



TELEMARKSFORSKING



NORDLANDSFORSKNING

Rapport 931

Skolenedleggelser

Om prosesser, konsekvenser og lokale slagmarker

Hanna Nyborg Storm, Lea Louise Videt, Ragnhild Holmen Waldahl, Bent Aslak Brandtzæg, Daniel Weiss, Sveinung Sele

Tittel: Skolenedleggelser

Undertittel: Om prosesser, konsekvenser og lokale slagmarker

Rapport nr.: 931

Forfatter(e): Hanna Nyborg Storm, Lea Louise Videt, Ragnhild Holmen Waldahl, Bent Aslak Brandtzæg, Daniel Weiss, Sveinung Sele

Dato: 21.04.2026

ISBN: 978-82-336-0833-0

ISSN: 2703-7894

Prosjekt: FoU-oppdrag om skolenedleggelser

Prosjektleder: Hanna Nyborg Storm

Ass. prosjektleder: Ragnhild Holmen Waldahl

Oppdragsgiver(e): Felleskoleutvalget/Kunnskapsdepartementet

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35061500

Forord

Telemarksforsking og Nordlandsforskning har i samarbeid studert konsekvensene av skolenedleggelser. Formålet med prosjektet har vært todelt. For det første skal det gi innsikt i prosessene som leder fram til vedtak for eller mot skolenedleggelser, og for det andre skal det gi innsikt i hvilke tilsiktede og utilsiktede konsekvenser gjennomføring av vedtak om endringer i skolestruktur får for elever og lokalsamfunn på kortere og lengre sikt. Oppdraget skal belyse både fordeler og ulemper ved endringer i skolestruktur.

Prosjektet har vært gjennomført i perioden august 2025 – februar 2026. Oppdragsgiver har vært Fellesskoleutvalget, som er et regjeringsutnevnt utvalg med mandat om å utrede og skape diskusjon om fellesskoles rolle i framtidens samfunn. Kunnskapsdepartementet har finansiert oppdraget.

Hanna Nyborg Storm fra Telemarksforsking har vært prosjektleder, og Ragnhild Holmen Waldahl fra Nordlandsforskning har vært assisterende prosjektleder. I tillegg har Lea Louise Videt (Nordlandsforskning), Bent Aslak Brandtzæg (Telemarksforsking), Daniel Weiss (Nordlandsforskning) og Sveinung Sele (Telemarksforsking) vært prosjektmedarbeidere. Monika Bjerklund (Telemarksforsking) har vært med i planleggingen av prosjektet og Karin Marie Antonsen (Nordlandsforskning) har vært intern kvalitetssikrer.

Vi vil takke alle skoler og informanter som har stilt opp i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Vi vil også takke oppdragsgiver for et godt samarbeid underveis i prosjektperioden

Bø, 29. april 2026

Hanna Nyborg Storm

Prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Hovedfunn fra rapporten.....	10
Sammendrag	11
Summary	17
DEL 1 Innledning, kunnskapsgrunnlag, problemstilling og metode.....	19
1. Innledning	20
1.1 Oppdragets formål og avgrensning	20
1.2 Metodisk tilnærming og prosjektorganisering.....	22
1.3 Leseveiledning.....	22
1.4 Om begrepsbruken.....	24
2. Tidligere forskning.....	25
2.1.1 Utvikling.....	25
2.1.2 Prosesser og medvirkning	26
2.1.3 Konsekvenser for elever.....	27
2.1.4 Konsekvenser for lokalsamfunn	28
3. Metode og datagrunnlag	30
3.1 Problemstillinger og overordna prosjektdesign.....	30
3.2 Datakilder og datakvalitet.....	32
3.3 Casestudier.....	35
3.3.1 Valg av case	35
3.3.2 Rekruttering.....	36
3.3.3 Gjennomføring av caseundersøkelser.....	38
3.4 Analyse og oppgavefordeling	39

3.5	Etikk, personvern og kvalitetssikring.....	40
DEL 2 Strukturelle utviklingstrekk		42
4.	Analyse av kjennetegn og utviklingstrekk.....	43
4.1	Skoleslag.....	43
4.2	Sentralitet	50
4.3	Kommuneøkonomi.....	54
4.4	Endring i barnetall.....	55
4.5	Sannsynlighet for skolenedleggelse ut fra kommunenes kjennetegn	56
4.6	Utvikling i etterkant av nedleggelser.....	59
4.6.1	Utvikling i barnetall.....	59
4.6.2	Utvikling i kommunale utgifter	61
4.7	Behov for fremtidige strukturendringer.....	64
4.8	Oppsummering: Analyse av kjennetegn og utviklingstrekk	69
DEL 3 Presentasjon av casene		71
5.	Casebeskrivelser	72
5.1	Markstrand kommune	73
5.2	Kvernbu kommune.....	75
5.3	Vargstad kommune	77
5.4	Bråtlia kommune	79
5.5	Sønnvika kommune	81
5.6	Lundheimen kommune	83
5.7	Rundneset kommune.....	85
5.8	Skoglund kommune	87
5.9	Hovdalen.....	89

DEL 4 Begrunnelse og prosesser.....	91
6. Argumenter.....	92
6.1 Argumenter for skolenedleggelse.....	92
6.1.1 Økonomisk bærekraft og «dyr skolestruktur».....	92
6.1.2 Demografi og elevtallsutvikling.....	93
6.1.3 Fagmiljø, kvalitet og rekruttering.....	94
6.1.4 Sosialt felleskap.....	95
6.1.5 Skolestruktur som del av større utviklingsprosesser.....	96
6.2 Argumenter mot skolenedleggelse.....	96
6.2.1 Barns hverdag, relasjoner og læringsmiljø.....	96
6.2.2 Reisevei, tidsbruk og hverdagslogistikk.....	97
6.2.3 Skolen som del av lokalsamfunnet.....	98
6.3 Meninger blant ulike aktører.....	100
6.4 Oppsummering: argumenter.....	101
7. Gjennomføring og utfordringer i skolestrukturprosesser.....	102
7.1 Motstand, konflikt og sår i lokalsamfunn.....	103
7.1.1 Prosessens varighet og lokalpolitiske rammevilkår.....	103
7.1.2 Makt og (symbolsk) medvirkning.....	105
7.1.3 Strid om kunnskapsgrunnlaget.....	107
7.1.4 Mobilisering.....	108
7.1.5 Forventningsgap eller feilprioritering?.....	110
7.1.6 Personlige omkostninger og rolledilemmaer.....	111
7.2 Hva kan skape bedre prosesser?.....	116
7.3 Oppsummering: Gjennomføring og utfordringer i skolestrukturprosesser.....	118
8. Barnets beste – styringsprinsipp og stridstema	120
8.1 Forpliktelsen til å vurdere barnets beste.....	120

8.2	Kommunenes vektlegging og praktisering av barnets beste.....	121
8.3	Barnets beste som stridstema	124
8.4	Hvordan blir elevene hørt?	125
8.5	Oppsummering: Barnets beste – styringsprinsipp og stridstema	127
DEL 5 Konsekvenser.....		128
9.	Konsekvenser for elever	129
9.1	Utgangspunktet: elevenes skolehverdag før endring	129
9.2	Kvantitative indikatorer på elevenes resultater og skolemiljø	130
9.3	Elevenes faglige hverdag etter strukturendring	133
9.4	Sosialt miljø og trivsel etter overgang til ny skole	135
9.4.1	Overgangsfasen: nye grupper, uro og sosial usikkerhet	135
9.4.2	Når den nye skolen har satt seg: større nettverk og mer samlet ungdomsmiljø	136
9.4.3	Varige tap: nærhet, oversikt og bygdefellesskap	137
9.4.4	Relasjoner til lærere og opplevelse av trygghet	138
9.5	Helsemessige konsekvenser etter endring.....	138
9.5.1	Reisevei, tidsbruk og hverdagslogistikk	138
9.5.2	Psykiske reaksjoner, stress og belastning	139
9.5.3	Mobbing og skolemiljø i nye strukturer.....	140
9.6	Elevenes vurdering av prosessene	141
9.6.1	Opplevelse av informasjon og medvirkning	141
9.6.2	Elevenes egne kriterier for god overgang.....	142
9.7	Oppsummering: Konsekvenser for elever	143
10.	Konsekvenser for skole- og kommuneorganisasjonen.....	145
10.1	Konsekvenser for skoleorganisasjonen.....	145
10.2	Økonomiske konsekvenser.....	147

10.3	Oppsummering: Konsekvenser for skole- og kommuneorganisasjonen	150
11.	Konsekvenser for lokalsamfunn	152
11.1	Bosetting og flyttemønstre.....	152
11.2	Boligmarked	157
11.3	Nærings- og arbeidsmarkedseffekter.....	158
11.4	Sosialt og kulturelt liv.....	160
11.5	Lokale tilpasninger og avbøtende tiltak	162
11.5.1	Etablering av privatskoler	162
11.5.2	Oppvekstsentre.....	163
11.5.3	Omdisponering av bygg til forsamlingshus.....	164
11.5.4	Nye bygg med flerbuksfunksjoner.....	165
11.5.5	Kjøp av skoleplasser i nabokommuner.....	165
11.6	Oppsummering: Konsekvenser for lokalsamfunn.....	166
DEL 6	Diskusjon og anbefalinger.....	167
12.	Avsluttende diskusjon	168
12.1	Strukturelle endringer – hvor står vi nå, og hvor er trykket størst framover?.....	168
12.2	Akutt sparetiltak eller helhetlig planlegging.....	170
12.3	Skolenedleggelse som forstørrelsesglass på kommunal styring og tillit.....	171
12.4	Skolenedleggelser som kritiske overganger for elever	174
12.5	Skolen som lokalsamfunnsinstitusjon	176
12.6	Skolestruktur i endring – avsluttende refleksjoner.....	178

13. Anbefalinger	179
Referanser.....	181
Vedlegg.....	186

Hovedfunn fra rapporten

- Skolenedleggesprosessene berører helt grunnleggende verdier knyttet til barns hverdag, lokalsamfunnets framtid og fordelingen av velferdsgoder, og avdekker underliggende spenninger i kommunal styring og lokaldemokrati. Kommunen fremstår som en lokal «slagmark» der ulike aktører kjemper om definisjonsmakten snarere enn en demokratisk arena for meningsutveksling.
- En gjennomgående lærdom fra prosjektet er at hvordan prosessene gjennomføres, har stor betydning for både legitimitet, konfliktnivå og opplevde konsekvenser, uavhengig av selve vedtakets innhold.
- Vårt materiale peker mot en mer nyansert forståelse av konsekvensene enn det tidligere forskning har vist. Elevenes perspektiver viser at overgangen etter en skolenedleggelse varierer med elevgrupper og lokale forutsetninger. Hvordan strukturendringer planlegges og gjennomføres ser ut til å ha stor betydning for hvordan overgangen faktisk oppleves.
- Skolen fungerer ofte som et sosialt og kulturelt senter i lokalsamfunnene. Dette gjelder særlig i distriktene, men våre undersøkelser viser at dette også i stor grad gjelder i mer sentrale kommuner.
- Skolene har stor betydning for hvor attraktive stedene oppfattes, men konsekvensene for lokalsamfunnet blir nødvendigvis ikke så dramatiske som fryktet. Dette avhenger av lokale forhold og evnen til å tilpasse seg endringene.
- Skolens funksjon strekker seg i realiteten langt utover å være arenaer for læring og opplæring. Spørsmål om skolestruktur handler derfor også om hvordan vi som samfunn ønsker å utvikle skole, lokalsamfunn og velferdsstat i møte med demografiske og økonomiske endringer, og reiser et viktig spørsmål om hvilken rolle skolen skal spille i lokalsamfunn.
- Det fremstår et tydelig behov for at spørsmålet om skolestruktur bør inngå som en del av en helhetlig planlegging. Dette kan bidra til en mer omforent forståelse av framtidige utfordrings- og mulighetsbilder, selv om uenighet om konkrete løsninger består.
- Strukturpresset i norsk skole kan være i ferd med å endre karakter. Mange distriktskommuner har allerede gjennomført omfattende strukturendringer og har begrenset handlingsrom igjen. Vi kan være i ferd med å bevege oss inn i en ny fase, der skolenedleggelser og skolesammenslåinger i større grad vil gjelde skolene i mer sentrale kommuner i årene som kommer.

Sammendrag

Bakgrunn og utviklingstrekk

Formålet med dette oppdraget har vært å gi et bedre kunnskapsgrunnlag om prosesser og konsekvenser knyttet til skolenedleggelser og andre skolestrukturendringer i Norge. For det første har det vært et mål å belyse hvordan beslutninger om å legge ned eller endre skoler blir til. Dette innebærer hvilke begrunnelser som brukes, hvilke hensyn som veies mot hverandre, og hvordan vurderinger av barnets beste og andre rettslige krav håndteres i praksis. For det andre har det vært et mål å gi kunnskap om hvilke tilsiktede og utilsiktede konsekvenser slike vedtak får for elever, ansatte, skoleeiere og lokalsamfunn på både kort og lang sikt.

Den metodiske tilnærmingen har i hovedsak bestått av en statistisk analyse av kjennetegn og utviklingstrekk, og casestudier av tilfeller hvor 1) skolenedleggelse er gjennomført, og 2) skolenedleggelse er foreslått, men hvor skolestrukturen av ulike grunner ikke er endret. I casestudiene er det blitt gjennomført dokumentstudier, individuelle- og fokusgruppeintervju og analyse av relevant statistikk. Vi har gjennomført intervjuer med totalt 103 informanter som omfatter et bredt utvalg aktører som administrativt ansatte, politikere, skoleledelse, lærere, elever, FAU, foreldre og aktører i lokalsamfunn og næringsliv.

Rapporten er delt inn i 6 ulike deler. Del 1 av rapporten redegjør for bakgrunnen for prosjektet og det eksisterende kunnskapsgrunnlaget. Her beskrives de lange linjene i utviklingen, hvor det har vært en gradvis sentralisering med færre og større skoler, særlig i distriktskommuner med fallende barnetall. I del 2 studerer vi hvordan skolenedleggelser henger sammen med demografiske endringer som synkende fødselstall, sentralisering og økonomisk press i kommunene. De kvantitative analysene bekrefter langt på vei bildet som kunnskapsgjennomgangen viser: Det har vært en endring mot færre og større skoler, der mange små skoler er lagt ned og erstattet av større enheter. De siste 20 årene er 911 grunnskoler blitt lagt ned og 366 skoler åpnet, og det er mye som tyder på at det er en sammenheng mellom behovet for endringer i skolestruktur og demografisk utvikling. Samtidig har det vært en endring mot at færre skoler er lagt ned per år, og at de som blir lagt ned, er større i gjennomsnitt. Det har vært færre endringer når det gjelder videregående skoler. De siste ti årene er det lagt ned 48 og åpnet 44 videregående skoler.

Interessant nok finner vi generelt sett ikke veldig klare kjennetegn ved kommuner som legger ned skoler. Blant annet så finner vi ikke at det nødvendigvis er kommunene med mest presset kommuneøkonomi som legger ned flest skoler relativt sett. Demografiske endringer, grad av sentralisering og tidligere endringer i skolestruktur er de faktorene som i hovedsak forklarer sannsynligheten for å ha lagt ned en skole de siste ti år. Dette tyder på at skoler er blitt lagt ned i alle typer kommuner.

Et annet viktig funn er at det ser ut til at mange kommuner har allerede gjennomført omfattende strukturendringer. Dette gjelder spesielt i de mindre sentrale kommunene. Statistikken viser at 22 prosent av kommunene hadde kun én kommunal skole igjen i kommunen i 2024, samt at det er stor forskjell ut fra sentralitet. I de minst sentrale kommunene har nesten halvparten av kommunene kun én kommunal skole igjen. Dette gir et samlet bilde av at det er allerede gjennomført store strukturendringer, og potensialet for videre nedleggelser er begrenset i mange kommuner.

I del 2 analyserer vi også i hvilken grad det er grunn til å forvente framtidige endringer i skolestrukturen ut fra demografiske framskrivninger. Analysene viser at mange kommuner som til nå har hatt sterk vekst i barnetall, er forventet å få nedgang de neste ti årene. Barnetallene er imidlertid ventet å utvikle seg ulikt på bakgrunn av kommunenes sentralitet. Det ventes å bli flere barn i sentrale strøk og færre i distriktene. Det er imidlertid stor usikkerhet rundt hvor stor nedgangen i barnetall vil være de neste ti årene, og en enda større usikkerhet om utviklingen lenger fram i tid.

Som en sentral del av prosjektet har vi gjennomført grundige caseundersøkelser i ni utvalgte kommuner. I del 3 beskriver vi casene kort: kommunenes kontekst, hovedtrekk i skolestrukturendringene, sentrale hendelser og kortfattede indikasjoner på prosess og konsekvenser. Casene ble valgt ut med mål om at de skulle variere ut fra geografi, kommuneøkonomi og utfall av prosessene rundt skolestrukturendringer. De skulle videre dekke både barne- og ungdomsskole, videregående skole, og de skulle også omfatte etablering av privatskoler. I fem av casene vi har studert, har prosessen ført til vedtak om nedleggelser, mens i fire av casene har skolen blitt opprettholdt. Kommunene er blitt gitt fiktive navn av hensyn til informanter som ikke ønsker å bli gjenkjent i rapporteringen, samt for å unngå at analysen fremstår som en evaluering av enkeltkommuner.

Begrunnelser og prosesser

Del 4 handler om begrunnelser og prosesser. Analysene viser at skolenedleggelser fremstår som komplekse og konfliktfylte beslutningsprosesser der ulike aktører legger til grunn ulike forståelser av hva som er et legitimt kunnskapsgrunnlag, og hvilke hensyn som skal veie tyngst. Argumentene for nedleggelse er i hovedsak forankret i et administrativt og planorientert perspektiv der økonomisk bærekraft, demografisk utvikling, fagmiljø og kvalitet står sentralt. Motargumentene mot skolenedleggelse er i større grad forankret i barns hverdagsliv og lokalsamfunnets funksjoner. En viktig del av motargumentasjonen retter seg også mot beslutningsgrunnlag og prosess, med kritikk av økonomiske beregninger, elevtallsprognoser, vurderingen av barnets beste og mangelfull medvirkning. Samlet viser casene et komplekst argumentasjonsbilde der uenigheten ofte handler om hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt, og hvordan beslutninger begrunnes og gjennomføres. Et interessant mønster på tvers av casene er at det i stor grad er de samme type hensyn som vektlegges av de samme type aktørene, selv om de enkelte sakene har svært

forskjellige utgangspunkt. For eksempel så er innbyggere i både byer og bygdesamfunn opptatt av skolens rolle i lokalmiljøet.

Videre viser analysene at nedleggelsesprosesser ofte er langvarige, komplekse og konfliktfylte, preget av et tydelig *forståelsesgap* mellom kommuneledelsens økonomiske, demografiske og faglige perspektiver og lokalsamfunnets vekt på barns hverdag, identitet og fremtidsforventninger. Ulike problemforståelser, verdier og hensyn brytes dermed mot hverandre, ofte uten felles forståelsesramme. Strid om kunnskapsgrunnlaget framstår som et sentralt konfliktpunkt: Administrasjonen legger vekt på prognoser og beregninger, mens motstandere ofte opplever manglende åpenhet og snevre analyser. Når beslutninger først er tatt, flyttes konfliktene til gjennomføringsfasen, der prosessen ofte bæres av ekstraordinær innsats fra rektorer og lærere, noe som medfører stress, rollekonflikter og ofte langvarige negative erfaringer. Våre funn viser også at formell medvirkning, når den oppleves som symbolsk, kan forsterke opplevelsen av asymmetriske maktforhold og øke konfliktnivået i stedet for å dempe det. Samtidig tyder erfaringene på at tidlig involvering og åpenhet i kunnskapsgrunnlaget kan redusere opplevd urettferdighet og styrke legitimiteten. Prosessens kvalitet – gjennom åpenhet, reell medvirkning, etterprøvbarehet og realistisk planlegging – er avgjørende for at uenighet kan håndteres på en måte som oppleves som legitim og demokratisk.

Analysene viser også at hensynet til barnets beste forstås, vurderes og vektlegges i beslutningsgrunnlaget og i den offentlige debatten. Analysene viser her at prinsippet om barnets beste i praksis fungerer både som et juridisk krav, et moralsk og politisk argument og som et strategisk verktøy i konflikter om skole nedleggelse. Samtidig illustrerer casene at barns medvirkning ofte er begrenset, slik at barnets stemme risikerer å bli mer symbolsk enn reell. Prinsippet om barnets beste får en flertydig rolle som gjør det krevende å operasjonalisere i praksis.

Konsekvensene

Del 5 handler om konsekvensene av vedtakene og prosessene. Når det gjelder konsekvenser for elevene, kommer det frem at skolenedleggelser og skolestrukturendringer oppleves som sammensatte og i stor grad avhengige av kontekst og gjennomføring av prosessen. Mangelfull informasjon og begrenset medvirkning beskrives ikke bare som et demokratisk problem, men som en del av belastningen. Der prosessene preges av tidlig og forståelig informasjon, forberedende tiltak som besøksdager, gjennomtenkt organisering, godt planlagte overganger og synlige voksne, beskriver elever et helt annet handlingsrom for å tåle og akseptere endringene.

Analysene løfter også frem to komplementære perspektiver som går noe utover rapportens opprinnelige problemstillinger. Det første perspektivet handler om konsekvenser for læringsmiljø og skoleorganisasjon slik de er erfart av lærere. Erfaringene viser at sammenslåingene har gitt positive bieffekter som et sterkere fagmiljø, økt samarbeid og mulighet for å utvikle ny skolekultur. Samtidig har det også medført belastninger i overgangsfasen. I likhet med erfaringene til elevene i kapittel 9, avhenger effektene og erfaringene

av hvordan prosessen er blitt gjennomført. Det andre perspektivet som løftes fram i kapittel 10, handler om økonomiske og styringsmessige konsekvenser for kommunen. Her vises det at det er vanskelig å påvise en kortsiktig effekt på driftsutgiftene til skolesektoren i casene vi har studert, og ingen av casekommunene har gjort systematiske vurderinger av i hvilken grad de forventede besparelsene ved nedleggelser er realisert. Dette gjør det vanskelig å fastslå faktisk måloppnåelse. Fremstillingen av disse temaene gir ikke et uttømmende bilde, men peker på noen konsekvenser av strukturendringer som bør belyses videre i studier av skolestrukturendringer.

Når vi ser på konsekvenser for lokalsamfunn, trer det fram mange erfaringer som er like mellom små og store steder, samtidig som omfang og betydning av vedtakene henger sammen med hva slags type skole og lokalsamfunn som er rammet. Skolene har en særskilt rolle i de små lokalsamfunnene, hvor de fungerer som viktige møteplasser og identitetsbærere. Skoletilbudet har dessuten stor betydning for mulighetene til å bosette seg i distriktene og for å få hverdagslogistikken for familier til å gå opp. Dette er også grunnene til at det jevnt over er de minste lokalsamfunnene som rammes hardest av skolenedleggelser, særlig når det er lang avstand til nærmeste skole. Samtidig kan det pekes på positive erfaringer. Selve prosessen rundt skolenedleggelsen har i mange tilfeller virket samlende for lokalsamfunnet og stimulert til dugnadsinnsats. Overføringen og samling av elever på nye skoler er også vist å ha positive effekter for kommunen eller byen som helhet, hvor det har styrket det sosiale miljøet og fungert som en samlende faktor. Skolens funksjon som møteplass har i enkelte tilfeller blitt videreført i form av forsamlingshus eller flerbrukshus. Dette pekes på som et positivt tiltak som kan kompensere for noe av tapet av skolen som møteplass og samlende faktor i lokalsamfunnet. Skolens betydning for bosettingsmuligheter og hverdagsliv er i hovedsak blitt forsøkt ivaretatt gjennom tiltak som opprettelse av privatskoler, omorganisering til oppvekstsenter og gjennom kjøp av skoleplasser i nabokommuner, med varierende erfaringer.

Diskusjon og anbefalinger

Del 6 består av en avsluttende diskusjon og anbefalinger. Her samler og diskuterer vi de viktigste erfaringene på tvers av case og temaområder. Her pekes det på et sentralt poeng om at strukturpresset i norsk skole kan være i ferd med å endre karakter. Mange distriktskommuner har allerede gjennomført omfattende strukturendringer og har begrenset handlingsrom igjen. Dette kan innebære at vi er i ferd med å bevege oss inn i en ny fase, der skolenedleggelser og skolesammenslåinger i mindre grad handler om de aller minste grendeskolene, men at slaget i større grad vil stå om skolene i de sentrale og mellomsentrale kommunene i årene som kommer.

Et annet sentralt poeng som fremmes, er det tydelige behovet for at spørsmålet om skolestruktur bør inngå som en del av en helhetlig planlegging. Når skolestruktur behandles som et isolert sparetiltak, slik vi ser i mange av casekommunene, blir det vanskeligere å etablere legitimitet og en felles forståelse for nødvendigheten av endringene. En bevegelse mot en mer planforankret tilnærming kan gjøre det lettere å

synliggjøre sammenhenger mellom utfordringer, mål og tiltak, og dermed bidra til en mer omforent forståelse av framtidige utfordrings- og mulighetsbilder, selv om uenighet om konkrete løsninger består.

Skolenedleggesprosessene som er analysert i denne rapporten, kan forstås som et forstørrelsesglass på kommunal styring og lokaldemokrati i praksis. Ettersom sakene berører helt grunnleggende verdier knyttet til barns hverdag, lokalsamfunnets framtid og fordelingen av velferdsgoder, avdekker de også underliggende spenninger i kommunal styring og lokaldemokrati. Våre analyser viser hvordan spørsmål om styring, legitimitet og tillit settes på prøve når kommunene står overfor endringer i skolestruktur som oppleves som både inngripende og irreversible. Kommunen fremstår som en lokal slagmark der ulike aktører kjemper om definisjonsmakten snarere enn en demokratisk arena for meningsutveksling.

Internasjonal forskning på skolenedleggelser og skolesammenslåinger har vært opptatt av hvorvidt slike endringer påvirker elevenes læringsresultater. Vårt materiale peker mot en mer nyansert forståelse av konsekvensene. Elevenes perspektiver viser at overgangen etter en skolenedleggelse varierer med elevgrupper og lokale forutsetninger. Hvordan strukturendringer planlegges og gjennomføres, ser dessuten ut til å ha stor betydning for hvordan overgangen faktisk oppleves.

Både tidligere forskning og erfaringene fra denne studien viser at mulige konsekvenser for lokalsamfunn er blant de største bekymringene i forbindelse med skolenedleggelser, og fremhever at skolen ofte fungerer som et sosialt og kulturelt senter i lokalsamfunn. Dette gjelder særlig i rurale områder. Samtidig viser våre studier at denne typen argument i stor grad også blir fremmet i mer sentrale kommuner. Her handler det imidlertid ikke om bygdas overlevelse, men i større grad om tilhørighet til nærområdet og betydning for boligmarkedet. Dette er et spesielt interessant funn tatt i betraktning at strukturendringene sannsynligvis i større grad vil omfatte skoler i mer sentrale strøk i årene fremover.

Samlet sett viser erfaringene fra casene at skolene har stor betydning for hvor attraktive stedene oppfattes. Selv om frykten for negative konsekvenser av skolenedleggelser har vært berettiget, viser erfaringene at utfallet ikke nødvendigvis blir så dramatisk som fryktet. Dette avhenger imidlertid av lokale forhold og evnen til å tilpasse seg endringene. Ikke minst så har lokalsamfunnene selv stor påvirkningskraft når det gjelder sin egen utvikling, uten at dette fratar det offentlige ansvar for å støtte opp om en slik utvikling.

Alt dette åpner for diskusjoner om skolens rolle i fremtiden. Selv om opplæringsloven primært definerer skolen som en arena for læring og opplæring, viser både tidligere forskning og vår empiri at skolens funksjon i realiteten strekker seg langt utover dette. Samlet sett viser analysene i denne rapporten at spørsmål om skolestruktur ikke bare handler om organiseringen av tjenestetilbud i enkeltkommuner, men også om hvordan vi som samfunn ønsker å utvikle skole, lokalsamfunn og velferdsstat i møte med demografiske og økonomiske endringer. Skolenedleggelser og skolesammenslåinger aktualiserer grunnleggende avveininger mellom hensynet til skoletilbud, økonomisk bærekraft, nærhet, elevenes hverdag og lokalsamfunnenes utvikling og reiser et viktig spørsmål om hvilken rolle skolen skal spille i lokalsamfunn.

Avslutningsvis presenterer vi konkrete anbefalinger for hvordan kommuner og fylkeskommuner kan styrke kunnskapsgrunnlaget, prosessene og legitimiteten i arbeid med skolestruktur. En gjennomgående lærdom er at hvordan prosessene gjennomføres, har stor betydning for både legitimitet, konfliktnivå og opplevde konsekvenser, uavhengig av selve vedtakets innhold. Vi har utformet sju konkrete anbefalinger som handler om: 1) tidlig og tydelig problemforståelse, 2) reell og tidlig medvirkning, 3) systematisk og etterprøvbar vurdering av barnets beste, 4) helhetlig vurdering av konsekvenser for lokalsamfunn, 5) realistisk vurdering av økonomiske gevinster, 6) planlegging av overgangstiltak og avbøtende tiltak og 7) langsiktig og helhetlig planlegging av skolestruktur.

Summary

School closures and mergers have become a recurrent and contested issue in Norway. This study provides a comprehensive analysis of both the decision-making processes and the consequences of structural changes in the school sector, drawing on statistical analyses and in-depth case studies across municipalities.

The findings show that school closure processes engage with fundamental societal values related to children's everyday lives, the future of local communities, and the distribution of welfare resources. These processes often expose underlying tensions in municipal governance and local democracy, where municipalities may function less as arenas for deliberation and more as sites of contestation over definitional authority.

Schools serve as important social and cultural hubs within communities. While this role is often more immediately evident in rural areas, our findings indicate that this is also significant in urban areas. Although schools contribute to the attractiveness of local communities, our results suggest that the broader community-wide impacts of closures are not necessarily as severe as anticipated and are highly dependent on local conditions and the adaptive capacity of communities.

The findings suggest a more nuanced understanding of the consequences of school closures than previously documented. Students' experiences of school-related transition vary across groups and local contexts, and the planning and implementation of structural changes appear to be decisive for how these transitions are perceived by the students.

A key insight from the study is that the manner in which closure processes are conducted significantly influences their legitimacy, level of conflict, and perceived outcomes, regardless of the decisions themselves. Overall, the findings highlight the need to integrate debates and decisions around school structure into comprehensive and strategic planning processes, which may foster a more shared local understanding of future challenges and opportunities for the entire community, even in the presence of continued disagreement over specific solutions.

Our results indicate that the character of structural pressures in the Norwegian school system are undergoing significant change. Many smaller municipalities have already implemented substantial restructuring, suggesting a shift toward a future where closures and consolidations increasingly affect schools in more urban areas. Our findings clearly show that schools often possess everyday functions for the local community far beyond their educational mandate, with significant importance for broader questions surrounding societal development, the sustainability of local communities, and the broader welfare state in the context of demographic and economic change.

DEL 1 Innledning, kunnskapsgrunnlag, problemstilling og metode

Denne første delen av rapporten redegjør for bakgrunnen for prosjektet og det eksisterende kunnskapsgrunnlaget. **Kapittel 1** gir bakgrunnen for prosjektet, plasserer skolenedleggelser og skolestrukturendringer i en demografisk, økonomisk og rettslig kontekst og beskriver oppdragets formål. **Kapittel 2** presenterer kunnskapsgrunnlaget om skolenedleggelser, med hovedvekt på forskning gjennomført i nordiske land. **Kapittel 3** presenterer de overordnede problemstillingene som rapporten belyser, samt beskriver metode og datagrunnlag, inkludert den kvantitative analysen og casestudiene.

1. Innledning

1.1 Oppdragets formål og avgrensning

Nedleggelse og sammenslåing av skoler er de senere årene blitt et tilbakevendende tema i lokalpolitikken og i offentlig debatt. Strukturvedtak i grunnskolen og videregående opplæring påvirker hvilke opplærings-tilbud som finnes hvor i landet, hvilke avstander elever har til skolen, og hvordan hverdagen blir for barn, unge og ansatte. Endringer i skolestrukturen reiser også spørsmål om hvordan lokalsamfunn utvikler seg over tid, særlig der nærskolen har vært en sentral møteplass og en del av den lokale infrastrukturen.

Den nasjonale demografiske utviklingen kjennetegnes av synkende fødselstall, en økende andel eldre og en redusert andel yrkesaktive, noe som sammen med pågående sentralisering fører til befolkningsnedgang i distriktskommunene og vekst i bynære områder (Folkehelseinstituttet, 2023). Samtidig opplever mange kommuner et press på kommuneøkonomien og økende krav til velferdstjenester. *Perspektivmeldingen* peker på at det i årene fremover ikke bare vil bli færre barn, men også en samlet reduksjon i antallet sysselsatte, slik at kommunesektoren i økende grad vil måtte håndtere mangel på både penger og folk. For utdanningssektoren skaper dette et dobbelt press: kommunene må både tilpasse kapasiteten til færre elever og samtidig sikre tilstrekkelig og kvalifisert bemanning. Det har vært en langvarig tendens til færre og større skoler, der små grendeskoler gradvis erstattes av større sentralskoler. Dette kan forstås som ledd i nasjonal modernisering, effektivisering og lokal tilpasning (Solstad & Solstad, 2025). Nyere utvikling viser samtidig at også større skoler i mellomstore og store kommuner vurderes nedlagt eller slått sammen. En undersøkelse av Fladberg (2025) anslår at om lag hver fjerde kommunedirektør foreslår endringer i skolestrukturen, og at andelen er høyest i mellomstore og store kommunene.

Skolenedleggelser vekker ofte reaksjoner lokalt (Weiss et al., 2025). Skoler beskrives i den offentlige debatten og i lokalsamfunn som viktige samlingspunkter og identitetsmarkører, og det uttrykkes bekymring for hvilke konsekvenser strukturendringer kan få både for elevenes hverdag og for lokalsamfunnenes framtidsutsikter. Kommuneadministrasjon og politikere fremhever på sin side økonomiske hensyn og muligheten for bedre faglig kvalitet i større skoler (Aasland & Søholt, 2020). Lundgren og Lundgren (2016) beskriver dette som en konflikt mellom kollektiv og individuell rasjonalitet.

Regjeringen har gitt et offentlig utvalg i oppdrag å utrede «felleskolens rolle i framtidens samfunn». Fellesskoleutvalget skal blant annet vurdere:

- Hvilke trekk ved samfunnsutviklingen som utfordrer skolen i årene som kommer.
- Hvordan skolen bør utvikles for å håndtere krav og forventninger.

- Hva barn og unge trenger å lære for å kunne leve gode liv i framtidens samfunn, og hva det er skolens oppgave å ta ansvar for (Fellesskoleutvalget, 2026b).

I mandatet (Fellesskoleutvalget, 2026a) framheves skolen som en sentral fellesarena med et bredt samfunnsmandat, og det understrekes at skolen både skal gi alle elever likeverdige muligheter og håndtere nye krav og forventninger under endrede samfunnsforhold. I mandatet brukes «fellesskolen» som en overordnet betegnelse på en skole som har et felles verdigrunnlag, er åpen for alle og har et bredt dannelses- og utdanningsoppdrag. I denne rapporten forholder vi oss til fellesskolebegrepet slik det er formulert i utvalgets mandat, og undersøker hvordan skolestrukturendringer begrunnes og praktiseres innenfor disse rammene, uten å ta stilling til bestemte strukturelle modeller som mer eller mindre «fellesskolevennlige».

Skolen har et vidt samfunnsmandat. Formålsparagrafen i opplæringsloven slår fast at opplæringen, i samarbeid med hjemmet, skal «opne dører mot verda og framtida» og gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring, bygge på verdier som respekt for menneskeverdet, likeverd, solidaritet og demokrati, slik disse kommer til uttrykk i formålsparagrafen, og legge til rette for at elever kan mestre livet sitt og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet (Opplæringslova §1-3). Skolestrukturen utgjør ikke en del av formålet, men danner rammene for hvordan formålet kan realiseres i elevenes hverdag – blant annet når det gjelder læringsmiljø, tilhørighet, reisevei og muligheten til å gi et godt opplæringstilbud i ulike typer lokalsamfunn.

Det rettslige utgangspunktet for strukturendringer er samtidig klart. Verken opplæringsloven eller annet regelverk inneholder materielle bestemmelser som regulerer nedleggelse eller opprettelse av en skole. Nærskoleprinsippet, slik det følger av opplæringsloven § 2-6, gir elever rett til skoleplass ved den nærmeste skolen i kommunen eller i skolekretsen hjemmet tilhører, men innebærer ikke noe forbud mot skolenedleggelse i deler av kommunen. Avgjørelser om skolestruktur, herunder skolenedleggelser, ligger dermed innenfor kjerneområdet av den kommunale handlefriheten og skal bygge på kommunestyrets økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer. Dette er presisert i Udirs (Utdanningsdirektoratet) rundskriv om behandling av saker om skolenedleggelser og kretsgrenser (Utdanningsdirektoratet, 2024), som samtidig understreker kommunens plikt til forsvarlig saksbehandling og til å vurdere barnets beste i tråd med barnekonvensjonen artikkel 3.

I praksis blir beslutninger om skolenedleggelse og skolestrukturendringer dermed saker hvor flere hensyn møtes og må avveies mot hverandre: økonomisk bærekraft og demografiske framskrivninger, hensyn til fagmiljø, kvalitet og rekruttering, barns hverdag og læringsmiljø, og ulike syn på skolens rolle i lokalsamfunnet..

På denne bakgrunnen har Fellesskoleutvalget gitt Telemarksforskning og Nordlandsforskning i oppdrag å gi et kunnskapsgrunnlag om prosesser og konsekvenser knyttet til skolenedleggelser og andre skolestrukturendringer i Norge. Oppdraget har et todelt formål:

- å gi innsikt i prosessene som leder fram til vedtak for eller mot skolenedleggelse – hvilke begrunnelser som gis, hvilke hensyn som veies mot hverandre, og hvordan barnets beste og andre rettslige krav håndteres
- å gi kunnskap om hvilke tilsiktede og utilsiktede konsekvenser vedtak om endringer i skolestruktur får for elever, ansatte, skoleeiere og lokalsamfunn, på kortere og lengre sikt

I tråd med bestillingen fra Fellesskoleutvalget belyser rapporten både fordeler og ulemper ved endringer i skolestrukturen. Vi utvider særlig kunnskapsgrunnlaget om utfall som berører skoleeierne og lokalsamfunnene – som kommuneøkonomi, arbeids- og næringsliv, fritids- og kulturtilbud, til- og fraflytting og tillit til lokale beslutningsprosesser – i tillegg til elevers skolehverdag, trivsel og læringsmiljø. Rapporten skal inngå i Fellesskoleutvalgets arbeid med å vurdere skolens rolle og muligheter i et 20-årsperspektiv, og gi et empirisk og analytisk grunnlag for diskusjoner om hvordan grunnopplæringen kan utvikles videre under endrede demografiske og økonomiske rammevilkår.

1.2 Metodisk tilnærming og prosjektorganisering

Prosjektet bygger på en kombinasjon av analyser av kvantitative og kvalitative data. Den kvantitative delen omfatter analyser av nasjonale utviklingstrekk og kjennetegn ved kommuner, fylkeskommuner og skoler som har vært berørt av strukturelle endringer. Den kvalitative delen består av casestudier av utvalgte kommuner og fylkeskommuner. Casene omfatter både situasjoner der skolenedleggelse eller sammenslåing er gjennomført, og situasjoner der foreslåtte nedleggelser er stanset eller endret. I casestudiene har det blitt gjennomført dokumentstudier, individuelle- og fokusgruppeintervju og analyse av relevant statistikk. Metoden er beskrevet i kapittel 3.

Prosjektet er gjennomført i samarbeid mellom Telemarksforskning og Nordlandsforskning. Telemarksforskning har hatt hovedansvaret for de kvantitative analysene og deler av caseundersøkelsen, mens Nordlandsforskning har arbeidet med den andre delen av caseundersøkelsen og hatt hovedansvaret for analysen av barnets beste.

1.3 Leseveiledning

Rapporten er strukturert i 6 ulike deler, slik at leseren først får bakgrunn, problemstillinger og metode, deretter analyser av nasjonale utviklingstrekk, før vi går inn i casene og de mer tematiske analysene av argumenter, prosesser, barnets beste og konsekvenser.

DEL 1 Innledning, kunnskapsgrunnlag, problemstilling og metode: Kapittel 1–3

Kapittel 1 gir bakgrunnen for prosjektet, plasserer skolenedleggelser og skolestrukturendringer i en demografisk, økonomisk og rettslig kontekst og beskriver oppdragets formål. I kapittel 2 presenteres kunnskapsgrunnlaget om skolenedleggelser, med hovedvekt på forskning gjennomført i nordiske land. Kapittel 3 presenterer de overordnede problemstillingene som rapporten belyser, samt beskriver metode og datagrunnlag, inkludert den kvantitative analysen og casestudiene.

DEL 2 Strukturelle utviklingstrekk: Kapittel 4

Kapittel 4 analyserer nasjonale kjennetegn og utviklingstrekk knyttet til demografi, økonomi, skolestørrelse, skolestruktur og etablering av private skoler, både i grunnskolen og i videregående opplæring. Kapitlet gir et bakteppe for de senere casestudiene.

DEL 3 Presentasjon av casene: Kapittel 5

Kapittel 5 presenterer de enkelte casene i konsentrert form: kommunenes og fylkeskommunenes kontekst, hovedtrekk i skolestrukturendringene og kortfattede indikasjoner på prosess og konsekvenser.

DEL 4 Begrunnelse og prosesser: Kapittel 6–8

Kapittel 6 analyserer argumenter for og mot skolenedleggelser og andre skolestrukturendringer på tvers av casene. Kapittel 7 ser nærmere på hvordan skolestrukturprosessene utspiller seg, inkludert konfliktlinjer og erfaringer med medvirkning. Kapittel 8 undersøker hvordan hensynet til barnets beste forstås, vurderes og vektlegges i beslutningsgrunnlaget og i den offentlige debatten.

DEL 5 Konsekvenser: Kapittel 9–11

Kapittel 9 omhandler konsekvenser for elever, med vekt på læringsresultater, trivsel, reisevei og hverdagsliv. Kapittel 10 belyser konsekvenser for skole og kommuneorganisasjonen. Kapittel 11 omhandler konsekvenser for lokalsamfunn, herunder bosettingsmønstre, næringsliv, lokale tjenester og opplevd attraktivitet.

DEL 6 Diskusjon og anbefalinger: Kapittel 12

Kapittel 12 gir en overordnet, konkluderende diskusjon der rapportens funn drøftes i lys av tidligere forskning og overordnede utviklingstrekk i skolesektoren. Kapittel 13 presenterer anbefalinger basert på rapportens analyser av skolestrukturprosesser og erfaringer fra casestudiene, med vekt på hvordan kommuner og fylkeskommuner kan styrke legitimiteten i arbeid med skolestruktur.

1.4 Om begrepsbruken

I rapporten brukes begrepet ‘skolestrukturendring’ som en overordnet betegnelse på politiske og administrative beslutninger som innebærer endringer i organiseringen av skoletilbudet i en kommune. Dette kan omfatte skolenedleggelser, skolesammenslåinger, endringer i skolekretser og andre former for omorganisering av skolestrukturen.

Med *skolenedleggelse* menes avvikling av en eksisterende skole som selvstendig enhet, der skolens virksomhet opphører og elevene overføres til andre skoler. *Skolesammenslåing* viser til prosesser der to eller flere skoler organisatorisk slås sammen til én enhet, ofte med felles ledelse og administrasjon, og der undervisningen videreføres på ett eller flere fysiske skolebygg. I praksis innebærer en skolesammenslåing som regel at minst én skole legges ned som selvstendig enhet. I rapporten benyttes derfor begrepet *skolenedleggelse* i enkelte sammenhenger også om tilfeller som formelt ender i en skolesammenslåing, særlig der analysen retter seg mot avviklingen av en konkret skole og konsekvensene dette har for elever, foreldre og lokalsamfunn.

Begrepet *skolestrukturendring* brukes ofte i kommunal og forvaltningsmessig sammenheng som en teknisk og overordnet betegnelse for slike prosesser. I rapporten anvendes begrepet for å fange bredden i de ulike tiltakene som analyseres, samtidig som mer konkrete begreper som *skolenedleggelse* og *sammenslåing* benyttes der dette gir større presisjon.

I den statistiske delen hvor vi beskriver endringen i skolestruktur og omfanget av nedleggelser, definerer vi en skole som nedlagt hvis den ikke er registret med elever fra ett år til et annet. Data om skoler og elevtall er hentet ut fra Udir sine sider og Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Dette blir nærmere omtalt i kapittel 3.

2. Tidligere forskning

Det finnes relativt lite forskning på skolenedleggelser i en norsk kontekst, særlig med tanke på den økende forekomsten av nedleggelser og den betydelige oppmerksomheten temaet har fått i offentlig debatt. Også internasjonalt er forskningsfeltet begrenset. Siden prosesser og konsekvenser av skolenedleggelser henger tett sammen med kontekstuelle forhold som skole- og samfunnssystemer, bør man være forsiktig med å overføre funn fra helt andre kontekster til norske forhold. Når vi her omtaler eksisterende kunnskap om skolenedleggelser, forholder vi oss derfor først og fremst til forskning gjennomført i nordiske land.

2.1.1 Utvikling

Siden etterkrigstiden har vi sett en tydelig utvikling mot færre og større skoler. Små grendeskoler er gradvis blitt erstattet av større sentralskoler, noe som kan forstås som et uttrykk for nasjonal modernisering, effektivisering og lokal tilpasning (Solstad & Solstad, 2025). I løpet av de siste 15 årene har gjennomsnittlig 47 grunnskoler blitt lagt ned årlig. Dette påvirker om lag 0,5 prosent av elevene hvert år, særlig i små og mindre sentrale kommuner (Utdanningsdirektoratet, 2024a). Den seneste utviklingen viser imidlertid en tendens der også større skoler i mer folkerike bykommuner vurderes nedlagt. KS Konsulent angir at hver fjerde kommunedirektør foreslår endringer i skolestrukturen, og at andelen er høyest i mellomstore og store kommuner (Fladberg, 2025).

92 % av nedlagte grunnskoler de siste 15 år har vært offentlige. Samtidig har antallet privatskoler og elever som går på privatskoler, økt; i dag går 5 % av norske barn på privatskole (Utdanningsdirektoratet, 2024a). I ett av ti tilfeller opprettes det en ny privatskole i kommunen samme år som en offentlig skole legges ned. Flertallet (59 %) av de nye privatskolene er Montessori-skoler (Utdanningsdirektoratet, 2024b).

Antallet offentlige videregående skoler har også falt, men i mindre grad enn grunnskoler. Samtidig har antallet private videregående skoler økt fra 88 til 102 i samme periode. De private videregående skolene er imidlertid betydelig mindre enn de offentlige, og tilbyr ofte spesialiserte fagtilbud eller livssynsbasert undervisning, snarere enn å erstatte offentlige skoler som er blitt lagt ned (Utdanningsdirektoratet, 2022).

Statistisk sentralbyrås framskrivninger av folketall viser at nedgangen i antall barn i grunnskolealder vil fortsette de neste ti årene. Samtidig viser de regionale befolkningsframskrivingene at det vil være store regionale forskjeller, hvor det spesielt vil være en nedgang i barnetall i de minst sentrale kommunene (Leknes & Løkken, 2024). Tilsvarende viser framskrivningene at det er forventet at antallet ungdommer i alderen 16–19 år vil variere betydelig mellom ulike deler av landet frem mot 2050, med forventet nedgang i distriktskommuner og vekst i urbane strøk. Dette kan presse på for ytterligere strukturendringer i videregående opplæring, særlig i områder med synkende elevgrunnlag. Samtidig viser prognosene at behovet for

fagarbeidere i sektorer som helse, bygg og industri vil øke, noe som kan skape spenninger mellom endret tilbudsstruktur og behovet for yrkesfaglige opplæringstilbud (Vigtel, 2024).

SSBs befolkningsframskrivninger brukes som et viktig beslutningsgrunnlag i planleggingen av kommunale tjenester som grunnskolene (Sand, 2019). Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til prognosene, noe SSB også presiserer (Leknes & Løkken, 2024). En studie av Storm og Vareide (2023) viser hvilke konsekvenser denne usikkerheten kan få, spesielt når framskrivingene brytes ned på enkeltkommuner og krets nivå. Telemarksforsknings scenariomodell for framtidig utvikling, som er basert på den historiske utviklingen til kommunene, viser at SSBs framskrivningsmodell systematisk overvurderer utviklingen i de minst sentrale kommunene. Dette kan få uheldige konsekvenser for kommuner dersom det for eksempel fører til en overdimensjonering av kommunal infrastruktur knyttet til skolesektoren, med medførende negative konsekvenser for andre sektorer.

Samlet tyder utviklingen på at skolenedleggelser og sentralisering vil vedvare i overskuelig framtid, likt det som også observeres i nabolandene Sverige og Danmark (Weiss et al., 2025; Utdanningsdirektoratet, 2024a).

2.1.2 Prosesser og medvirkning

Det er tydelig - både i tidligere forskning og i den offentlige debatten - at prosessene som leder fram til vedtak om å opprettholde eller legge ned offentlige skoler, ofte vekker sterke reaksjoner og motstand i lokalsamfunnene (Weiss et al., 2025). Aasland og Søholt (2020) påpeker at norske lokalsamfunn gjerne argumenterer for grunnskolens betydning for bygdas attraktivitet og overlevelse, mens kommunepolitikere fremhever økonomiske hensyn og muligheten for bedre faglig kvalitet i større skoler. Lundgren og Lundgren (2016) beskriver, i en svensk kontekst, dette som en konflikt mellom kollektiv og individuell rasjonalitet, der politikerne handler ut fra samfunnets økonomiske interesser, mens foreldre fokuserer på individuelle behov. De finner at konfliktnivået øker når lokalpolitiske forsøk på medvirkning oppleves som symbolsk snarere enn reell. Samtidig er det behov for mer dyptgående kunnskap om hvilke dynamikker og rasjonaliteter som ligger til grunn for konfliktene, hva som forsterker dem, og hva som kan bidra til å dempe konfliktnivået når en kommune eller fylkeskommune beslutter å legge ned en offentlig skole.

Før vedtak om skolenedleggelser fattes, må myndighetene avveie en rekke hensyn. Et vesentlig moment i prosessen er hensynet til barnets beste, som innebærer at kommuner og fylkeskommuner har en rettslig forpliktelse til å identifisere, vurdere og dokumentere hvordan en skolenedleggelse påvirker elevene (Videt et al., 2025). Prinsippet om barnets beste har fått økt oppmerksomhet både rettslig og politisk de siste årene, og med den nye opplæringslova (2023) er prinsippet løftet inn som et generelt styringsprinsipp for all offentlig virksomhet i opplæringssektoren. Nordlandsforskning har nylig undersøkt forvaltningspraksis knyttet til lovlighetskontroller som omhandler barnets beste i vedtak om skolestrukturendringer. Funnene

viser at kommunene har betydelig skjønnsfrihet i vektleggingen av barnets beste opp mot andre faktorer som økonomi, skolekvalitet og demografi, forutsatt at vurderingen er synlig og etterprøvbare. Når vedtak har blitt opphevet, har det vært på grunn av prosessuelle og innholdsmessige feil, særlig manglende høring, og fravær av en eksplisitt vurdering av barnets beste. Analysen indikerer at lovligheten av vedtak ikke nødvendigvis avhenger av kvaliteten på vurderingen, men heller av om den er dokumentert på en synlig og prosessuelt korrekt måte. Siden barnets beste-prinsippet spiller en så sentral rolle i saker om skolenedleggelse, er det behov for mer forskning om hvordan prinsippet forstås av ulike aktører, og hvilken innflytelse det har i prosessen og de konfliktene som omgir beslutningene.

2.1.3 Konsekvenser for elever

Sammenhengen mellom skolestørrelse, kvalitet og elevtrivsel er et omdiskutert tema, og forskningsfunnene på området viser betydelig variasjon. Noen internasjonale studier antyder at større skoler gir bedre kvalitet i opplæringen og bedre faglige resultater (se f.eks. Borland & Howsen, 2003; Taghizadeh, 2020), mens andre viser en svak tendens til at skolefaglige prestasjoner reduseres når skolestørrelsen øker over et visst punkt (Leithwood & Jantzi, 2009; Høgskolen i Innlandet, 2022). Selv om forskningen ikke gir entydig støtte til at skolestørrelse i seg selv er avgjørende, kan strukturelle forhold som ofte henger sammen med små skoler, særlig i distriktskommuner, påvirke skolens rammevilkår. Norske studier viser at distriktskommuner kan ha betydelige utfordringer med å rekruttere kvalifiserte lærere på grunn av lite elevgrunnlag og lite og sårbart fagmiljø. Dette føyer seg inn i en større trend som handler om en generell mangel på arbeidskraft i norske kommuner, som forventes å forverres frem mot 2050. Utfordringene med mangel på arbeidskraft er størst innen omsorgsektoren, men rekruttering av kvalifiserte lærere er også en betydelig utfordring i mange kommuner (Brandtzæg et al., 2022; Vareide et al., 2026).

Som beskrevet innledningsvis har det vært en langvarig tendens til færre og større skoler, der små grunnskoler gradvis legges ned og erstattes av større sentralskoler. Samtidig har det vært en endring i hva som regnes som «små» skoler. Tidligere ble skoler regnet som «små» ved færre enn 50 elever, mens SSB nå regner grunnskoler som «små» hvis de har færre enn 100 elever (Solstad & Solstad, 2025). «Mellomstore» skoler har, ifølge SSBs nåværende klassifikasjon, 100–299 elever, og «store» har 300 elever eller flere. I 2025 hadde om lag 27 % av skolene under 100 elever, mens de fleste skolene er klassifisert som mellomstore eller store. I 2025 var det kun rundt 6 % av elevene som gikk på de minste skolene (SSB, 2025).

Kunnskapsgjennomganger peker samlet sett på at det er liten sammenheng mellom skolestørrelse og elevers faglige prestasjoner, og også deres trivsel – særlig når det kontrolleres for andre variabler (Høgskolen i Innlandet, 2022; Villa, 2015; Weiss et al., 2025). Flere nordiske studier viser en *midlertidig* negativ effekt på elevers skoleprestasjoner i kjølvannet av skolenedleggelser eller skolesammenslåinger, kjent som «forstyrrelseeffekten», men denne effekten avtar over tid (Weiss et al., 2025). «Forstyrrelseeffekt» forklares med at elever påvirkes av brått bytte av nærmiljø og tap av rutiner og nære relasjoner, men at stabiliteten i

læring og trivsel gjenetableres over tid. En dansk studie av skolenedleggelse i grunnskolen viser imidlertid at særlig etniske minoritetsbarn med behov for språklig støtte var utsatt for negative konsekvenser, både for læring og trivsel, og at disse konsekvensene vedvarte over tid (Damn et al., 2022). Andre studier finner ingen slike effekter på skoleprestasjoner, heller ikke midlertidige (Izadi, 2015). Mens «forstyrrelseseffekten» i hovedsak er blitt undersøkt kvantitativt, gjennom analyser av skoleprestasjoner, finnes det færre studier som kvalitativt har utforsket elevers egne perspektiver og erfaringer. Hvordan elever selv opplever «forstyrrelsen» knyttet til en skolenedleggelse, er dermed et underbelyst tema som denne rapporten søker å belyse.

Eksisterende forskning fra en svensk kontekst peker på at elevers opplevde trivsel etter skolenedleggelse varierer, blant annet som følge av individuelle forskjeller. Mens noen elever opplever et større skolemiljø og muligheten for nye relasjoner som positivt, trives andre bedre med den større intimiteten som kjenner seg mindre lokalskoler (Cedering, 2016).

Størsteparten av forskningen som undersøker sammenhenger mellom skolenedleggelse, læring og trivsel, omhandler grunnskoler, mens konsekvenser knyttet til nedleggelse av videregående skoler er mindre belyst, særlig i en nordisk og norsk kontekst (Villa, 2015; Weiss et al., 2025). Enkelte studier antyder at nedleggelse av videregående skoler, kombinert med lang reisevei, kan øke risikoen for frafall (Villa, 2015; Bæck, 2019; Lind, 2019). Betydningen av økt reisevei for elever både i grunnskole og videregående skole er generelt underbelyst, særlig i Norge (Solstad & Solstad, 2015; Weiss et al., 2025). Forskning fra andre nordiske land viser at avstand til videregående skole kan påvirke både utdanningsvalg, gjennomføring og trivsel, men effektene varierer avhengig av bl.a. utdanningsprogram og sosioøkonomisk bakgrunn (Weiss et al., 2025). Én potensiell konsekvens av nedleggelse av videregående skoler er at flere elever må flytte på hybel. Norsk forskning har avdekket både positive og negative konsekvenser av dette for elevenes trivsel (Andersson, 2010; Andrews et al., 2014; Oslo Economics, 2022; Wannebo et al., 2017, 2018). Når det gjelder skoleprestasjoner og gjennomføring, viser studiene få forskjeller mellom hybelboere og hjemmeboende elever. Forskningen på dette området er imidlertid begrenset hva angår tematikk, geografi og omfang (Weiss et al., 2025).

2.1.4 Konsekvenser for lokalsamfunn

I den offentlige debatten er det en utbredt oppfatning at skolenedleggelse har betydelige konsekvenser for lokalsamfunn. Imidlertid er det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget på området begrenset, med få studier som dokumenterer de faktiske virkningene av skolenedleggelse. Eksisterende kunnskapsoppsummeringer fremhever behovet for mer systematisk og kontekstsensitiv forskning på hvordan skolenedleggelse påvirker lokalsamfunn, inkludert bosettingsmønstre og lokal samfunnsutvikling (Villa, 2015; Weiss et al., 2025). Flere studier fremhever at skolen ofte fungerer som et sosialt og kulturelt senter i lokalsamfunn, særlig i rurale områder (Šupule & Søholt, 2019; Villa & Knutas, 2020; Kvalsund, 2019). Lokalskolen

omtales som bygdas «livskraft» eller «hjertesenter» (Cedering, 2016; Kvalsund, 2019), og nedleggelser kan oppleves som et tegn på at myndighetene «gir opp» periferien. Effektene av nedleggelser på befolkningsutvikling er usikre. Mens flere studier ser nedleggelser som en konsekvens av fraflytting snarere enn omvendt (Villa, 2015), viser en dansk studie (Sørensen et al., 2021) at lokalsamfunn som har opplevd grunnskolenedleggelser i ettertid har hatt en høyere befolkningsnedgang sammenlignet med områder uten nærscole. Videre spiller både grunnskole og videregående skole en rolle for lokal økonomi og næringsutvikling. Nedleggelse av nærskoler kan redusere omsetning i lokale butikker (Cedering & Wihlborg, 2020) og nedleggelse av videregående skoler kan påvirke det lokale arbeidsmarkedet (Bæck, 2019).

Opprettelse av privatskole kan være en konsekvens når en offentlig nærskole legges ned. Flere studier viser imidlertid at dette kan redusere kommunens innsparing eller til og med øke kostnadene, ettersom en del kostnader knyttet til privatskolen fortsatt belastes det offentlige (Aasland & Søholt, 2020; Brandtzæg et al., 2014).

I denne rapporten søker vi å bidra med bredere forskning om skolenedleggelser i en norsk kontekst. Via omfattende kvantitative og kvalitative studier undersøker vi både utviklingstrekk, prosesser, konsekvenser og dynamikker knyttet til nedleggelser og endringer i skolestruktur, med særlig fokus på hvordan ulike aktører, inkludert elevene selv, opplever og påvirkes av disse prosessene. Rapporten gir dermed nye innsikter og nyanseringer til eksisterende forskning og belyser perspektiver som hittil har vært lite utforsket.

3. Metode og datagrunnlag

3.1 Problemstillinger og overordna prosjektdesign

Formålet med prosjektet har vært todelt. For det første skulle prosjektet gi innsikt i prosessene som leder fram til vedtak for eller mot skolenedleggelser, og for det andre skulle det gi innsikt i hvilke tilsiktede og utilsiktede konsekvenser gjennomføring av vedtak om endringer i skolestruktur får for elever og lokalsamfunn på kortere og lengre sikt. Oppdraget skulle belyse både fordeler og ulemper ved endringer i skolestruktur og bidra med kunnskap som var relevant for politikkutforming på både lokalt og nasjonalt nivå.

Prosjektet har vært strukturert rundt følgende overordnede problemstillinger:

1. Hvilke prosesser har ledet fram til vedtakene, hva er de viktigste begrunnelsene som gis for skolenedleggelser, og hvilke hensyn er veid mot hverandre?
2. Hvilke konsekvenser har skolenedleggelser for elevene, inkludert kvaliteten på opplæringen og elevenes trivsel og læring?
3. Hvilken betydning har skolenedleggelser for ulike forhold ved lokalsamfunnet?
4. Hvilke tilpasninger er gjort som følge av vedtak om skolenedleggelser?

Tabell 1 viser vår operasjonalisering av de overordnede problemstillingene sortert på tema og problemstillinger.

Tabell 1: Prosjektets problemstillinger.

Tema	Problemstillinger
Kjennetegn ved kommuner og fylkeskommuner som gjennomfører skolenedleggelser	- Hvordan henger skolenedleggelser sammen med demografiske endringer som synkende fødselstall, sentralisering og økonomiske press i kommunene? - Med utgangspunkt i demografiske framskrivninger og framtidige utsikter for kommunal økonomi, i hvilken grad er det grunn til å forvente framtidige endringer i skolestrukturen, og hvordan kan kommunene tilpasse seg dette på en best mulig måte?
Begrunnelser og beslutningsprosesser	- Hvilke økonomiske, faglige og demografiske hensyn blir vektlagt i beslutninger om skoler skal legges ned eller bestå? - Hvilke argumenter, interesser og hensyn blir veid opp mot hverandre, og hvordan balanseres disse i beslutningsprosessene? - Hvordan vurderes prinsippet om barnets beste i beslutningsprosessene, og i hvilken grad påvirker dette vedtakene? - Hvordan oppleves medvirkning og demokratiske prosesser av ulike aktører, inkludert foreldre, elever, lærere og lokalsamfunnet?
Konsekvenser av skolenedleggelser for elever	- Hvordan påvirker skolenedleggelser - elevenes skoletilbud, inkl. utdanningstilgang for utsatte grupper? - elevenes faglige prestasjoner og læringsutbytte? - elevenes trivsel, sosiale relasjoner og skoleopplevelse? - Hvordan påvirker økt reisevei som følge av skolenedleggelser elevenes hverdag? - Hva er konsekvensene for elever som må flytte på hybel grunnet nedleggelse av videregående skoler?
Konsekvenser av skolenedleggelser for lokalsamfunn	- Hvordan påvirker skolenedleggelser lokale bosettingsmønstre (tilflytting, fraflytting, befolkningssammensetning)? - Hvordan påvirkes det sosiale og kulturelle livet i lokalsamfunn? - Hva er de økonomiske konsekvensene for lokalsamfunnet? - Hvordan påvirker skolenedleggelser arbeidsplasser og arbeidsmarkedsaktivitet lokalt?
Lokale tilpasninger og tiltak for å dempe konsekvenser	- Hvilke lokale tilpasninger og tiltak har blitt iverksatt for å redusere negative konsekvenser av skolenedleggelser, og hva er erfaringene med disse? - Hvordan har opprettelsen av privatskoler påvirket lokalsamfunn? - Hvordan har politiske beslutningsprosesser, lokale mobiliseringsprosesser, ansettelsesprosesser i næringslivet osv. endret seg etter en omfattende endring i skolestruktur?

Den metodiske tilnærmingen har i hovedsak bestått av en statistisk analyse av kjennetegn og utviklingstrekk og casestudier av tilfeller hvor 1) skolenedleggelse er gjennomført, og 2) skolenedleggelse er foreslått

men hvor skolestrukturen av ulike grunner ikke er endret. I casestudiene er det blitt gjennomført dokumentstudier, individuelle- og fokusgruppeintervju og analyse av relevant statistikk.

3.2 Datakilder og datakvalitet

Data om skoler og elevtall på grunnskolenivå er hentet ut fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), som er Udirs system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge¹. Tall for elever i videregående skole er også hentet fra Utdanningsdirektoratet sine sider, hvor informasjonen igjen er hentet fra fylkeskommunenes inntakssystem VIGO².

I GSI har vi hentet ut informasjon om:

- Kommune
- Eierform (kommunal, fylkeskommunal, privat)
- Skoletrinn
- Elevtall for hvert år i perioden 2005–2024

For videregående skoler har vi hentet ut informasjon om:

- Fylke
- Eierform (fylkeskommunal, privat)
- Elevtall for hvert år i perioden 2015–2024

Fra disse systemene er det hentet ut informasjon om elevtall per skole per år i årene 2005–2024 når det gjelder grunnskoler, og 2015–24 når det gjelder videregående skole. En skole er definert nedlagt hvis den ikke er registret med elever fra ett år til et annet. På tilsvarende måte er den definert som opprettet hvis den er registrert med elever ett år, men ikke var det året før.

Vi har rensert datasettet for skoler som ikke har elever registret i perioden. Likevel er det skoler som har 0 elever registret enkelte år, eller at de ikke har noen informasjon om antall elever, før de kan ha elever igjen noen år senere. Skoler som har manglende registreringer av elever enkelte år blir definert som både lagt ned og opprettet. Det er dermed sannsynlig at enkelte skoler er feilaktig registrert som åpnet eller lagt ned, eller at tidspunktet for nedleggelse/åpning er feil. Dette er imidlertid av et såpass lite omfang at det gir lite konsekvens for de overordnende analysene.

Vi har deretter koblet datasettet til følgende informasjon om kommunene:

¹ <https://gsi.udir.no/informasjon/>

² <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elevtall-i-videregaende-skole/elevtall-vgo-utdanningsprogram/>

- Sentralitet. SSB har utviklet en indeks med verdi for hver enkelt kommune, basert på nærhet til arbeidsplasser og servicefunksjoner. De mest sentrale kommunene vil alltid ha verdi 1000, og de minst sentrale kommunene har verdier ned mot 300. Verdiene er deretter gruppert sammen til seks klasser³.
- Utvikling i befolkning i alderen 0–17 i årene 2015–2024. Tallene er hentet fra Statistikkbankens tabell 07459 og viser folketall per 1.1 for ulike aldersgrupper.
- Framskrevet folketall etter alder i årene 2024 til 2050 i hovedalternativet (MMMM) er hentet ut fra Statistikkbankens tabell 14288. SSBs befolkningsframskrivninger beregner hvordan befolkningen i Norge utvikler seg framover, gitt ulike forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet, innvandring og utvandring. Hovedalternativet til SSB (MMMM) er den banen som SSB mener er mest sannsynlig.
- Kommuneøkonomi. Vi benytter oss av flere ulike indikatorer for kommunenes økonomi:
 - Frie inntekter viser hvor mye kommunene har av inntekter fra rammetidskudd og skatteinntekter. Tallene vi bruker, er summen av frie inntekter korrigert for utgiftsbehov, inkludert eiendomsskatt, produksjonsavgift på vindkraft, konsesjonskraftsinntekter, havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift, og er hentet fra regjeringen sine nettsider⁴
 - Gjeldsgrad. For å beregne kommunenes gjeldsgrad benyttes tall for netto lånegjeld delt på brutto driftsinntekt. Tallet er hentet fra Statistikkbankens tabell 12364⁵
 - Disposisjonsfond. Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til drift eller investeringer. I indikatoren er disposisjonsfond delt på brutto driftsinntekter. Tallet er hentet fra Statistikkbankens tabell 12364.
 - Privatskoletrekk. Private skoler blir finansiert gjennom statlige tilskudd og egenbetalinger fra elevene. Når en elev velger en privat skole, vil kommunen få lavere utgifter. Kommunene får derfor redusert rammetilskuddet med 85 prosent av gjennomsnittskostnadene per elev i privat opplæring. Treksatsene er hentet fra *Grønt hefte*.⁶
- Driftsutgifter i grunnskolesektoren. Vi har brukt tall for korrigerte brutto driftsutgifter i grunnskolesektoren samlet sett og til postene grunnskole (202), skolelokaler (222) og skoleskyss (223). Tallene er hentet fra Statistikkbankens tabell 12235.
- Reiseavstand til sonesenter. En sone er en samling av grunnkretser med til sammen minst 2000 innbyggere, mens kommuner med færre enn 2000 innbyggere består av én sone. Innbyggernes

³ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/utgiftskorrigerede-frie-inntekter/id547765/>

⁵ <https://www.ssb.no/statbank/table/12364/>

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/gront-hefte/id547024/>

reiseavstand til sitt sonesenter er summert for alle innbyggere i kommunen. Tallet blir benyttet for å beregne rammetilskuddet til kommunene og er hentet fra *Grønt hefte*.

