

Utvalget for framtidens fellesskole

Notat



Til: Utvalget

Dato: 14. Mars 2025

Fra: Sekretariatet

Saksnr.: 3-6

Sak 3-6 Skolenedleggelser og skolestruktur

Dette notatet gir informasjon om saken om skolenedleggelser fra Innlandet fylke og hvorfor sekretariatet mener den er relevant for utvalget. Notatet gir også informasjon om skolenedleggelser generelt og hva forskning viser om sammenhenger mellom skolenedleggelser/skolestørrelse og elevenes læring og trivsel.

1. Innledning

Sak 3-6 på utvalgsmøtet fredag 14. mars handler om skolenedleggelser og skolens betydning i lokalsamfunnet. Innlandet fylkeskommune og Nordre Land kommune møter utvalget og vil gi sine perspektiver på forslagene til endring i skolestruktur for videregående skoler i fylket. Fylkeskommunen vil si noe om hvilke vurderinger som ligger bak forslaget og Nordre land vil fortelle om hvordan dette har påvirket lokalsamfunnet.

2. Hvorfor er skolestrukturen i Innlandet relevant for utvalget?

Fylkestinget i Innlandet har vedtatt å legge ned videregående skoletilbud på Skarnes, Dokka, Dombås, Lom, Flisa og Sønsterud. Dette utgjør til sammen 730 elevplasser.

Nedleggelsen begrunnes med at elevtallet i Innlandet synker, og fylkeskommunen mener dette gjør det vanskelig å opprettholde et skoletilbud med god kvalitet. Innlandet hadde 1900 ledige skoleplasser i skoleåret 2023–2024, og det er en forventet nedgang på 850 elever de neste fire årene. Forslaget ble sendt på høring og har skapt mye debatt. Se samlet oversikt over saker fra NRK her <https://www.nrk.no/emne/skolestruktur-i-innlandet-1.17070597>

Verken opplæringsloven eller annet regelverk har regler for når det er lovlig eller ulovlig å legge ned eller opprette en skole. Dette er opp til hver enkelt kommune/fylkeskommune å avgjøre, og avgjørelsen må bygge på kommunestyrenes økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer. Barnekonvensjonens bestemmelse om å ta hensyn til barnets beste i saker som gjelder barn, er også relevante når kommunene og

fylkeskommunene utreder endringer i skolestruktur.

Dimensjonering av utdanningstilbud i videregående opplæring handler om elevenes rettigheter og valgmuligheter, elevgrunnlag, tilgjengelighet, lærerkompetanse, arbeidslivets behov og mulighet for læreplass, kostnader mm. Innlandet fylkeskommune dekker et stort geografisk område med spredt bosetting. Fylkeskommunen tar utgangspunkt i en normtallsmodell når de vurderer endringer i skolestruktur. Dette betyr at det må være minst 9 elever på yrkesfaglige tilbud og 18 elever på studieforbereende tilbud for at det skal kunne settes i gang. Fylkeskommunen er også opptatt av at skolene har et tilstrekkelig elevgrunnlag på Vg1 for å kunne tilby programområder på Vg2. Dette er for å sikre gode fagmiljø og kvalitet i opplæringen.

Debatten om skolestruktur og skolenedleggelse er ikke unik for Innlandet fylkeskommune. På utvalgsmøtet 19. januar fikk utvalget en presentasjon av Perspektivmeldingen som viser at det blir færre barn og færre i yrkesaktiv alder. Lave fødselstall, endringer i bosettingsmønstre og økt kamp om arbeidskraft påvirker skolestrukturen i de aller fleste kommunene, og vil utfordre fellesskolen også i framtiden. Når det blir færre barn, færre lærere, strammere økonomi og økt fraflytting, må mange kommuner legge ned små utkantskoler og samle elevene i større enheter. Det finnes også flere eksempler på at offentlig skoler som legges erstattes av private skoler, som for eksempel montessoriskoler¹.

Utvalget skal beskrive utviklingstrekk som utfordrer fellesskolen, og saken om skolestruktur i Innlandet er et godt eksempel på hvordan demografiske endringer påvirker skolen direkte. Saken illustrerer betydningen av skolen i samfunnet, og den sier også noe om forholdet mellom fylkeskommune og kommune som skoleeiere. Vi vet at mange kommuner og fylker nå jobber med de samme utfordringene som Innlandet, og debatter som skolestruktur og skolenedleggelse er sannsynligvis noe vi vil se mer av gitt de demografiske endringene vi vet kommer.

