

# Åtta skolexempel på lokal demokrati?

– Folkomröstningar och politiskt ledarskap i arbetet med att reformera kommunala skolorganisationer

Johan Wänström

RAPPORT 26

# Åtta skolexempel på lokal demokrati?

– Folkomröstningar och politiskt  
ledarskap i arbetet med att reformera  
kommunala skolorganisationer

Johan Wänström

RAPPORT 26

Denna rapport är den tjugosjätte i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

**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 978-91-87454-25-7

© KFi tillsammans med författaren 2015

Viktoriagatan 13

411 25 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)

# Förord

De fyra universitetsanknutna kommunforskningsinstituterna i Stockholm, Göteborg, Lund och Linköping bedriver ett forskningsprogram för studier av kommunal resursanpassning och verksamhetsutveckling (NATKOM 2). Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfå-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 26 i föreliggande rapportserie studerar hur kommunala politiker hanterar förväntningarna på såväl resursanpassning, verksamhetsutveckling som medborgerligt demokratiskt deltagande i det politiska beslutsfattandet. Studien bygger huvudsakligen på intervjuer med ansvariga politiker i de åtta kommuner som 2011–2014 folkomröstade om skolorganisationer. Vilka behov av resursanpassning och verksamhetsutveckling låg bakom förändringarna i skolorganisationerna? Hur upplevde politikerna att beslutsprocesserna fungerade i relation till de folkomröstningar som arrangerades? Resulterade de utökade möjligheterna att genomdriva kommunala folkomröstningar i en bättre demokrati? Det är frågor som avhandlas i rapporten.

*Johan Wänström*

*Författaren Johan Wänström är verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet.*



# Innehåll

|  |    |
|--|----|
| Sammanfattning.....  | 7  |
| 1. Inledning .....   | 8  |
| Förväntningar på resursanpassning och verksamhetsutveckling .....                  | 8  |
| Förväntningar på medborgerligt demokratiskt deltagande .....                       | 9  |
| Utökade möjligheter att få till stånd en kommunal folkomröstning ....              | 10 |
| Antalet folkomröstningar ökade – innehållet förändrades .....                      | 12 |
| 2. Åtta folkomröstningar om förändrade skolorganisationer.....                     | 13 |
| Empiriskt material .....   | 13 |
| Bytorps kommun – en folkomröstning om en redan avklarad fråga? ....                | 15 |
| Ålhundra kommun – resultatet splittrar majoriteten .....                           | 16 |
| Neråkra kommun – den politiska ledningen backar .....                              | 17 |
| Äsby kommun – friskolekonkurrens och kupp försök .....                             | 19 |
| Någestads kommun – skolfrågan intensifierar<br>en gammal geografisk konflikt ..... | 21 |
| Smalholmens kommun – kso står upp för sitt representativa uppdrag ..               | 23 |
| Arköpings kommun – kraftiga sociala reaktioner .....                               | 25 |
| Ödlunda kommun – politikerna väljer att utreda snarare än att avvisa ..            | 26 |
| Sammanfattning: väljaropinioner vid åtta folkomröstningar .....                    | 28 |
| Sammanfattning: de politiska ledarnas perspektiv på<br>åtta folkomröstningar ..... | 31 |
| 3. Bidrog folkomröstningarna till en bättre demokrati?.....                        | 34 |
| Vad är det som är bra i demokratin? .....  | 34 |
| Analys utifrån ett direktdemokratiskt perspektiv .....                             | 35 |
| Analys från ett deliberativt demokratiskt perspektiv.....                          | 37 |
| Analys från ett representativt demokratiskt perspektiv .....                       | 39 |
| Tunga invändningar bekräftas .....   | 42 |
| Ett negativt tillskott till den kommunala demokratin .....                         | 43 |

|   |    |
|---|----|
| 4. Förutsättningarna för att kombinera kommunal resursanpassning och verksamhetsutveckling med direktdemokratisk påverkan ..... | 45 |
| Öka acceptansen för instrumentet .....  | 46 |
| Är namnunderskrifter ett optimalt instrument? .....   | 48 |
| Mer forskning behövs.....   | 49 |
| Referenser .....  | 50 |

# Sammanfattning

Antalet folkomröstningar om skolorganisationer har ökat drastiskt under senare år. De nya förstärkta kompetenskraven på lärare i skollagen (2010) har gjort det svårare för kommuner att upprätthålla verksamhet i mindre skolor, vilket har bidragit till fler skolnedläggningar framförallt på landsbygden. Lagen om förstärkt folkinitiativ (2011) har samtidigt gjort det enklare för medborgarna att tvinga fram rådgivande folkomröstningar.

Den här rapporten beskriver och analyserar alla åtta folkomröstningar om skolorganisationer 2011–2014, i vilka väljarna i samtliga fall röstade emot de styrande politikernas planer. De styrande politikerna prioriterade dock behovet av resursanpassning och verksamhetsutveckling i skolan högre än lagens intentioner om ökad medborgerlig demokratisk påverkan och valde i de flesta fallen därför att bortse ifrån folkomröstningsresultaten.

Politikerna angav tre huvudsakliga skäl till sin prioritering. För det första upplevde de att behoven av att reformera skolorganisationerna var så stora att reformerna förr eller senare skulle bli nödvändiga ändå. För det andra hävdade man att det var väldigt svårt att bryta ut och folkomrösta om en specifik del av den kommunala organisationen. Därutöver pekade flera ansvariga politiker på det begränsade medborgarliga engagemanget, t ex var valdeltagandet i genomsnitt cirka 45 procentenheter lägre i folkomröstningarna än i valen till kommunfullmäktige.

Avslutningsvis diskuteras i rapporten svårigheterna med att förstärka medborgarnas möjligheter till demokratisk påverkan genom folkomröstningar utan ett aktivt stöd från de kommunala politiska ledarna. Om politikerna väljer att motverka genomförandet av en folkomröstning eller motsätter sig en implementering av det rådgivande resultatet är det stor risk för att folkomröstningsinstrumentet får negativa snarare än positiva demokratiska effekter.



# 1. Inledning

Sveriges ledande kommunpolitiker har att hantera en uppsjö av olika förväntningar på hur verksamheten ska se ut och finansieras, men också på hur besluten som reglerar verksamheten ska fattas. Den här studien fokuserar på de kommunala politiska ledarnas erfarenheter av att på en och samma gång hantera den sorters förväntningar inom ett och samma område: kommunernas skolorganisationer.

## **Förväntningar på resursanpassning och verksamhetsutveckling**

Sveriges kommuner står inför stora framtida utmaningar med omfattande demografiska förändringar, exempelvis med konsekvenser för den verksamhet som riktas mot äldre,<sup>1</sup> men också för den verksamhet som riktas mot yngre medborgare. De demografiska förändringarna i kombination med den kraftiga urbaniseringen i Sverige, vilken är den snabbaste i EU,<sup>2</sup> förväntas leda till att många kommuner kommer att behöva justera storleken på sina skolorganisationer.

Reformer i skolorganisationen behöver emellertid inte bara syfta till resursanpassning – det kan också vara ett sätt att utveckla verksamheten genom t ex bredare lärarkompetens och bättre speciallokaler i undervisningen. Det är dock inte bara kommunerna som har ett intresse av att verksamheten i skolan utvecklas. I den nya skollagen<sup>3</sup> framkommer en rad förändringar i skolornas verksamhet, där de nya kompetenskraven på lärarna utgör en av de mest påtagliga förändringarna. För staten utgör de nya kompetenskraven främst ett verktyg i arbetet med att säkerställa kvaliteten och likvärdigheten i undervisningen. Samma kompetenskrav påverkar emellertid även kommunernas arbete med att resursanpassa verksamheten. Den nya skollagens skärpta krav på lärarlegitimation, men också på speciallokaler, gör det svårare för huvudmän och skolor att organisera verksamheten. Det här gäller inte minst mindre skoleneheter där skolpengen från färre elever ska dela på kostnaderna för den breda kompetensstruktur som lagen föreskriver.<sup>4</sup>

1) SKL 2011, Hellström och Knutsson 2014

2) Eurostar 2012

3) Skollag 2010:800 & Lag om införande av skollag 2010:801

4) Frostenson 2014

## Förväntningar på medborgerligt demokratiskt deltagande

En viktig förutsättning för ett effektivt resursanpassande och ett kreativt verksamhetsutvecklande är att kommunpolitikerna förmår att fatta rätt beslut – beslut som kan vara impopulära bland vissa medborgargrupper. Då skolan ofta utgör en kraftfull framtidssymbol genererar t ex nedläggningar av landsbygdsskolor ofta starka reaktioner med påföljande ansträngda sociala relationer mellan olika inblandade parter.<sup>5</sup> Dessutom finns det internationell forskning som pekar på att politiska beslut om ekonomiska neddragningar på nationell nivå genererar omfattande protesteröstande i de efterkommande parlamentsvalen.<sup>6</sup> En studie av skolnedläggningsbesluten i ett urval av 50 svenska kommuner mellan 2002–2010 fann dock inga statistiska belägg för att väljarna på samma sätt generellt straffar det styrande partiet i de efterkommande valen.<sup>7</sup>

### **Studiens syfte och övergripande frågeställningar**

Icke desto mindre har ett antal skolnedläggningar eller föreslagna principer för hur kommunala skolorganisationer ska organiseras resulterat i kommunala folkomröstningar. Missnöjet och motståndet från mer eller mindre stora grupper av medborgare mot kommunernas planer har således resulterat i kommunfullmäktigebeslut om rådgivande kommunal folkomröstningar i de aktuella skolorganisationsfrågorna. Syftet med den här studien är att *studera förutsättningarna för att kombinera arbetet med resursanpassning och verksamhetsutveckling inom den kommunala skolsektorn med kraven på utökat direktdemokratisk medborgerlig påverkan.*

Det här kommer främst att studeras ur de ansvariga kommunala politiska ledarnas perspektiv i deras arbete med att reformera den kommunala skolorganisationen:

- Hur upplevde de kommunala folkvalda ledarna att folkomröstningsinstrumentet fungerade i arbetet med att resursanpassa och utveckla den kommunala grundskoleverksamheten?
- Vid en eventuell konflikt, hur valde politikerna att prioritera mellan verksamhetsbehoven och behoven av medborgerlig demokratisk påverkan?
- Har medborgarnas förstärkta möjligheter till att genomdriva kommunala folkomröstningar resulterat i ökat medborgerligt inflytande i de aktuella fallen?

### **Rapportens struktur**

Inledningsvis beskriver rapporten de generella förutsättningarna för att få till stånd en kommunal folkomröstning genom den nya lagen om förstärkt folkinitiativ.<sup>8</sup> Därpå följer en redovisning av studiens empiriska material där vi tittar närmare på de åtta fall av folkomröstningar som genomfördes från januari 2011 till juni 2014. Vad blev utfallet av de processerna och hur upplevde de ansvariga politiska ledarna att processerna fungerade? Därefter görs en teoretisk analys av politikernas beskrivningar av processerna med avstamp i tre olika demokratiteoretiska perspektiv. Rapporten avslutas med några sammanfattande reflektioner kring förutsättningarna för att genomföra kommunala folkomröstningar.

### **Utökade möjligheter att få till stånd en kommunal folkomröstning**

Kommunala folkomröstningar kan initieras av såväl kommunernas fullmäktigeförsamlingar som kommunernas medborgare. De formella möjligheterna att genomföra kommunala folkomröstningar infördes i kommunallagen 1977. Till en början var antalet folkomröstningar relativt få och nästan alltid på initiativ av de folkvalda politiska beslutsfattarna.<sup>9</sup> Under 1990-talet intensifierades emellertid debatten kring hur demokratin skulle utvecklas och folkomröstningsinstrumentet blev en del i diskussionerna.<sup>10</sup>

1994 skrevs det in i kommunallagen att kommunfullmäktige var tvungen att behandla kravet på en folkomröstning om minst fem procent av de valberättigade medborgarna i kommunen skrev under ett upprop. Syftet var att det skulle bli fler kommunala folkomröstningar och att man på så sätt kunde ”bidra till att stärka medborgarinflytandet utan att på ett drastiskt sätt bryta mot det traditionella representativa systemet.” I realiteten gav emellertid inte reformen de eftersökta demokratiska effekterna.<sup>11</sup> Det räckte nämligen med en enkel i majoritet i fullmäktige för att avslå kraven på en folkomröstning. Mellan 1994 och 2004 avslog t ex kommunernas fullmäktigeförsamlingar i genomsnitt 90 procent av alla folkinitiativ.<sup>12</sup> I grundlagsutredningen 2008 kommunicerades det ett stort missnöje med det utslaget:

8) Kommunallag 1991:900 9) Wallin 2007 10) Jungar 2013  
11) SOU 2008:125 s. 246 12) Wallin 2007

*Syftet var att det skulle bli fler kommunala folkomröstningar. Så har emellertid inte blivit fallet. Istället finns det mycket som tyder på att möjligheten till folkinitiativ försvagat den kommunala demokratin genom att medborgare som engagerat sig och samlat in ett tillräckligt stort antal namnunderskrifter fått sina initiativ till folkomröstning avslagna i fullmäktige. En sådan ordning riskerar att skapa besvikelse och missnöje bland medborgarna samt en känsla av att inte bli tagna på allvar. Reformen riskerar därigenom att framstå som skendemokratisk.<sup>13</sup>*

De nationella politiska beslutsfattarna stod därför inför ett stort vägval. Antingen skulle man lägga ner försöken att utöka medborgarnas deltagande genom kommunala folkomröstningar, eller också behövde man förstärka deras möjligheter att driva igenom kommunala folkomröstningar. De nationella politiska beslutsfattarna valde det senare.<sup>14</sup>