I analysene er inndelingen i kommunestruktur fra 2024⁷ benyttet. Der hvor det har vært gjennomført kommunesammenslåinger, har historiske tall for de enkelte kommunene blitt aggregert. Ikke alle av disse tallene er korrigerte for grensejusteringer, men dette er ikke antatt å ha stor betydning for våre analyser.

Vi har også benyttet oss av data som belyser konsekvenser for elever:

- Elevundersøkelsen kartlegger elevenes skole- og læringsmiljø og inneholder spørsmål om blant annet trivsel, mobbing, miljø, motivasjon og støtte fra lærer. Det er obligatorisk for alle skoler å gjennomføre Elevundersøkelsen på 7. trinn, 10. trinn og vg1, mens det er frivillig å gjennomføre Elevundersøkelsen på 5., 6., 8. og 9. trinn og på vg2 og vg3. Tallene er hentet fra Udir⁸ og vises for skole- og kommunenivå. Det kan imidlertid være få besvarelser per skole og undersøkelsen har dessuten metodiske utfordringer som gjør at det er påbegynt et arbeid med å utvikle en ny undersøkelse som skal erstatte dagens elevundersøkelse⁹.
- Grunnskolepoeng. Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole¹⁰. Tallene vises på kommunenivå og skolenivå (med unntak for de minste skolene), og er hentet fra Udir sine sider og SSBs kommuneprofil¹¹.
- Ungdata er lokale barne- og ungdomsundersøkelser der skoleelever over hele landet svarer på spørsmål om hvordan de har det, og hva de driver med på fritiden¹². Undersøkelsene er tilpasset barn og ungdom på mellomtrinnet (5.-7.-trinn), ungdomstrinnet og i videregående opplæring, og inneholder blant annet spørsmål som handler om hvordan de trives på skolen, hvor tilfredse de er med lokalmiljøet der de bor, om de er plaget av ensomhet eller blir mobbet. Svarene vises på kommunenivå og for enkelte skoler.

For å undersøke konsekvenser for lokalsamfunn er det benyttet tall for:

- Inn- og utflytting per kommune. Tallene er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk, men tilrettelagt for hver enkelt kommune i regionalanalyse.no
- Endringer i folketall per grunnkrets. Tallene viser folketall per 1.1 per grunnkrets i 5-årige aldersgrupper og er hentet fra Statistikkbankens tabell 04362.

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/nye-kommune-og-fylkesnummer-fra-1.-januar-2024/id2924701/>

⁸ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/elevundersokelsen/>

⁹ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/elevundersokelsen/ny-undersokelse/>

¹⁰ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/grunnskolepoeng/>

¹¹ <https://www.ssb.no/kommunefakta>

¹² <https://www.ungdata.no/>

- Bostedsattraktivitet. Telemarksforskning har utviklet Attraktivitetsmodellen som beregner kommunenes bostedsattraktivitet ut fra en rekke strukturelle drivkrefter. Tallene som benyttes i modellen, er hentet fra ulike kilder i SSB.
- Boligbygging. Med utgangspunkt i SSBs statistikk for boligbygging beregnes det i regionale analyser faktisk og forventet boligbyggingstakt i kommunene.
- Utvikling i arbeidsplasser i ulike sektorer. Tallene er fra SSBs sysselsettingsstatistikk (registerbasert), men tilrettelagt for hver enkelt kommune i regionalanalyse.no
- Nærings- og arbeidsmarked. Med utgangspunkt i SSBs tall for registerbasert sysselsetting beregner regionale analyser hvilke bransjer som har hatt bedre eller svakere vekst i antall ansatte enn forventet i den siste tiårsperioden i de enkelte kommunene.

Statistikk som belyser konsekvenser for elever og lokalsamfunn er i hovedsak hentet inn for de casene der statistikken kan belyse aspekter ved skolestrukturendringene. Dette er særlig relevant når endringene omfatter en hel skole eller en overveldende majoritet av kommunens elever.

3.3 Casestudier

Den mest sentrale delen av prosjektet har bestått av casestudier av konkrete skolestrukturprosesser i ni utvalgte kommuner og fylkeskommuner. Casene omfatter både situasjoner der skolenedleggelse eller sammenslåing er gjennomført, og situasjoner der foreslåtte nedleggelser er stanset eller endret. I hvert case er det gjennomført dokumentstudier, individuelle- og fokusgruppeintervju og analyser av relevant statistikk. Vi vil her gå gjennom hvordan casene er valgt ut, hvordan vi har rekruttert caser og informanter, hvordan casestudiene er gjennomført, og hvordan empirien er blitt analysert i etterkant. Vi vil også omtale noen sentrale utfordringer som har fått konsekvenser for valg vi har måttet ta underveis i prosjektet.

3.3.1 Valg av case

For at casestudiene i størst mulig grad skulle kunne bidra til å belyse hovedproblemstillingene i prosjektet, ble det valgt ut caser med mål om at de skulle variere ut fra:

- Geografi. Vi hadde som mål at casene skulle ligge i forskjellige landsdeler og sentralitetsklasser. Vi ønsket også at minst ett av casene skulle omfatte nedleggelser av en byskole med kort vei til nærmeste skole, og minst ett som omfattet en grendeskole med lang vei til nærmeste skole.
- Kommuneøkonomi. Vi hadde som mål å ha med kommuner med høye nivåer av frie inntekter og kommuner med en presset kommuneøkonomi. Som mål på dette ble det benyttet tall for korrigerte frie inntekter.

- Utfall av prosessene. Seks av casene skulle være prosesser som hadde ledet til nedleggelse, mens fire skulle ha ledet til vedtak om å bevare skolen.
- Tidspunkt for skolenedleggelse. Vi hadde et mål om å inkludere caser hvor prosessene lå nært i tid, samt noen år tilbake i tid.
- Casene skulle dekke både barne- og ungdomsskole samt videregående skole.
- Minst ett av casene skulle også omfatte etablering av privatskoler.
- Politisk styring. Vi hadde et mål om å inkludere caser hvor prosessen var ledet av ulike politiske partier. Samtidig ble dette sett på som et mindre viktig kriterium sammenlignet med de andre.

Samlet sett var det mange kriterier å ta hensyn til i utvelgelsen. Stort sett har vi lyktes i å dekke de fleste, men det viste seg blant annet vanskelig å finne caser med en god spredning i tidspunkt. På grunn av utfordringer med å finne informanter med god kjennskap til prosessene, ble spredningen i tidspunkt mindre enn det opprinnelig var lagt opp til (dette omtales nærmere senere). Vi hadde også en stor utfordring med en kort gjennomføringsperiode. Arbeidet startet opp i august 2026 og datainnsamlingen skulle være ferdig i løpet av høsten. Dette fikk konsekvenser for hvordan vi gikk fram i utvelgelsen og rekruttering av caser.

På grunn av omfanget av kriterier og den korte tidshorisonten, benyttet vi flere strategier for å velge ut caser. For å identifisere nedlagte skoler analyserte vi tall fra GSI og sammenholdt mulige skoler med utvalgs-kriteriene. For å finne skoler som har vært i strukturendringsprosess, benyttet vi tidligere kjennskap til kommuner, tips fra nettverk, søk i nyhetsoppslag og KI for å komme med forslag til ulike caser. Alternati-vene som kom opp, ble så vurdert opp mot utvalgs-kriteriene. På grunn av rekrutteringsutfordringer (se neste avsnitt) ble vi nødt til å gå flere runder for å få tilstrekkelig antall caser.

I rapporteringen har vi valgt å bruke fiktive navn på kommuner. Dette er blant annet av hensyn til infor-manter som ikke ønsker å bli gjenkjent i rapporteringen, og for å unngå at analysen fremstår som en evalu-ering av enkeltkommuner. På denne måten kan fokuset i større grad rettes mot mønstre, utfordringer og erfaringer som går på tvers av sakene, for å bidra til mer generell kunnskap om skolenedleggelser i en norsk kontekst.

3.3.2 Rekruttering

Rekruttering av caser og informanter viste seg langt mer utfordrende enn forventet. I de fleste tilfeller kontaktet vi først representanter for kommune- eller skoleledelsen – typisk kommunedirektør, kommunal-sjef for oppvekst eller rektor – og ba om bistand til å gjennomføre prosjektet. Vi forsøkte innledningsvis per telefon og fulgte eventuelt opp med e-post og/eller SMS dersom vi ikke fikk svar. I flere kommuner møtte vi stor velvilje, men vi erfarte også at henvendelser forble ubesvart til tross for gjentatt forsøk, eller at kommunen uttrykkelig takket nei til å delta.

Vi har ikke vært avhengige av kommuneledelsens godkjenning for å kunne gjennomføre casestudiene, men erfaringen er at dette har stor betydning for hvor lett det er å rekruttere informanter. Der kommunale ledere har vært positive til at kommunen og den aktuelle skolen kunne inngå som case, har vi fått god hjelp til å rekruttere særlig elever og lærere. I noen caser, hvor svarprosessene tidlig viste seg å være svært langdryge, har vi valgt å gå mer direkte til mulige informanter vi ønsket å intervju.

Totalt tok vi kontakt med 13 ulike kommuner/skoler. Fire av disse ønsket ikke å delta og ble derfor ikke inkludert som case. Langt fra alle begrunnet avslaget, men der vi fikk begrunnelser, ble det ofte vist til at dette er krevende og konfliktfylte saker som de ikke ønsker å «rippe opp i» eller til et ønske om mest mulig ro i etterkant av en opprivende prosess. I minst én kommune ble henvendelsen til kommunedirektøren behandlet i formannskapet, som besluttet at kommunen ikke skulle inngå i et forskningsprosjekt. I to av casene har vi valgt å gjennomføre datainnsamling til tross for store utfordringer både i rekrutteringen av informanter og i tilrettelegging for gjennomføring av intervju.

På individnivå oppga enkelte informanter at de verken hadde kapasitet eller lyst til å prioritere deltagelse i en ellers hektisk arbeidshverdag. Andre la vekt på den personlige belastningen skolestrukturendring har vært. For noen handlet motviljen om å ikke ville «rippe opp i» følelsesmessig krevende endringer, for andre om uro for å kunne bli gjenkjent i materialet og frykt for mulige konsekvenser av å delta.

Arbeidet med å finne egnende caser og rekruttere informanter var tidkrevende og fikk konsekvenser for fremdriften i prosjektet. Underveis besluttet vi derfor å redusere antall casekommuner fra ti til ni, og i stedet utvide datagrunnlaget ved å inkludere flere skoler/prosesser i kommuner vi allerede hadde fått tilgang til.

Tilgangen på informanter har også påvirket hvilke typer saker vi har kunnet inkludere, særlig når det gjelder hvor langt tilbake i tid prosessene ligger. I eldre saker har sentrale aktører ofte skiftet stilling eller arbeidssted, og det har vært vanskelig å få tak i elever og lærere som faktisk deltok. I helt ferske prosesser er utfordringen motsatt: Aktørene har få erfaringer å se tilbake på, og befinner seg ofte i midt i en uavklart og til dels kaotisk situasjon. De konkrete nedleggelsene vi har studert, ligger fra 2 til 7 år tilbake i tid. Dette begrenser muligheten til å analysere langtidseffekter, men representerer et bevisst kompromiss for å sikre tilgang til informanter med konkrete erfaringer fra prosessene.

Den relativt korte gjennomføringsperioden har også vanskeliggjort å gjennomføre fokusgruppeintervju med elever. Slike intervjuer krever tid til planlegging og koordinering, og vi har vært avhengig av at skolene bidrar aktivt for å rekruttere informanter og få dette til i skoletiden. Kombinasjonen av tidsrammer og rekrutteringsutfordringer innebar at vi gjennomførte færre fokusgruppeintervjuer enn opprinnelig planlagt.

I flere tilfeller har informanter flere roller, for eksempel både som forelder og politiker. Dette er særlig utbredt i mindre kommuner, der relasjonene er tettere og arbeidsmarkedet mer begrenset. Personer blir ofte

værende lenge i ulike posisjoner og får dermed inngående kjennskap til sakene fra flere ståsteder. Vi har eksempler på informanter som kjenner til prosessene som både politiker, som ansatt og senere som administrativ leder. Dette har bidratt til raskere oversikt over historikk i sakskomplekset i de mindre kommunene, og redusert behovet for antall intervjuer i disse casene.

Når enkelte informanter ikke ønsker å stille til intervju eller på annen måte bidra, får dette direkte konsekvenser for datagrunnlaget. Vi har brukt mye tid på å forsøke å etablere kontakt med enkelte sentrale informanter, uten å lykkes i noen tilfeller. Av hensyn til prosjektets tidsrammer har vi måtte prioritere intervjuer med dem som faktisk responderer. Dette kan gi skjevheter i resultatene og innebærer at enkelte perspektiver er underrepresentert. Et eksempel er skolehelsetjenesten, som vi hadde utfordringer med å rekruttere informanter fra, som potensielt kunne gitt nyttig innsikt i hvordan elever påvirkes av skolenedleggelse. I noen tilfeller ønsket kommunalt ansatte og kommunale ledere ikke å ytre seg uten godkjenning fra øverste kommuneledelse. I ett tilfelle valgte en informant å trekke sin deltakelse etter at intervjuet var gjennomført. Til tross for disse utfordringene vurderer vi likevel at vi samlet sett har fått et godt og dekkende bilde av hvordan slike prosesser gjennomføres, samt av dilemmaer og konflikter som oppstår.

3.3.3 Gjennomføring av caseundersøkelser

Casestudien er gjennomført med en kombinasjon av fysiske besøk med gjennomføring av intervjuer - fortrinnsvis fokusgruppeintervjuer (i kommunene som har gjennomført strukturendring) - og digitale intervjuer, samt dokumentstudier.

Tabell 2: Antall intervjuer gjennomført

	Individuelle intervju	Gruppeintervju/ fokusgruppeintervju	Antall informanter totalt
Case 1 (lagt ned)	7	2	16
Case 2 (lagt ned)	11	4	24
Case 3 (lagt ned)	8	3	18
Case 4 (lagt ned)	6	2	15
Case 5 (lagt ned)	6		6
Case 6 (ikke lagt ned)	6		6
Case 7 (ikke lagt ned)	4		4
Case 8 (ikke lagt ned)	7		7
Case 9 (ikke lagt ned)	7		7
Til sammen	62	11	103

Totalt har vi gjennomført 11 fokusgruppeintervjuer og 62 individuelle intervjuer. Av disse er seks av fokusgruppeintervjuene med elever, totalt 27 elever, og 2 av de individuelle intervjuene med elever.

Hovedtyngden av intervjuene er gjennomført som digitale intervjuer. Det varierer noe mellom casene hvilke aktører som er intervjuet, men typiske informanter er politisk ledelse, administrativ ledelse, rektor, lærere, elever, foreldre/FAU og andre representanter fra lokalsamfunnet, for eksempel representanter for lokalt næringsliv. Hvem vi konkret har intervjuet i det enkelte caset varierer med kjennskap og rolle i prosessen med skolestrukturendring. Tabellen over viser fordelingen mellom individuelle og fokusgruppeintervjuer i hvert enkelt case. For å sikre informantenes anonymitet oppgir vi ikke spesifikt hvilke aktører vi har intervjuet i hver kommune. Som tabellen viser, er det gjennomført flest individuelle intervjuer. Disse hadde en varighet fra om lag 20 minutter til over to timer, der de fleste intervjuene varte rundt én time. Fokusgruppeintervjuene har i hovedsak vært med elever, lærere og foreldre. Disse hadde typisk varighet på 1–2 timer. Fokusgruppeintervju med elever og tidligere elever er blitt gjennomført i samarbeid med skoler som har lagt til rette for at vi kunne gjennomføre intervjuene – i noen tilfeller i skoletiden og i noen tilfeller etter skoletid.

Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Alle intervjuene er tatt opp digitalt og transkribert med tjenesten Autotekst. Transkripsjonene er enten renskrevet eller brukt som grunnlag for å skrive oppsummeringer av intervjuene.

I alle casene har vi innhentet og analysert saksdokumenter knyttet til skolestrukturendringen fra kommunene/fylkeskommunene. Noen av dokumentene er åpent tilgjengelige, mens andre er innhentet gjennom innsynsbegjæringer. Saksdokumentene består typisk av kommuneadministrasjonens utredning, eksterne utredninger, forslag til vedtak, høringsuttalelser, innstilling og vedtak. Saksdokumentene er brukt som utgangspunkt for å opprette en tidslinje for hvert case og til å få en oversikt over argumentene som fremsettes. I tillegg har vi gått igjennom lovlighetskontrollene der dette har vært aktuelt. I enkelte caser har vi også gått igjennom lokale mediers dekning av skolestrukturendringen. På grunn av valget om å bruke fiktive navn på kommunene, har vi ikke oppgitt referanser til de spesifikke dokumentene i rapporten. Dette valget skyldes altså hensynet til anonymitet.

3.4 Analyse og oppgavefordeling

Forskerteamets medlemmer har hatt hovedansvar for ett til to caser hver, samt bidratt i datainnsamlingen på andre caser. Telemarksforskning har hatt hovedansvaret for de kvantitative analysene, mens forskerne med ansvar for de enkelte casene har innhentet noe statistikk knyttet til de enkelte casene. Mengden av både kvantitative og kvalitative data som er generert i prosjektet, er omfattende. For å legge til rette for en helhetlig analyse av materialet har hele forskerteamet hatt tilgang til alle innsamlede data. Jevnlige prosjektmøter underveis har bidratt til løpende erfaringsutveksling fra datainnsamlingen, kritisk drøfting av

datagrunnlaget og felles refleksjon om analytiske spor på tvers av casene. For å styrke sammenhengen i analysene på tvers av det samlede datamaterialet gjennomførte forskerteamet en todagers fysisk analyseworkshop, inspirert av kollektive kvalitative analysetilnærminger (Eggebo, 2020). Under workshopen presenterte vi systematiske og grundige sammenstillinger av datamaterialet fra hvert case, inkludert kvalitative intervjuer, dokumentanalyser og kvantitative data. Disse ble brukt som utgangspunkt for kollektive drøftinger der vi analyserte materialet i lys av prosjektets problemstillinger og søkte å identifisere overordnede funn, mønstre, likheter og forskjeller på tvers av caser.

De kollektive analysene dannet grunnlaget for rapportens analytiske struktur og disposisjon.

3.5 Etikk, personvern og kvalitetssikring

Prosjektet er vurdert av SIKT for å sikre at gjennomføringen følger kravene til personvern.

Grunnlaget for behandling av personopplysningene i prosjektet har vært forskningsformål i allmennhetens interesse. Behandlingen av personopplysninger i prosjektet har vært i samsvar med personvernregelverket. Alle informantene har mottatt skriftlig informasjon om prosjektet og hva deltakelse i prosjektet innebærer. Av forskningsetiske hensyn har vi bedt om samtykke fra informantene. For elever som er under 15 år, innebærer dette at vi har fått skriftlig samtykke fra både foresatte og elever. Fra de øvrige informantene har vi fått muntlig samtykke.

I informasjonen til informantene har vi informert om at vi ikke bruker personnavn, og at vi ikke vil oppgi kommunenavn i publikasjoner fra prosjektet, men at kommunene kan være indirekte gjenkjennbare basert på skolestrukturendringens innhold og kontekst. I denne rapporten opererer vi derfor med fiktive kommunenavn. I utgangspunktet informerte vi de voksne informantene skriftlig og muntlig om at de kunne være indirekte gjenkjennbare, for eksempel gjennom rolle, arbeidssted eller konkrete uttalelser. For mange var dette uproblematisk, men enkelte informanter ønsket å delta kun dersom full anonymitet kunne garanteres i publiseringene. Rapporten tar hensyn til dette ved å skille de konkrete casebeskrivelsene fra bruken av intervjudata, og ved å bruke intervjudata på en måte som sikrer at informanter som ønsket full anonymitet, ikke kan gjenkjennes. Som tidligere kommentert erfarte vi også at enkelte informanter ikke ønsket å delta på grunn av opplevd sårbarhet knyttet til prosessen rundt skolestrukturendringen. Etiske hensyn i forskningsprosessen har derfor ikke bare dreid seg om formelle personvernprinsipper, men også om situert etikk: å ivareta informantenes moralske og personlige grenser, både i intervjusituasjonen og i den skriftlige fremstillingen av deres perspektiver (Guillemin & Gillam, 2004). Anonymiseringen i denne rapporten har vært det Saunders et al. (2014) omtaler som et «ongoing working compromise», hvor hensynet til informantenes anonymitet kontinuerlig må veies opp mot behovet for å bevare kontekst og analytisk presisjon i dataene. Dette innebærer at vi i noen tilfeller har valgt å referere til dataene på en måte som gjør at kommunen er indirekte identifiserbar, der tema eller utsagn ikke vurderes som sensitive. I andre tilfeller

har vi bevisst redusert graden av kontekstualisering – for eksempel ved å skrive «i en av casekommunene» – for å sikre at konkrete utsagn og erfaringer ikke kan spores til enkeltpersoner.

Forskerne i prosjektet har omfattende erfaring med å intervjuer både barn, unge og voksne om tema som kan oppleves som sensitive. Når det gjelder elevintervjuene, var det vår klare oppfatning at temaet i mindre grad var sårbart for elevene å snakke om enn det var for enkelte voksne aktører. Det var vårt inntrykk at elevene oppfattet sin deltakelse som positiv, og flere uttrykte eksplisitt at det var fint å få anledning til å fortelle om egne erfaringer, siden ingen tidligere hadde spurt dem om hvordan skolenedleggelsen hadde påvirket dem.

Rekrutteringsutfordringen beskrevet over illustrerer hvordan «gatekeeping» kan oppstå som en forskningsetisk problemstilling. Når forskere er avhengige av aktører, her kommunale ledere, for å få tilgang til potensielle informanter, får disse aktørene en posisjon som portvoktere. De avgjør både om en kommune eller skole skal delta i studien, og hvilke enkeltinformanter som får mulighet til å bidra. Dette innebærer at utvalget av caser og informanter kan bli styrt av administrative eller politiske hensyn snarere enn forskningsmessige kriterier, noe som kan redusere mangfoldet av perspektiver som blir representert. I tillegg kan det ikke alltid garanteres at utvalget av elever og lærere er helt uavhengig av skoleledelsens påvirkning når ledelsen selv bidrar til rekrutteringen, noe som har vært tilfelle i enkelte av casekommunene. Vi har likevel ikke grunn til å tro at dette har hatt vesentlig betydning for datamaterialet i dette prosjektet.

Vi mener imidlertid at den gatekeeping-funksjonen vi har møtt på kommuneledelsesnivå, utgjør en forskningsetisk og demokratisk utfordring, fordi den kan begrense hvem som får anledning til å delta, og dermed hvilke perspektiver som blir representert i studien. I de tilfellene der vi rekrutterte informanter gjennom direkte henvendelser til ulike informantgrupper, uten at kommunedirektøren hadde anledning til å avgjøre om kommunen skulle delta eller ikke, erfarte vi likevel i flere tilfeller en indirekte form for «gatekeeping». Dette kom til uttrykk ved at enkelte informanter enten avsto fra å delta eller uttrykte bekymring for at deres ytringer kunne få konsekvenser. Når enkelte informanter ikke får delta, eller føler at de ikke tør, svekkes både mangfoldet av stemmer og den enkeltes mulighet til å samtykke til deltakelse.

DEL 2 Strukturelle utviklingstrekk

Del 2 er en analytisk del hvor vi med utgangspunkt i problemstillingene presentert i kapittel 3.1 spesielt skal undersøke spørsmålene:

- Hvordan henger skolenedleggelser sammen med demografiske endringer som synkende fødselstall, sentralisering og økonomiske press i kommunene?
- Med utgangspunkt i demografiske framskrivninger og framtidige utsikter for kommunal økonomi, i hvilken grad er det grunn til å forvente framtidige endringer i skolestrukturen, og hvordan kan kommunene tilpasse seg dette på en best mulig måte?

Del 2 består av **kapittel 4** som analyserer nasjonale kjennetegn og utviklingstrekk knyttet til demografi, økonomi, skolestørrelse, skolestruktur og etablering av private skoler, både i grunnskolen og i videregående opplæring. Kapitlet gir et bakteppe for de senere casestudiene.

4. Analyse av kjennetegn og utviklingstrekk

I dette kapittelet vil vi presentere statistiske analyser som viser omfanget av opprettelser og nedleggelser av skoler, samt hvordan dette varierer ut fra kjennetegn som kommunenes sentralitet og økonomiske situasjon, skoleslag og barnetall.

4.1 Skoleslag

I tabellen under viser vi en oversikt over hvor mange grunnskoler som registrert, samt åpnet og lagt ned de siste tjue årene.

Tabell 3: Antall grunnskoler åpnet og lagt ned i perioden 2005–2024.

Eier	Antall skoler totalt	Antall åpnet	Andel av totalt	Antall lagt ned	Andel av totalt
Kommunal	3 219	170	4,7 %	823	22,9 %
Privat (priv.sk.lov §2-1)	328	179	5,0 %	58	1,6 %
Fylkeskommunal ¹³	25	10	0,3 %	14	0,4 %
Privat (Oppl.lov §2-12)	15	7	0,2 %	10	0,3 %
Statlig ¹⁴	5	0	0,0 %	4	0,1 %
Interkommunal	5	0	0,0 %	2	0,1 %
Sum	3 597	366	10,2 %	911	25,3 %

I perioden fra skoleåret 2005-2006 til skoleåret 2024-2025 er 3 597 skoler registrert i GSI. Av disse er 366 registrert åpnet og 911 registrert lagt ned ¹⁵. De aller fleste skolene er kommunale. Av totalt 3 219 kommunale skoler er 823 lagt ned de siste tjue årene. Dette tilsvarer 22,9 prosent av alle 3 597 skoler totalt i perioden. Samtidig er det åpnet 170 kommunale skoler i samme periode, noe som utgjør 4,7 prosent.

Det er to typer privatskoler i utvalget: privatskoler etter opplæringsloven §2-12 og privatskoler etter friskoleloven § 2-1. Privatskoler etter opplæringsloven §2-12 mottar ikke statstilskudd og består i hovedsak av internasjonale skoler. Det er kun 15 privatskoler av denne typen registrert i perioden totalt, og det har vært mange endringer. Av de 15 skolene så er 7 åpnet og 10 lagt ned. Privatskoler etter friskoleloven § 2-1 er friskoler som har fått godkjenning ut fra særskilt formål som livssyn (for eksempel kristne skoler) eller pedagogisk retning (for eksempel Montessori og Steiner). Det er også en del toppidrettskoler i utvalget. Staten dekker rundt 85 % av driftskostnadene, og skolene må i stor grad følge læreplanverket. Totalt så er det

¹³ Fylkeskommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for voksne (Opplæringslova § 28)

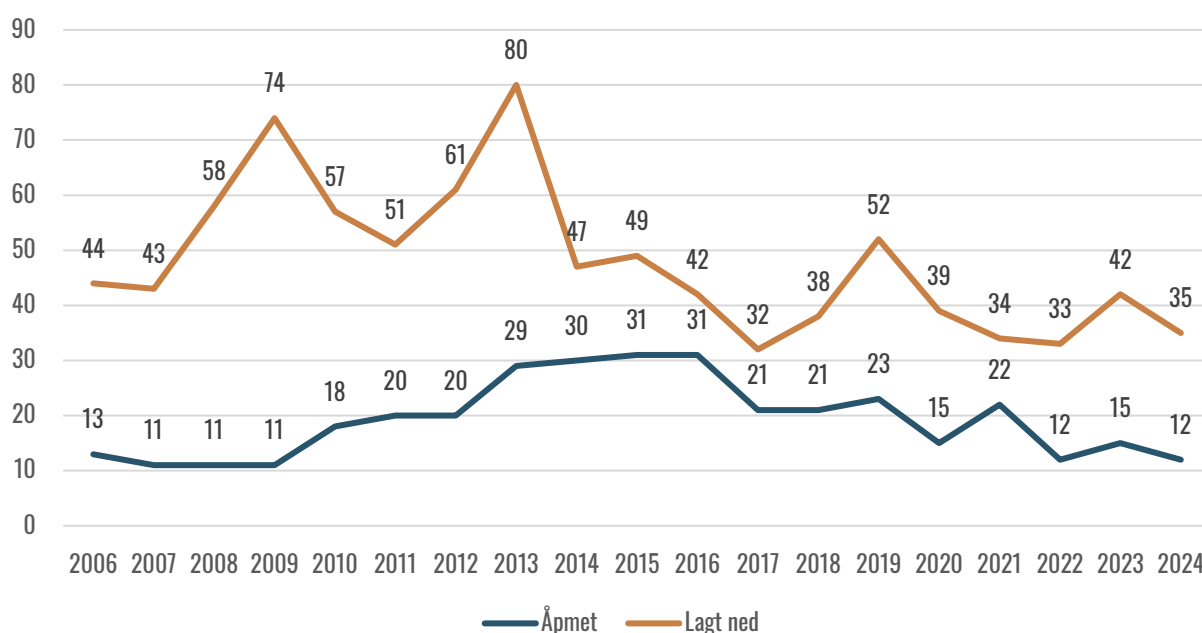
¹⁴ Staten driver noen få statlige spesialskoler

¹⁵ Se kapittel 4 for nærmere beskrivelse av kilder og datagrunnlag.

328 privatskoler av denne typen. 179 er åpnet og 58 er lagt ned, noe som henholdsvis utgjør 4,9 og 1,6 prosent av antall skoler totalt.

Det finnes en håndfull fylkeskommunale, interkommunale og statlige grunnskoler. Mange av disse er tilrettelagt for elever med særskilte behov, for eksempel døvblinde, men det kan også være at noen av disse skolene er feilregistrert.

Figuren under viser hvor mange skoler som ble åpnet og lagt ned hvert år. Her kan vi se at det var mange skoler som ble lagt ned i årene 2006–2013, mens det har vært lagt ned langt færre i årene etter. Flest skoler ble lagt ned i 2013 og 2009, med henholdsvis 80 og 74. Når det gjelder nye skoler åpnet, så var det en topp rundt 2015/2016, med 31 nye skoler åpnet. I gjennomsnitt ble det lagt ned 48 skoler og åpnet 19 skoler hvert år. I perioden 2006–2014 ble det i snitt lagt ned 57 og åpnet 18 hvert år, mens det ble lagt ned 40 og åpnet 20 i snitt i perioden 2015–2024.



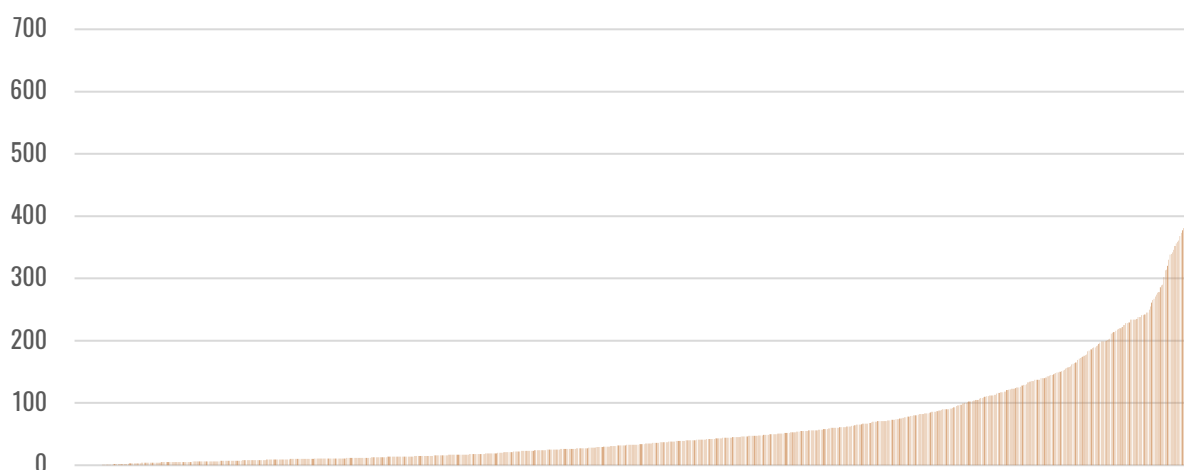
Figur 1: Antall grunnskoler som ble åpnet og lagt ned hvert år fra 2006 til 2024.

Neste tabell viser fordelingen på ulike trinn. Her kan vi se at en stor andel av skolene som er lagt ned, er barneskoler som dekker trinnene 1–7 (61 prosent av alle skoler nedlagt). Vi kan også se at andelen skoler nedlagt varierer stort mellom de ulike gruppene. Av totalt 138 skoler som dekker trinnene 1–4, er 103 lagt ned. Det vil si at nesten 75 prosent av skolene i denne gruppen er lagt ned i perioden. Når det gjelder skoler som er åpnet, så er dette mer jevnt fordelt mellom barneskoler 1–7, kombinerte barne- og ungdomsskoler 1–10 og ungdomsskoler 8–10.

Tabell 4: Antall skoler åpnet og lagt ned fordelt på trinn i perioden 2005–2024.

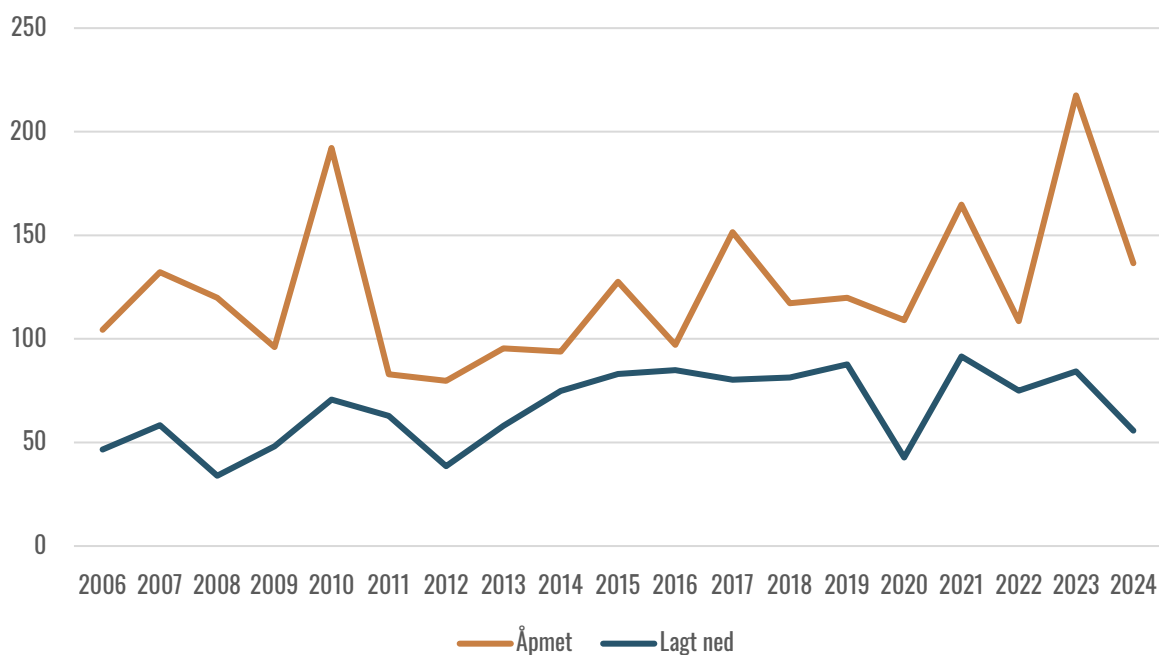
Trinn	Antall skoler totalt	Antall åpnet	Andel av skoler i samme gruppe (trinn)	Andel av skoler åpnet	Antall lagt ned	Andel av skoler i samme gruppe (trinn)	Andel av skoler lagt ned
1–7	1 958	139	7,1 %	38,0 %	559	28,5 %	61 %
1–4	138	6	4,3 %	1,6 %	103	74,6 %	11 %
5–10	16	2	12,5 %	0,5 %	6	37,5 %	1 %
1–10	818	113	13,8 %	30,9 %	99	12,1 %	11 %
8–10	582	90	15,5 %	24,6 %	87	14,9 %	10 %
Annet	85	16	18,8 %	4,4 %	57	67,1 %	6 %
Totalt	3 597	366	10,2 %	100,0 %	911	25,3 %	100 %

Figur 2 viser hvor mange elever det var registrert på skolen siste året før nedleggelse. Flertallet av skoler hadde under 100 elever, men det finnes også skoler med over 500 elever som er blitt lagt ned.



Figur 2: Antall elever siste år før skolenedleggelse. Skolene er sortert etter elevtall, fra lavest til høyest.

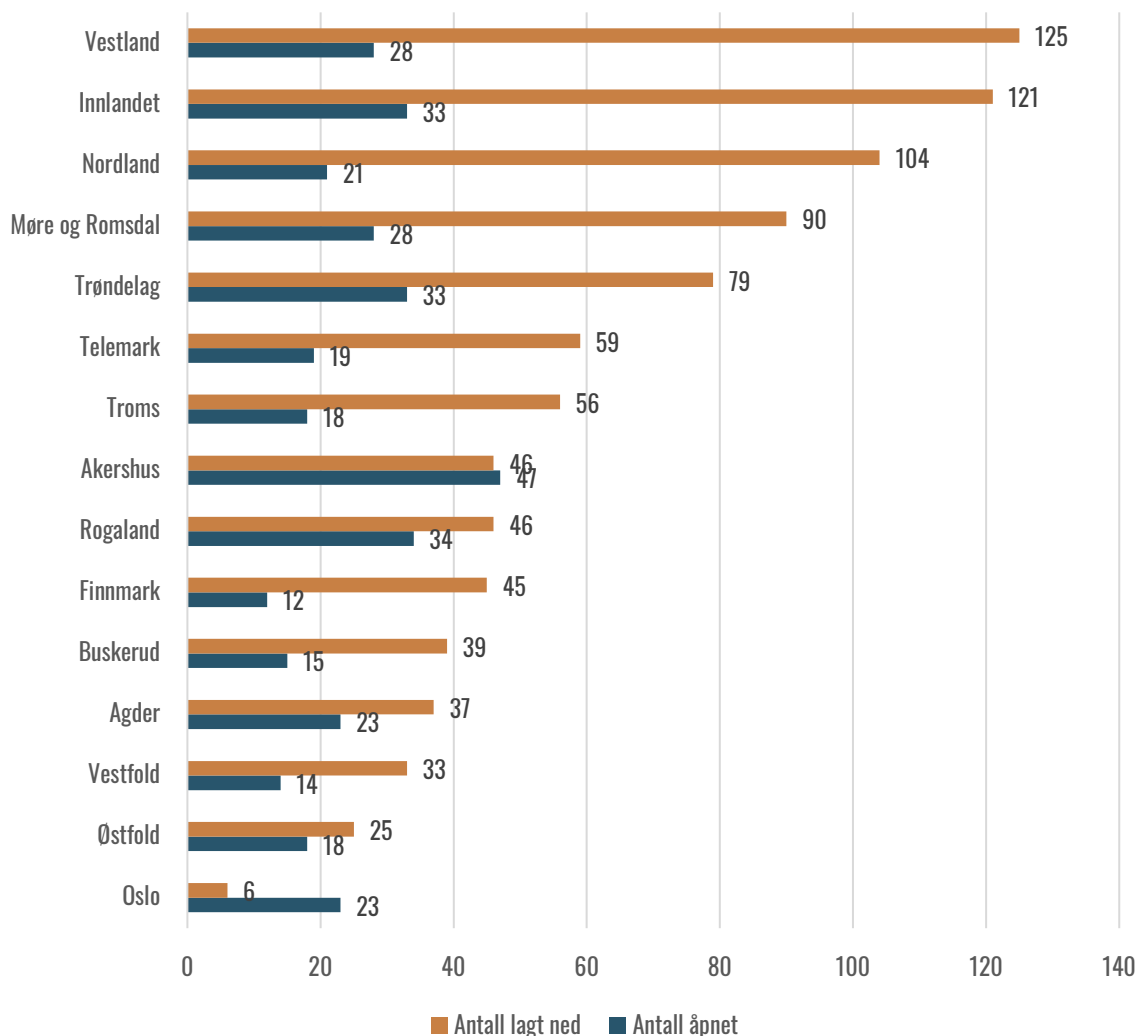
I gjennomsnitt hadde skolene som ble lagt ned, 64 elever siste år. Men det har vært en endring mot at større skoler legges ned. I perioden 2006–2014 hadde skolene i gjennomsnitt 54 elever, mens de i perioden 2015–2024 i gjennomsnitt hadde 77 elever. Figur 3 viser utviklingen i gjennomsnittlig antall elever i skoler.



Figur 3: Gjennomsnittlig antall elever i skoler som er lagt ned og opprettet.

De fleste skolene som legges ned, har et elevtall som utgjør en liten andel av det samlede elevtallet i kommunen. I snitt berører nedleggelsene nærmere 2 prosent av elevene i kommunen, noe som reflekterer at flertallet av skolene som er blitt lagt ned, er relativt små. Medianen er 2,7 prosent.

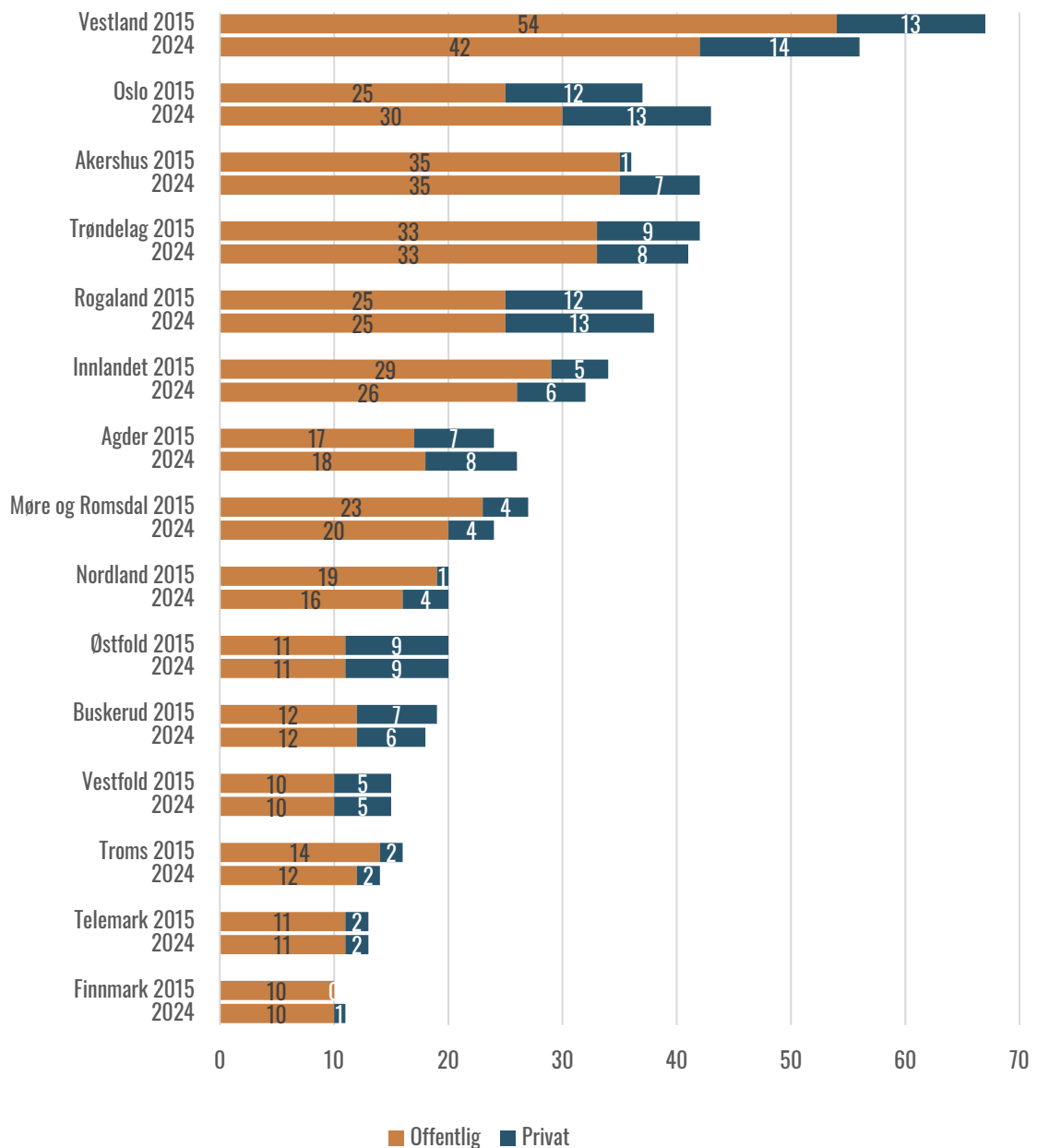
Vi kan se litt nærmere på hvor skolene som er åpnet og lagt ned, ligger geografisk sett. Figuren under viser hvor mange grunnskoler som er åpnet og lagt ned i de ulike fylkene i perioden 2006–2024.



Figur 4: Fylkesvis oversikt over antall skoler åpnet og lagt ned i perioden 2006–2024. Kilde: GSI.

Figuren viser at det er flest skoler som er lagt ned i Vestland fylke, etterfulgt av Innlandet og Nordland, med henholdsvis 125, 121 og 104 skoler. Bare 23 skoler i Oslo og 25 skoler i Østfold er lagt ned i samme periode. Flest skoler er åpnet i Akershus (47), Rogaland (34), Trøndelag (33) og Innlandet (33). Færrest er åpnet i Finnmark (12) og Buskerud (14) og Vestfold (15).

I figur 5 kan vi se hvor mange videregående skoler det var i 2015 og 2024 i de ulike fylkene. Vi ser altså her på endringer siste 10 år og ikke siste 20 år, som i de forrige figurene. Her kan vi se at det er klart flest videregående skoler i Vestland fylke, men at det har blitt færre fra 2015 til 2024. I 2024 var det samlet sett 56 videregående skoler i fylket. Finnmark er det fylket med færrest videregående skoler, med 11 i både 2015 og 2024.

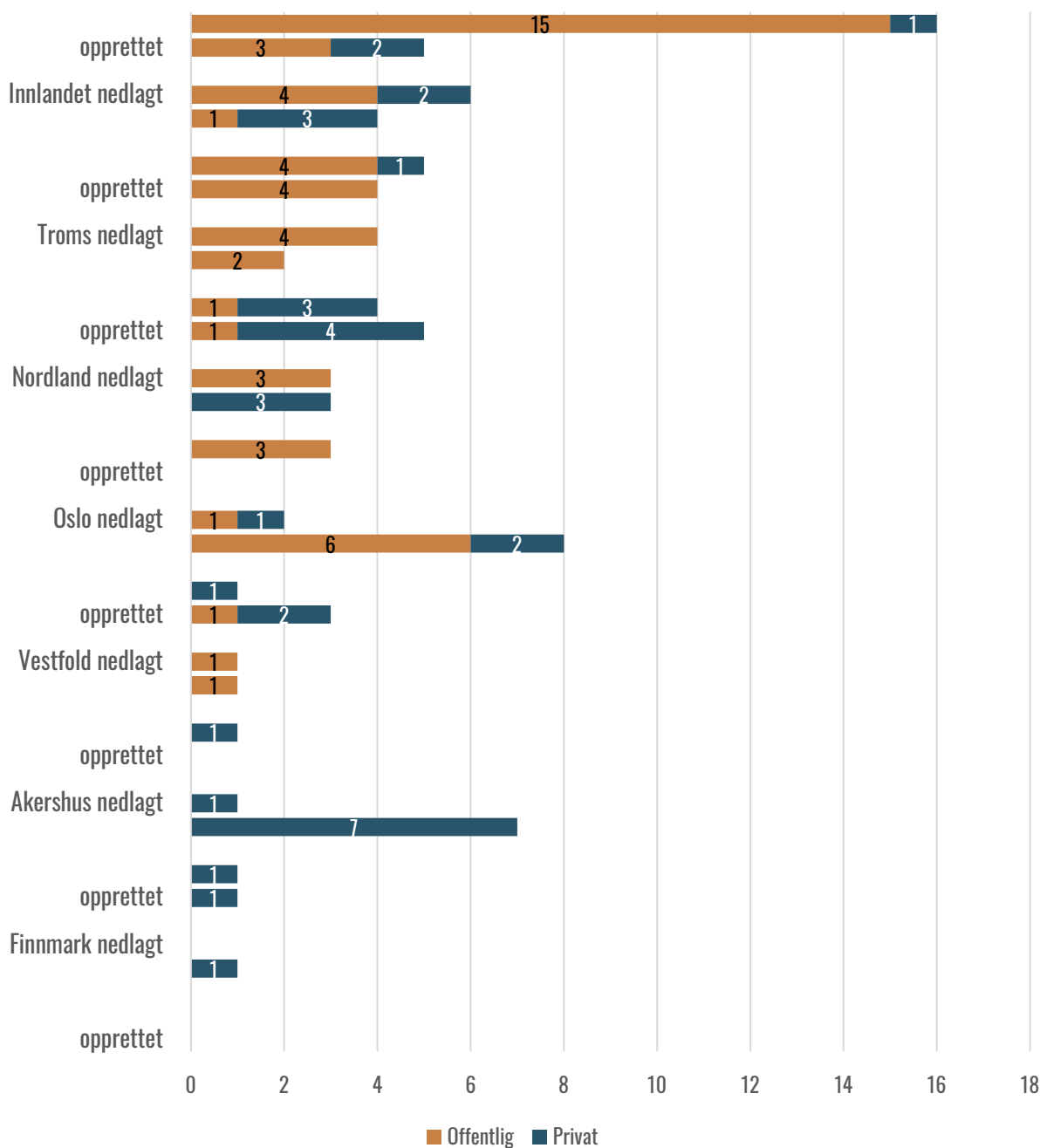


Figur 5: Antall videregående skole i fylkene i 2015 og 2024. Kilde: Utdanningsdirektoratet.

I figur 6 viser vi fylkesvis oversikt over hvor mange skoler som er åpnet og lagt ned, og vi ser at det er betraktelig færre endringer for videregående skoler sammenlignet med grunnskoler. Vestland skiller seg ut ved å ha lagt ned 15 offentlige videregående skoler de siste ti år. Deretter følger Innlandet, Trøndelag og Troms med fire nedlagte offentlige videregående skoler. Oslo er det fylket som har opprettet flest videregående skoler med seks, deretter følger Trøndelag med fire skoler. I denne sammenheng kan vi bemerke

at det for mange av nedleggelsene tilsynelatende har handlet om omstrukturering eller omorganisering av skoler. For eksempel har yrkesfaglige skoler og studieforberedende skoler i samme by blitt slått sammen. I mange av disse tilfellene handler det heller ikke om en fysisk sammenslåing, men at de omorganiseres til en felles organisatorisk enhet.

Til sammen er det lagt ned 48 videregående skoler de siste ti årene. 36 av disse er offentlige, 12 er private. 44 videregående skoler er åpnet i samme periode, 19 offentlige og 25 private.



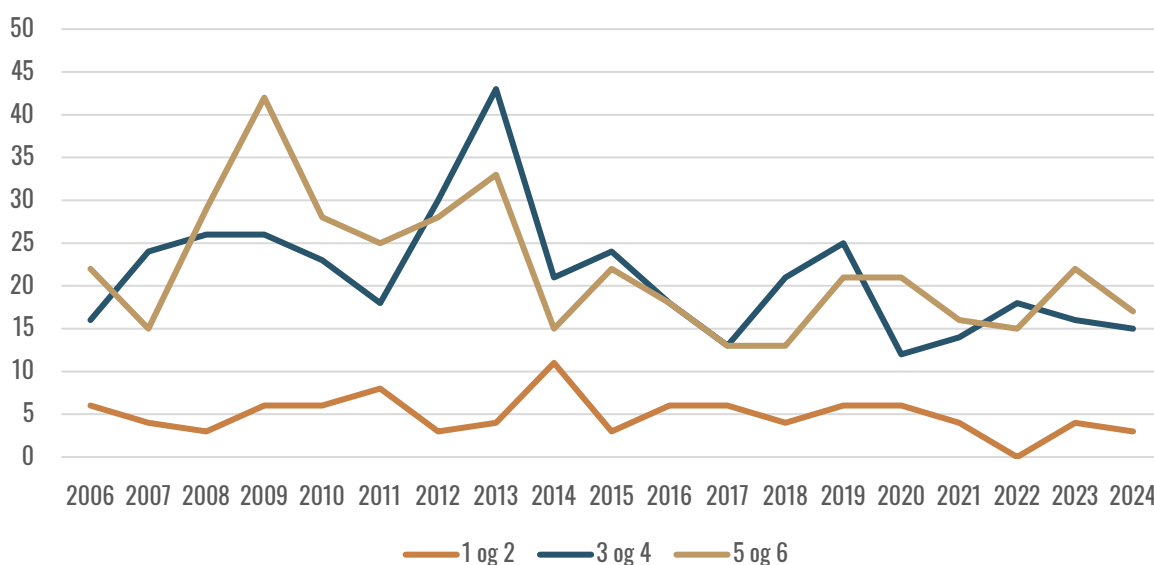
Figur 6: Antall videregående skoler nedlagt og opprettet i perioden 2015–2024. Kilde: Utdanningsdirektoratet.

4.2 Sentralitet

Det er mye som tyder på at det er en sammenheng mellom behovet for endring i skolestruktur og endringer i demografi. Samtidig så vet vi at det har vært en sterk sentralisering av befolkningen i Norge de siste årene. Vi ønsker derfor å se nærmere på hvor mange skoler som er åpnet og lagt ned, ut fra kommunenes sentralitet.

SSB deler kommunene inn i seks ulike klasser for sentralitet, basert på nærhet til arbeidsplasser og servicefunksjoner. Sentralitetsklasse 1 har høyest sentralitet mens klasse 6 har lavest. Oslo er i sentralitetsklasse 1 sammen med Bærum, Lillestrøm og Rælingen. Bykommuner som Stavanger, Bergen og Trondheim er i klasse 2, sammen med 18 andre kommuner. I antall er det klart flest kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6¹⁶.

I figuren under har vi sett nærmere på antall skoler som er lagt ned ut fra kommunenes sentralitet. Vi har slått sammen sentralitetsklasse 1 og 2, 3 og 4 samt 5 og 6.



Figur 7: Antall skoler som er lagt ned i perioden 2026–2025 ut fra kommunenes sentralitet.

Vi ser at det er flest skoler i de fire minst sentrale kommunene-gruppene som er lagt ned, samt at det var spesielt fram til 2013 at mange av nedleggelsene skjedde. Men også i årene etterpå har det vært flere nedleggelser i de minst sentrale kommunene. I tabellen under har vi sett nærmere på antall skoler og hvor mange som er lagt ned ut fra kommunenes sentralitet og sammenlignet dette med antall skoler registrert i kommunene samlet sett i perioden.

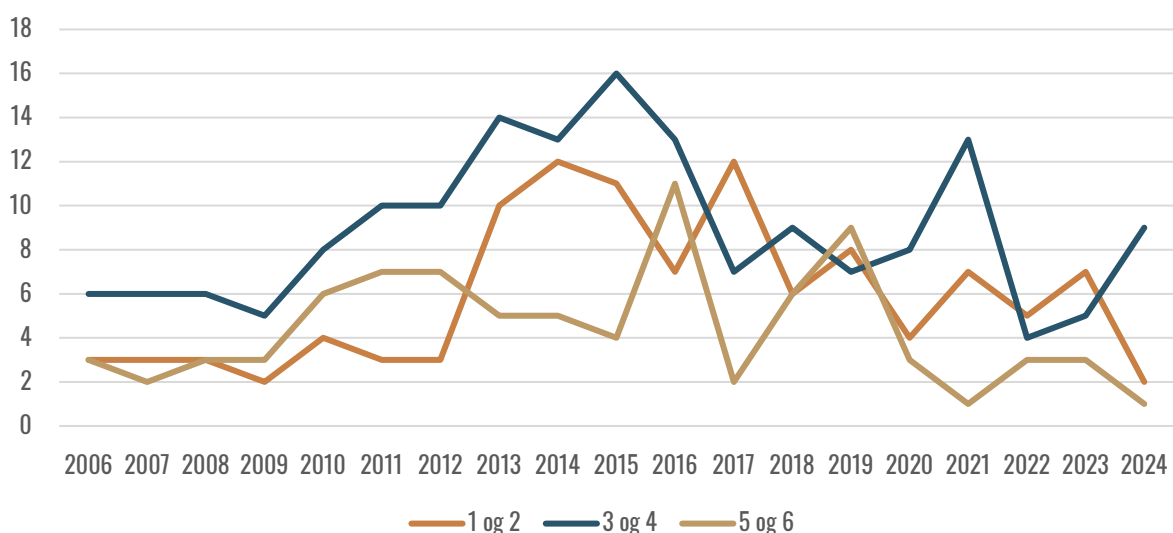
¹⁶ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128/korrespondanser/1417>

Tabell 5: Antall skoler åpnet og lagt ned ut fra kommunenes sentralitet i perioden 2006–2024.

Sentralitet	Antall kommuner	Antall skoler	Antall lagt ned	Snitt per kommune	Andel av skoler lagt ned	Andel av skoler i sentralitetsklassen
1	5	288	19	3,8	2,1 %	6,6 %
2	21	646	74	3,5	8,1 %	11,5 %
3	54	841	167	3,1	18,3 %	19,9 %
4	65	738	236	3,6	25,9 %	32,0 %
5	104	673	240	2,3	26,3 %	35,7 %
6	108	410	175	1,6	19,2 %	42,7 %
Sum	357	3596	911	2,6		25,3 %

Vi kan også her se at det har vært flest nedleggelser i kommuner i sentralitetsklasse 3–6, det vil si de mindre sentrale kommunene. Samtidig er det nokså mange kommuner og skoler i disse gruppene. Hvis vi ser på andelen av skoler som er lagt ned, sammenlignet med hvor mange skoler som det er eller har vært i kommunene de siste 20 årene, ser vi at det er en langt høyere andel av skolene i de mindre sentrale kommunene som er blitt lagt ned. I sentralitetsklasse 6, de aller minst sentrale kommunene, har over 42,7 prosent av skolene blitt lagt ned de siste 20 årene.

Neste figur viser tilsvarende statistikk for skoler som er åpnet. Det er ikke like klart mønster, men jevnt over ser det ut til å være flest skoler som er åpnet i sentralitetsklasse 3 og 4.



Figur 8: Antall skoler åpnet i perioden 2006–2025 ut fra kommunenes sentralitet.

Neste tabell viser tilsvarende statistikk for skoler som er åpnet. Det er ikke like klart mønster, men hvis vi ser på andel av skoler åpnet, så kan vi se at mange av skolene som er åpnet, ligger i middels sentrale kommuner i klasse 3 og 4. En større andel av skolene i de mer sentrale kommunene er åpnet, mens relativt få er åpnet i de lavere sentralitetsklassene.

Tabell 6: Antall skoler åpnet ut fra kommunenes sentralitet i perioden 2006–2024.

Sentralitet	Antall kommuner	Antall skoler	Antall åpnet	Snitt per kommune i gruppe (sentralitet)	Andel av skoler åpnet	Andel av skoler i sentralitetsklassen
1	5	288	40	8,0	10,9 %	13,9 %
2	21	646	72	3,4	19,7 %	11,1 %
3	54	841	88	1,6	24,3 %	10,6 %
4	65	738	81	1,2	22,1 %	11,0 %
5	104	673	55	0,5	15,0 %	8,2 %
6	108	410	29	0,3	7,9 %	7,1 %
Sum	357	3596	365	1,0		10,2 %

Vi kan også se litt nærmere på endringer som har skjedd fra 2015 til 2024 (tabell 7). Her kan vi se at det har vært en utvikling mot at det er langt færre skoler i de minst sentrale kommunene i 2024 sammenlignet med 2015. Vi kan også se at det i snitt er langt færre skoler per kommune i de minst sentrale kommunene. De aller minst sentrale kommunene har bare litt over to grunnskoler i snitt per kommune i 2024.

For de mest sentrale kommunene har det vært mindre endring. De fem kommunene i sentralitetsklasse 1 er de eneste som har flere skoler i 2024 sammenlignet med i 2015.

Tabell 7: Antall skoler i 2015 og 2024.

Sentralitet	Antall kommuner	Antall skoler 2015	Antall skoler 2024	Endring	Gjennomsnitt 2015	Gjennomsnitt 2024
1	5	248	269	21	49,6	53,8
2	21	578	576	-2	27,5	27,4
3	54	756	679	-77	14,0	12,6
4	63	658	503	-155	10,4	8,0
5	103	625	438	-187	6,1	4,3
6	105	385	240	-145	3,7	2,3
Sum	351	3250	2705	-545	9,3	7,7

Flere og flere kommuner har kun én kommunal skole igjen i kommunen. Tabellen under viser hvor mange dette gjelder. Samlet sett så har 22 prosent av kommunene kun én skole igjen i kommunen i 2024, men det er stor forskjell ut fra sentralitet. I de minst sentrale kommunene har nesten halvparten av kommunene kun én skole igjen. Bildet har endret seg mye siden 2005. Da hadde bare 8 prosent av kommunene kun én skole. Tabell 7 og 8 viser at det har blitt færre skoler per kommune i de mindre sentrale kommunene i perioden. Dette gir et samlet bilde som viser at det allerede er gjennomført store strukturendringer i disse kommunene.

Det kan imidlertid tenkes at det er åpnet private skoler i disse kommunene, som erstatning for kommunale skoler som er lagt ned. Vi har undersøkt dette nærmere og finner at blant de 76 kommunene som kun hadde én kommunal skole i 2024, så hadde bare 8 av disse privatskole i 2024. I 2015 var dette tallet 3, mens det i 2005 ikke var noen kommuner med bare én kommunal skole som hadde privatskoler. Dette viser at det har vært en økning i antall private skoler, men at denne utviklingen har vært beskjeden.

Tabell 8: Antall kommuner med én kommunal skole i 2005, 2015 og 2024.

Sentralitet	Antall kommuner	Antall kommuner med 1 kommunal skole i 2005	Antall kommuner med 1 kommunal skole i 2015	Antall kommuner med 1 kommunal skole i 2024	Andel 2005	Andel 2015	Andel 2024
1	5	0	0	0	0%	0 %	0 %
2	21	0	0	0	0%	0 %	0 %
3	54	0	0	1	0%	0 %	2 %
4	63	1	2	5	2%	3 %	8 %
5	103	7	10	21	7%	10 %	20 %
6	105	19	34	49	18%	32 %	47 %
Sum	351	27	46	76	8 %	13 %	22 %

I neste tabell skal vi se hvor mange elever som er berørt av nedleggelser og opprettelser av skoler ut fra sentralitetsklasse. Vi har tatt utgangspunkt i elevtallet siste år før skolenedleggelse og første år ved åpning av ny skole og summert tallene. I antall er det langt flere elever som er berørt av nedleggelser enn opprettelser. Dette er sannsynligvis fordi en del av elevene som er berørt av nedleggelser blir overført til andre skoler i kommunen. For både opprettelser og nedleggelser er det et mønster at skolene i de mindre sentrale kommunene har færre elever enn skolene i de mer sentrale kommunene.

Tabell 9: Andel elever berørt av nedleggelser ut fra sentralitetsklasse i perioden 2006–2024.

Sentralitet	Antall lagt ned	Gjennomsnittlig elevtall per skole nedlagt	Antall åpnet	Gjennomsnittlig elevtall per skole opprettet
1	19	186,2	40	170,8
2	74	109,5	72	117,0
3	167	95,0	89	141,8
4	236	67,0	81	124,3
5	240	46,3	55	93,4
6	175	22,9	29	42,5
Sum	911	64,1	366	121,1

4.3 Kommuneøkonomi

Et spørsmål som vi har ønsket å undersøke i dette prosjektet, er om det er en sammenheng mellom strukturendringer og kommunenes økonomi. Det kan tenkes at en svak kommuneøkonomi gjør at skolestrukturspørsmålet kommer opp som et svar på de økonomiske utfordringene. Samtidig har ikke kommuner med utfordrende økonomi nødvendigvis mulighet til å investere i nye eller oppgraderte skolebygg.

Vi har delt alle kommunene i fire like store grupper ut fra hvor «rike» og «fattige» kommunene er, målt ved korrigerte frie inntekter i 2024.

Tabell 10: Antall skoler åpnet og lagt ned ut fra kommuneøkonomi i perioden 2006–2024.

Percentil	Antall skoler	Antall åpnet	Andel av skoler åpnet totalt	Andel av skoler i samme gruppe	Antall lagt ned	Andel av skoler lagt ned totalt	Andel av skoler i samme gruppe
1 («fattigste» 25 prosent)	1369	167	45,6 %	12,2 %	280	30,7 %	20,5 %
2 (25–50 prosent)	1312	131	35,8 %	10,0 %	269	29,5 %	20,5 %
3 (50–75 prosent)	539	41	11,2 %	7,6 %	219	24,0 %	40,6 %
4 («rikeste» 25 prosent)	376	27	7,4 %	7,2 %	143	15,7 %	38,0 %
Sum	3597	366		10,2 %	911		25,3 %

I tabell 10 kan vi se at det er flest skoler i gruppene med svakest kommuneøkonomi. Det er dermed også flere skoler som blir åpnet og lagt ned i disse kommunene. Når vi ser på hvor stor andel av skolene som blir lagt ned i prosent av antall skoler som blir lagt ned samlet sett, ser vi at det er høyere andel skoler som blir lagt ned i kommuner med svak kommuneøkonomi. Men bildet ser litt annerledes ut om vi ser på andel skoler i prosent av antall skoler i samme kommunegruppe. Da ser vi at det nødvendigvis ikke er de fattigste kommunene som legger ned flest skoler relativt sett. Faktisk så legges det ned en høyere andel av skolene i kommunene med sterkest kommuneøkonomi sammenlignet med de med svakest kommuneøkonomi. Mønsteret er ikke like tydelig for åpning av nye skoler, men en høyere andel av kommunene med svakest kommuneøkonomi åpner nye skoler. Dette kan tyde på at demografiske endringer er en viktigere forklaring på behov for endringer i skolestruktur enn kommuneøkonomien isolert sett.

4.4 Endring i barnetall

Til slutt så ønsker vi å se nærmere på i hvilken grad det er en sammenheng mellom endringer i barnetall og åpning og nedleggelser av grunnskoler. Kommuner som har en høy vekst i barnetall, er forventet å ha behov for flere skoler, mens kommuner med synkende barnetall er ventet å ha behov for færre skoler.

Vi har her delt kommunene i 4 grupper: Tre grupper av kommuner som har hatt en reduksjon i barnetall, samt én som har hatt vekst i barnetall. Kommunene med nedgang er videre delt inn i tre grupper: med nedgang på mellom 0 og 10 prosent, mellom 10 og 25 prosent og over 25 prosent.

Tabell 11 viser hvor mange kommuner dette gjelder, samt hvor mange skoler som er åpnet og lagt ned de siste årene. I motsetning til tidligere tabeller og figurer har vi her sett på endringer siste ti år i stedet for siste 20 år. Vi kan se at det er en klar sammenheng mellom endring i barnetall og hvor mange skoler som er åpnet. Kommunene som har opplevd en økning i barnetall har åpnet flest skoler i snitt. Det er ikke like sterk sammenheng mellom nedleggelser og endring i barnetall, men vi kan se at kommuner som har hatt sterkest reduksjon i barnetall, også har lagt ned færrest skoler i snitt. Dette er kanskje noe overraskende, ettersom en kan anta at det behov for færre skoler i kommuner med reduksjon i barnetall. For de øvrige gruppene har man lagt ned omtrent like stor andel skoler i snitt. Dette kan indikere at det ikke er klar sammenheng mellom endring i barnetall og antall skoler som blir lagt ned. For å undersøke dette nærmere, har vi sett på om sammenhengen mellom antall nedleggelser og endring i barnetall har endret seg over tid, uten å finne klare mønster (figurene vises ikke i rapporten).

Tabell 11: Antall skoler åpnet og lagt ned ut fra endring i barnetall i perioden 2015–2024.