3. Statistikk over skolenedleggelse i Norge

Udir har laget statistikk over skolenedleggelse på grunnskolenivå. Når det gjelder videregående skoler, så har vi ikke tilsvarende statistikk lett tilgjengelig. Dette er en relativt ny debatt, og vi vil forsøke å framskaffe tall framover.

Skoleåret 2024–25 finnes det 2 692 grunnskoler i Norge. Det er 376 færre enn for 15 år siden. 642 av skolene som eksisterte i skoleåret 2009–10 er lagt ned, og siden 2009 har det kommet 266 nye skoler (Utdanningsdirektoratet, 2024).

En grunnskole har i 2024–25 i gjennomsnitt 235 elever. Det er 34 flere elever per skole enn for 15 år siden. Det er omtrent 722 skoler som har færre enn 100 elever og 886 skoler som har flere enn 300 elever.

De siste 15 årene er det lagt ned 47 skoler i året i gjennomsnitt. Samtidig er det blitt 15 422 flere grunnskoleelever. Det har dermed blitt færre og større skoler.

Mange av grunnskolene som legges ned er små skoler med få elever. Omkring 3 av 4 av grunnskolene som ble lagt ned de siste 15 årene hadde færre enn 100 elever det siste driftsåret.

¹ <https://www.utdanningsnytt.no/grendeskole-kommuneokonomi-montessori/erstatter-grendeskolenhver-tredje-private-grunnskole-i-norge-er-en-montessoriskole/386296>

Det er 339 færre rene barneskoler enn for 15 år siden, mens antall rene ungdomsskoler og kombinerte barne- og ungdomsskoler er omtrent det samme. I løpet av de siste ti årene har antall 1.–4. skoler blitt redusert med nesten 60 prosent.

De siste 15 årene har 52 prosent av alle nye grunnskoler vært private. Samtidig er 92 prosent av de nedlagte skolene offentlige. Det er flest skoler som legges ned i kommuner med over 5 000 innbyggere, men andelen skoler som legges ned er størst i småkommunene.

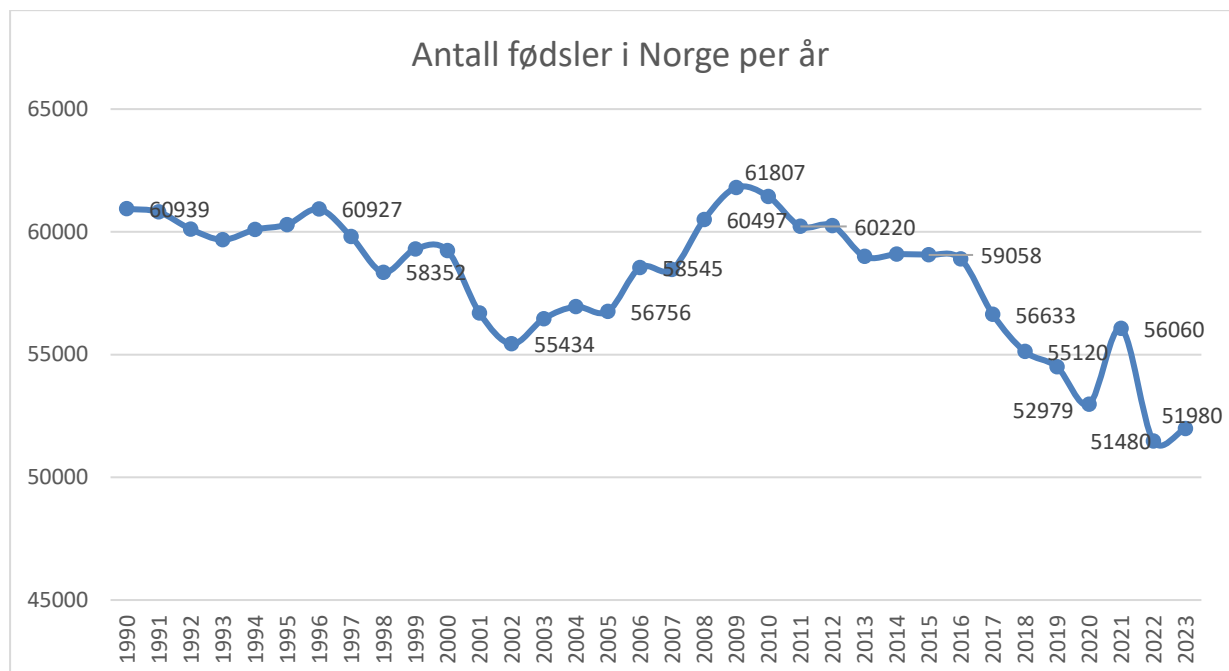
En rapport fra SSB viser at antallet steinerskoler har holdt seg relativt stabil siden 2011, mens det har vært en økning i antall montessoriskoler og livssynsbaserte skoler. I tillegg har det vært en økning i antall profilskoler siden 2015 og en svak økning i internasjonale skoler (Ekren et al., 2024).

