

2003/0030



Nr 2003:12

5 Maj 2003

## AKTIV FASTIGHETS FÖRVALTNING

Nyhetsbladet från Svenska Kommunförbundet om kommunala verksamhetslokaler

### Krympa utan att stympta – Anpassning av verksamhetslokaler då befolkningsunderlaget minskar

*I skriften Krympa utan att stympta diskuteras verksamhetslokaler i Sveriges kommuner mot bakgrund av befolkningsutvecklingen de senaste åren. Då befolkningen minskar i många kommuner ställs beslutsfattarna inför svåra prioriteringar – verksamhetslokalerna är ofta dimensionerade för en större befolkning än idag, och avveckling av lokaler är därför ett uppenbart alternativ.*

Inte sällan blir frågor om nedläggning av skolor "infekterade" och kan på mindre orter uppfattas som förödande. Många skolor har en central roll för en kommuns attraktionskraft, och kan vara viktiga för att behålla de små positiva flyttströmmar som faktiskt finns. Besluten måste också beakta den totala samhällsekonomin, där även kostnader för, i detta fall, skolskjuts skall tas med.

#### Lokalresursplanering och strategier

När befolkningsunderlaget minskar är det extra viktigt att satsa på lokalresursplanering. I skriften presenteras tankgångar och strategier för en sådan planering som kan vara till särskilt stor hjälp i kommuner eller kommundelar med vikande befolkningsunderlag. Strategierna gäller allmänt, men tar sin utgångspunkt i skol- och förskolelokaler.

#### Fyra fallstudier

För att konkretisera problematiken med vikande befolkningsunderlag presenteras fyra fallstudier där de fyra kommuners erfarenheter presenteras. Det konstateras bland annat att det är viktigt att klart tydliggöra vilka principer som skall följas och hur processen skall gå tillväga. Skriften är ett resultat av ett projekt som har initierats och finansierats av Svenska

Kommunförbundets utvecklingsfond för fastighetsfrågor.

#### Beställ skriften

Skriften kostar 175 kronor. Vid köp av 5 eller flera kostar den 125 kronor styck. Skriften kan beställas på telefon 020-31 32 30 eller fax 020-31 32 40. Samtliga skrifter hittar du på: [www.svekom.se/fastighet/index.htm](http://www.svekom.se/fastighet/index.htm) där de även kan beställas

#### Frågor

Frågor som rör innehållet besvaras av Magnus Kristiansson tfn 08-452 79 33 eller Linda Andersson, tfn 08-452 79 52 eller via e-post [fornamn.efternamn@svekom.se](mailto:fornamn.efternamn@svekom.se).

#### Bilaga

*Krympa utan att stympta* medföljer detta AFF som bilaga för de som är medlemmar i Svenska Kommunförbundets FoU-fond för fastighetsfrågor.



# K R Y M P A

2003/0030

## utan att stympta

Anpassning av verksamhetslokaler då befolkningsunderlaget minskar



## Förord

Befolkningen minskar i många kommuner, och det ställer beslutsfattarna inför svåra prioriteringar. Ekonomin ska räcka till service inom en rad olika områden, trots det vikande befolkningsunderlaget. De skattefinansierade verksamhetslokalerna är i många kommuner dimensionerade för en större befolkning än idag, och avveckling av lokaler är därför ett uppenbart alternativ. Speciellt gäller detta kommuner där elevantalet minskat kraftigt och möjligheten finns att minska antalet skolor.

Inte sällan blir frågorna om nedläggning av skolor "infekterade". Politiska dragkamper uppstår lätt. Många byskolor har en central roll för en kommuns attraktionskraft, och avsaknaden av skola kan bli förödande för redan utsatta kommuner. Glesbygdsverket påpekar vikten av att service som skolor finns kvar för att behålla de små positiva flyttrömmar som faktiskt finns. Besluten måste också beakta den totala samhällsekonomin, vilken inbegriper fler faktorer än lokalerna. Exempelvis kan de besparingar som en nedlagd skola innebär delvis ätas upp av ökade kostnader för skolskjuts. När befolkningsunderlaget minskar är det således extra viktigt att satsa på lokalresursplanering. Det krävs förändringar och på sikt en process för att avveckla lokalyta.

Denna skrift diskuterar verksamhetslokaler i Sveriges kommuner mot bakgrund av befolkningsutvecklingen de senaste åren. Vidare presenteras tankegångar och strategier avseende lokalförsörjningsplanering när man måste minska på lokalytan, vilka kan vara till särskilt stor hjälp i kommuner eller kommundelar med vikande befolkningsunderlag. Strategierna gäller allmänt men har diskuterats framförallt med utgångspunkt från skol- och förskolelokaler. Fyra kommuners erfarenheter presenteras i form av en fallstudie.

Skriften är ett resultat av ett projekt som har initierats och finansierats av Svenska Kommunförbundets utvecklingsfond för fastighetsfrågor. En styrgrupp har ansvarat för arbetet och bistått med material och värdefulla synpunkter. Gruppen har bestått av Hans Noland, Örnsköldsviks kommun, Erik Jågas, Orsa kommun, Hans-Christer Karlsson, Grums kommun och Ove Eklund, Arvidsjaur kommun. Vidare har Jan Molde, Glesbygdsverket, bidragit med viktiga tankar och värdefull information. Projektledare och samordnare har varit Linda Andersson, Svenska Kommunförbundet.

Skriften har författats av Hans Lind, docent vid Kungl. Tekniska Högskolan och teknolog Ylva Gustavsson.

*Svenska Kommunförbundet i april 2003*

## Innehåll

Förord .....	1
1. De flesta kommuner krymper! .....	3
2. Befolkningsutvecklingen i de krympande kommunerna .....	5
3. Lokalsituationen i de studerade kommunerna .....	11
4. Nedläggning av skolor i de studerade kommunerna .....	18
5. Lokalförslagsplanering .....	24
6. Skolplanering i kommuner med minskande elevantal .....	36
7. Sammanfattande avslutning .....	47
Referenser .....	50
Bilaga. Intervjufrågor .....	52

© Svenska Kommunförbundet 2003

118 82 Stockholm · Tfn 08-452 71 00

Epost: fastighet@svekom.se · Webbplats: www.svekom.se

ISBN: 91-7289-157-2

Tryckeri: Katarina Tryck, Stockholm-Hammarby

Text: Hans Lind och Ylva Gustavsson

Omslagsfoto av Björn Hårdstedt:

Karlshögsskolan i stadsdelen Kirseberg i Malmö, som trots sitt centrala läge tappat elevunderlag och delvis föreslås byggas om till förskola.

Redigering, form och produktion: Björn Hårdstedt och Birgitta Granberg

Distribution: Tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40

## 1. De flesta kommuner krymper!

Befolkningen minskar i många av Sveriges kommuner. Och även inom kommuner med relativt konstant befolkning kan det finnas enskilda kommundelar eller tätorter där befolkningstalet faller markant. Bakom denna utveckling ligger antingen en "netto-utflyttning" eller att dödstalen är högre än födelsetalen, eller en kombination av båda dessa.

Minskande befolkning innebär ett minskat behov av olika kommunala verksamheter. Sambandet är dock komplext eftersom behovet mer kan sammanhålla med storleken på olika åldersgrupper än på befolkningen som helhet. Förändringarna av olika lokalbehov, i kombination med att en minskande befolkning i regel innebär minskade intäkter för kommunen, medför att det ställs extra höga krav på en bra lokalplanering så att kommunen inte får onödigt höga lokalkostnader.

Vissa lokalfrågor kan vara särskilt svåra att hantera och en av dessa är utan tvekan nedläggning av skolor, särskilt på mindre orter där det bara finns en skola. Få frågor är så politiskt svårhanterliga som skolnedläggningar, eftersom lokala intressen och opinioner måste vägas mot ekonomiska konsekvenser för kommunen som helhet. Det övergripande syftet med rapporten är att bidra med idéer och verktyg för de kommuner som kommer att få ett framtida överskott på lokaler.

Den här rapporten innehåller:

- En kortfattad beskrivning av befolkningsutvecklingen i Sveriges kommuner, några bakomliggande faktorer och befolkningsprognoser (kap 2).
- En beskrivning av den aktuella lokalsituationen i de kommuner som studerats närmare. Denna ger en mer konkret bild av vilka problem som finns när det gäller lokalförslagsplanering och kommunernas sätt att hantera dessa problem (kap 3).
- En något mer detaljerad genomgång av vilka problem och strategier som fanns i de studerade kommunerna när det gäller skolfrågor och nedläggningar av skolor (kap 4).
- En diskussion om den allmänna uppläggningsplaneringen av lokalförslagsplaneringen, med tonvikt på kommuner med vikande befolkningsunderlag (kap 5). Denna utgår både från det som kommit fram i de studerade kommunerna och resultat från tidigare studier.

- En diskussion om de särskilda problem som kan finnas när det gäller lokalplanering inom skolområdet och hur beslutsunderlag och beslutsprocesser kan utformas (kap 6). Även här bygger vi både på material från kommunerna och på mer allmänt material.
- En sammanfattning av studiens huvudpunkter finns i kapitel 7.

### Studiens genomförande

Material till denna studie har hämtats från följande källor:

- Litteraturstudier, t ex när det gäller befolkningsutveckling och allmänna erfarenheter från lokalförsörjningsplanering och skolnedläggningar (se referenslistan).
- Intervjuer med representanter från fyra kommuner. I dessa kommuner har vi intervjuat representanter för fastighetskontor (e d), central ekonomiförvaltning och skolförvaltning. Intervjuerna har gjorts i samband med besök i kommunerna. Det är dessa kommuner som beskrivs i kapitel 3 och 4. Urvalet gjordes av Kommunförbundet och ambitionen var att få med kommuner av olika storlek och med varierande ekonomisk situation.
- Telefonintervjuer med fastighetschefer i ett större antal kommuner, främst för att kartlägga förekomsten av lokalförsörjningsplaner och lokalplaneringsgrupper. I två av dessa kommuner gjordes mer ingående telefonintervjuer med fastighetschefen (eller motsvarande). Material från dessa intervjuer redovisas i samband med den allmänna diskussionen i kapitel 5 och 6.
- Analys av innehållet i ett antal lokalförsörjningsplaner. Detta redovisas i kapitel 5.

Sist men inte minst har diskussioner med projektets styrgrupp gett mycket värdefull information och värdefulla synpunkter!

## 2. Befolkningsutvecklingen i de krympande kommunerna

Den framtida befolkningsutvecklingen på en ort påverkar lokalbehoven. Barnkullarnas storlek påverkar behovet av barnomsorgslokaler och skollokaler. Andelen äldre påverkar behovet av lokaler för äldreomsorgen. Om man tittar på befolkningsutvecklingen från 1990 och framåt kan man se stora skillnader mellan olika kommuner. Störst har ökningarna givetvis varit i storstadsområdena samt i högskoleorterna. De största befolkningsminskningarna har skett i Jämtlands och Västernorrlands län. Går man ner på kommunnivå är skillnaderna ännu större.

Syftet med detta kapitel är att ge en kort översikt av utvecklingen och beskriva några aktuella framtidsbedömningar (se även Sundström 2000).

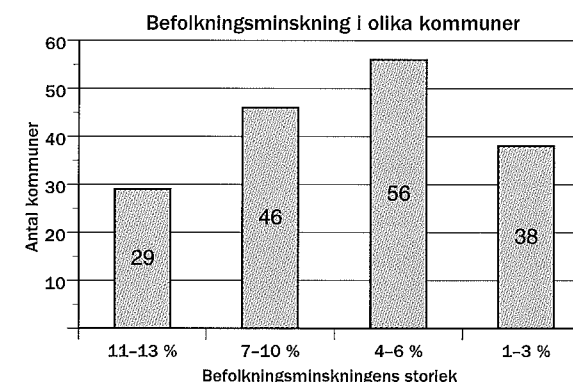
### Befolkningsutveckling 1990–2001

De största procentuella befolkningsminskningarna på kommunal nivå under perioden 1990–2001 uppgår till 14 procent och har ägt rum i två kommuner i Värmlands respektive Örebro län. I diagrammet intill redovisas hur många av landets kommuner som har haft ett minskande befolkningstal inom ett visst procentintervall.

Vi ser att mer än hälften av landets kommuner haft en befolkningsminskning under perioden och att denna i cirka 75 kommuner uppgått till mer än 7 %.

I Örebro och Västmanlands län har de flesta kommuner haft en relativt kraftigt minskande befolkning. De båda länen är dock totalt ganska

oförändrade befolkningsmässigt eftersom de större städerna, i detta fall Örebro och Västerås, haft en ökande befolkning. Samma sak kan man se i Västerbottens och Norrbottens län. Nästan alla kommuner har haft en relativt stor befolkningsminskning, men i länen totalt har befolkningen istället ökat med någon procent. Detta eftersom Kalix, Luleå och framförallt Umeå har haft stora befolkningsökningar.



Antal kommuner med en befolkningsminskning på mellan 1 och 13 % 1990–2001. Källa SCB, Statistisk Årsbok resp. år.

Både Jämtlands och Västernorrlands län har haft en befolkningsminskning på ungefär fem procent. Där har i stort sett alla kommuners befolkningsunderlag minskat, utom i Östersund där invånarantalet är oförändrat. I Dalarnas län har befolkningen minskat med ungefär fyra procent. Vikande befolkningsunderlag kan här ses i alla kommuner utom i Leksand, Falun och Borlänge.

I Gävleborgs och Värmlands län har befolkningsunderlaget minskat med tre procent. I nästan alla kommuner minskar befolkningen relativt mycket, utom i Gävle, Karlstad och Hammarö. I dessa kommuner sker istället en ökning. Också två av länen i Småland, Kronoberg och Kalmar, har totalt haft en liten befolkningsminskning. I många av kommunerna har dock minskningen varit omfattande. Som på många andra platser vägs detta upp av de större kommunernas befolkningsökning, i detta fall Växjö och Kalmar, som ju även är högskoleorter.

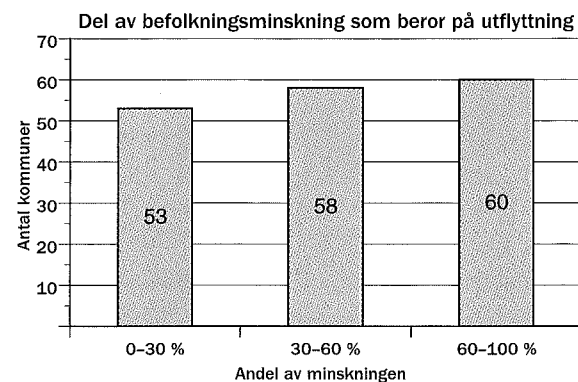
Blekinge, Södermanlands och Gotlands län har varken ökat eller minskat sin befolkning totalt. Vissa befolkningsförändringar har dock skett i kommunerna i Blekinge och Södermanlands län.

De län som har haft en relativt stor befolkningsökning under perioden 1990–2000 är Stockholms, Uppsala, Jönköpings, Skåne, Hallands och Östergötlands län. I enstaka kommuner i Östergötlands, Jönköpings och Skåne län kan man dock se stora befolkningsminskningar.