Endring i barnetall 2015-2024	Antall kom- muner	Antall åpnet	Snitt per kommune i samme gruppe	Antall lagt ned	Snitt per kommune i samme gruppe
1 Reduksjon over 25 %	96	13	0,1	77	0,8
2 Reduksjon 10–25 %	106	38	0,4	125	1,2
3 Reduksjon 0–10 %	70	41	0,6	90	1,3
4 Økning	85	111	1,3	104	1,2
Sum	357	203	0,6	396	1,1

4.5 Sannsynlighet for skolenedleggelse ut fra kommunenes kjennetegn

I tabell 12 viser vi en logistisk regresjon, hvor skolenedleggelse brukes som avhengig variabel. Variabelen 'skolenedleggelse' er en dummy som har verdien 1 hvis kommunen har lagt ned en skole siste 10 år, og 0 hvis kommunen ikke har lagt ned en skole. Dermed kan modellen tolkes som sannsynligheten for å ha lagt ned en skole. Vi kan da bruke resultatene til å si noe om hvilke faktorer som har størst sannsynlighet for sammenheng med skolenedleggelser, når vi samtidig kontrollerer for andre mulige forklaringsfaktorer.

Vi bruker her tall for de siste ti år, i perioden 2015–2024. Til sammen er det 203 kommuner som har lagt ned en eller flere skoler i denne perioden, og 154 kommuner som ikke har lagt ned noen.

Tabell 12: Logistisk regresjon: Sannsynlighet for skolenedleggelse. Avhengig variabel: Nedleggelse i perioden 2015–2024 (0/1).

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7	Modell 8
Barnetall	0.0002*** (0.0001)	0.0003*** (0.0001)	0.0003*** (0.0001)	0.0003*** (0.0001)	0.0003*** (0.0001)	0.0003*** (0.0001)	0.0004*** (0.0001)	0.0003*** (0.0001)
Endring i barnetall 15-24	-2.39** (1.19)	-1.78 (1.23)	-2.00 (1.24)	-2.01 (1.24)	-1.78 (1.28)	-1.79 (1.35)	-1.95 (1.37)	-3.81** (1.60)
Reiseavstand		0.06** (0.02)	0.07*** (0.03)	0.07*** (0.03)	0.07*** (0.03)	0.07*** (0.03)	0.08*** (0.03)	-0.001 (0.02)
Korrigerte frie inn- tekter			-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)
Netto lånegjeld 15				-0.02 (0.43)	-0.09 (0.44)	-0.13 (0.45)	-0.06 (0.46)	-0.17 (0.51)
Disposisjonsfond 15					-1.15 (1.55)	-1.11 (1.59)	-1.08 (1.59)	0.14 (1.81)
Antall nedlagt 05- 14							-0.16** (0.08)	-0.17** (0.08)
En-kommunal skole 2015								-3.90*** (0.79)
Sentralitet 2						0.45 (1.62)	0.62 (1.66)	0.23 (1.61)
Sentralitet 3						0.68 (1.56)	1.04 (1.61)	0.62 (1.56)
Sentralitet 4						1.14 (1.60)	1.70 (1.66)	1.35 (1.61)
Sentralitet 5						1.12 (1.63)	1.67 (1.69)	1.56 (1.65)
Sentralitet 6						0.82 (1.69)	1.34 (1.75)	1.98 (1.72)
Konstant	-0.43** (0.20)	-0.93*** (0.29)	0.05 (0.70)	0.07 (0.84)	0.04 (0.84)	-1.18 (1.84)	-1.62 (1.90)	-0.75 (1.88)
Observations	352	351	351	351	351	351	351	351
Log Likelihood	-225.99	-221.40	-220.19	-220.19	-219.92	-218.46	-216.38	-191.69
Akaike Inf. Crit.	457.99	450.80	450.39	452.39	453.83	460.93	458.76	411.38

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Modell 1 viser en enkel regresjon der vi kun har inkludert barnetall og endring i barnetall i årene 2015–2024 som uavhengige variabler. *Barnetall* viser til hvor mange barn fra alderen 0 til 17 år hver enkelt kommune har, og er i praksis en indikator for kommunens størrelse. Vi kan se fra tabellen at barnetall er positiv og statistisk signifikant for alle regresjonene. Dette vil si at det anslås som mer sannsynlig at det har blitt lagt ned skoler i kommuner med mange barn. *Endring i barnetall 15–24* viser den prosentvise endringen i barnetall fra 2015 til 2024, og indikerer hvordan en økning eller reduksjon i barnetallene har påvirket sannsynligheten for en nedleggelse av skoler. I modell 1 er også endring i barnetall statistisk signifikant, men her ser vi en negativ sammenheng. Dette kan tolkes som at det er mindre sannsynlig at skoler blir nedlagt i kommuner der barnetallet øker.

I modell 2 inkluderer vi variabelen *reiseavstand*, målt ved samlet reiseavstand til sonesenter delt på innbyggertallet i kommunen.¹⁷ Vi kan se at dette kriteriet gir en positiv sammenheng med skolenedleggelse. Dette vil si at større reiseavstand gir en høyere sannsynlighet for nedleggelse. Denne variabelen er statistisk signifikant i modellene 2 til 7. Ved å inkludere denne variabelen går endring i barnetall over til å ikke være signifikant. Disse to variablene er korrelert, da begge henger tett sammen med andre kjennetegn ved kommunen. Kommuner med nedgang i barnetall er ofte mindre sentrale kommuner, som også har lengst reiseavstand. En annen forklaring kan være at kommuner med lange reiseavstander kan ha utsatt avgjørelsen om nedleggelser av skoler ettersom økt reiseavstand for elever kan være en belastning, men at de etter hvert blir tvunget til å legge ned skolen på bakgrunn av lave elevtall og/eller høye utgifter.

I modell 3, 4 og 5 inkluderer vi de økonomiske variablene *korrigerte frie inntekter*, *netto lånegjeld* og *disposisjonsfond*. Vi finner ingen signifikant sammenheng mellom disse økonomitallene og skolenedleggelse i noen av regresjonene, men fortegnene indikerer at både en høy gjeldsgrad og gode inntekter har en negativ sammenheng med sannsynligheten for å legge ned en skole. Dette virker motstridende, men kan potensielt ha en logisk forklaring. En god kommuneøkonomi kan ha gitt bedre muligheter for å opprettholde skolestrukturen, samtidig som en høy grad av lånegjeld kan gi dårligere muligheter for å investere i nye eller oppgraderte skolebygg. Men ettersom ingen av variablene er signifikante, så er hovedkonklusjonen at økonomi ikke ser ut til å ha selvstendig betydning for sannsynligheten for nedleggelse når vi samtidig kontrollerer for andre mulige forklaringsvariabler i modellen.

I modell 6 inkluderer vi *sentralitetsklasser* som dummy-variabel, med sentralitetsklasse 1 som referansekategori. Vi kan se at sannsynligheten for å ha lagt ned en skole øker med lavere sentralitet, men ingen av resultatene er signifikante. Det er verdt å merke seg at vi allerede har flere indikatorer i modellen som har sammenheng med sentralitet. Kommunens størrelse og endring i barnetall har større betydning enn sentralitetsklasser i seg selv i modellene.

¹⁷ Dette er et tall som blir benyttet for å beregne rammetilskuddet til kommunene og er hentet fra *Grønt hefte*. Nærmere beskrivelse finnes i kapittel 4.

I modell 7 inkluderer vi en variabel som viser *antall skoler som ble lagt ned* i kommunen i tiårsperioden før den perioden vi ser på, i årene 2005–2014. Vi finner en statistisk signifikant negativ sammenheng mellom denne og skolenedleggelse i perioden. Dette vil si at dersom kommunen la ned skoler i perioden 2005–2014, så er det mindre sannsynlig at de også la ned en skole i perioden 2015–2024. Dette kan indikere at kommunene som har lagt ned skoler tidligere, har hatt mindre behov for endringer i skolestruktur de senere årene.

I modell 8 inkluderer vi en dummy-variabel som sier om en kommune kun hadde *én kommunal skole* ved inngangen av perioden. Her er verdien 1 dersom kommunen har én kommunal skole og 0 dersom kommunen har flere skoler. Vi finner at det er en sterk, statistisk signifikant negativ sammenheng mellom dette og nedleggelse. Dette er naturlig, ettersom det er vanskelig å gjennomføre ytterligere endringer i skolestruktur når man bare hadde én skole i kommunen i 2015. Videre finner vi at inkludering av denne variabelen har stor påvirkning på de andre variablene i modellen. Blant annet så slutter variabelen for reiseavstand å være signifikant, mens endring i barnetall igjen får en statistisk signifikant negativ sammenheng med skolenedleggelse.

Samlet sett viser resultatene at det er barnetall og endringer i barnetall, gjennomsnittlig reiseavstand samt tidligere endringer i skolestruktur som i hovedsak kan forklare sannsynligheten for å ha lagt ned en skole i perioden 2015–2024. Det vil si at vi finner ikke veldig klare kjennetegn ved kommuner som legger ned skoler.

Vi har vi også testet en rekke andre variabler som vi har valgt å ikke inkludere i den endelige modellen. Blant annet så har vi inkludert variabler om politisk sammensetning, men finner ingen sammenheng mellom denne typen variabler og skolenedleggelser.

Fem kommuner har blitt utelatt fra modellene grunnet manglende befolkningsdata i forbindelse med kommunereform. Én kommune har blitt utelatt fra modellene 2–8 grunnet manglende regnskapstall.

4.6 Utvikling i etterkant av nedleggelser

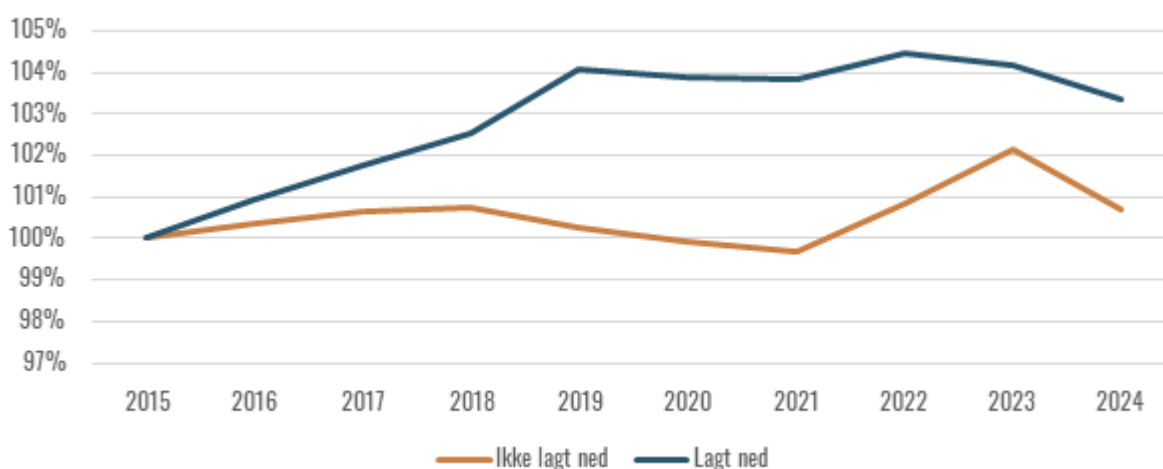
I dette avsnittet vil vi se litt nærmere på hvordan utviklingen har vært i kommuner som har lagt ned skoler, sammenlignet med de som ikke har lagt ned skoler. Vi ser først nærmere på utviklingen i barnetall og deretter på utviklingen i kommunale utgifter til grunnskolen.

4.6.1 Utvikling i barnetall

Som vi omtalte innledningsvis i rapporten, uttrykkes det en bekymring for hvilke konsekvenser strukturendringer kan få for lokalsamfunnenes framtidsutsikter. Det uttrykkes spesielt bekymring for hvordan

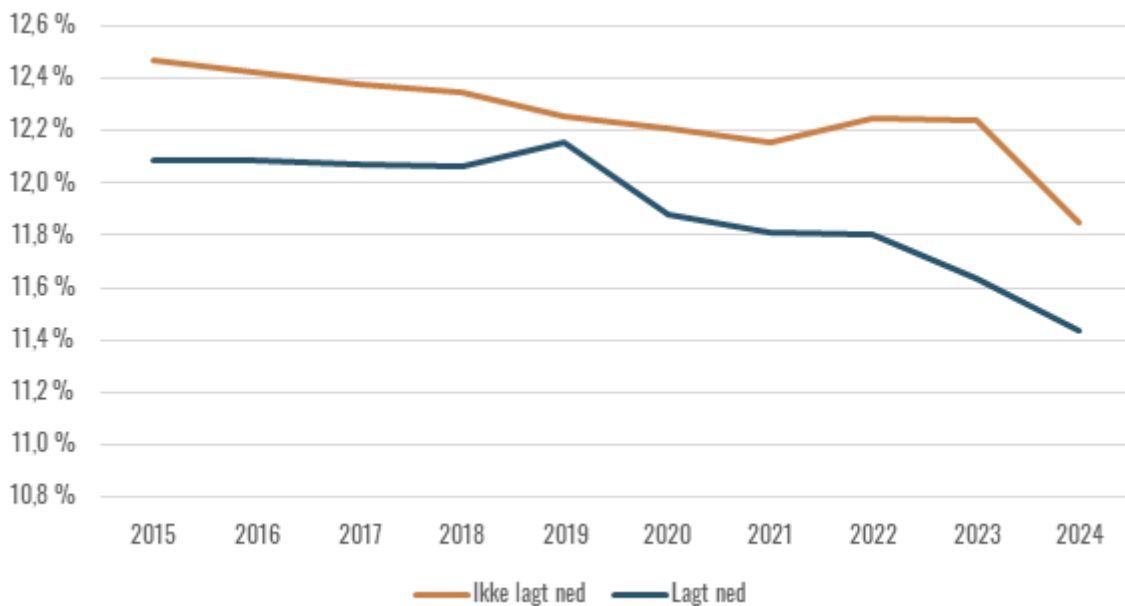
skolenedleggelser vil påvirke bosettingen i lokalsamfunnene. Samtidig viser forskningen på feltet at effektene av nedleggelser på befolkningsutvikling er usikre (Weiss et al., 2025). Med dette som bakteppe vil vi her se nærmere på om det har vært ulik befolkningsutvikling i kommuner som har lagt ned skoler, og kommuner som ikke har lagt ned skoler.

Figur 9 viser hvordan utviklingen i barnetall (0-17) har vært i kommunene som har lagt ned skoler i perioden 2015–2024 sammenlignet med de kommunene som ikke har lagt ned skoler. Her kan vi se at kommuner som har lagt ned skoler, også har hatt høyere vekst i barnetall. Dette er et litt uventet resultat, men som sannsynligvis har sammenheng med at det er flere store kommuner, som også har vekst i barnetall, som har lagt ned skoler de siste ti årene.



Figur 9: Indeksert utvikling i barnetall (0-17) i kommuner som har lagt ned, og ikke lagt ned skoler i perioden 2015–2024.

Figur 10 viser utviklingen i andel barn av totalt folketall i kommunen. Dette tallet kan illustrere endringer i befolkningsstrukturen, og spesielt utviklingen i barnetall. I tråd med den demografiske utviklingen i Norge, ser vi at det er blitt en lavere andel barn i både kommuner som har lagt ned, og ikke lagt ned skoler. Vi ser samtidig at kommunene som har lagt ned skoler, har en lavere andel barn, samt at de har hatt en noe høyere nedgang i andel barn. Det er imidlertid vanskelig å vite noe om sammenhengen her. Det kan både bety at kommunene har tilpasset seg de demografiske endringene og lagt ned skoler på grunn av synkende barnetall, eller det kan bety at det har blitt en lavere andel barn som følge av skolenedleggelser. Dette spørsmålet kommer vi nærmere inn på i kapittel 11 som ser nærmere på konsekvenser av endret skolestruktur for lokalsamfunn.

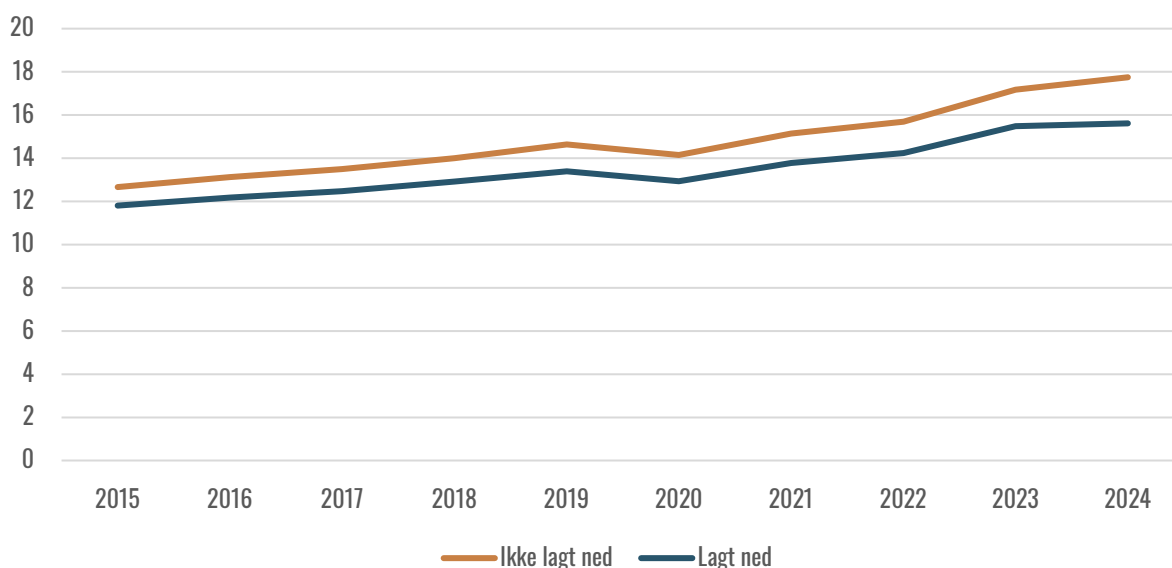


Figur 10: Utvikling i andel barn i prosent av folketall i kommuner som har lagt ned, og ikke lagt ned skoler i perioden 2015–2024.

4.6.2 Utvikling i kommunale utgifter

Som vi skal se senere i rapporten, er endringer i skolestruktur ofte foreslått ut fra en forventning om at dette vil føre til innsparinger i kommunale utgifter. Vi vil derfor se nærmere på hvordan utviklingen i kommunale utgifter til grunnskolen har vært, ut fra en hypotese om at endringer i skolestruktur vil påvirke utgiftene kommunene har til skolesektoren.

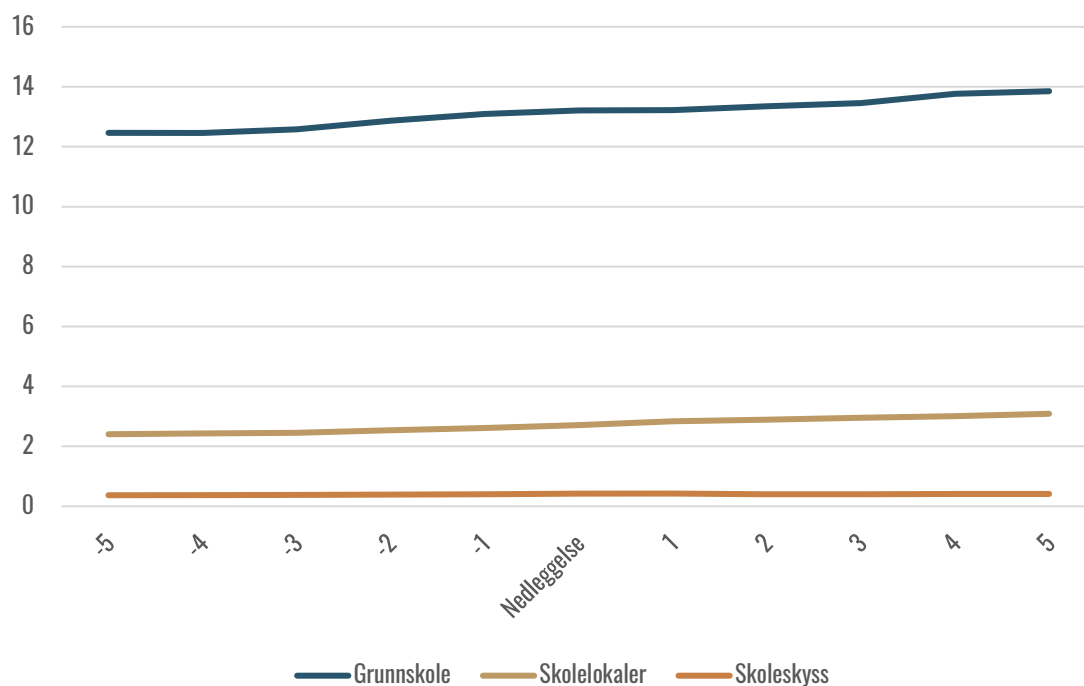
Figur 11 under viser utvikling i netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger i kommuner som har lagt ned, og ikke lagt ned skoler. Vi kan her se at utgiftene har økt i begge gruppene, men aller mest i kommuner som ikke har lagt ned skoler. Den svakere veksten i brutto driftsutgifter mot slutten av perioden i kommuner som har lagt ned skoler, kan indikere at skolenedleggelser har ført til innsparinger i skolesektoren. Utgiftene i kommuner som har lagt ned skoler, ligger også i gjennomsnitt lavere enn i kommuner som ikke har lagt ned skoler. Forskjellene er imidlertid ikke store. Vi finner heller ingen systematisk ulik utvikling når det gjelder endringer i utgifter til skolelokaler eller skoleskyss når vi sammenligner utviklingen i kommuner som har lagt ned, og ikke lagt ned skoler (tallene vises ikke i figuren).



Figur 11: Utvikling i brutto driftsutgifter til grunnskole per innbygger i kommuner som har lagt ned, og ikke lagt ned skoler i årene 2015–2024. Tallene viser gjennomsnittlig korrigerte brutto driftsutgifter (1000 kr) per innbygger 1.1 for de to gruppene av kommuner.

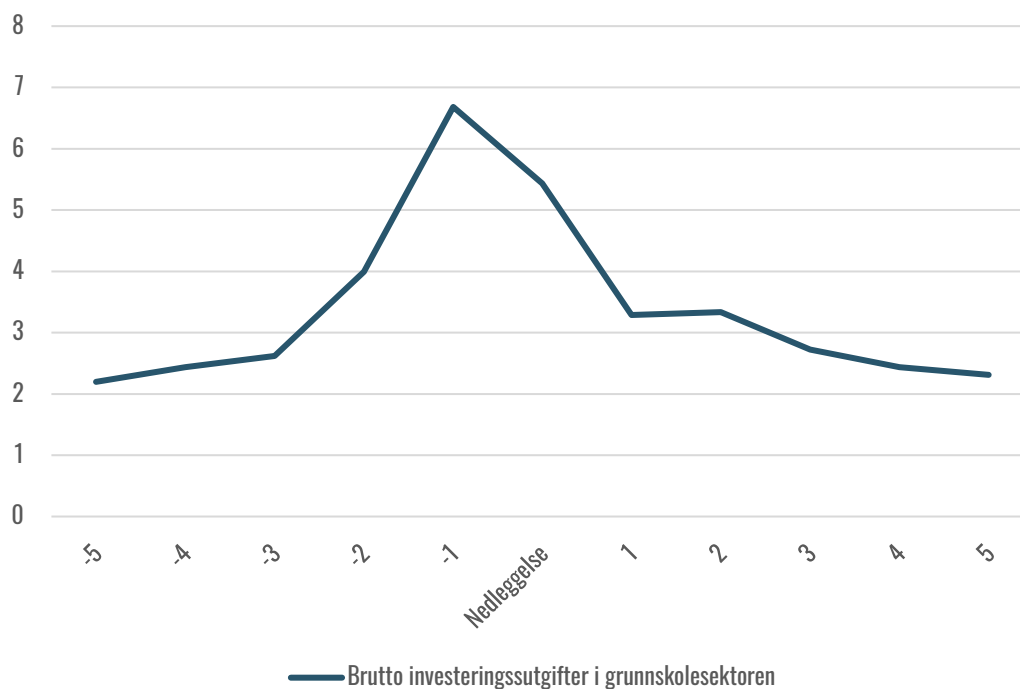
I figur 12 under har vi forsøkt å se på utviklingen på en litt annen måte, for å se om det er systematiske endringer i årene før og etter nedleggelse. Figuren viser utvikling i brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss per innbygger i fem år før og fem år etter nedleggelse. «Nedleggelse» indikerer året hvor en skole i kommunen ble lagt ned, «-5» er fem år før og «5» er fem år etterpå. Kommunene kan ligge inne med flere observasjoner hvis de har hatt flere skolenedleggelser i perioden, da hver nedleggelse teller som én observasjon. Dette innebærer at kommuner som har hatt mange nedleggelser, teller mer enn kommuner som har hatt få nedleggelser.

I figuren kan vi se at det har vært en jevn økning i brutto driftsutgifter til grunnskolen i årene både før og etter nedleggelse. Når det gjelder driftsutgifter til skolelokaler, går dette også noe opp. Utgifter til skoleskyss ligger mer stabilt. Endringer i skolestruktur gir tilsynelatende ikke store endringer i utgiftene i disse postene.



Figur 12: Utvikling i brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss per innbygger i 5 år før og 5 år etter nedleggelse. Tallene viser gjennomsnittlig korrigerte brutto driftsutgifter (1000 kr) per innbygger 1.1.

Et interessant mønster vises imidlertid når vi ser på brutto investeringsutgifter til grunnskolesektoren i figur 13. Investeringsutgiftene øker mye året før nedleggelse. Dette har sannsynligvis sammenheng med behov for investeringer i oppgradering eller bygging av mottaksskoler.



Figur 13: Utvikling i brutto investeringsutgifter til grunnskole per innbygger i kommuner som har lagt ned, og ikke lagt ned skoler i årene 2015–2024. Tallene viser gjennomsnittlig korrigerte brutto investeringsutgifter (1000 kr) per innbygger.

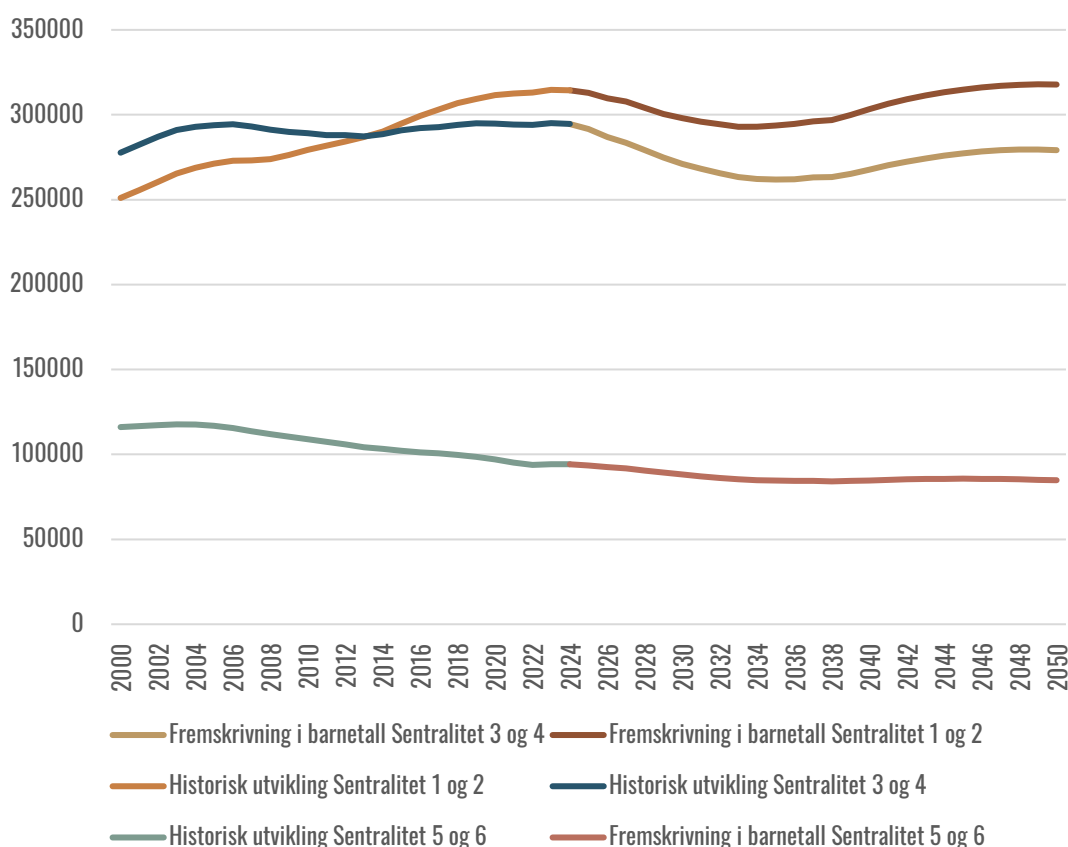
Ut over at investeringsutgiftene øker, som vi ser i figur 15, så tyder analysene i dette avsnittet på at skolenedleggelser ikke medfører store endringer i driftsutgiftene til grunnskolesektoren. Men som vi har sett gjennom analysene tidligere i dette kapittelet, så er det stor variasjon i hva slags skoler som blir lagt ned, alt fra byskoler med flere hundre elever til bygdeskoler med 10–15 elever. Resultatene kan dermed ikke tolkes som om at driftsutgifter ikke blir påvirket. Det er mer sannsynlig at vi ikke klarer å isolere effekten på en god måte ved å se alle typer skolenedleggelser samlet sett. Vi skal derfor komme nærmere inn på spørsmålet gjennom casestudiene i del 2 av analysen.

4.7 Behov for fremtidige strukturendringer

SSBs befolkningsframskrivninger beregner hvordan befolkningen i Norge utvikler seg framover, gitt ulike forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet, innvandring og utvandring. De regionale befolkningsframskrivningene beregner hvordan befolkningen i alle norske kommuner er ventet å utvikle seg framover. Det er stor usikkerhet knyttet til disse tallene, da det er vanskelig å forutse framtiden. Hovedalternativet til SSB (MMMM) er den utviklingsbanen SSB mener er mest sannsynlig (Leknes & Løkken, 2024). Vi kan bruke disse tallene til å si noe om hvordan barnetallene er ventet å utvikle seg i årene som kommer, og dermed hva som er det eventuelle behovet for fremtidige strukturendringer i skolesektoren.

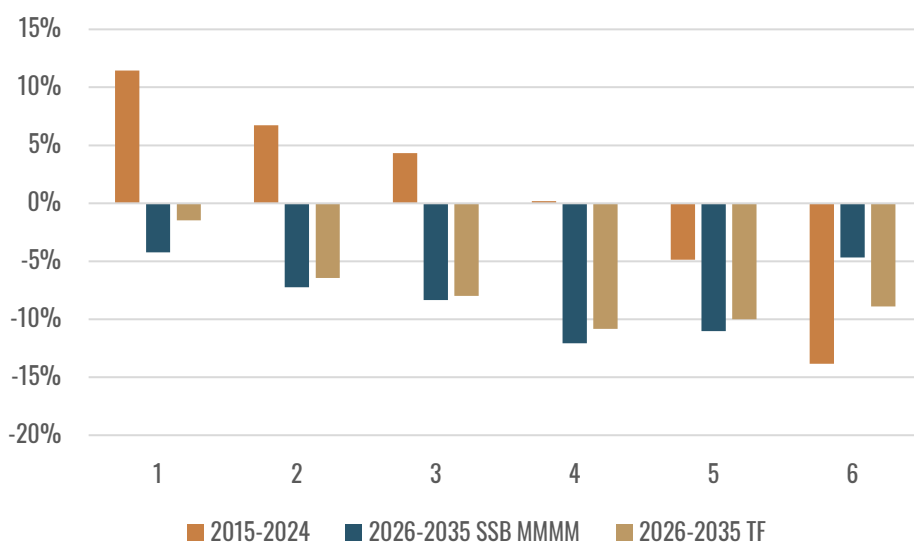
I figuren under kan vi se utviklingen i antall innbyggere i alderen 5–15 i ulike grupper av sentralitetsklasser. Vi har samlet sentralitetsklasse 1-2, 3-4 og 5-6. Figuren viser hvordan barnetallene har utviklet seg fra 2000 til 2025, samt hvordan det er forventet å utvikle seg fram til 2050 ifølge SSB sitt hovedalternativ (MMMM).

Ifølge SSBs framskrivninger skal barnetallene bli redusert de neste ti årene, før de igjen øker. Men vi kan samtidig se at utviklingen er ventet å være noe ulik i ulike typer kommuner. Figuren viser at barnetallene har økt mest i kommunene i sentralitet 1 og 2. Det er også de kommunene som forventes å få vekst i barnetall i årene fram mot 2050. Samtidig er det de neste ti årene ventet å være en nedgang i disse kommunegruppene. Sentralitet 5 og 6 har hatt nedgang i barnetall, og er ventet å få ytterligere nedgang i årene fremover.



Figur 14: Historisk utvikling og framskrivninger i barnetall (alderen 5–15) i ulike grupper av sentralitetsklasser. Sentralitetsklasse 1-2, 3-4 og 5-6 er vist samlet. Kilde: SSB. Tallene er tilrettelagt og analysert ved bruk av modellen i regionalanalyse.no.

I figur 15 viser vi beregnet folketall for barn i grunnskolealder for hver sentralitetsklasse. I likhet med figur 16 tar figuren utgangspunkt i historiske og fremskrevne befolkningstall for alderen 6–15 år¹⁸. Kolonnen «2015–2024» viser endringen i befolkningstall i alderskategorien 6–15 fra 2015 til 2024. «2026–2035 SSB MMMM» viser forventet endring i befolkning for aldersgruppen i årene 2026 til 2035, og er hentet ut fra Statistikkbankens tabell 14288 ved å velge hovedalternativet (MMMM). Figuren viser at det er ventet å være en nedgang i barnetall i samtlige sentralitetsklasser de neste ti årene, men at dette særlig vil ramme sentralitet 4 og 5. Sentralitet 6 har opplevd en sterk nedgang de siste ti årene, men vil oppleve en svakere nedgang de neste ti årene. Sentralitet 1–3 har opplevd en økning, men her er det ventet å være en nedgang i barnetallene de neste ti årene. Det er viktig å bemerke at det er stor usikkerhet rundt disse prognosene, noe som kan få konsekvenser for kommunene hvis de brukes som beslutningsgrunnlag i planleggingen av tjenester (Storm & Vareide, 2023). Dette gjelder blant annet behov for opp- eller nedskaleringer i skolesektoren. Telemarksforsking har utviklet en scenariomodell for framtidig utvikling, som er basert på den historiske utviklingen til kommunene. Denne viser at SSBs framskrivningsmodell systematisk overvurderer veksten i de minst sentrale kommunene. Disse tallene er i figur 17 vist som «2026–2035 TF». Telemarksforskning sin scenariomodell viser en systematisk ulik utvikling for enkelte grupper av kommuner, hvor de minst sentrale kommunene er ventet en høyere nedgang og de mest sentrale kommunene er ventet en lavere nedgang enn det SSB sine framskrivninger viser. Dette tilsier at usikkerheten er spesielt stor for disse kommunene.

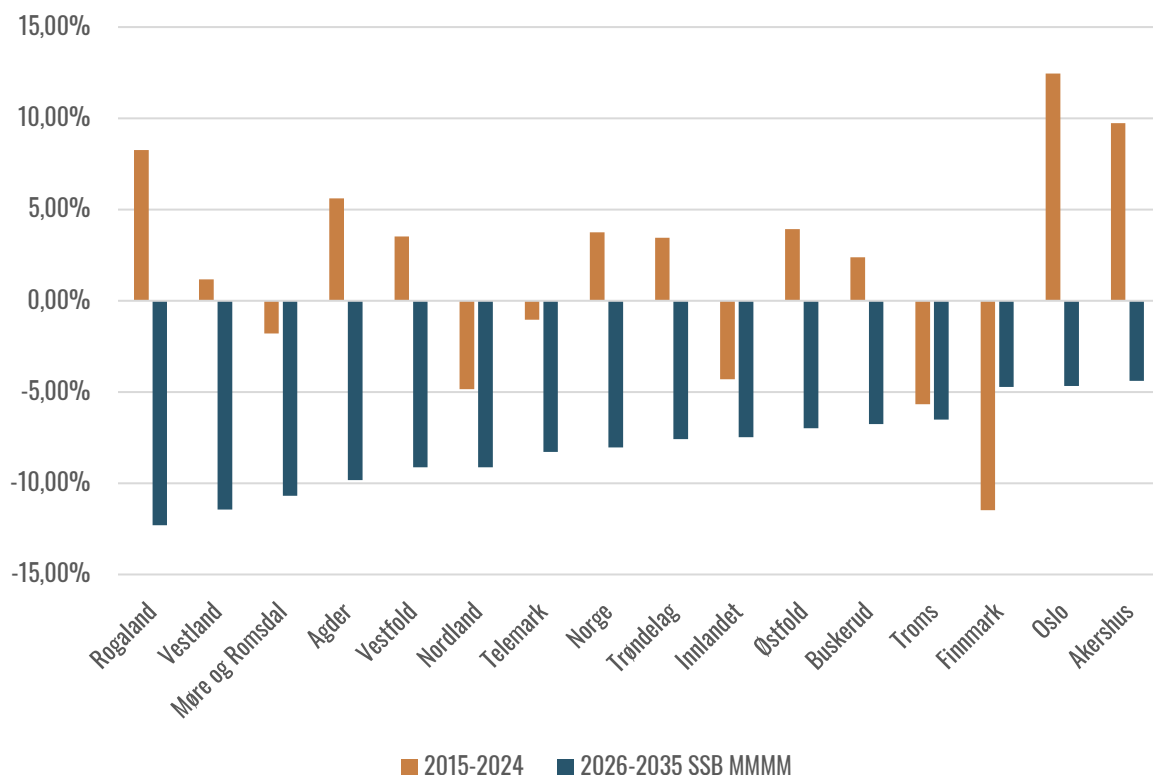


Figur 15: Prosentvis endring i barnetall (alderen 6–15 år) for perioden 2015–2024 og fremskrevne befolkningstall for perioden 2026–2035 fordelt på sentralitetsklasser. «2026–2035 SSB MMMM» viser tall fra SSBs befolkningsframskrivninger, mens «2026–2035 TF» viser tall fra Telemaksforsking's scenariomodell. Kilde: SSB, Statistikkbanken

¹⁸ Tallene samsvarer ikke helt. I figur 14 ble det benyttet tall for aldersgruppen 5–15, mens det i figur 15 vises tall for aldersgruppen 6–15.

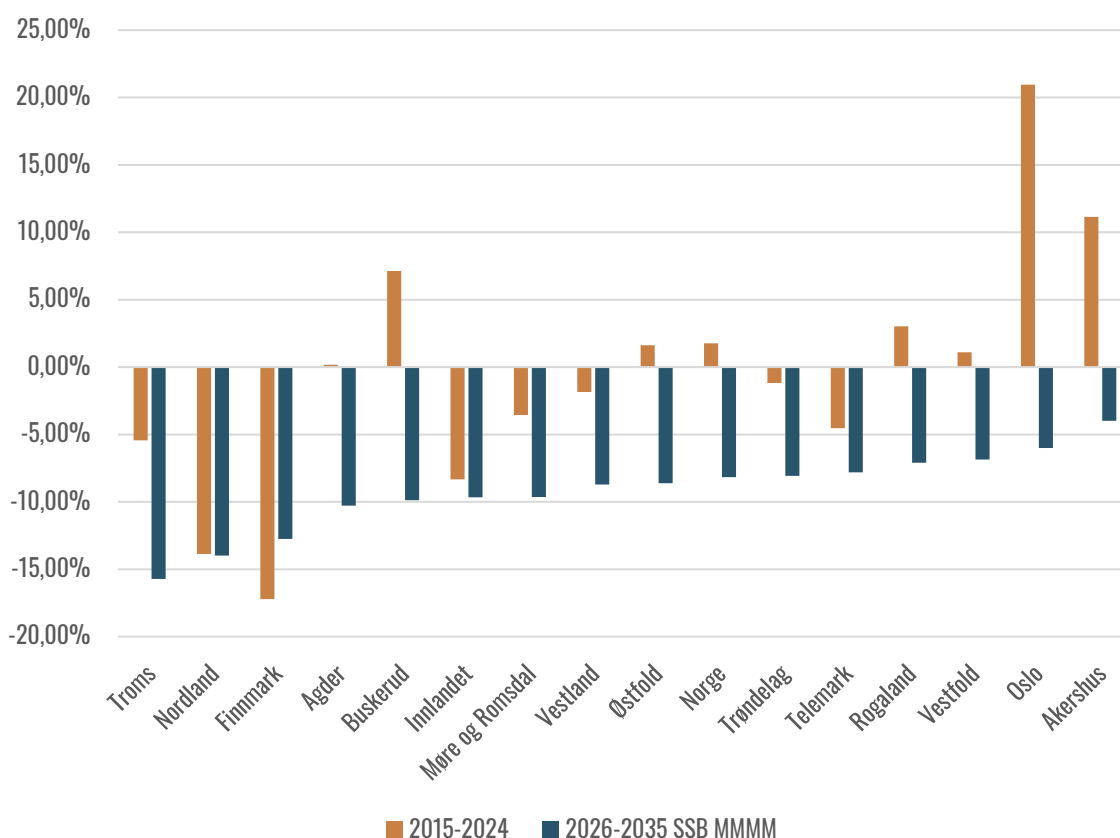
tabell 14288 og tall fra regionaleanalyser.no. Kommunene Narvik, Hamarøy, Heim, Hitra og Orkland har blitt ekskludert i alle figurene grunnet manglende historisk data for disse kommunene i SSB.

I figur 16 viser vi de samme tallene fra SSB fordelt på fylker. Figuren viser at samtlige fylker vil oppleve nedgang i barnetallene de neste ti årene, men at dette særlig vil ramme fylker som Rogaland og Vestland.



Figur 16: Prosentvis endring i barnetall (alderen 6–15 år) for perioden 2015–2024 og fremskrevne befolkningstall for perioden 2026–2035 fordelt på fylker. Kilde: SSB, Statistikkbanken tabell 14288. Kommunene Narvik, Hamarøy, Heim, Hitra og Orkland har blitt ekskludert i alle figurene grunnet manglende historisk data for disse kommunene i SSB.

Vi kan også bruke tilsvarende tall for å si noe om behovet for strukturendring blant de videregående skolelne i fylkene. Figuren under viser samme kategorier og fordeling som i den forrige figuren, og er hentet fra samme kilder, men med data for alderskategorien som går på videregående (16–18 år). Her kan vi se at det er de nordligste fylkene som er ventet å få høyest nedgang i elevtall de neste ti årene.



Figur 17: Prosentvis endring i befolkning i videregående skole-alder (alderen 16–18) år fordelt på fylker. Kilde: SSB, Statistikkbanken tabell 14288. Kommunene Narvik, Hamarøy, Heim, Hitra og Orkland har blitt ekskludert i alle figurene grunnet manglende historisk data for disse kommunene i SSB.

Figur 14-17 illustrerer fire viktige poeng:

- 1) Mange kommuner som til nå har hatt sterk vekst i barnetall, er forventet å få nedgang de neste ti årene.
- 2) Barnetallene er ventet å utvikle seg ulikt på bakgrunn av kommunenes sentralitet. Dette handler mye om dagens befolkningsstruktur, hvor en høyere andel av befolkningen i fertil alder bor i sentrale strøk. Dermed vil det ventes å bli flere barn i sentrale strøk, og færre i distriktene.
- 3) Det er stor usikkerhet rundt hvor stor nedgangen i barnetall vil være de neste ti årene, og en enda større usikkerhet om utviklingen lengre fram i tid. Dette gjelder spesielt i de mest og de minst sentrale kommunene.
- 4) Det er stor forskjell om vi ser utviklingen i et 10- eller 20-årsperspektiv. Der hvor det er jevnt over ventet en nedgang de neste ti årene, er det ventet å være vekst i barnetall om 10–20 år i enkelte kommuner. Dette gjelder spesielt de mer sentrale kommunene.

4.8 Oppsummering: Analyse av kjennetegn og utviklingstrekk

De siste 20 årene er 911 skoler lagt ned, ifølge tallene i GSI. I samme periode er det åpnet 366 nye skoler. Totalt sett har det i perioden fra skoleåret 2005-2006 til skoleåret 2024-2025 vært 3 597 skoler registrert. Det har vært en endring mot at færre skoler er lagt ned. I perioden 2006–2014 ble det i gjennomsnitt lagt ned 58 skoler, mens 41 skoler ble lagt ned i snitt i perioden 2015–2024. For opprettelser av skoler har det vært motsatt utvikling, med 18 nye skoler i gjennomsnitt hvert år i perioden 2006–2014 og 23 nye skoler i perioden 2015–2024. Det har vært færre endringer når det gjelder videregående skoler. De siste ti årene er det lagt ned 48 videregående skoler og åpnet 44. Mange av disse har dessuten dreid seg om strukturendringer heller enn fysiske nedleggelser eller opprettelser.

En stor andel av skolene som er lagt ned, er barneskoler som dekker trinnene 1–7. Flertallet av skolene hadde under 100 elever, men det finnes også eksempler på skoler med over 500 elever som er blitt lagt ned. I gjennomsnitt hadde skolene som ble lagt ned, 64 elever siste driftsår. Samtidig tyder utviklingen på en endring i retning av at større skoler i økende grad blir nedlagt.

Det er mye som tyder på at det er en sammenheng mellom behovet for endringer i skolestruktur og demografisk utvikling. Det har spesielt vært en nedgang i barnetall i kommunene med lavere sentralitet. Her er også en høy andel av grunnskolene blitt lagt ned de siste 20 årene. Hovedtyngden av skolene som er åpnet, ligger i de mer sentrale kommunene, mens relativt få er åpnet i de lavere sentralitetsklassene. Det har vært en utvikling mot at det er langt færre skoler i de minst sentrale kommunene i 2024 sammenlignet med 2005.

22 prosent av kommunene hadde kun én kommunal skole igjen i kommunen i 2024, men det er stor forskjell ut fra sentralitet. I de minst sentrale kommunene har nesten halvparten av kommunene kun én kommunal skole igjen. Dette gir et samlet bilde av at det allerede er gjennomført store strukturendringer i de mindre sentrale kommunene.

Vi har sett nærmere på i hvilken grad endringer i barnetall henger sammen med opprettelser og nedleggelse av skoler. Kommuner med høy vekst i barnetall kan forventes å ha behov for flere skoler, mens kommuner med synkende barnetall ofte vil ha behov for færre. Analysene viser at en høyere andel av kommunene med økning i barnetall åpner nye skoler, samtidig som en noe høyere andel av kommunene med nedgang i barnetall legger ned skoler. Det er imidlertid ikke en like klar sammenheng mellom endring i barnetall og nedleggelser av skoler, som det er ved endring i barnetall og opprettelser av skoler.

Et spørsmål vi ønsket å undersøke i dette prosjektet, er om det finnes en sammenheng mellom strukturendringer og kommunenes økonomi. Analysene tyder på at det ikke nødvendigvis er de fattigste kommunene som legger ned flest skoler relativt sett. Tvert imot ser en høyere andel av skolene ut til å bli lagt ned i kommuner med god kommuneøkonomi. Når det kontrolleres for andre forhold i en logistisk regresjon,

finner vi imidlertid ikke at kommuneøkonomi har signifikant betydning for sannsynligheten for skolenedleggelse. Vi finner generelt sett ikke veldig klare kjennetegn ved kommuner som legger ned skoler. Dette tyder på at skoler er blitt lagt ned i alle typer kommuner. Samlet sett tyder resultatene på at samlet barnetall, endringer i barnetall, reiseavstand og tidligere endringer i skolestrukturen i hovedsak forklarer sannsynligheten for å ha lagt ned en skole de siste ti år.

SSBs befolkningsframskrivninger kan brukes til å vurdere hvordan barnetallene forventes å utvikle seg framover, og dermed hvilket omstillingsbehov skolesektoren står ovenfor. Ifølge framskrivingene er barnetallene ventet å bli redusert de neste ti årene, før det igjen øker. Samtidig ventes utviklingen å variere mellom ulike typer kommuner. Det er forventet nedgang i barnetall i samtlige sentralitetsklasser de neste ti årene, men utviklingen vil særlig ramme kommuner i sentralitetsklasse 4 og 5. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til hvor stor nedgangen vil bli, og enda større usikkerhet knyttet til utviklingen lenger fram i tid. Dette gjelder særlig de mest og de minst sentrale kommunene. Den ventede utviklingen avhenger også av tidsperspektivet. Mens det jevnt over er ventet nedgang i barnetall de neste ti årene, peker framskrivingene i retning av mulig vekst i barnetall i et 10–20-årsperspektiv i enkelte kommuner, særlig i de mer sentrale områdene av landet.

DEL 3 Presentasjon av casene

Del 3 er beskrivende, hvor vi i **kapittel 5** presenterer de enkelte casene i konsentrert form: kort om kommunenes og fylkeskommunenes kontekst, hovedtrekk i skolestrukturendringene, sentrale hendelser og kortfattede indikasjoner på prosess og konsekvenser. Nærmere fakta om kommunene og beskrivelse av tidslinjen for prosess og vedtak er beskrevet i vedlegg.

5. Casebeskrivelser

Formålet med casebeskrivelsene er å gi en samlet oversikt og fremstilling av nøkkelopplysninger og sentrale fakta om både casekommunene og sakene som har vært fokuset for våre undersøkelser i disse casekommunene, og dermed også empirien som inngår i denne rapporten. De er ikke ment til å være et grunnlag for å verken presentere empirien eller etablere analyser på tvers. Empirien og videre analyser presenteres i de kommende kapitlene.

Casebeskrivelsene sin oppbygging er lik for alle casekommuner og inkluderer:

- Kort beskrivelse av kommunen og hva som blir belyst i denne studien
- Kort beskrivelse av prosessen og konfliktnivået
- Oppsummering av hovedargumentene for og imot forslaget om vedtak i saken
- Konsekvenser for elever
- Konsekvenser for lokalsamfunnet

Skolestruktursaker kjennetegnes ofte av lange og gjentakende prosesser over mange år. Dette gjelder også flere av casekommunene i denne studien. Sakene lar seg derfor sjelden avgrense til tydelige start- og slutt-punkter, og de tidspunktene som presenteres i rapporten, er valgt for å belyse sentrale hendelser i sakenes utvikling. Dette innebærer også at tidslinjene som presenteres i vedlegg må leses med et visst forbehold. I vedlegg har vi nærmere informasjon om kommunen og saken:

- Nøkkeltall for kommunen, særlig med fokus på skolestruktur
- Tidslinjen for saken som våre undersøkelser belyser

5.1 Markstrand kommune

Kommunen har om lag 25 000 innbyggere og ligger i sentralitetsklasse 4. Kommune har opplevd sterk nedgang i barnetall. Fokuset for denne studien er nedleggelsen og sammenslåingen av fire ungdomsskoler til én. Om lag 800 elever på ungdomstrinnet ble direkte berørt av sammenslåingen.

Prosess og konfliktnivå

I perioden 2013–2019 fattet kommunestyret en rekke vedtak om ny ungdomsskolestruktur. Det ble først vedtatt å slå sammen to av kommunens ungdomsskoler og lokalisere den nye skolen i et nytt skolebygg. Rett før den nye skolen stod ferdig, vedtok kommunen å bruke den nybygde skolen til barneskole, samt å utrede en helhetlig struktur. Utredningen resulterte i sammenslåing av fire ungdomsskoler til én felles ungdomsskole. Den nye sammenslåtte ungdomsskolen er lokalisert i sentrum (i bygg som tidligere har vært skoler). Saken var preget av høyt konfliktnivå. I kommunestyret kom dette til uttrykk gjennom to krav om lovlighetskontroll, hvorav ett førte til at vedtaket ble omgjort av Fylkesmannen. Dialogen mellom kommunen og lærerne ble så betent at Utdanningsforbundet ved noen av skolene i en periode nektet å delta aktivt i prosessen. I lokalsamfunnet ble det arrangert fakkeltog mot endringen, og både lokalavis og sosiale medier ble hyppig brukt som kanaler for å ytre synspunkter om prosessen og forslagene til endring. Seks år etter skolesammenslåingen referer flere informanter til at sporene fra saken fremdeles preger lokalsamfunnet.

Hovedargumenter for	Hovedargumenter mot
• Behov for å tilpasse strukturen til synkende elevtall og frigjøre ressurser fra bygg til pedagogisk virksomhet • Langsiktige og økonomisk bærekraftige løsninger i lys av demografisk utvikling • Ønsket om større og mer robuste fagmiljøer	• Skepsis til økonomiske beregninger og tvil om lovede gevinster • Bekymring for tap av nærhet, oversikt og relasjoner i en stor skole, samt økt risiko for mobbing • Betydningen av nærskolen for trygghet og lokalmiljø • Kritikk av bygg- og logistikk-løsninger, med bruk av eldre bygg på to lokasjoner

Konsekvenser for elever

Skolesammenslåingen har endret elevenes skolehverdag på flere måter. For flertallet innebar endringen lengre reisevei, der mange som tidligere kunne gå til skolen, nå er avhengige av buss. Overgangsperioden var preget av uro, blant annet fordi ombygging og tilpasninger av skolebygget pågikk etter at elevene hadde tatt de nye lokalene i bruk. Samlingen av ungdomsskoleelevene på én stor skole har gitt et større fag- og læringsmiljø, med bedre forutsetninger for samarbeid mellom lærere og et mer variert undervisningstilbud. Samtidig viser resultater fra Ungdata og Elevundersøkelsen at en lavere andel

ungdomsskoleelever er fornøyd med skolen og lokalmiljøet etter sammenslåingen sammenlignet med før. Dette kan tyde på at endringen for noen elever har svekket opplevelsen av tilhørighet, selv om sammenslåingen ikke ser ut til å ha ført til mer opplevd mobbing

Konsekvenser for lokalsamfunn

Skolesammenslåingen har tydelig påvirket sentrum. Når en stor andel av kommunens ungdomsskoleelever har skolehverdagen sin i sentrum, gir det økt aktivitet i og rundt butikker og kjøpesenter etter skoletid. Dette har bidratt til mer liv i bykjernen og gjort ungdom mer synlige i offentlige rom. Samtidig beskriver lokale aktører at endringen har skapt nye utfordringer. Mangel på egnede møteplasser og fritidstilbud for ungdom som ikke deltar i organiserte aktiviteter, trekkes fram som en viktig forklaring på uro og uønskede hendelser som hærverk, tyveri og bråk i sentrum. Et midlertidig ungdomstilbud bemannet av fritidstjenseten i tilknytning til kjøpesenteret reduserte utfordringene, men ble avviklet av økonomiske årsaker. Etter at tilbudet ble flyttet, har utfordringene igjen økt noe. Informanter understreker at de fleste ungdommer oppfører seg godt, men at tettere oppfølging og forebyggende ungdomsarbeid er nødvendig for å håndtere konsekvensene av en stor ungdomsbefolkning samlet i sentrum.

5.2 Kvernbu kommune

Kommunen har ca. 5 500 innbyggere og ligger i sentralitetsklasse 6. Kommunen har opplevd sterk nedgang i barnetall de siste årene. Prosessen vi har studert, omfatter forslaget om nedleggelse av en barne- og ungdomsskole (1–10 skole) og samlokalisering av elevene på skolen i nabobygda.

Prosess og konfliktnivå

Kommunestyret vedtok i 2022 å starte en prosess for å legge ned skolen. Som et ledd i dette bestilte kommuneadministrasjonen året etter en ekstern analyse av kommunens skolestruktur, fagmiljø og økonomi, som del av en bredere gjennomgang av den samlede kommuneøkonomien. Senere samme år ble det sendt ut informasjon til foresatte og ansatte om at skolestrukturen skulle utredes, og det ble satt i gang en innspillrunde. Underveis ble situasjonen ytterligere komplisert ved at én av de berørte skolene ble totalskadet i brann. Rådmannens innstilling i 2024 var å legge ned skolen. I kommunestyrets vedtak senere samme år ble skolestrukturen opprettholdt uten vesentlige endringer.

Konfliktnivået beskrives som betydelig, men samtidig relativt saklig og organisert. Foreldrene mobiliserte kraftig mot nedleggelse, blant annet gjennom en egen arbeidsgruppe og alternative utredninger. Enkelte informanter opplevde at de ble hørt, men ikke tatt på alvor av kommunen, samtidig som kommuneadministrasjonen la vekt på at alle parter skulle involveres. Dette illustrerer ulike opplevelser av medvirkning. Prosessen fører seg inn i en lengre historie med gjentatte diskusjoner om skolestrukturen i kommunen, noe som har skapt slitasje og usikkerhet, men samtidig styrket samholdet i lokalsamfunnet rundt skolen.

Hovedargumenter for	Hovedargumenter mot
• Nedgang i elevtall, nødvendige innsparringer • «Dyr skoledrift» med høyt merforbruk sammenliknet med inntektsjustert normnivå • Nedleggelse vil redusere kommunale årlige utgifter med ca. like mye som merforbruket. • Barnets beste: bedre skolemiljø/resultater av større skoler, bedre sosialt tilbud • Dagens drift er ulovlig mtp. lærernormen – dagens struktur gir for små elevgrupper og for få elever pr. klassetrinn. • Rekruttering til små skoleenheter er krevende – lettere å bygge og vedlikeholde sterkt fagmiljø i større enheter.	• Potensial for befolkningsvekst og økonomiske inntekter • Pendlerbygd med nærhet til større by med potensial for økt tilflytting fra byen • Tungvint logistikk for pendlere • Frykt for fraflytting, økt andel eldre og arbeidsledige, tap av rammetilskudd knyttet til barnefamilier og tap av skatteinntekter • Mulig økte investeringer (som nærbutikk) i lokalsamfunnet • Tap av lokal møteplass og aktivitetslokale: idrettslag, lokale feiringer, osv. • Lang reisevei og skolevei for elevene • Barnets beste – voksentetthet og god oppfølging. Viser til barnekonvensjonen og argumenteres for at saken må behandles som egen sak og ikke som del av en generell økonomisk nedskjæringspakke, samt barns rett til hvile, fritid og lek

- Mindre skoleenheter har høyere voksentetthet og god oppfølging

Konsekvenser for elever

Beregninger som FAU har gjort, viser at en sammenslåing av skolen med en annen skole ville gitt betydelig lengre reisevei for flere elever, med kjøretid på opptil 44–53 minutter én vei og samlet buss- og ventetid på nær tre timer daglig for noen. I en slik modell kan enkelte barn være borte fra hjemmet 11–12 timer per dag. Dette knyttes i debatten til mindre tid til lek, fritid og fysisk aktivitet, og til bekymringer for elevenes trivsel og helse.

Små elevgrupper gir i dag høy voksentetthet og tett oppfølging, noe mange foreldre og lokale aktører mener er til det beste for barna. Samtidig peker kommuneadministrasjonen på at små grupper gjør det krevende å oppfylle lærernormen og sikre et bredt og stabilt fagmiljø, og at rekruttering av kvalifiserte lærere til små enheter er utfordrende. Resultater fra Elevundersøkelsen ved skolen som var foreslått nedlagt, kan tyde på at saken har påvirket elevenes opplevelse av skolemiljøet, ved at trivsel og motivasjon gikk noe ned mens saken pågikk og bedret seg noe i etterkant. På grunn av svært små elevkull og flere mulige forklaringsfaktorer må disse funnene tolkes med stor varsomhet, og de kan ikke alene si noe sikkert om hvordan den politiske prosessen har virket inn på elevene.

Konsekvenser for lokalsamfunn

Lokalsamfunnet der skolen ligger, beskrives som en typisk pendlerbygd der skolen utgjør en sentral del av bosettingsgrunnlaget for barnefamilier. Flere foreldre og lokale aktører uttrykker bekymring for at en nedleggelse ville gjort hverdagslogistikken for pendlere vanskeligere og kunne ført til utflytting eller til at familier ville valgt å bosette seg i nabobyen. Skolen fungerer også som en viktig møteplass og arena for aktivitet i bygda, blant annet for idrettslag og lokale arrangementer, og tap av skolen løftes fram som et mulig tap av et sentralt samlingspunkt og et svekket grunnlag for videre lokal utvikling. Informantene forteller samtidig at prosessen har hatt tydelige konsekvenser for lokalt engasjement. Mobilisering og samarbeid mot nedleggelse beskrives som en kilde til økt samhold og fellesskap blant foreldre og andre i lokalmiljøet. Flere peker også på at saken har bidratt til økt bevissthet om betydningen av lokalskolen for både bosetting, trivsel og framtidsmuligheter i bygda.

5.3 Vargstad kommune

Kommunen er en stor bykommune med stor økning i barnetall, i sentralitetsklasse 2. Fokuset i denne studien har vært en samlokalisering av elever fra tre barneskoler til ny skole i samme bydel. Det var rundt 500 elever som ble berørt av endringen.

Prosess og konfliktnivå

Proessen inngikk som en del av et områdeløft for hele bydelen. En barneskole ble vedtatt revet, og en ny skole ble bygget på samme tomt, samlokalisert med en ungdomsskole. I den nye skolen ble to barneskoler fra samme bydel samlokalisert. Barneskolene ble slått sammen i en felles organisatorisk enhet i 2018 og flyttet til midlertidige lokaler i en annen bydel under byggeprosessen. I 2021 flyttet elevene inn i de nye lokalene. Konfliktnivået blir beskrevet som beskjedent. Uenighet i kommuneadministrasjonen preget noe av saken gjennom perioden. Det var også mostand mot sammenslåing av skolene blant enkelte foreldre og deler av skolepersonalet. Dette var særlig knyttet til en av skolene som hadde høyere status i lokalmiljøet.

Hovedargumenter for	Hovedargumenter mot
• Områdeløft (politisk): ikke først og fremst økt elevkapasitet eller teknisk rehabilitering, men å gi bydelen arenaer for utvikling, læring og sosial og kulturell deltakelse. Bydel med levekårsutfordringer • Eksplisitt mål om å kombinere strukturell omlegging med areal- og kostnadseffektivisering • Bedre kobling mellom offentlige funksjoner (idrettshatt, svømmehall, VGS) • I en bydel med mange minoritets elever og levekårsutfordringer bidrar to separate skoler i praksis til segregering, selv om barna ellers møtes i samme idrettslag og nærmiljø. Å slå skolene sammen framstod derfor som et grep for å samle elevgruppen og motvirke uønsket skille mellom elever som bor i samme bydel.	• Tap av nærmiljøtrygghet og en forstyrrende prosess som særlig rammer barneskoleelever • En stor, sammenslått skole gir mindre oversikt og svakere tett oppfølging, noe som oppleves spesielt krevende for sårbare elever. • Mange foreldre og ansatte er fornøyde med dagens skolestruktur, særlig ved skolen som ikke er mottaksskole, og ser derfor ikke behov for sammenslåing.

Konsekvenser for elever

Overgangsperioden var preget av ustabilitet og økt reisetid. Skolehverdagen ble i denne perioden beskrevet som uoversiktlig, med mye støy, mange mennesker og hyppige endringer. Dette skapte for enkelte elever vedvarende stress og en opplevelse av tap sammenlignet med det tidligere miljøet. For elever på 5.–7. trinn innebar perioden daglig skyss på om lag åtte kilometer mellom bydeler, noe som beskrives som en ny og uvant belastning i hverdagen. Sosialt førte omorganiseringen til splitting av eksisterende klasser og opplevelser av utenforskap for enkelte elever. Samtidig åpnet sammenslåingen for etablering av nye vennskap og bidro over tid til at tidligere skillelinjer mellom skolekretser ble mindre tydelige.

Etter innflytting i den nye skolen har elevene fått tilgang til moderne bygg med spesialrom for kunst, kultur og idrett, fasiliteter som tidligere ikke var tilgjengelige. Dette vurderes som en klar forbedring av lærings- og fritidsmulighetene. Samtidig viser resultater fra Elevundersøkelsen på 7. trinn en jevn nedgang i trivsel, motivasjon og interesse for skolearbeid i årene etter at elevene ble samlet i én skole. Tallene kan ikke alene si noe sikkert om hvordan sammenslåingen har påvirket elevene, men de illustrerer at den nye skolestrukturen for noen har vært krevende å tilpasse seg til, til tross for forbedrede fysiske rammer.

Konsekvenser for lokalsamfunn

Den nye skolen har bidratt til et mer positivt inntrykk av bydelen, blant annet gjennom et moderne bygg og mer samlede tilbud til barn og unge. Dette må imidlertid ses i sammenheng med et bredere bydelsløft og andre utviklingstiltak, og kan derfor ikke tilskrives skolestrukturendringen alene.

Samlingen av elever ved én skole har hatt en samlende effekt i nærmiljøet. Informanter beskriver større sosial og kulturell blanding blant familier, mindre segregering mellom tidligere skolekretser og styrket kontakt på tvers av nabolag. Samtidig har prosessen medført tap av enkelte lokale ressurspersoner, ettersom noen ansatte valgte å slutte som følge av endrede praktiske rammer og misnøye med den nye situasjonen.

5.4 Bråtlia kommune

Bråtlia er en liten kommune med under 2 000 innbyggere i sentralitetsklasse 5. Bosetningen er lokalisert i tre bygder, hvor den største fungerer som administrativt og servicemessig tyngdepunkt. Opprinnelig var det kommunal skole i hver av disse bygdene, men det ble i 2017 vedtatt å legge ned to av skolene. Lokalsamfunnene mobiliserte og fikk etablert Montessoriskoler i de gamle skolelokalene.

Prosess og konfliktnivå

Proessen beskrives som langvarig og preget av gjentatte utredninger. I 2011 ble skolestrukturen utredet helhetlig, blant annet på bakgrunn av betydelige investeringsbehov, høye driftsutgifter per elev og små, sårbare fagmiljøer. Flere modeller ble vurdert, fra videreføring av dagens struktur til full sentralisering, og høringsrunden mobiliserte bred deltakelse fra elevråd, FAU, ansatte, organisasjoner og innbyggere. I 2014 ble strukturen vedtatt beholdt, men med omorganisering til oppvekstsentre og innføring av eiendomsskatt for å finansiere ordningen. Da den økonomiske situasjonen til kommunen senere ble ytterligere forverret, ble nedleggelse igjen aktualisert. I denne runden var involveringen mindre omfattende enn tidligere. Konfliktnivået var høyt i lokalsamfunnene, særlig i forkant av vedtaket. Det ble arrangert fakkeltog og mobilisert bredt for å bevare skolene. Vedtak om å avvike to av de tre kommunale skolene ble likevel fattet enstemmig i kommunestyret i 2017. Samtidig førte mobiliseringen til etablering av private Montessoriskoler, som ble åpnet i samme lokaler i 2019. Etableringen ble støttet økonomisk av kommunen, noe som bidro til å dempe konfliktnivået.

Hovedargumenter for	Hovedargumenter mot
• Små skoler vurderes som kostnadskrevende når det gjelder bemanning, drift og vedlikehold. • Sentralisering antas å gi lavere kostnader gjennom færre bygg og mer effektiv ressursbruk. • Mange skolebygg har stort vedlikeholdsbehov, og samling av skoler skal muliggjøre mer målrettede investeringer i færre bygg. • Større skoler antas å gi mer robuste fagmiljøer, bedre samarbeid og mindre sårbarhet for fravær og utskifting av personale.	• Lengre skolevei gir økt reisetid, mindre fritid og større fysisk og psykisk belastning. • Små skoler framheves for trygge læringsmiljø, tette relasjoner, mindre mobbing og bedre oppfølging av sårbare elever. • Skolen ses som en nøkkelinstitusjon, og nedlegging kan svekke tilhørighet, redusere tilflytting og øke utflytting. • Det uttrykkes skepsis til om sentralisering faktisk gir netto økonomisk gevinst. • Transportkostnader, reelle driftsbesparelser og framtidige investeringsbehov vurderes som mangelfullt inkludert. • Lokal dugnad og frivillig innsats ved små skoler er ikke verdsatt i økonomiske analyser. • Det pekes på risiko for negative konsekvenser for skattegrunnlag og kommunal bærekraft over tid.

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Det mangler dokumentasjon på at større skoler gir bedre kvalitet, og det uttrykkes bekymring for økte kostnader knyttet til spesialundervisning og frafall. |
|--|---|

Konsekvenser for elever

Da de kommunale skolene ble avviklet og privatskoler opprettet, valgte de fleste barneskoleelevene å fortsette på privatskolene samme sted. Dermed besto et lokalt skoletilbud for barn, og man unngikk en lang reisevei for de yngste elevene. Hensynet til barnets hverdag og fritid var en sentral motivasjon for den lokale mobiliseringen. Det var anslått en reisevei på opp mot én til halvannen time hver vei for elevene som bodde lengst unna. De små Montessori-miljøene beskrives av de lokale informantene som trygge og oversiktlige, med tett oppfølging. Foreldreinvolvering, dugnad og gaver har bidratt til oppgraderte fysiske læringsmiljøer som det offentlige trolig ikke ville hatt midler til alene. Opprettelsen av en privatskole med et alternativt pedagogisk tilbud får konsekvenser for det faglige opplæringstilbudet. I dag går over halvparten av elevene på barnetrinnet i kommunen på Montessori-skoler. Montessori-pedagogikken praktiseres som praktisk og konkret undervisning med en helhetlig, tverrfaglig tilnærming som setter fagene i sammenheng med hverdag og omverden, mindre test- og målstyring og arbeid i eget tempo. De lokale informantene fremhever de positive sidene ved dette, og erfarer at elevene trives, blir sett og utvikler kreativitet, indre motivasjon, selvstendighet og problemløsning. I det siste skoleåret forberedes elevene på ungdomsskolens struktur og arbeidsformer. Det er også samarbeid mellom de private og offentlige skolene gjennom skoleløpet, slik at elevene skal bli kjent i forkant av overgang til felles ungdomsskole. Man har fellesarenaer som leirskole, samlinger på mellomtrinnet og Den kulturelle skolesekken. Fra ungdomsskolen rapporteres det ikke om klare systematiske forskjeller i faglig nivå mellom elever fra de private barneskolene og den offentlige.