Når små skoler i små kommuner legges ned, får elevene ofte lengre reisevei. En undersøkelse fra SSB viser at en 5.-klassing i snitt har 2,7 kilometer til skolen i 2020, mens en 10.-klassing har 8,7 kilometer. Elever i de minst sentrale kommunene har lengst reisevei. Det er også for disse elevene reiseveien har økt mest – fra 4,6 kilometer i 2010 til 5,2 kilometer i 2020 på 5. trinn. På 10. trinn har gjennomsnittlig reisevei i de minst sentrale kommunene økt fra 15,4 til 17,2 kilometer i samme periode (Arnesen & Bartsch, 2023).

4. Utviklingen i fødselskull (elevtall) i Norge

Statistikken fra SSB viser synkende fødselstall de siste 15 årene. I 1990 var fruktbarhetstallet på 1,93 barn per kvinne, mens i 2023 var fruktbarhetstallet på 1,40 (SSB Tabell 04231). Fødselstallene er forventet å enten stabilisere seg eller fortsette å synke. Et årskull med elever vil om relativt kort tid ligge godt under det nivået som skolestrukturen i landet har basert seg på.

Figur 1. Antall fødsler i Norge per år 1990-2023.



5. Forskning relatert til skolenedleggelser

Det finnes relativt lite ny forskning på skolenedleggelser, og den som finnes gir ikke noe entydig bilde av virkningene. Mye av forskningen om skolenedleggelser er lite overførbar til norske forhold (omhandler kinesiske og amerikanske skoler). I norsk sammenheng har debatten om skolenedleggelser ofte vært knyttet til skolestørrelse. På den ene siden trekkes det fram at små skoler legger bedre tilrette for samhold og nærhet til lærerne. På den andre siden legges det vekt på at store skoler kan tilby større variasjon, bedre kvalitet og økonomiske stordriftsfordeler.

Her gjengir vi funn fra forskning som vi mener er relevant og av interesse for utvalget.

Betydning for læringsutbytte og trivsel

Liten påvisbar effekt: En relativt ny norsk gjennomgang av forskningslitteraturen på feltet viser at det er en liten sammenheng mellom skolestørrelse og elevenes læring og trivsel i skolen (Senter for Praxisrettet Utdanningsforskning, 2022). Flere av studiene peker på at det er en svak positiv sammenheng mellom skolens størrelse og elevenes *læringsutbytte* opp til et vist punkt (mellom 500-700 elever), og at det deretter blir en svak negativ sammenheng når skolene blir større. Størrelsen på skolen har tilnærmet ingen betydning for elevenes *trivsel* og omfanget av mobbing. Størrelsen på skolen forklarer alene ikke om elevene trives eller ikke trives på skolen, selv om det er en svak tendens til at elever på småskoletrinnet trives noe dårligere på skoler med mindre enn 150 elever.

Ikke bedre resultater: En litteraturgjennomgang av forskning om skolenedleggelser i rurale områder inkluderer artikler om skolenedleggelser i USA, Kina, Canada, Nederland, Danmark og Norge. Forfatterne konkluderer med at det er lite som tyder på at nedleggelse av skoler bidrar til bedre skolerresultater. I tillegg har skolenedleggelser negative virkninger i de lokalsamfunnene som mister skolen (Eacott & Freeborn, 2020).