Befolkningsminskningarna beror både på utflyttning och på att antalet födda är lägre än antalet döda. Hur mycket som beror av det ena respektive det andra varierar ganska mycket. I diagrammet

kan vi se att i cirka 50 av kommunerna med befolkningsminskning står utflyttningen för en liten del av befolkningsminskningen (mindre än 30 %) medan den i cirka 60 kommuner utgör över 60 % av befolkningsminskningen.

Procentuell andel av befolkningsminskningen under år 2000 som beror på utflyttning. Antal av de kommuner som minskat sin befolkning 1990–2001. Källa: SCB Statistisk Årsbok 2001.



## Förändringar i befolkningsstruktur

Befolkningsutvecklingen beror inte bara på hur flyttströmmarna ser ut, utan också på hur stort födelsetalet är i förhållande till dödstalet. Under senare år har Sverige haft ett negativt födelseöverskott, dvs det är fler som dör än som föds. Detta har bidragit till att allt fler regioner, även där utflyttning inte är något stort problem, har drabbats av ett vikande befolkningsunderlag. Det är invandringen som bidrar till att den totala befolkningen i landet ökar.

Landets befolkning blir allt äldre. Detta gäller hela landet men är särskilt märkbart i glesbygden. När andelen äldre bland befolkningen ökar kommer kostnaderna för framför allt äldreomsorgen att öka.

Skillnader i antalet födda barn i olika delar av landet hänger ihop med hur åldersstrukturen ser ut i olika regioner. Skillnaderna i åldersstruktur beror på tidigare flyttningsströmmar. I vissa delar av landet finns det få kvinnor i barnafödande ålder vilket resulterar i födelseunderskott.

Som vi kommer att se i följande kapitel beror förändrad lokal efterfrågan i minst lika hög grad på förändringar i befolkningsstrukturen som på förändringar i den totala befolkningen. Det avgörande är storleken på de åldersgrupper som "behöver" kommunala lokaler.

## Flyttströmmar

Tidigare studier visar att flyttströmmar påverkas av konjunkturläget (se Nygren & Persson 2002). Under högkonjunkturer har in- och utflyttningen mellan olika delar av landet varit relativt liten: utflyttning från mindre regioner har minskat och flyttningsöverskottet till landets storstadsregioner har också avtagit. Under de lågkonjunkturer som uppstod, både på 70- och 90-talen, var istället inflyttningen till regioner med större städer omfattande, pga att det där fanns arbetstillfällen. Även inflyttningen till högskoleorter var under 1990-talet stor då allt fler började studera. Under den senaste perioden av högkonjunktur, från 1997 och framåt, har dock flyttningsmönstren förändrats. I början på 1990-talet skedde en kraftig nedgång i sysselsättningen, jämnt fördelad över landet. Den ökning av sysselsättningen som nu skett har istället varit mycket ojämnt fördelad. Det är nästan bara i storstads- och högskole-regioner som någon ökning skett. Detta innebär att för många

landsbygdsregioner har avflyttningen varit större under den senaste högkonjunkturen än under tidigare perioder av lågkonjunktur.

Tidigare styrde arbetsmarknaden nästan allt flyttande. I en undersökning som gjorts om drivkrafter bakom flyttningar kan man se att motiv som har att göra med att flytta ihop, byta boendemiljö, flytta till släkt m m numera är mycket vanligare än motiv som hänger ihop med arbetsmarknaden (se Glesbygdsverket 2002, som i sin tur bygger på Garvill, Malmberg & Westin 2000). En bra livsmiljö är alltså viktig, liksom bra kommunikationer för eventuell arbetspendling till andra orter.

De flesta som flyttar ifrån gles- och landsbygden är ungdomar. När det gäller äldre personer, mellan 30–64 år, är det istället fler som flyttar från tätorter till gles- och landsbygder. Dessa områden, som har en relativt hög andel inflyttare i åldern 30–64 år, ligger spridda över hela landet. Man har nu uppdaterat tidigare gjorda studier och också gjort en mer detaljerad åldersindelning. Vid flyttningar till tätortsnära landsbygd består nettoinflyttningen främst av personer som är 30–39 år samt 0–15 år, det vill säga barnfamiljer. I glesbygdsområden utgörs nettoinflyttningen framför allt av åldersgruppen 50–64 år (se Glesbygdsverket 2002).

Det finns olika definitioner på vad som ska räknas till glesbygd respektive landsbygd (se Glesbygdsverkets webbplats [www.glesbygdsverket.se](http://www.glesbygdsverket.se)). Glesbygdsverkets definition bygger på möjligheterna att nå service och arbete, avståndet har alltså betydelse. Om bilresan till närmaste tätort med minst 3 000 invånare tar längre tid än 45 minuter är det glesbygd. Tar bilresan istället mellan 5–45 minuter till närmaste tätort, med minst 3 000 invånare, kallas det tätortsnära landsbygd. Område inom fem minuters bilresa från tätort med minst 3 000 invånare räknas för tätorten.

### Prognoser över befolkningsutvecklingen

SCB har gjort prognoser över befolkningsutvecklingen fram till år 2050 (SCB 2001), uppdelade på olika åldersgrupper. Prognosen bygger på vissa antaganden om födelsetal, dödstal och migration. Bland annat antar man att födelsetalen kommer att fortsätta att öka något, att dödstalen fortsätter att sjunka samt att nettoinvandringen ökar något.

När det gäller gruppen med de allra yngsta, från 0–4 år, förutspås en ökning av antalet barn fram till år 2022. Ökningen bedöms bli nästan 100 000 barn. Under de följande tolv åren räknar man istället med en minskning i denna åldersgrupp.

I åldersgruppen 5–9 år förutspår man en minskning av antalet barn fram till år 2006. Man räknar med en minskning med ungefär 90 000 barn i skolåldern. Åldersgruppen kommer sedan att öka, dock relativt långsamt i början. Efter ytterligare 20 år bedömer man att antalet barn i åldersgruppen kommer att vara ungefär lika många som idag.

För åldersgruppen med äldre skolbarn, 10–14 år, sker det närmaste året en ökning, men från år 2003 börjar åldersgruppen att minska i storlek. Minskningen pågår fram till år 2011, och uppgår då till 130 000 färre barn jämfört med idag. Därefter antas följa en ökning fram till år 2032.

När fyrtiotalisterna börjar närma sig pensionsåldern kunde man väntat sig en stor arbetskraftsminskning från och med år 2010 och framåt. Runt 1990 föddes dock ett stort antal barn och de kommer ut i arbetslivet ungefär samtidigt som fyrtiotalisterna börjar gå i pension. Detta innebär att antalet personer i arbetsför ålder kommer att vara relativt konstant fram till år 2020 (se även Nygren & Persson 2002).

När man istället tittar på åldersgrupperna med äldre personer ser man att antalet äldre fortsätter att öka kraftigt. I åldersgruppen 65–79 år förutspår man en ökning fram till år 2040. När det gäller personer från 80 år och uppåt bedömer man att antalet personer kommer att öka ända fram till år 2050.

### Sammanfattning av kapitlet

Huvudpunkterna i detta kapitel kan sammanfattas på följande sätt:

- Majoriteten av Sveriges kommuner har under 1990-talet haft ett vikande befolkningsunderlag, men i de flesta fall är förändringarna relativt små. I flertalet län finns någon eller några större orter som växer.
- Befolkningsförändringarna beror inte bara på hur flyttströmmarna ser ut utan minst lika mycket på hur stort antalet födda respektive döda är, dvs om det finns ett födelseöverskott eller ett födelseunderskott. I Sverige har det sedan några år tillbaka varit ett födelseunderskott. Landets befolkning blir allt äldre. Detta gäller hela landet men är särskilt märkbart i glesbygden.
- Tidigare har konjunkturläget spelat stor roll för hur flyttströmmarna utvecklats och arbetstillfällena har varit en avgörande orsak för att flytta. Nu verkar dock andra faktorer spela en allt större roll när människor väljer att flytta. Flyttmönstret varierar tydligt mellan olika åldersgrupper. I åldrarna 30–64 år är det t ex fler som flyttar ifrån tätorter till gles- och landsbygden än tvärtom.
- SCB:s prognos över befolkningsutvecklingen fram till år 2050 visar på stora svängningar när det gäller utvecklingen inom olika åldersgrupper. I åldersgruppen 5–9 år förutspår man en minskning av antalet barn fram till år 2006. Man räknar med en minskning med ungefär 90 000 barn i skolåldern. Åldersgruppen kommer sedan att öka, dock relativt långsamt i början. För åldersgruppen med äldre skolbarn, 10–14 år, sker det närmaste året en ökning, men från år 2003 börjar åldersgruppen att minska i storlek. Minskningen pågår enligt prognosen fram till år 2011.

## 3. Lokalsituationen i de studerade kommunerna

Syftet med detta kapitel är att ge en bredare bild av lokalsituationen i de kommuner som studerats. I bilaga 1 redovisas den frågelista som använts vid intervjuerna.

Följande huvudfrågor tas upp:

- Hur har befolkningsutvecklingen varit?
- Vilka lokaler har blivit tomma och inom vilka områden räknar man med lediga lokaler i framtiden?
- Hur ser man på möjligheten att använda lediga lokaler till andra verksamheter? Har man någon särskild policy när det gäller hanteringen av tomma lokaler?
- Hur arbetar man med lokalfrågor i kommunen?

För att undvika upprepningar kan först sägas att de studerade kommunerna äger i stort sett samtliga lokaler man nyttjar. Ibland hyrs en mindre andel, men då ofta av det kommunala bostadsbolaget eller motsvarande. Detta beror inte på någon särskild policy utan sammanhänger med historiska omständigheter – man har alltid ägt sina lokaler. Någon särskild inriktning på att hyra eventuella nya lokaler finns inte, i huvudsak beroende på att man i första hand försöker inrymma nya eller expanderande verksamheter i de lokaler som blir lediga när andra verksamheter minskar i omfattning. I en studie över landstingens lokalplanering (Landström, 2002) framkom dock att man på mindre orter där man var mer osäker på det framtida behovet av verksamheten var inriktad på att hyra lokaler.

### Kommun A

Det bor ungefär 7 000 invånare i kommunen som är belägen i norra Svealand. Cirka 4 000 bor i centralorten. Befolkningen har minskat från år 1990 och framåt. Minskningen beror till största delen på att det föds färre barn. Antalet inflyttade under år 2000 motsvarade nästan exakt det antal som flyttade från kommunen.

Kommunen har hittills undgått egentliga lokalöverskott. Den enda lokal som nu står tom är en del av en gammal gymnasieskola. Under den senaste femårsperioden har det inte heller funnits några andra tomma lokaler. En ny verksamhet i kommunen är en ungdomsgård för elever i skolår 7–8.



I kommunen tillämpar man samlokalisering vid behov. Idrotts- hallar och sportanläggningar utnyttjas mycket, liksom datasalar och slöjdsalar som lånas ut på kvällarna.

Det finns i kommunen en lokalförsörjningsgrupp, kallad lokal- försörjningsrådet, som består av fastighetschefen, skol- och social- chefen, kanslichefen, representanter från det kommunala bostads- bolaget samt de största lokalutnyttjarna i kommunen.

Det finns egentligen inte någon långsiktig lokalförsörjningsplan. Ett mer aktivt arbete med detta kommer troligen att påbörjas rela- tivt snart. Man vet att det finns stor risk för ett överskott på lokaler i framtiden.

Det har gjorts utredningar om lokalförsörjningen när det gäller skollokaler. För närvarande är antalet skolbarn runt 900. Antalet har varit ganska konstant de senaste åren, för sju år sedan var antalet skolbarn 800. Om man istället ser framåt i tiden väntas en minskning från och med år 2003. Minskningen beräknas uppgå till 250 elever på åtta år, alltså till 650. Detta innebär att man kommer att ha för mycket skollokaler framöver.

Man räknar dock med att minskningen av antalet skolelever till viss del kommer att vägas upp av att fler barn till följd av max- taxan med mera utnyttjar barnomsorgen. Därmed kan skollokaler som eventuellt blir tomma användas till barnomsorg istället.

När det gäller lokalförsörjningen för äldreomsorgen utnyttjas lokalerna bra. Det verkar inte finnas någon risk för tomma lokaler inom detta område.

## Kommun B

Det bor 56 000 invånare i kommunen som är belägen i mellersta Norrland. Sedan 1990 har befolkningen minskat från närmare 60 000 invånare. Förändringen orsakas dels av minskat födelsetal, och dels av utflyttning från kommunen. Kommunen är mycket stor till ytan. Större delen av befolkningen bor dock i tätorten vilket innebär att en stor del av kommunens yta är glesbygd. Många flyttar ifrån glesbygdsområdena och få flyttar dit. Kommunens befolkning minskar idag med ca 500 invånare per år.

Det är stora skillnader när det gäller lokaler i kommunen. I tät- orten finns det inte alls särskilt gott om lokalyta. Om eleverna spreds ut över kommunen skulle man fylla skollokalerna, men det är inte realistiskt att elever i centralorten skulle tvingas åka långa vägar till någon skola på landsbygden där lokalerna inte används effektivt. Problemet är att skolorna inte är yteffektiva. När det

finns lokaler använder man dem, men de behövs egentligen inte eftersom elevantalet minskat så mycket i kommunens glesbygd. Idag finns 7 089 elever i kommunen. Fram till år 2007 kommer elevantalet att minska med 1 200. Även om man tittar bakåt i tiden ser man att det varit en minskning av antalet elever.

Kommunstyrelsen har gett Tekniska kontoret direktiv om att avveckla alla lokaler som kommunen inte har nytta av. Det blir för dyrt att bara låta dem stå. Sedan åren 1993–94 har man minskat lokalytan med 30–40 000 kvm. I nuläget ägs inga tomma lokaler. Om lokaler blir tomma ska man i första hand försöka sälja, vilket kan vara svårt, och i andra hand riva.

Generellt kan sägas att elevantalet minskar och till följd av detta har gamla lokaler frigjorts. Man har försökt hitta någon som kan ta över lokalerna, men i de flesta fall inte lyckats. Nu måste man göra något för att inte själva utbildningen ska bli lidande.

En liten del av det minskande elevantalet kan vägas upp av att man nu har ansvar för både barnomsorg, förskola och skola inom samma rektorsområde. Men även antalet födda barn minskar och det stora problemet är ju att det finns för få barn i glesbygds- områdena.

Man tillämpar samlokalisering så långt det är möjligt. Skollokaler hyrs ut till olika verksamheter på kvällar och helger. Detta sköts av Kultur och fritid. Bibliotek och socialtjänst är exempel på verksam- heter som delar lokaler med skolan.

Även om man ser framför sig ett minskande elevantal och lokal- överskott, särskilt i glesbygd, görs investeringar. Det finns idag en stor skola som skulle behöva byggas om, men man har kommit fram till att det inte skulle löna sig. Eftersom det idag ställs högre krav på utformning och anpassning av skollokaler samt på ventila- tion och liknande, är det bäst att bygga en helt ny skola.

Det finns en informell "lokal-försörjningsplan" i form av en långsik- tig "lokal-försörjningsdialog" mellan Tekniska kontoret och fastig- hetsansvarig inom respektive förvaltning. Någon lokalförörj- ningsgrupp finns inte. I stället förs en dialog mellan fastig- hetsansvarig på Tekniska kontoret och de fastighetsansvariga på de olika förvaltningarna.