Konsekvenser for lokalsamfunn

Etableringen av private Montessoriskoler har i stor grad motvirket de mest negative effektene som ble fryktet av de lokale motstanderne. Privatskolene har bidratt til å opprettholde aktivitet, møteplasser og frivillig engasjement i bygdene. Skolene fungerer fortsatt som sosiale og kulturelle knutepunkter, og trekkes fram som viktige for å gjøre bygdene attraktive for både eksisterende og nye familier. Lokalsamfunnene har mobilisert betydelige ressurser gjennom dugnad, økonomiske bidrag og frivillig innsats. Kommunens støtte til etablering av Montessori-skoler, blant annet gjennom økonomiske bidrag og overføring av skolebygg, har bidratt til å dempe konflikt og sikre stabilitet i lokalsamfunnene etter nedleggelsene. Det uttrykkes samtidig en frustrasjon over at ansvaret for lokalt skoletilbud i stor grad er overført til innbyggere og private aktører.

5.5 Sønnvika kommune

Kommunen er en mellomstor distriktskommune, med spredt bosetting, konsentrert i flere mindre tettsteder, mens kommunesenteret ligger i et større bygdesentrum. Kommunen har ca 13 000 innbyggere og er i sentralitetsklasse 5. Skolestrukturen er desentralisert for å ivareta store avstander og spredt bosetting. Kommunen har opplevd sterk nedgang i barnetall de siste årene, og har over tid vurdert og gjennomført strukturendringer for å ivareta bærekraftig tilbud, økonomisk og faglig sett. Fokuset i denne studien har vært nedleggelsen av en liten skole, hvor elevgruppen i etterkant ble splittet på to ulike skoler.

Prosess og konfliktnivå

Proessen hadde sitt formelle utgangspunkt i arbeidet med temaplan for oppvekstkår gjennomført i perioden 2019–2020. Bakgrunnen for den konkrete nedleggelsen var et vedvarende fall i elevtall, med nedgang fra litt over 20 elever i 2017 til 14 siste skoleår før avvikling, samt prognoser som indikerte ytterligere reduksjon. Konklusjonen var at videre drift ikke kunne forsvares ut fra pedagogiske hensyn. Signaler om rask nedleggelse våren 2021 vakte sterke reaksjoner i lokalmiljøet. Det ble også uttrykt kritikk av uklar og sen informasjon, noe som svekket tilliten og økte uroen. Samtidig dreide konflikten seg i stor grad om rammer og gjennomføring, særlig når det gjaldt valgfrihet og overgangsordninger, snarere enn en prinsipiell avvisning av utfordringsbildet. Da kommunen åpnet for valgfrihet mellom to skoler, ble motstanden dempet. I 2022 ble skolen nedlagt. Ansatte og noen elever ble overført til skolen i kommunesenteret, mens noen elever begynte på skole i nabokommunen.

Hovedargumenter for	Hovedargumenter mot
• Vedvarende fall i elevtall og svake demografiske prognoser • Sårbart faglig og pedagogisk miljø med små elevkull • Behov for mer robuste og likeverdige oppvekstvilkår • Geografiske og strukturelle utfordringer knyttet til drift og rekruttering • Høye kostnader per elev og vedlikeholdsbehov	• Skolens rolle som sosial og kulturell møteplass i lokalsamfunnet • Betydning for barns trivsel, trygghet og nære relasjoner • Kort skolevei og mer forutsigbar hverdagslogistikk • Lokalsamfunnets attraktivitet og betydning for framtidig bosetting • Fleksibilitet og lokal tilpasning i små skoler

Konsekvenser for elever

Overgangen til større skoler ga ifølge informantene tilgang til flere jevnaldrende, bredere fagmiljø og større tilgang på spesialisert kompetanse. Samtidig innebar skiftet et tap av det nære og aldersblandede miljøet som hadde preget hverdagen ved den gamle skolen, med tett voksenoppfølging og sterke relasjoner på tvers av klassetrinn. Skolehverdagen ble også lengre og mer krevende på grunn av daglig bussreise,

med 25–45 minutter busstur hver vei. Dette reduserte tiden til lekser, fritid og sosialt samvær i nærmiljøet. Vennegrupper ble splittet mellom ulike mottakerskoler, noe som svekket tidligere relasjoner og gjorde bygdas elevfellesskap mindre samlet.

Konsekvenser for lokalsamfunn

Med skolen forsvant også en naturlig arena for kontakt mellom foreldre, barn og øvrig lokalsamfunn. Felles aktiviteter, uformelle møtepunkter og dugnader ble redusert, og familienes engasjement ble i større grad rettet mot de nye skolene og fritidsarenaene i kommunesenteret. Når familier og barn orienterer seg mot ulike skoler, svekkes også det felles elevmiljøet som tidligere bandt lokalsamfunnet sammen. Dette har ifølge de lokale informantene bidratt til en fragmentering av sosiale nettverk og mindre samlet generasjonsfellesskap i bygda. Skolebygget er delvis videreført som samfunnshus. Samtidig er det knyttet usikkerhet til drift, vedlikehold og aktivitetsnivå over tid.

5.6 Lundheimen kommune

Kommunen er en distriktskommune med rundt 5 500 innbyggere i sentralitetsklasse 5. Arealmessig er kommunen stor, og det er lange avstander mellom ulike bygdesamfunn. Den desentraliserte strukturen har vært kjennemerket for kommunen, som har satset på å opprettholde små skoler og bygdelokalsamfunn. Synkende elevtall gjør det stadig mer utfordrende å opprettholde skoletilbudet, samtidig som tilgang til kvalifisert arbeidskraft fremstår som en økende utfordring. Skolestrukturen har vært vurdert i flere omganger, men ikke ført til større nedleggelser. Fokuset for denne studien har i hovedsak vært knyttet til opprettholdelse av en skolestruktur med flere små skoler.

Prosess og konfliktnivå

Skolestrukturen har i flere omganger blitt utredet, av både eksterne miljøer og av politisk oppnevnte arbeidsutvalg. I 1997 ble det første gang utarbeidet en ekstern rapport som anbefalte at kommunen burde vurdere reduksjon i antall skoler og samling av elevene. Det ble ikke argumentert for umiddelbare nedleggelser, men for planmessig omstilling over tid. I 2008 ble det ferdigstilt en rapport om etablering av oppvekstsenter, hvor det beskrives en organisatorisk modell med felles administrativ ledelse for barnehage og skole. I perioden 2012–2021 ble flere oppvekstsentre etablert i tråd med denne modellen. I 2016 ble det besluttet at skolestrukturen på ny skulle utredes, med bakgrunn i økonomiske utfordringer i oppvekstsektoren. En ekstern rapport konkluderte i 2017 med at det var mulig å oppnå økonomiske besparelser gjennom strukturendringer. Felles for alle disse prosessene var at forslagene om endring i skolestruktur har skapt stor lokal motstand. Forsøk på å gjennomføre endringer i skolestruktur ble stoppet før det kom til debatt i kommunestyret. Gjennom intervjuene beskrives det at politikere har vært motvillige til å ta upopulære beslutninger om skolenedleggelser på grunn av frykt for å miste velgerstøtte. Manglende åpenhet i prosessene har ført til mistillit og følelsen av at beslutninger blir tatt «bak lukkede dører.»

Hovedargumenter for	Hovedargumenter mot
• Kostnadskrevende skolestruktur med høye kostnader per elev • Ressurser bindes opp i drift og vedlikehold av mange små enheter på bekostning av kvalitet, læremidler og spesialiserte tilbud. • Strukturendringer pekes på som nødvendige for å møte økte kostnader og omstillingsbehov i kommunen, samt for å kunne sikre et godt faglig tilbud. • Nedgang i elevtall, med store variasjoner mellom skolene • Små og sårbare fagmiljøer med få lærere og begrenset kollegialt samarbeid. Tilgang	• Skolen anses som «hjerter» i bygda og en forutsetning for levende bygder. • Nedlegging fryktes å føre til fraflytting, manglede tilflytting og varig svekkelse av bosettingsgrunnlaget. • Skolen er siste gjenværende offentlige institusjon og møteplass i flere av bygdene, tap av skole fryktes å gi negative ringvirkninger for frivillighet og lokalt engasjement. • Kort skolevei fremheves som viktig for barns trivsel og trygghet i hverdagen. Økt reisevei vurderes som belastende for små

til kvalifiserte lærere og vikarer fremstår som en økende utfordring.	barn, og spesielt problematisk i et geografisk stort og værutsatt område. • Små skoler blir ansett å gi trygge og oversiktlige miljøer, samt tett voksenkontakt og god oppfølging av elever. • Det stilles spørsmål til beregningene ved foreslåtte innsparingstiltak, og om hva vedtakene vil medføre av økte kostnader til skyss og behov for investeringer i mot-takerskoler.
---	---

Konsekvenser for elever

Opprettholdelsen av den desentraliserte skolestrukturen har både positive og negative konsekvenser. De små skolene gir høy lærertetthet. Fordelene med dette, som mange av informantene trekker frem, er at det styrker trivsel, trygghet og individuell tilpasning, særlig for elever med særskilte behov. Aldersblandede grupper kan også fremme sosial læring og samarbeid på tvers av trinn. Samtidig innebærer små enheter begrensninger i faglig bredde og tilgang til spesialiserte ressurser. Lærere må ofte undervise i flere fag uten formell fordypning, og tilgangen på spesialpedagogisk kompetanse og moderne læringsverktøy er begrenset. Små fagmiljøer beskrives som sårbare ved fravær og rekrutteringsutfordringer, og flere skoler er avhengige av dispensasjoner fra kompetansekrav. Rekruttering av kvalifiserte lærere fremstår som den mest kritiske utfordringen og kan ifølge enkelte informanter utløse behov for strukturendringer i nokså nær fremtid.

Konsekvenser for lokalsamfunn

Opprettholdelsen av den desentraliserte skolestrukturen beskrives i hovedsak som positiv for lokalsamfunnene. Skolene blir sett på som hjørnesteiner i bygdene, der de fungerer som sosiale samlingspunkter. Skolene blir sett på som et sterkt symbol for satsning på bygdene, og signaliserer kommunens forpliktelse til å opprettholde livskraftige bygder. Opprettholdelsen av skolene har ifølge mange informanter bidratt til å tiltrekke og beholde familier i bygdene. Dette har styrket bosettingsmønstrene og bidratt til å motvirke fraflytting, spesielt i områder som ligger mest avsidesliggende til. Samtidig har skolene også en økonomisk betydning for lokalsamfunnene ved å tilby arbeidsplasser og stimulere lokal handel og tjenester. Det beskrives et tett samspill mellom skole og lokalsamfunn. Mange bruker natur- og kulturlandskapet aktivt i skolehverdagen, og foreldre, besteforeldre og andre lokale ressurspersoner bidrar som frivillige, blant annet gjennom dugnadsarbeid, transport, høytlesing, historiefortelling og opplæring i praktiske ferdigheter.

5.7 Rundneset kommune

Kommunen ligger i sentralitetklasse 4 og har omtrent 60 000 innbyggere. Det har vært sterk vekst i folketallet de siste årene. Dette har medført kapasitetsutfordringer ved enkelte skoler, samt behov for bedre utnyttelse av kapasitet blant skolene i kommunen. Fokuset for denne studien er forslaget om å legge ned en kommunal barneskole (1–7) og overføring av elevene til naboskoler med ledig kapasitet.

Prosess og konfliktnivå

I 2020 ble en større bykommune slått sammen med en mindre nabokommune. Med bakgrunn i kommunesammenslåingen startet kommunen i 2021 å utarbeide en langsiktig plan for barnehage- og skolestruktur, med hovedfokus på utnyttning av kapasitet. I planen lå det et forslag om å slå sammen barneskolekretser, hvor den aktuelle skolen ble foreslått lagt ned og elevene overført til en naboskole åtte km unna. I 2024 ble en mulig nedleggelse av skolen utredet. Bakgrunnen var kommunens overordnede behov for innsparing, og at enkelte andre skoler hadde utfordringer med kapasitet og midlertidige løsninger. Forslaget møtte sterk motstand fra lokalsamfunnet, som var raskt ute og mobiliserte for å bevare skolen, inkludert fakkeltog, demonstrasjoner og leserinnlegg. Til tross for det sterke engasjementet beskrives prosessen som i hovedsak konstruktiv og preget av en god tone mellom de involverte partene. I forslaget som kommunedirektøren la frem for kommunestyret i 2025, ble det ikke anbefalt at skolen skulle legges ned. Dette ble også vedtaket.

Hovedargumenter for	Hovedargumenter mot
• Økonomiske besparelser, spesielt knyttet til drift, vedlikehold og administrasjon • Bedre utnyttelse av kapasitet blant skolene i kommunen. I den langsiktige prognosen forventes elevtallet i skolekretsen å være synkende/stabilt, mens i andre skolekretser ventes en økning. • Skolen har lavest elevtall av alle skolene i kommunen, og basert på prognosene var det kapasitet på nærliggende skoler til å ta imot elevene uten å måtte bygge ut. • Prognosene tilsier at kommunen vil ha to naboskoler med lav parallellitet, noe som gir høyere enhetskostnader og behov for ekstra ressurser for å oppfylle lærernormen. • Nedleggelse vurderes som ett av få strukturelle grep som kan gi økonomisk effekt i skolesektoren. Dette vurderes som nødvendig for å unngå flate kutt på alle skoler.	• Stedet var pekt ut som et lokalsenter i kommunens arealstrategi. En skole- og barnehagefunksjon i området anses som viktig for bostedsattraktiviteten og videre vekst og utvikling i bygda. • Det forelå et kommunalt vedtak om å utarbeide en mulighetsstudie for området, for å få bedre kunnskap om videre behov og utviklingsmuligheter. En nedleggelse vil påvirke behovet for og konklusjonene i en slik studie. • Tap av nærskole for barna som i dag kan gå til eller sykle til skolen. Nedleggelse vil føre til lengre skolevei og økt bruk av buss eller bil, med negativ konsekvens for miljø, fysisk aktivitet og trygghet. • Tap av skolen som samlingspunkt i bygda. Lokalsamfunnet frykter at en nedleggelse vil medføre en svekkelse av identitet, engasjement og rekruttering til lokale lag og foreninger. • Skolen beskrives som en trygg, liten skole med høye trivselstall og lite mobbing,

	foreldre/lokalsamfunn frykter at større skoler gir mer utenforskap. • Bekymring for at flytting til større skoler kan svekke kvaliteten på læringstilbudet. Skolen viser til gode resultater og tett oppfølging av elever. • Kapasitetsmessig balanserer naboskolen på grensen, slik at det vil være en reell risiko for at skolen får for liten plass hvis elevtallet vokser mer enn forventet. • Gjentatte runder med trusler om nedleggelse sliter både på ansatte, foresatte og elever. • Innsparingsmulighetene blir ansett som små opp mot det totale skolebudsjettet
--	---

Konsekvenser for elever

Bevaringen av skolen har ført til at elevene har fått beholde sitt lokale læringsmiljø og etablerte relasjoner. De har unngått lengre skolevei og overgang til en større skole, med de praktiske og sosiale belastningene dette kunne medført. Selve prosessen har imidlertid skapt uro og vært krevende for enkelte elever. Ifølge informanter fra kommuneorganisasjonen så tilsier erfaringer fra tidligere skolebytter i kommunen at de fleste barn håndterer slike overganger godt, men at det for noen kan være en betydelig belastning. Vedtaket om å bevare skolen har derfor redusert en potensiell belastning for elevgruppen. Samtidig beskrives elevenes deltakelse i prosessen som en positiv erfaring. Gjennom brev, tegninger og møter med politiske beslutningstakere har de fått innsikt i demokratiske prosesser og erfart at deres stemmer kan bli hørt. Ifølge skolen og foreldrene har dette styrket elevenes forståelse av medborgerskap og er noe som gir varige læringsgevinster utover den konkrete saken.

Konsekvenser for lokalsamfunn

Opprettholdelsen av skolen har hatt flere positive konsekvenser for lokalsamfunnet. Skolen har blitt bevart som viktig samlingspunkt. Lokale arrangementer som 17. mai-feiringen og andre aktiviteter finner sted i skolens lokaler. Skolen har også vært viktig for det lokale idrettslaget og annet fritidstilbud, og gir barna mulighet til å delta i aktiviteter nært hjemmet. Foreldre og innbyggere mobiliserte for å bevare skolen. Dette har økt bevisstheten om skolens betydning og skapt en følelse av fellesskap. Vedtaket om å bevare skolen har også styrket håpet om fremtidig vekst, noe som var et sentralt argument for å bevare skolen. Skolen blir sett på som en viktig faktor for tilflytting til bygda, spesielt for barnefamilier som ønsker et trygt og godt skolemiljø. Det vises til eksempler hvor familier har valgt å bosette seg i bygda på grunn av skolen. Samtidig skaper gjentatte trusler om nedleggelse en usikkerhet om framtiden. Prosessen har samtidig bidratt til økt skepsis til politiske beslutningsprosesser og kommunens økonomiske tallgrunnlag, særlig i lys av tidligere erfaringer fra kommunesammenslåingen. Enkelte informanter i lokalmiljøet opplever at hensynet til bygdene ikke tillegges tilstrekkelig vekt sammenlignet med sentrum.

5.8 Skoglund kommune

Kommunen har rundt 50 000 innbyggere og er i sentralitetsklasse 3. I dette caset er det foreslått om å legge ned flere barneskoler og samle elevene ved eksisterende skoler som står i fokus.

Prosess og konfliktnivå

Kommunedirektøren la frem revidert barnehage- og skolebehovsplan i 2023, der kommunen ønsket å tilpasse strukturen til synkende elevtall og høye driftskostnader. Forslaget fra administrasjonen var blant annet å legge ned to barneskoler. I behandlingen i kommunestyret i 2024 ble det vedtatt å opprettholde en av de foreslåtte barneskolene og utrede å legge ned ytterligere en barneskole. Debatten om ny skolestruktur i kommunen førte til et betydelig konfliktnivå som satte sitt preg på lokalsamfunnet. Saken utløste sterke reaksjoner, og lærer- og foreldregrupper mobiliserte gjennom demonstrasjoner, bilprotester, kronikker og sosiale medier. Flere partier krevde lovlighetskontroll, og Statsforvalteren opphevet vedtaket på grunn av manglende dokumentasjon av vurderingen av barnets beste. Kommunen utarbeidet deretter en ny plan med tydeligere barnets beste-vurderinger. Den politiske behandlingen endte med at de aktuelle barneskolene ble opprettholdt, mens andre strukturendringer ble gjennomført.

Hovedargumenter for	Hovedargumenter mot
• Tilpasse skolestrukturen til synkende elevtall • Redusere overskuddsareal og driftskostnader, prioritere rehabilitering fremfor nybygg og frigjøre midler til oppgradering av bygg som skal beholdes. Redusere driftskostnader og tilpasse ressursbruk til lavere elevtall • Kutte energibruk ved å redusere bygningsmasse • Større enheter gir mer robuste fagmiljøer og bedre mulighet til å oppfylle kompetansekrav.	• Bekymringer om skolevei og manglende beregning av kostnader knyttet til trafikk-sikkerhet • Tap av trygghet og vennemiljø. Skolens betydning for et levende nærmiljø • Fagkompetanse og godt skolemiljø ved de eksisterende skoler, og mottakskompetanse ved en av de nedleggingstruede skolene (høy kompetanse på integrering av fremmedspråklige elever) • Tap av kompetanse fordi usikkerheten om fremtiden samt stadige besparelser i skolen fører til flukt fra læreryrket • Argumenter som fremstår avgjørende var nye, alternative arealberegninger fra foreldregruppen som utfordret kommuneadministrasjonens analysegrunnlag.

Konsekvenser for elever

Flertallet av elevene fikk beholdt skolen sin etter at kommunen reviderte planene om mer omfattende nedleggelser. To ungdomstrinn ble flyttet til andre skoler, med lengre reisevei for særlig elevene ved den ene skolen, men analysen i dette caset er avgrenset til skolene som ble opprettholdt. Erfaringene tyder på at skolestrukturprosessen har berørt elever på ulike måter, men at utslagene er vanskelig å fange i

kvantitative data. Gjennomgang av Elevundersøkelsen for 2021–2025 for den ungdomsskolen som var nedleggingstruet over lengst tid, viser ingen tydelig tendens til systematiske endringer i svarene. På dette grunnlaget er det vanskelig å si noe sikkert om hvordan elevene samlet sett ble påvirket av prosessen. Informantfortellinger fra skoleledelse og foreldre peker samtidig på at enkelte elever opplevde usikkerhet og utrygghet mens saken sto på. Noen elever beskrives som aktive i debatten gjennom leserinnlegg og deltakelse i aksjoner, mens andre i liten grad forholdt seg til saken og «levde i nuet». Ifølge disse informantene la skolen vekt på å skape trygghet og være «gode voksne» for elevene, med en bevisst strategi om å formidle ro og optimisme. Etter at vedtaket om å bevare skolen ble fattet, opplevde informanter at elevene raskt la saken bak seg.

Konsekvenser for lokalsamfunn

Prosesen rundt forslag om nedleggelse av skoler satte tydelige spor i lokalmiljøene. Foreldre og andre innbyggere mobiliserte gjennom høringsinnspill, medieutspill, aksjoner og dugnadsarbeid, blant annet ved å pusse opp en av skolene for innsamlede midler. Enkelte informanter forteller at usikkerhet om skolens framtid påvirket boligmarkedet, og at hussalg i bydelen nærmest stoppet opp mens skolen stod i fare.

Informantfortellinger beskriver samtidig prosessen som en kilde til styrket fellesskap lokalt. Foreldre fremhever tettere samarbeid mellom FAU og skoleledelsen, økt foreldreengasjement og at flere ble bedre kjent med hverandre og med skolen. Dette har, slik det beskrives, bidratt til å styrke samholdet i skole- og nærmiljøet, selv om tilliten til kommuneadministrasjonen for mange er svekket, mens opplevelsen av å bli hørt av lokalpolitikere i noen grad er styrket.

5.9 Hovdalen

Fokuset i denne studien er sammenslåing av to videregående skoler til en ny videregående skole med annen lokalisering. De to videregående skolene lå i sentrum av hver sin kommune, som samtidig ble slått sammen til én kommune. Den nye skolen ble åpnet på et mindre sted hvor det tidligere ikke hadde vært videregående skole. Prosessen skjedde samtidig med fylkessammenslåing.

Prosess og konfliktnivå

Forslaget om å legge ned en av de videregående skolene kom i 2013. Sterk mobilisering mot nedleggelse i lokalmiljøet førte til at prosessen midlertidig stoppet opp, men den etterlot et inntrykk i lokalmiljøet at skolen var truet av nedleggelse. I forbindelse med prosessen med å slå sammen kommunene, ble det i 2015 utarbeidet en intensjonsavtale der felles videregående skole var et sentralt moment. Intensjonsavtalen ble vedtatt i begge kommunestyrene. Frem mot vedtak i fylkesstyret ble det mobilisert kraftig i det ene lokalsamfunnet mot den foreslåtte lokaliseringen av skolen. Fylkesstyret vedtok i 2018 å slå sammen skolene og bygge den nye skolen i en annen bygd enn der de to tidligere skolene lå. Den sterke lokale motstanden førte til dannelse av bygdeliste som fikk betydelig oppslutning i lokalvalg. En gjennomgang av lokalavisa viser sterke meninger om skolestrukturen og til dels et hardt ordskifte. Ifølge informanter var dette enda tydeligere og sterkere i sosiale medier.

Hovedargumenter for	Hovedargumenter mot
• Tilpasse skolestrukturen til synkende elevtall og sikre robuste og bærekraftige videregående skoletilbud • Redusere driftskostnader og utnytte ressursene mer effektivt gjennom sammenslåing, stordriftsfordeler og færre bygg å vedlikeholde • Samle elever og lærere på én ny skole for å skape større og mer robuste fagmiljøer, bredere fag- og programtilbud og bedre mulighet til å oppfylle kompetansekrav • Lokalisere den nye skolen på et sted med gode transportmuligheter, slik at flere elever kan pendle hjemmefra og i mindre grad må bo på hybel • Bygge et moderne skolebygg basert på oppdaterte pedagogiske prinsipper og tilpasset framtidige behov for læring og arbeidsliv • Bruke skoleprosjektet til å styrke integrasjon og felles identitet i den nye kommunen og som en del av oppfølgingen av fylkessammenslåingen	• Tap av lokale møteplasser og identitet ved nedleggelse av eksisterende skoler, som oppfattes som viktige kulturelle og sosiale knutepunkter • Lengre og mer belastende reisevei for mange elever, særlig fra enkelte deler av kommunen, med risiko for mindre fritidsdeltakelse og økte transportkostnader • Kritikk av at kostnader til transport, ekspansjon og øvrig infrastruktur ikke var tilstrekkelig innarbeidet, noe som skaper usikkerhet om den reelle økonomiske gevinsten • Den nye skolens plassering i periferien, uten nærhet til idrettsanlegg, bibliotek og andre tjenester, vurderes som dårlig tilpasset elevenes og lokalsamfunnets samlede behov. • Svekkede bånd til lokalt næringsliv rundt den nedlagte skolen, blant annet gjennom tap av etablerte samarbeidsrelasjoner og lærlingplasser • Opplevelse, særlig i ett av lokalsamfunnene, av at andre deler av kommunen ble

	prioritert, noe som bidro til politisk og sosial polarisering • Bekymring for at konsekvenser for elevenes trivsel, integrering og skolemiljø fikk for liten vekt sammenlignet med økonomiske og strukturelle hensyn i beslutningsprosessen
--	--

Konsekvenser for elever

Opprettelsen av skolen har gitt elevene et bredere fagtilbud enn ved de to tidligere skolene. I tillegg til programområdene som fantes før sammenslåingen, tilbyr den nye skolen ett nytt programområde og flere nye fag på Vg2 og Vg3, hvor ett av fagene er unikt i regionen. Dette gir økte muligheter for spesialisering og faglig fordypning. Ifølge informanter har sammenslåingen også bidratt til å samle ungdom fra det som tidligere var to kommuner, og til å bygge et felles og mer mangfoldig ungdomsmiljø enn det som var mulig ved de to små skolene hver for seg. Samtidig har mange elever fått lengre reisevei. Fra skole 1 til den nye skolen er det om lag 18 km, og fra skole 2 rundt 28 km. Siden de tidligere skolene lå i hvert sitt kommunesentrum, mens den nye skolen er plassert i et mindre tettsted mellom disse, anslår informanter at under 10 prosent av elevene bor i skolens nærområde. De fleste er derfor avhengige av buss. Skyssordningen er i hovedsak tilpasset start og slutt på skoledagen, og flere informanter peker på at det er få busstilbud på andre tidspunkter. Dette gir begrensede muligheter til å reise til og fra skolen utenom ordinær skoletid og bidrar til lange dager for mange elever. For å imøtekomme dette har skolen innført kortere skoledag én dag i uken.

Konsekvenser for lokalsamfunn

Sammenslåingen og etableringen av skolen har endret tyngdepunktet for videregående opplæring i kommunen. Ifølge informanter har kommunen fått et styrket ungdomsmiljø og økt aktivitet knyttet til skolen, noe som oppleves som positivt for lokalsamfunnet der. Med den nye skolen har den delen av kommunen fått en helt ny skole og en ny møteplass. Samtidig har lokalsamfunnet rundt de nedlagte skolene mistet en viktig møteplass, samarbeidsarena og daglig tilstedeværelse av ungdom. Flyttingen har også hatt konkrete økonomiske og praktiske konsekvenser lokalt. Kommunale idrettsanlegg har mistet leieinntekter fra fylkeskommunen fordi den nye skolen ikke lenger bruker de tidligere skolestedene til kroppsøving, noe som skaper utfordringer for drift og vedlikehold. I tillegg beskrives det i særlig ett lokalsamfunn en opplevelse av å være nedprioritert i den nye kommunen, med bekymring for negative langsiktige konsekvenser for bosetting, næringsliv og frivillig aktivitet. Flyttingen av skolen har også ført til at samarbeidet med enkeltbedrifter og kommunale virksomheter som sykehjem har blitt mindre på grunn av lengre avstand.

DEL 4 Begrunnelse og prosesser

Del 4 er analytisk, hvor vi med utgangspunkt i problemstillingene presentert i kapittel 3.1 spesielt skal undersøke spørsmålene:

- Hvilke økonomiske, faglige og demografiske hensyn blir vektlagt i beslutninger om hvorvidt skoler skal legges ned eller bestå?
- Hvilke argumenter, interesser og hensyn blir veid opp mot hverandre, og hvordan balanseres disse i beslutningsprosessene?
- Hvordan vurderes prinsippet om barnets beste i beslutningsprosessene, og i hvilken grad påvirker dette vedtakene?
- Hvordan oppleves medvirkning og demokratiske prosesser av ulike aktører, inkludert foreldre, elever, lærere og lokalsamfunnet?

Kapittel 6 analyserer argumenter for og mot skolenedleggelse og andre skolestrukturendringer på tvers av casene. **Kapittel 7** ser nærmere på prosessene fram mot vedtak, inkludert medvirkning, konfliktlinjer og juridiske innvendinger. **Kapittel 8** undersøker hvordan hensynet til barnets beste forstås, vurderes og vektlegges i beslutningsgrunnlaget og i den offentlige debatten.

6. Argumenter

På tvers av casebeskrivelsene framstår prosesser om skolenedleggelse som komplekse og konfliktfylte beslutningsforløp der ulike aktører legger til grunn ulike forståelser av hva som utgjør et legitimt kunnskapsgrunnlag, og hvilke hensyn som skal veie tyngst. Selv om kontekstene varierer betydelig når det gjelder kommunestørrelse, geografi, avstander og forvaltningsnivå, viser materialet et tydelig mønster i hvilke typer argumenter som mobiliseres for og mot nedleggelse av skoler. Samtidig varierer det hvordan disse argumentene omsettes i politiske vedtak, rettslige prosesser og lokal mobilisering.

6.1 Argumenter for skolenedleggelse

I casene våre er argumentene for skolenedleggelse i hovedsak forankret i et administrativt og planorientert perspektiv. De formuleres i politiske saker, utredninger og intervjuer med administrasjon, politikere og skoleledelse, og dreier seg særlig om økonomi, demografi, kvalitet/fagmiljø og utnyttelse av skolebygg. Samtidig er det variasjon mellom kommunene i hvilke argumenter som vektlegges sterkest, og flere av aktørene gir selv uttrykk for ambivalens og dilemmaer. Mange av begrunnelsene går igjen på tvers av kommunestørrelse og skolenivå, mens enkelte momenter særlig knyttes til de aller minste skolene.

6.1.1 Økonomisk bærekraft og «dyr skolestruktur»

Behovet for økonomisk bærekraft er et grunnpremiss i de aller fleste casene. Både i små og større kommuner omtales dagens skolestruktur som kostnadskrevende, men på ulike måter.

I distriktscasene, som Lundheimen, Bråtlia, Kvernbu og Sønnvika, kobles økonomi tett til mange små enheter. I Lundheimen viser både eksterne rapporter og kommunale dokumenter til en svært desentralisert og kostnadskrevende struktur, med høye kostnader per elev og betydelig ressursbruk på administrasjon, drift og vedlikehold av flere små skolebygg. Det pekes på at ressursene blir spredt tynt utover, og at dette begrenser muligheten til å investere i kvalitet, læremidler og spesialiserte tilbud. I Bråtlia beskrives en situasjon der kommunen ikke lenger har økonomisk handlingsrom til å opprettholde skolestrukturen, og der skolenedleggelse etter hvert framstår som nødvendig for å håndtere vedvarende budsjettpress.

I bycasene, som Skoglund, Markstrand og Vargstad, er økonomi også sentralt, men retter seg mer mot samlet bygningsmasse og vedlikehold. I Skoglund er utgangspunktet at kommunen har stor overkapasitet i antall elevplasser og et omfattende vedlikeholdsetterlep. Nedleggelse av skoler og barnehager begrunnes med behovet for å redusere overskuddsareal, kutte drifts- og energikostnader og frigjøre midler til å oppgradere bygg som skal bestå. I Markstrand kobles en omfattende ungdomsskolereform til ønsket om å

redusere antall lokasjoner og frigjøre ressurser fra bygg til undervisning. I Vargstad knyttes prosjektet til et større områdeløft for hele bydelen der en vurdering rundt endringer av skoleanlegg ledet til en erstatning av tre eldre skolebygg med ett stort anlegg, med sikte på mer effektiv og målrettet bruk av investeringsmidler.

Også på videregående nivå understrekes det at to små videregående skoler med synkende elevgrunnlag er økonomisk lite bærekraftige hver for seg. En felles skole i Hovdalen presenteres som en løsning som skal gi stordriftsfordeler og lavere driftskostnader.

På tvers av casene framstilles skolenedleggelse og sammenslåing sjelden som et mål i seg selv, men som et nødvendig tiltak gitt en strammere kommunal og fylkeskommunal økonomi. Begrunnelsene handler både om å redusere utgifter til bygg og struktur for å kunne styrke selve opplæringen, og om å frigjøre ressurser til andre kommunale tjenesteområder i en situasjon med flere eldre, økte omsorgsbehov og generelt budsjettpress. I de små distriktskommunene knyttes dette særlig til mange små enheter, høye kostnader per elev og stor andel av budsjettet bundet opp i en desentralisert struktur. I de større bykommunene rettes økonomiargumentet i større grad mot samlet bygningsmasse, overkapasitet og vedlikeholdsetterslep. Felles for dem er likevel at skolestrukturen beskrives som mer kostbar enn det kommunen eller fylkeskommunen vurderer som bærekraftig på sikt.

Samtidig som økonomi fremstår som et sentralt argument i mange av casene, veies dette opp mot andre hensyn og mulige konsekvenser. I flere av casene hvor skolenedleggelsen ikke gjennomføres, er dette begrunnet ut fra en vurdering om at innsparingene anses som små sett opp mot ulempene det medfører. I ett av saksinnleggene blir dette omtalt som følger:

De økonomiske vurderingene tilsier at det vil være gunstig for skolebudsjettet som helhet at skolen legges ned. Totalt er skolens budsjett på omtrent [beløp] millioner. Slik sett er den prosentvise innsparingen på under 1 %. Sett opp mot de andre vurderingene som i hovedsak taler mot en nedleggelse av [navn på] skole, blir denne innsparingen ikke forholdsmessig.

Dette illustrere hvordan mulighetene for innsparing ofte er et viktig utgangspunkt, men ikke avgjørende argument i seg selv.

6.1.2 Demografi og elevtallsutvikling

Demografisk utvikling brukes gjennomgående som argument for å begrunne at dagens struktur ikke er bærekraftig. Dette gjelder både små bygdeskoler og større enheter.

I Lundheimen beskriver eksterne rapporter skolestrukturen som sårbar for nedgang i elevtall, og peker på at små endringer i barnetall får store følger for drift og bemanning ved de enkelte skolene. I de andre distriktskasene vises det også til svært lave eller fallende elevtall ved konkrete skoler, kombinert med lave

fødselstall. I slike sammenhenger argumenteres det for at det er vanskelig å opprettholde et forsvarlig fag- og læringsmiljø på sikt når elevgrunnlaget er lite og usikkert. I Kvernbu dokumenteres en tydelig nedgang i elevtall på kommunenivå over tid, og enkelte skoler har fått halvert elevtallet siden midten av 2000-tallet. Dette brukes til å legitimere forslag om å samle elever på færre steder. I Sønnvika var nedgang i elevtall avgjørende argument for å legge ned skolen, ut fra en konklusjon om at videre drift ikke kunne forsvares ut fra pedagogiske hensyn.

Et annet underliggende argument knyttet til demografi, er at flere kommuner har behov for å styrke helse- og omsorgstjenestene som følge av en voksende andel eldre i befolkningen. Dette er noe som presser kommunene økonomisk, og som også forsterker behovet for å gjennomføre strukturelle grep for å sikre et mer kostnadseffektivt tjenestetilbud. En lokalpolitiker som har vært med å legge ned fire skoler, *«delvis med og mot min vilje»*, som vedkommende selv uttrykker det, begrunner prioriteringene som en kamp mot demografien: *«Vi har slåss med demografien – det er en samfunnsutvikling som ruller.»*

I bycasene brukes demografi ofte på et mer overordnet nivå enn i distriktscasene. Der distriktscasene viser til elevtallet ved enkeltskoler og i konkrete bygder, viser bykommunene gjerne til prognoser for samlet elevtall, ledig kapasitet og fordeling mellom skolekretser. I Skoglund viser barnehage- og skolebehovsplanen prognoser som peker mot en nedgang i samlet elevtall og betydelig ledig kapasitet i eksisterende bygg. I Markstrand kobles utviklingen med færre unge og flere eldre til behov for langsiktige og bærekraftige strukturvedtak, herunder samling av ungdomstrinnet i en ny, sentralt plassert ungdomsskole. I Vargstad er elevtallsutviklingen mer stabil, men planene er basert på forventninger om framtidig behov og ønsket om å dimensjonere kapasitet i tråd med dette. I Rundneset forventes elevtallet i den aktuelle skolekretsen å være stabilt ut fra den langsiktige prognosen, mens det i andre skolekretser forventes å være en økning. Skolenedleggelse og sammenslåing med naboskole med kapasitet foreslås som en løsning for å utnytte kapasiteten bedre og redusere kostnadene i skolesektoren.

Utfordringer knyttet til demografi brukes gjennomgående som argument for behovet for endringer, særlig med hensyn til drift og utviklingen av det framtidige skoletilbudet. I distriktskommunene handler det om skoler med varig lave elevtall og stor sårbarhet ved små svingninger, mens det i byene handler om å tilpasse kapasiteten til prognoser for å unngå å drifte unødvendig store arealer.

6.1.3 Fagmiljø, kvalitet og rekruttering

Argumenter om fagmiljø, kvalitet og rekruttering går igjen i alle casene, og brukes både i vurderinger av små skoler og ved sammenslåing av større enheter.

I distriktscaset Lundheimen, med desentralisert skolestruktur, framheves det at rekruttering av kvalifiserte lærere til små skoler har vært en vedvarende utfordring. Flere skoler og barnehager er avhengige av dispensasjon fra pedagognormen. Rekruttering beskrives som en sentral bekymring og som en faktor som

kan tvinge fram strukturendringer, mer enn økonomien alene. Lignende beskrivelser finnes i andre distriktscaser, der små skoler omtales som sårbare fagmiljøer med få lærere, begrenset kollegialt samarbeid og lite tilgang til spesialpedagogiske ressurser. I Kvernbu kombineres kvalitetsargumenter med juridiske vurderinger. Administrasjonen peker på at dagens struktur gir små elevgrupper og høy andel ufaglærte i undervisningen, og problematiserer om dette er i tråd med krav til lærerkompetanse og normer. Samling av elever på større skoler begrunnes med mulighet til å etablere sterkere fagmiljøer og sikre tilstrekkelig formell kompetanse.

Denne typen argument brukes også i bycasene, selv om dette er snakk om betydelig større skoler i elevtall. I Markstrand begrunnes samlingen av ungdomstrinnet i én skole med at større enheter skal gi bedre forutsetninger for å møte kompetansekrav og utvikle gode læringsmiljø. Samtidig argumenteres det for at frigjorte midler fra færre bygg kan brukes til å styrke innholdet i skolen, blant annet gjennom flere lærerressurser, tilpasset opplæring og bedre utstyr. I Vargstad brukes kvalitets- og fagmiljøargumentet innenfor rammen av en større områdesatsning. Nye skoler skal gi store profesjonsfelleskap, moderne læringsarealer og bedre tilrettelegging for spesialiserte tilbud i en bydel med levekårsutfordringer og høy andel flerspråklige elever.

På videregående nivå begrunnes etableringen av ny videregående skole i Hovdalen blant annet med behov for å samle lærerkrefter og sikre et bredere og mer stabilt fagtilbud enn det var mulig å opprettholde på to små skoler hver for seg. Et større elevgrunnlag knyttes til flere programområder, mer valgfrihet og mer robuste fagmiljøer.

Casene viser samtidig at fagmiljø- og kvalitetsargumentet ofte er tett vevd sammen med økonomiske hensyn. Flere beskriver at det økonomiske presset utløser strukturdebatten, mens henvisning til kvalitet, læringsmiljø og «barnets beste» brukes som begrunnelse for de løsningene som velges. I enkelte tilfeller blir kvalitet og barnets beste også et rettslig tema, der Statsforvalteren kritiserer kommunen for utilstrekkelige vurderinger av disse hensynene. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 8.

6.1.4 Sosialt felleskap

I alle casene er sosialt felleskap et tema, men argumentasjonen er litt forskjellig alt etter om man snakker om små distriktsskoler eller større byskoler. I mindre distriktskommuner er fokuset i større grad på at elevene skal kunne få tilgang til et større sosialt miljø med flere jevnaldrende å spille på. På en del av de minste skolene er det elever som knapt har andre elever på samme alder å være sammen med. I større bykommuner er det i større grad snakk om å slå sammen skoler for å forbygge sosiale forskjeller og segregering av elever, f.eks. med utgangspunkt i ulik sosioøkonomisk eller etnisk bakgrunn.

6.1.5 Skolestruktur som del av større utviklingsprosesser

Argumentene for nedleggelse og sammenslåing inngår i enkelte tilfeller i større utviklings- og planprosesser, der skolestruktur kobles til stedsutviklingsprosesser eller områdeløft.

I Vargstad er skoleprosjektet tett knyttet til et områdeløft i en bydel med levekårsutfordringer. Her handler endringen ikke bare om kapasitet og kvalitet i skoletilbudet, men også om å skape nye møteplasser og bedre fysiske omgivelser. Skolen inngår i en større satsing som omfatter områdeløft og miljøpakke, og forstås både som læringsarena og som motor i byutviklingen, med bilfrie soner, sambruk med idrett og kultur og nye uteområder. I Markstrand knyttes samlingen av ungdomsskoler til utvikling av sentrum, med endrede trafikkmønstre, bussknutepunkt og oppgraderte byrom i tilknytning til skoleanlegget. I disse casene framstilles samlokalisering eller nedleggelse som del av et helhetlig løft for et område, der skolen er én av flere offentlige funksjoner som må ses i sammenheng.

På videregående nivå finner vi i Hovdalen en beslektet, men noe annerledes bruk av slike argumenter. Her kobles sammenslåing og ny lokalisering ikke bare til elevtallsutvikling og økonomisk bærekraft, men også til region- og kommunebygging etter en kommune- og fylkessammenslåing. Den nye videregående skolen beskrives som et nytt regionalt tyngdepunkt og en felles institusjon for den nye kommunen.

6.2 Argumenter mot skolenedleggelse

Argumentene mot skolenedleggelse er i større grad forankret i barns hverdagsliv og i lokalsamfunnets funksjoner, mer enn i økonomiske og strukturelle hensyn. De formuleres særlig i høringsuttalelser, innbyggerinitiativer, medieoppslag, folkemøter og intervjuer med foreldre, elever, ansatte og lokale aktører. På tvers av casene dreier motargumentasjonen seg særlig om barns trivsel og trygghet, reisevei og hverdagslogistikk, skolens rolle i lokalsamfunnet og kritikk av beslutningsgrunnlag og prosess.

6.2.1 Barns hverdag, relasjoner og læringsmiljø

Et gjennomgående utgangspunkt i motargumentasjonen er hensynet til barns trivsel, trygghet og relasjoner. I flere caser framheves små skoler som oversiktlige miljøer med tett voksenoppfølging og god kjennskap mellom elever og ansatte. Dette beskrives som særlig viktig for sårbare barn og for elever med behov for ekstra støtte. Små miljøer oppfattes som mer forutsigbare og trygge, og det understrekes at voksne raskt fanger opp endringer i barns atferd og situasjon.

I denne argumentasjonen knyttes økt skolestørrelse til risiko for økt anonymitet, utenforskap og svekket voksenkontakt. Foreldre og ansatte uttrykker bekymring for at barn på større skoler lettere kan «forsvinne

i mengden», og at det blir vanskeligere å sikre at alle elever blir sett og fulgt opp. I enkelte caser omtales eksisterende små skoler som miljøer der elever som har strevd andre steder, har funnet seg bedre til rette, og skolenedleggelse tolkes som en trussel mot denne typen tilhørighet og stabilitet.

Dette synet på «barnets beste» skiller seg fra begrunnelsene for nedleggelse, der kvalitetsargumentet gjerne er knyttet til robuste fagmiljøer og bredt fagtilbud. I motargumentasjonen vektlegges i større grad kvaliteten i det daglige skolelivet: trygghet, nærhet, kjente voksne og korte, stabile relasjoner mellom hjem og skole.

Et interessant mønster som trer frem på tvers av casene, er at en nokså lik type argumentasjon fremmes for skoler av nokså ulik størrelse. Både skoler som har 10 og 100 elever kan bli sett på som «små» ut fra sin kontekst. Dette tyder på at det stor enighet om at små skoler representerer trygghet for elever, men at det er nokså ulik oppfatning om hva en «liten» skole faktisk er.

6.2.2 Reisevei, tidsbruk og hverdagslogistikk

Reisevei og hverdagslogistikk er et særlig tungtveiende element i motstanden mot skolenedleggelse, spesielt i distriktscasene. Lengre skolevei beskrives ikke bare som et praktisk problem, men som en belastning som påvirker hele barnets daglige tidsbudsjett.

I flere caser, blant annet Kvernbu, Bråtlia og Sønnvika, uttrykkes det en bekymring for at barn vil få betydelig lengre reisetid til skolen, ofte på veier som oppfattes som trafikkfarlige eller utsatt for vanskelige vinterforhold. Det pekes på at lange reiser kan gi mindre tid til lek, fritidsaktiviteter, sosialt samvær og hvile, og at barn kan være borte fra hjemmet store deler av dagen. For de yngste elevene vektlegges også utrygghet ved å måtte ta buss alene, mangelfullt kollektivtilbud og dårlig tilrettelegging for trygg henting og levering.

I Kvernbu rettes det for eksempel kritikk mot forslaget om å legge ned skolen og samle elever i et større tettsted, med henvisning til både reiseavstand, reisetid og vinterføre. Foreldre og lokale aktører problematiserer hvorvidt det er forsvarlig at yngre elever skal ha lange bussturer hver dag, og peker på at dette vil påvirke både trivsel, deltakelse i fritidsaktiviteter og familieliv.

Lignende argumenter finner vi også i noen av de mer sentrale kommunene. I Rundneset uttrykkes det en bekymring for hvilke konsekvenser nedleggelse av nærskolen vil ha for barna som i dag kan gå eller sykle til skolen. Det fryktes at en nedleggelse vil føre til lengre skolevei og økt bruk av buss eller bil, med negativ konsekvens for miljø, fysisk aktivitet og trygghet. Et mangelfullt kollektivtilbud oppleves som spesielt belastende for de minste barna.

Denne typen argumentasjon retter seg direkte mot barnas helse, trivsel og hverdagsliv, og står i kontrast til de mer overordnede økonomiske og strukturelle begrunnelsene for endring. I flere kommuner blir

nettopp reisevei og tidsbruk et hovedpunkt som politikerne må forholde seg til, og som i noen tilfeller bidrar til at opprinnelige nedleggingsforslag svekkes eller endres. Igjen så ser vi på tvers av casene at denne typen argument fremmes i de fleste casene, selv om situasjonen er nokså forskjellig. I noen caser handler det om at elever som i dag kan gå til skolen, må begynne å ta skolebuss til en annen skole som ligger noen få kilometer unna. I andre caser er det snakk om opptil 45 minutter per vei med buss på dårlige og til dels farlige veier. I distriktskommunene med lange avstander blir det problematisert hvor lange reiseavstander det er forsvarlig å utsette små barn for. I enkelte tilfeller har dette veid tyngre enn økonomiske og faglige argument, og vært avgjørende for at skolen er opprettholdt. Samtidig kan det trekkes et skille mellom hva som anses som uønsket, og hva som anses som direkte farlig eller uforsvarlig. Der hvor den nye skoleveien er ansett som farlig, på grunn av rasfare eller trafikkfarlig skolevei, vurderes dette som et særskilt avgjørende argument som skaper lite debatt.

6.2.3 Skolen som del av lokalsamfunnet

Et annet dominerende motargument gjelder skolens rolle i lokalsamfunnet. I flere caser beskrives skolen som en sentral møteplass, identitetsmarkør og del av den lokale infrastrukturen. Dette gjelder særlig i små bygder, men også i byene. Skolen omtales ikke bare som en opplæringsarena, men også en arena for kulturarrangementer, idrett, frivillighet og uformelle møter mellom innbyggere. Skolens betydning for lokalsamfunnet i en distriktskommune kan illustreres med følgende utsagn:

Så det er jo litt fasinende hvordan skolenedleggesdiskusjonene handler egentlig ikke om logikk, det handler jo om følelser. Og det er følelser som ikke nødvendigvis er knyttet til oppveksten, heller, men til bygda. At hvis skolen ryker, så er det ... Det er en viktig aktør i lokalsamfunnet. Det er de som har møtepunktet, de som har bygdekafé, det er de som har juleavslutninger, de har sommeravslutninger, de har grillfester. Det er lokaler som alle bruker til alle konfirmasjoner og dåp og gitemål. Det er et sosialt lim og et møtepunkt for bygda. Det å snakke om å legge ned skole handler om å løse opp den bygda, ikke om elevenes beste og om det er skolekvaliteten som blir vurdert viktigst. Og så er det gjerne de som ikke har unger der nå, men kanskje de som hadde unger der for 20 år siden òg. De har et voldsomt nostalgisk, kjærlig forhold til skolen. Og så har de blitt såpass gamle at de har glemt alt som var negativt. Hvis det var noe negativt, så har vi fått en positiv vri på det likevel.

I distriktskommunene uttrykkes bekymring for at skolenedleggelse vil svekke lokalsamfunnets livskraft. Det argumenteres for at nærskolen er viktig for at barnefamilier skal ønske å bosette seg i, eller bli boende i, bygda. Uten skole fryktes det at bostedsattraktiviteten vil avta, både reelt og symbolsk. Fraværet av skole tolkes som et tegn på offentlig tilbaketrekning og usikker framtid, og knyttes i noen tilfeller til forventninger om lavere boligetterterspørsel, fallende boligpriser og svekket grunnlag for lokale butikker og

tjenestetilbud. Også i byen argumenteres det mot skolenedleggelse med henvisning til ønsket om levende bydeler, tilhørighet og nærscole i gangavstand.

I flere sammenhenger framstår skolen som den siste gjenværende offentlige institusjonen i lokalmiljøet, etter at både offentlige og private tjenester som bank og postkontor er blitt lagt ned. I slike situasjoner oppleves tap av skole ikke bare som en endring i skoletilbudet, men som et brudd i selve lokalsamfunnets infrastruktur og identitet. Lokalsamfunnet beskriver skolen som et «sosialt lim», et sted for bygdekafé, avslutninger, konfirmasjoner og frivillig aktivitet. Motargumentasjonen knytter dermed skolenedleggelse til langsiktige konsekvenser for bosettingsmønstre, lokal økonomi og sosialt fellesskap, langt utover selve skoledriften.

I denne forståelsen framstår skolen som en forutsetning for lokal bærekraft. Den oppfattes som viktig også av innbyggere som ikke har barn i skolen, og argumentasjonen begrunnes ofte med hensyn til bygda fremtid snarere enn med elevenes faglige utbytte alene. Dette bidrar til å forklare hvorfor motstanden mot skolenedleggelse ofte er bredere enn foreldremobilisering, og hvorfor slike saker kan utløse omfattende lokalt engasjement og sterke følelsesuttrykk.

I noen caser formuleres det også et alternativt økonomisk perspektiv fra lokalsamfunnets side. Her understrekes det at investering i nærskolen kan ses som en investering i lokalsamfunnet som på sikt kan bidra til økt tilflytting, stabilisering av elevtall og styrket lokal verdiskaping. I Kvernbu har en næringsaktør uttrykt et ønske om å etablere en nærbutikk i bygda, noe som ikke eksisterer i dag, men informantene gir uttrykk for at aktøren avventer for å se om kommunen satser på videreutvikling i bygda, der å frede nærskolen står sentralt. Motstanderne av nedleggelse etterlyser at slike potensielle gevinster også tas inn i de økonomiske framskrivningene, og ikke bare dagens kostnader og prognoser for nedgang.

I den mer sentrale kommunen Rundneset kommer denne typen argument til uttrykk i kommunens øvrige planverk og strategier. Tettstedet der skolen ligger, er definert som et lokalsenter i kommunens arealstrategi, noe som innebærer at en skole- og barnehagefunksjon i området anses som viktig for områdets attraktivitet som bostedsområde. Samtidig uttrykkes det en tro på at en ny togstasjon i nærheten, som er under utbygging, vil øke attraktiviteten og føre til en vekst utover det de eksisterende befolkningsprognosene viser. Med dette som bakgrunn har kommunen vedtatt å utarbeide en mulighetstudie for området, for å få bedre kunnskap om videre behov og utviklingsmuligheter. En nedleggelse på dette tidspunktet anses dermed som spesielt uheldig, da det ville påvirke behovet for, og konklusjonene i en slik studie.

Lokalsamfunnshensyn er likevel ikke entydig rettet mot bevaring av eksisterende strukturer. I noen bycaser argumenteres det for samlokalisering og nye, større skoler som en del av en strategi for å styrke lokalsamfunn på tvers av tidligere skolekretser, motvirke segregering og skape felles møteplasser. Her brukes lokalsamfunnsperspektivet for å begrunne endring, ikke bare for å forsvare det bestående. Dette illustrerer at lokalsamfunnsperspektivet kan gi støtte til ulike normative forståelser av hva som utgjør et godt og

bærekraftig lokalsamfunn: for noen handler det om å bevare små, oversiktlige enheter, for andre om å samle ressurser og folk for å styre et felles sentrum eller en ny kommune.

6.3 Meninger blant ulike aktører

Når det gjelder aktørbildet, viser casene et relativt tydelig mønster i synspunktene. Argumentene for nedleggelse fremmes i hovedsak av kommuneadministrasjon og politikere blant flertallet i kommunestyret, ofte med støtte i eksterne rapporter og utredninger. Disse aktørene opererer innenfor en rasjonalitet der økonomi, struktur og langsiktig planlegging står sentralt. Motargumentene bæres i større grad av foreldre, lærere, elever og lokalsamfunn, ofte i tett samspill med lokale organisasjoner og i noen tilfeller næringsliv. Opposisjonspolitikere får i flere caser en viktig rolle som talerør for prosesskritikk og rettighetsargumenter, særlig gjennom bruk av formelle virkemidler, og i noen caser er det flertallet i kommunestyret som står i opposisjonen til kommuneadministrasjonens forslag.

Et gjennomgående trekk i materialet er at motstanden mot skolenedleggelse ikke nødvendigvis innebærer en fullstendig avvisning av de strukturelle utfordringene kommunen står overfor. I enkelte caser uttrykkes det forståelse for at elevgrunnet er lite, og at dagens situasjon kan være vanskelig å opprettholde på lang sikt. Motstanden retter seg i større grad mot tempo, prosess, dokumentasjon og mangel på kompenserende tiltak enn mot selve erkjennelsen av utfordringene. Dette nyanserer bildet av konflikten og viser at uenigheten ofte handler om hvordan omstilling gjennomføres, snarere enn om behovet for omstilling i seg selv. Dette tema vender vi tilbake til i kap. 7 som nærmere beskriver gjennomføringen av prosessene og konfliktene som oppstår.

I små lokalsamfunn i distriktene lever man med andre utfordringer og en annen hverdag enn i større tettsteder og byer. Små bygder og tettsteder vektlegger andre argumenter og grunnprinsipper for å beholde en skole. På mindre steder kan det virke som om aktørene i større grad aksepterer at læringsmiljø, kompetansenivå eller standard på bygningsmassen ikke nødvendigvis prioriteres høyest, men avveies mot ønsket om å opprettholde et skoletilbud for elevene og samlingspunkt for lokalmiljøet. Skole som et lokalt samlingspunkt og identitetsbærer veier såpass tungt i små bygder at det kan prioriteres over andre viktige faktorer rundt skolemiljøet. I slike tilfeller kan det virke som om lokalskolen er spesielt viktig for lokalsamfunnet grunnet skolens essensielle funksjoner utover det pedagogiske. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle i større lokalsamfunn der andre lokale institusjoner dekker noen av disse behovene.

Et særskilt trekk ved casene er at det i liten grad lar seg gjøre å identifisere klare, partipolitiske mønstre i synet på skolenedleggelser. Snarere enn å følge tradisjonelle høyre–venstre-akser, ser holdningene i flere saker ut til å være strukturert langs geografiske skillelinjer, der tilhørighet til bygd eller område i praksis får større betydning enn partitilknytning. Representanter fra samme parti kan dermed havne på ulike sider i striden, avhengig av hvilken skole som berøres, og hvilke lokalsamfunn som opplever å stå i fare for å

miste en viktig institusjon. Skolestruktursaker får også tydelige utslag i lokale valgkamper, der enkelte lister og kandidater profilerer seg eksplisitt på motstand mot nedleggelser eller omorganiseringer. I noen kommuner ser vi at dette har bidratt til etablering av nye politiske konstellasjoner, som bygdelistene i Hovdalen. Dette illustrerer at skolestrukturspørsmål også får betydning for lokal politisk dynamikk.

6.4 Oppsummering: argumenter

På tvers av casene framstår skolenedleggelse som komplekse og konfliktfylte beslutningsprosesser der ulike aktører legger til grunn ulike forståelser av hva som er et legitimt kunnskapsgrunnlag, og hvilke hensyn som skal veie tyngst. Argumentene for nedleggelse er i hovedsak forankret i et administrativt og planorientert perspektiv der økonomisk bærekraft, demografisk utvikling, fagmiljø og kvalitet, skolebygg og sosialt fellesskap står sentralt. I distriktskommunene knyttes økonomi særlig til mange små enheter, høye kostnader per elev og begrenset handlingsrom, mens bykommunene i større grad vektlegger overkapasitet, vedlikeholdsetterslep og behov for å redusere samlet bygningsmasse. Demografiske argumenter brukes gjennomgående for å vise at dagens struktur er sårbar, enten gjennom varig lave eller fallende elevtall i distriktene eller gjennom behov for å tilpasse kapasiteten til prognoser i byene. Kvalitets- og fagmiljøargumenter handler om rekruttering av kvalifiserte lærere, mulighet for kollegialt samarbeid og tilgang til spesialiserte tilbud, og er ofte tett vevd sammen med økonomiske hensyn. Tilstanden på skolebygg brukes som begrunnelse for samlokalisering eller nedleggelse, særlig der vedlikehold og oppgradering framstår som kostnadskrevende. I noen bycaser inngår skolestruktur som del av større utviklingsprosesser der skoleprosjekter kobles til områdeløft og stedsutvikling.

Motargumentene mot skolenedleggelse er i større grad forankret i barns hverdagsliv og lokalsamfunnets funksjoner. Her vektlegges barns trivsel, trygghet og relasjoner, og små skoler framheves som oversiktlige miljøer med tett voksenoppfølging. Økt skolestørrelse knyttes til risiko for anonymitet, utenforskap og svekket voksenkontakt. Reisevei og hverdagslogistikk er et sentralt tema, særlig i distriktene, der lengre reisetid beskrives som belastninger som påvirker barns tidsbruk, trivsel og familieliv. Skolens rolle som møteplass, identitetsbærer og del av lokalsamfunnets infrastruktur løftes fram, og nedleggelse kobles til frykt for svekket bosetting, lokal aktivitet og framtidstro. En viktig del av motargumentasjonen retter seg også mot beslutningsgrunnlag og prosess, med kritikk av økonomiske beregninger, elevtallsprognoser, vurderingen av barnets beste og mangelfull medvirkning. Samlet viser casene et komplekst argumentasjonsbilde der uenigheten ofte handler om hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt, og hvordan beslutninger begrunnes og gjennomføres.

7. Gjennomføring og utfordringer i skolestrukturprosesser

I de fleste casene initieres prosessene rundt endringer i skolestrukturen gjennom formelle plan- og utredningsløp, ofte forankret i økonomiplaner, skolebruksplaner eller andre overordnede styringsdokumenter. Som vist i kapittelet over, er det særlig langsiktige økonomiske og demografiske utviklingstrekk, som kommunene i begrenset grad opplever å kunne påvirke, som danner utgangspunkt for vurderingene. Sett fra administrasjonens og ofte også det politiske flertallets perspektiv, framstår endringer i skolestrukturen som nødvendige for å sikre bærekraftig drift, og som del av en bredere prioritering på tvers av kommunale tjenesteområder. Disse overordnede premissene legger rammene for den videre prosessen.

Når forslagene sendes på høring, møter den administrativt forankrede argumentasjonen ofte et bredt spekter av motargumenter. Høringsfasen blir dermed et kritisk punkt der ulike forståelser av læringsmiljø, barnets beste, lokalsamfunnets betydning og hverdagslogistikk kommer til uttrykk.

Casene viser samlet sett at prosessene rundt skolestrukturendringer, både før og etter vedtak, sjelden følger en rettlinjet utvikling. Prosessene preges snarere av komplekse forløp, med flere runder av utredninger, høringer, politisk behandling og omkamper, der ulike hensyn vurderes og diskuteres underveis.

Når vedtak først er fattet, flyttes prosessen fra argumentasjon til gjennomføring, noe som åpner for nye muligheter for både tillitsbyggende og tillitsvekkende prosesser. Implementeringsfasen framstår i flere caser som særlig sårbar, fordi beslutningene da får konkrete konsekvenser for elevenes og de ansattes hverdag. Skolesammenslåinger innebærer endringer i skolevei, sosiale relasjoner, organisering av undervisning og arbeidsforhold, og i noen tilfeller også midlertidige løsninger med flytting og oppsplitting av elevgrupper.

De følgende avsnittene går nærmere inn i hvordan disse prosessene faktisk utspiller seg i praksis, og hvilke konsekvenser de får for berørte aktører og lokalsamfunn. Først analyseres hvordan motstand, konflikt og langvarige prosesser setter spor i lokalsamfunn og former opplevelsen av legitimitet og tillit. Deretter undersøkes maktforhold og erfaringer med medvirkning, herunder hvordan formelle medvirkningsarenaer i mange tilfeller oppleves som symbolske. Videre drøftes striden om kunnskapsgrunnlaget som legges til grunn for beslutningene, før analysen belyser mobilisering som politisk strategi når etablerte påvirkningskanaler oppleves som utilstrekkelige. Avslutningsvis tematiseres de personlige omkostningene og rolle dilemmaene som slike prosesser kan medføre for foreldre, ansatte, skoleledere og lokalpolitikere.

7.1 Motstand, konflikt og sår i lokalsamfunn

Skolenedleggelse er blant de mest konfliktfylte beslutningene kommuner fatter. Med erfaring fra forskning på skolenedleggelser og kommunale omstillingsprosesser, var forskningsteamet bak denne rapporten forberedt på at saker om skolenedleggelser som regel er konfliktfylte, slik annen forskning også har vist. Likevel ble vi overrasket over intensiteten i konflikten i flere av casekommunene, og sporene konfliktene satte i enkeltindivider og lokalsamfunn. På tvers av casene framstår det tydelig at slike saker ikke bare handler om struktur, økonomi og effektivitet, men om identitet, tilhørighet og framtidsforventninger. Hvordan prosessen organiseres, kommuniseres og gjennomføres, får derfor stor betydning for hvordan beslutningen oppleves, både underveis og i ettertid. Erfaringene som kom frem i intervjuene i casekommunene, viser at prosessen i seg selv ofte blir avgjørende for om utfallet aksepteres som legitimt, delvis uavhengig av om skolen faktisk legges ned eller bevares.

Skolenedleggesprosesser kan dermed, i mange tilfeller, forstås som en form for demokratisk stresstest, der kommunens evne til å håndtere konflikt, usikkerhet og motstridende hensyn settes på prøve. I denne sammenhengen er ikke prosessen et nøytralt bakteppe, men en aktiv faktor som former både konfliktintensitet, tillit og langsiktige relasjoner mellom kommune og lokalsamfunn.

7.1.1 Prosessens varighet og lokalpolitiske rammevilkår

Et gjennomgående trekk i casene er at skolenedleggesprosesser ofte oppleves som langvarige og arbeidsmessig og emosjonelt krevende. For foreldre og ansatte beskrives prosessene ofte som perioder preget av uro, venting og usikkerhet. Usikkerheten handler ikke bare om skolens framtid, men også om barnas hverdag når den fremtidige skolesituasjonen er uavklart, ansattes egen arbeidssituasjon og lokalsamfunnets videre utvikling.

Særlig belastende er prosesser som går over mange år, med gjentatte utredninger, nye politiske flertall i kommunestyret og skiftende signaler. I slike tilfeller kan det oppleves som om skolen aldri er «trygg», selv når den formelt sett er bevart. I flere av casene har prosessen gått over mange år, med flere runder hvor skoler er vurdert lagt ned slik en forelder uttrykte det i intervju: *«Med alle de her sakene som har vært oppe. Altså, det ligger på en måte som et teppe over hele bygda. Alle vet at det kommer. Det kommer opp igjen og opp igjen. Vi går bare og venter på det».*

Denne formen for vedvarende usikkerhet beskrives som belastende. Mange av informantene (foreldre og ansatte i skolen) opplever prosessene som fragmenterte og etterspør mer langsiktige og helhetlige kommunale handlingsplaner, med lengre perspektiver enn kommunestyrets fireårige valgcykluser.

Lokalpolitikere som endrer kurs for skolestrukturen og ser det nødvendig å legge ned skoler, uttrykker på sin side frustrasjon over at tidligere politiske flertall i kommunen har tatt feil beslutninger i skolestruktursaker, eller ikke har «turt» å gjøre de nødvendige grepene, av frykt for å miste velgeroppslutning. En av ordførerne vi har intervjuet, omtaler slike lokalpolitikere som «*godværspolitikere*», forstått som folkevalgte som unngår upopulære og konfliktskapende beslutningsprosesser. Samme ordfører påpeker at en faktor som spiller inn i de politiske prosessene, er kommunens styringsflertall. I mange kommuner er beslutningsprosessene preget av svært små styringsflertall, ofte med kun én stemmes overvekt, noe som kan gjøre det vanskelig å fatte politisk upopulære vedtak. I en annen kommune ga politikerne uttrykk for at skolenedleggelse, selv om de anså dem som nødvendige på sikt, ble vanskelig å gjennomføre fordi partiprogrammer forpliktet dem til å opprettholde dagens skolestruktur. Dette låste debatten og gjorde at skolestruktursaken ofte handlet mer om politiske løfter enn om faglige vurderinger. Informanter i denne kommunen erkjenner selv at de skyver problemene foran seg, og at dette kan føre til at utfordringer blir større i fremtiden. Eksemplet illustrerer tydelig hvordan frykten for å miste velgerstøtte kan bli avgjørende for beslutningene.

Samtidig som langvarige prosesser og skiftende politisk kurs kan føre til frustrasjon, skaper det også betydelig frustrasjon når prosesser og vedtak om endringer i skolestrukturen gjennomføres over (for) kort tid. Da øker risikoen for at innbyggerne opplever at beslutningene tas over hodet på dem, og at de praktiske, sosiale og pedagogiske følgene av skolenedleggelsen oppleves som lite gjennomtenkte både for berørte elever, foreldre, lærere og skoleledere. I en av casekommunene hadde kommunen vedtatt å slå sammen to av kommunens ungdomsskoler i et nytt skolebygg, som ble bygd som følge av vedtaket. Til tross for noe innledningsvis motstand mot beslutningen, beskriver samtlige informanter i kommunen, som var involvert, prosessen rundt dette vedtaket som en god prosess. De berørte partene fikk komme med innspill og bidro til utformingen av de nye skolebygget, medvirkningsprosessen opplevdes som reell, og lærere og elever var forberedte på sammenslåingen. Så endret et nytt flertall i kommunestyret planene noen år senere og vedtok, bare fem måneder før planlagt skolestart, at den nybyggede ungdomsskolen i stedet skulle bli barneskole. Dette var en beslutning som av mange innbyggere i byen ble oppfattet som en plutselig «politisk hestehandel». Posisjonen derimot mente at det opprinnelige vedtaket om skolesammenslåing i et nybygg var resultat av et lite gjennomtenkt benkeforslag, uten helhetlig og fremtidsrettet analyse av kommunens skolestruktur. En informant omtalte det som «*manglende impuls kontroll i kommunestyret*». Det ble derfor nye runder med skolestrukturprosess, utredninger og vedtak, som til slutt resulterte i sammenslåingen av fire ungdomsskoler. Resultatet av kommunens kursendring vekket stor frustrasjon blant foreldre, ansatte og elever som var forberedt på det første vedtaket, og som plutselig måtte omstille seg til en annen skolefremtid. Den korte tidshorisonten for beslutningen, og fra beslutning til iverksettelse, fikk også store praktiske konsekvenser. Alt måtte endres og alle praktiske løsninger måtte være på plass til skolestart, inkludert å bygge om en ungdomsskole til barneskolestandard.