### **Mindre möjligheter för styrande politiker att stoppa ett folkinitiativ**

Genom en lagändring 2011 höjdes visserligen kraven så att det krävs 10 procent namnunderskrifter för att kommunfullmäktige ska behandla kravet på en folkomröstning. Med den nya lagen måste emellertid två tredjedelar av ledamöterna i kommunfullmäktige rösta emot folkomröstningen för att stoppa densamma.<sup>15</sup> Det blev därmed betydligt svårare för den styrande politiska majoriteten att förhindra folkomröstningar i frågor som väckt starkt medborgerligt engagemang. Eller om man så vill, det blev betydligt enklare för minoriteten i kommunfullmäktige att driva igenom en folkomröstning som den politiska ledningen inte ville ha. Det är dock viktigt att poängtera att kommunala folkomröstningar, oavsett om de är initieras i fullmäktige eller som ett folkinitiativ, alltid är av rådgivande karaktär. De kommunala representativa beslutsförsamlingarna har alltid möjligheten att bortse ifrån resultatet i folkomröstningarna.<sup>16</sup>

På SKL:s (Sveriges Kommuner och Landsting) uppdrag genomförde Ann Cathrine Jungar en övergripande kartläggning av alla kommunala folkomröstningar från november 2011 till september 2013. Hon konstaterade att andelen av kommunfullmäktige avslagna folkinitiativ hade sjunkit till ungefär 50 procent, men att det däremot var vanligt att kommunfullmäktigeförsamlingarna inte följde folkomröstningsresultaten.<sup>17</sup>

13) SOU 2008:125, s.248, jämför Jungar 2013 14)SOU 2008:125, jämför Jungar 2013

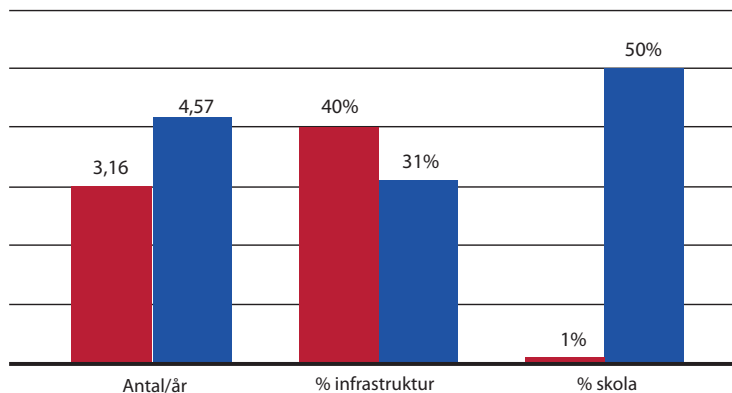
15) Kommunallag 1991:900 16) Med lagändringen tillkom också en formell prövning om frågan för folkomröstning tillhör den kommunala kompetensen. En hel del frågor som det tidigare folkomröstats om, såsom förekomsten av rovdjur eller landstingsvård inom kommunen, kvalificerar således inte längre som fråga för en kommunal folkomröstning.

## Antalet folkomröstningar ökade – innehållet förändrades

Under perioden 1990–2010 genomfördes 98 kommunala folkomröstningar, det vanligaste ämnesområdet var då infrastrukturfrågor (39 stycken).<sup>18</sup> Efter införandet av Lagen om förstärkt folkinitiativ 2011 ökade det genomsnittliga antalet folkomröstningar från 3,16 till 4,57 per år, en ökning med närmare 50 procent. Framförallt förändrades den ämnesrelaterade balansen i folkomröstningarna då hela ökningen av antalet folkomröstningar och lite därtill kan tillskrivas ett enda ämnesområde. Mellan 1980 och 2010 handlade endast en kommunal folkomröstning om skolorganisationer (Kalix 2005). Under loppet av 3,5 år (januari 2011 till juni 2014) hölls det dock inte mindre än åtta folkomröstningar om förändringar i kommunala skolorganisationer.

I figur 1 framgår det att skolan gick från att vara en marginell till att plötsligt bli den helt dominerande folkomröstningsfrågan.

**Figur 1.** Förändring i det genomsnittliga antalet och ämnesinnehållet i folkomröstningarna (röda staplar perioden 1990–2010; blå staplar perioden 2011–juni 2014)



Bakom ökningen i antalet folkomröstningar finns sannolikt två olika huvudsakliga faktorer. Dels har förändringarna på skolområdet och då inte minst nedläggningarna av landsbygdsskolor skapat ett större engagemang, missnöje och därmed fler folkinitiativ på skolområdet. Dels har lagändringen om förstärkt folkinitiativ gjort det svårare för de styrande politikerna att hålla tillbaka den sortens engagemang i kontroversiella frågor. Det här blir tydligt när vi nu riktar fokus mot de åtta kommuner där man 2011–2014 folkomröstade om skolorganisationer.

17) Jungar 2013 18) Statistik hämtat från valmyndighetens hemsida.

## 2. Åtta folkomröstningar om förändrade skolorganisationer

### **Empiriskt material**

Syftet med den här studien är således att *studera förutsättningarna för att kombinera arbetet med resursanpassning och verksamhetsutveckling inom den kommunala skolsektorn med kraven på utökat direktdemokratisk medborgerlig påverkan*. Studien kommer att fokusera på de åtta kommuner där man under perioden 2011–2014 genomförde folkomröstningar om skolorganisationer. De här kommunerna och dess politiska företrädare nämns inte vid deras riktiga namn då det ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv inte är avgörande vilka de åtta kommunerna är. De här folkomröstningsprocesserna har dessutom varit kantade av stora konflikter som i vissa fall fått stora personliga konsekvenser med allvarliga personliga hot och förstörelse av personlig egendom. Användandet av fiktiva namn är därför även ett sätt att undvika att rapporten bidrar till att de här konflikterna förstärks eller förlängs.

Det empiriska materialet i det här kapitlet har hämtats från fyra kategorier av källor:

### **Kommunernas hemsidor på internet**

Kommunerna har generellt beskrivit stora delar av de studerade folkomröstningsprocesserna på sina hemsidor. Allt har inte varit samlat på ett och samma ställe, men med hjälp av sökordet ”folkomröstning” framkom generellt mycket information om såväl bakgrunden som resultatet av folkomröstningarna. En del av informationen i studien har dessutom hämtats från den generella informationen om kommunernas skol- och utbildningsverksamhet.

### **Ansvariga politiska ledare**

Samtliga kommunstyrelseordförande (kso) samt ordförande i Barn- och utbildningsnämnderna (BUN-ordföranden) i de åtta aktuella kommunerna har kontaktats och ombetts att svara på fyra frågor:

1. Vad var de sakpolitiska anledningarna till att ni valde att genomföra förändringar i skolorganisationen?
2. Följde ni resultatet i folkomröstningen? Varför?

3. Spelade storleken på valdeltagandet någon roll i ert beslut?

(I relation till fråga 2)

4. Hur upplevde ni att folkomröstningsinstrumentet fungerade i ert fall?

Skulle ni vilja se några förändringar i den nya lagen?

Alla kontaktade politiker har inte svarat på frågorna, dock åtminstone en från varje kommun.<sup>19</sup> Flertalet av de som har svarat har gjort det via telefon, övriga via mejl. De flesta har utvecklat sina svar och diskuterat samt analyserat hela processen – det var tydligt att den här frågan var viktig för flertalet av de politiker som har svarat.

### **Valmyndigheten**

Resultaten i kommunfullmäktigevalen 2010 och 2014 är hämtade från valmyndighetens hemsida.

### **Lokaltidningarna**

De ansvariga kommunala politikerna har gett sin bild av de studerade processerna, vilka står i fokus för den här studien. Kommunerna har också presenterat officiell information om processerna, men även den informationen kan ha varit influerad av de ansvariga politiska ledarna. För att bättre kunna identifiera den information som de ansvariga politikerna och kommunens hemsidor oavsiktligt men i en del fall kanske även avsiktligt har undanhållit har jag tagit del av cirka 50 lokala tidningsartiklar om de studerade folkomröstningarna. I de artiklarna har fokus främst legat på de engagerade medborgarnas reaktioner på de studerade processerna, vilka generellt sett inte redovisas och analyseras i den här studien. Däremot har det i några tidningsartiklar, vilka identifieras i fotnötterna, framkommit information om hur processerna har planerats och organiserats och som således är av värde för den här studien.

Härnäst följer först enskilda beskrivningar av de åtta folkomröstningsprocesserna – hur de utmärkte och utvecklade sig och då främst från de ansvariga politikernas perspektiv. Därefter följer två sammanställningar av det empiriska materialet. Den första sammanställningen sammanfattar folkomröstningsprocessernas opinionsrelaterade resultat medan den andra sammanställningen sammanfattar de ansvariga politikernas svar på de fyra frågor som de ombads att svara på.

19) Det framstår som om politikerna i vissa kommuner har kommit överens om vem av dem som ska svara, vilket indikerar att de har en samsyn kring svaren på frågorna.

## **Bytorps kommun – en folkomröstning om en redan avklarad fråga?**

### **Cirka 25 000 invånare i kommunen**

Efter flera års utredande fattade ”Bytorps” kommun 2011 beslut om att lägga ner tre landsbygdsskolor med relativt snabbt verkställande. Enligt kso var den främsta anledningen till den reformerade skolorganisationen att antalet skolor i kommunen behövde anpassas till ett minskande elevunderlag. Minskande resurser, i form av skolpengen från färre elever, krävde således en anpassning av verksamhetens lokalmässiga storlek. Enligt kso handlade reformen emellertid även om förutsättningarna för att utveckla skolverksamheten till moderna pedagogiska förutsättningar.

En av de nedlagda skolorna omvandlades relativt snabbt till en friskola men nedläggningarna var kontroversiella på de berörda orterna. Enligt kso var det framförallt far- och morföräldrar som upplevde att skolorna hade fungerat väl när de själva gick i skolan som protesterade mot skolnedläggningarna. De såg i första hand inte till vad som var bäst i relation till barnens utbildning utan såg ”frågan om skolnedläggning som en landsbygdsfråga, och att landsbygden utarmades. Man ”offrar” sina barn och barnbarn för att få ha kvar en skolbyggnad som ett nav i byn. Kvaliten på undervisningen var underordnad” för dem hävdade kso.

En grupp medborgare, främst från de berörda orterna, samlade in tillräckligt många namnunderskrifter för att tvinga kommunfullmäktige att ta ställning till kravet på en folkomröstning. Den styrande majoriteten lyckades generera ett 65 procentigt stöd i fullmäktige för att stoppa folkomröstningen, vilket dock var en röst för lite. Under 2012 hölls därför en kommunal folkomröstning där väljarna hade att ta ställning till: *Ska skolorna i Xxx, Xxx och Xxx åter öppnas i kommunal regi?*

### **Eleverna ville inte flytta tillbaka**

60 procent röstade för att skolorna skulle öppnas, men valdeltagande var endast 28 procent. I praktiken var det således 17 procent av de röstberättigade medborgarna som i folkomröstningen aktivt vände sig emot de folkvalda politikernas beslut att stänga skolorna. Kommunen genomförde då en undersökning om hur eleverna som hade flyttat från de aktuella skolorna uppfattade den flytten. Samtliga elever intervjuades och alla utom en trivdes på den nya skolan och ville inte flytta tillbaka. Det i kombination med det låga valdeltagandet gjorde att kso aldrig såg något behov av att ompröva



beslutet med att lägga ner skolorna. En relativt bred koalition av partierna i kommunfullmäktige, inklusive Socialdemokraterna och Moderaterna, valde därför att bortse ifrån resultatet i folkomröstningen. Kso är därutöver kritisk till den nya lagen om förstärkt folkinitiativ och vill ta bort möjligheten till folkomröstning i en redan genomförd fråga.

## **Ålhundra kommun – resultatet splittrar majoriteten**

### ***Cirka 5 000 invånare i kommunen***

”Ålhundra” kommun hade 2011 sedan länge en minskande befolkning och inte minst ett krympande elevunderlag. De ansvariga politikerna såg därför ett stort behov, inte minst till följd av den nya skollagen, av att kraftsamla såväl lärarkompetens och ekonomiska resurser till en ny mellanstadieskola i centralorten. I praktiken innebar det att man behövde stänga en skola samt att en annan närliggande skola skulle förlora sina elever i årskurs 4–6.

På samma sätt som kso i Bytorp upplevde Kso (s) och BUN-ordföranden (v) i Ålhundra att det främst var äldre medborgare som engagerade sig i motståndet mot kommunens planer. BUN-ordföranden beskriver hur de i första hand inte såg till vad som var bäst för elevernas undervisning utan istället prioriterade bygdens utveckling: ”skolan tillhör bygden och den ska man inte röra.” När förslaget presenterades genererade det således genast protester och krav på en folkomröstning där inte minst en ordförande i ett byalag var starkt drivande. Den borgerliga oppositionen i kommunfullmäktige ställde sig på de protesterandes sida varvid Ålhundraborna fick ta ställning till följande fråga i en folkomröstning: *”Ska årskurs 4–6 i ytterområdenas skolor flyttas till Ålhundra tätort?”*

### ***Tydliga lokala väljarreaktioner***

Resultatet blev en tydlig seger för nej-sidan, dock med stora geografiska skillnader i röstandet. I tre av fem valdistrikt var valdeltagandet relativt lågt och där var det jämt mellan ja och nej. I de två mindre sydliga valdistrikten var valdeltagandet dubbelt så stort och i ett av distrikten var det hela 90 procent som röstade nej till kommunens planer.

För kso utgjorde det låga sammantagna valdeltagandet (31 procent) en anledning till att inte följa utslaget i folkomröstningen. Den vänsterpartistiska BUN-ordföranden upplevde däremot att det inte var rimligt ur ett demokratiskt perspektiv att gå emot resultatet i folkomröstningen. Har man frågat väljarna vad de vill spelar det inte så stor roll hur stort valdeltagandet

blir – ”de som inte har röstat har valt att göra så och då är det valresultatet som gäller.” Vänsterpartiet och fyra socialdemokratiska fullmäktigeledamöter valde att inte delta i fullmäktigeomröstningen om hur man skulle förhålla sig till folkomröstningsresultatet. Istället var det Folkpartiet som plötsligt bytte sida och möjliggjorde att den aktuella skolreformen kunde genomföras trots folkomröstningsresultatet.