Det har gjorts två utredningar när det gäller lokalbehovet för skola och äldreomsorg. Kommunens behov av lokaler till äldreboende ökar. Man håller nu på med en utredning, "Fastighetsutredningen = En satsning på pedagogisk verksamhet", med inriktning på skolornas framtid – se nästa kapitel.

## Kommun C

Kommunen som är belägen i mellersta Götaland har ett invånarantal på knappt 20 000. Sedan 1990 har befolkningen minskat med nästan 1 000 personer. Minskningen beror främst på att det föds färre barn, födelsetalet är lägre än dödstalet. De som flyttar från kommunen är endast något fler än dem som flyttar in. Kommunen är ganska stor till ytan och det är främst i kommunens glesbygdsområden som problemet med för många lokaler blir märkbart.

Lokalbehovet har förändrats. För fem år sedan fanns ett mycket stort lokalbehov, det största under en period på 15 år. Under 1993 hade man i kommunen en födelsetopp. Då föddes det 305 barn. Under de följande fem åren halverades födelsetalet. Nu ökar det dock igen. När det föddes många barn blev man tvungen att hitta kortsiktiga lösningar, först inom barnomsorgen och sedan inom skolan för att kunna ta hand om den sk "puckeln". I samband med att "puckeln" skulle börja skolan hyrde man tre paviljonger. Dessa paviljonger om 1 000 kvm kommer nu att avvecklas eftersom de inte behövs längre. När elevantalet minskar förläggs även fritidsverksamheten till skolans lokaler.

Under år 2003 är det aktuellt att lägga ner en låg- och mellanstadie-skola – det som saknas är ett politiskt beslut. På skolan kommer det då endast att finnas 25 elever.

I nuläget är mindre än en procent av kommunens lokaler tomma, exempelvis två lokaler som tidigare varit förskolor, varav den ena nu ska användas till vård av en missbrukare.

Om det blir ett överskott på lokaler kommer man i första hand att säga upp lokaler som kommunen hyr. I andra hand försöker man sälja sina egna tomma lokaler. Det finns ett visst intresse för att köpa kommunens lokaler då de ofta blir lite billigare. Det finns många exempel på att förskolor sålts och gjorts om till privatbostad. Går det inte att sälja försöker man givetvis hyra ut lokalen. Om det varken går att hyra ut eller att sälja lokalen, kan man tänka sig att riva men detta har ännu inte blivit aktuellt.

Man tillämpar olika former av samlokalisering. Hemtjänsten har exempelvis ett antal lokala utgångsplatser. Dessa kan finnas i samma lokaler som t ex förskola. Idrottshallar hyrs ut till annan verksamhet på kvällarna och olika studieförbund använder skollokaler. Ofta kan det vara lite problem i början. Man kan få lämna erbjudanden, som t ex "vi provar ett halvår och går det inte så avbryts försöket". Oftast brukar dock resultatet bli mycket bra och det är sällan någon vill ändra på situationen efter detta halvår.

Trots att man nu troligen kommer att lägga ner den aktuella skolan på 600 kvm samt de tre paviljongerna kommer det att bli stora överytor i kommunen. Med tanke på hur födelsekullarna ser ut kommer det att krävas mycket större insatser och avveckling av många fler lokalytor i framtiden. Problemet är att frågorna är så känsliga. Politikerna "vågar" inte fatta några långsiktiga beslut. Det finns flera exempel på skolor som till stora delar är nyrenoverade, men där elevunderlaget kommer att bli så litet att de riskerar att läggas ned. Här menar man att det behövs en långsiktig lokalförsörjningsplan samt mer långsiktiga beslut och "kraftigare tag" från politikernas sida.

Någon omfattande lokalförsörjningsplan finns inte i kommunen. Studier har gjorts av lokalförsörjningen när det gäller skolor och en utredning om lokaler för äldreomsorgen pågår. Däremot finns något som man kallar "fastighetsplan" där man tittat på de enskilda fastigheterna och vad de eventuellt skulle kunna användas till. Man har också tagit reda på vilken alternativ användning som finns för olika fastigheter.

En lokalförsörjningsgrupp finns. I gruppen ingår fastighetschefen, chefen för tekniska kontoret, representanter från det kommunala bostadsbolaget samt en representant var från de stora nyttjarna, förvaltningarna för barn & ungdom, omsorg samt kultur och fritid.

## Kommun D

Kommunen är belägen i nordvästra Svealand och har ett invånarantal på ungefär 9 500 personer. Det har skett en minskning med cirka 1 000 personer under de senaste tio åren. Nu är minskningen mellan 130–150 personer per år. Befolkningsminskningen beror både på utflyttning från kommunen och på att det föds färre barn. Det föds nu ungefär 70 barn per år. För 7–8 år sedan var födelsetalet det dubbla.

I nuläget finns inga tomma lokaler. Om man skulle få tomma lokaler, dvs lokaler som de kommunala verksamheterna inte direkt behöver för att bedriva sin verksamhet på ett bra sätt, har man undersökt några alternativ. Man försöker i första hand hyra ut tomma lokaler både internt inom kommunen och externt. Det är dock ofta svårt att hitta en ny hyresgäst.

Det har inte funnits några tomma lokaler under de senaste fem åren. I början på 1990-talet revs ett gammalt skolhus. Detta efter ett politiskt beslut. Det skulle inte ha lönat sig att renovera skolan. Tomma skollokaler är speciellt svåra att sälja eftersom det är svårt att hitta något användningsområde.

Vid beslut om vad tomma lokaler ska användas till finns inga riktlinjer. Beslutsprocessen är olika från fall till fall. Gäller det skollokaler är det tekniska kontorets och skolförvaltningens uppgift att hitta en hyresgäst eller en köpare. Eventuellt kan beslutet föras upp till kommunstyrelsen eller fullmäktige.

Man använder olika typer av samlokalisering. Förslag om samlokalisering har i början mötts av stort motstånd och mycket revirtänkande. Främst i kommunens kransdelar används slöjdsalar och idrottshallar flitigt. Men många av exempelvis skolans lokaler är dåligt utnyttjade och skulle kunna användas mycket mer.

Det är viktigt med närhet till fritidsaktiviteter även för de barn som bor utanför centralorten. De ska inte behöva vara beroende av att föräldrar kan skjutsa dem långa vägar för att exempelvis kunna idrotta. Detta är viktigare än att det ibland kan bli lite "gruff" om något lysrör eller liknande går sönder utanför skoltid. I centralorten är det främst idrottsanläggningar som används på kvällar och helger.

När födelsekullarna minskar mycket kommer det att bli stora överytor både i skolor och barnomsorgen. När det gäller barnomsorgen kommer detta dock att till viss del motverkas av att en högre andel barn förväntas utnyttja barnomsorgen.

Man förutspår en ökning vad gäller behovet av äldreboende om 2-3 år. Befintliga äldreboenden måste anpassas till nuvarande krav. Det kan innebära att det, där det tidigare funnits 60 platser, efter ombyggnation endast kommer att finnas 30. Man har byggt om en vanlig bostadsfastighet till äldreboende. Det är meningen att fler ombyggnationer ska komma igång under året, men det har varit svårt att få ekonomin att gå ihop.

Det anses viktigt med en strategi för vad som ska göras med tomma lokaler innan man börjar sälja dem. Det är också viktigt med en grundlig undersökning innan man gör större investeringar så att inget förhastat görs.

Inom barnomsorgen har nedskärningar fått till följd att tre föräldrakooperativ bildats. Dessa kan liknas vid "friskoledagis". Föräldrarna driver förskolan själva medan kommunen har tillsynen.

När det gäller skolan har man genomfört en lokalrevision. Någon lokalförsörjningsplan som omfattar även övrig verksamhet finns inte. Däremot finns en lokalförsörjningsgrupp som är sammansatt av personer från tekniska förvaltningen samt förvaltningscheferna inom skolan och barnomsorgen.

## Sammanfattning av kapitlet

Utifrån ovanstående beskrivningar vill vi särskilt lyfta fram följande:

- De största förändringarna när det gäller lokalbehov i de studerade kommunerna sammanhänger med förändringar i födelsetalen. Det är inte i första hand nettoutflyttningen som påverkar lokalefterfrågan utan att det under 1990-talet varit en stor nedgång i födelsetalen. I några av kommunerna noterar man att ökningen av födelsetalen under de allra senaste åren medför att vissa lokaler som blir över pga minskade behov av skollokaler istället kan användas till barnomsorg.
- De stora överskotten av lokaler bedöms komma i framtiden. De stora barnkullarna kring 1990, samt en ökande andel äldre, har gjort att problemen med lokalöverskott idag är tämligen begränsade. Visserligen anser man att det finns "överytor" inom delar av verksamheten, men jämfört med vad man tror om situationen om 5-10 år, bedöms problemen idag vara relativt små.
- Ofta är det stora skillnader mellan lokalsituationen i olika delar av kommunen. Det kan vara ett högt lokalutnyttjande i centralorten, samtidigt som behovet av lokaler i de glesbefolkade delarna av kommunen minskar.
- Även om det i de flesta kommuner finns ett ökat antal äldre är möjligheterna att "återanvända" ex skollokaler begränsade. Inom äldreomsorgen förväntas en ökad efterfrågan på främst sjukhemsliknande former (se Svensson 2002) och det behövs så stora ombyggnader av skollokaler att detta alternativ i regel inte är ekonomiskt försvarbart jämfört med andra.
- Ett gemensamt drag är att man särskilt på fastighetssidan är skeptisk mot att låta lokaler stå tomma någon längre tid. Att "lägga i malpåse" för framtida behov visar sig sällan vara god ekonomi. Om man bedömer att lokalen inte kommer att behövas under överskådlig tid och inte går att sälja är det bästa alternativet att riva. Detta är dock ofta politiskt känsligt.

Vi har i kartläggningen lagt tonvikten på kommunala verksamhetslokaler. I flera kommuner finns dock tomma industrilokaler eller motsvarande. Återanvändning av dessa, t ex som olika former av företagshus/företagshotell diskuteras i några av de studerade kommunerna.

## 4. Nedläggning av skolor i de studerade kommunerna

Syftet med detta kapitel är att mer i detalj presentera hur man i de studerade kommunerna hanterat frågor om minskande elevunderlag i ett antal skolor, särskilt i kommunens mer glesbefolkade delar. Vad har hänt, vad har man gjort och hur tänker man kring hanteringen av dessa frågor i framtiden – då man, enligt vad som framkom i föregående kapitel, förväntar sig en kraftig minskning av antalet elever.

### Kommun A

I kommunen har man genomfört en utredning om behovet av skollokaler. Man väntar en kraftig minskning av antalet elever från och med år 2003. På åtta år räknar man med en minskning med 250 elever. Lokalbehovet kommer därmed också att minska.

Man har varit förutseende när det gäller detta problem och har därför haft diskussioner på "bred front" om hur man ska agera. Eftersom man tror att det är viktigt att prata med så många som möjligt i ett tidigt stadium, har även "vanliga" människor engagerats. De som ingick i diskussionsgruppen var elevråd, föräldragrupper, personer från näringslivet, politiker, rektorer samt personal på skolorna. Detta har upplevts positivt och många engagerade sig. Under diskussionerna delades deltagarna in i så mixade grupper som möjligt, helst med minst en representant från varje deltagarkategori, för att skapa förståelse för problemets komplexitet.

Vid beslut om nedläggning av en verksamhet måste man väga olika scenarier mot varandra. När en verksamhet flyttar eller läggs ned krävs att något annat kommer istället. Under de diskussionsmöten som hölls kom det fram förslag på olika tänkbara scenarier. Ett scenario som kan bli aktuellt i centralorten om några lokaler blir tomma, är att man försöker skapa ett nytt företagshus. Sedan tidigare finns ett företagshus som skapades efter att kommunens invånare fått komma med förslag på vad byggnaden skulle användas till. Olika företag kan nu hyra lokaler där. Ett annat alternativ är att man försöker utöka de påbyggnadsutbildningar som redan finns, t ex turismutbildningen. Ytterligare ett scenario är att man säger upp de externt hyrda lokalerna och flyttar verksamheterna, eller försöker hitta någon som vill hyra eller köpa en överbliven

lokal. Än så länge har inte frågor om rivning varit aktuella. Man bedömer dock att det blir för dyrt att bara låta en lokal stå tom. Den byggnad som det är störst risk att man i nuläget väljer att riva, är en gammal skola där det nu går elever i skolår F-6.

### Kommun B

I dag finns drygt 7 000 elever i kommunen. Fram till år 2007 kommer elevantalet att minska med 1 200. I kommunen arbetar man med en utredning som fått namnet "Fastighetsutredningen = En satsning på pedagogisk verksamhet".

Det finns en ledningsgrupp som är politiskt sammansatt, och en arbetsgrupp som består av tjänstemän från berörda förvaltningar. Under ett antal år har man med hjälp av GIS-teknik gjort en markering för varje enskild elev på en karta över respektive rektorsområde. Man kan därför följa utvecklingen av elevantalet inom de olika rektorsområdena. Exempelvis finns det i nuläget tre skolor med mindre än 20 elever. Bakgrunden till utredningen är att man, eftersom det blir för dyrt att anställa bra lärare till så få elever, är rädd för att pedagogiken kommer att bli lidande. När det handlar om så stora avstånd kan inte heller samma lärare ha olika tjänster på olika skolor. I utredningen vägs olika faktorer in, som exempelvis hur långa sträckor det kan vara rimligt att låta elever åka skolskjuts varje dag. I framtiden kommer det troligen att bli allt viktigare att vara mindre bunden till kommungränserna och mer flexibel när det gäller rektorsområden.

Utredningen kommer att presenteras för allmänheten genom barn- och utbildningsnämnden. Det är då viktigt att man är klar med sitt budskap och tydlig i informationen. Att verkligen förklara varför man måste lägga ner vissa skolor, beskriva utvecklingen när det gäller antalet elever, förklara vilka konsekvenserna blir om man inte genomför åtgärderna, dvs att pedagogiken i skolan blir lidande till följd av höga lokalkostnader när skolan inte utnyttjar sina lokaler effektivt och att man gör det för att satsa på glesbygden. När frågor om nedläggning dyker upp, både när det gäller skolor och äldreomsorgen, visar människor stort intresse och det blir ett hårt tryck på de lokala politikerna.

### Kommun C

I kommunen finns 14 skolor varav sex stycken i glesbygdsområden. Det är aktuellt att lägga ner en låg- och mellanstadieskola under år 2003, men det saknas fortfarande ett politiskt beslut. På skolan kommer det då endast att finnas 25 elever.

Diskussionen om att lägga ned den aktuella skolan började för 4-5 år sedan när baby-boomen vände. Det var uppenbart att något måste göras då elevantalet var så lågt och verkade bli ännu lägre. Det är dock en bra skola verkade nyrenoverad och har ett modernt skolkök. Först var nedläggningen aktuell mest ur besparings-synpunkt, men nu är orsaken att det finns för få elever.

Processen initierades på tjänstemannanivå, i skolledningen. Sedan följde politikerinsatser på nämnds- och kommunnivå. Från början såg man problemet mest som en skolfråga. Sedan såg man det mer och mer som en strukturell fråga i kommunen. När skolan i en by hotas av nedläggning blir allting annat också hotat.