Også i andre kommuner og vedtak ser vi eksempler på at prosessene kjøres igjennom så raskt at det medfører ikke bare stor frustrasjon, men også store praktiske utfordringer. Det dreier seg om elever som må

flytte inn i skoler før de er ferdig bygd, eller omplasseres i midlertidige, mangelfulle bygg, lærere som opplever å ikke få tid nok til å planlegge både de praktiske og de pedagogiske forhold rundt en skolesammenslåing, eller brukbart og verdifullt inventar som kastes som søppel fordi en skole skal rives uten at det er tatt høyde for hva som skal gjøres med inventaret. I ett tilfelle åpnet en ny skole etter skolesammenslåing uten at rektor hadde dør til kontoret sitt fordi bygget ikke var klart. I flere tilfeller har rektorer og lærere opplevd at de må bruke sin egen fritid og sommerferie for å nå i mål med praktiske tilpasninger, fordi det ikke er tatt høyde for denne delen av prosessen – og uten at de ansatte har fått lønnsmessig kompensasjon for dette. I flere av kommunene beskrev informanter at det i hovedsak var rektorenes ekstra innsats som gjorde at overgangen fra politisk vedtak til åpning av ny skole faktisk fungerte. Gjennomføringen fremstår dermed som sterkt avhengig av ansattes vilje til å ta ansvar utover ordinær arbeidstid, snarere enn av systematisk tilrettelegging eller støtte fra kommuneledelsen.

Samlet sett viser analysene at både langvarige og raske skolestrukturprosesser kan skape betydelig belastning for de berørte. Disse dimensjonene utelukker ikke hverandre, ettersom prosesser kan strekke seg over mange år, samtidig som enkeltvedtak kan iverksettes innenfor korte tidsrammer – som da blir en ytterligere belastning, både praktisk og emosjonelt. Analysene viser også at lokalpolitiske rammevilkår, som små styringsflertall, skiftende politisk kurs og muligens ønsket om å bli gjenvalgt, har stor betydning for hvordan prosessene utvikler seg.

7.1.2 Makt og (symbolsk) medvirkning

Et sentralt funn på tvers av casene er at skolenedleggingsprosesser ofte oppleves som asymmetriske maktforhold. I mange kommuner er det en felles erfaring at administrasjonen og det politiske flertallet kontrollerer problemdefinisjonen, tempoet og tilgangen til informasjon, mens foreldre og lokalsamfunn i stor grad må forholde seg til ferdig formulerte forslag. Når forslag om nedleggelser presenteres som økonomisk uunngåelige, opplever mange at handlingsrommet er illusorisk. Også selv om kommunene legger opp til formell medvirkning, gjennom høringer, folkemøter, samarbeid med FAU, lærere med mere, oppleves det i mange tilfeller som en symbolsk medvirkning, der utfallet allerede er gitt, og ikke som en arena for reell påvirkning. Denne erfaringen går igjen både blant foreldre, elever, lærere og rektorer slik en FAU-representant formulerer det i intervju:

Så det ble lagt fram som at vi skulle ha innvirkning på det som skulle skje og ha meninger om det, men sett i ettertid så var vel dette mer sånn symbolske møter som allerede var besluttet i realiteten. Og ingenting av det vi kom med, ble hensyntatt i det hele tatt.

Nettopp denne erfaringen, at medvirkningsmøter oppleves som proforma, og at man bes komme med innspill, hvorpå ingen av innspillene blir hensyntatt, ser vi i flere av casekommunene og blant

flere aktørgrupper. En tidligere tillitsvalgt for lærere beskriver medvirkningsprosessen på liknende vis:

Men [denne] kommune har en interessant ledelsesstil. Drøfting betyr informasjon. De kommer og forteller at de har bestemt at det skal bli sånn her og sånn her. «Takk, nå har vi drøftet dette. Hejdå!» Så ingen reelle drøftinger, det er bare enveisinformasjon.

Som nevnt i casebeskrivelsene (kapittel 5), førte erfaringen av manglende medvirkning til at de tillitsvalgte i en kommune valgte å trekke seg helt fra samarbeidsmøtene, som en protest mot prosessen, da fire ungdomsskoler skulle slås sammen. De opplevde at uansett hva de kom med av faglig velfunderte innspill angående organiseringen av den nye skolen, så ble de aldri hørt. I en annen kommune fikk lokalbefolkningen kun noen få uker, midt i jule- og nyttårstiden, til å gi innspill til et kommunalt forslag om omfattende endringer i skolestrukturen. Dette ble av mange oppfattet som useriøst, og ikke som en reell invitasjon til medvirkning.

Når det gjelder barns medvirkning og innflytelse på prosessen, opplever flere av informantene (særlig foreldre og elever selv) at dette i kanskje enda høyere grad blir proforma – at elevene blir hørt gjennom overfladiske prosesser der målet er å dokumentere at de er blitt hørt, fremfor å bruke deres innspill til å forme beslutninger og prosess – eller at de slett ikke høres i det hele tatt. Dette tema vender vi tilbake til i kapittel 8 som omhandler barnets beste, og i kapittel 9 som handler om elevers egne erfaringer.

Disse eksempler viser at prosessen i seg selv, og ikke bare selve vedtaket, kan svekke legitimiteten når en skolenedleggelse gjennomføres. Den gjennomførte medvirkningen oppleves i disse tilfellene mer som en styringsteknikk som benyttes til å legitimere prosessen formelt sett, fremfor som et reelt demokratisk virkemiddel. Dette skaper grunnleggende mistillit, skjerper konfliktlinjene og forsterker opplevelsen av asymmetriske maktforhold, der kommunen fremstår som en dominerende maktutøver snarere enn som en demokratisk arena.

Omvendt ser vi også eksempler på saker som kan styrke tilliten til lokalpolitiske prosesser. I én av kommunene beskriver FAU-representanten prosessen rundt skolesammenslåingen av to skoler som god fordi den var preget av tidlig involvering, reell dialog og tydelig mulighet for påvirkning. Allerede i innledende fase ble foreldre invitert til åpent allmøte med politikere, der ulike alternativer ble lagt fram og innbyggeren fikk anledning til å diskutere saken før den demokratiske prosessen ble tatt videre i bystyret. Etter at vedtaket var fattet, ble foreldreutvalgene aktivt inkludert i den videre planleggingen, blant annet gjennom konkrete innspill til utforming av både skolebygg og pedagogiske løsninger. Denne kombinasjonen av en forutsigbar beslutningsprosess og reell medvirkning i gjennomføringsfasen bidro til å snu en viss initial motstand til en mer konstruktiv innstilling, og til at sammenslåingen ble opplevd som et felles prosjekt snarere enn et påtvunget vedtak. Det skal samtidig nevnes at avstanden mellom skolene som ble slått sammen, var relativt kort - om lag én

kilometer - noe som trolig også bidro til at endringen ble opplevd som mindre inngripende enn i andre tilfeller. Informanten fremhever at prosessen styrket tilliten til lokalpolitiske beslutninger.

Samlet sett viser empirien at medvirkning i saker om skolenedleggelse ikke primært handler om hvorvidt formelle medvirkningsarenaer er etablert, men om hvorvidt disse arenaene gir faktisk innflytelse på problemforståelse og utforming av løsninger, noe som i avgjørende grad påvirker både opplevelsen av makt, legitimitet og tillit til lokale demokratiske prosesser.

7.1.3 Strid om kunnskapsgrunnlaget

I casekommunene hvor forslag om eller vedtak av skolenedleggelser er preget av et høyt konfliktnivå, er det et fellestrekk at selve kunnskapsgrunnlaget som kommunen legger til grunn for de planlagte skolestrukturendringene, blir gjenstand for uenighet og bestrides av motstanderne. Sett fra motstandernes side betviles det om kommunens beregninger og demografisk-økonomiske prognoser er korrekte og nøytrale, og om kommunen spiller med åpne kort. Sett fra kommuneadministrasjonens side oppfattes det som at motstanderne ikke aksepterer fakta, slik en kommunedirektør uttrykker det (på spørsmål om hva som var mest utfordrende i en prosess om skolestruktur):

Den største utfordringen var å formidle og få aksept for fakta. Når vi la frem faktiske tall på barneutviklingen, vi la frem prognoser basert på SSB, vi la frem areal- og økonomiberegninger – så ble alle disse trukket i tvil. [...] Og det skjer i alle kommuner, at den taktikken som er, og som vi ser i det offentlige ordskiftet nå – at *fakta* har fått mindre betydning. Retorikken er mye viktigere enn fakta.

Denne kommunedirektøren konkluderer at kommunen i fremtidige prosesser må være enda flinkere til å kommunisere faktagrunnlaget på en tydelig og gjennomarbeidet måte, og legge opp til prosesser der man må prøve å få motstandere til i større grad å akseptere fakta. Som vedkommende sier, «hvis vi ikke har noe fakta vi kan være enige om, så blir det veldig vanskelig å ha et grunnlag for beslutninger».

Motstanderne, på sine side, mener ikke at de ignorerer fakta, men de betviler ofte selve beregningene og stiller spørsmål ved om de beregnede innsparingene ved skolenedleggelse, er reelle. Vi ser både eksempler på at arealutregninger betviles (mer om dette i avsnittet under), og at motstanderne argumenterer for at de beregnede besparelsene ikke holder stikk, fordi de ikke tar nok høyde for samtlige omkostninger som følger av en skolenedleggelse – som for eksempel trafikale tilpasninger av skolevei til mottakerskole eller nødvendige oppgraderinger av skolebygg eller utearealer.

I flere av casekommunene har motstanderne en opplevelse av at kommunen ikke opererer med åpenhet om kunnskapsgrunnlaget, og dette er en faktor som øker konfliktnivået. Det fremkommer

også i flere av sakene at foreldre og andre motstandere opplever at kommuneadministrasjonen bevisst tilbakeholder informasjon i form av sentrale beregninger som inngår i analysegrunnlaget for skolestruktursakene. I ett tilfelle fikk en foreldregruppe ikke svar på sin forespørsel om innsyn, og saken gikk så langt at Statsforvalteren til slutt vurderte manglende svar fra kommunens side som en nektelse av innsynsbegjæringen. Fra de engasjerte innbyggernes perspektiv tolkes slik manglende åpenhet som at kommunen har noe å skjule, noe som kan skape mistillit, ikke bare til den konkrete beslutningsprosessen, men til det lokaldemokratiske og administrative systemets legitimitet mer generelt.

7.1.4 Mobilisering

Når de formelle påvirkningskanalene erfares som proforma, kan protest og mobilisering oppleves som de eneste reelle påvirkningskanalene. I flere av casekommunene har kampen mot endret skolestruktur ført til omfattende mobilisering. Foreldre, FAU, bygdelag, aksjonsgrupper og ansatte i skolen protesterte gjennom ulike former for kollektiv mobilisering, som underskriftskampanjer, fakkeltog, markeringer i det offentlige rom, medieinnlegg og direkte kontakt med lokalpolitikere i forsøk på å påvirke beslutningsprosessene. Slik mobilisering kan forstås både som en naturlig del av politisk strid om fremtiden til lokalsamfunn, og som et forsøk på å gjenvinne handlingsrom i prosesser som oppleves som lukkede og forhåndsavgjorte.

Flere av foreldrene og FAU-representantene vi har intervjuet, beskriver at mobiliseringen mot skolenedleggelse i praksis ble en fulltidsjobb, ved siden av ordinært arbeid. En av informantene beskriver hvordan mobiliseringsarbeidet i lokalsamfunnet utviklet seg til en høyt profesjonalisert innsats, der foreldregruppa tok i bruk et bredt spekter av kompetanser internt. De organiserte målrettet mediearbeid og nådde ut i både lokal og nasjonal presse, inkludert TV og sosiale medier. Personer med bakgrunn fra kommunikasjon, journalistikk og juss bidro til å utforme budskap, skrive innlegg og vurdere lovverk, mens andre brukte teknisk kompetanse og lokale nettverk for å kvalitetssikre og utfordre kommunens kunnskapsgrunnlag og nå fram til politiske beslutningstakere. De oppfordret også innbyggere til å skrive høringssvar og tilbød å hjelpe folk med å formulere deres synspunkter. I tillegg ble det gjennomført en dugnad der en skole ble pusset opp for store verdier, gjennom spleis og spons fra lokalt næringsliv. FAU-representanten fra denne kommunen forteller at vedkommende nå «[...] får e-post fra veldig mange FAU-ledere rundt omkring i det ganske land som har lest om vår sak og spør om tips». I flere caser ser vi også at foreldre oppsøker ekstern profesjonalisert bistand, for eksempel via interesseorganisasjoner som Landslaget for nærmiljøskolen. Mobiliseringen får dermed et omfang som går utover lokalsamfunnet og kobler foreldre- og aksjonsgrupper sammen nasjonalt.

I flere casekommuner har medlemmer av foreldreaksjonsgrupper eller lokalbefolkningen valgt å gå aktivt inn i lokalpolitikken for å påvirke beslutningsprosessen rundt skolestruktur innefra. I én kommune valgte

en foreldregruppe en strategi hvor de fordelte seg i ulike opposisjonspartier, og flere ble valgt inn ved påfølgende kommunevalg. I en annen kommune gikk en innbygger fra den berørte bygden, uten tidligere politisk erfaring, til valg på bakgrunn av skolesaken og ble til og med valgt inn som varaordfører. I en tredje kommune ble det dannet en bygdeliste til kommunevalg der skolestruktursaken var den bærende saken for opprettelsen.

Mobiliseringen som foregår imot skolenedleggelse, fremstår dermed som omfattende, koordinert og preget av et bevisst forsøk på å påvirke politiske aktører gjennom saklighet og profesjonelle strategier. I ett tilfelle opplyser en ordfører vi har intervjuet, at en lokal FAU-gruppe har hyret et advokatselskap for å prosedere med henblikk på barnets beste i kampen mot kommunens vedtak om skolenedleggelse – en strategi denne ordføreren ser som en uheldig «*jussifisering*» av politikken.

Som casebeskrivelsene viser, var mobiliseringen mot skolenedleggelse i flere kommuner vesentlig for det endelige vedtaket. I ett case bidro motstandernes omfattende ressursinnsats til at flere av skolene som opprinnelig var foreslått nedlagt, til slutt ble bevart etter en intens politisk prosess. Foreldregruppen i denne kommunen mente kommunens arealplanberegninger var feilaktige, og la frem alternative beregninger som utfordret kommuneadministrasjonens analysegrunnlag. Dette krevde omfattende ressurser, idet de måtte skaffe plantegningene over skolene og gjøre nye tekniske utregninger hvor de tok høyde for at det også skal være lærere i hvert klasserom, samt dører, vinduer, skap og vask – forhold som kommuneadministrasjonen ifølge FAU ikke hadde tatt høyde for i sine beregninger. De utfordret også kommunens tekniske vurdering av skolebyggets tilstand. Samtidig hadde foreldregruppen mange møter med politikerne og fremla deres egne analyser for dem i forsøk på å påvirke beslutningsprosessen. En FAU-leder beskriver utfallet av saken som følger:

Og så tror jeg jo at til syvende og sist så var det nok det økonomiske som gjorde at ikke politikerne la ned skolene fordi det kom til å bli dyrere å gjøre det. Men jeg tror at hvis ikke vi hadde mobilisert, og hvis alle hadde sittet stille i båten på alle skolene, så hadde jo ei skole blitt lagt ned. Det er jeg nesten sikker på. Så det er jo 100 % sikkert at det er foreldreengasjementet som har gjort at fakta har kommet på bordet, egentlig. Og så føler jeg at beslutningen om å ikke legge ned skoler er basert på den fakta som er kommet frem. Men det er det vi foreldre som har synliggjort for politikerne.

Ordføreren i denne kommunen medgir at foreldreengasjementet indirekte ble utslagsgivende fordi det medførte at nye fakta og opplysninger kom på bordet. I ordførerens vurdering er dette ikke problematisk, men snarere en del av et sunt lokaldemokrati der prosessen fører til bedre beslutninger: *«Det viser at sånne åpne prosesser - selv om noen oppfatter det som unødvendig mye turbulens - at det faktisk går an å påvirke prosesser med fakta og opplysninger. Så man får en bedre beslutning til slutt.»*

FAU-lederen i denne kommunen opplever at prosessen har ført til økt tillit til lokalpolitikere i lokalsamfunnet - man gikk fra en dypt frustrerende situasjon der medvirkningsprosessen opplevdes som proforma,

til en opplevelse av at man faktisk ble møtt av politikerne og at de var reelt interesserte i å høre på dem. Dette illustrerer hvordan slike prosesser kan virke i to retninger – de kan undergrave tilliten til det lokaldemokratiske systemet, men også bidra til å bygge den opp. I dette tilfellet hang utfallet naturligvis sammen med at forslaget om å legge ned skolen ble trukket tilbake, og at foreldregruppa opplevde å få gjennomslag for sine analyser og innspill – de opplevde å gå vinnende ut av kampen. De satt imidlertid igjen med veldig lav tillit til kommuneadministrasjonen, som de mente ikke spilte med åpne kort og ikke var villig til å legge alle beregninger frem.

Flere av kommunedirektørene vi har intervjuet (på tvers av kommuner) oppfatter på sin side dels at tilliten til administrasjonen og dens fagkompetanse forvitrer når befolkningen opptrer som et «kontrollutvalg», dels at kommuneadministrasjonen i noen tilfeller kastes under bussen ved å få ansvaret for upopulære grep som i realiteten er initiert av politikerne. Som en uttrykker det: *«Politikerne tør ikke å si rett ut at nei, men vi stoler på de beregningsgrunnlagene»*. En lokalpolitiker i en annen kommune beskrev en virkelighetsforståelse der kommuneadministrasjonen og kommunestyret sitter med samme kunnskapsgrunnlag, men trekker motsatte konklusjoner: *«Og til tross for rådmannen sine og Statistiske sentralbyrås prognoser, så satt vi i formannskapet og mente at det var motsatt utvikling i alle disse skolekretsene»*.

7.1.5 Forventningsgap eller feilprioritering?

I kommunene der skolenedleggesdebatter og prosesser blir konfliktfylte trer det frem et tydelig mønster av kolliderende problemforståelser og motstridende forventninger til forvaltningen av lokalsamfunnets fremtid. Flere av de politiske aktørene vi har intervjuet, mener at manglende aksept for vedtak om skolenedleggelse henger sammen med et forventningsgap mellom hva foreldre forventer at kommunen skal kunne tilby, og hva kommunen faktisk har handlingsrom til innenfor sine økonomiske rammer. I politikerne og kommuneadministrasjonens problemforståelse tolkes behovet for skolenedleggelse som et *strukturelt premiss* – som beskrevet i avsnittet om argumenter dreier deres problemforståelse seg om økonomi, demografi, kapasitetsutnyttelse og langsiktig bærekraft. Motstanden tolkes da ofte som et uttrykk for at lokalbefolkningen ikke godtar realitetene. *«Det er jo ingen politikere som synes det er gøy å legge ned skoler»*, som en ordfører sa.

Foreldre og lokalsamfunn derimot, tolker først og fremst situasjonen gjennom *verdipremisser*: Nærskolens betydning for tilhørighet og sted, identitet, lokalt fellesskap, trivsel og barns behov for trygghet og kontinuitet i livet. Slik sett handler konfliktlinjene ikke bare om ulike perspektiver eller argumenter, men om grunnleggende ulike problemforståelser. Motstanderne, som oftest foreldre og ofte også ansatte i skolen, oppfatter kommunens perspektiv som teknokratisk og følelsesmessig avkoblet. *«Man får følelsen av at det sitter en byråkrat der som bare sitter og regner på pulter og elever, og hvor mange vi får stappet inn i dette bygget»*, som en forelder uttrykker det. En rektor i en annen kommune bruker begrepet *«grisefføspedagogikk»* for å beskrive

kommunens rasjonale, som i dette perspektivet dreier seg om å få flest mulig «griser» (elever) inn i fjøset for å spare penger, og uten hensyn til barnets beste.

Flere informanter påpeker at verdien av et levende lokalmiljø eller en levende bydel, hvor skolen ses som sentralt omdreiningspunkt, ikke kan gjøres opp i kroner og ører, og at denne betydningen dermed ikke inngår i politikernes regnestykke-logikk. På samme måte som mange foreldre og skoleansatte oppfatter kommunens problemforståelse som avkoblet teknokrati, opplever kommunen/politikerne at motstanderne av skolenedleggelse er styrt av følelser, uten blick for det helhetlige utfordringsbildet: *«det er veldig mye følelser og lite rasjonale i dette»*, som en ordfører formulerte det.

Det er imidlertid mange av motstanderne som anerkjenner kommunens behov for besparelser og at den demografiske utviklingen fordrer at det må gjøres endringer i skolestrukturen, men som mener at prosessen er udemokratisk, og at vedtakene ikke tar nok høyde for mer helhetlige spørsmål om lokalsamfunnets rolle og hvilken by eller bygd man ønsker å ha i fremtiden. Begge parter oppfatter altså at «motstanderne» har et snevert perspektiv på problematikken, uten helhetstenkning. Ordførere og kommuneadministrasjon oppfatter på sin side dette som en «not in my backyard»-mentalitet – altså at innbyggerne er langt mer tilbøyelige til å godta endringer når de ikke selv rammes av dem. Videre påpeker flere ordførere at når ressurssterke foreldregrupper vinner frem, blir det på bekostning av andre tjenestetilbud, og da gjerne helse- og omsorgsektoren, i en tid der den demografiske utviklingen krever at det forflyttes penger fra oppvekstsektoren og over til eldreomsorg.

Empiren fra våre caseundersøkelser illustrerer altså at konfliktlinjene preges av et *problemforståelsesgap*, der partene gjensidig delegitimerer hverandres perspektiver. Når politikere oppfatter motstanden som emosjonell, og motstanderne oppfatter kommunens perspektiv som teknokratisk og avhumanisert, forsterkes konflikten og tilliten svekkes. I sum peker dette mot en grunnleggende utfordring for lokaldemokratiet: Når aktørene tolker både problemet og hverandres intensjoner gjennom ulike normative linser, blir det desto mer vanskelig å etablere en felles plattform for beslutninger.

7.1.6 Personlige omkostninger og rolledilemmaer

Et sentralt funn i caseundersøkelsene er at skolestruktursakene og måten prosessene gjennomføres på, medfører rolledilemmaer og personlige omkostninger på flere nivåer og blant flere aktørgrupper.

Et aspekt er selve debatten som ofte blir hard og personrettet, i både lokalpresse og sosiale medier. Et annet aspekt er konsekvensene av de harde konfliktlinjene, mistilliten og følelsen av maktesløshet som er beskrevet i avsnittene over. Enkelte av aktørene vi har intervjuet, har sagt opp sin stilling som en direkte eller indirekte konsekvens av vedtak om skolenedleggelse på grunn av måten prosessen ble gjennomført på, eller på grunn av den negative stemning i lokalmiljøet, som for noen oppleves som personlig hets. Andre nevner at det selv flere år etter slike konflikter er folk som ikke hilser på dem i gata. *«Det ligger en*

slagmark igjen etter slike prosesser» som en tidligere rektor formulerte det. Mange informanter ble følelsesmessige berørte under intervjuet, fordi prosessen og konflikten hadde vært så ubehagelig å stå i imens det pågikk, også selv om det var flere år siden.

En gruppe som beskriver at retorikken i debatten blir belastende, er foreldre, som ofte opplever at engasjementet deres blir gjort til et spørsmål om moral og foreldrerolle. Et stridspunkt i konflikten som flere foreldre nevner, og som går personlig inn på dem, er at de i debatten har opplevd å bli anklaget for å være dårlige foreldre fordi de yter motstand mot skolenedleggelse og snakker om bekymringene sine foran barna. En forelder sier det slik:

Det var liksom at vi skapte en redsel hos ungene våre. Og vi var elendige foreldre, og det var det ene med det andre...[...] Så den type argumentasjon, det syns jeg nesten blir ... Det var *så* provoserende, fordi det kom hele tida. Fra lederplass og fra representanter i kommunestyret, alt.

Flere politikere og kommunedirektører gir uttrykk for nettopp denne bekymringen (eller anklagen, alt etter perspektiv), som forelderen over finner så støtende. En ordfører sier:

Det jeg synes er det verste med hele greia med skolestrukturendringer, er hvordan foreldrene og foresatte snakker. Mens barnet hører på. For ungene blir jo selvfølgelig vettskremt når mora og faren under middagsbordet diskuterer, «og herregud, det blir jo helt forferdelig, med husprisene og ... det blir jo helt grusomt med mobbing og alt mulig».

Andre nevner at de mener barns stemme misbrukes, når de dras med i demonstrasjoner som de kanskje ikke forstår hva handler om.

Forelderen over gir på sin side uttrykk for at det å snakke med sine barn om hvilket lokalsamfunn man ønsker å ha, er en helt naturlig del av en demokratisk oppdragelse, og at dette kan gjøres uten å skremme barna. En annen foreldre (til et noe yngre barn) i en annen kommune forteller at han prøvde å skjerme sin datter fra debatten for ikke å bekymre henne.

Striden om hvorvidt foreldre «skremmer» sine barn, viser hvordan prosesser rundt skolenedleggelse griper inn i selve forståelsen av foreldrerollen. Det blir et moralsk ladet og personlig punkt som forsterker konflikten, der partene utfordrer hverandres moralske autoritet og retten til å tolke hva som er det beste for barna.

Slike verdiladede konflikter påvirker ikke bare foreldre, men også profesjonelle aktører som settes i krevende rollekonflikter. På tvers av kommunene fant vi at en aktørgruppe som får en særlig vanskelig og til tider personlig belastende posisjon i disse prosessene er rektorer ved skolene som skal legges ned, eller som står i fare for å bli lagt ned. I slike saker skal rektoren både vise lojalitet oppover til kommunen og skoleadministrasjonen som står i spissen for å lede skolenedleggelsen, og nedover mot elever, foreldre og

ansatte som – i langt de fleste tilfellene – ønsker å bevare sin skole. At dette medfører faglige dilemmaer, er en erfaring som stort sett alle rektorer vi har intervjuet, deler. En rektor uttrykker det som følger:

Det var et stort dilemma. For jeg kunne ikke engasjere meg. Jeg måtte være lojal mot kommunen. Og det måtte jeg signalisere ut, og at jeg ikke kunne engasjere meg i ... Jeg kunne ikke gå mot min egen arbeidsgiver. Det kunne jeg overhodet ikke gjøre. Så det var et stort dilemma å ikke kunne vise støtte til elevene og ansatte i den prosessen. [...] Du har sånn sett to rekker av lojalitet som er like viktige å ivareta, men som er motstridende i dette tilfellet.

Sitatet beskriver tydelig det roledilemmaet som rektorer i disse situasjoner plasseres i. Flere rektorer beskriver at det er en personlig påkjenning å håndtere balansen mellom å støtte ansatte, elever og foreldre, og samtidig være lojal mot de beslutninger som skal gjennomføres. I flere tilfeller er rektorene, ut fra faglige synspunkter, ikke enig i at skolenedleggelse er riktig å gjennomføre, eller de kan, som andre aktørgrupper, være sterkt kritiske til selve prosessen og måten det gjennomføres på, uten at de offentlig kan ytre sin kritikk. En rektor forteller at vedkommende var med som tilskuer i noen demonstrasjoner, men uten å fremstå som en aktiv part. Å delta aktivt ville være illojalt mot kommunen, men å holde seg helt vekk ville være illojalt og usympatisk mot ansatte og foreldre som kjempet for å bevare skolen. Én uttrykte at man blir en «brent vare» i arbeidslivet hvis man går imot sin arbeidsgiver ved å kritisere kommunen. Flere var også skeptiske til å bidra til dette forskningsprosjektet som informanter, fordi de var bekymret for om selve deltakelsen kunne oppfattes som illojalt og påvirke fremtidige jobbmuligheter.

En ting som ytterligere vanskeliggjør rektorrollen i disse situasjonene, er at de ofte erfarer å ha manglende informasjon om beslutningene eller prosessene, eller at informasjonen kommer for seint – samtidig som de er ansvarlige for å videreformidle informasjonen nedover og skape forutsigbarhet for ansatte og elever. Videre uttrykker flere at de har manglet lederstøtte til å håndtere sine vanskelige roller i prosessene og føler seg overlatt til seg selv. Som en uttrykker det:

Jeg ble oppringt en gang [av skolesjefen] og spurt hvordan det gikk. Det ble jeg. Men ellers måtte du håndtere det egentlig ... alene. For du har jo ingen å drøfte med. Du kan ikke drøfte nedover. Og det var vanskelig å drøfte oppover.

Flere etterspør dermed at det i slike prosesser må tas hensyn til at rektor har noen å støtte seg på, så man ikke blir helt alene i en sånn prosess hvor man settes i mange dilemmaer. Som en sier det: «*For du kan lett ta en feil avgjørelse fordi du står alene og ikke har noen ... Det er ikke mange som har sittet i den situasjonen.*»

Et annet dilemma som kan oppstå, som både påvirker rektorer og andre aktørgrupper negativt, er når flere skoler samtidig er med i «puljen» om hvilken skole som skal legges ned. Da opplever rektorer, skoleansatte og foreldre at skolene «*spilles ut mot hverandre*» med risiko for å skape splittelse i lokalsamfunnet. Dilemmaet blir da at kampen for å redde egen nærskole kan gå ut over andre som står i samme situasjon. I flere

kommuner var FAU og foreldreaksjonsgruppen veldig bevisst på ikke å argumentere for egen skole på bekostning av andres skole, og også bevisste på å benytte en kommunikasjonsstrategi der man ikke tok debatten på et personlig nivå.

Et annet rolledilemma vi ser eksempler på i casekommunene, angår rollefordelingen mellom kommuneadministrasjon og kommunepolitikere. I den tradisjonelle formannskapsmodellen, som gjelder i de fleste norske kommuner, er det et tydelig institusjonelt skille mellom politikk og administrasjon: Politikerne (kommunestyret og formannskapet) fatter vedtak, mens kommunedirektøren og administrasjonen har ansvar for faglig utredning og iverksetting. I en parlamentarisk modell er dette skillet mindre tydelig, ettersom den politiske ledelsen også har den løpende styringen av administrasjonen.

En kommunedirektør beskriver at de kompliserte prosessene rundt skolestrukturendringer i noen tilfeller gjør at politikerne beveger seg inn i en mer direkte og løpende styringspraksis som ligger nærmere parlamentarisme enn formannskapsmodellen der administrasjonen normalt arbeider faglig uavhengig, og hvor politikerne styrer gjennom formelle vedtak. «*Det er veldig vanskelig å drive formannskapsmodell når det har parlamentariske innslag*», forklarer vedkommende, og viser til at politikerne etter at administrative prosesser er igangsatt, «*begynner å kjøre sine egne prosesser*», ved for eksempel å snakke med tillitsvalgte og dra på besøk i skolene, tilskyndet av presset fra velgerne. Dette kan skape uro i administrasjonen som blir usikre på hvilke signaler som gjelder. I flere av casekommunene ser vi eksempler på at politikerne opprettholder skoler til tross for analysene og anbefalingene som legges frem av kommuneadministrasjonen. En kommunedirektør peker også på at når politikere bestiller eksterne utredninger fra konsulentselskaper, kan dette dels handle om å utsette upopulære beslutninger gjennom ytterligere utredninger, og dels om å gi beslutningene økt legitimitet. Dette skjer til tross for at kommuneadministrasjonen selv besitter tilstrekkelig faglig kompetanse til å utrede behovene for framtidig skolestruktur. Som en kommunedirektør uttrykker det:

Når man bestiller en ekstern utredning, vet man jo av og til hva de kommer til å si – at utfordringsbildet er det samme som kommunedirektørene har sagt, men så får du noen som sier det samme i «oxford english», liksom. [...] Konsulentene brukes rett og slett for å få mer legitimitet, og da er du jo i ferd med å miste noe av det som har vært viktig i Norge, nemlig tilliten.

Disse erfaringene peker på hvordan betente skolestrukturprosesser kan forstyrre formannskapsmodellens innebygde rollefordeling. Når politikere både distanserer seg fra administrasjonens faglige grunnlag, som beskrevet over, og samtidig driver parallelle prosesser, utfordres de etablerte styrings- og ansvarslinjene. Slik praksis kan bryte med formannskapsmodellens klare arbeidsdeling og føre til at administrasjonen fremstår med svekket legitimitet. Dermed kan prosesser rundt skolestruktur legge press på den tillitsrelasjonen som formannskapsmodellen er avhengig av.

På det personlige plan krever det også stor robusthet av politikere og kommunedirektører/skoleeiere å stå i upopulære og sterkt konfliktfylte skolestruktursaker. I noen tilfeller tas metoder i bruk som oppleves som

personlig hets. I én kommune ble en kommunedirektør på vei til jobb møtt av et klistremerke på døren med slagordet «Direktørens inkompetanse – barnas byrde». En kommunedirektør forteller også at vedkommende deltar mindre på kulturarrangementer enn ønskelig, fordi det ikke er mulig å unnslippe rollen som (upopulær) kommunedirektør og bare være seg selv. «*Det blir en slags forakt for kommuneadministrasjonen*», kommenterer vedkommende.

Noen av ordførerne mener at det eksisterer et «taust flertall» i kommunene - som ser fornuften i skolenedleggelser, men som ikke tør å gå imot den offentlige folkestemningen. Hvorvidt dette stemmer kan vi ikke avgjøre, men også andre aktører vi har intervjuet, antyder at debatten avholder de som er for skolenedleggelser eller skolesammenslåinger, fra å si sin mening høyt. En informant som tidligere var forelder til et barn som gikk gjennom en skolenedleggelse/skolesammenslåing forteller at vedkommende godt kunne se det positive i skolesammenslåingen, blant annet fordi det medførte at barn fra ulike sosiodemografiske bydeler ville bli blandet, og han så at det kunne være fordeler ved en storskole:

Informant: «så jeg sto ikke på barrikadene [imot nedleggelsene], jeg holdt meg lavt i horisonten.

Intervjuer: Men var det sånn stemningen var i byen, at man ikke skulle snakke for høyt om det, hvis man *ikke* var negativt innstillet til det?

Informant.: Nei, det skulle man ikke. Nei, sånn er det i en by som denne. Og i mitt arbeid er jeg nødt til å samarbeide med alle, så jeg kan ikke stikke meg ut å ha noen radikale holdninger til skoler, eller til noe som helst.

I en annen mindre kommune, påpeker noen av informantene at folkemøter, som ofte benyttes som medvirkningsformat, er dårlige arenaer for å få fram mangfold og nyanser i innspill, nettopp fordi det i et slikt forum kan være vanskelig å stå fram med et annet syn enn det flertallet har. Slike erfaringer illustrerer hvordan debattklimaet kan påvirke hvem som føler de kan ytre seg, og dermed forme hvilke stemmer som faktisk blir synlige i skolestrukturdebatten - kanskje særlig på mindre steder hvor «alle kjenner alle».

Oppsummerende viser empirien i våre caseundersøkelser at de gjenstridige prosessene rundt skolenedleggelse utløser en form for flernivå-konflikt der personlige, organisatoriske og institusjonelle dimensjoner griper inn i hverandre. Aktørene utsettes for emosjonelt press, sosial sanksjonering og krevende rollekonflikter. Prosessene forstyrrer samtidig etablerte styringsrelasjoner og kan svekke tilliten mellom administrasjon og politikere. Dermed fremstår skolestruktur som et beslutningsområde der konsekvensene av selve prosessen strekker seg langt utover den konkrete organiseringen av skoletilbudet, og skaper belastninger for både enkeltindivider, profesjonsgrupper og lokalsamfunnet.

7.2 Hva kan skape bedre prosesser?

Til tross for at mange av casene er preget av høy konflikt, sterk motstand og svekket tillit, viser materialet også at skolestrukturprosesser ikke nødvendigvis trenger å utvikle seg på denne måten. Flere informanter, på tvers av roller og kommunetyper, peker på erfaringer der deler av prosessen – eller hele forløpet – har vært preget av lavere konfliktnivå, større forståelse for beslutningene og mer konstruktivt samarbeid.

Mange av informantene har dessuten hatt klare innspill til og formeninger om hvordan prosessene burde ha blitt gjennomført. Disse erfaringene gir et analytisk grunnlag for å identifisere hvilke prosessuelle forhold som i noen sammenhenger bidrar til å dempe konfliktnivået og styrke legitimiteten, selv i saker der uenigheten om utfallet består.

Et gjennomgående trekk ved prosesser som omtales som mer velfungerende, er at de er forankret i et beslutningsgrunnlag som lokalbefolkningen i større grad kjenner seg igjen i. I ett av distriktscasene var nedleggelse av skolen forankret i helhetlig plan for barns oppvekstsvilkår som omfattet barnehage, skole, transport og kvalitet i tjenestene. Her ble utfordringer knyttet til små elevkull, sårbare fagmiljøer og begrensede jevnaldrende-felleskap drøftet samlet, og nedleggelse framstod som ett av flere mulige tiltak for å sikre et likeverdig oppveksttilbud til barna, snarere enn som et isolert sparegrep. Ifølge oppvekstsjefen og andre informanter i kommunen har det vært viktig å sikre at diskusjonene rundt endringene ikke kun handler om økonomiske hensyn, men også om hva som er best for barnas læringsmiljø og oppvekstsvilkår. Arbeidet med planen for oppvekstsvilkår i kommunen innebar bred involvering av både foreldre, elever og lokalsamfunn i prosessene. Det ble blant annet brukt ulike metoder for å få frem barnas stemmer, som elevråd og tilpassede verktøy i barnehagene. I tillegg ble det satt ned arbeidsgrupper som inkluderte ulike aktører for å sikre at alle berørte parter fikk komme til orde. Oppvekstsjefen nevner også at det ble laget rapporter med oppsummeringer av barnas innspill, noe hun mener var en viktig del av beslutningsgrunnlaget. Denne helhetlige tilnærmingen bidro til å skape større forståelse for utfordringsbildet, også blant aktører som i utgangspunktet var kritiske til nedleggelse. Motstanden forsvant ikke, men ble i større grad nyansert. Mange skilte mellom forståelsen av hvorfor endringen ble vurdert som nødvendig, og opplevelsen av tap knyttet til selve skolen. Dette skillet framstår analytisk viktig. Caset viser at legitimitet i skolestrukturprosesser ikke forutsetter enighet om utfallet, men at aktører opplever at beslutningen springer ut av en forståelig og etterprøvbart problemforståelse. Der strukturendringer framstilles som teknisk uunnværlige, uten rom for usikkerhet, alternative løsninger eller hensyn til lokalsamfunnets fremtid, svekkes tilliten til beslutningsgrunnlaget. Tidlig involvering, også før hovedalternativer er definert, ser derimot ut til å kunne bidra til en mer felles forståelse av utfordringsbildet og dermed et lavere konfliktnivå, selv når interessene spriker.

På tvers av casene peker mange informanter også på at skolestruktur i for liten grad ses i sammenheng med kommunens øvrige planarbeid. Flere mener at utredningene ofte framstår som isolerte oppvekst- eller økonomisaker, selv om beslutningene i praksis har stor betydning for bosettingsmønster,

næringsutvikling, transportløsninger og klimaambisjoner. Det etterlyses derfor en tydeligere kopling mellom skolestruktur og kommuneplanens samfunnsdel, areal- og transportplaner og relevante temaplaner, samt en mer aktiv bruk av planavdelingens kompetanse på langsiktig samfunnsplanlegging og medvirkningsprosesser. Informantene argumenterer for at skolestruktur bør forstås som et samfunnsutviklings-spørsmål, ikke bare som en sektorintern tilpasning, og at dette fordrer mer tverrsektoriell involvering og politisk forankrede bestillinger i forkant av utredningene.

Casene peker dermed på betydningen av å anerkjenne at skolenedleggelse ikke bare er en administrativ endring, men også et inngrep i sosiale strukturer, identitet og lokalt hverdagsliv. Prosesser der slike konsekvenser synliggjøres tidlig og behandles som en integrert del av kunnskapsgrunnlaget, framstår som mer legitime enn prosesser der lokalsamfunnet primært forstås som en berørt part uten reell innflytelse. I denne sammenhengen blir også gjennomføringsfasen sentral. Erfaringene viser at planlegging av over-ganger, praktisk gjennomføring, ledelsestøtte, mottak av elever, transport og sosial oppfølging har stor betydning for hvordan vedtaket oppleves i praksis, og for om tillit kan opprettholdes etter at beslutningen er fattet.

Flere av informantene, både blant foreldre og lærere som i utgangspunktet var tydelige motstandere av vedtaket om skolenedleggelse eller skolesammenslåing, beskriver et vendepunkt i prosessen. Når beslutningen først var fattet og opplevdes som endelig, ble det viktig å legge motstanden til side for å kunne påvirke gjennomføringen og bidra til at den nye løsningen ble best mulig for elevene. Flere understreker at fortsatt konflikt etter vedtaket ville ha gått ut over elever og ansatte, og at konstruktivt samarbeid i implementeringsfasen derfor ble sett som nødvendig for å ivareta elevenes trivsel og læringsmiljø. En FAU-le-der forklarer:

Da vi hadde tapt på absolutt alle punkt, og det var bestemt at skoler skulle legges ned, da hadde vi møte i FAU, og da sa jeg at nå har vi tapt på absolutt alle punkt. Jeg greier ikke å se at det er noen vei tilbake. Jeg tror på demokratiet. Så da er jeg nødt til å bøye meg for demo-kratiet. Nå er det sånn her at jeg som leder i FAU, jeg ønsker å se fremover og gjøre det beste for våre elever at når de går over i skolen, når de skal kjøres sammen, at vi greier å iva-reta dem best mulig.

Flere rektorer beskriver også at de har vært imponert over hvordan FAU, foreldre og lærere har klart å omsette mobiliseringen mot skolenedleggelsen til en konstruktiv innsats i gjennomføringsfasen, der de aktivt har bidratt til å bygge et positivt skolemiljø ved den nye skolen. Disse erfaringene peker på viktigheten av å legge til rette for samarbeid og reell involvering også etter at et vedtak er endelig.

Et annet forhold som flere informanter peker på som viktig for både prosessen etter vedtak og kommune-nes arbeid med skolestruktur over tid, er systematisk evaluering av både prosess og måloppnåelse etter en skolenedleggelse. I de fleste casene flyttes imidlertid oppmerksomheten raskt fra beslutning til drift, og spørsmål om hvordan prosessen fungerte, om medvirkningen var tilstrekkelig, om vurderingen av barnets

beste var godt nok begrunnet, eller om forutsetningene for vedtaket faktisk slo til, blir i liten grad fulgt opp. Økonomiske effekter kan i noen grad spores i budsjett og regnskap, men uten at dette kobles eksplisitt til de mål og prognoser som ble formulert i forkant av vedtakene. Tilsvarende finnes det ingen offentlige evalueringer av om hvorvidt fagmiljøene er blitt mer robuste, om rekrutteringssituasjonen er forbedret, eller hvordan elevenes trivsel og læring har utviklet seg etter nedleggelsen.

Når evaluering forekommer, skjer dette i hovedsak indirekte gjennom klagebehandling, lovlighetskontroller eller løpende styringsdata, snarere enn gjennom kommunenes egne, helhetlige vurderinger av prosesskvalitet og måloppnåelse. Flere informanter – særlig blant foreldre, lærere og politiske motstandere av vedtaket – etterlyser derfor evalueringer som belyser erfaringer knyttet til lokale konsekvenser og samsvar mellom beslutningsgrunnlag og faktisk utvikling. For disse aktørene handler evaluering i stor grad om etterprøvbarhet og læring. Fraværet av slike evalueringer beskrives som problematisk, særlig når nye skolestruktursaker reises uten at erfaringer fra tidligere prosesser gjøres eksplisitte.

Det faktumet at ingen av casekommunene har etablert praksiser for systematisk evaluering av skolenedleggesprosesser og måloppnåelse, peker på et forbedringspotensial. Mer systematiske og transparente evalueringer kan bidra til bedre etterprøvbarhet, styrket tillit og et mer robust beslutningsgrunnlag i framtidige skolestruktursaker, uten at det nødvendigvis reduserer konfliktnivået som følger av de grunnleggende politiske avveiningene.

Samlet sett understreker analysen at bedre prosesser ikke kjennetegnes av fravær av konflikt, men av hvordan uenighet håndteres innenfor rammer som oppleves som åpne, rettferdige og demokratiske. Stabil ledelse, tydelig kommunikasjon, tilstrekkelig tid, reell involvering samt åpenhet om beslutningsgrunnlag og etterfølgende måloppnåelse framstår som sentrale forutsetninger for dette.

Samtidig peker flere av casene på at spørsmål knyttet til barnets beste ofte blir et sentralt omdreiningspunkt i både støtte for og motstand mot skolestrukturendringer – et tema som derfor krever en mer inngående drøfting, og som behandles nærmere i det påfølgende kapittelet.

7.3 Oppsummering: Gjennomføring og utfordringer i skolestrukturprosesser

Våre analyser viser at nedleggesprosesser ofte er langvarige, komplekse og konfliktfylte, preget av et tydelig *forståelsesgap* mellom kommuneledelsens økonomiske, demografiske og faglige perspektiver og lokal-samfunnets vekt på barns hverdag, identitet og fremtidsforventninger. Ulike problemforståelser, verdier og hensyn brytes dermed mot hverandre, ofte uten felles forståelsesramme. Erfaringene tyder på at tidlig involvering og åpenhet i kunnskapsgrunnlaget kan redusere opplevd urettferdighet og styrke legitimiteten.

Gjentatte runder med utredning, høring og politisk behandling skaper usikkerhet og belastning for elever, foreldre og ansatte. Når beslutninger først er tatt, flyttes konfliktene til gjennomføringsfasen, der prosessen ofte bæres av ekstraordinær innsats fra rektorer og lærere, noe som medfører stress, rollekonflikter og ofte langvarige negative erfaringer. Våre funn viser også at formell medvirkning, når den oppleves som symbolsk, kan forsterke opplevelsen av asymmetriske maktforhold og øke konfliktnivået i stedet for å dempe det.

Strid om kunnskapsgrunnlaget framstår som et sentralt konfliktpunkt: Administrasjonen legger vekt på prognoser og beregninger, mens motstandere ofte opplever manglende åpenhet og snevre analyser. Samtidig kan mobilisering bidra med nye perspektiver og korrigere beslutningsgrunnlaget, men ofte til høy personlig og sosial kostnad for de involverte.

Samlet peker funnene på at skolestrukturprosesser har betydelige personlige og institusjonelle konsekvenser. Prosessens kvalitet – gjennom åpenhet, reell medvirkning, etterprøvbarhet og realistisk planlegging – er avgjørende for at uenighet kan håndteres på en måte som oppleves som legitim og demokratisk. Erfaringene viser også at måten prosessen organiseres og kommuniseres på, har stor betydning for tillit mellom kommune og lokalsamfunn, og at manglende tillit kan forsterke konflikter og mobilisering utenfor etablerte kanaler. I forlengelsen av dette viser casene at kommunene i liten grad gjennomfører systematiske evalueringer av prosesser og måloppnåelse, og at fraværet av slike evalueringer kan bidra til vedvarende mistillit og begrense muligheten for læring og forbedring i framtidige skolestruktursaker.

8. Barnets beste – styringsprinsipp og strids-tema

Prinsippet om barnets beste er et sentralt moment som kommuner og fylkeskommuner er rettslig forpliktet til å vurdere, dokumentere og avveie mot andre hensyn i prosesser knyttet til skolenedleggelser. I caseundersøkelsene har vi derfor rettet oppmerksomheten mot hvilken innflytelse dette prinsippet har i beslutningsprosessen, hvordan det forstås av ulike aktører, og hvilken rolle det spiller i de konfliktene som omgir vedtakene.

8.1 Forpliktelsen til å vurdere barnets beste

Barnets beste er som nevnt forankret i Barnekonvensjonen, Grunnloven (§ 104) og den nye Opplæringslova (§ 10-1 : «Det beste for eleven»). I saker om skolestrukturendringer, slik som skolenedleggelser og skolesammenslåinger, innebærer forpliktelsen til å vurdere barnets beste i praksis at kommuner og fylkeskommuner skal vurdere hvordan endringen vil påvirke elevene, og at det tas hensyn til deres interesser. Dette omfatter blant annet å kartlegge konsekvenser for skolevei, fritid, sosial tilhørighet, læringsmiljø, trygghet og psykososialt miljø (Videt et al., 2025).

Prinsippet om barnets beste står i nær sammenheng med barns rett til å bli hørt i saker som angår dem. Denne retten innebærer at barn skal gis mulighet til å uttrykke sine synspunkter, og at disse skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Retten til medvirkning er rettslig forankret både i FNs barnekonvensjon og i Grunnloven. Barnekonvensjonen artikkel 12 (1989) fastslår at ethvert barn har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som berører det, og at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Bestemmelsen innebærer dermed en tydelig rettslig forpliktelse for myndighetene til å sikre reell medvirkning, gjennom å innhente, vurdere og ta hensyn til barns synspunkter i beslutningsprosesser som berører dem, slik som vedtak om endringer i skolestruktur.

Det er verd å bemerke at det ikke gis en definisjon av “barnets beste” i barnekonvensjonen. Innholdet er dynamisk og varierer etter hvilken sammenheng det inngår i, og hvilke mulige konsekvenser et vedtak kan ha for barn. FNs barnekomité – hvis rolle er å overvåke at statene etterlever barnekonvensjonen – har uttalt at «konseptet om barnets beste er komplekst, og innholdet må avgjøres fra sak til sak» (FNs barnekomité, 2013, s. 9; se også Videt et al., 2025).

Barnekomiteen har presisert at prinsippet om barnets beste er et tredelt konsept: (a) en individuell rettighet, som innebærer at myndighetene har plikt til å vurdere barnets beste som et grunnleggende hensyn i beslutninger som berører barn; (b) et juridisk tolkningsprinsipp, som tilsier at den tolkningen som best

ivaretar barnets beste, skal velges; og (c) en prosedyreregulering, som innebærer at beslutningsprosessen må inneholde en systematisk vurdering av hvilke konsekvenser et vedtak kan ha for barn, både positive og negative, herunder for ulike grupper av barn, og at det må kunne dokumenteres hvordan barnets beste er vurdert og tillagt vekt.

Det er vesentlig å bemerke at barnets beste, etter Grunnloven og barnekonvensjonen, skal være et grunnleggende hensyn, men ikke nødvendigvis det eneste eller avgjørende hensynet i alle saker. De rettslige kravene tilsier at barnets beste må identifiseres konkret, at det må tillegges betydelig vekt, og at det må avveies eksplisitt mot andre relevante hensyn.

Med dette som utgangspunkt analyserer vi i det følgende hvordan prinsippet om barnets beste forstås, anvendes og vektlegges i konkrete beslutningsprosesser om skolenedleggelse.

8.2 Kommunenes vektlegging og praktisering av barnets beste

Til tross for den klare rettslige forankringen viser dokumentgjennomgangen i casekommunene at vurderingen av barnets beste i skolenedleggelsessaker operasjonaliseres og dokumenteres i varierende grad, og i flere tilfeller fremstår som overfladisk eller helt fraværende. I flere saksframlegg omtales barnets beste eksplisitt, men uten at det tydeliggjøres hvilke konkrete konsekvenser som er vurdert, hvilke alternative løsninger som er analysert, eller hvordan ulike hensyn er veid mot hverandre. Dette samsvarer med tidligere forskning som har analysert hvordan barnets beste vurderes i forvaltningspraksis ved skolestrukturendringer (Videt et. al, 2025).

I flere av kommunene har det blitt fremsatt krav om lovlighetskontroll av vedtak om skolestruktur, fordi opposisjonspartier har ment at prinsippet om barnets beste ikke var tilstrekkelig hensyntatt. I enkelte kommuner har det vært gjennomført lovlighetskontroller flere ganger, der prosessen om skolestrukturendringer har strukket seg over flere år og omfattet flere runder med vedtak. Lovlighetskontroll kan etter kommuneloven (§ 27-1 første ledd) iverksettes dersom tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen krever at vedtakets lovlighet blir kontrollert. Myndigheten til å behandle krav om lovlighetskontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren, mens krav knyttet til fylkeskommunale vedtak behandles av det ansvarlige fagdepartementet. Når det fremmes krav om lovlighetskontroll, og kommunen opprettholder vedtaket, skal kontrollmyndigheten ta stilling til om vedtaket er truffet på lovlig måte. Dersom det avdekkes feil som medfører at vedtaket er ugyldig, skal vedtaket oppheves i tråd med kommuneloven § 27-3. I to av vedtakene som inngår i vårt caseutvalg, har tilsynsmyndigheten (Fylkesmannen/Statsforvalteren) opphevet kommunestyrets vedtak som ugyldige etter lovlighetskontroll, med begrunnelse i at vurderingen av barnets beste ikke var gjennomført i tråd med de rettslige kravene. I det ene tilfellet gjaldt opphevelsen et vedtak om nedleggelse av en skole som ikke tydelig hadde fremstått som et av alternativene i høringsmaterialet som lå til grunn for beslutningen. Selv om det var gjennomført en

høringsrunde om fremtidig skolestruktur, ble nedleggelse av den aktuelle skolen ikke presentert som et mulig utfall. Fylkesmannen vurderte dette som en saksbehandlingsfeil i høringsprosessen, og la til grunn at befolkningen og elevene ved den berørte skolen dermed ikke hadde blitt hørt i saken som angikk nedleggelsen av deres skole. Fylkesmannen understreket barns rett til å bli hørt og kravet om at barnets beste skal vurderes, med henvisning til barnekonvensjonen og grunnloven i sitt vedtak. Beslutningen om å legge ned skolen ble da opphevet og skolen ble dermed bevart. Noen år senere fattet kommunen imidlertid et nytt vedtak om skolenedleggelse, som også ble fulgt av et nytt krav om lovlighetskontroll. I dette kravet ble det særlig anført at hensynet til barnets beste ikke var tilstrekkelig vurdert (i tillegg til innsigelser knyttet til høringsprosessen, manglende vurdering av alternativer og usikre økonomiske beregninger). I denne lovlighetskontrollen konstaterte Statsforvalteren at det verken i kommunens vedtak eller i saksframlegget fremgikk at barnets beste var synliggjort, og at dette utgjorde en saksbehandlingsfeil. Etter en samlet vurdering kom Statsforvalteren likevel til at barnets beste måtte anses tilstrekkelig ivarettatt gjennom de øvrige vurderingene i saken og gjennom høringsprosessen, og at mangelen på en eksplisitt vurdering derfor ikke hadde hatt innvirkning på vedtakets innhold. Vedtaket ble på denne bakgrunn ikke opphevet.

I det andre tilfellet der en lovlighetskontroll førte til opphevelse (i en annen casekommune), var hensynet til barnets beste heller ikke synliggjort. Vedtaket som ble klaget inn, omfattet flere foreslåtte nedleggelser og sammenslåinger i kommunen. Manglende vurdering og hensyn til barnets beste var et sentralt argument i opposisjonens krav om lovlighetskontroll, i sammenheng med anførsler om at saken ikke var forsvarlig utredet. Opposisjonen pekte blant annet på at barnets beste verken var omtalt i saksframlegget eller i kommunens oppsummering av høringsuttalelsene, til tross for at prinsippet ble eksplisitt referert til minst 43 ganger i selve høringsinnspillene. Videre ble det anført at barn og elever ikke hadde fått reell mulighet til å uttale seg, at kommunen ikke hadde lagt til rette for medvirkning, og at verken ungdomsrådet eller elevråd ved berørte skoler var involvert. Det ble også vist til at det digitale høringsystemet krevde innlogging som barn ikke har tilgang til. FAU ved en av de nedleggingsgstruede skolene fremmet også krav om lovlighetskontroll, med samme argumentasjon og med henvisning til barnets beste.

Statsforvalteren la til grunn at det, til tross for at kommunen hadde gjennomført en omfattende høringsprosess og risikoanalyser som involverte barn og unges interesser, ikke fremgikk hvordan barns innspill, og hensynet til deres interesser var brukt og vektet i beslutningen. Videre var det uklart hvordan vurderinger av konsekvenser for barn – herunder gjennomførte ROS-analyser – var tillagt vekt, og Statsforvalteren påpekte også at kommunen ikke hadde involvert en særskilt representant med ansvar for å ivareta barns interesser. Statsforvalteren konkluderte samlet med at det ikke var dokumentert at barnets beste hadde inngått som et grunnleggende hensyn i kommunens vurdering, og at det dermed heller ikke fremgikk hvordan dette hensynet var avveid mot andre relevante hensyn i saken. I barnehage- og skolebehovsplanen som lå til grunn for det annullerte vedtaket, og som vi har gjennomgått, ble begrepet «barnets beste» heller ikke nevnt. Statsforvalteren skriver i sitt vedtak:

Det er vanskelig å finne spor av at kommunen har foretatt en individuell og selvstendig barnets beste-vurdering som oppfyller kravene, slik disse er nedfelt i FNs barnekonvensjon, rettspraksis og uttalelser fra Sivilombudet. Når det svikter i identifisering av barn og unges interesser, svikter det også i vurderingen av hvordan disse hensynene er veiet mot andre hensyn som gjøre seg gjeldende i saken.

Vedtaket synliggjør dermed hvordan prinsippet om barnets beste i praksis er tett sammenvevd med barns rett til medvirkning, ettersom manglende involvering av barn og unge også innebærer at beslutningsgrunnlaget ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å identifisere, vurdere og avveie barn og unges interesser.

Etter at Statsforvalteren opphevet vedtaket om endringer i barnehage- og skolestrukturen, stanset kommunen den videre gjennomføringen i påvente av ny politisk behandling. Kommunedirektøren beklaget mangler ved saksgang og saksgrunnlag og varslet at det ville bli lagt frem en ny og helhetlig sak som tok opp i seg de forholdene som hadde begrunnet opphevelsen. Samtidig ble enkelte allerede igangsatte tiltak gjennomført, med henvisning til at en reversering på dette tidspunktet ikke ville være i overenstemmelse med prinsippet om barnets beste, fordi de allerede var forberedt på overgangen til ny skole. Vi ser dog ikke i saksformuleringen om de pågjeldende elever ble hørt i denne vurderingen.

Det ble heretter utarbeidet og lagt frem en ny, revidert barnehage- og skolebehovsplan med anbefaling om to skolenedleggelser, og andre endringer i skole- og barnehagestruktur. Den nye planen bygget på samme demografiske og økonomiske analyse som tidligere, men inneholdt nå en eksplisitt vurdering og avveining av hensynet til barnets beste, i tråd med barnekonvensjonen, Grunnloven og opplæringsloven. I vurderingen ble barns synspunkter slik de fremkom i høringsinnspillene, vektlagt, sammen med forhold som psykososialt miljø, skolevei og trafiksikkerhet, fysisk læringsmiljø og rett til utdanning. Planen anerkjente barns sårbarhet for endringer som skolenedleggelser og skolebytter, men argumenterte samtidig for at endringer i skolestrukturen kunne være til barns beste på lang sikt, gjennom mer robuste fagmiljøer, mer stabile personalressurser og et mer likeverdig opplæringstilbud for framtidige elevgrupper, forutsatt at negative konsekvenser ble håndtert gjennom målrettede tiltak i gjennomføringsfasen.

Få uker etter at kommunedirektøren hadde presentert den reviderte planen for fremtidig skolestruktur, vedtok det politiske flertallet imidlertid å bevare de to nedleggingstruede skolene (etter prosessen som er beskrevet over hvor foreldrene mobiliserte og påvirket sakens utfall med alternative beregninger).

Saken er likevel særlig interessant av flere grunner og belyser hvilken rolle prinsippet om barnets beste spiller i saker om skolestruktur: Den illustrerer hvordan Statsforvalterens lovlighetskontroll ikke bare har en korrigerende funksjon i enkeltsaker, men også en normerende effekt på kommunens videre praksis. Opphevelsen bidro til endringer i hvordan barnets beste ble formulert og integrert i kommunens planverk. Videre viser saken (med den reviderte planen) at barnets beste både brukes som et prosessuelt *styringsprinsipp* – det vil si et formelt krav om at barns interesser må identifiseres, vurderes og dokumenteres i beslutningsprosessen – og som en legitimerende *begrunnelse* for strukturendringer, snarere enn som et argument

mot dem. I tillegg synliggjør bruken av barnets beste som begrunnelse en sentral analytisk spenning: på den ene siden anerkjennes barns sårbarhet for endringer her og nå, på den andre siden begrunnes struktur- og endringer med hensynet til barnets beste på lang sikt og for framtidige elevgrupper. Saken illustrerer hvordan barnets beste ikke nødvendigvis peker entydig i én retning, men kan forstås ulikt ut fra ulike perspektiver og tidshorisonter – en variasjon i tolkning vi vender tilbake til. Endelig illustrerer saken også en bredere tendens vi ser i flere av casekommunene: at det i senere år er kommet økt fokus på 'barnets beste' i sakene – og konfliktene – om skolestruktur. Dette understøttes av at antallet av lovlighetskontroller som dreier seg om barnets beste, har økt kraftig innenfor få år (Videt et al., 2025). Tendensen tyder på at lokalpolitikere og foreldre er blitt mer bevisste på barns rettigheter og kravene knyttet til prinsippet om barnets beste, og at de aktivt bruker dette i argumentasjon og motstand mot skolenedleggelse – noe som tydelig kommer frem i både intervjuer og høringssvar på tvers av casekommunene.

Flere kommunedirektører og politikere vi har intervjuet, gir også uttrykk for at det sterke fokuset på barnets beste er en ny tendens, og at de nå vektlegger dokumentasjonskravene i høyere grad. Én kommunedirektør, som sammenlignet med en skolestruktursak fra over ti år tilbake, påpekte at *«den gang var det jo ikke samme krav til dette med barnets beste»*. Betraktingen fra kommunedirektøren er interessant, fordi det formelt sett ikke har skjedd vesentlige lovendringer i denne perioden; prinsippet om barnets beste har vært forankret i norsk rett gjennom barnekonvensjonen og Grunnloven (§ 104) siden henholdsvis 1991 og 2014. Likevel tyder våre funn på at praksisen har endret seg betydelig, trolig som følge av økt fokus på prinsippet og den normerende effekten av lovlighetskontroller, som tvinger kommunene til å synliggjøre og dokumentere vurderinger av barnets beste i beslutningsprosesser.

8.3 Barnets beste som stridstema

Som vi har vist, brukes prinsippet om barnets beste aktivt som argument både *for* og *mot* skolenedleggelser. Det fungerer derfor ofte som et sentralt stridstema i saker om skolenedleggelse. Begrepet uttrykker som nevnt en universell forpliktelse til å vurdere barnets interesser, men sier ingenting om *hva* som er det beste for barna. Dette åpner for ulike tolkninger og gir aktørene rom til å bruke begrepet strategisk. I casekommunene ser vi et tydelig mønster der barnets beste forstås innenfor to ulike tolkningsrammer: Kommunene vektlegger ofte hensynet til framtidige barn og et langsiktig kvalitetsperspektiv, knyttet til fagmiljø, personalressurser og likeverdighet i tilbudet. Foreldre og andre motstandere legger derimot hovedvekten på barna som berøres her og nå – deres trygghet, vennskap, nærscole og kontinuitet i hverdagen. For dem knyttes barnets beste til forestillinger om en trygg og god barndom, der brudd og endringer oppleves som belastende. Avgjørende livsvalg for foreldre – som valg av nabolag eller bygd, skole og daglig reisevei – henger tett sammen med deres forståelse av hva som utgjør grunnlaget for en god barndom. Når dette grunnlaget trues av strukturelle endringer som skolenedleggelse, oppleves vedtaket derfor ikke bare som et politisk eller administrativt grep, men som et fundamentalt brudd med det som anses som moralsk riktig –

som et inngrep i barnets beste. Begrepet *barnets beste* tillegges dermed et sterkt normativt og moralsk preg. Når kommunen på sin side bruker barnets beste som en legitimerende begrunnelse for strukturendringer, oppleves dette ofte av motstanderne som hult teknokrati – og som et forsøk på å tilsløre at beslutningene i realiteten først og fremst handler om økonomi.

Barnets beste blir på denne måten et kardinalpunkt i det forståelsesgapet vi har beskrevet i avsnittene over: et begrep som begge parter påberoper seg, men fyller med fundamentalt ulikt innhold. Samtidig synliggjør konflikten om barnets beste at dette også er en kamp om definisjonsmakt: Hvem har autoritet til å fastslå hva som faktisk er til barns beste i saker om skolestruktur? I praksis viser våre analyser at ulike aktører gjør krav på denne definisjonsretten, og at barnets beste dermed blir til et politisk og retorisk virkemiddel, og ikke kun et juridisk styringsprinsipp og en rettighet. At barnets beste i noen tilfeller brukes som et «våpen» i kampen om definisjonsmakten, illustreres av eksemplet med en foreldregruppe som engasjerte juridisk bistand for å argumentere mot en skolenedleggelse, ut fra prinsippet om barnets beste.

På politisk side gir enkelte posisjonspolitikere uttrykk for en viss «trøtthet» knyttet til det økte fokuset på prinsippet om barnets beste, særlig kravene til utredning og skriftliggjøring, samt den førnevnte opplevelse av at det skjer en «jussifisering» av politikken. Flere antyder at barnets beste-prinsippet er blitt en byråkratisk forvaltningsbyrde, der formelle dokumentasjonskrav oppleves å bli så styrende at de binder opp betydelige administrative ressurser. En ordfører uttrykker at hensynet til barnets beste, slik vedkommende ser det, uansett ligger til grunn for alle drøftelser og beslutninger om skolestruktur, men at de økte formalkravene i praksis trekker ressurser bort fra tjenesteyting og over i administrasjon. Dette settes inn i en bredere fortelling om et «*vell av detaljregler*» som pålegges kommunene fra statlig hold, og som oppleves å påføre kommunene uforholdsmessige kostnader. Samlet viser dette at barnets beste ikke bare fungerer som et moralsk og politisk stridstema, men også som et styrings- og kapasitetsproblem i kommunal praksis.

8.4 Hvordan blir elevene hørt?

En del av den forvaltningsmessige utfordringen knytter seg til hvordan barns rett til å bli hørt faktisk operasjonaliseres i saker om skolestrukturendringer – en forutsetning for å kunne identifisere, vurdere og avveie barn og unges interesser på en forsvarlig måte.

I casekommunene varierer måtene elevmedvirkning er gjennomført på, men i flertallet av sakene er medvirkningen i hovedsak begrenset til formelle høringsprosesser. I noen tilfeller innebærer dette at elever deltar gjennom de samme åpne høringsordningene som øvrige innbyggere, uten særskilt tilrettelegging for barn og unge. Det vanligste er likevel at det innhentes høringsuttalelser fra elevråd, og i noen tilfeller ungdomsråd, der elever gis anledning til å gi uttrykk for sine synspunkter på foreslåtte endringer i skolestrukturen. Vi ser få eksempler på at alle elever involveres aktivt i prosessene for å gi sin mening til kjenne. Elevers innspill i høringene uttrykker ofte tydelig motstand mot skolenedleggelse, med vekt på trivsel ved

eksisterende skole, korte skoleveier, trygghet, vennskap og opplevelsen av gode læringsvilkår i mindre miljøer.

I enkelte caser ser vi imidlertid forsøk på mer varierte former for medvirkning, særlig i tilfellene der skolestruktur inngår i bredere og mer langsiktige planprosesser for oppvekst og lokalsamfunn. Her er barns og unges perspektiver blant annet innhentet gjennom spørreundersøkelser, dialoggrupper, tegninger (for yngre barn), åpne digitale innspill via sosiale medier som Instagram, samt bruk av eksisterende kunnskap fra elevundersøkelser og Ungdata. Slike innspill er i noen tilfeller samlet og systematisert i egne rapporter som inngår i plangrunnlaget. I én kommune ble elevenes medvirkning i prosessen også ivaretatt gjennom at de fikk anledning til selv å velge hvilken mottaksskole de skulle begynne på etter at vedtak om nedleggelse var fattet.