I valet till kommunfullmäktige ett år senare tappade de styrande Socialdemokraterna nästan 13 procentenheter (jämfört med valet 2010) – i ett av de direkt berörda valdistrikten halverades stödet för partiet. De som starkast opponerat sig mot skolreformen var Kristdemokraterna som ökade med nästan 7 procentenheter i kommunen som helhet. Det kan förmodligen finnas flera faktorer som ligger bakom de förändringarna, men det är svårt att helt bortse ifrån betydelsen av den förändrade skolorganisationen och folkomröstningen.

### ***Kritik mot instrumentet***

Om kso och BUN-ordföranden var oense om konsekvenserna av folkomröstningsresultatet så var de båda kritiska till hur folkomröstningsinstrumentet är utformat. BUN-ordföranden ansåg att instrumentet ger särintressen och oppositionen i kommunfullmäktige alldeles för stor makt och att styra centrala kommunala beslut från en minoritetsställning. Kso framhävde å sin sida att det är problematiskt att endast rösta ja eller nej till en så här stor förändring – frågan är betydligt mer komplicerad än så. Vad är t ex konsekvenserna av ett nej till en sådan förändring? Vem är det då så som ska ta ansvar för helheten?

Kso var också bekymrad över möjligheterna till att få till en bra saklig debatt i frågan, vilket hen trodde var en anledning till låga valdeltagandet. Bristen på saklig debatt var också en viktig anledning till varför kso valde att bortse ifrån utslaget i folkomröstningen: den instinktivt emotionellt laddade reaktionen från de ”drabbades” sida passar inte in i en konstruktiv debatt om hur man bäst utvecklar kommunens pedagogiska verksamhet. Än mer allvarligt var det, enligt kso, att en del människor kände sig hotade och inte vågade säga vad de tyckte – det gällde inte minst företrädare för de politiska partierna.

## **Neråkra kommun – den politiska ledningen backar**

### ***Cirka 15 000 invånare i kommunen***

Precis som i många andra kommuner i den här studien stod ”Neråkra” kommun inför en situation där ett betydligt mindre antal låg- och mellanstadie-

elever (minus 30 procent på tio år) behövde finansiera en bredare och därmed mer kostsam kompetensstruktur till följd av de nya legitimationskraven. Baserat på de politiskt fastlagda kostnadsramarna saknades det åtta miljoner kronor i kommunens totala skolbudget inför 2013.

Kommunen tog därför fram ett förslag som innebar en nedläggning av tre av kommunens sju byskolor, vilket genererade ett stort medborgerligt engagemang. Drygt 3 000 namnunderskrifter samlades in med krav på en folkomröstning i frågan, vilket utgjorde närmare en tredjedel av alla röstberättigade i kommunen. Kommunfullmäktige beslutade då med väldigt stor majoritet att bifalla kravet på en folkomröstning där väljarna hade att ta ställning till följande fråga: ”Ska skolorna i Xxx, Xxx och Xxx läggas ner?”

Därtill definierades, bl a på kommunens hemsida, vad de olika svarsalternativen innebar. En ja-röst betydde att ”mitt råd till kommunfullmäktige är att stödja det förslag som bildningsförvaltningen presenterat.” En nej-röst däremot betydde att ”mitt råd till kommunfullmäktige är att inte genomföra det förslag som bildningsförvaltningen presenterat. Gör istället andra prioriteringar, det vill säga se på andra möjligheter att effektivisera eller höj skatten.” Därutöver fanns det ett tredje svarsalternativ, att avstå från att ta ställning, vilket enligt kommunen innebar att man överlät frågan till de representativt folkvalda politikerna. Här gjorde således kommunpolitikerna ett försök att sätta in frågan om de här tre skolnedläggningarna i ett bredare kommunalt helhetsperspektiv.

### **Ett tydligt resultat med direkta konsekvenser**

Den dåvarande centerpartistiska ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden beskrev hur man i kommunens politiska ledning såg på det resultat som följde:

*Vi hade ett relativt högt valdeltagande [37%], men folkomröstningen hade föregåtts av en osedvanlig smutsig kampanj. Jag själv men även andra utsattes för både förtal, hot, trakasserier och insändarstormar. Man använde sig av rena lögner i sin kampanj och gick bland annat runt på äldreboenden och sa att alla skolor utom den i centrala ”Neråkra” skulle läggas ner. Och mer i den stilen. Ren skrämselfpropaganda och lögner.*

*Resultatet [i folkomröstningen där 69% röstade nej] var ändå tämligen tydligt. Vi kände att vi inte skulle klara att driva igenom det*

*ursprungliga förslaget, trots att det fanns politisk majoritet för det. Den smutsiga kampanjen hade bara fortsatt och både vi själva personligen och vårt parti skulle sargas ytterligare. Den sakliga debatten var den stora förloraren. Vi hade inte lyckats övertyga med våra argument. Så vi drog tillbaka förslaget och i stället blev det en skattehöjning för att klara skolans kostnader.*

I motsats till de flesta andra kommunerna i den här studien som har folkomröstat om skolorganisationerna valde den politiska ledningen i Neråkra således att åtminstone tillfälligt rätta sig efter resultatet i folkomröstningen. Trots en påföljande skattehöjning upplevde de att situationen med sju byskolor med vikande elevunderlag ändå inte var långsiktigt hållbar. Ett år senare lade kommunen därför fram ett annat reformförslag som nu inkluderande en nedläggning av en av de tre skolor som man tidigare folkomröstat om, men nu även en tätortsskola. Det förslaget röstades igenom i kommunfullmäktige, dock inte utan protester och svekdebatt.

### **Väljarna straffar det styrande partiet**

I valet till kommunfullmäktige 2014 nästan halverades stödet för det styrande centerpartiet – från 35 procent till 20. I stort sett inga av de rösterna gick till något av de andra etablerade partierna. De stora vinnarna i valet 2014 var istället det nybildade partiet ”Hela Neråkra” som skapades ur engagemanget mot de ursprungliga skolnedläggningsplanerna. Partiet ville föra en politik ”som ur ett glesbygdsperspektiv tillvaratar alla kommuninvånarens intressen.”<sup>20</sup> I kommunen som helhet fick ”Hela Neråkra” knappt 13 procent av rösterna. I valdistrikten med de tre skolor man folkomröstade om fick partiet hela 19, 21 respektive 26 procent av rösterna, vilka till stora delar motsvarade minskningen för Centerpartiet i samma valdistrikt.

### **Äsby kommun – friskolekonkurrens och kupp försök**

#### **Cirka 35 000 invånare i kommunen**

”Äsby” kommun skiljde sig från de flesta andra kommunerna i den här studien då kommunen växte och den reform som kom att resultera i en folkomröstning endast handlade om skolorna inne i centralorten – skolorna på landsbygden var inte berörda av reformen. Äsby tätort hade 2012 en väldigt hög andel friskolor, samtidigt som storleken på den kommunala skolorgan-

20) VF 2013-02-15

isationen varit mer eller mindre intakt under den tid som friskolorna hade etablerat sig. Det här resulterade bl a i att kommunen betalade 3 000 kr/elev/läsår mer i skolpeng än det svenska genomsnittet, vilket sin tur gjorde kommunen än mer attraktiv för friskolekoncerner. För att kunna minska skolpengen behövde kommunen således minska kostnaderna i sin egen verksamhet samtidigt som man behövde anpassa sig till de nya legitimationskraven på lärarna. Lösningen blev, precis som i många andra kommuner, att koncentrera mellanstadie- och högstadieverksamheten till färre enheter.

### ***Det breda engagemanget uteblev***

Föräldrar i ett specifikt bostadsområde inne i tätorten startade då ett folkiniciativ. De ville att eleverna skulle byta till en större skola först i årskurs sju. En annars splittrad opposition stödde folkiniciativet och i folkomröstning fick väljarna ta ställning till om de ville att eleverna skulle börja i en större skola i årskurs fyra eller i årskurs sju.

77 procent röstade för att övergången till en större skola skulle ske i årskurs sju. Valdeltagandet var dock endast 17 procent – vilket utgjorde en ytterst modest ökning från antalet namnunderskrifter i folkiniciativet. En potentiell anledning till det låga valdeltagandet kan ha varit att den nya skolorganisationen redan var implementerad när folkomröstningen genomfördes.<sup>21</sup> I praktiken handlade således folkomröstningen om en nyligen implementerad skolreform skulle rivas upp.

### ***En misslyckad "kupp"***

Den folktopartistiska BUN-ordföranden hade redan innan folkomröstningen tydligt klargjort i media att frågan om hur en skolorganisation ska se ut borde vara en fråga för den representativa demokratin – hen ville således inte ha någon folkomröstning i frågan. Det låga valdeltagandet gjorde det ännu lättare för hen att argumentera för den ståndpunkten och att bortse ifrån folkomröstningsresultatet.

Flera av de som drog igång folkiniciativet för att stoppa kommunens hade dock gått med i Folkpartiet för att på den vägen sätta stopp för reformen. BUN-ordföranden var därför tvungen att gå fram varsamt för att inte reta upp andra lokala partimedlemmar och valde att göra ytterligare ett försök att få stöd från oppositionen i BUN. Utbildningsförvaltningen ombads därför att ta fram ett omfattande faktaunderlag som kunde ligga till grund för nya diskussioner. När det var gjort visade det sig att oppositionen inte såg något bättre alternativ utan ställde sig bakom skolreformen.

Försöket till vad BUN-ordförande beskriver som en ”kupp” inom Folkpartiet misslyckades också – BUN-ordföranden vann den avgörande förtroendeomröstningen i partiet med 23–12<sup>22</sup>. Det blev enligt BUN-ordförande således ett kortvarigt partipolitiskt engagemang för flertalet av dem som gick med i partiet i samband med skolorganisationsfrågan.

### **Folkomröstningens partipolitiska baksida**

BUN-ordföranden ångrar att hen inte redan från början gett utbildningsförvaltningen i uppdrag att ta fram ett omfattande faktaunderlag – då hade processen möjligtvis gått smidigare. Samtidigt upplevde hen att oppositionen utnyttjade frågan i brist på en egen tydlig politisk agenda som kunde utmana den styrande koalitionen. Hen är i det sammanhanget kritisk till folkomröstningsinstrumentet:

*Det är för enkelt för oppositionen att ställa till med oordning med hjälp av det förstärkta folkinitiativet. Det passar inte in i det representativa demokratiska systemet. Medborgardialoger mellan valen är fint, men till slut måste du ha någon som sätter ihop alla pusselbitar så att det blir en fungerande helhet. Frågan är vem som vill ta på sig ansvaret att stå upp för den sortens helhet med den här sortens möjligheter att stoppa olika helhetslösningar.*

BUN-ordföranden var övertygad om att det inte var något parti som skulle lyfta skolreformen i valrörelsen 2014 – frågan var ”död” då. De styrande partierna i Äsby gick visserligen tillbaka något i valet men det är svårt att enbart tillskriva de förändringarna till kontorverserna kring skolreformen.

## **Någestads kommun – skolfrågan intensifierar en gammal geografisk konflikt**

### **Cirka 10 000 invånare i kommunen**

”Någestad” var en kommun där man under 10 års tid sett ett minskat elevunderlag och därmed ett behov av att koncentrera antalet skolor till färre enheter, men där spänningarna mellan olika kommundelar hade stått i vägen för en sådan reform. 2011 beslutade de styrande centerpartistiska politikerna att en sådan resursanpassning och verksamhetsutveckling ändå var helt nödvändig, inte minst till följd av de nya legitimationskraven på lärarna. De styrande politikerna var således medvetna om att det skulle kunna generera

21) E-K 2014-06-09    22) E-K 2013-06-14

proteströster och inte minst politiska spänningar. Bl a visste de att det f d centerpartistiska kommunalrådet, som fortfarande var inflytelserik i kommunen, skulle opponera sig mot den sortens planer.

### **Stora spår av geografiska spänningar i väljaropinionen**

En rutinerad centerpartistisk lokalpolitiker rekryterades till posten som BUN-ordförande just för uppdraget att genomföra förändringar i skolorganisationen. En extern utredning pekade ut två skolor i den västra kommundelen som behövde läggas ner samt att högstadiet i samma kommun del behövde flyttas in till en nybyggd skola i kommunens centralort. Många i den västra kommundelen upplevde att de förändringarna var ett svek mot den delen av kommunen (vilken tidigare varit en egen kommun). Närmare 1 500 namnunderskrifter samlades in på två veckor med krav på en folkomröstning i frågan.<sup>23</sup> 66 procent av ledamöterna i kommunfullmäktige var nära att stoppa folkomröstningen, men det saknades en enda röst. Väljarna fick därför ta ställning till frågan: ”Ska skolorna i xxx och xxx läggas ner?”<sup>24</sup>

Valdeltagandet blev 51 procent, vilket var ungefär 20 procentenheter lägre än vid valet till kommunfullmäktige 2010. Av de som deltog i folkomröstningen röstade 59 procent nej till nedläggningen av de två skolorna. Det var dock väldigt stora skillnader mellan de olika valdistrikten. I den västra kommundelen var valdeltagande högt och en stor majoritet röstade nej till de föreslagna förändringarna. I de folkrikare östra kommundelarna röstade man däremot nästan lika tydligt ja till de föreslagna förändringarna.

### **Styret stod på sig men förlorade makten**

BUN-ordföranden och kso var således inställda på att behöva gå emot en stark opinion i frågan och en folkomröstning ändrade inte den inställningen. Valdeltagandet i folkomröstningen spelade dock en viss roll i det beslutet – hade det varit på samma nivå som i det allmänna valet till kommunfullmäktige hade de varit beredda att ompröva sitt beslut.

Frågan var dock så infekterad att kso avgick och lämnade plats för ett nytt styre med socialdemokraterna i spetsen. I valet till kommunfullmäktige 2014 manifesterades konflikten i frågan. I kommunen som helhet gick visserligen Centerpartiet varken framåt eller bakåt i valet. I den västra kommundelen, där de nedlagda skolorna fanns, försvann dock i stort sett allt stöd för partiet

23) VF 2013-01-29 24) Flytten av högstadieelever till centralorten var således inte något som formellt behandlades i folkomröstningen.