Man började leta efter en ny verksamhet till lokalerna, och om det fanns någon intern verksamhet i kommunen som kunde flytta dit. Vidare diskuterades vad som skulle hända om man aktivt stödjer skolskjutsar ut från centralorten till skolor med vikande elevunderlag, men detta alternativ ansågs inte realistiskt. Frågorna togs upp på möten som skolan ordnat och senare på något mindre möten i byn. Även en del partipolitiska initiativ förekom, t ex tog Center-rörelsen initiativ till diskussion om skolans framtid. Det senaste är nu att man gått ner på individnivå och pratat med varje enskilt barns förälder om situationen. Detta för att få förståelse för hur allvarligt läget är och att undervisningen kommer att bli lidande. Skolan är ju viktig även för ett barns sociala utveckling. Om elevantalet minskar till ca 20 elever i en skola blir det bara ett fåtal elever i varje klass, och det finns även risk för helt "tomma" årskurser. Även om engagemanget från de boende i byn är stort och vissa protesterar, förstår ändå de flesta problematiken. En del väljer att låta sitt barn gå kvar i skolan så länge som möjligt, medan andra flyttade sitt barn till den nya skolan redan när diskussionen om nedläggningen påbörjas.

För närvarande pratar man om en planerad nedläggning. Det har kommit en motion om att man vill ha en redovisning av vad som hittills gjorts, samt hur mycket det kostar att ha skolan kvar.

## Kommun D

Senast en skola lades ner i kommunen var 1994. Tekniska kontoret redovisade hur mycket lokalerna kostade och skolförvaltningen drev frågan om nedläggning. Två år senare startades istället en friskola. Det är skolverket som beviljar friskolor och kommunen kan bara framföra sin syn på saken. Att kommunen tidigare lagt ner skolan av ekonomiska skäl och att man inte ansåg sig ha råd med friskolan heller, var inte skäl nog till att inte starta friskolan

enligt skolverket. I nuläget finns dock större möjligheter för kommunen att påverka skolverkets beslut om liknande situationer skulle uppstå.

I det aktuella fallet blev det starka reaktioner från de boende i området. Att lägga ner en skola är alltid känsligt. I kommunen tror man att det är viktigt att en politisk grupp går ut till allmänheten och försvarar ett beslut om en eventuell nedläggning. Det är också viktigt att förvaltningarna är medvetna om kostnader för lokaler och att lokalen kostar även om den står tom. För att skapa ekonomiska incitament för verksamheten får därför förvaltningen stå för en liten del av kostnaden vid nedläggning och denna andel är högre om byggnaden inte får någon alternativ användning.

I början på 1980-talet byggdes två "villaskolor" i kommunen. Skolans lokaler är alltså förlagda till vanliga villor. Lösningen verkade bra till en början, eftersom det borde vara enklare att sälja den här typen av skolbyggnader om elevunderlaget skulle svikta. Lärarna tycker dock inte att lösningen är så bra eftersom varje årskurs är förlagd i ett hus. Nu har man kommit till det läget att skolorna måste byggas om och det kommer att bli dyrt. Något allmänt intresse av att köpa byggnaderna finns inte heller.

Runt år 2005-2006 kommer elevantalet att ha halverats i tre av kommunens skolor. Under den senaste femårsperioden har det inom skolan och barnomsorgen varit stora nedskärningar när det gäller personal. Man för en "framtidssdialog" mellan politiker och tjänstemän där man diskuterar elevflöde, personalbehov, lokalbehov m m. Skol- och barnomsorgsförvaltningen och tekniska förvaltningen håller på att "organisera sig" inför framtiden. Ett första steg är den lokalrevision av skolor och förskolor som gjorts i kommunen. Om något år kommer ett beslut om vad som ska göras. I flera av skolorna räknar man med ett vikande elevunderlag. Det finns olika handlingsalternativ. En av de nedläggningshotade skolorna är en F-6-skola. Man kan där tänka sig att ha kvar verksamheten för elever i skolår F-3, för att undvika långa resor för de allra yngsta eleverna.

I väntan på beslut om vad som ska göras minimerar man underhållet och säger nej till större investeringar eftersom skolan kanske ändå snart ska läggas ned.

Ofta uppstår situationer där man måste göra svåra avvägningar. Till exempel mellan att spara pengar inom ett område genom att lägga ner en verksamhet, samtidigt som detta innebär högre kostnader inom ett annat område (t ex skolskjutsar), och även kan

medföra att ännu fler personer väljer att flytta ifrån, eller inte flytta till, en viss kommun. Närhet till t ex skola kan ses som mycket positivt och bidra till att en del av befolkningen stannar kvar på orten.

I kommunen är det skol- och barnomsorgsnämnden som måste ta ställning eftersom de är ansvariga för det aktuella området. Bli det stora kontroverser om ett beslut är det dock troligt att frågan hamnar i kommunfullmäktige. Ofta kan motivet inverka på hur frågan uppfattas av kommunens invånare och därmed i förlängningen var beslutet tas. Om anledningen är att elevunderlaget är för litet kan beslutet lättare accepteras än om det enbart motiveras av ett behov att spara pengar. Handlar det om elevunderlaget är det också mer naturligt att skol- och barnomsorgsnämnden fattar beslutet.

### Sammanfattning av kapitlet

- Alla de studerade kommunerna ser framför sig en situation med vikande elevunderlag, vilket i förlängningen kan innebära skolnedläggningar. Orsaken är dels att skolans elevantal är för litet för en bra skolverksamhet (se vidare kapitel 5), och dels att kommunen inte anser det ekonomiskt försvarbart att investera i och underhålla flera halvtomma skolor.
- Flera av de studerade kommunerna har dragit igång relativt breda diskussioner om skolans framtid. Känsliga frågor som skolnedläggningar behöver diskuteras ingående och diskussionerna måste få ta tid. Man betonar också vikten av en positiv framtoning: Att det lika mycket handlar om att få skolor med bra kvalitet som att spara pengar. Som vi ska återkomma till i kapitel 6 kan det dock finnas olika uppfattningar om vad som är bra kvalitet!
- Lokalförsörjningsutredningar inom skolans område har genomförts eller pågår i de berörda kommunerna. Man bedömer att det är just inom detta område de största och mest kontroversiella förändringarna kan komma att ske.
- Det finns i de studerade kommunerna olika policy för var besluten fattas. I vissa betonas nämndernas ansvar, medan andra ser det som nästan självklart att frågor om skolornas framtida lokalisering måste upp i kommunfullmäktige. Bland annat därför att beslut om skolnedläggningar kan påverka kommundelarnas utveckling.
- I flera kommuner har man haft diskussioner om att "bussa" barn ut från centralorten till de mindre orterna, men slutligen har man bedömt detta som ett mindre realistiskt alternativ.

## 5. Lokalförsörjningsplanering

Syftet med detta kapitel är att diskutera lokalförsörjningsplaneringen, dels utifrån en viss syn på planering och tidigare litteratur om lokalförsörjningsplanering (t ex Sandgren & Lundström 1995), dels utifrån det material som tagits fram under denna studie.

Uppläggningsplaneringen är följande. Först diskuteras planeringen allmänt, och därefter förhållandet mellan verksamhetsplanering och lokalförsörjningsplaner. I samband med detta redovisas även vad som framkommit om förekomsten av lokalförsörjningsplaner och lokalförsörjningsgrupper. Sedan går vi – med exempel från ett antal planer – igenom olika moment i en lokalförsörjningsplan.

### Vad är planeringen till för?

Synen på betydelsen och innebörden av (långsiktig) planering har varierat mycket över tiden, både inom offentlig och privat sektor. Ofta beskrivs 1960- och 70-talen som den tid då planering stod högst i kurs. Sedan förlorade denna planering undan för undan i status och upplevd betydelse.

Ett omtalat svenskt exempel är Handelsbanken som i början av 1970-talet lade ner sin planeringsavdelning och istället satsade på att bygga upp ett bra informationssystem som gjorde det möjligt för ledningen att snabbt få information om utvecklingen inom olika delar av företaget. Argumentet för denna förändring var att om det sker snabba förändringar i omgivningen – det allmänna konjunkturläget, juridiska spelregler, konkurrenternas beteende och konsumenternas preferenser – så kommer planer att bli överspelade. Det viktiga blev istället att snabbt få information om vad som höll på att ske och sedan anpassa åtgärderna efter detta.

Man kan också beskriva denna utveckling som att planeringen bytte ansikte. Den "gamla" planeringen handlade om att i förväg bestämma vad som skulle göras i framtiden – år 1 gör vi A och år 2 gör vi B och år 3 gör vi C. Vi kan t ex känna igen den gamla kommunala bostadsförsörjningsplaneringen i detta, där man för vart och ett av de kommande fem åren angav vilka områden i kommunen som skulle bebyggas.

Denna "gamla" planering kan naturligtvis göras mer sofistikerad med en "villkorlig plan". Istället för att säga att vi år 2 ska göra B, så kan man säga att:

- om händelsen H1 inträffar (eller situationen S1 föreligger), så gör vi B1,
- och om händelsen H2 inträffar (eller situationen S2 föreligger) så gör vi B2.

Men med ett snabbt ökande antal möjliga händelser och situationer är det i praktiken ogörligt att ta fram en "komplett" villkorlig plan som anger vad man ska göra i alla tänkbara situationer som kan uppstå under de närmaste åren.

Den "nya" planeringen handlar istället om vad vi kan kalla "the fine art of being prepared". Vi kan se denna planering som bestående av två principiellt olika delar:

- Ett informationssystem som gör att man vet hur nuläget är och vilka de senaste trenderna är (jfr exemplet med Handelsbanken ovan).
- Att utforma besluten idag på ett sådant sätt att de ökar möjligheten att hantera olika framtida situationer. Man kan aldrig vara förberedd på allt, men genom att tänka efter vad som kan hända i framtiden – "planera" – kan man åtminstone minska kostnaderna för att hantera vissa framtida händelser. Man kan besluta sig för att hålla vissa dörrar öppna.

Som framgick av tidigare kapitel kan även smarta uttänkta försök att vara flexibel misslyckas. En kommun hade ju satsat på att använda "vanliga" villor som skolor för att kunna avveckla skolan eller delar av skolan på ett ekonomiskt fördelaktigt sätt om den inte behövdes. Det visade sig dels att efterfrågan på villor inte var så stor, dels att skolan behövdes längre än man trodde och att det då blev en relativt kostsam lösning som dessutom knappast var bra ur pedagogisk synvinkel. Misstag av denna typ är dock oundvikliga när det finns många osäkra faktorer samtidigt.

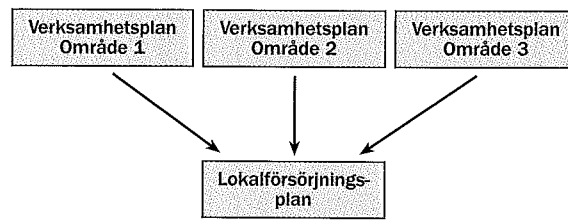
### Lokalförsörjningsplanering och verksamhetsplanering

I nästa kapitel ska vi fokusera särskilt på skolfrågor, men här ser vi på verksamhetsplanering generellt. En ingående diskussion om hur verksamhetsplaneringen kan läggas upp inom äldreomsorgen finns i Svensson (2002). Det kan också noteras att det finns en viss överlappning mellan det som här kallas lokalförsörjningsplanering och det som i t ex Lundström (1996) kallas förvaltningsplanering. Tonvikten när det gäller förvaltningsplanerna är planer för enskilda objekt, medan lokalförsörjningsplaneringen har en bredare

utgångspunkt – även om resultatet blir vissa beslut om enskilda objekt (se nedan).

En tänkbar modell när det gäller förhållandet mellan verksamhetsplanering och lokalförsörjningsplanering är den som beskrivs i den övre figuren nedan. Här tänker man sig att det inom ett antal olika områden görs verksamhetsplaner: äldreomsorgsplaner, barnomsorgsplaner, skolplaner etc. Dessa verksamhetsplaner leder fram till vissa lokalbehov och det är sedan lokalförsörjningsplaneringens uppgift att tillgodose dessa behov på bästa möjliga sätt.

I de studerade kommunerna fanns exempel på denna typ av modell, där verksamheten först upprättade sin plan och det sedan

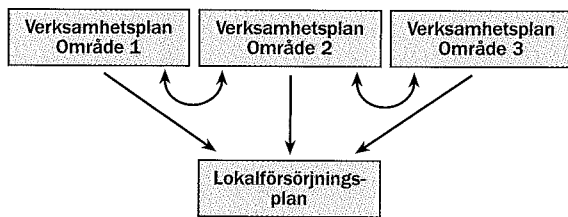


**Modell 1.** Verksamhetsplanering tar fram behov, lokalförsörjningsplanering visar hur dessa kan tillgodoseas.

var fastighetskontorets/tekniska kontorets uppgift att utifrån denna tillhandahålla lokaler. Denna modell är emellertid problematisk. När man t ex diskuterar äldreomsorgens utveckling är det rimligt att beakta hur mycket lokalerna skulle kosta med olika alternativ, vilket i sin tur sammanhänger med localsituationen i kommunen. För att komplicera det ytterligare kan en lämplig utveckling inom ett verksamhetsområde vara beroende av utvecklingen inom andra verksamhetsområden – eftersom denna t ex påverkar lokal tillgången i stort och möjligheten att samutnyttja olika lokaler.

Den "ideala" situationen skulle därmed vara som i Modell 2 nedan – med kontinuerlig informationsöverföring mellan olika verksamhetsplaner och lokalförsörjningsplanering.

Utifrån Modell 2 kan man göra två förutsägelser om hur det kan komma att se ut i en situation där det kontinuerligt sker betydande



**Modell 2.** Samspel mellan verksamhetsplanering och lokalförsörjningsplanering.

förändringar inom olika verksamhetsområden.

**Förutsägelse 1:** Formella lokalförsörjningsplaner kommer att vara relativt ovanliga och göras relativt sällan. Ibland kan det vara motiverat att göra en sammanhållen

beskrivning av nuläget och en sammanhållen analys – även om man är medveten om att den snart kommer att vara överspelad på en rad punkter. Eller som en av de intervjuade beskrev det "Frågan är dock om man kan kalla det för plan när avsteg hela tiden görs vid behov." Att kontinuerligt hålla en sådan plan aktuell är dock

svårt med tanke på att det inom alla verksamhetsområden sker förändringar och inträffar oväntade händelser.

Denna förutsägelse stämmer väl med vad vi fann inte bara i de kommuner som studerades mer i detalj utan även när vi per telefon kontaktade samtliga kommuner i tre utvalda län. Endast cirka 10 % av kommunerna hade något man ansåg vara en lokalförsörjningsplan, men flera uppgav att man arbetade med att ta fram en sådan plan. Alla planer handlade dock inte om samtliga lokaler – som framgick av föregående kapitel förekommer planer som behandlar en viss sektor, t ex skolan eller äldreomsorgen. Med hänsyn till argumenten ovan kan det vara problematiskt med sådana sektoriella planer eftersom det kan finnas möjligheter till samordning av lokalutnyttjande som inte uppmärksammats.