Samlet sett viser dokumentgjennomgangen imidlertid at elevers medvirkning ofte er begrenset og overfladisk i den forstand at de i liten grad knyttes eksplisitt til vurderingen av konkrete skolenedleggelser, og vi ser ingen eksempler på at elevers meninger har påvirket selve beslutningen. På tvers av casene fremstår det derfor som en gjennomgående utfordring at selv der medvirkningen er relativt omfattende, er det ofte uklart hvordan barns synspunkter faktisk er brukt, vektlagt og avveid i den endelige beslutningen. Elevmedvirkning fremstår dermed i mange tilfeller mer som en formell eller prosessuell forutsetning enn som en integrert og kunnskapsproduserende del av beslutningsgrunnlaget i saker om skolestruktur.

Flere informanter – på begge sider av konflikten for og imot skolenedleggelser – peker på pedagogiske utfordringer og grunnleggende dilemmaer knyttet til innhenting av barns synspunkter. Kommunedirektører og posisjonspolitikere problematiserer særlig at barn blir påvirket av foreldre og lærere, som ofte er tydelige motstandere av skolenedleggelse, samt at sakene ofte omhandler komplekse og abstrakte spørsmål knyttet til demografi, kommuneøkonomi og alternative strukturløsninger, som kan være krevende for barn å ta stilling til. En konkret utfordring som trekkes fram, er at det ofte er lærerne ved de berørte skolene som innhenter elevenes synspunkter, og at disse sjelden stiller seg nøytralt til spørsmålet om nedleggelse av egen skole. Som en kommunedirektør uttrykker det, i refleksjon over utfordringene: *«Jeg er usikker på barnets stemme noen ganger, om det er virkelig det som ligger på bordet.»*

Flere foreldre fremhever på sin side en annen, men gjennomgående problematisering, nemlig erfaringen av at barn ofte ikke blir hørt i det hele tatt, eller at medvirkningen fremstår som rent proforma, slik det også er omtalt i avsnitt 8.3. Dette illustreres tydelig i en av kommunene der Statsforvalteren, gjennom lovlighetskontroll, påpekte manglende vurdering av barnets beste. Ifølge FAU-representanten ved en av de nedleggingstruede skolene ble det først iverksatt tiltak for å innhente elevenes synspunkter etter at lovlighetskontrollen hadde påpekt at mangelen var en vesentlig saksbehandlingsfeil. Disse tiltakene ble av informantene oppfattet som et forhastet og desperat forsøk på å dokumentere en gjennomført prosess, fremfor et reelt forsøk på medvirkning. Det ble gjennomført spørreundersøkelser i alle klasser ved de nedleggingstruede skolene, men disse var ikke tilpasset barns alder og forutsetninger, slik at lærerne måtte

gjøre jobben med å omformulere spørsmålene for å tilpasse dem barnets alder. Lærere og Utdanningsforbundet uttalte at dokumentet de fikk fra kommuneadministrasjonen var uforståelig og uegnet for skolebarn. Elevene, helt ned til første klasse, ble blant annet presentert for grafer om elevtallsutviklingen, og ble stilt spørsmål om hvordan kommunene kan drive skoler med færre elever og mindre penger. Som en konsekvens av denne måten å involvere barna på, som ble opplevd som en absurd form for rent symbolsk medvirkning og som en byrde på både elever og lærere, reagerte flere foreldre aktivt ved å holde barna sine tilbake fra å svare på undersøkelsen. Også her spilte foreldrenes mobilisering en rolle, fordi det var kontakter i kommunen som gjorde at foreldregruppen fikk kjennskap til undersøkelsen før den ble sendt inn og visste hva som kom.

Dette eksemplet illustrerer dilemmaet mellom kravet om å ivareta barnets stemme og de praktiske utfordringene ved å få fram reell medvirkning. Når prosessene er kompliserte, pedagogisk lite tilpasset, eller farget av voksne aktørers interesser, risikerer innhenting av barns synspunkter å bli et spørsmål om dokumentasjon og formalkrav snarere enn en reell medvirkningsprosess.

I kap. 9 som omhandler elevers egne erfaringer, ser vi nærmere på hvordan elever selv har opplevd prosessene og medvirkningsmulighetene.

8.5 Oppsummering: Barnets beste – styringsprinsipp og stridstema

Analysene viser at prinsippet om barnets beste i praksis fungerer både som et juridisk krav, et moralsk og politisk argument, og som et strategisk verktøy i konflikter om skolenedleggelse. Samtidig illustrerer caseene at barns medvirkning ofte er begrenset, slik at barnets stemme risikerer å bli mer symbolsk enn reell. Dette understreker en grunnleggende spenning: selv når prinsippet er tydelig forankret, utfordres det i møte med komplekse beslutningsprosesser, ulike aktørers interesser og ulike forståelser av hva som anses som «barnets beste». Prinsippet om barnets beste har derfor en flertydig rolle – både som norm og styringsprinsipp, men også som et felt for konflikt og definisjonsmakt – noe som gjør det krevende å operasjonalisere i praksis.

DEL 5 Konsekvenser

Del 5 er analytisk, hvor vi med utgangspunkt i problemstillingene presentert i kapittel 3.1 spesielt skal undersøke temaene:

- Konsekvenser av skolenedleggelse for elever
- Konsekvenser av skolenedleggelse for lokalsamfunn
- Lokale tilpasninger og tiltak for å dempe konsekvenser

Underveis i datainnsamlingen har det kommet frem beskrivelser av konsekvenser som ikke direkte fanges opp av problemformuleringene slik de er gjengitt i 3.1. Dette gjelder særlig virkninger for skolen som organisasjon og for kommunen som styrings- og forvaltningsnivå. Vi løfter derfor også fram noen komplementære perspektiver som går utover rapportens opprinnelige problemstillinger.

Kapittel 9 omhandler konsekvenser for elever, med vekt på elevenes skolehverdag før endringene, elevenes resultater og skolemiljø, faglige forhold og læringsutbytte, sosialt miljø og trivsel etter overgang til ny skole, helsemessige konsekvenser og elevenes vurderinger av prosessene. **Kapittel 10** handler om virkninger for skolen som organisasjon og for kommunen som styrings- og forvaltningsnivå, og løfter fram to komplementære perspektiver som handler om 1) konsekvenser for læringsmiljø og skoleorganisasjon slik de er erfart av lærere, og 2) økonomiske og styringsmessige konsekvenser for kommunen. **Kapittel 11** belyser konsekvenser for lokalsamfunn, herunder bosettingsmønstre, boligmarked, næringsliv, lokale tjenester og opplevd attraktivitet.

9. Konsekvenser for elever

Dette kapitlet analyserer hvilke konsekvenser skolenedleggelser og skolestrukturendringer har for elever.

Vi ser særlig på:

- elevenes skolehverdag før endringene
- utviklingen i kvantitative indikatorer på elevenes resultater og skolemiljø
- faglige forhold og læringsutbytte slik de beskrives av elever
- sosialt miljø og trivsel etter overgang til ny skole
- helsemessige konsekvenser etter endring
- elevenes vurderinger av prosessene

Analysen bygger primært på intervjuer med elever og lærere som har vært berørt av endringene, supplert med en egen gjennomgang av kvantitative data der vi har tilgjengelige tidsserier før og etter strukturendringer.

9.1 Utgangspunktet: elevenes skolehverdag før endring

For å forstå konsekvensene av skolenedleggelser og sammenslåinger er det nødvendig å ha et klart bilde av hva slags skoler elevene kommer fra. I materialet er det stor variasjonsbredde når det gjelder størrelse på skolene elevene kommer fra – fra ett ytterpunkt med elever som har gått på fådelte skoler med svært få elever til et annet der elever er fra skoler med flere hundre elever. Felles er at elevene har erfart at skolen de går på, har vært foreslått endret, eller faktisk har endret seg, som følge av skolestrukturendringer. Utgangspunktet er derfor sammensatt fra de to ytterpunktene og med variasjonen imellom dem.

En del av elevene har gått på små bygde- eller nærskoler med få elever totalt og svært små kull. Disse skolene beskrives som oversiktlige, med «tette» miljøer der alle kjenner alle, og der det er nær kontakt mellom elever, lærere og foreldre. Elevene forteller at de hadde kort vei mellom hjem og skole, og at skolen fungerte som en sentral møteplass i lokalsamfunnet, blant annet gjennom 17. mai-feiring, juleavslutninger og julegrantenning. En elev oppsummerer det slik: «*Den gamle skolen var liten, med kun 14–15 elever totalt, og alle kjente alle*». Flere fremhever den faglige oppfølgingen som en viktig kvalitet ved disse skolene. Hverdagen preges av blandede grupper på tvers av trinn og felles aktiviteter der mange elever er involvert samtidig. For disse elevene er utgangspunktet en skolehverdag med høy grad av nærhet, oversikt og tydelig lokal tilknytning.

En annen gruppe elever har som utgangspunkt gått på skoler som allerede var forholdsvis store før strukturendringen – enten fordi de ligger i mer tettbygde områder, eller fordi de er resultat av tidligere

sammenslåinger. Elevene beskriver skoler med flere klasser per trinn, et mer sammensatt elevgrunnlag og en tydelig faglig arbeidsdeling mellom lærere. Noen elever framhever mulighetene ved slike skoler, både faglig og sosialt, mens andre forteller om utfordringer med støy, uro og utrygghet. For denne gruppen er utgangspunktet en mer variert skolehverdag, der noen har erfaring fra velfungerende, relativt store skoler, mens andre har gått på skoler der læringsmiljøet allerede før strukturendringene var preget av uro og ujevn kvalitet.

I tillegg finnes det elever med mer sammensatte skoleløp før de lander i den skolen de går på når vi møter dem. Det samlede materialet viser dermed ikke én «typisk» før-situasjon, men et spekter av ulike skolehverdager. Felles er at elevene, før endringene settes i gang, har etablert forventninger til hvordan relasjonene til lærerne skal være, hvor oversiktlig eller komplekst det sosiale miljøet oppleves, hvor langt det er til skolen, og hvilke tradisjoner og møteplasser som er knyttet til skolegangen. Det er med dette som bakgrunn vi i de videre delene analyserer hvordan skolestrukturendringer slår ut for elevenes læring, sosiale relasjoner, trivsel og helse.

9.2 Kvantitative indikatorer på elevenes resultater og skolemiljø

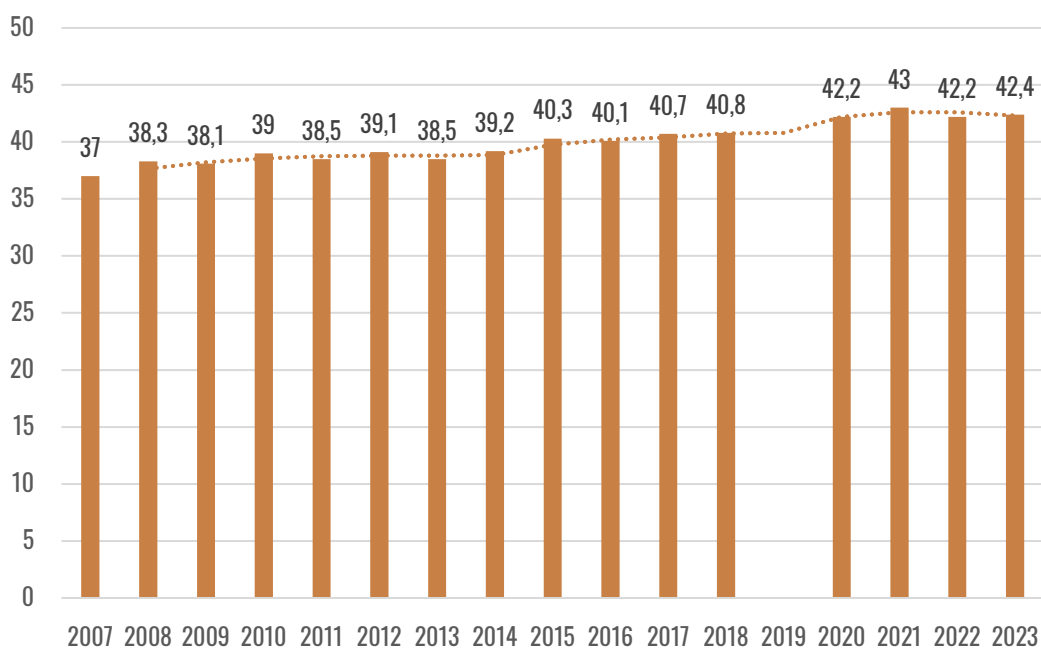
I dette delkapitlet ser vi på utvikling i noen utvalgte kvantitative indikatorer før og etter skolestrukturendringer i casekommunene. Hensikten er ikke å dokumentere årsakssammenhenger, men å undersøke om det i tilgjengelige data kan spores systematiske endringer i elevenes faglige resultater, læringsrelaterte erfaringer og skolemiljø i tilknytning til strukturendringene.

Datagrunnlaget, som er nærmere beskrevet i kapittel 4, omfatter blant annet utvikling i grunnskolepoeng ved avsluttet 10. trinn i enkelte kommuner, nasjonale prøver der tall på relevant nivå har vært tilgjengelige, samt tidsserier fra Elevundersøkelsen og Ungdata for utvalgte skoler og kommuner. Vi har særlig sett på indikatorer knyttet til faglige prestasjoner, trivsel, motivasjon, støtte fra lærer, opplevelse av læring og mobbing.

Datatilgangen varierer mellom casene, og det har derfor ikke vært mulig å gjennomføre en samlet, komparativ analyse for alle kommunene. I det følgende presenterer vi i stedet noen illustrerende eksempler der vi har sammenlignbare tall over tid, før vi oppsummerer hvilke hovedtendenser som kan leses ut av materialet.

I en av casekommunene der fire ungdomsskoler ble slått sammen til én felles ungdomsskole, har vi sett på hvordan gjennomsnittlige grunnskolepoeng har utviklet seg før og etter sammenslåingen. Grunnskolepoeng er et uttrykk for elevenes faglige prestasjoner, og figuren under viser utviklingen fra 2007 til 2023. Tidsserien mangler data for 2019, året da sammenslåingen ble fullt gjennomført. De tilgjengelige tallene viser et lite hopp fra drøyt 40 til drøyt 42 grunnskolepoeng i årene etter sammenslåingen, og dette høyere

nivået holder seg fram til 2023. En tilsvarende utvikling gjenfinnes imidlertid i de nasjonale tallene. På landsbasis har det vært en jevn økning i grunnskolepoeng siden 2008, med en tydelig økning i koronaperioden 2019/20–2021/22. I disse årene ble alle eksamener avlyst, og grunnskolepoengene består derfor kun av standpunktkarakterer, noe som normalt gir noe høyere snitt. På denne bakgrunnen er det vanskelig å tilskrive økningen i grunnskolepoeng i casekommunen den nye, sammenslåtte skolen. Endringen ser snarere ut til å følge den nasjonale trenden enn å være et særtrekk ved kommunen.



Figur 18: Statistikk og nøkkeltall om elever i grunnskole og grunnskolepoeng i kommune og region. (Basert på statistikk fra SSB – Kommuneprofilen).

For den samme skolen har vi sett på utviklingen i elevenes tilfredshet med skole og nærmiljø, samt mobbing, basert på UngData (se tabell 13). Andelen ungdomsskoleelever som oppgir at de er fornøyd med skolen de går på, viser en svak nedgang over tid. Det samme gjelder andelen som er fornøyd med lokalmiljøet der de bor. Dette kan indikere at færre ungdomsskoleelever er fornøyd med skolen og lokalmiljøet i perioden etter at ungdomsskolene ble samlet til én stor skole, men endringene er moderate og utvikler seg over flere år. Når det gjelder andelen som rapporterer at de har blitt mobbet minst hver 14. dag, viser UngData en økning frem mot 2017, og deretter en gradvis nedgang igjen. Elevundersøkelsen har også tall om mobbing, men her gjør et brudd i dataserien i 2021 det lite hensiktsmessig å sammenligne nivåer før og etter sammenslåingen. For kommunen som helhet viser Elevundersøkelsen en fallende tendens fra 2016/17 til 2018/19, en svak økning i 2019/20 og deretter tilbake til samme nivået som året før.

Tabell 13: Spørsmål fra Ungdata om tilfredshet og mobbing. Kilde: Ungdata - rapporter for kommunen

	2013	2017	2019	2022	2025
Prosentandel av ungdomsskoleelever som er fornøyd med skolen de går på	62	62	60	61	58
Prosentandel av ungdomsskoleelever som er fornøyd med lokalmiljøet der de bor	67	69	68	64	62
Prosentandel av ungdomsskoleelever som blir mobbet minst hver 14. dag	7	13	11	10	8

Samlet sett er det vanskelig å knytte utviklingen i disse indikatorene direkte til skolestrukturendringen. Det er lite i de kvantitative dataene som tyder på at sammenslåingen har ført til at elevene jevnt over opplever et vesentlig dårligere skolenivå, selv om det kan spores en svak nedgang i tilfredshet med skole og lokalmiljø over tid.

I et annet case der en ny, stor barneskole ble etablert gjennom sammenslåing av flere tidligere skoler, viser Elevundersøkelsen en jevn nedgang i trivsel og motivasjon fra 2018/19 da skolene organisatorisk ble slått sammen, til skoleåret etter at elevene ble samlokalisert i det nye skolebygget 2021/22. For de andre indikatorene er det få tydelige trender.

Tabell 14. Spørsmål fra Elevundersøkelsen om trivsel og læringsvilkår. Kilde: Elevundersøkelsen

	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
Trives du på skolen?	4.2	4.0	3.9	3.8
Er du interessert i å lære på skolen?	4.1	4.0	3.7	3.6
Jeg gleder meg til å gå på skolen	4.1	3.8	3.7	3.5
Det er god arbeidsro i timene	3.2	3.2	3.9	3.2
Hører skolen på elevenes forslag?	3.7	3.5	3.4	3.5
Opplever du at lærerne behandler deg med respekt	4.2	4.0	4.0	4.2

I en tredje casekommune der det pågikk en nedleggingsprosess over flere år uten at skolestrukturen til slutt ble endret, finner vi ikke tydelige endringer i grunnskolepoengene i perioden. Elevundersøkelsen viser likevel at elevene skårer lavere på trivsel og indikatorer på læringsmiljø skoleåret etter at debatten om strukturendring pågikk og det ble besluttet å ikke endre strukturen, enn både året før og året etter. Det kan

reises spørsmål om dette er en forsinket effekt av diskusjonene om skolestruktur. I samme periode ser vi en jevn økning på spørsmålet «Hjemme viser de interesse for det jeg gjør på skolen».

Tabell 15: Spørsmål fra Elevundersøkelsen om trivsel, motivasjon og støtte. Kilde: Elevundersøkelsen

	2023-24	2024-25	2025-26
Trives du på skolen?	4.0	3.0	3.7
Er du interessert i å lære på skolen?	3.5	2.7	3.7
Hvor godt liker du skolearbeidet?	2.3	1.8	2.4
Jeg gleder meg til å gå på skolen	2.8	2.2	2.4
Hjemme viser de interesse for det jeg gjør på skolen	3.0	4.0	4.3

Samtidig er det viktig å understreke begrensningene ved disse analysene. For mange skoler, særlig små, er resultater avpublisert eller slått sammen, slik at det ikke finnes sammenlignbare data på skolenivå. Indikatorer, rapporteringspraksis og publiseringsgrenser har også endret seg i perioden, noe som gjør enkelte tidsserier krevende å følge over tid. I tillegg skjer strukturendringene parallelt med andre utviklingstrekk, som læreplanfornyelse, lokale utviklingsprosjekter og endret vurderingspraksis. Eventuelle endringer i resultatnivå kan derfor vanskelig knyttes entydig til skolestruktur. Med disse forbeholdene kan vi si at de kvantitative dataene fra prosjektet *ikke* gir tegn til svakere faglige resultater i de casene der vi har tall før og etter strukturendring. Samtidig er det tendenser til at sosiale indikatorer har en svak negativ utvikling rundt strukturendring, men at disse stabiliserer seg etter kort tid. Datagrunnlaget er samtidig ufullstendig, og gir ikke grunnlag for generelle påstander om alle skolene i materialet eller for å tilskrive utviklingen til skolestruktur alene.

9.3 Elevenes faglige hverdag etter strukturendring

Elevintervjuene gir et mer detaljert bilde av hvordan den faglige hverdagen oppleves etter endring. På tvers av kommuner forteller elever at de i stor grad kjenner igjen det faglige innholdet: fagene er de samme og arbeidsformene oppleves som nokså like som før. En elev som gikk over til en ny, stor ungdomsskole, sier: «[Den nye skolen] var en veldig stor skole, det var veldig mye nye folk. (...) Husker ingen store forandringer i læringsmiljøet eller fag.»

Endringene blir tydeligere når elevene beskriver rammene rundt undervisningen. Etter sammenslåing eller flytting forteller flere at de møter flere ulike lærere enn tidligere, og at de i større grad har egne faglærere.

Noen beskriver også bedre tilgang til spesialrom og utstyr, som musikkrom, formingsrom og idrettshaller, enn de hadde på de minste skolene.

Lærere og skoleledere bekrefter dette bildet og beskriver at større enheter gjør det enklere å plassere lærere i fag de har mest kompetanse i, organisere undervisning i mindre grupper i enkelte fag og sikre kvalifisert dekning i alle fag på ungdomstrinn og videregående. For elevene merkes slike endringer særlig gjennom bedre tilgang på utstyr og rom og det at de har flere lærere de kan henvende seg til dersom de står fast faglig.

For elever som kommer fra svært små skoler, er kontrasten størst. De beskriver den gamle skolen som preget av frihet, tett oppfølging og små klasser, ofte med aldersblanding i klasserommet og et nært miljø. Fordelene som trekkes frem ved den gamle skolen, var mye individuell oppmerksomhet, utetid og nært fellesskap mellom elever og lærere. På den nye større skolen opplever disse elevene at de får flere fag og valgmuligheter, og at undervisningen lignet mer på det de senere møtte på ungdomstrinnet. Samtidig beskriver de undervisningen som mer strukturert og formell, med strengere regler, større klasser og flere lærere. Noen vurderer dette som positivt, mens andre savner den personlige hjelpen og den friere atmosfæren fra den gamle skolen. De opplever at de ikke lengre blir sett like raskt og spontant av én lærer som har full oversikt over dem, og at de i større grad må ta initiativ selv. Flere sier at de i ettertid forstår at den gamle skolen ble sårbar og faglig smal da elevtallet ble svært lavt. Samtidig oppleves den tette faglige oppfølgingen de hadde mens de gikk der som en viktig styrke. For denne gruppen framstår det faglige tilbudet etter endring som bredere og mer robust, mens den opplevde nærheten og tilgjengeligheten til hjelp er blitt mindre.

Elever som allerede gikk på mellomstore eller store skoler før endring, beskriver overgangen som mindre dramatisk faglig sett. De var vant til faglærere, større klasser og spesialrom fra før, og omtaler endringen oftere som en justering i størrelse enn som et brudd. Flere i denne gruppen opplever undervisningen som relativt lik den de hadde før, og mener at de fortsatt får den hjelpen de trenger.

En konkret faglig konsekvens av sammenslåing er at elever med ulik faglig bakgrunn møtes i samme klasser. Noen forteller at de har brukt ulike bøker, jobbet med ulike temaer og kommet ulikt langt i fagene før sammenslåingen. Dette blir tydelig når de sammenlikner bøker og notater, eller får oppgaver som noen kjenner igjen, mens andre møter stoffet for første gang. En elev beskriver det slik: *«Vi hadde lært forskjellig, og lærerne tok ikke igjen det vi manglet ... du var heldig hvis du fikk en lærer fra din skole»*, og en annen sier: *«Det var som om det var vår feil at vi ikke hadde lært det de andre hadde»*. Elevene har ulike erfaringer med hvordan skolene håndterer dette. Noen opplever at lærere på den nye skolen gjentok stoff eller ga ekstra forklaringer for å jevne ut forskjellene. Andre forteller at de i liten grad opplevde slik tilpasning, og at de måtte jobbe mye selv for å *«ta igjen»*. Erfaringen av at *«det var som om det var vår feil ...»* illustrerer hvordan ansvar for tidligere forskjeller kan ende opp hos elevene. Dette gjelder ikke alle, men viser hvordan faglige ulikheter før endring kan prege elevenes opplevelse av kvalitet i den nye skolen.

9.4 Sosialt miljø og trivsel etter overgang til ny skole

Denne delen belyser hvordan elevenes sosiale miljø og trivsel utvikler seg etter at skolenedleggelser og sammenslåinger er gjennomført. Beskrivelsene må ses i lys av utgangspunktet: noen elever kommer fra små, oversiktlige nærskoler tett knyttet til bygda, andre fra mellomstore eller store skoler med mer sammensatte miljøer. Strukturendringene endrer både hvem elevene møter i hverdagen, hvordan fellesskap organiseres, og hvordan de opplever trygghet og tilhørighet.

9.4.1 Overgangsfasen: nye grupper, uro og sosial usikkerhet

I flere av casene beskriver elever perioden rundt sammenslåing og flytting som sosialt krevende. Mange forteller om en hverdag preget av endring og uforutsigbarhet, med flytting mellom bygg, midlertidige lokaler og diskusjoner om skolens framtid i bakgrunnen. Enkelte oppsummerer perioden slik: «*Vi fikk aldri tilpasse oss én plass*» og «*Sju år med fire forskjellige bygg pluss korona*». Andre elever, i andre kommuner, har hatt mer stabile overganger og beskriver en kortere og mindre dramatisk omstillingsperiode. Overgangsfasen ser med andre ord ulik ut, men et fellestrekk er at elever må «finne seg til rette på nytt».

Det er også stor variasjon i hvor godt skolene tilrettelegger for overgangen. Noen skoler har hatt flere besøksdager, bli-kjent-opplegg og tydelig informasjon i forkant, og elever forteller at dette gjorde det lettere å møte den nye skolen. I andre caser beskriver elever at det knapt var gjort noe for å forberede sammenslåingen, slik de husker det, og at informasjon kom sent eller indirekte. Elever som fikk besøke den nye skolen flere ganger før skolestart og møte både elever og lærere, forteller om mindre uro og mindre frykt for det ukjente, og at det var lettere å ta den nye skolen i bruk som «sin», selv om de også kunne savne det de kom fra.

I noen av de sammenslåtte skolene forteller elever at elevgruppene fra de tidligere skolene i starten i liten grad blandet seg. Elever fra den ene skolen holdt seg mest med «sine», og elever fra den andre gjorde det samme. Dette illustreres i utsagn som: «*Det var [skole A] der, [skole B] der*» og «*Vi var ikke én gjeng ... det var skole A-elever og skole B-elever helt til vi begynte på ungdomsskolen*». Elevene knytter dette blant annet til hvordan overgangen ble organisert: Klasser fra de tidligere skolene ble i liten grad blandet de første årene, elevgrupper var plassert i ulike etasjer eller fløyer, og lærere fulgte i stor grad «sine» elever. En elev sier: «*I starten var [den ene] klassen nede, og [den andre] oppe ... vi ble ikke blanda før i sjuende*». Samtidig forteller en annen elev, fra en annen casekommune, at det eneste positive ved sammenslåingen var at han fikk et tettere fellesskap med andre fra samme gamle skole, også dem han ikke var venn med fra før. I andre caser, der elever og lærere ble blandet tidligere, beskrives færre og svakere «vi og dem»-skiller. Materialet tyder dermed på at organiseringen etter sammenslåing har betydning for hvordan fellesskapet utvikler seg.

I skolenedleggelser der få elever overføres til en annen skole, beskrives en litt annen type utfordring. Her handler det mer om å tilpasse seg et allerede etablert klassemiljø. Dette kan tyde på at integrasjonen oppleves annerledes når elever skal finne sin plass i et allerede etablert miljø, enn i sammenslåinger der situasjonen er ny for alle og fellesskapet må bygges fra grunnen av. Elevene forteller at miljøet i klassen de kommer inn i, har mye å si for hvordan overgangen oppleves. For noen tar det tid å «finne sin plass», mens andre framhever at det kan være positivt å få flere jevnaldrende å være sammen med. Samtidig savner enkelte det å være sammen på tvers av aldersgrupper, slik de var vant til på den gamle skolen der det var færre elever.

Felles for mange av fortellingene er at elever knytter trivselsutfordringer i overgangsfasen til kombinasjonen av mange samtidige endringer: nye medelever, ny organisering, ofte nye bygg, og i enkelte caser midlertidige brakker og bussing. Samtidig er det viktig å understreke at ikke alle elever, og ikke alle caser, har opplevd overgangen som dramatisk. I flere caser beskrives prosessen som godt tilrettelagt og overgangen som håndterbar. Elevenes erfaringer med selve prosessen preger også hvordan de senere vurderer den nye skolen – også der de i dag trives faglig og sosialt.

9.4.2 Når den nye skolen har satt seg: større nettverk og mer samlet ungdomsmiljø

Når nye skoler eller sammenslåtte enheter har vært i drift en stund, beskriver mange elever en mer stabil hverdag, både sosialt og når det gjelder trivsel. De vet hvor de skal være, hva som er «deres» base, og hvem de skal forholde seg til. De forteller at de har fått nye venner og rutiner, og at de har vent seg til større bygg og nye uteområder. Flere understreker at de trives godt i den skolen de går på nå, selv om noen fortsatt savner den gamle.

Et tydelig mønster i flere caser er at større skoler gir tilgang til flere og mer varierte sosiale miljøer enn før. Elever forteller at det er lettere å finne noen de passer sammen med, og at det finnes flere vennegrupper å veksle mellom. En elev sier: *«Det beste var kanskje at folk som ikke hadde så mange venner før, fikk en ny sjanse.»* En annen oppsummerer kort: *«Flere å være med.»* For noen elever, særlig dem som tidligere opplevde det sosiale miljøet som trangt eller konfliktfyllt, oppleves dette som en reell mulighet til å starte på nytt.

I enkelte caser, særlig på ungdoms- og videregående nivå, beskriver elever også mer strukturelle gevinster. Ved en sammenslått videregående skole forteller elever at ungdomsmiljøet i regionen tidligere var delt mellom flere små skoler og bygder, med begrenset kontakt på tvers. Etter sammenslåingen opplever de at skolen fungerer som et regionalt tyngdepunkt for ungdom: flere er samlet på ett sted til daglig, det er lettere å bli kjent på tvers av bygder og tidligere skolegrenser, og det vokser fram et mer samlet «ungdomsmiljø» rundt skolen. En tidligere ungdomsskoleelev beskriver også hvordan det å ha gått på en stor, sammenslått ungdomsskole gjorde overgangen til videregående enklere, fordi han allerede kjente mange.

I kommuner der kommunale skoler er lagt ned, og det er etablert private Montessoriskoler, beskriver informanter at privatskolene bidrar til å videreføre nærskelefunksjonen og rollen som sosialt og kulturelt samlingspunkt i bygda. For å motvirke skillelinjer mellom de som går på Montessoriskoler, og den offentlige skolen, er det blant annet etablert tett samarbeid mellom skolene som også inkluderer felles samlinger og tiltak for alle elevene.

9.4.3 Varige tap: nærhet, oversikt og bygdefellesskap

Parallelt med nye sosiale muligheter beskriver mange elever ulike former for varig tap etter sammenslåing og nedleggelse. For elever fra små skoler handler dette særlig om å miste et lite, oversiktlig fellesskap der «alle kjente alle». En elev beskriver den gamle skolen som «*en liten, samla gjeng*» der «*alle hadde noen å være med*». Flere understreker at skolen også var tett vedt inn i bygdelivet, og beskriver et savn knyttet til lokale markeringer og arrangementer som enten er blitt mindre eller har falt bort etter nedleggelsen. Elevene omtaler dette som et tap både for egen tilhørighet og for nærmiljøet. Elever fra små skoler har også erfaringer med at tradisjoner ved skolen som blir nedlagt, som skoleturer, ikke adopteres av den nye skolen.

I én casekommune kunne elever og foreldre selv velge hvilken skole elevene skulle gå på etter nedleggelsen. Dette førte til at elever fra samme bygd fordelte seg på to skoler. Både elever og foreldre beskriver at dette svekker fellesskapet i bygda: De naturlige møteplassene knyttet til én felles skolehverdag blir borte, og det blir vanskeligere å planlegge felles arrangementer fordi de må tilpasses ulike skoledager og aktivitetsplaner. Elevenes fritidsliv blir i større grad knyttet til stedene der skolene ligger, og i mindre grad til bygda de bor i.

Også elever fra større skoler som er lagt ned, beskriver et savn etter tidligere skolemiljø og tradisjoner. I flere caser der sammenslåingen har resultert i svært store skoler, forteller elever at sosiale tradisjoner er blitt vanskeligere å videreføre. Markeringer som tidligere ble gjennomført i mindre skala, oppleves som urealistiske når hundrevis av elever og foresatte skal samles samtidig. Ved noen skoler er arrangementer blitt avlyst eller kraftig nedskalert fordi det «ble for stort» når alle skulle delta. En elev uttrykker det slik: «*I stedet for å slå sammen tradisjonene, fjerna vi alle.*» Et ofte nevnt eksempel er Lucia-feiringen: «*Selv Lucia-feiringen ble avlyst – det var for mange til å bake lussekatter.*» I andre casekommuner er elev- og foreldregruppa så stor at felles arrangementer for hele skolen ikke lenger anses som praktisk mulig. For disse skolene handler tapet av tradisjoner først og fremst om størrelse, mer enn om geografisk flytting.

Strukturendringene innebærer også at skolene plasseres i andre deler av kommunen, noe som endrer hvilke nærmiljøer skolen har å spille på. I flere caser beskriver elever og ansatte at steder som tidligere ble brukt jevnlig i skolehverdagen – skogsområder, idrettsanlegg, bibliotek og andre lokale tilbud – nå ligger lengre unna. Der klasser tidligere kunne gå til slike steder, kreves det nå transport og mer omfattende planlegging. For enkelte aktiviteter betyr dette at de gjennomføres sjeldnere, eller at de faller bort.

Samtidig peker elever og ansatte på at det etter hvert etableres nye møtesteder rundt de sammenslåtte skole- lene – nye gang- og sykkelruter, leke- og aktivitetsområder og tilbud i nærområdet. Likevel beskrives opp- levelsen av tap som reell: Små, oversiktlige fellesskap, lokale tradisjoner og den tette koblingen mellom skole og bygdeliv lar seg ikke fullt ut erstatte, selv om nye arenaer og fellesskap gradvis vokser fram.

9.4.4 Relasjoner til lærere og opplevelse av trygghet

Relasjonen til lærere går igjen i elevenes beskrivelser av både sosial trygghet og trivsel. I flere caser der noen av lærerne ble med over til ny skole, beskrives dette som en viktig stabiliserende faktor: *«Det var mange av de samme lærerne som vi hadde før. Følte trygt.»* Kjente voksne gir kontinuitet, både faglig og sosialt, og gjør det lettere å ta kontakt når noe er vanskelig. I andre caser har det vært stor utskifting i personalet eller endringer som gjør lærerne mindre synlige i elevenes hverdag. Der sier elever ofte at det har vært vanske- liggere å finne sin plass: *«Her kjente ingen oss.»* og *«Lærerne kjente oss ikke.»* Flere forteller at de i større grad *«måtte finne ut av det sosiale selv»*, og at dette har preget hvordan de har hatt det på skolen.

Når de blir spurt direkte om hva som er viktigst for å trives i den nye skolen, peker elever på noen gjen- nomgående forhold på tvers av casene. De fremhever trygghet i det sosiale miljøet – å ha noen å være med, å ikke være redd for å gå i gangen eller inn i klasserommet, og å vite at noen voksne ser dem. De vektlegger forutsigbarhet og stabilitet: å vite hvor de skal være, hvilken lærer de har, og å slippe stadig nye flyttinger eller midlertidige ordninger. De understreker også betydningen av å kunne påvirke egen skole- hverdag, for eksempel ved å bli hørt når det gjelder regler, felles aktiviteter og organisering som påvirker dem. Mange uttrykker behov for ro og «pusterom» – steder på skolen hvor det ikke er så mye støy og trengsel, og hvor de kan trekke seg litt tilbake uten å være helt alene.

9.5 Helsemessige konsekvenser etter endring

Denne delen belyser hvordan skolenedleggelse og sammenslåinger påvirker elevenes helse, forstått både som fysisk belastning (reisevei, tidsbruk, hverdagslogistikk) og psykiske belastninger (stress, uro, angst, mobbing). Vi ser på hvordan disse forholdene arter seg i hverdagen etter at strukturendringene er gjen- nomført, med erfaringene fra omstillingsfasen som bakteppe.

9.5.1 Reisevei, tidsbruk og hverdagslogistikk

Når skoler legges ned eller slås sammen, innebærer det for en del elever at skoleveien blir lengre, særlig for dem som må reise med buss til en skole som ligger lengre unna enn før. Elever fra en nedlagt skole beskri- ver endringen slik: *«Bussreisen tar omtrent 40 minutter hver vei (...) Den lengre reiseveien gjør skoledagen lengre og*

mindre fleksibel.» Elever ved den videregående skolen vi har undersøkt, peker også på at lengre avstand til fastlege og manglende offentlig kollektivtransport gjør helsetjenester mer krevende å bruke: En legetime kan i praksis forstyrre en hel skoledag fordi det ikke går buss som gjør det mulig å kombinere skole og legetime på en smidig måte.

Elever som har fått lengre skolevei, forteller at de må stå opp tidligere for å rekke bussen, at de har mindre tid mellom skole og fritidsaktiviteter, og at de blir mer avhengige av voksnes planlegging og transport. I enkelte kommuner har beregninger vist at skolenedleggelse kan føre til at en samlet tid borte fra hjemmet – inkludert reise, venting og skoletid – for noen elever kan nærme seg 11–12 timer per dag. For elever som får lange skoledager på grunn av busstransport, beskrives konkrete følger i hverdagen: De er mer trøtte, har mindre tid til fritidsaktiviteter og sosialt liv utenom skolen, og opplever det som vanskeligere å delta på organiserte aktiviteter.

Samtidig viser materialet at lengre avstand ikke alltid betyr vesentlig tidligere avreise om morgenen. I ett av casene forteller elever at de ikke trengte å reise hjemmefra særlig mye tidligere enn før, fordi bussrutene var godt tilpasset. For dem var hovedutfordringen at ettermiddagslogistikken ble mer komplisert: Det tok lengre tid å komme seg hjem, og det ble vanskeligere å kombinere skole, fritidsaktiviteter og sosiale planer. I denne kommunen pendlet mange foreldre til samme sted som skolen ligger, noe som for noen gjorde det lettere å samkjøre og organisere transport, men som også bidro til at elevenes hverdag i større grad måtte tilpasses de voksnes reise- og arbeidstider.

Det er begrenset hvor mange elever vi har intervjuet som har erfaring med bussing, men flere av disse i både distrikts- og bykommuner beskriver bussingen som fysisk og mentalt belastende. En elev forteller at *«Hvis vi mistet bussen, måtte vi komme oss til [skolen] selv ... og det var langt borti byen.»* En annen beskriver ubehag på selve reisen: *«Bussen var bumpete – noen hadde med pose hver dag i frykt for å bli bilsyk.»* For noen dreier dette seg om perioder med midlertidig flytting til andre bygg; for andre er det en varig del av skolehverdagen etter strukturendring. Felles for disse fortellingene er at selve reisen oppleves som en belastning når distansene blir lange og forbindelsene sårbare.

Samtidig viser materialet også at endret reisevei ikke oppleves like tungt for alle. I noen caser er avstanden moderat, og bussingen omtales som en håndterlig del av en vanlig skoledag. Reisetiden benyttes også til avslapning og sosialisering med andre elever. Det samlede datagrunnlaget viser derfor at lengre reisevei kan være en betydelig belastning for noen elever, særlig der avstandene er store og tilbudene spredt, men også at erfaringene varierer mellom kommuner og elevgrupper.

9.5.2 Psykiske reaksjoner, stress og belastning

I flere av casene forteller elever om psykiske reaksjoner og opplevelse av stress i tilknytning til selve overgangsperioden. I caser der mange elever samtidig har byttet skole, og der nye, store skoler eller

midlertidige løsninger har vært tatt i bruk, beskriver enkelte elever sterke kroppslige og følelsesmessige reaksjoner. En elev sier: *«Første skoledag fikk jeg panikkanfall i gangen, ingen lærere så det.»* En annen forteller: *«Jeg ble nesten tråkket ned i gangen – det var så fullt.»* For disse elevene handler det ikke bare om praktiske tilpasninger, men om situasjoner som oppleves så overveldende at de utløser panikk og sterk utrygghet.

Andre elever beskriver en mer generell opplevelse av stress, uro og «slitasje» i overgangsfasen, særlig der omstillingen har vært langvarig med flere flyttinger og usikkerhet om videre skoleløp. De forteller at vedvarende endringer i rammer og organisering gjorde det vanskelig å finne ro i skolehverdagen. I caser der endringene var mer avgrenset i tid, og der de fysiske rammene opplevdes som gode fra start, rapporterer elever i mindre grad om slike reaksjoner.

Noen elever beskriver også mer varige konsekvenser. De forteller at erfaringene fra omstillingsperioden fortsatt preger dem, blant annet gjennom en vedvarende skepsis til nye endringer og en uro for om skolen vil «bli slik den er» framover.

I caser der et mindre antall elever har gått inn i en allerede etablert skole, beskrives sjeldnere akutte reaksjoner, men noen elever forteller om stress knyttet til det å skulle «passe inn» i et ferdig etablert miljø.

Andre i samme situasjon omtaler ikke dette som spesielt belastende. Dette understreker at helsemessige konsekvenser ikke er like for alle, men avhenger både av omfanget av endringene og av hvordan mottaksskolen fungerer og tilrettelegger.

9.5.3 Mobbing og skolemiljø i nye strukturer

Mobbing er et helseproblem med store konsekvenser for barn og unge. De kvantitative dataene fra Elevundersøkelsen og Ungdata, vist i kapittel 9.2, gir ikke et entydig bilde av hvordan mobbing utvikler seg i forbindelse med skolestrukturendringer. I noen kommuner ser man en midlertidig økning i andelen som rapporterer at de blir mobbet, i perioder med store endringer, før nivået flater ut igjen eller går noe ned. I andre kommuner er andelen som rapporterer mobbing, relativt stabil gjennom hele perioden, til tross for omfattende skolestrukturprosesser. Datagrunnlaget gir dermed ikke grunnlag for å si at mobbing generelt øker eller minker som følge av strukturendringer, men peker på at det kan være variasjoner i sårbarhet i perioder med omstilling.

Elevintervjuene nyanserer dette bildet. Noen elever uttrykker konkret frykt for å bli mobbet i forbindelse med overgang til ny skole: *«Var litt redd for å bli mobbet, gå i feil klasserom.»* Elever som har gått i miljøer preget av mye uro, beskriver at støy og konflikter gjør det vanskelig for lærere å fange opp mobbing og utestenging, og at lærerne ikke alltid får tid eller oversikt til å gripe inn. En elev som opplevde skolesammenheng i ungdomsskolen, forteller at på den gamle skolen pleide elevene å være ute og leke og spille ball i friminuttene, men på den nye, store skolen var det ingen utelek i friminuttene fordi folk var redde for å «dumme seg ut» og fremstå barnslige. Skolemiljøet endret seg dermed ikke som følge av mobbing, men – i

denne tidligere elevens tolkning – fordi det nye miljøet ikke ble opplevd som en trygg arena der man kunne være seg selv.

Samtidig forteller enkelte at det å komme til en ny, større skole ga dem en mulighet til å legge gamle roller bak seg og finne nye venner. For disse elevene kan strukturendringen få en positiv effekt, ved at tidligere stigmatiserende posisjoner løsner, og de får mulighet til å starte på nytt sosialt.

Intervjuer med ansatte understreker at skolestørrelse i seg selv ikke ser ut til å være avgjørende for nivået på mobbing. De beskriver at overganger og sammenslåinger kan øke risikoen midlertidig, fordi nye hierarkier og relasjoner skal etableres, men at det avgjørende på sikt er hvordan skolemiljøarbeidet organiseres. Tydelige voksne i fellesarealer, gjennomtenkt klasseinndeling, god oppfølging av enkeltelever og et langsiktig arbeid med regler og normer framheves som viktig for å forebygge mobbing i nye strukturer.

Samlet tyder datamaterialet på at skolestrukturendringer kan skape «sårbare perioder» for mobbing og utestenging, spesielt når mange elever samles og sosiale normer skal reetableres, men at nivået over tid ser ut til å avhenge mer av kvaliteten på skolemiljøarbeidet enn av selve strukturen.

9.6 Elevenes vurdering av prosessene

Prosessene fram mot skolenedleggelse og sammenslåinger behandles grundigere i andre kapitler. Her løftes fram hvordan elevene selv – i ettertid – vurderer måten endringene ble gjennomført på, og hvordan dette preger deres opplevelse av konsekvensene.

9.6.1 Opplevelse av informasjon og medvirkning

På tvers av kommuner og skoletrinn går det igjen at elever opplevde informasjonen om endringene som knapp, sen eller lite forståelig. Dette beskrives både av barneskole-, ungdomsskole- og videregående elever. Noen sier: «Jeg visste egentlig ikke at vi skulle slå oss sammen ... vi fikk nesten ikke noe informasjon» og «Vi skjønnte aldri helt hvorfor ting skjedde.»

Flere har ingen erindring av å ha blitt hørt i prosessen. En tidligere elev forteller at «det var ikke sånn at noen kom og spurte oss i klasserommet om vår mening» før nedleggelsen. En annen sier: «Det var kanskje noe med at elevrådet fikk lov til å si noe, og så var vi jo og demonstrerte i byen, men vi fikk jo ikke igjennom det vi ville.» Selv der elevråd eller enkelte elevrepresentanter formelt var involvert, opplevde mange at beslutningen i realiteten allerede var tatt, at informasjonen handlet om ferdige vedtak mer enn om åpne spørsmål, og at det var uklart hva de kunne påvirke.

En elev oppsummerer dette slik: «*De spurte oss aldri hva vi syntes. ... Det er først nå noen lurer på hvordan vi hadde det.*» Utsagnet viser at for noen elever var forskningsintervjuet flere år etter sammenslåingen første gang en voksen tok seg tid til å spørre hvordan de hadde opplevd prosessen. Dette illustrerer ikke bare en opplevelse av manglende medvirkning underveis, men også en mangel på systematisk interesse for elevenes erfaringer i etterkant av store endringer.

I noen tilfeller – særlig ved nedleggelse av små skoler – forteller elever at de ble invitert til å sette ord på følelser og reaksjoner: «*Vi ble spurt om hva vi følte når skolen ble lagt ned.*» Samtidig legger de til at dette ikke opplevdes som reell mulighet for medvirkning. Etter endring står mange igjen med en erfaring av å være sterkt berørt, men i liten grad inkludert, i beslutninger som har stor betydning for deres hverdag.

9.6.2 Elevenes egne kriterier for god overgang

Når de blir bedt om å se tilbake og gi råd til beslutningstakere, er elevene tydelige på hva de mener bør vektlegges for at endringer skal oppleves som gode og håndterbare.

For det første fremhever de trygghet og tilknytning i overgangen: at de skal kjenne noen på den nye skolen, at de får møte lærere og medelever i forkant, og at det legges til rette for bli-kjent-aktiviteter – ikke bare for faglig oppstart. Som en elev sier: «*At elevene må kjenne noen. Bli kjent i forkant. Bra med besøksdager.*»

For det andre vektlegger de forutsigbar og forståelig informasjon. Elevene ønsker å få vite tidlig hva som skal skje og hvorfor, og at informasjonen formidles direkte til dem på en måte de forstår, ikke bare gjennom foreldre og media. En elev formulerer det slik: «*Hvis man først slår sammen skoler, må man gjøre det ordentlig, og man må gjøre det trygt.*»

For det tredje peker de på behovet for omsorgsfull organisering. De reagerer på å bli «plassert» i store grupper uten hensyn til eksisterende relasjoner, og mener det bør tas hensyn til hvem som bør gå i klasse sammen: «*Ikke bare plassere masse folk som ikke kjenner hverandre i samme rom.*» Elever trekker også fram betydningen av praktiske og organisatoriske grep som gjør hverdagen mindre belastende – for eksempel gjennomtenkte buss- og garderobeløsninger, god bemanning i friminutt, og mulighet for roligere soner i store skoler.

I tillegg understreker flere hvor viktig det er at noe kjente blir med videre: at noen lærere følger med over, at enkelte tradisjoner og minner fra den gamle skolen har plass i den nye, og at historien deres ikke helt «strykes ut» når bygg og navn endres.

Flere elever kommenterer også eksplisitt begrunnelsene for vedtakene. De stiller spørsmål ved sterk vektlegging av økonomi og formulerer det slik: «*Tenk hvis det var din skole ... tenk på barna*» og «*Hvis dere legger ned skoler, gjør det for elever og nærmiljø – ikke for å spare penger.*» Her uttrykker de en forventning om at de som berøres direkte – elever og nærmiljø – skal bli lyttet til og tatt på alvor når beslutninger tas.

En elev formulerer dette slik, på spørsmål om hvilke råd hun ville gitt til politikere som vurderer å legge ned en skole:

Kommuniser mer med lærerne og med elevene. De som faktisk *er* på skolen, hør mer på dem. For det er veldig mange andre som også har meninger om hvordan skolen skal drives og ting bør gjøres – men det er jo dem som er på skolen, det er dem som blir påvirket av det. La dem føle at de blir hørt. Hvis vi hadde følt at vi ble hørt i den avgjørelsen, og vært litt med i prosessen, så tror jeg det hadde vært lettere å akseptere det skolebyttet.

9.7 Oppsummering: Konsekvenser for elever

Kapittelet viser at konsekvensene av skolenedleggelse og skolestrukturendringer for elever er sammensatte og i stor grad avhengige av kontekst og gjennomføring av prosessen.

Analyse av datagrunnlaget som kan si noe om elevenes læringsutbytte, peker ikke på noen forverringer i skoleprestasjoner, i hvert fall ikke over tid. Elevenes beskrivelser tyder samtidig på en tydelig dreining i hvordan faglig kvalitet utformes: det oppleves et bredere tilbud, mer spesialisert kompetanse og bedre utstyr, men samtidig mindre tett oppfølging for dem som kommer fra små skoler. Sammenslåinger gjør tidligere faglige forskjeller synligere; noen elever opplever å måtte håndtere et «etterslep» som skyldes ulike utgangspunkt, ikke egen innsats. Faglig kvalitet framstår dermed som et spørsmål om både ressursene i den nye skolen og evnen til å utjevne eksisterende forskjeller mellom elevgrupper.

Sosialt og trivselsmessig framtrer strukturendringene tydeligere. Overgangsfasen kan fungere som en sårbar periode med uro, skiller mellom «vi og dem» og midlertidige løsninger, men casematerialet viser at det også kan gjennomføres relativt rolig. Over tid gir større enheter for mange elever utvidede nettverk og et mer samlet ungdomsmiljø, samtidig som tapet av nærhet, oversikt, fellesskap og lokale tradisjoner er markant – særlig for elever fra små nærskoler. Varige skillelinjer mellom tidligere skolegrupper illustrerer at det ikke er gitt at nye strukturer automatisk skaper nye fellesskap.

Når det gjelder helsemessige konsekvenser peker materialet på at skolestrukturendringer kan ha negativ påvirkning på enkelte elever, særlig når lange skoledager med bussing, uoversiktlige miljøer og langvarige omstillingsperioder sammenfaller. Selve overgangen til store skoler har vært belastende for enkelte elever. Det rapporteres om stress og ubehag i møte med trange og fulle fellesarealer. I andre caser, med kortere og bedre tilrettelagte overganger, beskrives få slike belastninger.

På tvers av temaene framstår prosessen som en kritisk faktor i elevenes vurderinger. Mangelfull informasjon og begrenset medvirkning beskrives ikke bare som et demokratisk problem, men som en del av

belastningen: Elever opplever at endringer «gjøres med dem», uten at de inviteres inn. Der prosessene preges av tidlig og forståelig informasjon, forberedende tiltak som besøksdager, gjennomtenkt organisering, godt planlagte overganger og synlige voksne, beskriver elever et helt annet handlingsrom for å tåle og akseptere endringene.

10. Konsekvenser for skole- og kommuneorganisasjonen

I det forrige kapittelet beskrev vi konsekvenser av skolenedleggelse for elevene i et elevperspektiv. Her skal vi se nærmere på konsekvensene for lokalsamfunnet. Underveis i datainnsamlingen har det imidlertid kommet frem konsekvenser som går ut over konsekvensene for elever og lokalsamfunn, og som således heller ikke direkte fanges opp av problemformuleringene slik de er gjengitt i 3.1. Dette gjelder særlig virkninger for skolen som organisasjon og for kommunen som styrings- og forvaltningsnivå.

I dette kapittelet løfter vi derfor frem to komplementære perspektiver som går noe utover rapportens opprinnelige problemstillinger. Det ene er konsekvenser for læringsmiljø og skoleorganisasjon slik de er erfart av lærere, det andre er økonomiske og styringsmessige konsekvenser for kommunen. Fremstillingen gir ikke et uttømmende bilde av disse elementene, men peker på noen konsekvenser av strukturendringer som bør belyses videre i studier av skolestrukturendringer.

10.1 Konsekvenser for skoleorganisasjonen

I intervjuer med lærere og rektorer om konsekvenser av skolenedleggelse, gir flere uttrykk for at en positiv bieffekt har vært muligheten for å bygge et nytt læringsmiljø ved den nye skolen. Særlig ved skolesammenslåinger, der det etableres en ny felles skole, beskrives dette som en mulighet til å utvikle et nytt læringsmiljø og en ny skolekultur. Flere informanter peker på at sammenslåingen gir rom for faglig nytenkning og kollektiv refleksjon over skolens verdigrunnlag, arbeidsformer og profesjonskultur. En rektor, som sto i spissen for en sammenslåing av flere skoler, beskriver at lærerkollegiet og ledelsen drøftet hva som hadde vært «suksessoppskrifter» ved de ulike skolene, for å ta det beste fra hver skole med i oppbyggingen av en ny, felles skole. Flere lærere som kommer fra mindre til større skoler, beskriver også verdien av å ha et større fagmiljø. I et fokusgruppeintervju med lærere som kom fra de fire ungdomsskolene som ble slått sammen i Markstrand kommune, beskrives overgangen fra mindre fagmiljøer til et meget stort kollegium som en vesentlig endring. En lærer uttrykker at man tidligere kunne oppleve å være mere «privatpraktiserende lærere», mens fagmiljøet nå oppleves mer kollektivt, med felles årsplaner i fagene og en «enorm delingskultur». En annen utdyper den faglige betydningen av å ha flere kollegaer, og dermed flere som underviser i samme fag:

Hvis jeg skulle si som lærer, da ... De mulighetene som jeg har nå, kontra før - det er en helt ny verden. Det samarbeidet og det, som du sier det, det løftet. Det er ikke bare de unge nyutdannede. Det er jo de gamle traverne også. Men også at vi – det er en sånn *drive*, egentlig, hos

alle, syns jeg. Og det lages flotte undervisningsopplegg hver dag som blir delt med alle som vil ha det, hvis du skjønner. Og i og med at vi er så mange, så er det bestandig noen som kanskje er litt mer frempå og tar litt mer ansvar for å få gode oppgaver til mattedagen eller til norskopplegget. Det er på en måte fruktene av at vi er mange.

Samtidig beskrives det at prosessen har hatt omkostninger. En lærer sier rett ut at det var 11 lærere som sluttet i jobben på grunn av vedtaket om skolenedleggelse og måten prosessen ble gjennomført på, og flere peker på at både sykemeldinger og høy turnover preget perioden rundt sammenslåingen. På sikt gir imidlertid flere uttrykk for at situasjonen har stabilisert seg, og at kollegiet i dag oppleves som mer samlet. En av lærerne uttrykker at de fleste klarte å legge den negative prosessen og sinnet bak seg: *«Vi sto på en måte i samme båt, og så måtte vi gjøre det beste ut av det.»*

Flere av de skoleansatte i casekommunene peker på at et større sosialt og faglig miljø gir nye muligheter, og at dette får betydning for elevenes læringsutbytte og trivsel. Deres vurderinger er at elevene har fått flere medelever å spille på, og de mener at det større fagmiljøet blant de ansatte gir et bedre grunnlag for tilpasset opplæring og profesjonelt samarbeid. Samtidig understrekes det at overgangen var krevende for noen elevgrupper, og at det tok tid å bygge nye relasjoner og en felles kultur.

Disse positive konsekvensene for lærernes fagmiljø og for undervisningen fremheves også av informanter som var motstandere av skolestrukturendringene mens prosessen pågikk. Flere gir uttrykk for at de fortsatt kan mene at beslutningen var feil, men at de i dag ser at det har vokst frem et mer robust fagmiljø enn det de hadde tidligere.

Omvendt ser vi også eksempler på lærere som *ikke* har samme opplevelse av at det bygges et nytt kollektivt fagmiljø ved den nye skolen. Dette er særlig tydelig i et av casene der det ikke er snakk om en skole-sammenslåing med en helt ny struktur, men om en mindre skole som er lagt ned og innlemmet i en større, eksisterende skole. I dette tilfellet beskriver lærerne at de i hovedsak måtte tilpasse seg etablerte rutiner og strukturer, uten i samme grad å kunne påvirke eller sette sitt preg på den nye organisasjonen. Dette indikerer at en positivt faglig «drive» ikke nødvendigvis følger av sammenslåingen i seg selv, men henger tett sammen med hvordan sammenslåingen gjennomføres, og hvordan organiseringen og arbeidsmiljøet er ved den nye skolen.

I casene der skolesammenslåinger har ført til skoler med et stort antall elever, beskrives det også som en positiv konsekvens at samarbeidet med skolehelsetjenesten er blitt bedre, fordi helsesykepleier nå er tilgjengelig for elevene hver dag, noe som ikke var mulig med den tidligere skolestrukturen.

Samtidig fremhever skoleansatte –i likhet med elevene, slik det er beskrevet i kapittel 9 – at en negativ konsekvens ved større skoler er at felles arrangementer blir færre, fordi det ikke er praktisk gjennomførbart å samle alle elever og foresatte. Dette kan føre til at etablerte tradisjoner og fellesarenaer svekkes.

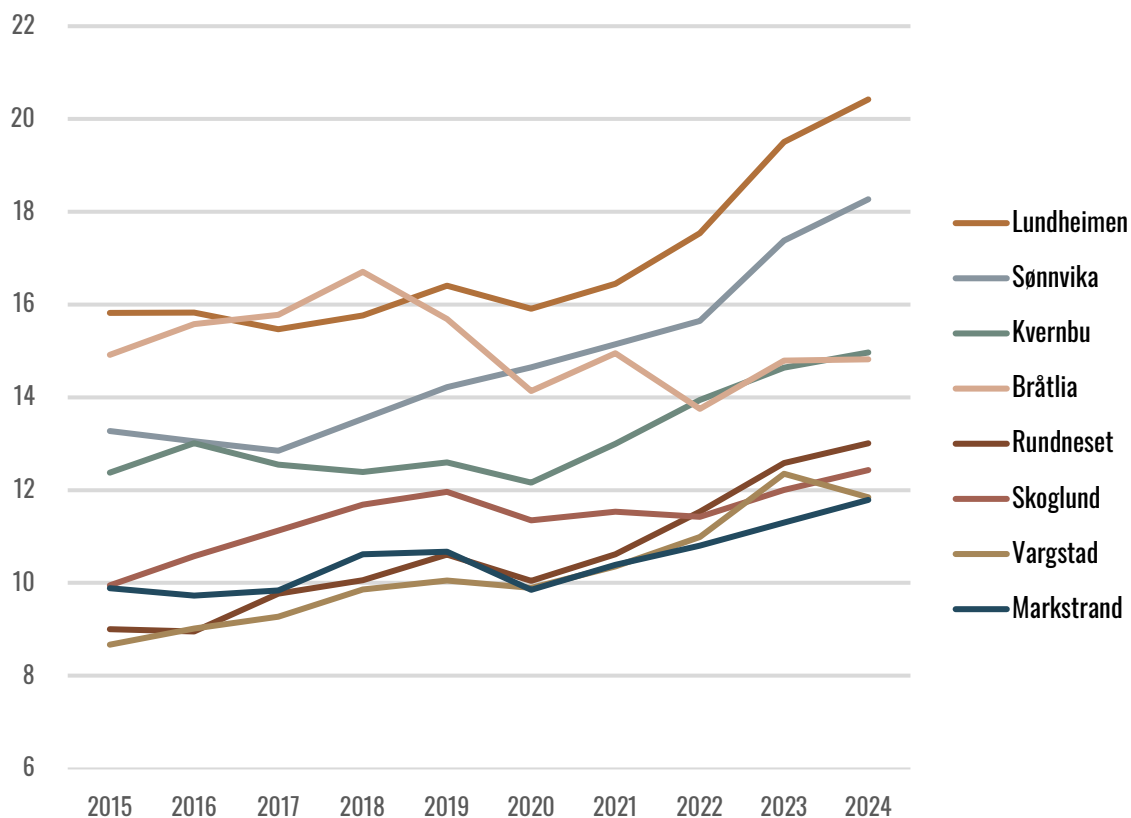
10.2 Økonomiske konsekvenser

Gjennomgangen av argumenter i kapittel 5 viser at økonomi ofte er en sentral motivasjon for skolenedleggelser. I beslutningsgrunnlag framstilles skolenedleggelse som nødvendig for å redusere kommunens utgifter og styrke den økonomiske bærekraften, og at dette er spesielt viktig i en tid med demografiske endringer og strammere kommunale budsjett. Forventningen er at større skoler vil gi lavere driftsutgifter per elev, mer effektiv bruk av lærerressurser og reduserte kostnader til bygningsdrift og vedlikehold. Kommunene forventer gradvise innsparinger i lønns- og administrasjonskostnader etter en overgangsperiode, samt bedre samsvar mellom elevtall og skolekapasitet. Videre forventes det at behovet for framtidige investeringer reduseres gjennom konsentrasjon av skolebygg, og at dette samlet sett vil gi mer forutsigbar økonomistyring innen oppvekstsektoren. Det argumenteres med at samling av elever i færre enheter vil gi mer robuste skoler med bedre kapasitetsutnyttelse og dermed et større økonomisk handlingsrom for kommunen. Disse påstandene presenteres ofte som teknisk rasjonelle og nødvendige tilpasninger til demografisk utvikling.

I kapittel 4 så vi nærmere på utviklingen i kommunale utgifter til grunnskolene i gruppen av kommuner som har lagt ned skoler. Analysene viser riktignok at det var en marginalt lavere vekst i driftsutgifter i kommuner som har lagt ned skoler, men forskjellen var ikke stor. Det var heller ikke systematisk ulik utvikling i utgifter til skolelokaler eller skoleskyss. Spørsmålet som ble stilt, var imidlertid om man i disse overordnede analysene var i stand til å isolere effekten av skolenedleggelsene på en god måte. Vi ønsket derfor å komme tilbake til spørsmålet ved se nærmere på utviklingen i casekommunene.

I figuren under kan vi se hvordan utviklingen i netto driftsutgifter til grunnskolesektoren har vært i casekommunene de siste ti årene. På samme måte som i kapittel 4 viser denne at driftsutgiftene har økt jevnt i de aller fleste kommunene, uavhengig av nedleggelser eller ikke.

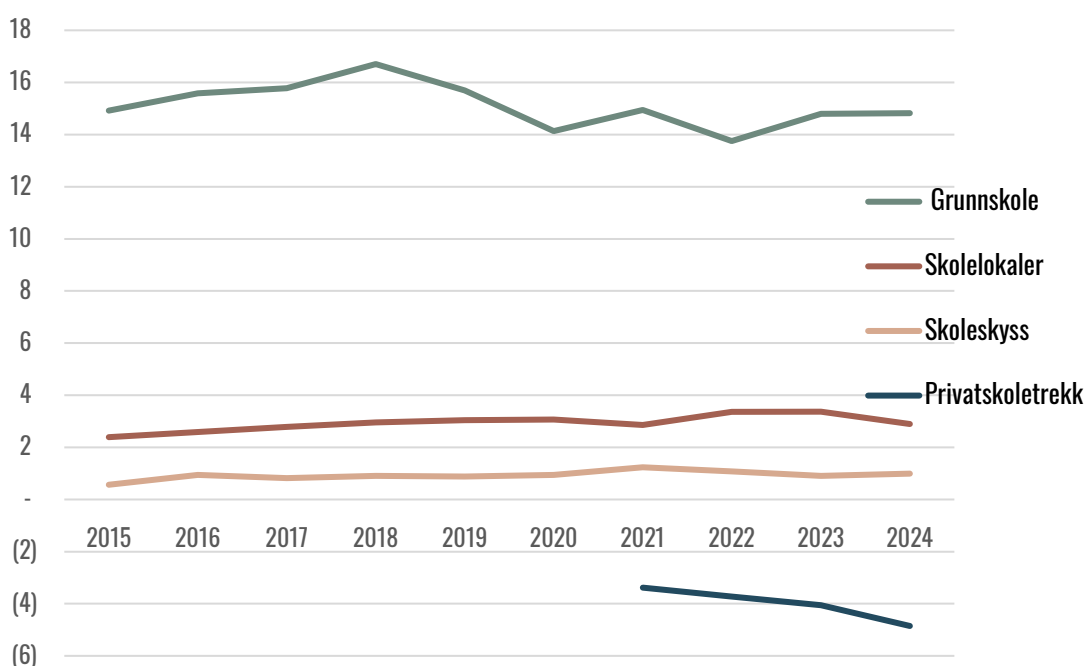
En annen ting vi kan legge merke til, er at det ser ut til å være systematiske forskjeller mellom de små distriktskommunene og de mer sentrale kommunene. Distriktskommunene har jevt over høyere utgifter per innbygger. Dette stemmer godt med de erfaringene kommunene selv uttrykker, der det pekes på at en skolestruktur med få elever per skole gir høyere utgifter.



Figur 19: Utvikling i brutto driftsutgifter til grunnskole per innbygger i casekommunene i årene 2015–2024. Tallene viser gjennomsnittlig korrigerede brutto driftsutgifter (1000 kr) per innbygger 1.1.

I figuren er det én kommune som skiller seg litt ut, ved å ha hatt en liten nedgang i driftsutgiftene. Dette er Bråtlia, som gikk fra tre til én barneskoler. En av hovedbegrunnelsene for nedleggelsen av de kommunale skolene var hensynet til kommuneøkonomien. Etter mobilisering fra lokalsamfunnet ble det imidlertid besluttet at to Montessoriskoler skulle bli etablert i de gamle skolelokalene, og elevene fra de gamle kommunale skolene gikk over til de private skolene. Dette er noe som får økonomiske konsekvenser for kommunen, men regnestykket er nokså sammensatt. De private skolene får offentlige tilskudd per elev direkte fra staten. Kommunene får samtidig redusert rammetilskuddet med 85 prosent av gjennomsnittskostnadene per elev i privat opplæring, mens ansvar og kostnader for spesialundervisning og deler av skoleskyss fortsatt ligger hos kommunen.

I figuren under har vi vist trekket i rammetilskuddet, som en negativ verdi, sammen med utviklingen i driftsutgiftene til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss i Bråtlia kommune. Her kan vi se at grunnskoletrekket har økt i takt med at driftsutgiftene til grunnskolen har gått ned. Samtidig vises det en svak nedgang i utgifter til skolelokaler, mens utgifter til skoleskyss har ligget nokså stabilt i perioden.



Figur 20: Utvikling i brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss, samt trekk for privatskoler. Tallene viser gjennomsnittlig korrigerede brutto driftsutgifter (1000 kr) og privatskoletrekk (1000 kr) per innbygger 1.1.

Gjennom intervjuene går det fram at kommunen hadde forventet å spare betydelige beløp på driften av skolene etter nedleggelsen, men dette ble delvis redusert fordi finansieringen «fulgte elevene» til de private skolene. Fra kommunens hold antas det at det har vært noe besparelse på byggdrift ved nedleggelsen, men den totale gevinsten er uklar fordi det ikke er blitt gjort en systematisk evaluering i etterkant.

Som nevnt i kapittel 7 virker det nokså symptomatisk at det i liten grad er blitt gjort forsøk på å evaluere i hvilken grad de forventede besparelsene ved nedleggelser er realisert. Ingen av casekommunene oppgir at de har gjort en selvstendig evaluering av dette. Enkelte kommunale ledere gir imidlertid uttrykk for at egne, særskilte evalueringer ikke anses som nødvendige. I stedet vises det til eksisterende styrings- og rapporteringssystemer som KOSTRA, Kommunebarometeret, skolens kvalitetsmeldinger og ordinær økonomi- og resultatrapportering. Fra dette perspektivet vurderes utviklingen i sektoren som tilstrekkelig belyst gjennom løpende styringsdata, og effekter av strukturendringer forstås som en del av den ordinære oppfølgingen.