– man backade med hela 26,7 procentenheter i ett av de valdistrikten. I den mer befolkningstäta östra kommundelen gick partiet istället starkt framåt, i ett av de valdistrikten med hela 15,1 procentenheter.

BUN-ordföranden upplevde att många medborgare hade dåliga kunskaper om den parlamentariska demokratis förutsättningar – att det var alltför många som likställde demokrati med deltagardemokrati och då framförallt direkt demokrati. Hen upplevde att det är alltför lätt för en medborgare att skriva under en namnlista och rösta i en specifik riktning utan att reflektera djupare kring de underliggande problemen i frågan. Dessutom hävdade hen att folkomröstningen i Någestad användes som ett tjuvnyp i en maktkamp i kommunfullmäktige – en maktkamp som inte nödvändigtvis hade så mycket med själva sakfrågan att göra.

## **Smalholmens kommun – kso står upp för sitt representativa uppdrag**

### **cirka 10 000 invånare i kommunen**

2012 beslutade kommunstyrelsen i ”Smalholmens” kommun att flytta mellanstadieverksamheten från tre skolor till en större skola i centralorten. Precis som i flera andra kommuner i den här studien innebar inte förslaget att skolorna skulle läggas ner utan att de istället endast skulle innefatta verksamhet i årskurs F-3. Kommunens kso (s) angav tre argument till reformen. För det första skulle det ge ökad kvalitet i undervisningen för fler elever, det gav möjlighet till verksamhetsutveckling. Reformen var också ett sätt att resursanpassa verksamheten då kommunens totala kostnader skulle minska. Båda de effekterna var i sin tur kopplade till det tredje argumentet till varför reformen behövde genomföras: de nya legitimitationskraven såsom uttryckta i den nya skollagen.

Förslaget resulterade i ett folkiniciativ med krav på en folkomröstning om flytten av mellanstadieverksamheten från två av skolorna. Kommunfullmäktige ställde sig bakom det initiativet varvid väljarna fick ta ställning till följande fråga: *”Ska mellanstadieeleverna från Xxx och Xxx skolor flyttas till Xxxskolan?”* 38 procent av de röstberättigade deltog i folkomröstningen varav en stor majoritet, 77 procent, röstade nej till förslaget att flytta mellanstadieverksamheten. Det var dock stora skillnader inom kommunen där såväl valdeltagandet som andelen nej-röster var högre i två av de direkterberörda valdistrikten.



### **Kso står på sig**

Kommunfullmäktige hade emellertid redan beslutat om att genomföra reformen – frågan på de styrande politikerna bord var nu om man skulle riva upp det beslutet till följd av folkomröstningsresultatet. Den socialdemokratiska kso:n beskriver hur många i majoriteten uppfattade den situationen som mycket jobbig– att de var fångade mellan ”a rock and a hard place”. Å ena sidan var det som folkvald politiker svårt att gå emot en i en folkomröstning manifesterad opinion. Skulle man å andra sidan välja att backa från planerna på flytten av verksamheterna upplevde man att ändå skulle behöva ta ännu fler och ännu jobbigare beslut inom kort ändå. Kso:n beskriver hur diskussionerna vid sakbeslutet i kommunfullmäktige om skolreformen var viktiga för beslutet att bortse ifrån folkomröstningsresultatet:

*Vid sakbeslutet så vägrade en unison opposition att komma med några som helst motförslag [...] Och det var där diskussionen cirkulerade. Kan vi hitta en bättre lösning? Nej. Kan nån annan? Nej. Har vi obegränsade resurser? Nej. Ska vi ge oppositionen en populistisk dubbelseger genom att dels vägra delta i beslutsfattandet och sen tvinga oss att höja skatten med 50 öre som enda utväg (och i kommande val använda det emot oss)? Nej. Folkomröstningen gav alltså ingen vägledning. Mer än vad de närmast sörjande tyckte. Då återstår bara att göra det vi var valda för. Att med bästa tillgängliga beslutsunderlag fatta det bästa beslutet vi kan. Och sedan stå för det.*

### **Avsaknad av en saklig debatt**

Kso var väldigt kritisk till möjligheterna till att driva igenom kommunala folkomröstningar. ”På det hela så är folkomröstningsinstitutet ett alldeles ypperligt verktyg att sabba det parlamentariska systemets innersta kärna. Att folkvalda politiker skall få, och kunna, ta ansvar och helhetsbaserade beslut i svåra frågor som de flesta inte har lust att sätta sig in i.”<sup>25</sup> Hen är således väldigt pessimistisk till möjligheterna att få till en saklig faktabaserad debatt i den här sortens folkomröstningsfrågor och är inte minst kritisk till mediebevakningen i frågan:

*Att media skulle ta sig tid att redovisa faktaunderlag, sakläget eller någon större beskrivning av alternativen finns inte. De har vare sig tid, kompetens eller intresse av det. Det är ju det som är priset för medielogikens portalparagraf - kan man ställa ”stor mot liten” så gör man det. Inget resonerande om faktaunderlag med invånarna funkar då längre.*

## Arköpings kommun – kraftiga sociala reaktioner

### ***Cirka 10 000 invånare i kommunen***

Högstadieskolan i ”Arköpings” kommuns nästa största tätort, ”Oberyd”, hade under många år brottats med såväl ett stadigt minskande elevunderlag som dåliga resultat (betyg) i verksamheten. När den nya skollagen dess-utom ställde högre krav på lärarbehörighet blev det väldigt tydligt för det styrande socialdemokratiska partiet att något behövde göras. Majoriteten i BUN föreslog därför att eleverna i Oberyd istället skulle flyttas till högstadiet inne i Arköpings centralort, ungefär en halvtimmas bussresa bort.

### ***En fördröjning som gör sakfrågan irrelevant***

Efter att ha diskuterat reformen med berörda elever, föräldrar och anställda på högstadiet i Oberyd fattades det beslut om att verksamheten skulle flyttas med ett relativt snabbt verkställande. En föräldragrupp som kallade sig ”Rör inte vårt högstadium” samlade snabbt ihop de namnunderskrifter som krävdes för att tillsammans med en enad opposition driva igenom en folkomröstning.

Socialdemokraterna fortsatte emellertid att streta emot och deklarerade att man inte hade för avsikt att följa utslaget av folkomröstningen.<sup>26</sup> Partiet valde dessutom att genomföra folkomröstningen när kommunens ekonomiska kostnader för själva folkomröstningen skulle bli så små som möjligt, dvs. i samband med EU-valet ett helt år senare. Det i sin tur innebar att högstadieleverna i Oberyd redan hade flyttat och rotat sig på högstadiet inne i Arköping när folkomröstningen genomfördes. Inte ens de som startade folkinitiativet upplevde därför på folkomröstningsdagen att det var rimligt att öppna högstadiet i Oberyd igen. För dem kom folkomröstningen istället att handla om principen att de styrande politikerna borde lyssna bättre på medborgarna.<sup>27</sup>

I Oberyd var valdeltagandet 37 procent, varav 90 procent formellt sett röstade emot flytten. I några andra valdistrikt var valdeltagandet dock så lågt som runt 15 procent – i kommunen som helhet 24 procent varav 61 procent röstade emot en flytt. Nästan varannan väljare i EU-valet i Arköping valde att inte rösta i folkomröstningen, vilket möjligtvis skulle kunna förklaras med att sakfrågan i praktiken redan var avgjord.

25) Kso:n i Smalhomen var en av de politiker som slutade sitt uppdrag som en följd av turbulensen kring skolorganisationsförändringen. 26) VLT 2013-04-20 27) VLT 2014-05-08

### **Ett högt pris i och framförallt vid sidan av väljaropinionen**

Ordföranden i BUN (s) bodde sedan några år i Oberyd, men var inte uppvuxen på orten eller för den delen i regionen. Hen hade räknat med att en flytt av högstadiet skulle generera missnöje och protester, men inte att det skulle få de proportioner som de senare skulle få. Hen upplevde att det faktum att hen inte var uppvuxen på orten t o m gjorde saken värre – hen framställdes som någon som kom till orten och förstörde. Mordhot, vandaliserade bilar, ständiga glåpor på offentliga platser och andra trakasserier gör att hen nu försöker hålla sig borta så mycket som möjligt från sin bostadsort. BUN-ordföranden var i det sammanhanget också kritisk till ett upplevt bristande stöd från den övriga partiledningen. Hen tycker t ex att det dåvarande socialdemokratiska kommunalrådet inte vågade ta debatten utan istället försökte undvika den infekterade frågan.

Inför valet 2014 skiftade Socialdemokraterna sin kommunalråds kandidat men valet blev ändå ett stort bakslag. I kommunen som helhet backade Socialdemokraterna 11 procentenheter, men förändringarna var framförallt koncentrerade till Oberyd där partiet tappade hela 35 procentenheter – från 54 procent i valet 2010 till 19 procent 2014. Flertalet av de rösterna gick istället till Centerpartiet. Den Socialdemokratiska BUN-ordföranden blev dock kvar på sin post då Socialdemokraterna efter valet gick in i en styrande koalition tillsammans med just Centerpartiet.

## **Ödlanda kommun – politikerna väljer att utreda snarare än att avvisa**

### **cirka 40 000 invånare i kommunen**

I ”Ödlanda” kommun fattades det 2012 beslut om en ny skolorganisation. Enligt kso initierades den reformen till följd av ett minskade elevunderlag i delar av kommunen samt av ekonomiska behov då den ansvariga nämnden gick med förlust. Kso hade också förhoppningar om att det med hjälp av den nya skolorganisationen skulle skapas bättre förutsättningar för att utveckla verksamheten. Precis som i många andra kommuner i den här studien kom organisationsförändringarna främst att påverka mindre skolor i glesbebyggda områden. Sex skolenheter skulle slås samman till tre. Mellanstadieverksamheten skulle flyttas från en skola till en större, vilket också gällde högstadieverksamheten vid en annan skola.<sup>28</sup>

28) MIV 2013-01-29

### **Krav på en ny skolorganisation och en bättre dialog**

Organisationsförändringen genererade starka reaktioner. ”Kommunen satsar på stora, centraliserade skolor i tätorterna och skär ner på de små skolorna i glesbygd och skärgård, och det har upprört många” påtalade en av initiativtagarna till folkomröstningen.<sup>29</sup> Missnöjet med den nya skolorganisationen grundade sig dock inte bara i det faktum att en hel del verksamhet centraliserades till större enheter. Många av de som protesterade upplevde att kommunen inte hade utrett frågan tillräckligt och att man inte lyssnade på de synpunkter som medborgarna framförde.

3 816 namnunderskrifter samlades därför in relativt snabbt, vilket föranledde samtliga partier i kommunfullmäktige, inklusive Moderaterna, att rösta för en folkomröstning. Den formulering som stod på namnlistorna låg till grund för folkomröstningsfrågan: *”Tycker du att kommunen ska ta fram en ny skolorganisation med berörda föräldrar, lärare och kommunens nämnder? Meningens är att den nya skolorganisationen ska förankras och beslutas med största möjliga majoritet.”*

### **Frågan drar ut på tiden**

Precis som i Arköping valde de styrande politikerna att folkomröstningen skulle hållas i samband med valet till EU-parlamentet i maj 2014. I EU-valet i Ödlanda var valdeltagandet 54 procent men i folkomröstningen röstade bara 38 procent. Närmare en tredjedel av de röstade i EU-valet valde således att inte rösta i folkomröstningen. Av dem som deltog i folkomröstningen röstade 75 procent ja till att kommunen tog fram en ny skolorganisation i samråd med bl.a. föräldrarna. Valdeltagandet och antalet ja-röster var något högre i de mer glesbebyggda valdistrikten där de direkt berörda skolorna var belägna.

Precis som i Arköping fick de styrande politikerna också kritik för att de fördröjde processen. Samtliga partier i kommunfullmäktige utom de styrande Moderaterna hade innan kommunfullmäktigevalet i september 2014 deklarerat att man ville följa resultatet i folkomröstningen.<sup>30</sup> Det var emellertid först efter valet som den moderatstyrda kommunstyrelsen beslutade att följa valresultatet och genomföra en bred dialog om en långsiktigt hållbar skolorganisation. En eventuell justering i den redan genomförda skolorganisationen kunde dock ske först fr o m höstterminen 2016.

I en kommunstyrelsereservation markerade oppositionen hösten 2014 sitt missnöje med hur den styrande majoriteten, som de upplevde det, fördröjde

29) NVP 2013-06-04 30) NVP 2014-01-28

processen och därmed försvårade ett genomförande av den i folkomröstningen uttryckta folkviljan.

*De många som engagerat sig i frågan ser åren gå och sina barns möjligheter till en annan lösning omintetgöras. Vi socialdemokrater menar att kommunen mycket väl skulle kunna prioritera denna fråga så att tempot kunde vara högre, utan att ge avkall på en ordentlig dialog. Det är orimligt att en felhanterad fråga kan få sin justering först fyra år senare.<sup>31</sup>*

### **Kso överlever valet men är kritisk till instrumentet**

I tre av de mest berörda valdistrikten tappade Moderaterna över tio procentenheter i kommunfullmäktigevalet, men i kommunen som helhet var minskningen betydligt mindre än så. Ser man till Moderaternas sk nettoresultat i kommunfullmäktige, dvs. efter en justering för resultatet i riksdagsvalet, ökade tom partiet med 1,74 procentenheter. Moderaterna hade således ställt sig bakom förslaget på en folkomröstning samtidigt som det fanns få tecken på att de hade bestraffats av väljarna för sin hantering av frågan. Den moderata kso:n var ändå kritisk till folkomröstningsinstrumentet i dess nuvarande utformning. Lagen är ”alldeles för enkelt utformad, det är för lätt för oppositionen att utnyttja den för att ställa till oreda och försvaga den sittande majoriteten” hävdade hen.