Ikke dårligere resultater heller: En norsk studie utforsker hvordan nedlegging av 76 ungdomsskoler i små norske kommuner påvirket elevenes prestasjoner (Sandvig Thorsen, 2017). Dataene omfatter elever som gikk ut fra ungdomsskolen i perioden 1975-1999. Forfatteren finner ingen indikasjoner på at skolenedleggelse reduserer elevenes prestasjoner. En tilsynelatende negativ sammenheng mellom skolestenging og gjennomsnittlig karakterpoeng ser ut til å være drevet av gunstig karaktersetting på små skoler.

Bedre PISA-resultater på store skoler: En undersøkelse av PISA-data i de nordiske landene. antyder at økt skolestørrelse kan gi bedre testresultater, særlig for elever med høy sosioøkonomisk bakgrunn (Ramstad, 2014). Samtidig er testresultater i PISA et ufullstendig mål på skolekvalitet, og mindre skoler har vist seg å ha positiv effekt på andre resultater, som trivsel og læringsmiljø.

Mindre atferdsproblemer på mindre skoler: Hovedfunnene i en masteroppgave om sammenhengen mellom skolestørrelse og læringsmiljø er at elever trives bedre på mindre skoler og har mindre atferdsproblemer enn på større skoler. Elever på større skoler har imidlertid høyere akademisk oppnåelse, og skårer noe høyere på læringskultur og relasjoner til lærer og medelever (Øvstehage, 2015).

Betydning for lokalsamfunnet

Redusert tiltrekningskraft: For 10 år siden gjorde Bygdeforskning en litteraturgjennomgang av forskning og evalueringer om skolesentralisering/strukturendring (Villa, 2015). Hovedpunktene kan oppsummeres slik:

- Skolen spiller en viktig rolle i lokalsamfunnet, ikke bare som undervisningssted, men også som sosial arena og identitetsskapende faktor. Nedleggelser kan føre til redusert tiltrekningskraft, økte kostnader for lokalsamfunnet, mindre sosial integrasjon og negative helseeffekter.
- Videregående skoler er viktige for sysselsetting og kan påvirke rekruttering av kompetansepersonell. Konsolidering av skoler kan styrke de gjenværende skolene, men ha negative effekter på lokalsamfunnene som mister sine skoler. Sentralisering kan være negativt for lokalsamfunnet, men positivt for regionen som helhet.
- Økonomi og elevtall er ofte drivkrefter bak skolenedleggelsene.

Redusert tillit til politikere: Her vi nevne en svensk studie som utforsker de politiske konsekvensene av alle skolenedleggelsene på landsbygda i Sverige i perioden mellom 2013 til 2020. Resultatene viser at skolenedleggelsene reduserer tilliten til kommunepolitikere. Politikere fra venstresiden opplever større nedgang i tillit enn politikere fra høyresiden. Ikke overraskende, ser nedleggelsene altså ut til å være «en dårlig sak» politisk (Isaksson, 2023).

Betydning av reisevei

Mindre sannsynlighet for gjennomføring: I en tidligere artikkel i Samfunnsøkonomen finner forskere på NTNU at elever som ikke har noen videregående skoler innenfor en radius på 50 km fra der de bor, har noe lavere sannsynlighet for å fullføre videregående enn elever som har fem eller flere skoler innenfor samme radius, også når man tar hensyn til andre kjennetegn ved elevene (Borge, 2011).

Også den omtalte studien fra Bygdeforskning skriver at for videregående skoler har nærhet til studieretninger en positiv effekt på fullføring, mens lengre reisetid har en negativ effekt.

Økt risiko for utenforskap: En nylig publisert studie undersøker hvilke faktorer som øker/reduserer risikoen for å havne i utenforskap (definert som å være utenfor utdanning og ha under 1 G i inntekt). Datagrunnlaget er alle som var mellom 16 og 24 år i 2018. Ifølge studien har unge som bor i kommuner med en videregående skole, 4 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å være utenfor utdanning og arbeid enn personer som bor i en kommune som ikke har det. Ca. én av fem bor i en kommune uten en videregående skole (Rønningstad, 2024).²

Mindre tilfredse med avstand til skolen: «Innbyggerundersøkelsen» viser at folks tilfredshet mer nærhet til barne- og ungdomsskole er relativt høy totalt sett, men samtidig har vurderingene på landsbasis gått i negativ retning. Undersøkelsen er en viktig kilde til kunnskap om befolkningens tillit til offentlige tjenester (DFØ, 2024). DFØ har gjennomført denne undersøkelsen hvert annet år siden 2010. Undersøkelsen inneholder blant annet innbyggernes vurderinger av nærhet til skolen der de bor.