Gjennom intervjuene i flere caser beskrives det en oppfatning om at innsparingene har vært mindre og mer forsinkede enn forventet. Lønnsutgifter reduseres i begrenset grad fordi behovet for undervisningspersonell i stor grad følger elevtallet. Samtidig påløper det overgangs- og omstillingskostnader knyttet til organisering, administrasjon og tilpasning av nye løsninger. Dette er kostnader som i enkelte tilfeller har vært undervurdert.

Når det gjelder kostnader til bygg og vedlikehold, viser casene at kommunen ofte må investere betydelige midler i mottaksskoler, blant annet gjennom ombygging, utvidelse eller midlertidige løsninger for å sikre tilstrekkelig kapasitet og forsvarlige læringsmiljøer. Dette er kostnader som vises tydelig i KOSTRA-tallene for casekommunene (vist i vedlegg). Samtidig viser tallene at utgiftene til skolelokaler øker jevnt i de fleste kommuner, uavhengig av endringer i skolestruktur. Gjennom intervjuene framkommer det at håndtering av nedlagte skolebygg representerer en økonomisk utfordring. Dersom byggene ikke raskt kan selges eller tas i alternativ bruk, påløper det fortsatt kostnader til vedlikehold, sikring og drift.

Økte utgifter til skoleskyss uttrykkes som en mulig konsekvens av skolenedleggelse, og noe som motstandere mener er undervurdert i beslutningsfasen. Lengre avstander og flere skyssberettigede elever bidrar til økte transportkostnader. Vi har ikke undersøkt i detalj hvordan utviklingen i kostnader til skoleskyss henger sammen med de enkelte skolenedleggelsene, men ut fra utviklingen i KOSTRA-tall (vist i vedlegg) og det som blir omtalt i intervjuene, fremstår ikke dette som en vesentlig økt kostnad for kommunene. De endringene vi ser i kostnader til skoleskyss for casekommunene kan ikke tidsmessig knyttes til endringene i skolesturstur vi har studert. Samtidig er det tydelig at kostnader til skoleskyss har en sammenheng med skolestruktur og avstander. Det er distriktskommunene Bråtli og Kvernbu som har de høyest utgiftene til skoleskyss.

For skolefritidsordningen beskrives i enkelte kommuner økt etterspørsel og større organisatorisk kompleksitet. Lengre skolevei fører til at flere barn har behov for heldags-SFO, noe som gir økte bemanings- og driftskostnader. Dette er noe vi ikke har undersøkt i detalj, men som heller ikke fremstår som en vesentlig økt kostnad for kommunene.

Fraværet av systematiske etterevalueringer gjør det vanskelig å fastslå faktisk måloppnåelse. Case-kommunene gir dermed først og fremst innsikt i hvordan økonomiske konsekvenser forstås, forventes og erfares, snarere enn et presist bilde av de faktiske nettoeffektene. Dette peker mot et behov for mer helhetlige og etterprøvbare økonomiske analyser dersom skolenedleggelse skal fungere som et kunnskapsbasert virkemiddel i kommunal økonomistyring.

10.3 Oppsummering: Konsekvenser for skole- og kommuneorganisasjonen

I dette kapittelet løfter vi frem to komplementære perspektiver som går noe utover rapportens opprinnelige problemstillinger. Det første perspektivet handler om konsekvenser for læringsmiljø og skoleorganisasjon slik de er erfart av lærere. Erfaringene viser at sammenslåingene har gitt positive bieffekter som et sterkere fagmiljø, økt samarbeid og mulighet for å utvikle ny skolekultur. Samtidig har det også medført belastninger i overgangsfasen, som blant annet har ført til høyere sykefravær og turnover. Effektene, og kanskje særlige de negative, avhenger i stor grad av hvordan prosessen gjennomføres. Det andre

perspektivet handler om økonomiske og styringsmessige konsekvenser for kommunen. Tidligere i rapporten har vi sett at skolenedleggelser ofte forventes å gi innsparinger og mer effektiv ressursbruk for kommunen. Det er imidlertid vanskelig å påvise en kortsiktig effekt på driftsutgiftene til skolesektoren i casene vi har studert. Gjennom intervjuene beskrives det en oppfatning om at innsparingene har vært mindre og mer forsinkede enn forventet, men ingen av casekommunene har gjort systematiske vurderinger av i hvilken grad de forventede besparelsene ved nedleggelser er realisert. Dette gjør det vanskelig å fastslå faktisk måloppnåelse, og peker mot et behov for mer helhetlige og etterprøvbare analyser i den kommunale økonomistyringen. Fremstillingen av disse temaene gir ikke et uttømmende bilde, men peker på noen konsekvenser av strukturendringer som bør belyses videre i studier av skolestrukturendringer.

11. Konsekvenser for lokalsamfunn

Dette kapitlet analyserer hvilke konsekvenser skolenedleggelser har for lokalsamfunn. Analysen tar utgangspunkt i temaene:

1. Bosetting og flyttemønstre
2. Boligmarked
3. Nærings- og arbeidsmarkedseffekter
4. Sosialt og kulturelt liv
5. Lokale tilpasninger og avbøtende tiltak

Som i kapittel 9 har vi i hovedsak benyttet oss av data fra intervjuer, men supplerer dette med kvantitative data der hvor dette er relevant. Vi har en del data på kommunenivå, men lite som belyser konsekvensene for de enkelte lokalsamfunnene og skolekretsene. Dette gjør det utfordrende å påvise effekter som gjelder hver enkelt skolekrets eller lokalmiljø. Vi bruker eksempler fra casene for å illustrere poeng og undersøke påstander som blir fremmet i intervjuene.

11.1 Bosetting og flyttemønstre

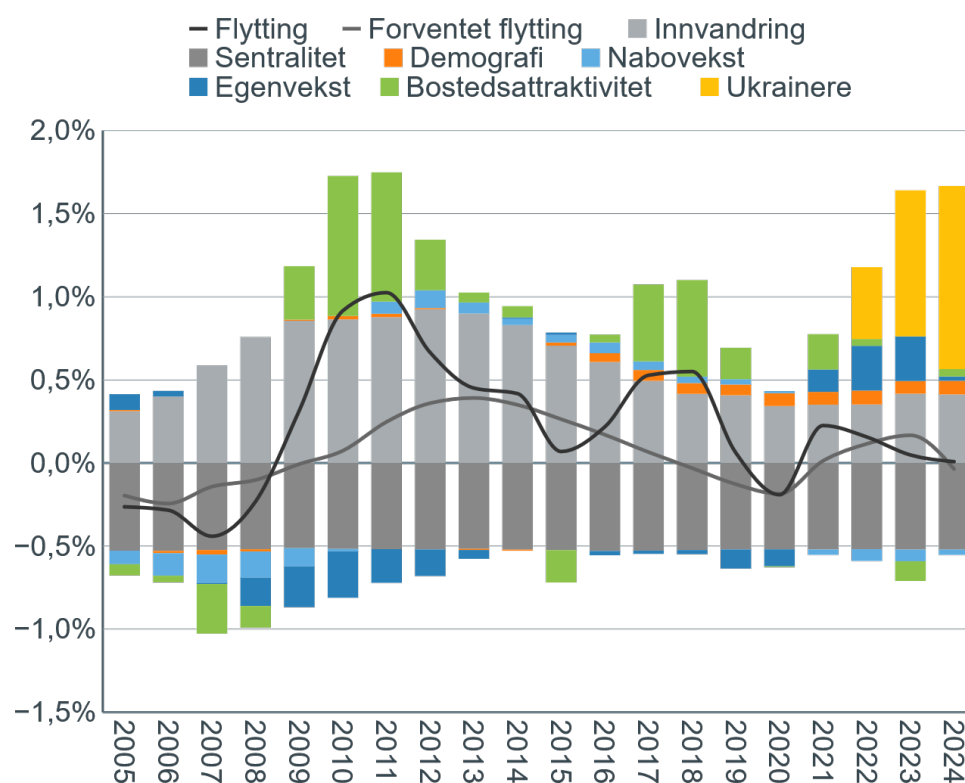
Hva en eventuell nedleggelse av skoler vil ha å si for bosetting og flyttemønstre har vært en av de største bekymringene lokalsamfunnene uttrykker når spørsmålet om nedleggelse kommer på agendaen. Dette vises spesielt tydelig i de mindre bygdene og kommunene, hvor man frykter at nedleggelse av den lokale skolen vil føre til økt fraflytting eller manglende tilflytting. Det er særlig av hensyn til bosetning av barnefamilier at mange frykter at tapet av en lokal skole vil føre til at bygdene blir mindre attraktive som bosted. I bygder med store avstander og krevende topografi er det særlig uttrykt bekymringer for at lange reiseveier til alternative skoler vil gjøre det upraktisk og utrygt for barn, noe som ytterligere vil kunne forsterke fraflyttingen.

Erfaringene har imidlertid vist et nyansert bilde, som delvis henger sammen med kjennetegn ved stedene. I de minste kommunene viser erfaringene tydelig at skoletilbudet har betydning for bosettingsmønsteret. For å illustrere dette vil vi se nærmere på utviklingen i bostedsattraktivitet i Lundheimen. Eksempelet er valgt fordi det har vært en klar formening lokalt om at den desentraliserte skolestrukturen har hatt betydning for kommunens bostedsattraktivitet. Dette kan sannsynligvis ikke bare tilskrives skoletilbudet i seg selv, men det desentraliserte skoletilbudet blir sett på som en viktig forutsetning for å ha kunnet opprettholde bosettingen. Gjennom intervjuene blir det beskrevet at tilstedeværelsen av en lokal skole har vært avgjørende for mange familier, både for å få hverdagen til å gå rundt og for å kunne gi barna en oppvekst i et trygt og inkluderende miljø. I områder med lange avstander og krevende topografiske forhold, har

opprettholdelsen av skolen vært spesielt avgjørende for å sikre bosetting. Ifølge mange av de lokale informantene så ville lange og utfordrende reiseveier til naboskoler trolig ha ført til at mange barnefamilier ville kviet seg for å bosette seg i bygdene. I tillegg har de små skolene bidratt til å skape en følelse av stabilitet og fremtidstro i bygdene.

For å undersøke denne påstanden nærmere har vi sett på utviklingen i kommunens attraktivitet. Telemarksforskning har utviklet Attraktivitetsmodellen, som skiller mellom to ulike typer drivkrefter til steders utvikling. For det første er det ytre, strukturelle betingelser som stedet ikke kan gjøre noe med: nasjonal innvandring, sentralitet, arbeidsplassvekst i nabokommuner og den demografiske nettotilveksten. Disse strukturelle betingelsene kan vi modellere, slik at vi får et tall for hva som er stedets forventede nettoflytting. Samtidig kan vi se hvilke steder som har oppnådd en høyere nettoflytting enn forventet. Avviket mellom faktisk og forventet nettoflytting er en indikator for stedets bostedsattraktivitet. Dette er en type drivkrefter som kommunene selv kan påvirke gjennom egne strategier og tiltak. Modellen er nærmere beskrevet av Vareide (2024) og på regionaleanalyser.no.

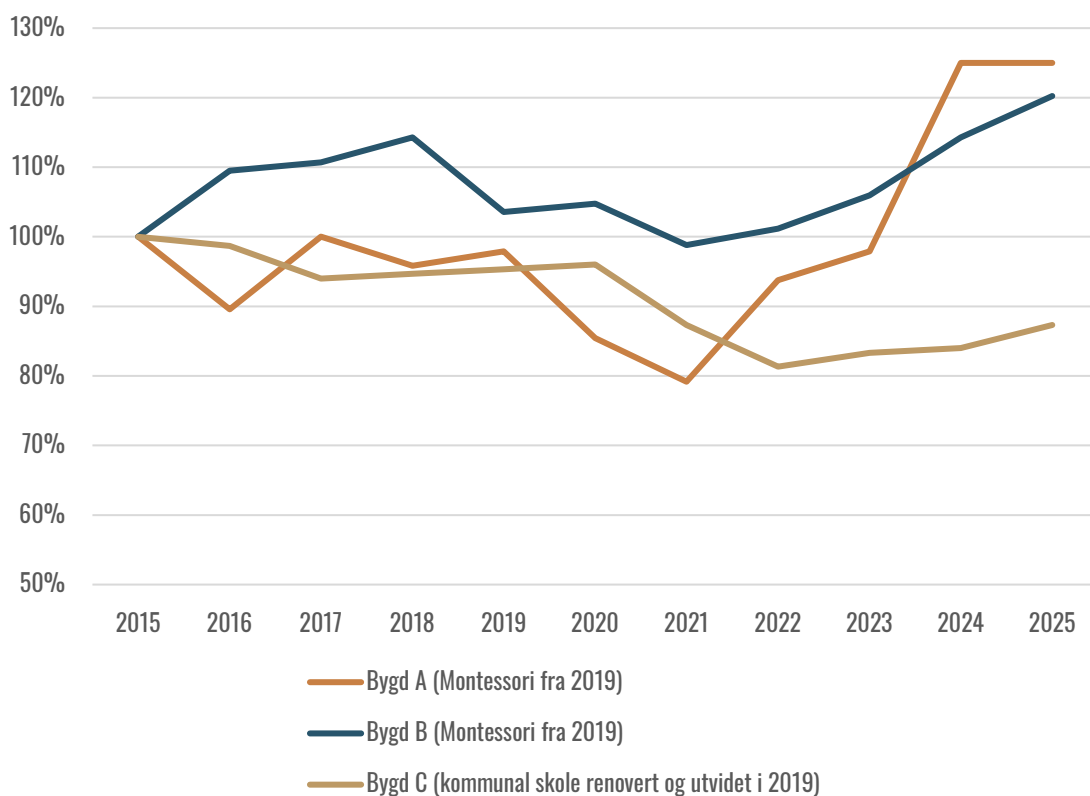
I figur 21 har vi analysert flyttetallene til Lundheimen ved bruk av Attraktivitetsmodellen. Figuren viser hvordan de (modellerte) strukturelle betingelsene, arbeidsplassveksten i egen kommune (*Egenvekst*) og bostedsattraktiviteten har påvirket flyttetallene i kommunen de siste årene. Bostedsattraktivitet er vist som den grønne delen av søylene, og vi kan se at bostedsattraktiviteten har vært positiv i mange av de siste årene. Det er vanskelig å fastslå i hvilken grad skolestrukturen har hatt betydning for kommunens bostedsattraktivitet, men statistikken underbygger i hvert fall at kommunen har hatt en bedre befolkningsutvikling enn de strukturelle betingelsene til kommunen tilsier. Bosettingen av ukrainske flyktninger (vist i gult) har dessuten hatt stor betydning for utviklingen de siste årene.



Figur 21: Nettoflyttingen til Lundeimen, dekomponert i ulike drivkrefter. Figuren viser hvordan de strukturelle betingelsene (nasjonal innvandring, sentralitet, arbeidsplassvekst i nabokommuner og den demografiske nettotilveksten), arbeidsplassveksten i egen kommune og bostedsattraktiviteten har påvirket flyttetallene. Figuren er laget ved bruk av Attraktivitetsmodellen og viser tre års glidende gjennomsnitt.

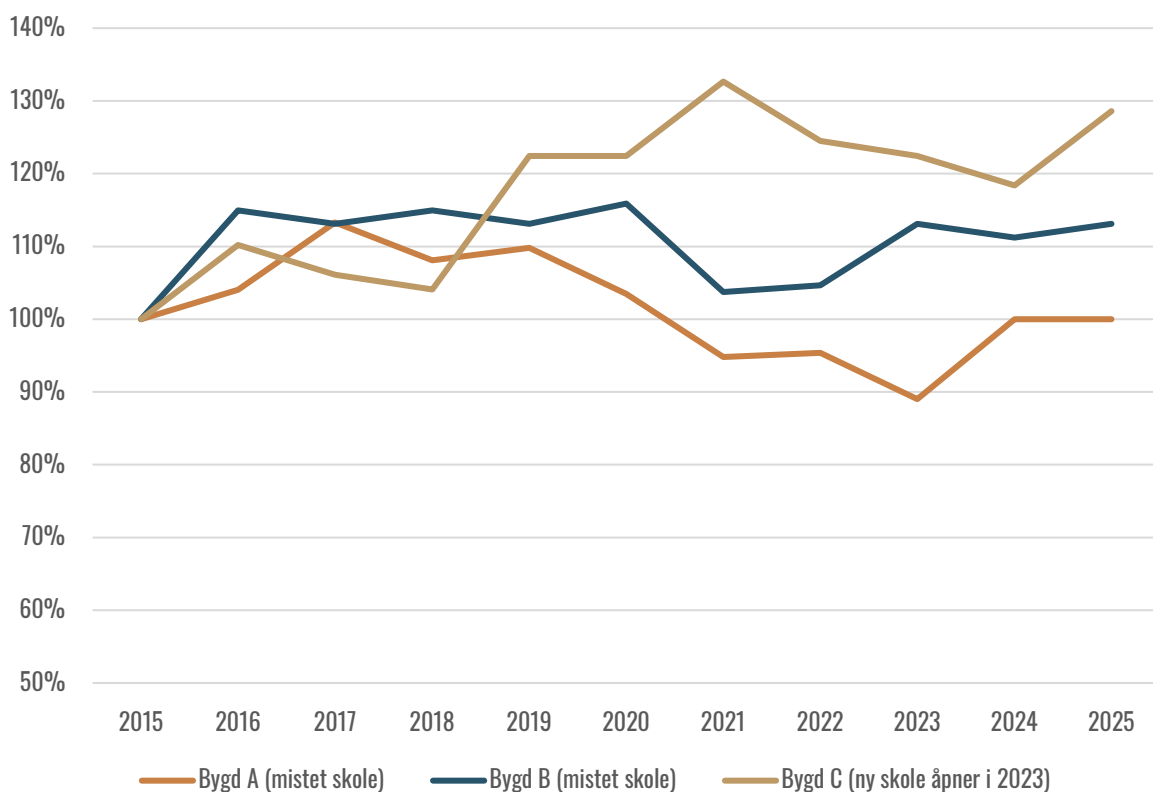
Lignende erfaringer hører vi om i andre casekommuner. Dette gjelder blant annet i Bråtli, hvor man fikk opprettet privatskoler samtidig som man la ned to kommunale skoler. Intervjuene beskriver at lokalmiljøet fryktet at en nedleggelse ville svekket bygdenes vitalitet, men at etableringen av Montessori-skoler har bidratt til å opprettholde et lokalt skoletilbud som har gjort det mulig for barnefamilier å bli boende. Skoletilbudet har dermed dempet risikoen for utflytting ved å sikre kortere reisevei for barna og en mer praktisk hverdag. Lokalsamfunnet peker også på at skolen har tiltrukket familier til bygda og tolker økende elevtall som tegn på bygdenes attraktivitet.

For å undersøke denne påstanden har vi sett nærmere på utviklingen i barnetall i de ulike bygdene i Bråtli. Figur 22 viser indeksert utvikling i hvor mange barn i alderen 0–15 som bor i de tre delområdene i kommunen i årene 2015–2025. Her kan vi se at barnetallene har økt i de to bygdene hvor det ble opprettet privatskoler i 2019. Dette understøtter påstanden om at bevaringen av skolen har bidratt til å opprettholde bosettingen i bygdene.



Figur 22: Indeksert utvikling i barnetall (0–15) i de tre delområdene i Bråtli i perioden 2015–2025.

Eksempelene fra Lundeimen og Bråtli viser hvordan opprettholdelsen av nærskoler kan bidra til å opprettholde bosetting i distriktene. Samtidig kan opprettelsen av en ny skole ha en positiv effekt på stedet som får en ny skole. I Hovdalen beskrives det at etableringen av den videregående skolen har bidratt til å styrke stedet som knutepunkt i kommunen og regionen. Lokaliseringen av den nye skolen har påvirket områdets attraktivitet positivt, blant annet fordi det letter hverdagsorganisering for ungdom. Enkelte informanter mener denne lokaliseringen har bidratt til at ungdom blir boende lenger i lokalmiljøet, da alternativet hadde vært at de måtte ha flyttet på hybel for å gå på videregående skole i andre deler av fylket. Figur 23 kan til en viss grad understøtte denne påstanden. Her viser vi utviklingen i befolkning i alderen 16–19 i de tre delområdene som ble berørt av nedleggelser og opprettelse av skoler. Delområdet hvor den nye skolen er åpnet, har opplevd høyest økning i befolkningen i alderen 16–19.



Figur 23: Indeksert utvikling i ungdomstall (16–19) i de tre delområdene omfattet av opprettelse og nedleggelser av videregående skoler i Hovdalen i perioden 2015–2025.

Det er viktig å påpeke at vi ikke kan bruke den beskrivende statistikken i figur 22 og 23 som bevis på at det foreligger klare sammenhenger mellom skolestruktur og befolkningsutvikling. En viktig grunn til dette er at det er kompliserte sammenhenger hvor blant annet utviklingen i infrastruktur og arbeids- og boligmarkedet spiller inn. Eksempler fra Kvernbu og Sønnvika kan illustrere dette. I Kvernbu er skolen lokalisert i utkanten av kommunen, og stedet omtales som en typisk «pendlerbygd» med en stor andel foreldre som pendler til en by i nabokommunen. Lokalt var det fryktet at en nedleggelse vil gjøre hverdagslogistikken uholdbar og på sikt drive barnefamilier ut av kommunen. På den andre siden er det pågående utbygginger i veiforbindelser som vil korte ned reisetiden og gjøre det lettere å pendle. Nabobyen har samtidig et presset boligmarked. Dette er noe som vil kunne gjøre det mer attraktivt å bosette seg utenfor byen, men det er da spesielt viktig å ha et lokalt skoletilbud for å legge til rette for at barnefamilier kan bosette seg her. Slik sett har opprettholdelsen av skoletilbudet gjort det mer sannsynlig at en slik utvikling kan skje.

I Sønnvika hadde bygda opplevd nedgang i elevtallene over tid. Det var bare 14 elever ved siste skoleår, og med utsikter til ytterligere reduksjon i elevtall. Også her uttrykkes det en bekymring for at tapet av den lokale skolen over tid kan gjøre bygda mindre attraktiv for barnefamilier og forsterke eksisterende demografiske utfordringer. Skolen har i dette tilfellet ikke blitt oppfattet som den eneste eller avgjørende faktoren

for til- eller fraflytting, men med skolen forsvant den siste offentlige institusjonen. Det vises til en bekymring for at mangel på lokale tilbud kan gjøre bygda mindre attraktiv på sikt og være med på å forsterke den negative utviklingen. Samtidig pekes det på at utfordringer knyttet til det lokale arbeids- og boligmarkedet har hatt vel så stor betydning for fremtidige bosettingsmuligheter i bygda. Erfaringen er at få bosetter seg uten at de har en sterk lokal tilknytning. Samtidig brukes mange hus som feriehus, noe som innebærer at de står tomme store deler av året. Gjennom intervjuene pekes det dermed på at tilflytting påvirkes mer av boligtilgang, tomter og regulering enn av skolen alene.

Samlet sett viser erfaringene fra casene at frykten for negative konsekvenser av skolenedleggelse har vært berettiget, men at utfallet kan variere avhengig av lokale forhold og kommunens evne til å tilpasse seg endringene. Erfaringene viser videre at skolenedleggelse ikke alltid har fått de katastrofale konsekvensene som mange fryktet. I enkelte tilfeller har det vært mulig å opprettholde bosettingen selv etter nedleggelse, særlig dersom det har blitt gjort målrettede tiltak som å styrke naboskoler, tilby gode transportordninger eller sørge for etterbruk av skolebygg som samfunnshus eller fritidstilbud. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at skolene i seg selv ikke er nok til å løse de langsiktige demografiske utfordringene, og at tiltak som boligutvikling, arbeidsplasser og andre tjenester også spiller en sentral rolle. Disse tilpasningene har i noen tilfeller bidratt til å redusere de negative effektene av skolenedleggelse, og vil omtales nærmere under.

11.2 Boligmarked

I mange av casene uttrykkes det en bekymring for hva en nedleggelse av den lokale skolen vil bety for det lokale boligmarkedet. I minst tre av casene har vi fått høre om konkrete eksempler på nettopp dette, for eksempel at det i Skoglund blir hevdet at hussalget «stoppet helt opp» i nærområdet da diskusjonen rundt skolenedleggelsen stormet som verst. I Hovdalen blir det videre hevdet at skolenedleggelsen har bremsset boligetterterspørselen og ført til mindre boligbygging på stedet. Familier vurderer områder med skoler i nærheten som mer attraktive. Samtidig har boliginvesteringer og økonomisk aktivitet nå blitt konsentrert til det nye skolestedet, som nyter fordeler av nær tilgang til skolen og infrastrukturen i området.

Vi har forsøkt å ettergå disse påstandene, både ved å undersøke konkrete boligsalg i periodene det vises til, og statistikk over boligbygging i kommunen, men finner ikke at det har vært noen store endringer som tyder på at prosessene har hatt en effekt på boligmarkedet på kort sikt. Det er imidlertid viktig å påpeke at beslutninger som å flytte eller bygge hus er noe som ofte tar tid å gjennomføre. Over tid kan det være at steder som har skoler i nærmiljøet, får en bedre tilflytting og utvikling i boligmarkedet, noe som ble diskutert og undersøkt i kapittel 11.1.

Vi kjenner ikke til andre undersøkelser som har undersøkt sammenhengen mellom skolenedleggelse og utvikling i eiendomsmarkedet direkte, med unntak av en undersøkelse som viser at en plutselig nedleggelse av en «well performing public school» i Iowa påvirket de lokale husprisene. Denne studien kan knyttes til

en forskningslitteratur som undersøker sammenhengen mellom boligpriser og skolekvalitet, hvor de fleste indikerer at boligprisene er høyere i nabolag med gode skoler (Nguyen-Hoang & Yinger, 2011). Disse studiene er riktignok i hovedsak gjennomført i storbyområder, primært i USA, men lignende funn er påvist i Norge også. En undersøkelse av Fiva og Kirkebøen (2011) viser hvordan offentliggjøring av indikatorer for skolekvalitet påvirket boligprisene i Oslo. Samtidig vises det at denne effekten var kortvarig: Etter to–tre måneder var husprisene tilbake på tidligere nivå. I en annen studie viser Machin og Salvanes (2016) hvordan innføring av fritt skolevalg i 1997 påvirket husprisene i Oslo.

En viktig ting å påpeke i denne sammenheng, er at boligmarkedet fungerer helt forskjellig i byer versus distrikter. En analyse av Nygaard et al. (2010) av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder beskriver hvordan mange småkommuner står overfor utfordringer som skiller seg vesentlig fra store kommuner. Mens det i de større kommune er utfordringer med blant annet høyt prispress og begrensede utbyggingsmuligheter, er utfordringene i småkommunene knyttet til et usikkert boligmarked. Her vil det være risiko forbundet med bygging av nye boliger, da det er usikkert om man får igjen pengene man har investert ved et eventuelt fremtidig salg av boligen. Å investere i ny bolig i distriktene er derfor i mange tilfeller forbundet med økonomisk risiko, med mindre man er sikker på at man selv skal bo der lenge. Intervjumaterialet i den tidligere omtalte danske studien av Sørensen et al. (2021), viser til at vanskeligheter med å selge hus i nedgangsdistrikt medfører at boligeiere blir «låst» til en situasjon som hindrer familier å flytte. Dette kan være en del av forklaringen på at man kan se en forsinket effekt av skolenedleggelse på befolkningsutviklingen i områder hvor skoler legges ned.

11.3 Nærings- og arbeidsmarkedseffekter

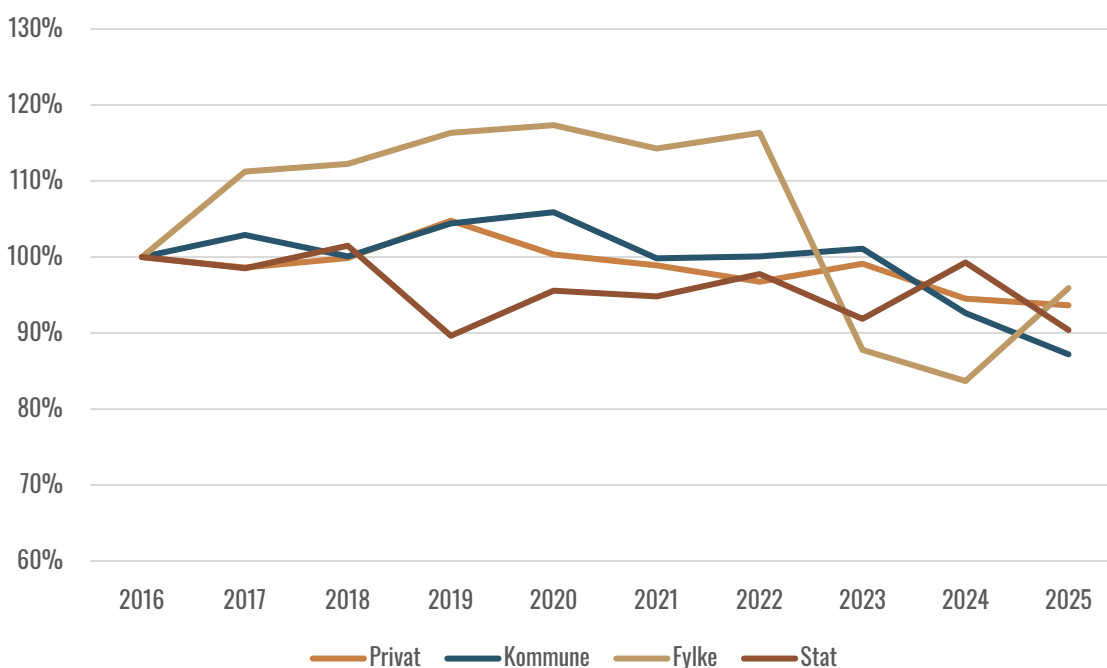
Som omtalt i kapittel 6 så vises det i skolestrukturdebattene til argument om hvor viktige lokale skoler er for lokal bosetting- og næringsutvikling. Dette gjelder spesielt i distriktene. En kunnskapsgjennomgang om effektene av skolenedleggelse på rurale lokalsamfunn i Canada viser også til dette (Haynes, 2022). Her pekes det samtidig på at det finnes få studier som undersøker økonomiske effekter direkte, men at det er flere studier som indikerer at skolenedleggelse kan føre til økonomiske effekter som tap av arbeidsplasser knyttet til skolen, redusert lokal handel som følge av mindre daglig aktivitet og svekket rekrutteringsgrunnlag for næringsliv på lengre sikt. Undersøkelsen til Cederling og Wihlborg (2020) viser lignende funn når de studerer effekten av nedleggelse av to skoler i en liten kommune i Sverige. Gjennom intervjumaterialet vises det at skolen fungerte som et «nav» i bygda, og at den lokale butikken opplevde redusert kundetraffikk i etterkant av nedleggelsen.

Når det gjelder videregående skoler, er det antatt at det finnes en enda sterkere sammenheng mellom skole og det lokale næringslivet. I studien til Bæck (2019) vises det til at nedleggelse eller sentralisering av videregående skoler kan føre til en svekkelse av rekrutteringsgrunnlaget for lokale bedrifter, økt geografisk mobilitet blant ungdom, redusert lokal sosial kapital og på lengre sikt påvirke lokalsamfunnets

arbeidsmarked og bosettingsstruktur. Yrkesfag er særlig knyttet til lokale og regionale arbeidsmarkeder, hvor det er sterkere koblinger mellom lokale bedrifter og elever, blant annet gjennom lærlingeordninger. Dersom videregående tilbud sentraliseres eller legges ned lokalt, kan dette svekke koblingen mellom skole og lokalt næringsliv, redusere rekrutteringsgrunnlaget for lokale bedrifter og øke risikoen for at ungdom enten faller fra utdanningsløp eller etablerer seg utenfor lokalsamfunnet. Dette er imidlertid ikke testet empirisk.

I vårt valg av Hovdalen som case har denne problemstillingen vært sentral å undersøke. Når spørsmålet om å legge ned de videregående skolene kom på agendaen, så engasjerte næringslivet seg sterkt i lokaliseringsspørsmålet. Næringslivet ved det største skolestedet jobbet for å beholde sin lokale videregående skole, mens næringslivet ved det minste skolestedet mobiliserte for å beholde skolen i nærheten, og dermed aksepterte de lokaliseringen i nabobygda. I etterkant er det enighet om at tapet av de videregående skolene har medført tap av arbeidsplasser lokalt. Enkelte informanter trekker imidlertid fram at konsentrasjonen av ressurser samtidig har styrket områdets stilling som et regionalt senter for utdanning. Dette har også ført til at stedet har blitt et nytt knutepunkt i kommunen. Slik sett er det ikke helt entydig om det lokale arbeidsmarkedet er blitt styrket eller svekket samlet sett.

Disse erfaringene har det vært vanskelig å få undersøkt statistisk. I figur 24 viser vi den indekserte utviklingen for arbeidsplasser i ulike sektorer i kommunen. Denne statistikken viser at det har vært en nedgang i både privat og offentlig sektor samlet sett. Men kommunen har samtidig hatt svak utvikling i folketall over tid, noe som har stor betydning for utviklingen i arbeidsmarkedet.



Figur 24: Indeksert utvikling i arbeidsplasser i ulike sektorer i Hovdalen i perioden 2016–2025.

Figuren viser videre at det var en vekst i fylkeskommunale arbeidsplasser fra 2016 til 2020-2022, men at det deretter var en nokså brå nedgang etter 2022. I hvilken grad dette har sammenheng med endringene i skolestruktur som skjedde i 2023, er usikkert, men det er nokså sannsynlig at dette har en sammenheng, spesielt ettersom videregående skoler er en viktig fylkeskommunal arbeidsplass.

Når det gjelder næringslivet, så har det vært nedgang i antall arbeidsplasser de siste årene samlet sett. Vi har sett litt nærmere på hvordan utviklingen har vært innenfor de enkelte bransjene de siste årene (figuren vises ikke i rapporten). Kommunen har hatt nedgang i bransjer som persontransport, detaljhandel, bygg og anlegg, godstransport og industri. Samtidig har kommunen hatt vekst i bransjer som private helsetjenester, fiske og havbruk, teknisk/vitenskapelige og andre tjenester. Samlet sett viser utviklingen at det har vært en nedgang i næringslivet, men også at det har vært endringer i sammensetningen. Utviklingen har vært positiv innenfor enkelte bransjer, og svak i andre. Det er vanskelig å knytte dette til endringer i skolestrukturen, men det er også sannsynlig at vi ikke vil se denne typen effekter såpass kort tid etter at en nedleggelse har skjedd.

Tallene viser dessuten ikke hvordan veksten fordeler seg lokalt, teoretisk sett kan det hende at det har vært en bedre utvikling på stedet hvor den nye skolen er lokalisert, sammenlignet med andre deler av kommunen. Lite tyder imidlertid på at det har skjedd store endringer på kort sikt, utover at lokale arbeidsplasser knyttet til de gamle skolestedene er blitt borte.

11.4 Sosialt og kulturelt liv

Skolene representerer et viktig samlingspunkt, både fysisk og symbolsk. Dette går klart fram av alle casene, men spesielt i distriktskommunene hvor skolen er en av få gjenværende institusjoner og samlingspunkt. I Sønnvika forteller informantene at nedleggelsen har medført tap av en sentral møteplass og identitetsbærer. Når skolen er borte, har mange uformelle møteplasser også forsvunnet. Aktiviteter som tidligere var knyttet til skolehverdagen, som dugnader, arrangementer og sosiale samlinger, har blitt færre eller opphørt. Skolenedleggelsen har samtidig ført til fragmentering av sosiale nettverk, som følge av at elevene ble fordelt på to ulike skoler etter nedleggelsen. Når barn og familier har orientert seg mot ulike skoler og fritidsarenaer utenfor bygda, har hverdagslogistikken blitt mer oppstykket. Intervjuene viser at foreldre og barn har fått færre felles arenaer lokalt, samt at det har blitt mindre tid og overskudd til felles aktiviteter i nærmiljøet. Over tid har dette bidratt til et svakere sosialt fellesskap i bygda. Nedleggelsen har også påvirket det lokale aktivitetsnivået. Flere fritidstilbud har blitt svekket eller forsvunnet, og deltakelse i idrett og kultur foregår i større grad utenfor lokalsamfunnet.

Skolenes betydning for oppslutningen i idrettslag og andre lokale foreninger er noe som opptar lokalsamfunnene i de mer sentrale kommunene også. Dette fremmes som argument i byene, hvor det fryktes at en nedleggelse av den lokale skolen kan føre til at innbyggerne får mindre tilhørighet til nærområdet, og at

dette blant annet kan gå ut over deltakelsen i lokale idrettslag. I Markstrand, der flere av ungdomsskolene i byen er lagt ned til fordel for én stor sentral skole, erfarer man at utviklingen peker imot at flere idrettslag må slås sammen. Dette oppfattes imidlertid ikke som en direkte konsekvens av skolesammenslåingen, men heller som en følge av synkende barnetall. Denne nedgangen er samme faktoren som utløste skolenedleggelsen. Eksemplet illustrerer at årsaksforholdene ikke nødvendigvis er så enkle at skolenedleggelsen i seg selv svekker fritidstilbudet.

Eksempelene over viser hvordan en sammenslåing av flere skoler kan svekke det lokale engasjementet i de enkelte lokalsamfunnene. Når flere skoler blir til én, opplever enkelte lokalsamfunn at deres identitet svekkes. Ettersom skolene ofte har fungert som arenaer for sosiale aktiviteter og frivillighet, må lokalsamfunnene selv ta større ansvar for å opprettholde slike tilbud. Dette kan være utfordrende, spesielt i mindre bygder med begrensede ressurser.

På motsatt side kan en sammenslåing av flere skoler ha en samlende effekt og bidra til et større og mer variert sosialt miljø. I Hovdalen ser vi et tydelig eksempel på hvordan en ny, felles skole har bidratt som samlende faktor i en sammenslått kommune. Der hvor det tidligere var begrenset samhandling mellom to geografisk adskilte lokalsamfunn, har den nye skolen bidratt til at det har blitt en sterkere felles identitet for kommunen. Etableringen har spesielt hatt betydning for utviklingen av et felles ungdomsmiljø og nye sosiale nettverk. Selv om prosessen knyttet til nedleggelsene har vært konfliktfylt for de berørte lokalsamfunnene, har den felles skolen blitt en viktig samlingsarena for ungdommen og bidratt til en positiv sosial dimensjon i etterkant av sammenslåingen.

Bycaset Vargstad kan også vise til positive erfaringer av en ny skole. Skolen har samlet innbyggerne i bydelen og medført at familier har fått mer kontakt på tvers. Samtidig har det bidratt til å forbedre inntrykket av bydelen. Skolen har imidlertid inngått som en del av et større områdeløft i bydelen, så det er flere ting enn skolen alene som har bidratt til dette.

Vi finner imidlertid også eksempler på at større miljø har medført uønskede effekter. I Markstrand, hvor det ble etablert en stor ungdomsskole, beskrives det utfordringer med å samle et stort antall ungdommer i sentrum. Etableringen av skolen har endret ungdommenes bruk av sentrum. Etter skoleslutt trekker store grupper til det nærliggende kjøpesenteret, noe som skaper liv, men også utfordringer og utilsiktede konsekvenser. Mangelen på gode fritidstilbud for ungdom som ikke deltar i organisert aktivitet, trekkes frem som en grunnleggende utfordring og hovedårsak til uro og uønskede hendelser som hærverk, tyveri og bråk. Et midlertidig ungdomstilbud på kjøpesenteret, bemannet av fritidstjenesten, reduserte problemene betydelig. Tilbudet ble imidlertid nedlagt av økonomiske årsaker, og utfordringene har igjen økt etter at tilbudet forsvant. I denne sammenheng blir politisk prioritering av ungdomstilbud trukket fram som avgjørende for å forebygge utenforskap og konflikter, samt hindre uønskede hendelser.

11.5 Lokale tilpasninger og avbøtende tiltak

Ett av målene med denne undersøkelsen har vært å studere hvilke tilpasninger som er gjort som følge av vedtak om skolenedleggelse. Noen av tilpasningene er det lokalsamfunnet som står bak, som at de tar initiativ til å etablere privatskoler eller overtar skolebygget og bruker det som forsamlingshus. Andre tilpasninger er det kommunen som står bak, ved å for eksempel inngå avtale med nabokommuner om kjøp av skoleplasser. Vi har også valgt å inkludere oppvekstsenter som eksempel, selv om dette ikke er en tilpasning til skolenedleggelse, men kan ses på som et tiltak som kommunene velger som alternativ løsning for å kunne opprettholde skoler og barnehager i små bygder.

11.5.1 Etablering av privatskoler

I Bråtlia ble det jobbet med å etablere Montessoriskoler så fort det ble kjent at de kommunale skolene skulle legges ned. Vedtaket om skolenedleggelse førte til at lokalsamfunnene raskt mobiliserte for å få skolen opprettet. Arbeidet samlet folk på tvers av generasjoner og skapte et felles mål. Mange bidro økonomisk gjennom spleiser og gaver, og det kom inn betydelige beløp fra bygdefolk som ønsket å støtte opp under etableringen, også fra innbyggere som ikke selv hadde skolebarn. Mange la ned betydelig dugnadsinnsats. Dette engasjementet vitner om en sterk lokal identitet og et ønske om å bevare viktige strukturer i bygdene.

På grunn av det sterke engasjementet som oppstod, valgte kommunen å støtte etableringen av Montessoriskolene, både økonomisk og praktisk. Kommunen solgte de tidligere skolebygningene til de private aktørene for én symbolsk krone og ga et oppstartstilskudd på totalt én million kroner, fordelt på 500 000 kroner til hver av de to Montessoriskolene som ble etablert.

Det ligger flere grunner bak denne støtten. Kommunens beslutning om å legge ned de offentlige skolene var i utgangspunktet økonomisk begrunnet. Nedleggelsene utløste imidlertid sterk lokal motstand, og det ble raskt klart at det ville bli tatt initiativ til å etablere Montessoriskoler som et alternativ. I denne situasjonen valgte kommunen å støtte etableringen av slike skoler, blant annet for å sikre at privatskolene kunne etableres samtidig som de offentlige skolene ble lagt ned. Denne støtten reduserte de umiddelbare økonomiske gevinstene ved nedleggelsene, men bidro til å dempe konfliktnivået i lokalsamfunnene. Kommunen ville kunne spare noe i form av mindre utgifter til drift og vedlikehold av skolene, utgifter som i større grad ble lagt over på lokalsamfunnet og de private skolene. Samtidig ble det i enkelte miljøer vurdert at denne løsningen også kunne gi større økonomiske innsparinger på lengre sikt dersom elevgrunnlaget for privatskolene skulle vise seg å være for svakt til å opprettholde driften.

Intervjuene viser også en frustrasjon over at ansvaret for å opprettholde et lokalt skoletilbud i praksis ble flyttet fra det offentlige til foreldre og lokale initiativtakere. Flere uttrykker at det oppleves som paradoksalt at et rikt land som Norge ikke i større grad opprettholder offentlige skoletilbud der folk bor.

Etableringen av Montessoriskolene i etterkant av skolenedleggelsene synliggjør hvilken betydning lokale skoletilbud kan ha for små bygdesamfunn. Informantene peker på at nedleggelse av skolene kunne fått flere negative konsekvenser for lokalsamfunnene. Uten et lokalt tilbud ville enkelte elever fått opptil halvannen times reisevei hver vei, noe som særlig for de yngste barna ville innebære en betydelig belastning i hverdagen. Lengre skoleveier kunne også redusere barnas deltakelse i fritidsaktiviteter og svekke tilknytningen til lokalmiljøet.

Skolene omtales videre som viktige sosiale og kulturelle møteplasser i bygdene. En nedleggelse kunne derfor også ha bidratt til å svekke samholdet og redusere aktivitetsnivået i lokalsamfunnene. Informantene fremhever at skolen fungerer som et samlingspunkt for foreldre, barn og frivillige, og at fravær av et slikt felles møtested kunne hatt negative ringvirkninger for det lokale fellesskapet. Det pekes også på at manglende skoletilbud kan gjøre bygdene mindre attraktive for barnefamilier, noe som på sikt kan påvirke både bosetting, rekruttering av arbeidskraft og grunnlaget for lokalt næringsliv.

Etableringen av Montessoriskolene sies også å ha bidratt til å motvirke slike effekter. Skolene har mobilisert et betydelig lokalt engasjement gjennom foreldreinvolvering, dugnadsarbeid og lokale bidrag, noe som både har styrket fellesskapet og bidratt til oppgraderte læringsmiljøer. Informantene beskriver lite hærverk, høy trivsel og et tett samspill mellom skole og lokalsamfunn, der frivillig innsats framstår som en viktig forutsetning for å opprettholde aktivitetsnivået. Kampen for å bevare et skoletilbud har dermed bidratt til å styrke samholdet i bygdene.

Skolen omtales også som en viktig faktor for å kunne rekruttere og beholde arbeidskraft med familie. Informantene viser blant annet til at næringslivet, inkludert det lokale hotellet, har hatt nytte av at et lokalt skoletilbud gjør bygda mer attraktiv for ansatte. I enkelte tilfeller brukes Montessoriskolen aktivt i rekrutteringsarbeid overfor potensielle arbeidstakere.

Samtidig viser erfaringene at de økonomiske effektene av skolenedleggelsene ikke fullt ut ble slik kommunen opprinnelig hadde lagt til grunn. Dette illustrerer at slike prosesser kan være krevende, og at effektene også kan påvirkes av lokale tilpasninger og politiske avveininger i etterkant av vedtakene.

11.5.2 Oppvekstsentre

Flere av casekommunene har valgt å etablere oppvekstsentre som en alternativ løsning for å kunne opprettholde små skoler og barnehager i bygdene. Disse organiseres ved å kombinere skole og barnehage under én felles ledelse, noe som reduserer administrative kostnader og skaper mer effektive driftsformer.

Løsningen innebærer gjerne også en samlokalisering, som gjør det mulig å utnytte ressursene mer fleksibelt. Skolefritidsordningen (SFO) inkluderes også som en del av modellen, hvor barnehagebarn og skolelever samles i tiden før og etter skoledagen begynner.

Modellen gjør det mulig å opprettholde tilbud i lokalsamfunn som ellers kunne risikert nedleggelser, og bidrar til å styrke bosettingsmulighetene i bygdene. Oppvekstsentre blir også sett på som en løsning for å ivareta barns trygghet og nærhet til tjenester, og hindre at de må reise lange avstander med buss til nærmeste skole. Dette blir sett på som spesielt viktig for de yngre barna.

Oppvekstsentrene trekkes frem som et eksempel på hvordan kommunene har prøvd å opprettholde tilbud i lokalsamfunnene til tross for økonomiske utfordringer. Erfaringen er imidlertid at til tross for denne omorganiseringen, så har økonomien i kommunene blitt stadig vanskeligere. Samtidig kan synkende barnetall gjøre at tilbudet blir vanskelig å opprettholde. I ett av casene førte dette til at oppvekstsenteret ble vedtatt lagt ned. Flere oppvekstsentre opplever også at det er utfordrende å opprettholde et godt faglig tilbud, blant annet på grunn av utfordringene med å rekruttere lærere med riktig kompetanse.

11.5.3 Omdisponering av bygg til forsamlingshus

I mange kommuner har tidligere skolebygg blitt solgt eller avhendet. En vanlig praksis har vært å tilby disse til lokale lag og foreninger for en symbolsk sum. Slik kan de gamle skolebyggene fortsette som grendehus og forsamlingslokaler og bli brukt til 17. mai feiring, juletreffester og private arrangement.

I Sønnvika, hvor en liten skole ble nedlagt, har det pågått prosesser mellom bygdelaget og kommunen om videre eierskap og bruk av det gamle skolelokalet. Bygget har i etterkant av nedleggelsen i stor grad blitt brukt som samfunnshus, noe som har bidratt til å dempe de negative effektene av skolenedleggelsen. Aktiviteten i bygget er i dag varierende, og flere informanter ønsker mer planlagt bruk for å bevare fellesskapet i bygda. Flere gir uttrykk for at skolenedleggelsen har gått ut over fellesskapet, og at det er et behov for å styrke samfunnshuset for å få et mer aktivt kultur- og aktivitetssenter og møteplass.

Kommunen har tilbudt det lokale bygdelaget forkjøpsrett for symbolsk sum, i tråd med praksis fra andre nedleggelser. Det er jobbet fram utleieavtaler med private aktører for å skape driftsinntekter, men gjennom intervjuene pekes det på bekymringer for vedlikehold og driftskostnader dersom bygget overtas uten varig kommunal støtte. Ansvar for et stort bygg kan bli krevende for frivillige krefter alene, både økonomisk og organisatorisk. Dette er noe som også merkes andre steder. Det blir stadig mer krevende for frivillige å bære kostnadene og dugnadsinnsatsen som driften av slike bygg krever.

I andre caser fortelles det om tidligere skolebygg som i dag har andre funksjoner. Noen har funksjoner som kommer flere til gode, som treningssenter og kontorlokaler, andre er solgt til private eller til bedrifter.

11.5.4 Nye bygg med flerbuksfunksjoner

I forbindelse med nedleggelser, og eventuelt investeringer i nye skoler, kan det legges til rette for nye bygg med flerbuksfunksjoner. I Hovdalen ble det investert i et nytt skolebygg med flerbuksfunksjoner. Det nye skolebygget beskrives som mer enn en skole; det har blitt en kulturinstitusjon og et samlingspunkt for lokalsamfunnet, med blant annet åpen kantine som kan brukes av lokalsamfunnet. Samtidig valgte kommunen i forkant av strukturendringen å bygge et flerbrukshus med fasiliteter som svømmehall og lokaler for kulturelle aktiviteter også i den andre delen av kommunen. Dette tiltaket ble beskrevet som et «plaster på såret» for tapet av den videregående skolen. Informantene er samstemte i at dette tiltaket har vært en suksess, og at det har bidratt til å gjenopprette noe av lokalsamfunnets sosiale og kulturelle arena. Samtidig har nedleggelsen av skolen medført bortfall av leieinntekter på kommunale idrettsanlegg etter at fylkeskommunen ikke lenger leier hallen til kroppsøving. Dette har skapt negative økonomiske konsekvenser for driften av hallen.

De to tidligere skolebyggene ble kjøpt av kommunen. Det ene er planlagt brukt som ungdomsskole, i sammenheng med sammenslåing av flere ungdomsskoler, mens det andre enn så lenge står tomt.

11.5.5 Kjøp av skoleplasser i nabokommuner

Kjøp av skoleplasser i nabokommunen kan være en aktuell løsning når en skole som ligger i ytterkanten av kommunen, legges ned. Hvis det ligger en skole nærmere, men på motsatt side av kommunegrensa, vil dette kunne redusere reisetid og belastningen det medfører for elevene. I Sønnavika var nærmeste kommunale skole ca. 27 km unna. Dette innebar en reisevei på rundt 45 minutter med buss. Samtidig lå det en skole nærmere i motsatt retning, i nabokommunen. I forbindelse med nedleggingsprosessen ble det ytret et sterkt ønske om valgfrihet mellom disse to skolene, begrunnet med familienes faktiske hverdagslogistikk. For de foreldrene som jobbet eller hadde familie i nabokommunen, ville det være langt mer praktisk om barna deres hadde fritidstilbud og skolevenner der. Kommunen valgte derfor å kjøpe skoleplasser for de elevene som ønsket å gå på skole i nabokommunen. Dette blir beskrevet som avgjørende for å dempe den lokale skepsisen mot nedleggelsen, og kan forklare mye av grunnen til at prosessen fra dette tidspunktet skjedde uten mye konflikt. Samtidig har det vist seg at løsningen har hatt blandede konsekvenser for lokalsamfunnet. Den sikrer at familier kan velge det som passer deres hverdagslogistikk og følelse av tilhørighet best, men har samtidig skapt en splittelse av lokalsamfunnet. Når barn og familier orienterer seg mot ulike skoler og fritidsarenaer utenfor bygda, og man samtidig har mistet det lokale samlingspunktet, fører dette til en ekstra svekkelse av fellesskapet i bygda. Ved en slik løsning vil det være en fordel om flertallet av elevene i nærområdet samles på samme skole, samt at det tilrettelegges for skoleskyss og andre praktiske løsninger.

11.6 Oppsummering: Konsekvenser for lokalsamfunn

Erfaringen fra casene viser at skolenedleggelsene har både positive og negative konsekvenser for lokalsamfunnene. Det er mange bekymringer og erfaringer som er like mellom små og store steder, men som kommer til uttrykk på litt ulik måte. Samtidig har utfallet en klar sammenheng med hva slags type skole og lokalsamfunn som er rammet. Jevnt over er det de minste lokalsamfunnene som rammes hardest av en skolenedleggelse. Dette kommer som følge av at skolen har en særskilt rolle i de små lokalsamfunnene. Her har skolene fungert som en viktig møteplass, og fraværet av denne arenaen fører til et betydelig tap av lokal identitet og fellesskap. Enkelte lokalsamfunn har erfart at gamle tradisjoner og relasjoner forsvinner med den gamle skolen. Samtidig har andre erfart at selve prosessen rundt skolenedleggelsen har virket samlende. Gjennom mobiliseringen fikk man «samlet bygda» og stimulert til dugnadsinnsats. I ett av casene førte dette til opprettelsen av privatskoler som har ivaretatt både skoletilbudet og videreført skolen som samlingspunkt for bygda. I andre tilfeller har det gamle skolebygget blitt omgjort til forsamlingshus. Felles for disse løsningene er at det krever omfattende egeninnsats for å opprettholde tilbudene, både økonomisk og i form av dugnadsinnsats. Det blir dermed mer opp til lokalsamfunnene å erstatte det som gikk tapt. Lokalsamfunn som ikke evner eller ønsker å legge ned denne innsatsen, mister sitt tilbud.

For å erstatte skolenes funksjon som møteplass, har det i offentlig regi blitt gjort forsøk på kompensere tiltak som investeringer i forsamlingshus eller flerbrukshus. Dette er tiltak som trekkes frem som positivt, og som kan kompensere for noe av tapet av skolen som møteplass og samlende faktor i lokalsamfunnet.

En av de sentrale bekymringene som lokalsamfunnene i både byer og bygder har, er at skolenedleggelse vil medføre redusert bostedsattraktivitet, og da spesielt for barnefamilier. Dette kan delvis støttes av våre undersøkelser, men sammenhengene er her kompliserte, der skole bare er en av flere faktorer som har betydning for hvor familier velger å bosette seg. Skoletilbudet virker imidlertid å ha spesielt stor betydning for mulighetene for å bosette seg i distriktene. For å kunne ivareta skoletilbudet og mulighetene for å opprettholde bosetting i distriktene, er omorganisering til oppvekstsentre og kjøp av skoleplasser i nabokommuner tilpasningstiltak som kommunene har benyttet seg av, med blandede erfaringer. Det vil være en avveining her mellom ulike hensyn, om hva som faglig og økonomisk sett er forsvarlig, samt hva som er beste løsninger for lokalsamfunnene samlet sett.

Overføringen av elever til nye skoler kan også ha positive effekter for kommunen eller byen som helhet. Erfaringen fra casene har vist hvordan dette kan styrke det sosiale miljøet blant ungdommer ved å samle dem i større og mer mangfoldige miljøer. I caset hvor to kommuner var slått sammen, ble det særlig trukket fram at den nye skolen har fungert som en samlende faktor i den nye kommunen. I tilfeller hvor skolenedleggelse har vært en del av bredere utviklingsplaner, har dette vært ett av flere element som har bidratt til å bedre levekårene og forbedre inntrykket av nærområdet som helhet.

DEL 6 Diskusjon og anbefalinger

Del 6 består av avsluttende diskusjon og anbefalinger. I **kapittel 12** samler og diskuterer vi de viktigste erfaringene på tvers av caser og temaområder. I **kapittel 13** presenteres vi noen konkrete anbefalinger for hvordan kommuner og fylkeskommuner kan styrke kunnskapsgrunnlaget, prosessene og legitimiteten i arbeid med skolestruktur.

12. Avsluttende diskusjon

I dette kapittelet samler og diskuterer vi de viktigste erfaringene på tvers av caser og temaområder, med spesielt vekt på hva som fremstår som sentrale funn og bidrag til kunnskapsfeltet. Dette er funn vi spesielt anser kan få betydning for politikkutvikling, videre forskning og den offentlige debatten.

12.1 Strukturelle endringer – hvor står vi nå, og hvor er trykket størst framover?

Analysene i denne rapporten tyder på at strukturpresset i norsk skolesektor kan være i ferd med å skifte karakter. Mens mange distriktskommuner allerede har gjennomført omfattende skolenedleggelser, peker både statistiske analyser og casefunn mot at omstillingspresset i økende grad nå gjør seg gjeldende i mellomstore og store kommuner.

De kvantitative analysene i denne rapporten bekrefter samtidig hovedlinjer som tidligere forskning har pekt på: det har over tid vært en bevegelse mot færre og større skoler, der mange små grendeskoler er lagt ned og erstattet av større enheter (Solstad & Solstad, 2025). Det har vært en utvikling mot at det er langt færre skoler i de minst sentrale kommunene i 2024 sammenlignet med 2005. I forskningslitteraturen er denne utviklingen blitt beskrevet som en gradvis og lite eksplisitt reformprosess. Kvalsund (2019, s. 211) omtaler den som «the large, quiet Norwegian school reform» – en langsiktig sentralisering som skjer gjennom en serie enkeltvedtak om nedleggelser og sammenslåinger, snarere enn gjennom en tydelig nasjonal reformagenda. Ifølge Kvalsund har denne reformprosessen i liten grad vært formulert som et samlet politisk prosjekt eller vært tydelig forankret i forskningsbasert kunnskap, men den innebærer likevel over tid grunnleggende endringer i forholdet mellom skole, lokalsamfunn og bosettingsmønster.

Mange av de nedlagte grunnskolene de siste 15–20 årene har vært små barneskoler i mindre sentrale kommuner. Våre analyser konkretiserer dette ved å vise at en stor andel av kommunene i de laveste sentralitetsklassene nå har få skoler igjen, og at nær halvparten av de minst sentrale kommunene bare har én kommunal skole. Dette reiser spørsmålet om hvor mye strukturelt handlingsrom som faktisk gjenstår i mange distriktskommuner, dersom målet er å opprettholde et kommunalt skoletilbud. Samtidig viser statistikken at takten i skolenedleggelser har gått ned. Det var spesielt i perioden fram til 2013 at mange av nedleggelserne skjedde.

Dette gir et litt annet bilde enn det som ofte tegnes i debatten om skolestruktur. Det er fortsatt riktig at små bygdeskoler er sårbare, men mange distriktskommuner har allerede brukt store deler av sitt strukturelle handlingsrom. I flere av dem vil ytterligere nedleggelser raskt innebære å gå fra én kommunal skole til ingen, med private løsninger eller nabokommuner som eneste realistiske alternativ. Ett spørsmål som

melder seg, er om det i mange av de minst sentrale kommunene nå er andre virkemidler enn nye skolenedleggelser som må tas i bruk dersom økonomi, kvalitet og rekruttering skal håndteres på en bærekraftig måte.

Samtidig ser vi en tydelig tendens til at strukturpresset i økende grad gjør seg gjeldende i mellomstore og store, mer sentrale kommuner. Statistikken tyder på at det har skjedd en gradvis endring i retning av at større skoler i økende grad blir nedlagt. Som nevnt innledningsvis er andelen kommunedirektører som foreslår endringer i skolestrukturen, høyest i de store og mellomstore kommunene (Fladberg, 2025), og casene våre illustrerer hvordan forslag om sammenslåing og omorganisering nå også gjelder relativt store skoler i by- og tettstedsområder. Her kobles strukturendringene gjerne til by- og områdeløft, men de foranlediges hovedsakelig av demografiske endringer med færre barn og flere eldre, behov for bedre utnyttelse av eksisterende bygningsmasse og ambisjoner om å styrke fagmiljøene. Dette gir grunn til å spørre om vi er i ferd med å bevege oss inn i en ny fase, der skolenedleggelser og skolesammenslåinger i mindre grad handler om de aller minste grendeskolene, og i større grad om konsentrasjon og ombygging av større skoler i mer sentrale områder.

På fylkeskommunalt nivå har endringstakten så langt vært lavere enn i grunnskolen, men våre analyser tyder på at omstillingsspresset er i ferd med å øke også her. Antallet offentlige videregående skoler har gått moderat ned, samtidig som antallet private videregående skoler har økt, ofte som små og spesialiserte tilbud (Utdanningsdirektoratet, 2022). Befolkningsframskrivingene peker samtidig mot at de demografiske endringene som allerede merkes i grunnskolen, med noen års tidsforskyvning vil kunne påvirke elevgrunnlaget i videregående opplæring. Dette gjelder særlig i regioner med sviktende ungdomskull og presset fylkeskommunal økonomi (SSB, 2024). Samtidig er den fylkeskommunale økonomien noe annerledes enn den kommunale, med færre lovpålagte oppgaver og kostnader til eldreomsorgen. En annen stor utfordring fremover vil være tilgangen på kompetent arbeidskraft. Slik vi tolker dette, står fylkeskommunene foran mer krevende strukturdiskusjoner om både skolesteder og fagtilbud i årene som kommer, spesielt i områder med lavt befolkningsgrunnlag hvor avstanden mellom skolestedene raskt blir stor dersom tilbud samles. Hvor langt det er mulig å gå i slik konsentrasjon uten at det går ut over tilgang til fagtilbud, elevenes gjennomføring og regional balanse, framstår som et åpent spørsmål.

Når vi ser på forholdet mellom demografi, økonomi og strukturendringer, er et hovedfunn at sammenhengene er mindre lineære enn det ofte gis inntrykk av. Det er klare tendenser: kommuner med økende barnetall åpner oftere nye skoler, og kommuner med nedgang legger noe oftere ned. Samtidig finner vi kommuner med fallende barnetall som velger å opprettholde en desentralisert struktur, og kommuner med vekst i barnetall som gjennomfører store strukturreformer. I våre analyser fremstår heller ikke kommuneøkonomi som en selvstendig, signifikant driver av strukturendringer. Dette nyanserer forestillingen om at det primært er «fattige» kommuner som legger ned skoler av økonomisk nødvendighet, og reiser spørsmål om hvordan økonomiske hensyn faktisk virker: som utløsende årsak, som forsterkende faktor, eller som et argument som brukes for å legitimere strukturgrep som også har andre begrunnelser.

Et annet funn gjelder bruken av befolkningsframskrivninger i beslutningsgrunnlaget om fremtidig skolestruktur. Våre analyser viser at framskrivingene gir et tydelig bilde av nedgang i barnetall i de fleste kommunetypene de neste ti årene. Samtidig peker både egen og tidligere forskning på betydelig usikkerhet i slike framskrivninger, spesielt når de brytes ned på små geografiske områder. Om ti år igjen er nedgangen i barnetall ventet å snu igjen, og det blir fremskrevet en økning i barnetall for enkelte grupper av kommuner.

Mot dette bakteppet blir det nærliggende å spørre: hvor langt inn i framtiden er det faglig og politisk forsvarlig å dimensjonere skolestruktur, og hvordan bør kommuner og fylkeskommuner håndtere risikoen for at vedtak som begrunnes med langsiktige prognoser, senere viser seg å hvile på for optimistiske eller for pessimistiske anslag?

Samlet peker analysene våre mot et mulig skifte i hvor strukturpresset er sterkest. Mange mindre sentrale kommuner har allerede tatt store strukturgrep og har begrenset rom for ytterligere nedleggelser uten å utfordre selve tilstedeværelsen av kommunal nærscole. Samtidig tyder både statistikk og casene våre på at omstillingsbehovet i økende grad aktualiseres i mellomstore og store kommuner og i fylkeskommunenes videregående tilbud, der spørsmålene handler om konsentrasjon av relativt store skoler, samspill med by- og regionutvikling og utnyttelse av eksisterende bygningsmasse.

12.2 Akutt sparetiltak eller helhetlig planlegging

Erfaringene fra casene viser at mange skolenedlegglesprosesser aktualiseres i forbindelse med årsbudsjett og økonomiplan. Bakgrunnen er ofte kombinasjonen av synkende elevtall, ledig kapasitet og presset kommuneøkonomi. Beslutningene om endringer i skolestruktur har gjerne blitt utsatt i det lengste, i frykt for reaksjonene det vil skape. Skolenedleggelser framstår da som tiltak som utløses når det økonomiske handlingsrommet blir for begrenset, og andre løsninger ikke lenger anses som tilstrekkelige. Prosessene blir lett reaktive og knyttet til enkeltår og budsjettbalanse, snarere enn til en langsiktig diskusjon om hva slags skoletilbud og samfunn kommunen ønsker å utvikle.

I flere av casene møter denne typen «budsjettdrevne» prosesser sterk kritikk, både av selve gjennomføringen og av kunnskapsgrunnlaget. Når skolestruktur behandles som et isolert sparetiltak, blir det vanskeligere å etablere legitimitet og en felles forståelse for nødvendigheten av endringene. Motstandere opplever at andre perspektiver, som barnas hverdag, lokalsamfunnets framtid, transport og møteplassfunksjoner, kommer inn for sent og i for liten grad preger rammene for diskusjonen.

Samtidig peker noen av casene på alternative måter å arbeide på. Der skolestrukturendringer er forankret i mer helhetlige og langsiktige planer på oppvekstområdet, og hvor de inngår som integrert del av kommunens samfunnsplanlegging, inntar kommunen en mer proaktiv tilnærming. Endringer i skolestrukturen forstås da som ett av flere virkemidler for å nå overordnede mål for skoletilbud og oppvekstsvilkår,

snarere enn som et isolert kutt- eller sparetiltak. En slik planforankret tilnærming gjør det lettere å synliggjøre sammenhenger mellom utfordringer, mål og tiltak, og kan bidra til en mer omforent forståelse av framtidige utfordrings- og mulighetsbilder, selv om uenighet om konkrete løsninger består.

Et gjennomgående innspill fra informanter, både administrativt og politisk, er behovet for sterkere koblinger mellom skolestruktur og kommunens øvrige planverk. Det pekes på at arbeid med skolestruktur bør ses i sammenheng med kommuneplanens samfunnsdel, arealplaner og andre temaplaner, og at planavdelingens kompetanse på langsiktig planlegging og medvirkningsprosesser bør brukes mer aktivt. Flere problematiserer at oppvekstsektoren alene får ansvar for å utrede skolestruktursakene, når disse i realiteten griper inn i bosetting, næringsutvikling, transport og klima. Gode vurderingen av hvordan samfunnsstrukturene kan ventes å endre seg under gitte forutsetninger, samt hvilke geografiske områder som kan forventes vekst i barnetall og ikke, er grunnleggende i utarbeidelsen av et godt beslutningsgrunnlag. Samtidig viser erfaringene fra casene tydelig at måten medvirkningsprosessene drives på, har sentral betydning for konfliktnivå og forståelse for beslutningene som fattes. Mye tyder på at en bedre kobling mellom samfunnsplanlegging og skoleplanlegging vil kunne forbedre prosessene.

Forskning på kommunale budsjettprosesser støtter denne erfaringen. Brandtzæg et al. (2024) viser at kommuners omstillingsevne henger tett sammen med hvordan plan- og økonomiprosesser er organisert, og hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon fungerer. Kommuner hvor kommuneplan, økonomiplan og budsjett oppleves som integrerte, rapporterer høyere tilfredshet med tjenesteutviklingen og større opplevelse av politisk innflytelse. Overført til skolestruktur antyder dette at prosesser som er forankret i involverende planarbeid, og der skole spørsmål er koblet til langsiktige mål for samfunnsutvikling, har større sjanse for å oppleves som legitime – også der utfallet er omstridt.

En sterkere planforankring av skolestruktur innebærer dermed en mer proaktiv strategi: å drøfte framtidige behov, lokalisering og kapasitet i forkant, heller enn å håndtere strukturen stykkevis som respons på årlige budsjettutfordringer. Våre caser tyder på at kortsiktige, reaktive prosesser gir større risiko for hastverk, svak gjennomføring og høyt konfliktnivå, mens planer som tydelig viser sammenhengen mellom utfordringer, mål og virkemidler kan bidra til å avklare premisser, synliggjøre reelle alternativer og gi kommunestyret et tydeligere politisk handlingsrom. Spørsmålet er ikke om planverk i seg selv løser konfliktene, men hvordan skolestruktur kan forankres i helhetlige planer som både gir retning og åpner for reell politisk og lokal medvirkning.