## **Sammanfattning: väljaropinioner vid åtta folkomröstningar**

Tabell 1 på nästa sida beskriver de opinionsrelaterade effekterna av processerna i de åtta kommunerna. Dels den övergripande statistiken från själva folkomröstningarna – dels valresultatet för kso-partiet i kommunfullmäktigevalet 2014. Där framkommer fyra tydliga mönster:

### **1. Motståndarna vinner själva omröstningarna**

För det första har motståndarna till kommunernas planer på en reformerad skolorganisation alltid fått flest röster i folkomröstningarna. I genomsnitt fick motståndarna till kommunens planer 69 procent av rösterna – som lägst 59 procent och som högst 77 procent. Kommunledningarna har således aldrig varit nära att vinna flest röster i någon av folkomröstningarna.

31) Reservation från ”S-gruppen” vid kommunstyrelsesammanträde den 17 september 2014.

## 2. Lågt valdeltagande i folkomröstningarna

Valdeltagandet i folkomröstningarna har i de flesta fall dock varit relativt lågt, i genomsnitt 37 procent varav det i tre fall var under 30 procent. Det betyder att det genomsnittliga valdeltagandet i folkomröstningarna var mindre än hälften än det genomsnittliga valdeltagandet i kommunfullmäktigevalen i de åtta kommunerna 2014 (82,32 procent).

**Tabell 1. Opinionen under och efter en folkomröstning om kommunala skolorganisationer**

|                   | Mot i<br>kf <sup>32</sup> | VidEU-<br>val <sup>33</sup> | Valdel-<br>tag. <sup>34</sup> | Emot<br>styre <sup>35</sup> | Aktiv<br>protest <sup>36</sup> | Följde<br>resultat <sup>37</sup> | kso<br>parti <sup>38</sup> | kso val<br>2014 <sup>39</sup> | netto <sup>40</sup> |
|-------------------|---------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------|
| Bytorp            | 65                        | nej                         | 28                            | 60                          | 17                             | nej                              | M                          | -2,5                          | 5,1                 |
| Ålhundra          | 39                        | nej                         | 44                            | 71                          | 31                             | nej                              | S                          | -13                           | -11,1               |
| Neråkra           | 0                         | nej                         | 54                            | 69                          | 37                             | ja                               | C                          | -15,1                         | -12                 |
| Äsby              | 53                        | nej                         | 17                            | 77                          | 13                             | nej                              | S                          | -2,5                          | -3,3                |
| Någestad          | 66                        | nej                         | 51                            | 59                          | 30                             | nej                              | C                          | -0,3                          | 1,3                 |
| Smalholmen        | 41                        | nej                         | 38                            | 77                          | 29                             | nej                              | S                          | -2,3                          | -1,2                |
| Arköping          | 56                        | ja                          | 25                            | 61                          | 15                             | nej                              | S                          | -10,6                         | -6,8                |
| Ödlunda           | 0                         | ja                          | 38                            | 75                          | 29                             | ja                               | M                          | -6,76                         | 1,74                |
| <i>Medelvärde</i> |                           |                             | 36,9%                         | 68,6%                       | 25,1%                          |                                  |                            | -6,63%                        | -3,28%              |

- 32) Andel röster i kommunfullmäktige emot en folkomröstning – 67 procent krävs för att stoppa folkinitiativ
- 33) Folkomröstningen genomfördes vid ett ordinarie val – i båda de fallen var det EU-valet i maj 2014
- 34) Procentandelen av kommunens alla röstberättigade som deltog i folkomröstningen
- 35) Procentandelen av de som deltog i folkomröstningen som röstade emot den av den politiska ledningens föreslagna/beslutade/genomförda organisationsförändring i skolan
- 36) Procentandelen av alla röstberättigade som röstade emot den av den politiska ledningens föreslagna/beslutade/genomförda organisationsförändring i skolan
- 37) Det politiska styret valde att följa resultatet i folkomröstningen
- 38) Parti i kommunen som innehade posten som kommunstyrelsens ordförande
- 39) Kso-partiets förändring i valresultat från valet till kommunfullmäktige 2010 till 2014
- 40) Kso-partiets förändring i valresultat från valet till kommunfullmäktige 2010 till 2014 justerat för förändringen i riksdagsvalet

### **3. Liten andel proteströster**

Den totala andelen proteströster var därför relativt liten i de flesta fallen, i genomsnitt har 25 procent aktivt röstat emot kommunens planer. Här sticker framförallt Neråkra kommun ut där det aktiva proteströstandet var så högt som 37 procent – det var också den enda kommunen där de styrande politikerna valde att formellt dra tillbaka sina föreslagna reformer (åtminstone tillfälligt).

### **4. Flera kso-partier backar i det nästkommande kommunfullmäktigevalet**

Den genomsnittliga tillbakagången i kommunfullmäktigevalet 2014 för de styrande kso-partierna i de åtta kommunerna var hela 6,63 procent. Justerar man för resultatet i riksdagsvalet i samma kommun, det så kallade nettoresultatet, blir den genomsnittliga nedgången 3,28 procent. Det är dock omöjligt att fastslå att det är skolfrågan som ligger till grund för de förändringarna – det kan mycket väl vara andra frågor som mer eller mindre ligger till grund för förändringarna i valresultaten.

Även om det skulle vara skolfrågan som ligger till grund för de här förändringarna vet vi heller inte om väljarna valde att proteströsta mot själva skolreformen (sakfrågan) eller om väljarna proteströstade emot att de folkvalda politikerna valde att bortse ifrån resultatet i folkomröstningen (formfrågan). Det är naturligtvis omöjligt att fastslå några samband med så här få fall, men fallet Neråkra indikerar ändå att väljarnas benägenhet att proteströsta knappast blir mindre bara för att de ansvariga politikerna backade och följde resultatet i folkomröstningen. I alla de sex kommuner där de styrande politikerna inte backade från sina planer utan istället gick emot folkomröstningsresultatet hade kso-partierna ett betydligt bättre resultat än kso-partiet i Neråkra i det efterkommande fullmäktigevalet.

Det är således också stor variation mellan de olika kommunerna i studien där kso-partiet backade med 10,6 procentenheter i Arköping; 13,0 i Ål-hundra samt hela 15,1 procentenheter i Neråkra i kommunfullmäktigevalet 2014. I de övriga fem kommunerna tappade kso-partierna generellt endast några enstaka procentenheter. Justerar man för riksdagsvalsresultatet i kommunernas (nettoresultat) har valresultatet för kso-partierna i flera av de kommunerna till och med utvecklats till ett plus.

Tabell 2 sammanfattar de svar politikerna gett på frågorna om anledningen till de reformerade skolorganisationerna samt hur man såg på folkomröstningarna.

## Sammanfattning: de politiska ledarnas perspektiv på åtta folkomröstningar (tabell 2)

| Kommun     | Varför om-organisation i skolan?   | Följde ni resultatet i folkomröstningen?   | Spelade valdeltagandet någon roll?  | Inställning till lagen om förstärkt folkinitiativ   |
|------------|--|--|---|---|
| "Bytorp"   | Antalet skolor i kommunen behövde anpassas till ett minskat elevunderlag   | Nej – skolorna var redan nedlagda innan folkomröstningen. De flesta eleverna ville inte flytta tillbaka          | Till viss del, men i praktiken var det aldrig aktuellt att öppna skolorna igen  | Det bör vara omöjligt att genomdriva folkomröstningar i redan genomförd fråga   |
| "Ålhundra" | Nya kompetenskrav på lärare<br>Krav på speciallokaler  | Kso – nej, brist på saklig debatt samt lågt valdeltagande<br>BUN-ordf: det gick inte att bortse ifrån resultatet | Kso: Ja<br>BUN-ordf: Nej  | För enkelt att stoppa reformer utan att ta ansvar för helhet  |
| "Neråkra"  | Nya kompetenskrav på lärare<br>Bättre kvalitet i undervisningen<br>Lägre kostnader                                 | Ja – det var ohållbart att gå vidare med samma förslag – för mycket smutskastning och osaklig debatt.            | Ja, en viktig till varför man började om med en ny utredning (som i sin tur resulterade i att en av skolorna stängdes.) | –   |
| "Åsby"     | Nödvändigt att anpassa antalet skolor till antalet elever<br>Nya kompetenskrav på lärare<br>Krav på speciallokaler | Nej – behovet av en reform var stort.<br>En "klockren fråga för den representativa demokratin"                   | Ja, endast 17 procents valdeltagande.   | För enkelt för oppositionen att utnyttja lagen till att ställa till oordning. Svårt att hålla ihop en helhet med folkomröstningar |



Tabell 2, forts.

| Kommun       | Varför omorganisation i skolan?  | Följde ni resultatet i folkomröstningen?   | Spelade valdeltagandet någon roll?  | Inställning till lagen om förstärkt folkinitiativ  |
|--------------|--|--|---|--|
| "Någestad"   | Ett långvarigt behov av att anpassa lokalerna till ett minskat eleverunderlag. Nya skollagen direkt utlösande faktorn        | Nej – man var redan från början klar över att reformen var viktigare än ev. opinionsmässiga konsekvenser                         | Ja, ett lika stort valdeltagande som i vanliga val hade skapat ett annat läge | Det är för lätt för oppositionen att utnyttja folkomröstningen till att försvaga den styrande politiska majoriteten    |
| "Smalholmen" | Nya kompetenskrav på lärare. Bättre kvalitet i undervisningen. Lägre kostnader   | Nej – nödvändigt beslut att fatta förr eller senare. Brist på saklig debatt  | Inte för de högsta politiska ledarna  | Försämrar förutsättningarna för den representativa demokratin  |
| "Årjöping"   | Långvarigt minskat eleverunderlag. Dåliga skolresultat. Förändringar i skollagen   | Nej – det fanns inget rimligt alternativ till förändringen. Eleverna hade redan rotat sig i den nya skolan                       | I praktiken inte eftersom utbildningen redan var flyttad                      | Oroande lätt att få till en folkomröstning som skapar stora problem  |
| "Ödlanda"    | Minskade eleverunderlag i delar av kommunen. Ekonomiska problem i den ansvariga nämnden. Utveckla och förbättra verksamheten | Ja – kommunen ska utvärdera gällande skolorganisation och i dialog med berörda parter ta fram en långsiktig hållbar organisation | Nej   | Alldeles för lätt för oppositionen att utnyttja lagen till att ställa till oreda och försvaga den sittande majoriteten |

Även här framkommer några tydliga mönster:

### **Underliggande behov av att förändra skolorganisationerna**

I nästan alla de studerade fallen fanns det ett underliggande behov av att minska antalet skolor till ett minskande eleverunderlag i delar av eller i hela kommunen. I några av kommunerna hade ett uttalat behov av att förbättra skolresultaten dessutom legat bakom förändringarna i skolorganisationen – eleverna var i behov av bättre lokaler eller t o m en helt ny pedagogisk miljö. I nästan alla fall var den nya skollagens skärpta krav på lärarbehörighet samt speciallokaler en viktig eller t o m direkt utlösande faktor till förändringarna.

### **Fördröjning av samt negligerande av folkomröstningarna**

Flera av de ansvariga politikerna upplevde således inget alternativ till de genomförda reformerna, vilket är en förklaring till att man i sex av kommunerna bortsåg från resultaten i de rådgivande folkomröstningarna. Det generellt sett låga valdeltagandet spelade en viss roll i en del av de kommunerna, men flera av de ansvariga politikerna var beredda att gå vidare med den föreslagna reformen oavsett deltagandet och resultaten i folkomröstningarna. När politikerna i vissa fall dessutom avsiktligt eller oavsiktligt fördröjde folkomröstningen så mycket att eleverna redan hade rotat sig i sin nya skola framstod alternativet att gå tillbaka till den gamla skolorganisationen som orealistiskt.

I rapportens inledning ställdes tre övergripande frågor, till vilka vi nu har fått två svar:

- *Hur upplevde de kommunala folkvalda ledarna att folkomröstningsinstrumentet fungerade i arbetet med att resursanpassa och utveckla den kommunala grundskoleverksamheten?*

De upplevde att det hade fungerat dåligt. Dels var det flera som upplevde att det inte gick att lyfta ut en sådan här fråga från det ordinarie representativa beslutsfattandet, en fråga som i många fall dessutom redan var implementerad. Dels var det flera som upplevde att det var för lätt för oppositionen i fullmäktige att utnyttja folkomröstningsinstrumentet till att ställa till stora problem för den styrande majoriteten.

- *Vid en eventuell konflikt, hur valde politikerna att prioritera mellan verksamhetsbehoven och behoven av medborgerlig demokratisk påverkan?*

De upplevde att det fanns en tydlig konflikt och de prioriterade nästan alltid behovet av att resursanpassa och utveckla verksamheten framför behovet av demokratisk medborgerlig påverkan såsom uttryckt i folkomröstningarna.

Studiens tredje övergripande fråga, den om den nya lagen om förstärkt folkinitiativ har resulterat i ökat medborgerligt inflytande, avhandlas härnäst i en analys av de demokratiska implikationerna av de åtta studerade folkomröstningarna.

## 3. Bidrog folkomröstningarna till en bättre demokrati?

De politiska ledarna i den här studien upplevde således att det fanns ett stort behov av att reformera skolorganisationerna. Samtidigt var det svårt att kombinera det reformarbetet med förväntningarna på ökat medborgarligt demokratiskt deltagande genom folkomröstningar. I det sammanhanget kan man fråga sig om de här åtta fallen av folkomröstningar har bidragit till en bättre demokrati: har lagen om förstärkt folkinitiativ skapat bättre förutsättningar för ett mer demokratiskt beslutsfattande i de här lokala skolfrågorna? Har de sammantagna positiva effekterna på medborgarnas möjligheter till demokratisk påverkan vägt upp folkomröstningsinstrumentets negativa effekter på politikernas möjligheter att reformera skolorganisationerna? Kan förbättringen på ett plan således anses kompensera för försämringen på ett annat?

I det sammanhanget är det viktigt att poängtera två av studiens begränsningar. För det första har den här studien endast fokuserat på folkomröstningar om skolorganisationer, vilket är en relativt komplicerad fråga. Folkomröstningsinstrumentet kan mycket väl fungera på ett annat sätt på andra verksamhetsområden. För det andra fokuserar den här studien främst på de ansvariga politikernas perspektiv. Tidningsartiklarna ger visserligen en viss bild av hur t ex medborgarna och oppositionspolitikerna uppfattade de här processerna, men studien gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av vad som hände i de här åtta fallen. Nedanstående analys försöker istället att svara på frågan om folkomröstningarna har bidragit till en bättre demokrati i de här skolfrågorna främst utifrån de ansvariga politikernas perspektiv.