**Förutsägelse 2:** Lokalförsörjningsgrupper med representanter för fastighetssidan och olika verksamheter kommer att vara relativt vanliga. Behovet av att samtidigt hantera förändringar på en rad olika områden och väga in lokalkostnadsaspekter och samordningsmöjligheter i de beslut som fattas medför att det behövs ett kontinuerligt informationsutbyte och diskussion om alternativa lösningar.

Denna förutsägelse stämmer också relativt väl med vad vi fann. Även om sammansättningen varierar något så hade cirka 40 % av de kontaktade kommunerna någon form av lokalförsörjningsgrupp eller organiserad "lokal-försörjningsdialog". Vissa av dessa hade dock en sammansättning som kan ifrågasättas utifrån modell 2 ovan – och det var när gruppen enbart bestod av personer från fastighetskontor/tekniskt kontor/ekonomikontor eller motsvarande. Representanter från de olika verksamheterna kallades till mötena enbart när de var direkt berörda. På detta sätt riskerar man att missa dialogen mellan de olika verksamheterna som kan leda till att man upptäcker samordningsmöjligheter av olika slag. I de flesta grupper hade emellertid de stora verksamheterna – skola, barnomsorg, äldreomsorg – en permanent representation vilket framstår som logiskt utifrån argumenten ovan.

## Lokalförsörjningsplaneringens allmänna uppläggning: teori och praktik

I detta avsnitt ska vi dels beskriva hur lokalförsörjningsplaneringen allmänt kan läggas upp (se t ex Sandgren & Lundström 1995 och Oresten & Löfvenberg 1998), dels ge exempel på vad som tagits upp i tre lokalförsörjningsplaner som vi tagit del av under projektets gång.



## Kartläggning av nuläget

Utifrån vad som ovan kallades "den nya synen på planering" är en central punkt i lokalförsörjningsplaneringen en kartläggning av nuläget och utvecklingen under senare år. Detta kan handla om en rad olika punkter:

### ■ Lokalrevision

Sandgren & Lundström (1995, s 8) skriver:

"En lokalrevision innebär att man analyserar vilka lokaler som finns, vad de används till, av vem, när etc. Den typen av grundläggande kunskap är en förutsättning för att man ska kunna utveckla bra lokaler till låga kostnader som samtidigt är till stor nytta för de primära verksamheterna."

Här innefattas självklart olika typer av vakanser (lokaler utan hyresgäst, lokaler med hyresgäst som inte utnyttjar lokalen) och det som eventuellt överförts till en lokalbank.

### ■ Nyckeltalsanalys

Har kommunen ovanligt många eller ovanligt få lokaler i förhållande till antalet brukare? Hur är yteffektiviteten inom de olika verksamheterna? Hur förhåller sig kommunens drift- och underhållskostnader för olika typer av lokaler till andra kommuners, eller till kostnaderna hos andra huvudmän.

Denna nyckeltalsanalys kan göras både för olika verksamhetsområden som helhet och för enskilda objekt. Vilka är "högkostnads-" respektive "lågkostnadslokaler" inom olika områden?

Sandgren & Lundström (1995, s 10) skriver:

"Nyckeltal är också effektiva när det gäller att föra ut information samt som underlag för dialogen mellan verksamhetsansvariga, fastighetsorganisationen och kommunledningen."

### ■ Hur nöjda är kunderna?

Nyckeltalsanalys fokuserar ofta på kostnadssidan men en bra bild av nuläget innefattar också en bedömning av vilka lokaler som kunderna/verksamheterna är nöjda med respektive mindre nöjda med. Även om man inte gör några formella "Nöjd Kund - mätningar" finns normalt inom fastighetsorganisationen goda kunskaper om vilka typer av problem som finns i olika lokaler – även om det ibland kan vara svårt att avgöra om många klagomål rörande en lokal sammanhänger med att just denna lokal har större problem eller om det där finns en större benägenhet att klaga.

Denna typ av osäkerhet kan tala för att man bör försöka hitta mer objektiva mått på kvalitet, men även detta är problematiskt eftersom nyttjarens upplevelse av lokalen ibland kan vara viktigare än de faktiska egenskaperna. Upplevs en lokal som problematisk kan det påverka motivation och engagemang negativt oavsett om upplevelsen i någon mening är sakligt grundad eller ej.

I tabellen nedan redovisas de nulägesbeskrivningar som fanns i de studerade planerna.

	Plan 1	Plan 2	Plan 3
Totala ytor	ja	ja	ja
Totala kostnader	ja	ja	ja
Lokalkostnad per "brukare" (t ex barn i skolan)	ja	ja	
Lokalkostnad per kvm	ja	ja	
Lokalernas kapacitet		ja	
Lokalernas ändamålsenlighet, flexibilitet, läge (närmiljö, avstånd), inomhusklimat och arbetsmiljö, lokalernas kvalitet, tillgänglighet	ja		
Byggnadsteknisk standard	ja		
Permanent resp tillfälliga lokaler			ja
Nyckeltalsanalys för t ex åtgång och kostnader	ja	ja	ja

Kartläggning av nuläget för kommunens lokaler: Vad fanns i de studerade planerna?

## Kartläggning av pågående trender

### ■ Befolkningsutveckling

Hur har storleken på olika befolkningsgrupper utvecklats under senare år? Hur stora kommer olika befolkningsgrupper att vara i framtiden? Startpunkten är här i regel en framskrivning utifrån "normala" födelsetal och dödstal, men det finns två komponenter i dessa prognoser som är svåra och det är:

**1.** Bedömning av födelsetalen: Dessa har svängt kraftigt under de senaste 15 åren med uppgångar under slutet av 1980-talet och slutet av 1990-talet, men med en kraftig nedgång vid mitten av 1990-talet. Dessa svängningar speglar främst variationer när det gäller vid vilken ålder kvinnor föder barn och där konjunkturläget påverkar om man väntar med att skaffa barn eller ej. Detta samband gör att bedömningar av den ekonomiska utvecklingen kan vara relevanta för att bedöma födelsetalets utveckling. Som framgick i kapitel 2 görs prognoser på nationell nivå vilkas relevans för en enskild kommun är en öppen fråga. Även om det finns skillna-

der mellan kommunal och nationell nivå kan det dock tänkas att trenderna är likartade.

**2. Bedömning av flyttningstalen.** Hur många i olika åldersgrupper kommer att flytta in respektive ut? Även på denna punkt kan man utgå från framskrivningar av historiska flyttningsmönster i kommunen, men händelser av olika slag – förändringar i näringslivet, värderingsförändringar, men också kommunala initiativ – kan påverka utvecklingen, särskilt för enskilda orter. Som framgick i kapitel 2 verkar värderingar av olika slag spela en större roll för flyttningar idag än tidigare och det gör prognoser svårare.

#### ■ Verksamhetsförändringar

Ett exempel på ett område där det skett stora förändringar av betydelse för lokalförsörjningsplanering är äldreomsorgen. Svensson (2002, s 37f) beskriver en utveckling där former som ålderdomshem, pensionärslägenheter, servicehus, servicelägenheter, sjukhem, gruppboende och seniorboende under olika perioder spelat mycket olika roller. Som berördes i kapitel 3 har man i flera av de studerade kommunerna diskuterat om t ex överblivna skollokaler skulle kunna byggas om och användas inom äldreomsorgen istället. Detta beror dock helt på vilka typer av "lokaler" som kommer att behövas inom äldreomsorgen i framtiden. En tendens tycks vara att det behövs fler relativt vårdintensiva boendeformer – typ sjukhem – vilket kan försvåra anpassningar av lediga lokaler från andra verksamheter.

Bakom dessa verksamhetsförändringar finns en kombination av:

- Ekonomiska trender: I takt med stigande löner blir mindre personalintensiva former mer intressanta.
- Behovsförändringar: Äldreomsorgen kan även här fungera som exempel eftersom t ex hälsoläget i en viss åldersgrupp förändras över tiden.
- Värderingsförändringar (eller ändrade värderingar rörande vilken roll som "kundernas" värderingar ska spela), t ex i hur hög grad äldre vill bo kvar hemma, eller i vilken utsträckning föräldrar anser att "byskolor" är bra, eller vilken vikt politiker tillmäter föräldrarnas åsikter. Det finns också ändrade synsätt när det gäller rollfördelningen mellan "det allmänna" och t ex anhöriga/föräldrar/barn/lokalsamhället.

#### ■ Lokalbehov

Utifrån befolkningsprognoser och förväntade verksamhetsförändringar kan man bedöma lokalbehov och hur befintliga loka-

ler kan nyttjas om utvecklingen följer det antagna mönstret. Detta gäller både lokalernas omfattning och ändamålsenlighet i förhållande till bedömningen av de framtida verksamheternas inriktning.

I tabellen nedan redovisas vilka diskussioner om trender som fanns i de studerade planerna.

	Plan 1	Plan 2	Plan 3
Befolkningsprognos, totalt	ja		
Prognos för storlek på relevant åldersgrupp t ex elevunderlag	ja		ja
Verksamhetsförändringar	ja	ja	
Prognos för lokalbehov	ja		ja

Kartläggning av pågående trender: Vad fanns i de studerade planerna?

#### Kartläggning av händelser/faktorer som kan påverka utvecklingen

Om man ser planering främst som "The art of being prepared" så är en central fråga vad man ska förbereda sig för. Vilka förändringar i relation till pågående trender ser man som möjliga? Ett vanligt sätt att närma sig detta är att diskutera olika scenarier, i regel utan att man pekar ut något visst scenario som det mest sannolika. Man kan också se det som en form av känslighetsanalys: Vad krävs för att man ska kunna hantera olika tänkbara händelser på ett tillfredsställande sätt?

Det finns naturligtvis ett nästan oändligt antal externa händelser som kan påverka utvecklingen:

- Näringslivsutvecklingen kan bli en annan än man tänkt sig, vilket i sin tur gör att befolkningsutvecklingen kan bli bättre eller sämre än väntat.
- Andra skäl till flyttningar kan öka eller minska.
- En byggnad kan pga tekniska problem ha en livslängd som är kortare än man räknat med, eller kräva betydligt större insatser än man trott. Omvänt kan det visa sig att en byggnad som föreföll ha allvarliga problem går att åtgärda relativt lätt.
- Värderingsförändringar kan ske i andra dimensioner än vad man tror idag.

Det kan också handla om osäkerhet rörande "interna" faktorer. Hur stabil är t ex den aktuella politiska majoriteten och finns det motsättningar inom denna? Ska man ta hänsyn till tänkbara framtida policyändringar redan idag?

Nedan redovisas vilka faktorer av denna typ som togs upp i de studerade planerna.

#### Plan 1

- Pedagogiskt utvecklingsarbete pågår vilket kan leda till förändrade lokalbehov.
- Ett antal nyckelfrågor som kommer att påverka lokalbehovet räknas upp, t ex sammanhållen F-9-verksamhet, policy rörande närhetsprincip och föräldrars valmöjligheter, policy för storleken på skol- och förskoleenheter, policy för etablering av friskolor, synen på regionalt samarbete inom gymnasieskolan, andel av olika gymnasieprogram som kommer att genomföras hos företaget.

I utredningen betonas att kommunen ifråga behöver fatta ett antal beslut i viktiga policyfrågor för att underlätta planeringen av den framtida lokalförsörjningen. Bättre befolkningsprognoser efterfrågas också.

#### Plan 2

- Hur många av barnen kommer att välja kommunens skolor och hur många kommer att välja friskolor? Särskilt stor osäkerhet för gymnasieskolan.
- Den framtida vuxenutbildningens omfattning och inriktning.

#### Plan 3

- Hur många av barnen i kommunen som kommer att gå i kommunens gymnasium.
- Hur många barn från andra kommuner som kommer till gymnasieskolan.
- Den framtida vuxenutbildningens omfattning och inriktning.

Det kan noteras att det i de studerade planerna kanske finns lite för mycket av den "gamla" planeringen. I det som ovan kallas plan 1 kan man läsa:

"Genom att i god tid förutse förändringar som kan leda till förändrade lokalbehov, ökar också möjligheterna till framförhållning när det gäller att verksamhetsanpassa lokalerna och effektivisera lokal-användningen."

Att tro att man i god tid kan förutse förändrade lokalbehov är kanske för optimistiskt...

Det är ur detta perspektiv värt att notera att alla studerade kommuner är övertygade om att det kommer att bli ett lokalöverskott

inom skolområdet relativt snart. Har man förlitat sig för mycket på trendframskrivningar? Som framgick av kapitel 2 kan t ex de ökade födelsetalen under slutet av 1990-talet leda till öknings av antalet skolbarn igen om ett antal år.

#### Beslut

Om man anser att syftet med planeringen är att bidra till att det idag fattas klokare beslut, och t ex beslut som leder till bättre långsiktig resurshushållning, blir nästa fråga vad det är för beslut som planeringen ytterst handlar om. I en osäker situation är det, som betonats tidigare, av vikt att hålla dörrar öppna, men eftersom flexibilitet kan kosta pengar blir det en fråga om vad som är "optimal flexibilitet". En variant av detta tankesätt är att helt enkelt avvakta, och spendera så lite som möjligt i avvaktan på att situationen ska klarna och en viss utveckling framstå som relativt sannolik, åtminstone under de närmaste åren.

Beslut idag som kan påverkas av planeringen är till exempel:

- att lägga ner verksamheten i en viss lokal, eller fortsätta verksamheten i lokalen. Ska man med hänvisning till osäkerhet behålla en viss lokal – elevantalet kan ju vända uppåt igen...
- att investera i en lokal idag, eller använda lokalen i befintligt skick. En vanlig punkt i diskussionen i de studerade kommunerna är vad som i efterhand framstått som misslyckade investeringar, där man t ex rustat upp eller underhållit en byggnad som efter något år inte längre behövdes. "Lärdomen" är att man ska vara restriktiv med investeringar och/eller koncentrera dem till de byggnader som bedöms ha "säkrast" framtid. En allmän diskussion om hur investeringsbeslut kan planeras finns i Oresten & Löfvenberg (1998).
- att sälja/riva en lokal som inte utnyttjas, eller "lägga den i malpåse". Som framkommit tidigare är de studerade kommunerna i regel mycket skeptiska till "malpåseläggningar". Kommunernas erfarenheter är att det kostar mycket att bevara tomma lokaler och att byggnaderna ändå ofta rivs till slut. Denna typ av flexibilitet var inte värd sitt pris, och en lärdom är kanske att det finns andra sätt att nå flexibilitet. Kanske kommer det i framtiden att finnas andra alternativ om ett behov mot förmodan skulle uppstå, till exempel de olika tillfälliga byggnader med bra standard som finns idag.

Nedan redovisas vilka typer av beslut som diskuteras i de studerade planerna.

#### Plan 1

- Genomgång skola för skola (planen rör enbart undervisningssektorn) utifrån de trender som beskrivits ovan.
- Ett exempel på resonemang i denna del är följande: Hur ska man hantera att det finns två skolor som båda behöver renoveras, särskilt som det förväntas bli en elevminskning om fem år. Ska man satsa på en av skolorna? Ska man försöka flytta in mer verksamheter i skolorna för att på det sättet göra det ekonomiskt vettigt att investera i båda skolorna?