Dårligere læringsutbytte: En systematisk litteraturgjennomgang av i alt 26 forskningsartikler kobler reisevei til skolen med skoleresultater for elever i grunnskolen og ungdomsskolen. Studien har flest artikler fra USA, men også fra Canada, Kroatia, England, Nepal, Pakistan, Portugal, Sør-Afrika og Spania. Lengre reisetider og transportutfordringer er assosiert med

² Obs: Artikkelen gir et øyeblikksbilde fra 2018 der personene i utvalget defineres å komme fra kommunen de er folkeregistrert i dette året. Det vil altså si at en person som gikk på videregående i Lom, men som meldte flytting til Oslo før fylte 24 år, regnes som å komme fra Oslo. Dette kan være en kilde til overestimering av effekten av å bo i kommune med en videregående skole.

dårligere læringsutbytte, bortsett fra når reiseveien gir tilgang til skoler av høyere kvalitet. Særlig for fargede elever og elever fra lavinntektshusholdninger er et transporttilbud viktig for gode skolerresultater (Hopson et al., 2022).

Situasjonen for borteboere

Norske forskere har i flere omganger undersøkt risikoen for å utvikle psykiske problemer ved å være borteboer, hva som er viktig for å trives og hvilke erfaringer borteboere har gjort seg (Wannebo et al., 2018), (Wannebo et al., 2019), (Wannebo & Wichstrøm, 2010):

Krevende overgang: Norske videregående elever som bor utenfor hjemmet har både utfordringer, men også strategier for å trives. Det å flytte på hybel er krevende når elevene skal klare seg selv, samtidig som de også har behov for støtte. Det er viktig for at de skal trives at de har praktisk og relasjonell støtte. Klassemiljøet er også viktig.

Midlertidige psykiske vansker: En studie fra Nord-Trøndelag av 15-19-åringer fant at jenter som bor på hybel i videregående har mer psykiske vansker (angst og depresjon) enn jenter som bor hjemme, men at dette så ut til å være midlertidige problemer.

Borteboere klarer seg godt: En rapport fra Oslo Economics konkluderer med at borteboende elever i Nordland i det store og hele klarer seg godt på skolen og at de i liten grad skiller seg fra hjemmeboende elever når det gjelder trivsel, mestring og deltakelse på skolen. Studien har ikke data om fullføring (Economics, 2022).

Oppsummert om forskningen

- Effekter av skolenedleggelse på læringsresultater og trivsel er vanskelig å måle. Resultatene er heller ikke entydige negative eller positive.
- Nedleggelser kan føre til redusert tiltrekningskraft for kommunen, økte kostnader for lokalsamfunnet, mindre sosial integrasjon, negative helseeffekter og svekket tillit til politikere.
- Nærhet til studieretninger øker fullføringsgraden, mens lengre reisetid kan ha motsatt effekt.
- Lengre reisetider er generelt assosiert med dårligere akademiske resultater, med unntak når reiseveien gir tilgang til bedre skoler.
- Borteboende elever klarer seg generelt godt, men kan ha midlertidige psykiske utfordringer.

Det er ikke mulig å trekke bastante konklusjoner ut fra denne forskningen. Om vi bruker *læringsresultater* som mål, ser ikke skolenedleggelser ut til å få særlig innvirkning, verken i den ene eller andre retningen. Om vi bruker *læringsmiljø/trivsel* som mål, er resultatene tvetydige og avhenger av hvor stor eller liten skole det er snakk om, og hvilke elevgrupper forskerne ser på. Borteboere ser ut til å klare seg bra, trivselsmessig, over tid. Reisevei innenfor rimelighetens grenser ser ikke ut til å ha særlig negativ påvirkning, og til og med en positiv påvirkning om eleven «busses» til gode skoler. Påpeking av negative virkninger for lokalsamfunn er derimot gjennomgående i forskningen om skolenedleggelser.