### **Vad är det som är bra i demokratin?**

Det råder en relativt bred konsensus i Sverige om att demokrati är något bra och eftersträvänt. Demokratin har i det närmaste blivit en överideologi som, till skillnad från andra ideologier såsom socialismen och liberalismen,

enbart fokuserar på metoden för det politiska beslutsfattandet.<sup>41</sup> Det råder därutöver en relativt stor konsensus kring definitionen av demokrati som ”en politisk procedur som kännetecknas av att folket utövar den politiska makten under jämlika former” – att demokrati således kombinerar folkakt med politisk jämlikhet.<sup>42</sup>

Alla verkar dock inte lika eniga om vad som verkligen utgör en bra demokrati, vilket inte minst har varit tydligt i de här studerade fallen. I de tidningsartiklar som beskriver de åtta fallen uttalar sig ofta engagerade medborgare om hur odemokratiskt de ansåg att de ansvariga politikerna hade agerat. Samtidigt hävdade flera av politikerna att medborgarna var okunniga om framförallt den representativa demokratins förutsättningar. De här olika bedömningarna grundar sig förmodligen i olika utgångspunkter för vad som är bra i demokratin, vad som utgör dess kärna och hur den därmed idealt bör fungera.

Ofta görs en uppdelning mellan tre olika demokratimodeller såsom valdemokrati, deltagardemokrati och samtalsdemokrati,<sup>43</sup> dock med lite olika applikationer och begrepp. Jan Teorell använder t ex en kategorisering där politiskt deltagande som syftar till påverkan utgör en responsiv demokrati-modell. Deltagande som direkt beslutsfattande är å andra sidan ett deltagande som syftar till att medborgaren själv kan vara med och bestämma – en direkt demokrati. I Teorells tredje demokratimodell ligger fokus på diskussionerna kring olika frågor – en deliberativ demokrati.<sup>44</sup> Med utgångspunkt i den här studiens syfte och empiriska material där folkomröstningarna och de representativa beslutsfattarna står i centrum används här begreppen *representativ demokrati*, *direkt demokrati* samt *deliberativ demokrati*.

#### **Analys utifrån ett direktdemokratiskt perspektiv**

Kärnan i den direkta demokratimodellen är medborgarnas direkta deltagande i det formella politiska beslutsfattandet – legitimiteten för systemet är grundat i medborgarnas möjligheter att påverka i enskilda frågor. Folkomröstningar utgör därför det mest uppenbara verktyget för en politisk process som kan beskrivas i termer av en direkt demokrati. Den form av demokrati som ofta åsyftas när vi hänvisar till demokratin i antikens Aten är den direkta demokratin. Medborgarna i Aten, vilka i realiteten utgjorde en relativt liten andel av alla invånare i staden, samlades på någon offentlig plats och röstade i enskilda politiska frågor. Jean-Jacques Rousseaus bild av sin hemstad Geneve

41) Tingsten 1945, jämför Hermansson 2003. 42) Hermansson 2003 s. 292.

43) Giljam och Hermansson 2003. 44) Teorell 2003

utgör ett annat liknande historiskt exempel på en demokrati där de politiska besluten fattades direkt av medborgarna utan några politiska representanter.<sup>45</sup>

I och med att de politiska enheterna växte kraftigt i storlek samt att betydligt fler (t ex kvinnor) fick möjlighet att delta i de demokratiska processerna kom den representativa demokratin att alltmer utgöra den vanligaste demokratiformen. Det blev betydligt svårare att tillämpa ett direkt demokratiskt beslutsfattande med många miljoner röstberättigade i ett land jämfört med några hundratals eller möjligtvis tusentals röstberättigade män i en enskild stad. Folkomröstningar som ett direkt och därmed även ett deltagardemokratiskt instrument används därför numera generellt som ett komplement till den representativa demokratin.

#### ***Medborgarnas förmåga att ta politiskt ansvar***

Ett vanligt förekommande argument för appliceringen av direkt demokrati där alla medborgare har möjlighet att rösta i enskilda politiska frågor är att mer medborgerlig delaktighet i det politiska beslutsfattandet har ett starkt egenvärde. När Benjamin Barber skiljer på en stark och en svag demokrati utgör medborgarnas delaktighet i den politiska processen den centrala variabeln – ju mer medborgarna är med och aktivt tar ansvar för sina gemensamma angelägenheter desto starkare är demokratin.<sup>46</sup>

I de här studerade fallen var just medborgarnas engagemang eller snarare brist på engagemang en central fråga. Valdeltagandet var generellt lågt – i genomsnitt 38 procent där det endast i två fall var över 50 procent och en majoritet av fallen var under 30 procent. I Neråkra kommun, där valdeltagandet var 54 procent såg de styrande politikerna det som ett tecken på att det fanns ett starkt medborgerligt engagemang i frågan och att man därför skulle ta hänsyn till valresultatet när frågan formellt avgjordes på den representativa politiska arenan.

#### ***De ansvariga politikerna bortser från demokratimodellens kärna***

I en stor majoritet av kommunerna valde emellertid de styrande politikerna att bortse ifrån valresultatet, vilket måste ses som ett väldigt stort tillkortakommande i en demokratisk modell vars kärna är medborgarnas möjlighet att vara med och bestämma i enskilda frågor. I några av kommunerna hade de ansvariga politikerna redan innan folkomröstningen deklarerat att de inte tänkte ta hänsyn till densamma, i flera av de övriga kommunerna användes

45) För mer nutida internationella erfarenheter av folkomröstningar se t.ex. Wallin 2007, Jungar 2007 och Wänström 2014. 46) Barber 1998

det låga valdeltagandet som ett av flera motiv till att man inte tänkte följa resultatet.

I det sammanhanget finns emellertid även ett tredje problem – ett ytterligare hinder mot applikationen av en direkt demokrati i skolorganisationsfrågorna. I flera av kommunerna, var organisationsreformen så långt kommen eller t o m färdigställd under tidpunkten för folkomröstningen att det var svårt att se hur man skulle kunna gå tillbaka till den gamla organisationen. På flera håll fanns det därför ett missnöje med att de ansvariga politikerna var snabba med att implementera sakbeslutet (den reformerade skolorganisationen) men inte fullt så snabba när det gäller implementeringen av den demokratiska formfrågan (folkomröstningen). Den här sortens politiska manövrerande är inget unikt för de här åtta fallen – Jungar identifierade liknande problem i sin folkomröstningsstudie.<sup>47</sup> Grundlagsutredningen 2008 diskuterade också den frågan:

*Ett folkinitiativ bör leda till att en folkomröstning hålls inom skälig tid. [...] Det är enligt vår mening en sak för fullmäktige att med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet finna en lämplig tidpunkt för omröstningen. Något behov av att närmare reglera denna fråga föreligger inte.<sup>48</sup>*

Med facit i hand, åtminstone i relation till skolorganisationsfrågor, kan man dock konstatera att de ansvariga politikerna i flera fall inte har tagit tillräckligt med hänsyn till omständigheterna för att direktdemokratin skulle kunna få ordentligt genomslag.

Sammanfattningsvis kan vi således konstatera att de åtta fallen knappast kan betecknas som några bra demokratiska processer utifrån ett direktdemokratiskt perspektiv – de låga valdeltagandena och framförallt de ansvariga politikernas hantering av såväl själva folkomröstningarna som resultaten av desamma påvisar stora direktdemokratiska tillkortakommanden.

### **Analys från ett deliberativt demokratiskt perspektiv**

Under de senaste 30 åren har det vuxit fram en samtalsorienterad kritik mot de demokratiska teoribildningar som bygger på omröstningar och voterings. Den teoribildning som legat bakom den här kritiken är inte alldeles enhetlig och går under lite olika beteckningar såsom t ex *diskursiv demokrati*, *samtalsdemokrati* eller som här *deliberativ demokrati*. Den gemensamma nämnaren är dock just kommunikationen mellan medborgarna – det är de-

47) Jungar 2013 48) SOU 2008:125 s. 251

liberationen (överläggningarna) och de goda argumenten som utgör den centrala legitimitetsgrunden.<sup>49</sup>

En del i den här kritiken mot den representativa valdemokratien delar de deliberativa demokratiförespråkarna med dem som förordar en direkt demokrati: de vill se större möjligheter till medborgerlig demokratisk påverkan mellan de ordinarie valen. Avsaknaden av konstruktiva diskussioner innan folkomröstningen utgör dock ett minst lika stort problem. Ur ett deliberativt demokratiskt perspektiv bör nämligen frågan om vilket politiskt beslut som ska fattas idealt grundas i en överläggning/diskussion medborgare emellan där det skapas en konsensus kring ett specifikt beslutsalternativ. Istället för att avgöra en fråga i en omröstning bör man således idealt diskutera frågan tills alla överens om vad som är bäst. I den sortens samtal bör bli olika former av makt och egenintressen neutraliseras. Samtidigt är det viktigt att alla medborgare har möjlighet att framföra och ifrågasätta argument och att man försöker se gemensamma angelägenheter ur varandras perspektiv.<sup>50</sup>

#### ***Avsaknad av reella diskussioner***

Flera av kommunföreträdarna i såväl den här som tidigare studier vittnar emellertid om att det är svårt att skapa bra konstruktiva diskussioner kring förändringar i skolorganisationer och då inte minst skolnedläggningar. De flesta politiska beslutsfattarna i den här studien bekräftar därmed resultaten från en tidigare studie där kommunföreträdarna påtalade att emotionellt laddade egenintressen i skolnedläggningsfrågor stod i vägen för försöken till en konstruktiv medborgardialog.<sup>51</sup> Några av de politiska ledarna i den här studien anförde bristen på en konstruktiv debatt som en orsak till att de inte följde utslaget i folkomröstningen. Samma brist på debatt användes också som en förklaring till det låga valdeltagandet i folkomröstningarna – att den breda allmänhet som inte hade ett emotionellt laddat egenintresse i frågan aldrig riktigt förstod vad frågan handlade om och därmed valde att inte delta i folkomröstningen.

#### ***Instrumentet genererar en bättre dialog?***

Det fanns emellertid några enskilda deliberativa ljuspunkter i den här studien. BUN-ordföranden i Åsby utesluter inte att hela processen möjligtvis skulle kunna ha fått en betydligt smidigare politisk behandling om hen sett till att det fanns ett gediget beslutsunderlag när reformen började diskuteras

49) Giljam och Hermansson 2003 50) Habermas 1998 51) Wänström 2013

i BUN. När väl oppositionen i BUN fick ta del av det omfattande beslutsunderlag som tjänstemännen till slut tog fram (efter folkomröstningen) försvann mycket av det motstånd som fanns i BUN och fullmäktige mot den föreslagna organisationsförändringen. Hade samma beslutsunderlag varit tillgängligt redan när förslaget presenterades i BUN första gången utesluter inte BUN-ordföranden att oppositionen redan då ställt sig bakom planerna och därmed inte skapat något utrymme för en folkomröstning. Trycket på den styrande politiska majoriteten att ta fram bra beslutsunderlag som kan ligga till grund för bredare diskussioner skulle således potentiellt kunna öka om oppositionen kan ”hota” med att understödja ett folkomröstningsinitiativ om de upplever att det saknas tydliga fakta som understödjer det aktuella förslaget.

I Neråkra kommun, där valdeltagandet var 54 procent, såg de styrande politikerna folkomröstningsresultatet som ett bevis för att man inte hade haft en tillräckligt bra dialog med medborgarna i skolorganisationsfrågan. Den politiska ledningen backade därför från sina planer för att istället börja om och genomföra medborgardialogen på ett annat sätt innan man fattade ett nytt och då mindre omfattande skolnedläggningsbeslut. I studien finns således två exempel på hur folkomröstningarna indirekt potentiellt eller t o m verkligen har genererat bättre förutsättningar för deliberativa diskussioner och bredare samsyn kring de aktuella frågorna. Det är dock viktigt att poängtera att det stora flertalet av respondenterna inte verkade se några sådana positiva deliberativa effekter i deras specifika fall.

### **Analys från ett representativt demokratiskt perspektiv**

Politikerna som kommit till tals i den här studien företräder den kommunala representativa demokratin och det är därmed inte förvånande att de generellt tar ställning för den representativa demokratins grundprinciper. Den centrala legitimitetsgrunden i en valdemokrati, vilken den representativa demokratin är ett uttryck för, är att det går att byta ut de politiska representativa beslutsfattarna i nästa val.<sup>52</sup>

### **Vad innebär demokratisk representation?**

En central fråga i den representativa demokratimodellen är vad som innefattas i begreppet *representation*? Hanna Pitkin ger oss ett ofta använt svar på den frågan. Hon hävdar att det är de beslut som genomförs snarare än de egenskaper och sociala egenskaper som den folkvalda politikern besitter som

52) Giljam och Hermansson 2003



är viktigt. Representanternas förmåga att lyssna på dem man representerar är en annan central faktor, speciellt i kontroversiella frågor. Lyhördheten kan dock innefatta olika utslag med alltifrån att man anpassar sig till de representerades uttalade vilja till att man kommunicerar att man har hört och förstått vad de representerade säger men ändå väljer att gå vidare med sina ursprungliga planer.<sup>53</sup>

Det mest centrala i Pitkins teori om representation, åtminstone i kontexten av den här studien, är innebörden i begreppet *intresse*. ”Representanterna får hamna i varaktig konflikt med de representerades uttalade önskemål endast under förutsättning att de har en god förklaring till varför de representerades nuvarande uppfattningar inte överensstämmer med deras verkliga intressen.”<sup>54</sup> De representativa beslutsfattarna behöver således inte ha övertygat medborgarna om varför en reform är rätt vid beslutstillfället. Har man däremot vid nästa val inte lyckats övertyga en majoritet av medborgarna om att den aktuella reformen ligger i deras intresse får man vara beredd på att bli utbytt i nästa val.