I planen betonas också att kommunen tar fram en strategi för att hantera investeringsbeslut. Man hänvisar här till rapporten "Rätt beslut" som just handlar om investeringsbeslut i offentliga organisationer. (se referenslista)

#### Plan 2

- Planen har två tidshorisonter: 31 dec 2003 och 31 dec 2006.
- På ett antal punkter bedöms osäkerheten som så stor att enbart det kortare perspektivet diskuteras.
- På ett antal punkter bedöms osäkerheten som så stor att man rekommenderar att inga åtgärder vidtas innan osäkerheten minskat.
- Genomgång av förändringar som kan behövas för olika objekt. Möjligheter till samordning och möjlighet att avveckla externa inhyrningar.

#### Plan 3

- För varje sektor finns en diskussion objekt för objekt. Detta omfattar perioden 2002–2006.
- Möjlighet att använda överblivna skollokaler till förskoleverksamhet.
- Vilka tillfälliga lokaler som ska avvecklas och var det kan behövas nya tillfälliga lokaler. Investeringar som ersätter tillfälliga lokaler på orter med stabil framtida efterfrågan.
- Fortsatt utredande på ett antal punkter.

### Sammanfattning av kapitlet

Huvudargumenten i detta kapitel kan sammanfattas i följande punkter:

- Planering handlar mer om att förbereda sig för framtida beslut än att idag bestämma vad som ska göras i framtiden.
- Centrala punkter i denna planering, dessa förberedelser för framtida beslut, är:
  - att ha god information om den aktuella situationen och utvecklingen under senare år. Lokalrevisionen är här en viktig komponent, liksom att noga följa befolkningsutvecklingen i olika åldersgrupper.
  - att skaffa sig information om tänkbara externa förändringar, t ex när det gäller lagstiftning, värderingar och liknande;
  - att tänka igenom hur mycket handlingsfrihet och vilken handlingsfrihet som är lämplig att skapa, samt hur denna skapas;
  - att vara medveten om att trender bryts med jämna mellanrum och att framtiden alltid innehåller överraskningar.
- Ett sätt att förbereda sig för dessa överraskningar är olika former av scenarioanalys: Vad gör vi om A inträffar? Vad gör vi om B inträffar?
- Frågor om olika verksamheters utveckling och lokalfrågor bör diskuteras samtidigt: Lokalförsörjningsgrupper som regelbundet träffas kan vara ett bra sätt att skapa ett forum för dessa diskussioner.

## 6. Skolplanering i kommuner med minskande elevantal

När vi här talar om skolplanering syftar vi i första hand på planering rörande låg- och mellanstadieskolor. Högstadieskolor och gymnasieskolor är redan i hög grad koncentrerade till de större orterna. Den "puckel" som sammanhänger med de höga födelse-talen kring 1990-talet kommer också att innebära att lokalöverskott först uppstår inom låg- och mellanstadieskolor, vilket gör att detta område måste prioriteras.

Debatten om skolnedläggningar tenderar lätt att fokusera på "byskolor" – när enda skolan på en liten ort läggs ner. Vi ska börja med att se på en analys av ett sådant fall, men vi vill understryka att de stora ekonomiska konsekvenserna ur lokalsynpunkt sannolikt mer sammanhänger med hur man hanterar skolorna i något större tätorter. Hur många skolor ska man ha kvar och hur ska man avgöra vilken eller vilka av flera skolor på orten som ska vara kvar?

### Glesbygdsverkets analys

I Glesbygdsverkets rapport "Skolan mitt i byn" (Marklund 1999), diskuteras framtiden för byskolor, som i rapporten definieras som "en skola på landsbygden med högst 50 elever som är mellan 6 och 13 år". De allra flesta av de skolor som diskuteras i rapporten har dock mindre än 50 elever. Rapporten har två syften.

För det första bör man peka på att de små skolorna kan vara ett konkurrenskraftigt alternativ:

- De små skolorna kan erbjuda ett likvärdigt alternativ till de stora skolorna (s 7–11). Studier tyder inte på att barnen i små skolor har sämre baskunskaper, stödet till barn med särskilda behov är inte mindre, osv. Genom kreativitet kan man lösa de problem som sammanhänger med att en liten skola inte kan ha samma antal personer med specialistkompetens som de stora skolorna.
- De små skolorna behöver inte vara dyrare än de större skolorna (s 12-13), särskilt inte om man tar hänsyn till olika följd-kostnader av en nedläggning och till att byggnaderna i regel har ett litet värde i alternativ användning.

Det andra syftet med rapporten är att presentera en checklista över faktorer som är viktiga att studera inför ett beslut att lägga ner en skola (s 35–40). Nedan sammanfattas huvudpunkterna i denna checklista. Under varje rubrik exemplifieras några mer specifika frågor.

### Checklista över faktorer som är viktiga att beakta

(Listan bygger på Glesbygdsverkets lista men vissa modifieringar har gjorts.)

#### 1. Skolbyggnaden

- Investeringskostnader i den aktuella skolan och i den skola där barnen skulle gå annars
- Drift- och underhållskostnader i den aktuella skolan och i den skola där barnen skulle gå annars
- Skolbyggnadens värde i alternativ användning
- Möjlighet att minska lokalkostnader genom t ex samutnyttjande

#### 2. Skolskjutsar

- Går det att minska dagens kostnader, t ex genom schemaändringar?
- Hur stora blir kostnaderna om skolan läggs ner? Hur mycket mer tid tar det för barnen?

#### 3. Personal

- Hur stora personalminskningar kan göras?
- Hur mycket mer personal krävs i den nya skolan?

#### 4. Skolmåltider

- Hur förhåller sig kostnaden i respektive skola till genomsnittet? Finns rationaliseringsmöjligheter?

#### 5. Organisation, pedagogisk kvalitet och social miljö

- Personalens behörighet
- Finns särskild pedagogisk inriktning?
- Vad anser personal, föräldrar och elever?

#### 6. Utrustning

- Finns skillnader? Möjlighet till datorkommunikation?

#### 7. Kultur/historia

- Fördelar/nackdelar med att byta miljö. Hur integreras lokalhistoria o d i undervisningen?

### 8. Motor för bygdeutveckling

- Vilken roll spelar och kan skolan spela för bygden?
- Används skolan till annat än skola?

### 9. Skolans betydelse för annan samhällsservice

- Påverkar skolan möjligheten för affärer att överleva?
- Påverkar skolan möjligheten för andra företag att överleva (t ex skolskjuts) och arbetstillfällen i orten?
- Påverkar skolan annan offentlig verksamhet? (barnomsorg, äldreomsorg, kommunikationer).

### 10. Elevunderlag

- Hur ser befolkningsprognoser ut? Hur säkra är dessa?
- Finns intresse för att flytta barn ut till byskolan?

### 11. Frivilliga insatser

- Kan kostnader minskas genom frivilliga insatser?

### 12. Samarbeten/utbyte

- Finns möjlighet till utökat samarbete med andra skolor?

### 13. Statligt stöd för merkostnad för glesbygdsskolor

- Hur påverkar en nedläggning det stöd som kommunen får från staten? Kan utflyttning påverka skatteutjämningsbidrag?

## Några centrala punkter (1):

### Börja med att diskutera principer

I flera av de studerade kommunerna har man haft ambitionen att vara ute i god tid, att börja diskussionen om den framtida skolsituationen innan elevantalet börjar minska kraftigt. En tanke bakom detta är också att man vill undvika att diskussionen helt fokuserar på speciella omständigheter i det enskilda fallet. Man vill få en diskussion kring grundläggande frågor som:

- Hur liten kan en skola vara och ändå ge bra kvalitet på utbildningen?
- Hur långt är det rimligt att barn i olika åldrar åker skolskjuts?
- Hur mycket mer ska en elev i en viss typ av skola få kosta jämfört med andra elever?

Tanken är att fastställa vissa principer som sedan kan ligga till grund för ställningstagande om vad som ska göras med en specifik skola i framtiden.

Samtidigt måste man vara klar över att principer inte kan tillämpas mekaniskt! I konkreta fall kan det vara motiverat att avvika från

principer, eller att tillämpa dem "liberalt". Man kan dra en parallell till moraliska principer av typen "Du ska inte ljuga" – där det i regel går att hitta en situation där en "vit lögn" framstår som rimlig även om den strider mot den specifika moraliska principen.

Under arbetets gång har vi flera gånger hört argument av typen: "Först var politikerna överens om dessa principer, men sedan när det gällde skolan i politikerns hemby då agerade denne emot principerna." I regel gjordes detta med hänvisning till olika speciella omständigheter. Utifrån argumenten ovan bör detta inte förvåna. För det första kan det ju faktiskt ha varit speciella omständigheter! För det andra kan det delvis vara så att innebörden av principerna inte framgår klart förrän de konfronteras med ett konkret fall – och att politikerna då kan börja undra över hur kloka principerna egentligen är. Sist men inte minst kan man se det som en konflikt mellan att följa vissa principer och lojaliteten mot människorna i den ort man har band till.

Sammanfattningsvis ska man inte räkna med att det går att formulera principer som gör det möjligt att på ett mekaniskt sätt hantera enskilda fall – men den principiella diskussionen kan ses som viktig därför att den minskar godtycket och möjliggör en mer konsekvent behandling av olika enskilda fall.

## Några centrala punkter (2): Hur ska diskussionen föras?

Vi kan något tillspetsat urskilja två alternativ när det gäller hur diskussionen om den framtida skolsituationen kan föras. Valet mellan dessa alternativ kan sammanhånga med flera faktorer, t ex om det är bråttom att få fram ett beslut pga akuta ekonomiska problem eller om man har mer tid på sig. Variant 1 tar längst tid.

### Variant 1– Bred diskussion med kommuninvånarna

Flera kommuner har som framgång haft ambitionen att föra en bred diskussion om den framtida skolsituationen. Föräldrar, lärare, barn och kommunmedlemmar i allmänhet har bjudits in till rådslag. Grupper med representanter från de olika kategorierna bildades. Mötena leddes i ett fall av en extern konsult för att man inte skulle få uppfattningen att kommunen ville påverka i en viss riktning. I någon kommun har man haft ambitionen att diskutera den framtida skolsituationen i en viss ort med samtliga föräldrar.

Denna variant kräver naturligtvis ordentliga förberedelser, t ex att man tänker igenom frågor som:

- Vilka grupper ska man försöka nå?
- Hur ska man nå dessa?
- Vilket material ska tas fram i förväg och hur ska det spridas?
- Hur ska mötena organiseras? Ska det vara flera möten? Ska det bildas grupper som arbetar en längre tid? Vilka resurser ska de ha? Hur ska man göra för att öka sannolikheten att det blir en bred representation på möten och i grupper?
- Hur ska diskussionen från möten/arbetsgrupper m m sammanfattas och hanteras i den formella beslutsprocessen?
- Vilken "återföring" ska ske till de olika grupperna under senare skeden av arbetet med planeringen?

I en av de intervjuade kommunerna noterade man att beslut kan behöva "mogna fram". Man nämnde ett fall där diskussionerna om nedläggning av en skola började för över fem år sedan. Först var det stark opposition – "rör inte vår skola" – men när beslutet togs gick det lugnt till. Allt fler insåg att kostnaderna annars hade blivit höga och att alternativen inte var så dåliga.

#### Variant 2 – Bred intern diskussion

I dessa fall satsar man på en intern diskussion med förvaltningsledning och ledande politiker för att inom denna grupp resonera sig fram till alternativ som är genomarbetade och stöds av olika politiska grupperingar. När detta är klart går man ut till en bredare allmänhet och förklarar vad man tänkt och varför detta är ett bra alternativ. Här finns då en möjlighet att sy ihop olika förslag till en helhet som kan upplevas som acceptabel av alla. I en kommun nämnde man t ex att man samtidigt som man lade ner en skola rustade upp den skola som barnen skulle gå i istället och att de på det sättet fick viss kompensation för att de fick åka längre. Man kunde också peka på att det skulle bli kostsamt att rusta upp båda skolorna som var i behov av reparationer.

Ett argument för detta alternativ är att det kan gå snabbare, men också att det finns en risk, särskilt under ett valår, att politikerna pressas till att i ett tidigt skede lova sådant som det sedan blir kostsamt att leva upp till. Det finns också en rädsla för att de som engagerar sig i diskussionen inte är representativa och kommer att styra diskussionen i en riktning som inte bedöms vara den bästa på lång sikt. I en kommun noterade man att de som engagerade sig mest mot en skolnedläggning var äldre personer som inte ville att deras gamla skola skulle försvinna, medan föräldrarna till barnen i skolan kunde se både för- och nackdelar med att barnen fick gå i en annan och lite större skola.

Inget hindrar naturligtvis att man använder lite av båda strategierna, dvs att man först förbereder sig ordentligt internt – men inte binder sig så mycket som i variant 2 ovan – och sedan för en bredare diskussion.

#### Några centrala punkter (3): Klargör vilka som är de egentliga alternativen

Det är lätt hänt att man tänker i för begränsade banor. Ska en viss skola läggas ner eller inte? En observation från de studerade kommunerna är att det i praktiken kan finnas tre scenarier:

**1.** Skolan lever kvar som en kommunal skola. Detta alternativ kan i sin tur brytas ner i olika fall beroende på typ av skola. Ett exempel från de studerade kommunerna var att man behöll lågstadiesamverksamheten eftersom man tyckte avstånden blev för stora för de minsta barnen, men lade ner mellanstadieverksamheten eftersom man bedömde att det var svårt att upprätthålla bra kvalitet med en så liten grupp.

**2.** Skolan läggs ner. Även i detta fall kan det finnas olika varianter beroende på vad byggnaden ska användas till i framtiden, men vi bortser från det här.

**3.** Den kommunala skolan läggs ner och ersätts av en privat skola. I en av de studerade kommunerna gjorde man på det sättet och i andra fall verkar kommunen ha valt att behålla den kommunala skolan eftersom föräldrarna annars sannolikt skulle öppnat en friskola. I några fall hade en kommunal förskola som lagts ner ersatts av en föräldradriven förskola som kommunen fick betala för.

Både de ekonomiska och pedagogiska konsekvenserna blir naturligtvis annorlunda om alternativen står mellan:

- 1.** "Byskola" i kommunal regi eller större skola i kommunal regi.
- 2.** "Byskola" i kommunal regi eller "byskola" i privat regi.

Om det finns en stark lokal opinion för att bevara en liten skola eller förutsättningar för att Skolverket godkänner en privat skola blir den första jämförelsen ganska ointressant.

Ur ekonomiskt perspektiv kan man tänka sig att kommunen i en situation där en friskola är ett sannolikt alternativ "räknar baklänges". Kommunen börjar med att räkna ut hur mycket man skulle vara tvungen att bidra med om det startades en privat skola istället. Sedan säger man till de som vill bevara skolan: Så här mycket är kommunen beredd att satsa på skolan. Kan ni peka på ett sätt att driva den kommunala skolan med en budget på denna

nivå så är vi beredda att låta skolan vara kvar. Den kostnad som kommunen skulle få för en fristående skola ses som den ekonomiska ram som den kommunala skolan, förstärkt med insatser från föräldrar och andra i närsamhället, ska kunna hålla sig inom. Detta angreppssätt är logiskt i en situation där nedläggningen främst motiveras av ekonomiska skäl.