12.3 Skolenedleggelse som forstørrelsesglass på kommunal styring og tillit

Skolenedleggesprosessene som er analysert i denne rapporten, kan forstås som et forstørrelsesglass på kommunal styring og lokaldemokrati i praksis. Fordi disse sakene berører helt grunnleggende verdier

knyttet til barns hverdag, lokalsamfunnets framtid og fordelingen av velferdsgoder, avdekker de også underliggende spenninger i kommunal styring og lokaldemokrati. Sammen med de andre skandinaviske velferdsstatene har Norge lenge ligget blant de høyest rangerte landene i verden når det gjelder befolkningens tillit til offentlige institusjoner (Lo, 2022). Tillit til kommunal styring handler om forventningen om at aktører handler innenfor forutsigbare roller, normer og med ansvarlighet. I denne konteksten er tillit både institusjonell (tillit til systemer og strukturer) og mellommenneskelig (tillit i det daglige samarbeidet) (Lo, 2022). Ifølge Lo (2022) avhenger tilliten til styringsinstitusjonene i en norsk kontekst i tillegg av at maktasymmetrien mellom samfunnsinstitusjonene og borgerne ikke fremstår som for stor.

Våre analyser viser hvordan spørsmål om styring, legitimitet og tillit settes på prøve når kommunene står overfor endringer i skolestruktur som oppleves som både inngripende og irreversible. Tilliten utfordres på flere nivåer: mellom innbyggere og politikere, mellom innbyggere og administrasjonen, og mellom administrasjonen og den politiske ledelsen. Etablerte forventninger til roller og ansvarlighet forskyves når for eksempel foreldre og lokalsamfunn opplever at administrasjonen i for stor grad definerer problemforståelsen og rammene for handlingsrommet. Samtidig er det ikke bare kommunens posisjon som er relevant. Når et lokalsamfunn mobiliserer alt de har av tid, kompetanse og nettverk mot en skolenedleggelse, kan styrkeforholdet i enkeltsaker snu om: foreldre og lokale aktører fremstår da som minst like ressurssterke som kommuneadministrasjonen. Dette reiser spørsmål om hvordan maktbalansen påvirkes når sterke lokale interesser kan legge betydelig press på administrasjonen og politisk ledelse i enkeltstående saker. Tilsvarende kan politikere i enkelte tilfeller distansere seg fra det faglige grunnlaget når saken blir politisk betent, noe som rokker ved roller og normer i formannskapsmodellen. Samtidig opplever mange motstandere av skolenedleggelse nettopp at maktasymmetrien mellom kommuneledelsen og borgerne fremstår som for stor. Når dette kombineres med en erfaring av at kommunen aktivt tilbakeholder informasjon – uavhengig av om dette faktisk skjer – er resultatet grunnleggende mistillit. Som vi har vist, kan denne mistilliten både være rettet mot institusjonene som sådan og mot enkeltpersoner som holdes ansvarlig for kommunens logikk. Reaksjonen er ofte kraftig mobilisering, der omfattende ressurser tas i bruk for å motarbeide de planlagte skolestrukturendringene. Dette reiser spørsmål om hvorvidt ressurssterke foreldre og lokalsamfunn kan mobilisere mer effektivt enn andre, og hvilken betydning ulik tilgang til ressurser har for demokratisk representativitet og fordelingen av velferdsgoder.

Skolestrukturprosesser framstår dermed som særlig sårbare innenfor en modell for tillitsbasert styring. De er kjennetegnet av både høy politisk konflikt og betydelig faglig usikkerhet, noe som forrykker balansen mellom tillit og kontroll. I materialet ser vi, i mange tilfeller, hvordan de involverte aktørene i praksis forsøker å etablere sin egen forståelse av hva som er «sant», «nødvendig» og «ansvarlig», ofte uten en felles forståelsesramme. Dette bidrar til det vi har beskrevet som et «forståelsesgap», der motpartens argumenter ikke bare avvises, men oppleves som illegitime eller uansvarlige. Kommunen fremstår dermed som en lokal slagmark der ulike aktører kjemper om definisjonsmakten snarere enn en demokratisk arena for meningsutveksling. Casestudiene viser hvordan både administrasjon, politikere og foreldre mobiliserer

helhetlige og normative begrunnelser for sine standpunkter, men basert på ulike forståelser av hva god kommunestyring innebærer, hva som er faglig og moralsk forsvarlig, og hva som er «barnets beste». Konflikten handler dermed ikke bare om interessekamp, men om konkurrerende styringslogikker og ulike oppfatninger av demokratisk ansvar.

Tidligere forskning har beskrevet konflikten som en kamp mellom kollektiv og individuell rasjonalitet, der politikerne handler ut fra samfunnets økonomiske interesser, mens foreldre fokuserer på individuelle behov og hva som er best for deres egne barn. Våre funn viser at dynamikken i konfliktene er langt mer kompleks og nyansert enn som så; snarere enn å handle om en kamp mellom helt forskjellige argumenter eller logikker dreier striden for og imot skolenedleggelse seg om en kamp om definisjonsmakten – hvem har rett til å definere lokalsamfunnets fremtid, hva skal skolens rolle i lokalsamfunnet være, og hva innebærer begrepet *barnets beste*? Dette er eksempler på sentrale elementer som fylles med ulikt innhold og ulike verdier.

Et annet sentralt funn i vårt materiale er at når forutsetningene for tillit ikke er til stede, og makt-asymmetrien mellom kommuneledelsen og borgerne oppleves som for stor, kan medvirkning – i stedet for å fremme løsninger – faktisk forsterke konflikter og svekke tilliten både til prosessen og til de politiske og administrative institusjonene. Når utfallet oppleves som forhåndsbestemt, kan medvirkningsprosesser oppleves som symbolske eller illusoriske, og deltakerne kan føle seg tilsidesatt eller manipulert.

I et bredere perspektiv synliggjør analysen spenninger knyttet til idealet om samskaping i kommunal styring. Idealmodeller som «Kommune 3.0», der kommunen ses som en samskapende og relasjonell aktør fremfor en ren myndighetsutøver eller tjenesteleverandør (Aastvedt et al., 2024), synes langt fra virkeligheten i de fleste casene. Samskaping innebærer tidlig medvirkning der innbyggerne involveres allerede i planprosesser, ikke bare i høringer i etterkant. Skolestrukturprosesser viser hvor krevende dette idealet er å realisere, særlig når rammebetingelsene oppleves som fastlåste og handlingsrommet som begrenset. Våre analyser indikerer at samskaping ikke bare forutsetter involvering, men også en felles forståelse av problemstilling, kunnskapsgrunnlag og muligheter.

Samtidig viser materialet at tap av tillit ikke er uunngåelig, selv i saker preget av sterk uenighet. Flere caser illustrerer at legitimitet kan opprettholdes – eller delvis gjenopprettes – når prosessene oppleves som åpne, forutsigbare og reelt inkluderende. Vi ser også enkelte eksempler på at reel involvering av innbyggerne faktisk kan føre til økt tillit. Dette gjelder særlig der beslutningsgrunnlaget er helhetlig (som beskrevet i avsnittet over), der usikkerhet synliggjøres, og der berørte aktører får reell mulighet til å påvirke både problemforståelse og gjennomføring. I slike tilfeller synes det å være større sjanse for at berørte aktører aksepterer utfallet, selv når det innebærer tap, fordi prosessen oppleves som rettferdig og demokratisk.

12.4 Skolenedleggelser som kritiske overganger for elever

Funnene i denne rapporten viser at skolenedleggelser og skolesammenslåinger påvirker elever på ulike måter, og at de opplevde konsekvenser varierer både i form og styrke. Internasjonal forskning på skolenedleggelser og skolesammenslåinger har vært opptatt av hvorvidt slike endringer påvirker elevenes læringsresultater. Som nevnt i kunnskapsgrunnlaget i kapittel 2, har enkelte tidligere studier identifisert en såkalt «forstyrrelseseffekt», der endringer i skolemiljø, lærere og elevgrupper kan påvirke elevenes prestasjoner negativt i en overgangsperiode, med en tendens til normalisering når nye rutiner har satt seg (Weiss et al., 2025). Våre egne kvantitative analyser er for begrensede til å gi et selvstendig svar, men der vi har sammenlignbare data før og etter endringer, ser vi ikke tydelige varige faglige forverring, og i noen caser antydes stabilitet eller mindre forbedringer. Dette er i tråd med forskning som samlet peker på svak og lite entydig sammenheng mellom skolestørrelse og faglige prestasjoner, særlig når det kontrolleres for andre variabler (Høgskolen i Innlandet, 2022; Villa, 2015).

Det kvalitative materialet i denne studien viser imidlertid at elevene selv erfarte at «forstyrrelsen» i mindre grad var knyttet til målbare prestasjoner, men heller til endringer i hverdagslivet på skolen. For elevene innebærer skolenedleggelser og sammenslåinger ofte samtidige endringer i relasjoner, sosiale strukturer og fysiske omgivelser. I et oppvekstperspektiv kan skolenedleggelser forstås som en form for institusjonell overgang som berører både sosiale relasjoner, hverdagsrutiner og elevenes opplevelse av forutsigbarhet og tilhørighet. Det er velkjent at slike overganger – fra én institusjonell kontekst til en annen – kan være sårbare perioder i barndommen, og at de rommer både utfordringer og muligheter (O'Farrelly & Hennessy, 2014; Fabian, 2012). Å forstå skolestrukturendringer i lys av institusjonelle overganger, snarere enn som «forstyrrelser», kan utvide forståelsen av konsekvensene elevene opplever.

Overgangen til en ny skole etter nedleggelse eller sammenslåing framstår i de fleste elevfortellingene som en betydelig omstilling. Overgangen kan innebære brudd i etablerte relasjoner til lærere og medelever, og en opplevelse av å gå fra et oversiktlig miljø til en større og mer kaotisk skolehverdag. Flere elever beskriver også at forskjeller i undervisningspraksis blir tydelig når elever fra ulike skoler samles i samme klasse, noe som kan skape opplevelser av faglig usikkerhet eller behov for å «ta igjen» stoff.

I tillegg peker enkelte elever på en mer langsiktig opplevelse av et tillitsbrudd: en opplevelse av at skolen og rammene rundt hverdagen kan endres raskt og avgjørende, uten at deres erfaringer blir etterspurt. Disse funnene peker på aspekter ved skolenedleggelser som ofte overses dersom effekten av en skolenedleggelse undersøkes ut fra prestasjonsdata, og understreker behovet for å forstå elevenes erfaringer som del av en bredere overgangs- og tilpasningsprosess etter en skolenedleggelse.

Eksisterende studier antyder (som nevnt i kapittel 2) at strukturendringer ikke rammer alle elever likt. Damm et al. (2022) viser i en dansk kontekst at barn med etnisk minoritetsbakgrunn og behov for språklig støtte kan oppleve mer langvarige negative konsekvenser både hva læring og trivsel angår, etter

skolenedleggelser. Svenske studier indikerer, i likhet med funnene i denne rapporten, at noen elever trives bedre i større miljøer, mens andre foretrekker små skoler (Cedering, 2016).

Vårt materiale er ikke stort nok til å identifisere spesifikke elevgrupper med statistisk sikkerhet, men det peker mot noen mulige sårbarheter: Elever fra små nærskoler beskriver oftere tap av nærhet, oversikt, bygdefellesskap og samhold på tvers av aldersgrupper, og en overgang til større miljøer der de må være mer aktive selv for å få hjelp. Samtidig forteller de om faglig bredde og nye sosiale muligheter. Vi ser også at elever som i utgangspunktet har svakere faglig utbytte i læringssituasjoner, kan oppleve det som særlig belastende når tidligere forskjeller mellom skoler blir synlige i nye klasser, og når de opplever at ansvaret for «etterslepet» plasseres hos dem selv. Elever med lang reisevei, særlig i videregående opplæring, beskriver i større grad lange og lite fleksible dager, med mindre tid til fritid og hvile, og mer krevende tilgang til tjenester som fastlege.

Samtidig ser vi at det også innenfor disse gruppene finnes elever som forteller om gode erfaringer og relativt få utfordringer. Dette gjør at vi må være varsomme med å generalisere; materialet vårt antyder mønstre, men slår ikke fast hvilke grupper som «rammes mest». Dette samsvarer også med funn fra internasjonal forskning: Effekter av strukturendringer er ofte heterogene og avhengige av lokalt utgangspunkt, både faglig, sosialt og geografisk (Weiss et al., 2025).

Et funn vi ser tydelig i vårt kvalitative materiale, er at utfordringene som elevene erfarer, ikke bare handler om selve strukturendringen (større skoler, færre enheter, lengre avstand), men i høy grad også om kvaliteten på prosessen, medvirkningen og tilretteleggingen i forbindelse med overgangen til ny skole.

Vi ser tilfeller av omfattende strukturendringer der elever beskriver relativt små belastninger, og tilfeller der tilsvarende vedtak oppleves som svært krevende. Forskjellene ser, ut fra elevenes perspektiv, særlig ut til å handle om hvordan overgangen ble håndtert i praksis. Elevene legger blant annet vekt på aspekter som hvorvidt informasjonen kom tidlig og var forståelig for dem, og om de fikk besøke den nye skolen og møte lærere og elever på forhånd. Hvorvidt endringene innebar lengre overgangsperioder og en skolehverdag preget av midlertidige lokaler og organisering, eller om dette var på plass før flytting/samlokalisering, har også betydning for hvordan elevene erfarer endringene. Videre fremhever flere elever betydningen av synlige voksne i friminutt og i overgangssituasjoner i løpet av skoledagen. Dette peker på et helt konkret behov for større voksentetthet i den sårbare overgangsperiode som følger en skolenedleggelse. Til sist spiller det en rolle hvordan elevgrupper settes sammen, og om det tas hensyn til eksisterende relasjoner mellom elever. Funnene peker også på betydningen av opplevd medvirkning i slike prosesser. Når elever opplever at deres perspektiver ikke blir hørt, kan dette bidra til en mer varig opplevelse av urettferdighet knyttet til beslutningen. Dette peker mot at skolenedleggelser ikke bare er administrative vedtak, men også hendelser som former elevers erfaringer av institusjonell rettferdighet og tillit, på samme måte som de dynamikkene vi har beskrevet blant voksne aktører.

Sett samlet peker materialet mot en mer nyansert forståelse av konsekvensene av skolenedleggelse for elever. Å forstå skolestrukturendring som en institusjonell endring som omfatter mer enn bare en endring i resultat og prestasjon, gir et dypere bilde av hvilke forstyrrelser skolenedleggelse eller -sammenslåinger kan skape i barns liv. Elevenes perspektiver viser at overgangen etter en skolenedleggelse ikke er lik for alle, men varierer med elevgrupper og lokale forutsetninger. Samtidig peker funnene mot at spørsmålet om den mest optimale skolestørrelsen ikke har noe entydig svar dersom elevers trivsel og erfaringer legges til grunn. Hvordan strukturendringer planlegges og gjennomføres, ser dessuten ut til å ha stor betydning for hvordan overgangen faktisk oppleves.

12.5 Skolen som lokalsamfunnsinstitusjon

Både tidligere forskning og erfaringene fra denne studien viser at mulige konsekvenser for lokalsamfunn er blant de største bekymringene i forbindelse med skolenedleggelse. Samtidig er kunnskapsgrunnlaget på området begrenset, med få studier som dokumenterer de faktiske virkningene av skolenedleggelse. De studiene som finnes, fremhever at skolen ofte fungerer som et sosialt og kulturelt senter i lokalsamfunn, særlig i rurale områder (Cedering, 2016; Šūpule & Søholt, 2019; Villa & Knutas, 2020; Kvalsund, 2019). Lokalskolen omtales som bygdas «livskraft», og nedleggelse kan oppleves som et tegn på at myndighetene «gir opp» periferien. Funnene fra denne studien bekrefter langt på vei dette bildet. I tillegg til å være en viktig identitetsbærer for lokalsamfunnet, fungerer skolen i de nordiske landene som den mest sentrale arenaen for barns sosialisering og dagligliv (Gulløv, 2019). En skole er dermed langt mer enn en arena for læring. Samtidig viser våre studier at denne typen argument i stor grad også blir fremmet i mer sentrale kommuner. Her handler det imidlertid ikke om bygdas overlevelse, men i større grad om tilhørighet til nærområdet og betydning for boligmarkedet. Dette er et poeng som er lite fremtredende i både forskningslitteraturen og den offentlige debatten.

Effektene av skolenedleggelse på befolkningsutvikling er usikre. Hvis man ser på den historiske utviklingen, som vi har gjort i kapittel 4, finnes det en tydelig sammenheng mellom skolenedleggelse og befolkningsutvikling. Samtidig er det usikkert *hvordan* dette henger sammen. På én side kan nedleggelse være en konsekvens av synkende folke- og barnetall, da det kan være både dyrt og vanskelig faglig sett å opprettholde et godt skoletilbud hvis elevgrunnlaget synker. Flere tidligere studier har nettopp sett på nedleggelse som en konsekvens av fraflytting (Villa, 2015). På den andre siden kan nedleggelse gjøre stedene mindre attraktive for bosetting, og føre til fraflytting eller manglende tilflytting over tid. Dette argumentet er mange av informantene i vår studie særlig opptatt av. En dansk studie gir støtte til en slik sammenheng, ved å vise at åtte lokalsamfunn på landsbygda hadde høyere nedgang i befolkningen i årene etter at den lokale skolen ble nedlagt, sammenlignet med lokalsamfunn hvor skolen ikke hadde blitt lagt ned (Sørensen et al, 2021). En studie fra Finland viser lignende resultat (Lehtonen, 2021). Sannsynligvis opptrer begge disse mekanismene sammen: at skoler blir lagt ned som en konsekvens av synkende barnetall samtidig

som færre barnefamilier velger å bosette seg/bli boende på steder som mister sine skoler. En gjennomgående mangel i den internasjonale forskningen er imidlertid at det er få studier som har testet disse sammenhengende empirisk, samt at de få studiene som er gjennomført internasjonalt, viser blandede eller manglende effekter (Sørensen et al., 2021; Lehtonen, 2021). En forklaring er at mekanismene er kompliserte, og at mange av studiene har benyttet data på for høyt aggregert nivå til å kunne fange opp endringer som skjer på skolekrets nivå (Lehtonen, 2021). De nevnte to studiene som kan vise til en slik effekt, har benyttet data som kan belyse utviklingen i lokalsamfunn og skoledistrikt innad i en kommune.

Vi har i denne studien ikke hatt mulighet til å studere sammenhengene mellom skolenedleggelse og befolkningsutvikling inngående, men erfaringen fra casene understøtter at skolene har stor betydning for hvor attraktive stedene oppfattes. Samtidig er det sannsynligvis forskjeller mellom kommuner, hvor det virker særlig å være en sammenheng mellom tilstedeværelse av skoler og folketallsutvikling i mindre distriktkommuner med lange avstander. Skoletilbudet virker spesielt å være viktig for mulighetene for bosetting i lokalsamfunn med lange, og kanskje farlige, veier til nærmeste skole.

Samtidig har nærskolen en viktig rolle også i byene, med betydning for integrasjon, deltagelse og trivsel i nærområdet. De kvalitative foreldreintervjuene viser at valget av hvilken bydel en familie bosetter seg i, henger nært sammen med nærskolens eksistens.

På samme måte spiller skolene en rolle for lokal økonomi og næringsutvikling. Som vist i litteraturen kan nedlagte nærskoler redusere omsetningen i lokale butikker (Cedering & Wihlborg, 2020), mens nedleggelse av videregående skoler kan påvirke det lokale arbeidsmarkedet (Bæck, 2019; Kvalsund, 2019). Dette henger i stor grad sammen med befolkningsutviklingen og bevegelsesmønster, samt tilgang til arbeidskraft og kundegrunnlag. Våre undersøkelser tyder ikke på at skolenedleggelsene har fått umiddelbare konsekvenser for lokaløkonomien, utover at lokale arbeidsplasser knyttet til de gamle skolestedene er blitt borte. Spørsmålet er heller hva som skjer med disse lokalsamfunnene over tid, når de lokale tilbudene blir sentralisert og bosettingsmulighetene vanskeligere.

Alt dette åpner for diskusjoner om skolens rolle – hva er skolen og hva *bør* skolen være? Selv om opplæringsloven primært definerer skolen som en arena for læring og opplæring, viser vår empiri – i tråd med tidligere forskning – at skolens funksjon i realiteten strekker seg langt utover dette. Som ett av våre case-eksempler viser, velger enkelte kommuner å bevare småskoler nettopp i anerkjennelse av den sentrale rollen disse spiller for å opprettholde levende nærmiljøer, der det fortsatt skal være mulig for barnefamilier å etablere seg i distriktene. I lys av demografiske endringer og en presset kommuneøkonomi blir det derfor vesentlig å diskutere hvordan skolens ulike funksjoner skal forstås, vektas og ivaretas i fremtidige beslutninger om skolestruktur. Det åpner også for spørsmål om hva slags type tilbud som det er viktig å ha tilgang på lokalt, og i hvilke grad det skal være det offentlige og lokalsamfunnets rolle å tilrettelegge for disse tilbudene. 1

Samlet sett viser erfaringene fra casene at frykten for negative konsekvenser av skolenedleggelser har vært berettiget, men at utfallet ikke nødvendigvis blir så dramatisk som fryktet. Dette avhenger imidlertid av lokale forhold og evnen til å tilpasse seg endringene. I casene finner vi flere gode eksempler der lokalsamfunnene har mobilisert og videreført skolens tidligere funksjon som samlingspunkt etter en skolenedleggelse. Dette gjelder både når bygget er blitt brukt videre som privat skole, eller når det har blitt forsamlingshus. Dette viser at lokalsamfunnene selv har stor påvirkningskraft når det gjelder sin egen utvikling, og at det ikke bare bør oppfattes som et offentlig ansvar. Samtidig legger det mye ansvar over på lokalsamfunnene. Ikke alle lokalsamfunn har mulighet til å legge ned den egeninnsatsen dette krever i form av økonomisk ansvar og dugnadsinnsats.

Gjennom casene beskrives det eksempler på kompenserende tiltak som investeringer i flerbrukshus med funksjoner som svømmehall og kultursal. Dette er noe som samtlige informanter opplever som et positivt tilskudd, som har bidratt til å gjenopprette noe av lokalsamfunnets sosiale og kulturelle arena. Samtidig er dette kostbare tiltak som mange kommuner ikke har mulighet til å gjennomføre. Spørsmålet om hvilke tilbud og tjenester det er viktig å tilrettelegge for, og hva kommunen faktisk kan bidra med innenfor sitt handlingsrom, blir derfor sentralt. Dette er problemstillinger som må inngå i den langsiktige og helhetlige planleggingen omtalt ovenfor.

12.6 Skolestruktur i endring – avsluttende refleksjoner

Samlet sett viser analysene i denne rapporten at spørsmål om skolestruktur ikke bare handler om organiseringen av tjenestetilbud i enkeltkommuner, men også om hvordan vi som samfunn ønsker å utvikle skole, lokalsamfunn og velferdsstat i møte med demografiske og økonomiske endringer. Skolenedleggelser og skolesammenslåinger aktualiserer grunnleggende avveininger mellom hensynet til skoletilbud, økonomisk bærekraft, nærhet, elevenes hverdag og lokalsamfunnenes utvikling. Funnene peker samtidig mot at strukturpresset i norsk skole kan være i ferd med å endre karakter: mange distriktskommuner har allerede gjennomført omfattende nedleggelser og har begrenset handlingsrom igjen, mens omstillingsbehovet i økende grad aktualiseres i mer sentrale kommuner og i videregående opplæring.

I en slik situasjon framstår ikke spørsmålet bare om hvor mange skoler det skal være, eller hvor store de skal være, men også hvilken rolle skolen skal spille i lokalsamfunn. Hvordan framtidens skoletilbud i Norge skal utformes, vil derfor i stor grad avhenge av hvordan kommuner, fylkeskommuner og nasjonale myndigheter håndterer spenningene mellom effektiv ressursbruk, kvalitet i opplæringen, geografisk tilgjengelighet og lokaldemokratisk legitimitet. Skolestruktur vil trolig også i årene framover være et felt der disse hensynene møtes og brytes – og der viktige diskusjoner om både skolepolitikk, samfunnsutvikling og velferdsstatens organisering utspiller seg.

13. Anbefalinger

På bakgrunn av rapportens analyser og funn fra casestudiene presenteres her anbefalinger for hvordan kommuner og fylkeskommuner kan styrke kunnskapsgrunnlaget, prosessene og legitimiteten i arbeid med skolestruktur.

Rapportens gjennomgang av casestudier viser at skolestrukturprosesser i liten grad kan forstås som rent tekniske eller administrative beslutninger. De handler om viktige spørsmål knyttet til lokalt folkestyre, hvordan velferdstilbud er fordelt geografisk, og hvordan barns hverdag faktisk blir påvirket. En gjennomgående lærdom er derfor at hvordan prosessene gjennomføres, har stor betydning for både legitimitet, konfliktnivå og opplevde konsekvenser, uavhengig av selve vedtakets innhold.

- **Tidlig og tydelig problemforståelse**

Utredningen viser at konfliktnivået ofte øker i prosesser der behovet for endring oppleves som dårlig begrunnet eller brått presentert. En sentral anbefaling er derfor at kommuner og fylkeskommuner tidlig tydeliggjør hvorfor skolestruktur settes på dagsorden, og hvilke demografiske, økonomiske og faglige utviklingstrekk som ligger til grunn. Når elevtallsutvikling og framskrivninger brukes som begrunnelse, bør usikkerhet i prognosene kommuniseres på en åpen måte. Dette kan bidra til å redusere opplevelsen av at beslutninger allerede er tatt før dialogen starter.

- **Reell og tidlig medvirkning**

Casestudiene viser at medvirkning ofte oppleves som sen og lite reell, særlig blant foreldre og lokalsamfunn. Rapporten gir dermed grunnlag for å anbefale at medvirkning legges til et tidlig stadium i prosessen, før hovedalternativer er låst. Dette innebærer ikke at alle synspunkt skal avgjøre utfallet, men at ulike perspektiver faktisk får betydning for problemforståelse, utredning og vurdering av alternativer. Erfaringene i rapporten tilsier at sen og formell medvirkning bidrar til polarisering, mens tidlig involvering kan styrke opplevd demokratisk legitimitet, selv når vedtaket går imot lokale ønsker.

- **Systematisk og etterprøvbart vurdering av barnets beste**

Utredningen viser at vurderingen av barnets beste ofte er overordnet og lite konkretisert. En sentral anbefaling er derfor at barnets beste vurderes mer systematisk og eksplisitt, med tydelig redegjørelse for hvilke konsekvenser ulike alternativer har for elevenes skolehverdag. Dette gjelder særlig for reisevei, overgang til større skolemiljøer og konsekvenser for ulike elevgrupper. Mangelfull dokumentasjon på dette punktet kan svekke vedtakenes rettslige og politiske legitimitet.

- **Helhetlig vurdering av konsekvenser for lokalsamfunn**

Casestudiene viser at skolen ofte har en bredere funksjon enn et rent opplæringstilbud, særlig i mindre lokalsamfunn. Rapporten gir dermed grunnlag for å anbefale at konsekvenser for lokalsamfunn vurderes eksplisitt i skolestrukturprosesser. Dette innebærer ikke at hensynet til lokalsamfunn alltid skal være avgjørende, men at sosiale, kulturelle og symbolske konsekvenser synliggjøres som en del av

beslutningsgrunnlaget. Der slike konsekvenser neglisjeres, viser rapporten at motstanden mot vedtakene ofte blir sterkere og mer langvarig.

- **Realistisk vurdering av økonomiske gevinster**

Rapporten viser at forventede økonomiske innsparinger ofte er usikre, særlig på kort og mellomlang sikt. En viktig anbefaling er derfor at kommuner og fylkeskommuner er tilbakeholdne med å fremstille skolenedleggelse som entydige økonomiske løsninger. Investeringsbehov i mottaksskoler, kostnader til skyss og midlertidige overgangstiltak bør inngå i beregningene. Det er viktig at økonomiske effekter framstilles på en måte som sikrer god troverdighet i beslutningsprosessene.

- **Planlegging av overgangstiltak og avbøtende tiltak**

Casestudiene viser at overgangen etter skolenedleggelse kan være krevende for elever, ansatte og lokalsamfunn. Dette gir grunnlag for å anbefale at overgangstiltak og avbøtende tiltak planlegges samtidig med selve strukturvedtaket. Tiltak som styrket oppfølging av elever, ekstra ressurser i mottaksskoler og tilrettelegging av skyss framstår i rapporten som viktige for å dempe negative konsekvenser, selv om de ofte er midlertidige. Manglende planlegging på dette området kan bidra til forsterket misnøye og opplevelse av tap.

- **Langsiktig og helhetlig planlegging av skolestruktur**

Med utgangspunkt i analyser av demografisk utvikling og usikkerhet i framskrivninger, særlig på kommunenivå, vil vi anbefale at prosesser om skolestruktur forankres i helhetlige kommunale planer. Skolestruktur bør sees i sammenheng med langsiktige vurderinger av skoletilbud, oppvekstsvilkår og samfunnsutvikling, heller enn som enkeltstående tiltak utløst av kortsiktige økonomiske eller demografiske utfordringer. Rapporten viser at slike prosesser berører flere sektorer og politikkområder samtidig, og at manglende samordning kan bidra til økt konflikt og svekket legitimitet.

Videre vil vi understreke betydningen av bred involvering av relevante aktører i planarbeidet. Tidlig og inkluderende deltakelse fra foreldre, ansatte, elever og lokalsamfunn kan bidra til sterkere forankring og en mer omforent forståelse av kommunens samlede utfordrings- og mulighetsbilde.

Referanser

- Aasland, A., & Søholt, S. (2020). Agents of centralization? Local school administrations and contested school closures in Norwegian rural districts. *Journal of Rural Studies*, 80, 595–605.
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.09.008>
- Aastvedt, A., Hvitsand, C., Brandtzæg, B. A., Vike, H., Myhrer, S. R., & Westernen, I. (2024). *Ekspimentering med samskaping i kommunal sektor. Fra strategi til praksis* (TF-rapport 888). Telemarksforskning.
- Andersson, H. W. (2010). *Levekårsmessige forhold for hybelboere i videregående skoler i Nordland* (SINTEF A16427). SINTEF Digital
- Andrews, T., Bliksvær, T., & Fylling, I. (2014). *Ung i Nordland 2013. Resultater fra Ungdataundersøkelsen i videregående skoler* (NF-rapport nr 3). Nordlandsforskning.
- Barnekonvensjonen. (1989). *FNs konvensjon om barnets rettigheter (20. november 1989)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/barnekonvensjonen/id88078/>
- Borland, M. V., & Howswen, R. M. (2003). An examination of the effect of elementary school size on student academic achievement. *International Review of Education*, 49(5), 463–474.
<https://doi.org/10.1023/A:1026348922511>
- Brandtzæg, B. A., Magnussen, E., & Myhrer, R. S. (2024). «Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater». *Tiltak for bedre folkevalgt styring av kommunale budsjettprosesser* (Rapport 887). KS FoU 244061. Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A., Magnussen, E., & Thorstensen, A. (2022). *Utredning av tjenestesamarbeid mellom Fjord og Stranda kommuner* (TF-rapport nr. 714). Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A., Thorstensen, A., Hjelseth, A., & Vareide, K. (2014). *Konsekvenser av alternative kommunestrukturmodeller på Helgeland* (Rapport nr. 335). Telemarksforskning.
- Bæck, U. D. K. (2019). Spatial maneuvering in education: Educational experiences and local opportunity structures among rural youth in Norway. *Nordic Journal of Comparative and International Education*, 3(3), 6174. <https://doi.org/10.7577/njie.3274>
- Cedering, M. (2016). *Konsekvenser av skolnedläggningar: En studie av barns och barnfamiljers vardagsliv i samband med skolnedläggningar i Ydre kommun*. Avhandling. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen

- Cederling, M., & Wihlborg, E. (2020). Village schools as a hub in the community - A time-geographical analysis of the closing of two rural schools in southern Sweden. *Journal of Rural Studies*, 80, 606–617. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.09.007>
- Damm, A. P., Mattana, E. & Nielsen, H. S. (2022). Effects of school displacement on academic achievement and wellbeing of ethnic minorities. *Labour Economics*, 79, 102266. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.labeco.2022.102266>
- Eggebo, H. (2020). Kollektiv kvalitativ analyse. *Norske sosiologiske tidsskrift*, 4(2), 106–122. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2020-02-03>
- Fabian, H. (2012). *Starting School. A Guide to Successful Transitions and Transfers for Teachers and Assistants*. David Fulton Publishers.
- Fellesskoleutvalget. (2026a). *Mandat*. Hentet 11. februar 2026 fra <https://fellesskoleutvalget.no/mandat/>
- Fellesskoleutvalget. (2026b). *Om utvalget*. Hentet 14. april 2026 fra <https://fellesskoleutvalget.no/>
- Fiva, J. H., & Kirkeboen, L. J. (2011). Information shocks and the dynamics of the housing market. *The Scandinavian Journal of Economics*, 113(3), 525–552. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2011.01651.x>
- FNs barnekomité. (2013). *Generell kommentar nr. 14: Barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn*. (Utgitt 29. mai 2013). [Oversatt til norsk av Barne- og likestillingsdepartementet]. United Nations.
- Fladberg, K. L. (2025, 06. juni). Skolenedleggelser: Nå rammes storbyene. *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/nyheter/skolenedleggelser-na-rammes-storbyene/9800174>
- Guillemin, M., & Gillam, L. (2004). Ethics, reflexivity, and “ethically important moments” in research. *Qualitative Inquiry*, 10(2), 261–280. <https://doi.org/10.1177/1077800403262360>
- Gulløv, E. (2019). Kulturanalyse gjennom barndomsforskning. *Tidsskrift for Professionsstudier*, 15(29), 94–103. <https://doi.org/10.7146/tfp.v15i29.116410>
- Haynes, M. (2022). The impacts of school closure on rural communities in Canada: A review. *The Rural Educator*, 43, 60–74. <https://doi.org/10.55533/2643-9662.1321>
- Høgskolen i Innlandet. (2022). *Skolestørrelse og sammenhenger med elevenes trivsel og læring* (Skriftserien nr. 9–2022). Senter for praksisrettet utdanningsforskning (SePU). <https://www.utdanningsnytt.no/files/2022/09/22/Nordahl-rapport-Skolestørrelse-og-sammenheng-med-elevenes-trivsel-og-laering.pdf>

- Izadi, R. (2015). *The impact of school closures on student achievement-evidence from rural Finland* (Working Papers 63), VATT Institute for Economic Research.
- Kvalsund, R. (2019). Bigger or Better? Research-Based Reflections on the Cultural Deconstruction of Rural Schools in Norway: Metaperspectives. I Jahnke, H., Kramer, C., Meusburger, P. (red.) *Geographies of Schooling. Knowledge and Space*, vol 14. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-18799-6_10
- Lehtonen, O. (2021). Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not? *Journal of Rural Studies*, 82, 138–147. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.01.011>
- Leithwood, K., & Jantzi, D. (2009). A review of empirical evidence about school size effects: A policy perspective. *Review of Educational Research*, 79(1), 464–490. <https://doi.org/10.3102/0034654308326158>
- Leknes, E. & Løkken, S. A. (2024). *Befolkningsframskrivninger for kommunene 2024* (Rapport 2024/20). Statistisk sentralbyrå.
- Lind, T. (2019). Upper secondary schools and sparsity: The case of northern Sweden. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 63(3), 333–346. <https://doi.org/10.1080/00313831.2017.1375005>
- Lo, C. (2022). Om institusjonell og mellommenneskelig tillit (og mistillit) i samarbeid mellom velferdstjenester. I J. P. Breimo, C. H. Anvik, C. Lo, & E. S. Bruun Olesen (red.), *Mot bedre samarbeid? Betragtninger fra studier av norske velferdstjenester* (s. 38–54). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215045030-2022-03>
- Lundgren, M., & Lundgren, I. V. S. (2016). När byns skola lades ned – En fallstudie av en konfliktfylld nedlägningsprocess. *Nordic Studies in Education*, 36(4), 251–265. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-5949-2016-04-02>
- Opplæringslova. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2023-06-09-30>
- Machin, S. & Salvanes, K. G. (2016). Valuing school quality via a school choice reform. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(1), 3–24. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12133>
- Nguyen-Hoang, P., & Yinger, J. (2011). The capitalization of school quality into house values: A review. *Journal of Housing Economics*, 20(1), 30–48. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2011.02.001>
- Nygaard, V., Lie, I., & Karlstad, S. (2010). *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder* (Rapport 2010:13). Norut Alta.

- O'Farrelly, C., & Hennessy, E. (2014). Watching transitions unfold: A mixed-method study of transitions within early childhood care and education settings. *Early Years*, 34(4), 329–347. <https://doi.org/10.1080/09575146.2014.968838>
- Oslo Economics. (2022). *Kartlegging av borteboende elever i videregående opplæring i Nordland* (Rapport 59). Oslo Economics.
- Sand, R. (2019). *Hvordan brukes befolkningsprognoser? Erfaringer med bruk av Telemarksforsknings analyser i 7 distriktskommuner og 3 fylkeskommuner* (TFoU-rapport 2019:14). Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Saunders, B., Kitzinger, J., & Kitzinger, C. (2014). Anonymising interview data: challenges and compromise in practice. *Qualitative Research*, 15(5), 616–632. <https://doi.org/10.1177/1468794114550439>
- Šūpule, I., & Søholt, S. (2019). Rural municipalities and change in local school structure: Comparing room for manoeuvre among rural municipalities in Latvia and Norway. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 63(7), 1070–1085. <https://doi.org/10.1080/00313831.2018.1476916>
- Solstad, K. J., & Solstad, M. (2025). *Små skolar og kortreiste elevar – til det beste for elevar, bygdesamfunn og land*. Oplandsk Bokforlag.
- Sørensen, J. F. L., Svendsen, G. L. H., Jensen, P. S., & Schmidt, T. D. (2021). Do rural school closures lead to local population decline? *Journal of Rural Studies*, 87, 226–235. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.09.016>
- Storm, H. N., & Vareide, K. (2023). Kan vi stole på befolkningsframskrivninger? Om bruken av regionale befolkningsframskrivninger i distriktskommuner. I H. Haukelien & T. E. Lunder (red.), *Hvordan kommuner tenker* (s. 78–98). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215054544-23-04>
- Statistisk sentralbyrå. (2025). *Skoler og elever etter skolestørrelse* (Statistikkbanken, tabell 09537). <https://www.ssb.no/statbank/table/09537/>
- Tghizadeh, J. L. (2020). Effects of school closures on displaced students and future cohorts. *Labour Economics*, 67, 101910. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101910>
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Utdanningsspeilet 2022*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024a). *Fakta om grunnskolen 2024–2025: Skolenedleggelser*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/fakta-om-grunnskolen-20242025/skolenedleggelser/>

- Utdanningsdirektoratet. (2024b). Færre og større skoler enn for ti år siden. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/farre-og-storre-skoler-enn-for-ti-ar-siden/>
- Vareide, K. (2024). *Hvordan skape vekst? Kan steder påvirke sin egen vekst? Regional utvikling, sentralitet og attraktivitet*. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.203>
- Vareide, K., Brandtzæg, B. A., Storm, H. N., & Westernen, I. (2026). *Mangel på arbeidskraft i kommunene. Hvordan arbeidskraftbehovet er ventet å utvikle seg fram mot 2050 og hvilke konsekvenser dette får for kommunene* (Rapport nr. 910). Telemarksforskning.
- Videt, L. L., Holm, I. M., & Waldahl, R. H. (2025). *Vurderinger av barnets beste ved skolestrukturendringer. En veileder til barnerettighetsvurderinger basert på norsk lovverk, eksisterende veiledere og lovlighetskontroller* (NF-rapport 10). Nordlandsforskning.
- Vigtel, T. C. (2024). *Framskrivning av tilbud av og etterspørsel etter utdanning mot 2050* (Rapport 2024/48). Statistisk sentralbyrå.
- Villa, M. (2015). *Litteraturgjennomgang: Forskning og evaluering om skolesentralisering/-strukturendring*. Norsk senter for bygdeforskning.
- Villa, M., & Knutas, A. (2020). Rural communities and schools - Valuing and reproducing local culture. *Journal of Rural Studies*, 80, 626–633. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.09.004>
- Wannebo, W., Devik, S. A., & Uhrenfeldt, L. (2017). Meanings of living in lodgings during senior high school. *The Journal of School Nursing*, 35(3), 221–232.
- 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. *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-being*, 13(1). <https://doi.org/10.1080/17482631.2018.1481310>
- Weiss, D., Videt, L. L., & Waldahl, R. (2025). *Konsekvenser av skolestrukturendringer i videregående skole. En kunnskapsoppsamling om skolesentralisering, reisevei, hybeltilværelse og alternative modeller for videregående opplæring* (NF-rapport 9). Nordlandsforskning.

Vedlegg

Markstrand kommune

Antall innbyggere	ca. 25 000
Sentralitet	4
Antall grunnskoler 2025	7 barneskoler, 2 1–10 skoler, 1 ungdomsskole/2 private barneskoler, 1 privat 1–10
Endringer i skolestruktur fra 2005–2024	Opprettelse av tre private skoler, nedleggelse av 2 barneskoler, nedleggelse/sammenslåing av fire ungdomsskoler til én
Fokus i denne studien	Nedleggelsen/sammenslåingen av fire ungdomsskoler til én.
Antall elever berørt av siste endring	ca. 800

Tidslinje	
2013	Vedtak om å bygge ny ungdomsskole for å slå sammen to ungdomsskoler Senere samme år vedtar kommunestyret å utrede framtidig helhetlig ungdomsskolestruktur.
2014	Konsulentselskap engasjeres til å utarbeide helhetlig plan for fremtidig skolestruktur.
2015	Konsulentselskap leverer rapport med fem ulike modeller for en ny skolestruktur. Rapporten legger vekt på økonomisk effektivisering. Utvalg for oppvekst og kultur sender rapporten tilbake for å få bedre belyst læringsmiljø og samfunnseffekter.
2016	Byggingen av ny ungdomsskole starter (vedtaket fra 2013). Samtidig sendes saken om fremtidig skolestruktur ut på høring, med alternativene fra konsulentselskapets rapport. Kommunestyret vedtar ny skolestruktur inkludert nedleggelse av en ungdomsskole og en barneskole, oppføring av ny ungdomsskole (sammenslåing av ytterligere to ungdomsskoler). Opposisjonen fremmer krav om lovlighetskontroll pga. manglende vurdering av barnets beste, svak høring og formfeil. Det fremføres at den vedtatte nedleggelsen ikke ble lagt frem som et reelt alternativ i høringsrunden. Fylkesmannen gjennomfører lovlighetskontroll og opphever vedtaket med begrunnelse i saksbehandlingsfeil og manglende vurdering av barnets beste knyttet til nedleggelsen av en ungdomsskole og byggingen av en ungdomsskole. Kommunestyret sender på nytt skolestruktursaken på høring, med nye alternativer for skolenedleggelser.
2017	Kommunestyret vedtar ny skolestruktur med syv barneskoler, to 1–10 skoler og én felles ungdomsskole (sammenslåing av fire ungdomsskoler). To grunnskoler legges ned. Som en del av dette vedtaket vedtas det 5 måneder før skolestart at den nybygde ungdomsskolen skal omgjøres til en barneskole.

	Opposisjonen fremsetter igjen krav om lovlighetskontroll pga. ufullstendig høring, manglende vektlegging av barnets beste, manglende alternativer og usikre økonomiske beregninger. Fylkesmannen gjennomfører lovlighetskontroll og påpeker mangler, men ingen vesentlige feil som kan ha påvirket vedtaket blir påvist. Dermed stadfestes vedtaket.
2018	To av ungdomsskolene slås sammen. Midlertidig brakkebygg tas i bruk for å huse elevene.
2019	Vedtaket om ny felles ungdomsskole effektueres idet ytterligere to ungdomsskoler slås sammen med de to som ble slått sammen året før.

Kvernbu kommune

Antall innbyggere	ca. 5 500 (1.1.2025)
Sentralitet	6
Antall grunnskoler 2025 (kommunale/private)	4 1–10 skoler
Endringer i skolestruktur fra 2005–2024	Lagt ned 1 privat barneskole (1. –7.) og 1 offentlig barneskole (1. –7.)
Fokus i denne studien	Nedleggelsen av én 1–10 skole og samlokalisering av elevene på 1–10 skolen i nabobygda
Antall elever berørt av siste endring	Ca. 50

Tidslinje	
2022	Kommunestyret vedtak: igangsette en varig nedstyringsprosess (slutten av året).
2023	Kommuneadministrasjonen bestiller ekstern analyse av kommunens skolestruktur, fagmiljø og økonomi (som en del av en større analyse av kommunens økonomi) (våren/sommer). Informasjon sendt ut til foresatte og personalet på skolen om utredning og analyse av skolestrukturendring, med ca. 3 ukers frist for tilbakemeldinger (slutten av året).
2024	Organisert innspill til forslaget fra SU og FAU ved flere skoler samt elevråd (vinter). Én av de berørte skolene totalskades i brann. Rådmannen innstiller på å legge ned en 1–10 skole. Formannskapsmøte med tilråding (våren): skolestruktur opprettholdes, kommunen må legge til rette for bolyst gjennom avsatt areal og nødvendig infrastruktur og kommunen har muligheter for økte inntekter gjennom næringsetablering. Kommunestyret vedtar å beholde eksisterende struktur uten vesentlige endringer (våren).

Vargstad kommune

Antall innbyggere	ca. 200 000 (ca 45 000 i bydelen)
Sentralitet	2
Antall skoler 2025	74
Endringer i skolestruktur fra 2005–2024	Åpnet 8 nye skoler (5 private, 1 statlig, 2 kommunale), lagt ned 7 (1 privat, 1 statlig, 5 kommunale)
Fokus i denne studien	Samlokalisering av elever fra flere byskoler (barneskoler) til ny skole i samme bydel
Antall elever berørt av siste endring	Ca. 500

Tidslinje	
2010-2013	Kommunen gjennomfører levikårsundersøkelse. Bystyret vedtar områdeløft for bydelen, inkludert investeringsbehov for skolebygg.
2014	Formannskapet vedtar riving og gjenoppbygging av bydelens ungdomsskole (fra 2015).
2015	Formannskapet vedtar riving av barneskolen på samme tomt som ungdomsskolen og gjenoppbygging av ny barneskole samtidig som ungdomsskolen.
2016	Vedtatt at flere barneskoler fra samme bydel skal samlokaliseres i ny felles barneskole med administrativ virkning fra 2018.
2018	Barneskolene slås sammen til én organisatorisk enhet. Midlertidig flytting av barneskoleelevene mens bygging av ny skole pågår. 1. –4. trinn fra sammenslåtte skoler samles i eksisterende skolebygg i bydelen mens 5. –7. trinn flyttes til midlertidige bygg i annen bydel.
2021	Elevene flyttes inn i ny skole.

Bråtli kommune

Antall innbyggere	Ca. 1650
Sentralitet	5
Antall grunnskoler 2025	Èn 1–10 skole, to Montessoriskoler
Endringer i skolestruktur fra 2005–2024	Nedleggelse av to barneskoler. Opprettelse av to Montessoriskoler.
Fokus i denne studien	Nedleggelse av to barneskoler
Antall elever berørt av siste endring	63

Tidslinje	
2011	Oppstart av helhetlig utredning av skole- og barnehagestruktur.
2012	Utredning ferdigstilt, fem modeller vurdert, offentlig høring gjennomført.
2013	Kommunestyrevedtak om å videreføre eksisterende skolestruktur, innføring av eiendoms-skatt, omorganisering til oppvekstsentre i to bygder.
2014	Skoler og barnehager formelt slått sammen og organisert som oppvekstsentre.
2017	Enstemmig kommunestyrevedtak om nedleggelse av skoler.
2019	Ny 1–10-skole i kommunesenteret ferdigstilt, nedleggelse av to oppvekstsentre. Etablering av to Montessoriskoler.

Sønnvika kommune

Antall innbyggere	Ca. 13 000
Sentralitet	5
Antall grunnskoler 2025 (kommunale/private)	21
Endringer i skolestruktur fra 2005–2024	6 skole lagt ned, 1 privatskole åpnet
Fokus i denne studien	Nedleggelse av 1 barneskole
Antall elever berørt av siste endring	14

Tidslinje	
2018	Endring i skolestrukturen: barneskole og ungdomsskole i kommunesenteret ble lagt under felles ledelse, og den aktuelle skolen (inkludert barnehagen) ble organisert som en avdeling under denne strukturen.
2019-2020	Arbeid med ny eller revidert plan for oppvekstsektoren.
2021	Våren 2021 ble nedleggelse konkretisert i temaplan for oppvekstsektoren 2021–2026. Skolen ble vurdert som ikke faglig bærekraftig på grunn av svært lave elev- og fødsels-tall. Alle aktuelle strukturalternativer innebar nedleggelse og overføring av elever til annen skole i kommunen eller til nabokommune. Temaplanen ble sendt på høring med stort lokalt engasjement. Høringsinnspillene viste bekymring for sentralisering og konsekvenser for nærmiljø og bosetting, men også støtte til mer robuste fagmiljøer. Kommunen konkluderte med at videre drift ikke var faglig eller økonomisk bærekraftig. Systematisk overgangsarbeid startet høsten 2021.
2022	Skolen nedlagt, og noen elever ble overført til skolen i kommunesenteret. Ansatte ble også overført dit. Noen elever begynte på skole i nabokommunen.

Lundheimen kommune

Antall innbyggere	ca. 50 000
Sentralitet	5
Antall grunnskoler 2025 (kommunale/private)	7 barneskoler 1–7, 1 barne- og ungdomsskole 1–10 skole, 1 ungdomsskole 8–10. Alle kommunale
Endringer i skolestruktur fra 2005–2024	Nedleggelse av 1 barneskole 1–7
Fokus i denne studien	Opprettholdelse av en skolestruktur med flere små skoler

Tidslinje	
1997	Ekstern rapport blir utarbeidet for å undersøke strukturtiltak i skolesektoren. Rapporten anbefaler at kommunen vurderer reduksjon i antall skoler og samling av elevene. Det argumenteres ikke for umiddelbare nedleggelse, men for planmessig omstilling over tid. Forslagene skapte sterk mostand, og førte til ingen vedtak om strukturendringer.
2002	En politisk nedsatt komité med mandat om å vurdere skolestruktur og peke på mulige tiltak for reduksjon i driftsutgifter og mer effektiv ressursbruk legger fram sin rapport. Forslagene inkluderte nedleggelse av tre skoler og sammenslåing av de to ungdomsskolene i kommunen. Forslagene skapte sterk mostand, og ingen av forslagene ble gjennomført.
2008	En rapport om etablering av oppvekstsenter ferdigstilles, hvor det beskrives en organisatorisk modell med felles administrativ ledelse for barnehage og skole. Bak rapporten står en prosjektgruppe bestående av representanter fra kommuneadministrasjon, skole- og barnehageledelse og arbeidstakerorganisasjoner. En skole vedtas nedlagt på bakgrunn av lave elevtall. Dette skjer uten store lokale protester og gjennomføres ved oppstart av skoleåret 2008/2009.
2012	De første oppvekstsentre åpnes i tråd med anbefalingene i rapporten fra 2008.
2016	Som en del av arbeidet med budsjett- og økonomiplanen blir økonomiske utfordringer i oppvekstsektoren satt på agendaen. Det blir besluttet at skolestruktur om skal utredes, og at det skal hentes inn ekstern bistand til dette arbeidet. I en parallell sak blir innføring av eiendomsskatt diskutert som et mulig tiltak for å håndtere økende driftsutgifter og en kostnadskrevende skolestruktur i kommunen.
2017	Ekstern rapport utarbeidet, som skulle gi grunnlag til ny skolebruksplan. Utredningen hadde fokus på å vurdere skolestruktur og effektivisere ressursbruken, og vurderte spesielt tre mindre skoler. Rapporten konkluderte med at det var mulig å oppnå økonomiske besparelser gjennom strukturendringer. Forslagene skapte sterk mostand. Politikerne valgte å ikke gjennomføre strukturendringer. Saken utsettes videre og omtales som en langsiktig utfordring.
2021	Siste oppvekstsenter åpnes.

Rundneset kommune

Antall innbyggere	ca. 60 000
Sentralitet	4
Antall grunnskoler 2024–25 (kommunale/private)	13 kommunale og 1 privat barneskole 1–7, 2 kommunale og 1 privat barne- og ungdomsskole 1–10, 4 kommunale og 1 privat ungdomsskoler.
Endringer i skolestruktur fra 2005–2024	Opprettelse av tre private skoler, nedleggelse av 1 privat skole, 4 kommunale barneskoler og 2 spesialskoler
Fokus i denne studien	Nedleggelse av en barneskole (1–7)
Antall elever (2024)	Ca. 100

Tidslinje	
2020	Kommunesammenslåing.
2021	Med bakgrunn i kommunesammenslåingen starter kommunen å utarbeide en skolebruksplan. Dette skulle være en langsiktig plan for barnehage- og skolestruktur fram til 2035, og fokuserte i hovedsak på utnytting av kapasitet. Planen skulle danne grunnlag for videre arbeid med konkrete tiltak og langsiktige investeringsbehov sektoren.
2022	Planen sendes ut på høring. I planen lå det et forslag om å slå sammen barneskolekretser, hvor skolen ble lagt ned og elevene overført til en naboskole 8 km unna.
2024	Med bakgrunn i kommunens behov for innsparing, og at enkelte andre skoler hadde utfordringer med kapasitet og midlertidige løsninger, ble en mulig nedleggelse av skolen utredet. Saken sendes ut på høring.
2025	I forslaget som kommunedirektøren legger frem, anbefales det at skolen ikke legges ned. Dette blir også vedtaket i kommunestyret.

Skoglund kommune

Antall innbyggere	ca. 50 000
Sentralitet	3
Antall grunnskoler 2025 (kommunale/private)	9 barneskoler, 5 1–10 skoler, 3 ungdomsskole, 4 oppvekstsentre (1–10/1–7)/2 private barneskoler, 1 privat 1–10
Endringer i skolestruktur fra 2005–2024	Nedleggelse av 3 barneskoler og et ungdomstrinn, opprettelse av én privat ungdomsskole
Fokus i denne studien	Forslag om å legge ned flere barneskoler og samle elevene på ulike eksisterende skoler

Tidslinje

2023

Bystyret vedtar å legge frem en revidert barnehage- og skolebehovsplan. Kommunedirektøren legger frem Barnehage- og skolebehovsplan. Forslag om:

- Nedleggelse av to barneskoler
- Flytting av to ungdomsskoletrinn til andre ungdomsskoler
- Nedleggelse av tre barnehager og flytting av en fjerde

Planen sendes på høring. Kommunen mottar over 300 høringssvar.

2024

Bystyret vedtar:

- Opprettholde en av de foreslåtte nedlagte barneskolene
- Utredning av nedleggelse av den andre barneskolen som var foreslått nedlagt eller nedleggelse av en tredje barneskole
- Flytting av en ungdomsskole til to andre ungdomsskoler
- Flytting av en ungdomsskole til en annen ungdomsskole
- To barnehager legges ned

Flere partier fremmer krav om lovlighetskontroll. Begrunnelse: manglende vurdering av barnets beste, utilstrekkelig utredning, brudd på medvirkning og lovkrav. Vedtaket sendes til Statsforvalteren for lovlighetskontroll.

Høring om utredning av hvilken av barneskolene som skal legges ned. Kommunen mottar over 500 høringssvar.

Statsforvalteren opphever bystyrets vedtak grunnet manglende dokumentasjon av barnets beste-vurdering (brudd på barnekonvensjonen art. 3).

Kommunen stanser deler av prosessen, men gjennomfører nedleggelse av en barnehage og flytting av et ungdomstrinn med begrunnelse av at det ikke vil være til barnets beste å stanse prosessene. Gjennomføres fra høsten 2024.

Kommunedirektøren legger frem ny Barnehage- og skolebehovsplan som inneholder vurderinger av barnets beste. Forslag om å legge ned to barneskoler, flere barnehager og at et ungdomstrinn flyttes.

Dagen etter kunngjør posisjonen at begge barneskolene ikke skal legges ned.

Bystyret vedtar ny plan med følgende tiltak:

- To ungdomstrinn flyttes til andre skoler (inkludert tiltaket som ble opprettholdt på tross av lovlighetskontrollen)
- Opprettelse av et oppvekstsenter ved at barnehage flyttes til skolen

Nedleggelse av to barnehager

2025

Flyttingen av det andre ungdomstrinnet gjennomføres ved skolestart 2025.

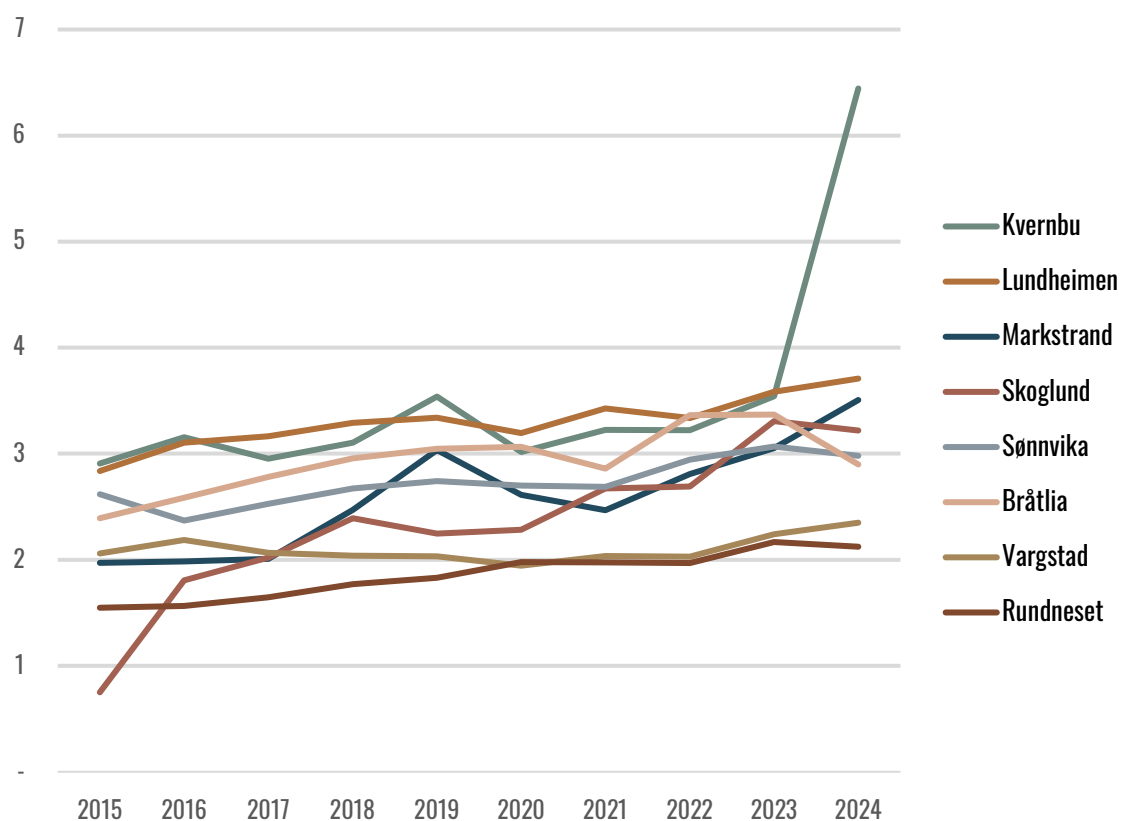
Hovdalen

Antall elever	240
Fokus i denne studien	Sammenslåing av to videregående skoler til en ny videregående skole med annen lokalisering
Antall elever berørt av siste endring	240
Antall elever	240
Fokus i denne studien	Sammenslåing av to videregående skoler til en ny videregående skole med annen lokalisering

Tidslinje	
2013	Fylkesting B behandler forslag om å legge ned den ene videregående skolen (skole B). En rekke bedriftsledere fra skolens (B) nærmiljø reiser til fylkesadministrasjonen for å argumentere for opprettholdelse av skolen. Fylkesting B vedtar at fylkeskommunen skal jobbe videre med planen om en felles videregående skole for skole A og skole B.
2015	Kommunestyre vedtak: Intensjonsavtale for sammenslåing av to kommuner vedtas. Avtalen inneholder et eget punkt om etablering av felles videregående skole med ny/annen lokalisering. Kommunesammenslåing: Flertallet i den ene kommunen (kommune A) stemmer for sammenslåingen. I den andre kommunen (kommune B - der skole B ligger) er avstemmingen jevn. Begge kommunestyrene går inn for sammenslåing. Fylkesting vedtak: Begge de to fylkestingene vedtar at det skal utredes muligheter for en felles videregående skole. Fylke B er spesifikke på hvor (sted C), det er ikke fylke A som holder lokalisering åpent.
2016	Fylkesting vedtak: Fylkestinget A vedtar å utrede økonomisk grunnlag, transportbehov og tilbudsstruktur for en ny felles videregående skole enten der den ene videregående ligger (skole A) eller på ny foreslått lokasjon (sted C). Motstanden mot sted C vokser i kommune A. Fellesnemda for den nye skolen vedtar et forprosjekt for utviklingsarbeid mot en ny videregående skole lokalisert til sted C.
2016	Fylkesting vedtak: Fylkestinget A vedtar å utrede økonomisk grunnlag, transportbehov og tilbudsstruktur for en ny felles videregående skole enten der den ene videregående ligger (skole A) eller på ny foreslått lokasjon (sted C). Motstanden mot sted C vokser i kommune A. Fellesnemda for den nye skolen vedtar et forprosjekt for utviklingsarbeid mot en ny videregående skole lokalisert til sted C.
2017	Tre folkemøter avholdes. Omfattende utredning om felles videregående skole legges fram. 50 bedriftsledere signerer på en uttalelse for å plassere en ny sammenslått skole der skole A ligger. Elevene i ungdomsskolen er delt i synet på lokalisering.

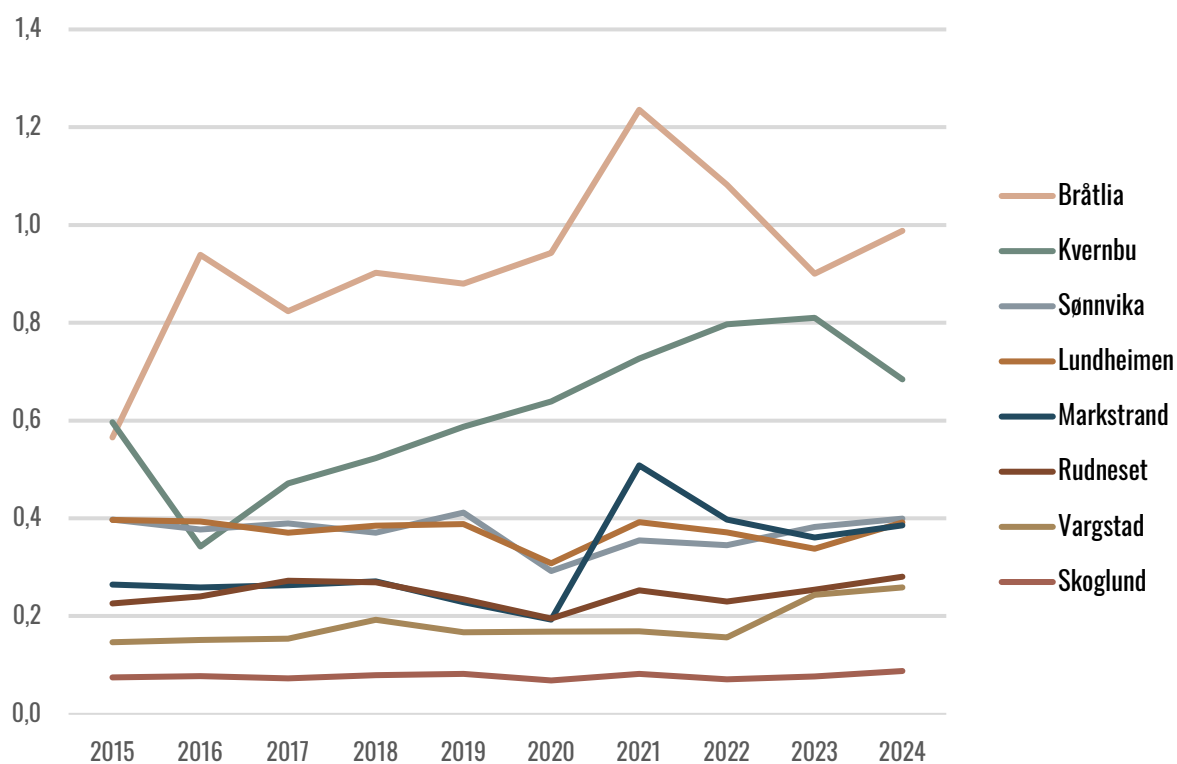
2018	Fylkessammenslåing. Kommunesammenslåing. Fylkesting vedtak: Fylkestinget i det nye sammenslåtte fylket vedtar ny videregående skole på sted C. Bredt politisk flertall. Rektorstilling for den nye skolen lyses ut.
2019	De to skolene slås organisatorisk sammen og rektor for den nye sammenslåtte skolen tiltrer.
2021	Statsforvalteren godkjenner reguleringsarbeidet knyttet til tomten etter innsigelser, og byggingen kan gå videre.
2022	Byggeprosjektet forsinkes.
2023	Den nye skolen åpner på sted C.

Driftsutgifter til skolelokaler



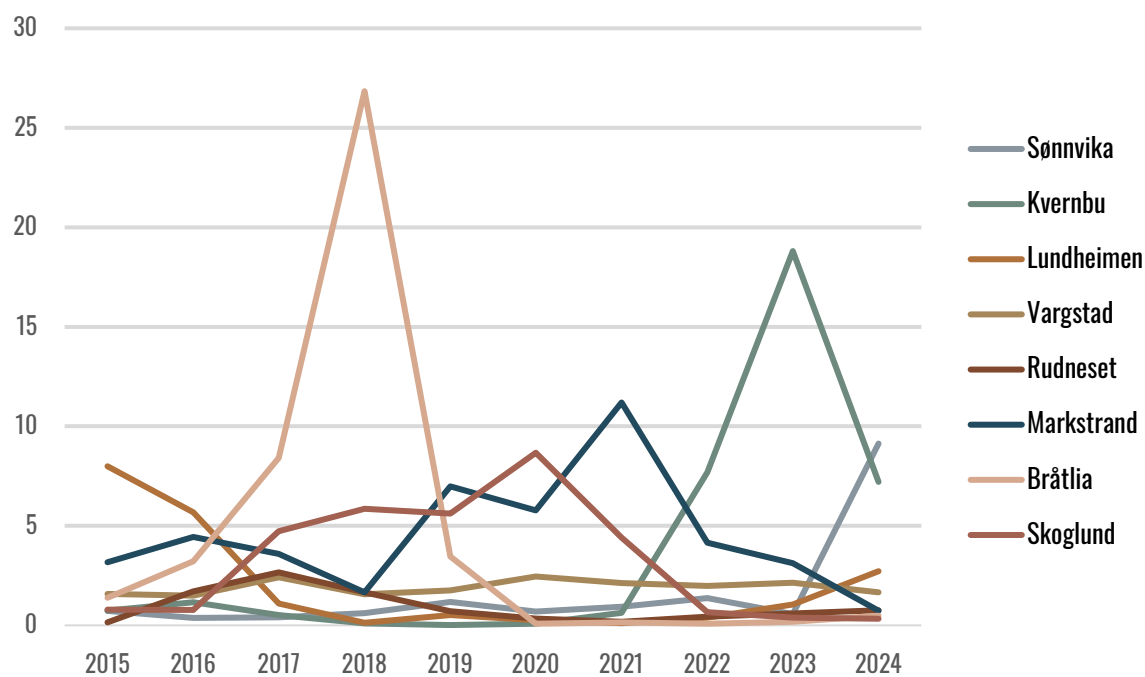
Figur 25: Utvikling i brutto driftsutgifter til skolelokaler per innbygger i casekommunene i årene 2015–2024. Tallene viser gjennomsnittlig korrigerede brutto driftsutgifter (1000 kr) per innbygger 1.1.

Driftsutgifter til skoleskyss



Figur 26: Utvikling i brutto driftsutgifter til skoleskyss per innbygger i casekommunene i årene 2015–2024. Tallene viser gjennomsnittlig korrigerte brutto driftsutgifter (1000 kr) per innbygger 1.1.

Investeringsutgifter



Figur 27: Utvikling i investeringsutgifter til grunnskole per innbygger i casekommunene i årene 2015–2024. Tallene viser gjennomsnittlig investeringsutgifter (1000 kr) per innbygger.