Det stora flertalet av politikerna i den här studien gav uttryck för en sådan tolkning av sitt representativa demokratiska uppdrag. De ansåg sig ha kunskaper och insikter som motiverade varför det var rätt av dem att gå emot uttalade medborgaropinioner. Tyckte inte väljarna att de som folkvalda kommunala beslutsfattare använde sina representativa politiska mandat på ett bra sätt så fick väljarna ge sitt mandat till någon annan i det nästkommande valet. De intervjuade politikerna kommunicerade samtidigt en tilltro till att medborgarna efterhand skulle uppleva att den nya skolorganisationen skulle vara bra – inte minst om/när eleverna själva upplevde att det blivit bättre.

#### **Försöken att komplettera snarare än ersätta den representativa demokratin**

Under de senaste 25 åren har det genomförts en rad olika statliga offentliga utredningar som på ett eller annat sätt berört den kommunala demokratin. Inte i någon av de utredningarna har det framkommit några skarpa förslag på att ersätta den representativa valdemokratins dominerande ställning med en deliberativ eller direktdemokratisk ordning.<sup>55</sup> Istället har det framkommit och i vissa fall genomförts förslag där direktdemokratiska eller deliberativa demokratiska instrument förväntas komplettera och därmed samexistera med den representativa valdemokratin.

53) Pitkin 1967, jämför Essiasson 2003 54) Pitkin 1967 s. 209-10, jämför Essiasson 2003 s. 44-45  
55) Jacobsson 1999

Lagen om förstärkt folkinitiativ utgör ett exempel på en sådan lösning: det har blivit lättare att få till stånd en folkomröstning (ett direktdemokratiskt instrument) men den avgörande makten finns fortfarande kvar på de representativa demokratiska beslutsarenorna. Varken borgerliga eller socialdemokratiska regeringar har velat ge olika mellanvalsdemokratiska instrument något annat än rådgivande status. Det finns därför stora möjligheter för enskilda medborgare att genom t ex folkomröstningar, samråd och informationsmöten kommunicera sin uppfattning i enskilda sakfrågor, men de folkvalda representativa beslutsfattarna avgör själva hur mycket de vill anpassa sig till vad som kommuniceras inom de forumen.

### ***Helheten försvinner i processen?***

Flera kommunala beslutsfattare i den här studien har dock uttryckt en skepsis mot en ordning där medborgarna och oppositionen kan tvinga fram en folkomröstning vid sidan av det traditionella representativa beslutsfattandet. Deras invändningar kan lite grovt härröras till två problem. För det första hänvisade man ofta till behovet av att identifiera konstruktiva lösningar som passar in i en bredare helhet. Den nuvarande lagstiftningen gör det, enligt de här kommunpolitikerna, för lätt för en minoritet i fullmäktige att kraftigt försvåra genomförandet av en reform utan att identifiera en alternativ helhetslösning.

Kritiken riktas således inte i första hand mot de medborgare som engagerat sig mot de styrande kommunpolitikernas planer. Kritiken är istället riktad mot att folkvalda representanter i de kommunala beslutsförsamlingarna relativt enkelt kan utnyttja ett lokalt missnöje till att obstruera vad den styrande majoriteten upplever vara nödvändiga reformer utan att oppositionen behöver ta något ansvar för att en alternativ lösning genomförs. I några av de studerade kommunerna upplevde de styrande politikerna till och med att oppositionen i första hand inte var intresserad av den aktuella sakfrågan utan istället enbart använde folkomröstningsinstrumentet till att allmänt försvåra för och försvaga det politiska styret.

### ***Färre som är beredda att ta ett representativt kommunalt helhetsansvar?***

De styrande politikernas andra övergripande invändning mot det nuvarande systemet med förstärkt folkinitiativ är en förlängning av det första problemet. De uttrycker farhågor om att det med den nya lagen kommer att bli svårare att behålla och rekrytera politiker till ledande positioner inom kommunerna. Även här hänvisar flertalet av politikerna till förväntningarna på att de ska ta

ett helhetsansvar för kommunens verksamhet och ekonomi. De har bl a till uppgift att se till att hela den kommunala verksamheten följer de av staten föreskrivna reglerna och målen samtidigt som de måste ta ansvar för att kommunen har en ekonomi i balans.

För att infria de förväntningarna menar de att det är viktigt att de också har makten att fatta beslut som är impopulära i vissa led. Det kommer alltid att finnas enskilda grupper av medborgare och anställda i kommunen som påverkas negativt av enskilda beslut, men att samma beslut ändå är nödvändiga att fatta med omsorg om kommunens totala verksamhet och samlade ekonomi. Även om folkomröstningsinstrumentet endast är rådgivande anser politikerna att det ändå skapar stora problem. Precis som det framgått i tidigare studier<sup>56</sup> är det ofta processen som föregår och inte minst de sociala aspekterna som är jobbigast när impopulära ska fattas. Det finns därför en farhåga bland politikerna i den här studien om att färre vill ta på sig ett politiskt helhetsansvar om de redan jobbiga planerings- och beslutsprocesserna riskerar att bli ännu längre och stökigare till följd av folkomröstningsinstrumentet. Kontroversen kring flera av de här åtta lokala skolreformerna verkar också ha varit mer eller mindre avgörande anledningar till att några av de politiska ledarna i studien har valt att kliva av sina politiska uppdrag.

### **Tunga invändningar bekräftas**

Sammantaget finns det således en rad demokratiska problem som har framkommit i den här studien. Mikael Giljam<sup>57</sup> har listat elva olika invändningar som framförts mot det deltagardemokratiska idealet. Han avfärdade sju av dem som lätt eller ganska lätt vägande, bl a att det leder till ett mindre effektivt beslutsfattande. Kvar finns dock fyra invändningar som Giljam sätter större tyngd vid och som alla är mer eller mindre påtagliga i de här åtta fallen.

Giljams tyngsta invändning är att deltagardemokratien ofta kommer i konflikt med den politiska jämlikheten. Den här invändningen är förmodligen mest påtaglig på andra deltagardemokratiska arenor för medborgerlig påverkan (t ex samrådsmöten) där det ofta är de som redan har stora kunskaper och framförallt ett stort politiskt engagemang som deltar och därmed ges möjlighet att förstärka redan existerande politiska ojämlikheter. Det låga valdeltagandet i de här folkomröstningarna skulle dock kunna vara ett tecken på att även folkomröstningarna kan ha haft den sortens negativa effekter på den politiska jämlikheten. Giljams andra tyngre invändning är något som ofta framkommit i den här studien – att deltagardemokratiska processer lätt

56) Wänström 2013 57) Giljam 2003

kommer i konflikt med det politiska helhetstänkandet. Flertalet av kommunföreträdarna studien påtalade tydligt att det inte gick att lyfta ut frågan om en enskild skola från en bredare kommunal helhet på det sätt som folkomröstningen antydde.

### **Medborgarnas engagemang och egenintresse**

Giljams tredje invändning är att medborgarna inte vill delta i deltagardemokratiska proceser. Det låga valdeltagandet skulle således också kunna tolkas som att en majoritet av medborgarna inte vill engagera sig i den här sortens deltagardemokratiska procedurer. Den slutsatsen kan också underbyggas av studier som pekar på att en stor majoritet av medborgarna i Sverige föredrar valdemokratin framför deltagardemokratin och att den andelen dessutom har vuxit under senare år.<sup>58</sup>

Giljams fjärde tyngre invändning är att det främst är egenintresset som driver medborgarnas deltagardemokratiska engagemang. Flertalet av politikerna i den här studien upplevde att så var fallet. Tittar man dessutom närmare på vilka som tog initiativ till samt röstade i folkomröstningarna finns det en väldigt tydlig koppling till de områden som berördes mest av de föreslagna reformerna. Även politikerna i en tidigare studie om skolnedläggningar påtalade att det var egenintressen eller åtminstone starkt koncentrerade lokalintressen (byapolitik) snarare än en bredare omtanke om kommunens övergripande utveckling som låg bakom mycket av engagemanget.<sup>59</sup>

I det sammanhanget kan man fråga sig om medborgarna emellanåt kan ha svårt att skilja på rollen som brukare/kund i den kommunala verksamheten och rollen som medborgare i den demokratiska processen? Många kommuner uppmanar sina *brukare* att engagera sig och komma med förslag till förbättringar i den konkreta verksamheten – i den rollen förväntas individerna således framhäva sina egna behov i relation till den specifika verksamheten. De kommunala politikerna förväntar sig å andra sidan ofta att de *medborgare* som engagerar sig i den demokratiska processen gör det utifrån ett helhetsperspektiv och en omsorg om det allmänna bästa.

### **Ett negativt tillskott till den kommunala demokratin**

Vi kan således konstatera att det finns en relativt samstämmig bild hos de åtta kommunala folkvalda ledarna av att de här folkomröstningarna om skolorganisationerna inte passade in i den rådande kommunala politiska beslutsstrukturen. Eftersom politikerna delvis eller helt bortsåg ifrån resul-

58) Essiasson, Giljam & Persson 2012, se också Erlingsson & Persson 2014. 59) Wänström 2013

taten av folkomröstningarna är det heller knappast någon djärv gissning att de medborgare som var engagerade i folkinitiativen upplevde att det demokratiska systemet inte fungerade. (Tidningsartiklarna indikerar också tydligt att så var fallet.)

I den teoretiska analysen ovan framkommer visserligen några enstaka potentiella och faktiska deliberativa positiva effekter av folkomröstningarna – det är möjligt att ”hotet” om folkomröstningar gör de kommunala politiska ledarna mer benägna att skapa bra förutsättningar för en reell diskussion innan de formella besluten fattas. Sammantaget bekräftar ändå den här studien Jungars slutsats att de direktdemokratiska instrumenten har ”utvidgat medborgarnas möjligheter till deltagande. Däremot tycks deltagandet inte ha resulterat i ett ökat inflytande.”<sup>60</sup> Till skillnad från tidigare har det blivit lättare för medborgarna att få till en folkomröstning, vilket har gett medborgarna en längre tidsperiod att engagera sig i en specifik fråga. Slutresultatet har dock ändå blivit detsamma: politikerna har hållit fast vid sina ursprungliga planer. I realiteten har lagen om förstärkt folkinitiativ således försenat de ansvariga politikernas avfärdande av de engagerade medborgarnas initiativ.

Om det med de utökade möjligheterna till formellt *deltagande* inte följer utökade möjligheter till *inflytande* riskerar de sammantagna demokratiska effekterna att bli negativa med ökad frustration och minskad tilltro till det demokratiska politiska systemet som följd.<sup>61</sup> I början på den här teoretiska analysen ställdes frågan om *de sammantagna positiva effekterna på medborgarnas möjligheter till demokratisk påverkan kan väga upp folkomröstningsinstrumentets negativa effekter på politikernas möjligheter att reformera skolorganisationerna?* Svaret på den frågan är ett entydigt *nej*. Politik handlar ofta om att väga olika legitima behov mot varandra. I det här fallet har de ansvariga politikerna upplevt att det kommunala folkomröstningsinstrumentet har begränsat deras handlingsutrymme i arbetet med att reformera den kommunala skolorganisationen. Den sortens försämringar skulle dock potentiellt kunna ha uppvägs av en förstärkning av den lokala demokratin. Det finns emellertid inget i den här studien som pekar på att de negativa effekterna på politikernas handlingskraft har uppvägs av några positiva demokratiska effekter eftersom medborgarnas reella demokratiska påverkansmöjligheter inte har ökat till följd av folkomröstningarna.

60) Jungar 2013 s. 29    61) Jarl 2003

## 4. Förutsättningarna för att kombinera kommunal resursanpassning och verksamhetsutveckling med direkt-demokratisk påverkan

Slutsatsen i det förra avsnittet, att de här folkomröstningarna till största delen haft en negativ påverkan på den kommunala demokratin, väcker frågan om det är omöjligt att förstärka den kommunala demokratin med den här sortens mellanvalsdemokratiska instrument. En del forskare har pekat på att det helt enkelt är väldigt svårt att kombinera olika demokratiideal:

*Till sist handlar kontroversen mellan demokratiidealen inte enbart om den goda viljan. Även om den finnes, förslog den inte mot idealens oförsönliga logiker. Varken önskvärdheter eller nödvändigheter kan kompensera principiella omöjligheter.<sup>62</sup>*

I värsta fall är det således möjligt att vi måste acceptera att det, åtminstone på skolorganisationsområdet, är väldigt svårt att komplettera den representativa valdemokratin med olika former av direktdemokratiska instrument – att den sortens försök att stärka demokratin istället leder till en sämre fungerande demokrati. Eller, som Giljam och Hermansson uttrycker det, att ”medicinen tar död på patienten.”<sup>63</sup> Den här studien bekräftar till stora delar den bilden – att folkomröstningarna har gjort större skada än nytta för den lokala demokratin. Det skulle därför vara lätt att motivera att den här rapporten avslutas med slutsatsen att det inte går att kombinera ett effektivt representativt demokratiskt beslutsfattande med direktdemokratisk påverkan genom folkomröstningar.

62) Amnå, 2003, s.124    63) Giljam och Hermansson 2003 s. 10.

## Öka acceptansen för instrumentet

Låt oss ändå avslutningsvis titta närmare på några eventuella förbättringspotentialer för det kommunala folkomröstningsinstrumentet. Ett sätt att komma runt problemet med att de politiska ledarna inte respekterar resultaten är att lagstifta om bindande folkomröstningar – att kommunerna måste följa resultaten. Det skulle emellertid betyda ett stort paradigmskifte i den kommunala demokratin och något som statsmakterna hittills har varit väldigt tveksamma till. En något mindre drastisk förändring vore att lagstifta om att ett folkiniciativ måste behandlas och verkställas inom en snäv tidsram för att på så sätt säkerställa att frågan man folkomröstar om fortfarande har praktisk relevans.