Kilder:

- Arnesen, H. S., & Bartsch, B. (2023). *Køyreavstand til skolar i fylka*. SSB.
<https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/k%C3%B8yreavstand-til-skolar-i-fylka>
- Borge, L. E., Falch, T., Strøm, B. (2011). Fullføring av videregående opplæring. Kan vi forklare variasjonen mellom fylker og regioner? *Samfunnsøkonomen*, 5, 22-32.
<https://larseb.folk.ntnu.no/frafall.pdf>
- DFØ. (2024). *Innbyggerundersøkelsen 2024*
<https://dfo.no/nyhetsarkiv/innbyggerundersokelsen-2024-nedgang-i-tillit-og-tilfredshet>
- Eacott, S., & Freeborn, A. (2020). Regional and rural school consolidation: a scoping study of research literature. *International Journal of Educational Management*, 34(3), 477-491.
<https://doi.org/10.1108/IJEM-08-2019-0318>
- Economics, O. (2022). *Kartlegging av borteboende elever i videregående opplæring i Nordland* (OE-rapport, Issue. <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2022/08/OE-rapport-borteboende-elever.pdf>
- Ekren, R., Stengrundet, A., & Kalcic, M. (2024). Hva kjennetegner private skoler? . *Rapporter, Statistisk Sentralbyrå SSB*, 2024/6.
https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/hva-kjennetegner-private-skoler/_attachment/inline/936479b8-4f23-40e3-95ad-4e0c954c2c31:ed7ae40bec35ec1222027b4a8bbcb01f52b52729/RAPP2024-06.pdf
- Hopson, L., Lidbe, A., Jackson, M. S., Adanu, E., Li, X., Penmetsa, P., Lee, H., Anderson, A., Obuya, C., & Abura-Meerdink, G. (2022). Transportation to school and academic outcomes: a systematic review. *Educational Review*, 76, 1-21.
<https://doi.org/10.1080/00131911.2022.2034748>
- Isaksson, Z. (2023). The political effects of rural school closures – Evidence from Sweden. *Journal of Rural Studies*, 100, 103009. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2023.103009>
- Ramstad, N. (2014). *Gir økt skolestørrelse bedre elevresultater? En empirisk undersøkelse av PISA i de nordiske landene*. (Masteroppgave, Issue.
- Rønningstad, C. (2024). The importance of belonging: Interactions between individual and structural risk factors for youth-disengagement. *International Journal of Social Welfare*, 1-20. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12702>
- Sandvig Thorsen, H. (2017). Discussion paper. The effect of school consolidation on student achievement. *SAM NHH Institutt for samfunnsøkonomi*, 14.
<https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/2451927/DP%2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Senter for Praksisrettet Utdanningsforskning, H. (2022). Skolestørrelse og sammenhenger med elevenes trivsel og læring. In (Vol. Skriftserien 9 -2022): Høgskolen i Innlandet.
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Skolenedleggelser*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/fakta-om-grunnskolen-20242025/skolenedleggelser/>
- Villa, M. (2015). *Litteraturgjennomgang: Forskning og evaluering om skolsentralisering/-strukturendring*. <https://marvil.folk.ntnu.no/skoleogsm%c3%a5samfunn/wp-content/uploads/2015/12/SFTK-leveranse-22.09.15.pdf>
- Wannebo, W., Devik, S. A., & Uhrenfeldt, L. (2018). Conditions and strategies high school students living in lodgings experience as important and helpful for their well-being. *Int J Qual Stud Health Well-being*, 13(1), 1481310.
<https://doi.org/10.1080/17482631.2018.1481310>
- Wannebo, W., Devik, S. A., & Uhrenfeldt, L. (2019). Meanings of Living in Lodgings During Senior High School. *J Sch Nurs*, 35(3), 221-232.
<https://doi.org/10.1177/1059840517742704>
- Wannebo, W., & Wichstrøm, L. (2010). Are high school students living in lodgings at an increased risk for internalizing problems? *Journal of Adolescence*, 33(3), 439-447.
<https://doi.org/10.1016/j.adolescence.2009.06.007>
- Øvstehage, M. (2015). *I hvilken grad er læringsmiljøet ved en skole påvirket av skolestørrelse?* (Masteroppgave, Issue. <https://brage.inn.no/inn-xmlui/bitstream/handle/11250/2367321/Oevstehage.pdf?sequence=1&isAllowed=y>