#### **Några centrala punkter (4): Låt inte kommungränserna bli murar**

När det gäller skolor i glesbebyggda områden kan nackdelarna med att inte undersöka möjligheten till samarbete med grannkommuner vara stora. Ett bättre "nätverk" av skolor kan uppnås om man ser på den faktiska geografiska fördelningen av elever oberoende av var de administrativa gränserna råkar gå. En av de studerade kommunerna startade t ex med att lägga in samtliga elever i ett GIS-system och sedan göra framskrivningar (se nästa avsnitt). Glesbygdverket har också material och metoder som gör det möjligt att utan hänsyn till kommungränser se var det finns skolor och elevunderlag.

En särskild fråga som kan skapa komplikationer när det gäller samarbete mellan kommuner är vilka avgifter som ska betalas mellan kommunerna. På motstående sida diskuteras detta, och där framgår att sättet att bestämma avgifterna kan medföra att även samarbete som är ekonomiskt motiverat inte blir av.

#### **Några centrala punkter (5): Se till att det är hög kvalitet på beslutsunderlaget**

I och med att nedläggningar av skolor i regel är så kontroversiella frågor, ställs extra höga krav på att beslutsunderlaget är bra. Annars uppstår lätt beskyllningar om partiskhet. Checklistan från Glesbygdverket ovan kan då vara en utgångspunkt. En utförlig diskussion om hur man ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan "räkna" på fördelar och nackdelar med att lägga ner en skola finns också i Andersson (1986, 1990).

Beslutsunderlagets kvalitet kan mätas i åtminstone 3 dimensioner:

- Har man analyserat rätt alternativ (se 3 och 4)?
- Har alternativen analyserats ur rätt dimensioner (jfr checklistan ovan)?
- Har konsekvenserna i respektive dimension mätts på ett riktigt sätt? Med tanke på den osäkerhet som finns kan det på denna punkt vara motiverat att räkna utifrån olika scenarier rörande

#### **Hur "felaktiga" ersättningsprinciper kan försvåra en lösning som innebär att barn går i skola i en annan kommun**

I gles befolkade kommuner med stora avstånd uppstår lätt situationer där det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv framstår som rimligt att barn går i skolan i en annan kommun än den de bor i. "Hemkommunen" ska då betala en ersättning till "skolkommunen". För att rätt beslut ska fattas i dessa situationer är det viktigt att kommunerna tänkt igenom vilka principer som ska styra den ersättning som ska utgå.

Följande förenklade exempel illustrerar hur ogenomtänkta avgiftsprinciper kan blockera lösningar som är ekonomiskt rationella:

Antag följande:

- Genomsnittskostnaden per elev är 100 både i hemkommunen och skolkommunen. Denna innefattar olika typer av relativt fasta kostnader som lokaler och central administration samt kostnader som mer direkt sammanhänger med elevantalet som lärarlöner, skolskjutsar, förbrukningsmaterial o d.
- Om eleven inte går i skola i hemkommunen så sparar hemkommunen en kostnad motsvarande denna genomsnittskostnad 100. Detta kan bero på att man kan spara in även en del "fasta" kostnader, t ex lokaler, eller att de rörliga kostnaderna är ovanligt höga för den aktuella eleven, t ex pga långa skolskjutsar.
- Om skolkommunen tar emot ytterligare en elev ökar deras kostnader med 70, dvs mindre än genomsnittskostnaderna. Detta sammanhänger med att ett antal fasta kostnadsposter sannolikt inte ökar alls eller bara lite. Det kan finnas ledig kapacitet i lokaler och central administration påverkas ej nämnvärt.

Om skolkommunen begär en ersättning motsvarande deras genomsnittskostnad, dvs 100 i exemplet ovan, kan hemkommunen tycka att det är lika bra att ha kvar eleven i hemkommunen. Man vinner ju inget på att barnet går i skolkommunen istället. Hela vinsten av överföringen skulle i detta fall gå till skolkommunen, som skulle få 100 i ersättning och en kostnadsökning på 70, dvs göra en vinst på 30.

För att undvika denna situation kan de berörda kommunerna gemensamt gå igenom hur mycket hemkommunen sparar och hur mycket merkostnader skolkommunen får, samt sedan sätta en avgift som innebär att man delar på vinsten. I exemplet ovan skulle man då se att hemkommunen sparar 100 och att skolkommunen får en merkostnad på 70. Det uppstår en "vinst" på 30 och en rimlig ersättning kan då vara 85, vilket skulle innebära att båda kommunerna gör en vinst på 15. Självklart kan det uppstå komplikationer därför att kommunerna inte är överens om hur stora besparingarna respektive kostnadsökningarna blir, men inser båda parter att man kan vinna på en överenskommelse finns också motiv att försöka hitta objektiva grunder för bedömning av kostnadsförändringarna.



till exempel elevantalets utveckling eller förändringar i den yttre situationen i olika avseenden.

En metod som används i särskilt en av de studerade kommunerna är att med hjälp av GIS-teknik lägga in varje elev på en karta och sedan skriva fram utvecklingen utifrån vissa antaganden om födelsetal och flyttning. På det sättet kan man se hur efterfrågan på skolor i olika delar av kommunen kan komma att utvecklas och var det kan vara svårt att få ett underlag för fortsatt skolverksamhet. Detta är också – som nämnts ovan – ett sätt att få grepp om möjligheten att samarbeta med grannkommuner som kan ha liknande problem i sina mer glesbygdsbefolkade områden.

När det gäller bedömningen av konsekvensernas omfattning i olika dimensioner, är det en svår fråga hur man ska uppskatta lokalkostnader för olika alternativ. Detta är en punkt där redovisade kostnader kan skilja sig från "verkliga" kostnader. Nedan diskuteras därför denna punkt lite mer ingående.

Många kommuner med vikande befolkningsunderlag är beroende av skatteutjämningsystemet och en viktig aspekt ur ett kommunalekonomiskt perspektiv är att bedöma hur olika beslut kan påverka dessa bidrag (se Sundström 2000 för en ingående analys), och även bidrag som är direkt avsedda som glesbygdsstöd. Kommer dessa bidrag att minska om skolor i glesbygd läggs ner? Eftersom bidragssystem ofta förändras är det viktigt att kontinuerligt bevaka t ex vilka särskilda glesbygdsstöd som finns.

#### **Hur mycket kostar egentligen lokalerna?**

##### **Hur mycket sparar man på att lägga ner en lokal?**

En grundläggande tanke i ekonomisk kalkylering är att man inte ska se bakåt. En byggnads värde, kostnaderna för en byggnad och om det är motiverat att ha kvar en byggnad ska bedömas genom att man ser framåt. Det finns ett amerikanskt talesätt som lyder "Don't throw good money after bad" – har man en gång gjort en investering som i efterhand framstår som mindre lyckad, så är det inget skäl för att satsa ännu mer pengar i denna – pengar som skulle kunna användas till något vettigare. Ibland måste man acceptera att en investering var felaktig och skriva ner värdet på tillgången.

Kostnaden för att behålla en skolbyggnad får man ur detta perspektiv fram genom att jämföra två framtida scenarier – i det ena fallet behålls skolan och i det andra fallet läggs den ner. Nedläggning kan i sin tur delas upp i t ex rivning, lägga i malpåse eller att sälja.

Behåller man skolbyggnaden får man drift- och underhållskostnader och om ett antal år kanske behov av investeringar. Många gånger ställs frågan om en skolas framtid på sin spets när investeringar behövs – för det är ju i det läget man kan spara mycket pengar om man genom omlokaliseringar kan undvika en stor investering. (Brunes & Lind 1998 diskuterar motsvarande problematik när det gäller rivning av bostadshus.)

Lägger man ner verksamheten i byggnaden beror de ekonomiska konsekvenserna av vad som sker med byggnaden istället:

**Rivning.** För att få fram besparingen för kommunen i detta fall drar man rivningskostnaden från nuvärdet av drift- och underhållskostnader. I regel motsvarar dock rivningskostnaden bara några års drift- och underhållskostnader (se Brunes & Lind 1998).

**Försäljning.** Här blir naturligtvis besparingen större för kommunen. Förutom att kommunen spar drift- och underhållskostnader, får man in en summa pengar.

**Malpåseläggning.** Här kvarstår kostnader för bevakning och för att se till att byggnaden inte förstörs. Detta minskar det ekonomiska överskottet av nedläggningen, och som nämntes tidigare är erfarenheterna av malpåseläggning dåliga i de studerade kommunerna. Ofta uppstår bara extra kostnader och en rivning genomförs senare i alla fall. Kostnaderna för att göra iordning byggnader som stått tomma under en längre tid är ofta ganska stora.

Det centrala är att i ingen av dessa fall spelar "historiska" fakta någon direkt roll, t ex byggnadens bokförda värde. Historiska fakta har bara betydelse om de påverkar de framtida kostnaderna, t ex att en väl underhållen skola klarar sig med mindre underhållsåtgärder i framtiden.

Som betonades i Glesbygdsverkets rapport måste dessa besparingar sedan vägas mot att det kan bli högre drift- och underhållskostnader och vissa investeringskostnader för de skolor som barnen ska gå i istället. Kan man utnyttja befintliga skolor med överkapacitet är dock i regel merkostnaden för ytterligare barn liten. Andra kostnader, t ex för skolskjuts, kan då vara viktigare.

För att få en bättre diskussion kan det vara viktigt att kommunen redan från början försöker skapa de rätta ekonomiska incitamenten för de olika verksamheterna. En förvaltning ska inte tjäna mer på att lägga ner t ex en skola än vad kommunen som helhet tjänar. I vissa kommuner har man försökt att gå i den riktningen och t ex göra det ekonomiskt fördelaktigare att lämna byggnader som kan säljas eller som har en alternativ intern användning. Detta diskuteras mer ingående i skriften "Internpris i praktiken", (Svenska Kommunförbundet 2002).

## Sammanfattning av kapitlet

De viktigaste punkterna i detta kapitel rörande skolplanering är:

- Det minskande elevantalet särskilt i låg- och mellanstadie-skolor under de närmaste 5–10 åren kommer att kräva en minskning av lokalytorna för skolverksamhet i nästan alla kommuner. Många av de beslut som aktualiseras kan förväntas vara kontroversiella.
- Kommunledningen måste tidigt bestämma sig för hur dessa beslut ska förberedas. Hur ska diskussionen föras? Hur mycket och i vilka skeden ska allmänheten involveras? Hur ska arbetet drivas internt så att man utnyttjar alla samordningsmöjligheter?
- Det kan finnas betydande fördelar med att först försöka diskutera vilka principer som ska styra besluten innan man diskuterar de enskilda fallen. Samtidigt ska man inte räkna med att det enbart utifrån sådana principer går att fatta beslut om ett enskilt fall.
- Eftersom beslut om skolnedläggningar är kontroversiella är det viktigt att ha ett bra beslutsunderlag? Detta kan i sin tur brytas ner i tre delfrågor:
  1. Har man analyserat rätt alternativ? Har man t ex tagit hänsyn till att det kan uppstå små fristående skolor istället? Har man undersökt samordningsmöjligheter med grannkommuner?
  2. Har man analyserat de intressanta alternativen utifrån alla relevanta dimensioner? Checklistan från Glesbygdsverket är bra att använda i detta fall.
  3. Har man mätt konsekvenserna, särskilt de ekonomiska, på rätt sätt?

## 7. Sammanfattande avslutning

Mer än hälften av Sveriges kommuner har idag en minskande befolkning. Nedgången av födelsetalen i mitten på 1990-talet medför också att behoven av främst skollokaler kommer att minska under kommande år. Hur det ser ut i ett längre perspektiv är som alltid mer oklart, men nationella prognoser utgår både från att födelsetalen kommer att öka igen och att det kan bli en ökad invandring. Det är alltid riskfyllt att skriva fram trender mer än några år – vare sig trenden pekar uppåt eller nedåt!

På kommunal nivå är det ännu svårare att göra längre prognoser, inte minst därför att flyttningsmönstren är svåra att förutsäga. Hur stor andel av de ungdomar som idag flyttar från mindre kommuner kommer att vilja återvända när de blir äldre och bildar familj? Hur många kommer att vilja stanna kvar i de större orter de flyttar till? När flyttningar inte bara handlar om var det finns jobb utan om vilken typ av miljö som människor vill bo i, är prognoser inte lätta – värderingar kan ju svänga relativt snabbt.

Det kan vara missvisande att diskutera kommunen som en enhet. Befolkningsutvecklingen kan skilja sig markant mellan kommunens centralort och de mer glesbefolkade delarna. Samtidigt med ett högt lokalutnyttjande i centralorten, kan behovet av lokaler i de glesbefolkade delarna av kommunen minska.

I de kommuner som studerats närmare i detta projekt är förändringar i åldersstrukturen det som påverkar lokalefterfrågan mest. De höga födelsetalen kring 1990 har gjort att efterfrågan på skollokaler varit relativt stor i de flesta kommuner. Kommunerna ser nu framför sig ett minskat behov av skollokaler och funderar på hur man ska hantera detta. Ökade födelsetal under senare år och ökad efterfrågan på barnomsorg kan bara till en liten del kompensera nedgången i elevantal. Möjligheten att återanvända överblivna skollokaler inom äldreomsorgen bedöms dock som mycket liten, främst pga att det troligen är behoven av lokaler av typ sjukhem som kommer att öka mest.

Även om den framtida efterfrågan alltid är osäker är man, särskilt från fastighetssidan, skeptisk mot att låta lokaler stå tomma någon längre tid. Att "lägga i malpåse" för framtida behov visar sig sällan vara god ekonomi. Ofta blir konsekvensen bara att man river några år senare – och även om det skulle behövas lokaler är de gamla malpåselagda lokalerna sällan ett bra alternativ.

När det finns en stor osäkerhet om framtiden, både när det gäller behovet av specifika lokaler och kommunens allmänna ekonomiska situation är det inte meningsfullt med planering som innebär att man idag ska bestämma vad som ska göras i framtiden. Planering handlar främst om att fatta rätt beslut idag – att satsa resurser på rätt saker och att bestämma vad man ska avvakta med.

Centrala punkter i denna planering, dessa förberedelser för framtida beslut, är:

- Att ha god information om den aktuella situationen och utvecklingen under senare år. Lokalrevisionen är här en viktig komponent, liksom att noga följa befolkningsutvecklingen i olika åldersgrupper.
- Att skaffa sig information om tänkbara externa förändringar t ex när det gäller lagstiftning, värderingar och liknande.
- Att tänka igenom hur mycket handlingsfrihet och vilken handlingsfrihet som är lämplig att skapa, samt hur denna skapas?

Ett bra tillvägagångssätt kan vara att gå igenom ett antal olika scenarier för den framtida utvecklingen och undersöka hur dagens beslut påverkar möjligheten till en bra utveckling i dessa olika fall. Givet att vi idag gör X, hur kan vi då hantera en situation där Y inträffar?

För att kunna identifiera samordningsmöjligheter och väga in lokalspekter redan under verksamhetsplaneringen kan det vara bra med en "lokal försörjningsgrupp" som regelbundet träffas och går igenom den senaste utvecklingen och olika handlingsalternativ. Med jämna mellanrum kan det vara motiverat att sammanställa nulägesbeskrivningar och aktuella trender, samt identifiera ett antal nyckelfrågor i form av en lokal försörjningsplan. Det ligger dock i sakens natur att sådana planer åldras relativt snabbt. Genomlysningen av situationen kan dock trots detta ha ett bestående värde.