I det stora hela framstår det dock som svårt att lagstifta fram en positiv inställning hos de ansvariga politikerna – åtminstone inte utan att beslutsfattarna upplever att processen verkar rimlig. När 9 000 kommunpolitiker på olika nivåer i en annan studie tillfrågades om deras inställning till folkomröstningar svarade endast 35 procent att de gärna såg fler kommunala folkomröstningar. Bland socialdemokrater och moderater, vilka är de partier som oftast är i direkt styrande position, var stödet för fler folkomröstningar så lågt som 26 respektive 24 procent. Bland de kommunpolitiker i majoritetsposition som genomförde folkomröstningar 2011–2012, d v s de som haft praktisk erfarenhet av instrumentet, var stödet för fler folkomröstningar så lågt som 16 procent.<sup>64</sup>

### ***Statliga stöd eller krokben till kommunal verksamhetsutveckling?***

Den här och tidigare studier pekar således på att de flesta kommunpolitikerna inte vill se mer folkomröstningar, vilket i sin tur förmodligen är en viktig anledning till att man mer eller mindre har motarbetat ett konstruktivt genomförande av desamma. Vill man öka möjligheterna till medborgerlig demokratisk påverkan genom folkomröstningar bör man således identifiera olika reformer som kan öka acceptansen för folkomröstningar hos de kommunala beslutsfattarna. Vad kan man göra för att de styrande politikerna ska understödja eller åtminstone inte motarbeta den här sortens processer?

I den här studien har flertalet ansvariga kommunala politiker ställt behovet av resursanpassning och verksamhetsutveckling över behovet av ytterligare medborgerligt politiskt deltagande mellan valen. Det är tydligt att många av dem har upplevt den nya skollagen som ett stöd i det arbetet, men de har

64) Karlsson och Giljam 2014.

också indikerat att det till följd av den nya skollagen skulle vara svårt för dem att följa resultatet av folkomröstningarna även om de så ville.

Det ska visserligen inte uteslutas att politikerna i den här studien har överdrivit betydelsen av legitimationskraven i den nya skollagen. T ex hävdar den minister som drev igenom lagen, Jan Björklund, att det finns regler i den nya lagstiftningen som gör det möjligt att behålla små skolor. De kommunpolitiker som lägger ner skolor och skyller på den nya lagstiftningen kallar Björklund därför för ”fegisar”. Björklunds partikamrat, den folkpartistiska ordföranden i Barn och utbildningsnämnden (BUN) i Karlskrona, gör emellertid inte samma bedömning. ”För att få en skola att innehålla allt det som skollagen kräver behövs minst 100 elever” hävdar han. SKL:s utredare på området förutspår att det kommer att bli många skolnedläggningar under de närmaste åren bl a till följd av de nya legitimationskraven.<sup>65</sup>

### ***Mer istället för mindre kommunal självständighet?***

I ett bredare perspektiv handlar de här åtta studerade processerna således om de folkvalda kommunala beslutsfattarnas möjligheter att organisera, anpassa utveckla och utveckla den kommunala skolverksamheten i en föränderlig omvärld. Den kraftiga urbaniseringen i Sverige har med stor sannolikhet bidragit till att alternativet att investera stora resurser i små enheter sällan utgjort ett långsiktigt ekonomiskt rimligt och framförallt hållbart alternativ. Samtidigt menar flertalet av politikerna i den här studien att den nya skollagen har varit en viktig anledning till att man valde att centralisera såväl finansiella som kompetensmässiga resurser till större enheter.

De ansvariga politikerna var medvetna om att den sortens centralisering skulle generera protester från olika medborgargrupper. Det har visserligen inte framkomit några indikationer på att medborgarna har protesterat direkt mot den nya skollagen. Däremot utgör medborgarnas reaktioner i förlängningen en indirekt protest mot effekterna av den nya skollagen, en skollag som de ansvariga politikerna upplevde gav dem små möjligheter att agera på något annat sätt.

Den här studien pekar således på att bättre förutsättningar för medborgarligt deltagande och framförallt medborgerligt inflytande förutsätter att de ansvariga politikerna upplever att det finns ett reellt kommunalt handlingsutrymme i frågan. Ett sätt att göra det enklare för de kommunala politiska beslutsfattarna att följa folkomröstningsresultaten är således att utöka snarare

65) SvD 2013-03-04



än att begränsa det kommunala självstyret. I de här fallen handlar det om kommunernas handlingsutrymme på utbildningsområdet och då inte minst de statliga legitimationskraven på lärarna. Mindre nationella riktlinjer skulle således kunna leda till mindre resursanpassning och verksamhetsutveckling i kommunerna – men det skulle å andra sidan också kunna göra det lättare för de ansvariga politiska ledarna att följa resultatet i folkomröstningarna. Statens intresse av att genom lagstiftning ge stöd till olika former av verksamhetsutveckling och likvärdighet i skolan ställs således mot intresset av ökade möjligheter till medborgerlig demokratisk påverkan genom folkomröstningar. Här har vi således en konflikt mellan två olika legitima intressen där det inte är omöjligt att det finns olika uppfattningar om vilket intresse som väger tyngst.

### **Är namnunderskrifter ett optimalt instrument?**

Ett annat sätt att potentiellt höja de kommunala politiska ledarnas acceptans för folkomröstningsinstrumentet skulle kunna vara att förändra namnunderskriftsinstrumentet. Med lagändringen 2011 höjdes kraven på hur namnsamlingarna ska gå till. I många av de studerade fallen av skolnedläggningar har det dock framstått som relativt enkelt att samla ihop de 10 procent namnunderskrifter som krävs för att driva igenom en folkomröstning med den politiska minoritetens stöd. På ytan har det således framstått som om det har funnits en relativt stort medborgerligt engagemang i de här åtta fallen, men när folkomröstningarna om skolorganisationer väl har genomförts har valdeltagandet i många fall ändå varit relativt lågt. En ytterligare höjning av den andel namnunderskrifter som krävs skulle således kunna vara ett sätt att säkerställa att det verkligen finns ett brett engagemang kring frågan, vilket i sin tur förhoppningsvis även skulle generera ett högre valdeltagande i folkomröstningen.

### **Från lokal till kommunal angelägenhet**

Det finns flera exempel i studien på kommuner där valdeltagandet har varit 70–90 procent i enskilda valdistrikt, men där kommunernas sammantagna valdeltagande ändå bara har varit 30–40 procent eftersom valdeltagandet varit så lågt i de övriga valdistrikten. Ett annat sätt att tackla problemet med ett lågt valdeltagande är därför att ställa krav på att det t ex måste finnas namnunderskrifter från minst 10 procent av alla röstberättigade medborgare *i varje enskilt kommunalt valdistrikt*. Med en sådan regel skulle det förmodli-

gen bli väsentligt svårare att samla in de namnunderskrifter som krävs för att tvinga kommunfullmäktige att ta ställning till en folkomröstning. Poängen med en sådan förändring skulle dock vara att öka sannolikheten för att det finns ett engagemang i frågan i hela kommunen – att det inte bara är ett begränsat lokalt missnöje som ligger bakom ett krav på en folkomröstning.

Ett i det sammanhanget mer allvarligt potentiellt problem är att när en medborgare skriver under en namnlista så är hen, till skillnad från i valbåset, allt annat än anonym. Även om en specifik medborgare tycker att det i grunden är rimligt att verksamheten på skolområdet resursanpassas och verksamhetsutvecklas kan det finnas en ovilja mot att skapa en obekvä social situation och säga nej när t ex grannen kommer över och ber om en namnunderskrift. Det borde således finnas andra sätt att mäta av den lokala opinionen i en fråga där risken för att hamna i socialt obekväma situationer begränsas. Här finns det således behov av mer forskning i kombination med olika lokala försök, inte minst försök som involverar internet.

### **Mer forskning behövs**

Den här studien har således enbart studerat de folkomröstningar som har handlat om skolorganisationsfrågor, vilket utgjorde en stor andel av de folkomröstningar som genomförts sedan den nya lagen om förstärkt folkinitiativ trädde i kraft 2011. Det har och kommer dock med stor sannolikhet att genomföras folkomröstningar på många andra områden där den kommunala verksamheten är i behov av resursanpassning och verksamhetsutveckling. I det sammanhanget ligger det nära till hands att överföra resultatet från den här studien av skolorganisationer till andra potentiella folkomröstningsområden. Det är dock inte alldeles självklart att de ansvariga politikerna hanterat resultaten i folkomröstningar på andra områden på samma sätt. Det finns därför ett behov av liknande forskning på fler folkomröstningsområden. Är politikerna lika ovilliga att följa resultaten i folkomröstningarna på de områdena? Upplever de ansvariga kommunala politikerna liknande problem? Det behövs också mer forskning på hur andra grupper upplevde liknande processer, vilket innefattar såväl oppositionsföreträdare, tjänstemän samt engagerade men också oengagerade medborgare.

# Referenser

Amná, Erik (2003) ”Deltagardemokratin – Önskvärd, nödvändig – men möjlig?” i Mikael Giljam & Jörgen Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Barber, Benjamin (1998) *A passion for democracy: American essays*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Erlingsson, Gissur Ó. och Mikael Persson (2014). ”Ingen partikris, trots allt?” i Bergström, Annika och Henrik Oscarsson (red.). *Mittfåra och marginal*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Esiasson, Peter, Mikael Giljam & Mikael J. Persson (2012) ”På folkets sida? Synen på demokrati bland journalister, politiker och medborgare” i Kent Asp (red.) *Svenska journalister 1989–2011*. Göteborgs universitet.

Esiasson, Peter (2003) ”Vad menas med folkviljans förverkligande?”, i Mikael Giljam & Jörgen Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Eurostat (2012) *Urban-intermediate-rural regions. Around 40% of the EU27 population live in urbanregion ...and almost a quarter in rural regions*, Publicerat 2012-03-30, Nedladdat 2012-04-10: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/1-30032012-BP/EN/1-30032012-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-30032012-BP/EN/1-30032012-BP-EN.PDF)

Frostensson, Magnus (2014) Lärarlegitimationen som organisationsfråga, i *Education & Democracy: Journal of Didactics & Educational Policy*; 2014, Vol. 23 Issue 2, s. 45–69.

Giljam, Mikael (2003) Deltagardemokrati med förhinder, i Mikael Giljam & Jörgen Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Giljam, Mikael & Jörgen Hermansson (2003) ”Demokratins ideal och verkligheten” i Mikael Giljam & Jörgen Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Habermas, Jürgen (1998) *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of laws and democracy*. Cambridge: MIT Press.

Hellström, Mikael & Knutsson, Hans (2014) *Resursanpassning och verksamhetsutveckling – vad kommuner gör för att möta framtiden*. Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet, Erfa-rapport 6.

Hermansson, Jörgen (2003) ”Vad är det som är bra med demokratin?” i Mikael Giljam & Jörgen Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Jacobsson, Kerstin (1999) ”Den offentliga demokratisynen”, i Amnå, Erik (red.) *Demokrati och medborgarskap*, SOU 1999:77. Stockholm: Fritzes.

Jarl, Maria (2003) ”Deltagardemokraterna och den representativa demokratin”, i Mikael Giljam & Jörgen Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Jungar, Ann-Cathrine (2007) *Folkomröstningar i Europa : rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater*, SOU:2007:94, Stockholm: Fritzes.

Jungar, Ann-Cathrine (2013) *Det reformerade folkinitiativet. Erfarenheter 2011–2013*. Stockholm: SKL.

Karlsson, David & Mikael Giljam (2014) ”Svenska politikers demokratisyn” i David Karlsson & Mikael Giljam (red.) *Svenska politiker. Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus Förlag.

Kommunallag, SFS 1991:900.

Lag om införande av skollag, SFS 2010:801.

Pierson, Christopher (2007) *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare*. Pennsylvania State university Press.

Pitkin, Hanna (1967) *The Conception of Representation*. Berkley: University of California Press.

SKL (2011) *Framtidens utmaning. Välfärdens långsiktiga finansiering*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Skollag, SFS 2010:800.

SOU 2008:125 En reformerad grundlag.

Teorell, Jan (2003) ”Demokrati och deltagande. Tre ideal i teorin och praktiken” i Mikael Giljam & Jörgen Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Tingsten, Herbert (1945) *Demokratins problem*. Stockholm: Nordstedts.

Valmyndigheten (2014) *Kommunala folkomröstningar*. Nedladdat 2014-06-25: [http://www.val.se/det\\_svenska\\_valsystemet/folkomrostningar/kommunala/index.html](http://www.val.se/det_svenska_valsystemet/folkomrostningar/kommunala/index.html)

Wallin, Gunnar (2007) *Direkt demokrati. Det kommunala experimentalfältet*. Stockholm: Stockholms universitet.

Wänström, Johan, Martin Karlsson & Linda Wänström (2012) *Riskfyllda beslut. Skolnedläggelsers avtryck i kommunala valresultat*. Göteborg: Det Nationella kommunforskningsprogrammet, Rapport 9.

Wänström, Johan (2013) *Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser. Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga*, Göteborg: Det Nationella kommunforskningsprogrammet Rapport 15.

Wänström, Johan (2014) Folkomröstningar – mer demokratisk delaktighet eller mindre politiskt ansvarstagande? i Brita Hermelin (red.) *Kommunstrategiska perspektiv – demokrati, organisation, kunskap och samhällsförändring*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2014:1

### **Tidningsartiklar**

E-K (Eskilstuna-Kuriren) Lundgren fick stort stöd i omröstningen, 2013-06-14, s. 3.

EK (Eskilstuna-Kuriren) Kampen om skolan är ännu inte över, 2014-06-09, s. 6.

VLT (Västmanlands Läns Tidning) Respektera resultatet av folkomröstningen, 2013-04-20, s. 2.

MIV (Mitt i Värmdö) Fortsatt kamp för att slå ihop skolor, s. 4.

NVP (Nacka Värmdö Posten) FP vill lyda folkomröstning, 2013-01-28, s. 7.

SvD (Svenska Dagbladet) Små skolor riskerar stängning. Skärpta krav på behöriga lärare, 2013-01-04, s. 12.

VF (Värmlands Folkblad) Klart med folkomröstning om byskolorna i Årjäng, 2013-01-29, s. 7.

VF (Värmlands Folkblad) Nytt parti med landsbygdsfokus bildas i Sunne, 2013-02-15, s. 5.