Nedläggningar av skolor är alltid känsliga frågor. I de studerade kommunerna finns exempel både på politiker som svängt i sista stund och att nedlagda kommunala skolor ersatts av privata skolor, med utebliven ekonomisk besparing som följd. Med tanke på den förväntade minskningen av elevantalet i de flesta kommuner kommer nedläggningar sannolikt att aktualiseras i allt fler fall, både på glesbygden och i tätorterna.

Flera av de studerade kommunerna har dragit igång relativt breda diskussioner om skolans framtid. Känsliga frågor som skolenläggningar kan behöva diskuteras ingående och under en längre tid. Flera kommuner betonar också vikten av en positiv framtoning: Att det lika mycket handlar om att få skolor med bra kvalitet som att spara pengar. Nedläggning av en skola kan kombineras med satsningar i de kvarvarande, osv.

Vår bedömning är att det är viktigt:

- Att kommunledningen tidigt bestämmer hur dessa beslut ska förberedas. Hur ska diskussionen föras? Hur mycket och i vilka skeden ska allmänheten involveras? Hur ska arbetet drivas internt så att man utnyttjar alla samordningsmöjligheter? Ju sämre kommunens ekonomiska situation är desto mer bråttom kan det vara att fatta ett beslut, och desto svårare med en bred diskussion.
- Att kommunen först försöker få till stånd en diskussion kring vilka principer som ska styra besluten innan man diskuterar de enskilda fallen. Startar man med de enskilda fallen blir det lätt låsningar i tidiga skeden av diskussionen.
- Att kommunen ser till att det finns ett bra diskussionsunderlag och ett bra beslutsunderlag, dvs ett som inte uppfattas som ofullständigt och vinklat. Detta innebär att man bör tänka igenom följande tre frågor:
  1. Har man analyserat rätt alternativ? Har man t ex tagit hänsyn till "risken" att det uppstår små privata skolor istället? Har man undersökt samordningsmöjligheter med grannkommuner?
  2. Har man analyserat de intressanta alternativen utifrån alla relevanta dimensioner?
  3. Har man mätt konsekvenserna, särskilt de ekonomiska, på rätt sätt?

## Referenser

Andersson R, 1986, Nedläggning av Haga- eller Skiljeboskolan i Västerås: En utvärdering från ett samhällsekonomiskt perspektiv. Statens Råd för Byggnadsforskning, rapport 1986:8, Stockholm.

Andersson R & Olsson A, 1990, Skolor och samhällsekonomi, Statens Råd för Byggnadsforskning, rapport 1990:14, Stockholm.

Brunes F & Lind H, 1999, Rivning av hyreshus. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Economist, 9/3 2002, Back to basics: A survey of management.

Glesbygdsverket. Årsbok 2002, Östersund

Landström J, 2002, Hyra eller äga – en studie av landstingens lokaler. Examensarbete, Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.

Lind H, 1986. Översiktsplanens natur och roll. I "Planering med nya lagar: Forskare kommenterar en kommunal försöksverksamhet". Byggnadsforskningsrådet, rapport T17:1986.

Lind H, 2000. Att hålla sig informerad. Uppsats nr 6, Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.

Lind H & Tingvall J, 2002, Internpris i praktiken – En analys utifrån en kartläggning av internhyressystem i fem kommuner. Svenska Kommunförbundet.

Lindqvist T, Gradin A-C & Haroun S, 1995. Förvaltningsnyckeln: Nyckel och jämförelsetal för kommunal fastighetsförvaltning. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Lundström S, 1996. Strategisk fastighetsplanering – Förvaltningsplaner i offentlig fastighetsförvaltning. Svenska Kommunförbundet.

Marklund I, 1999, Skolan mitt i byn, Glesbygdsverket, Östersund.

Nygren O & Persson L-O, 2001, Det enkelriktade Sverige – Tjänstesektorn och den framtida regionala befolkningsutvecklingen, TCO, Stockholm.

Oresten B & Lövvenberg C, 1998, Rätt beslut – Investeringsbeslut i offentliga verksamheter. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Sandgren U & Lundström S, 1995, Styrverktyg för effektivt lokalutnyttjande. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

SCB, Statistisk Årsbok 1990. Stockholm.

SCB, Statistisk Årsbok 2001. Stockholm

SCB, Sveriges framtida befolkning 2002. Statistiska Meddelanden, BE 18 SM0201.

Sundström B, 2000, Växa och krympa – flyttströmmarna, utjämnningen och de kommunalekonomiska konsekvenserna. Kommunförbundet, Stockholm.

Svensson L, 2002, Äldreboende – Ett försök till helhetssyn. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Västkusten vinnare i livsstilsflytten, i Byggindustrin nr 19 2002.

## Bilaga. Intervjufrågor

Intervjuer sker med

- ekonomichef i kommunen
- fastighetschefen i kommunen
- någon verksamhetsansvarig

### Frågor till ekonomichef i kommunen:

Antalet invånare i kommunen?

Åldersfördelning hos de boende i kommunen?

Hur stor befolkningsminskning kan väntas?

Vilka flyttar?

Vilka flyttar till kommunen? Varför? Exempelvis kan barnfamiljer lockas till mindre orter där skolan är mindre och ligger nära hemmet.

Finns det i kommunen en långsiktig lokalförsörjningsplan?

Finns det en lokalförsörjningsgrupp? Hur är den sammansatt i så fall?

Har det under de senaste fem åren funnits tomma lokaler till följd av minskad befolkning?

Har antalet tomma lokaler ökat eller minskat under den senaste femårsperioden?

Finns det i nuläget tomma lokaler till följd av minskat befolkningsunderlag?

Finns tomma lokaler till följd av olika ekonomiska besparingar, som inte har något direkt samband med en minskande befolkning?

Säljer man tomma lokaler för att få in pengar? (Förutsatt att kommunen äger sina lokaler).

Hyr man ut tomma lokaler för att få in pengar?

Ofta kan det uppstå situationer där man måste göra avvägningar. Exempelvis spara pengar genom att lägga ner en verksamhet, samtidigt som detta innebär högre kostnader inom ett annat område (till exempel skolskjutsar) och även kan medföra att ännu fler personer väljer att flytta ifrån, alternativt inte flytta till, en viss kommun. (Text kan närhet till skola ses som mycket positivt och hålla kvar en del av befolkningen).

Vem gör dessa avvägningar? Vilka problem uppstår? Hur löser man dessa problem? Engagerar sig kommunens invånare i frågorna?

Hur går det till vid beslut om vad de tomma lokalerna ska användas till?

Brukar det bli problem? Vad för problem i så fall? Hur löser man problemen?

Har det kommit några nya verksamheter till följd av nedläggningen?

Vilken typ av verksamheter? Offentliga, privata eller olika föreningsverksamheter?

Exempel på bra satsningar?

Finns det gott om idéer till nya verksamheter som ännu inte genomförts?

Har något fungerat mindre bra?

Har de boende i kommunen visat stort intresse och engagemang vid start av ny verksamhet?

Vilka är intresserade? Ungdomar? Barnfamiljer? Pensionärer?

Hur går det till att besluta om nedläggning av någon verksamhet? Beslutsprocessen?

Hur stort inflytande har de boende i kommunen? Är de engagerade?

Vilka problem uppstår? Hur löser man dessa?

### Frågor till fastighetschefen:

Äger kommunen sina lokaler eller hyr man lokaler?

Hur kom man fram till att detta sätt var bäst?

Hur förvaltas kommunens lokaler? Av anställda i de olika verksamheterna? Kommunalt fastighetsbolag? Annat fastighetsbolag?

Hur kom man fram till att detta var bästa sättet för förvaltning?

Gör man en långsiktig planering av framtida lokalbehov? För hur långt fram i tiden planerar man?

Finns det i kommunen en långsiktig lokalförsörjningsplan eller inte?

Finns det en lokalförsörjningsgrupp? Hur är den sammansatt i så fall?

Hur går det till vid avveckling av kommunens lokaler?  
Avvecklingsprocessen?

Äger kommunen några tomma lokaler i nuläget?

Vilken typ av lokaler står tomma?

Står de tomma pga minskad befolkning eller finns även andra orsaker? Exempel på andra orsaker i så fall?

Vad händer med de tomma lokalerna? Försöker man i första hand hyra ut dem eller sälja dem?

Finns det ett allmänt intresse av att köpa kommunens lokaler?

Vilka är intresserade?

Händer det att tomma lokaler rivs? Är de då i extremt dåligt skick eller rivs även objekt som enkelt skulle gå att renovera, pga att detta inte lönar sig då befolkningen tenderar att minska?

Hur går det till vid beslut om vad de tomma lokalerna ska användas till?

Brukar det bli problem? Vad för problem i så fall? Hur löser man problemen?

När befolkningen tenderar att minska, ser man då olika former av samlokalisering som ett bra alternativ?

Hyr man ut samma lokaler till olika verksamheter? Brukar sådana förslag leda till problem? Vilka problem?

Har det kommit några nya verksamheter till följd av nedläggningen?

Exempel på bra satsningar?

Finns det gott om idéer till nya verksamheter som ännu inte genomförts?

Har något fungerat mindre bra?

Har de boende i kommunen visat stort intresse och engagemang vid start av ny verksamhet?

Vilka är intresserade? Ungdomar? Barnfamiljer?

## Frågor till verksamhetsansvarig för någon viss verksamhet (skolan):

Hur har det sett ut i kommunen under de senaste fem åren? Har årskurserna varit ungefär jämnstora eller kan man se en minskning/ökning av antalet elever?

Har det funnits tomma lokaler under den senaste femårsperioden?

Har det hänt att skolor lagts ned?

Hur går det till att besluta om nedläggning av någon verksamhet? Beslutsprocessen?

Hur stort inflytande har de boende i kommunen? Är de engagerade?

Vilka problem uppstår? Hur löser man dessa?

Är olika former av samlokalisering ett bra alternativ vid minskat befolkningsunderlag?

Exempel på bra former av samlokalisering?

Vad är positivt respektive negativt med att ha olika former av verksamhet i gemensamma lokaler?

Hur uppfattas det av de berörda?

Har det kommit några nya verksamheter till följd av att någon verksamhet lagts ned?

Exempel på bra satsningar?

Finns det gott om idéer till nya verksamheter som ännu inte genomförts?

Har något fungerat mindre bra?

Har de boende i kommunen visat stort intresse och engagemang vid start av ny verksamhet?

Vilka är intresserade? Ungdomar? Barnfamiljer? Pensionärer?

## Besök Svenska Kommunförbundets "publikationssajt"!

Gå till [www.svekom.se](http://www.svekom.se) och välj Innehåll-Publikationer. Där kan du söka på flera olika sätt efter dt som intresserar dig. Välj till exempel "Fastigheter" i fältet "Sök på kategori", och du får en förteckning över alla de idéskrifter, handböcker och rapporter som Kommunförbundet och U.F.O.S. har givit ut i ämnet. På webbsidan är det också enkelt att beställa det du vill läsa. I vissa fall finns bilagor att hämta i elektronisk form utan kostnad.

Publikationer - litteratur & multimedia för kommun och landsting - Microsoft Internet Explorer - http://uno.svekom.se/skpubl/index.htm

Arkiv Redigera Visa Favoriter Verktyg Hjälp

Bakåt Sök Favoriter Tidigare

Adress <http://uno.svekom.se/skpubl/index.htm> Gå till

### Publikationer

Denna information är gemensam för båda förbunden

Följande träffar hittades: (träff 1 av 1)

**KRYMPA** KRYMPA utan att stympta - Anpassning av verksamhetslokaler då befolkningsunderlaget minskar

Utan att stympta

Denna skrift diskuterar verksamhetslokaler i Sveriges kommuner mot bakgrund av befolkningsutvecklingen de senaste åren. Befolkningen minskar i många kommuner, och kraftiga demografiska förändringar sker även i tillväxtkommuner. Detta ställer beslutsfattarna inför svåra prioriteringar - verksamhetslokalerna är ofta dimensionerade för en större befolkning än idag, och avveckling av lokaler är därför ett uppenbart alternativ. Speciellt gäller detta kommuner där elevantalet minskat kraftigt.

Nedläggningar av skolor är emellertid alltid kontroversiella, och kan på mindre orter uppfattas som förödande. Många skolor har en central roll för en kommuns attraktionskraft, och kan vara viktiga för att behålla de små positiva flyttströmmar som faktiskt finns. Besluten måste också beakta den totala samhällsekonomin, där även kostnader för skolskjuts skall tas med.

När befolkningsunderlaget minskar är det således extra viktigt att satsa på lokalresursplanering. I skriften presenteras tankegångar och strategier för en sådan planering som kan vara till särskilt stor hjälp i kommuner eller kommundelar med vikande befolkningsunderlag. Strategierna gäller allmänt, men tar sin utgångspunkt i skol- och förskolelokaler. Fyra kommuners erfarenheter presenteras i form av en fallstudie.

**Författare/org:** Svenska Kommunförbundet

**Ämnesord:** Skola, Skolbyggnader, Fastigheter, Lokaler, Befolkningsutveckling, Avveckling, Elever

**Serie:** Kommunförbundets fastighetsfond

**Förlag:** Svenska Kommunförbundet **Utgivningsår:** 2003

**Pris:** 1-4 st: 175 kr/st **ISBN-nr:** 91-7289-157-2  
5 st eller fler: 125 kr/st

Lägg i varukorg

Din varukorg är tom

Trycksaksbeställning Tfn: 020-31 32 30 Fax: 020-31 32 40 | Webbredaktionen Gå till kassan

Lokalt intranät

# K R Y M P A

## utan att stympa

### **Anpassning av verksamhetslokaler då befolkningsunderlaget minskar**

Denna skrift diskuterar verksamhetslokaler i Sveriges kommuner mot bakgrund av befolkningsutvecklingen de senaste åren. Befolkningen minskar i många kommuner, och kraftiga demografiska förändringar sker även i tillväxtkommuner. Detta ställer beslutsfattarna inför svåra prioriteringar – verksamhetslokalerna är ofta dimensionerade för en större befolkning än idag, och avveckling av lokaler är därför ett uppenbart alternativ. Speciellt gäller detta kommuner där elevantalet minskat kraftigt.

Nedläggningar av skolor är emellertid alltid kontroversiella, och kan på mindre orter uppfattas som förödande. Många skolor har en central roll för en kommuns attraktionskraft, och kan vara viktiga för att behålla de små positiva flyttströmmar som faktiskt finns. Besluten måste också beakta den totala samhällsekonomi, där även kostnader för skolskjuts skall tas med.

När befolkningsunderlaget minskar är det således extra viktigt att satsa på lokalresursplanering. I skriften presenteras tankegångar och strategier för en sådan planering som kan vara till särskilt stor hjälp i kommuner eller kommundelar med vikande befolkningsunderlag. Strategierna gäller allmänt, men tar sin utgångspunkt i skol- och förskolelokaler. Fyra kommuners erfarenheter presenteras i form av en fallstudie.

Fler exemplar av denna skrift kan beställas på tfn 020-31 32 30 eller fax 020-31 32 40. Du hittar mer litteratur om fastighetsfrågor från Kommunförbundet på [www.svekom.se](http://www.svekom.se).

ISBN: 91-7289-157-2

 SVENSKA  
KOMMUNFÖRBUNDET