

Analyse av skolenedleggelse

Færre og større skoler enn for ti år siden

Det har de siste ti årene blitt færre og større skoler. Lavt elevtall og økonomiske hensyn i kommunen er viktige årsaker til at en skole legges ned.

STATISTIKK | SIST ENDRET: 25.04.2023

Hovedfunn

- Det er 216 færre grunnskoler nå enn for 10 år siden.
- Det er særlig små skoler i små kommuner som legges ned.
- Oslo har færrest skolenedleggelse.
- Over 90 prosent av de nedlagte skolene er offentlige.
- Kun 1 av 10 nedlagte offentlige skoler erstattes av en privatskole samme år.
- Kommuner med små skoler har høyere utgifter per elev enn kommuner med større skoler.

Det er 22 000 flere grunnskoleelever i dag enn for ti år siden. Det er 2 741 grunnskoler skoleåret 2022–2023. Det er 216 færre enn for 10 år siden. 413 av skolene som eksisterte i skoleåret 2012–2013 er nå lagt ned. I samme periode har det kommet 176 nye skoler.



De siste 10 årene er det lagt ned 45 skoler i gjennomsnitt

Skolene har i snitt blitt større. En grunnskole har i 2022–2023 i gjennomsnitt 232 elever. Det er 24 flere elever enn for 10 år siden. Hvert skoleår berøres omkring 0,5 prosent av elevene av en skolenedleggelse.

Denne trenden er ikke unik for grunnskolen. Vi ser at det stadig blir færre og større barnehager (Utdanningsdirektoratet 2023). Det har også blitt færre videregående skoler de siste ti årene (Utdanningsspeilet 2022), men omfanget av nedleggelse er betydelig mindre enn for barnehager og grunnskoler.

Det har vært en tilsvarende nedgang i antall grunnskoler i Sverige og Danmark de siste ti årene. I Danmark har det særlig vært en nedgang i antall spesialskoler for barn. Skolene i Danmark er i gjennomsnitt større enn i Norge, mens Sverige har omtrent like mange elever i gjennomsnitt per skole som Norge (Skoleverket og Børne- og Undervisningsministeriet). Befolkningstettheten i Danmark er betydelig større enn i Norge og Sverige, og kan trolig forklare hvorfor skolene i Danmark har høyere elevtall.

Flest små skoler som legges ned

Særlig skoler med færre enn 100 elever legges ned. Skolene som har blitt nedlagt de siste ti årene hadde i gjennomsnitt 74 elever det siste driftsåret. Noen større skoler trekker opp snittet, for halvparten av de nedlagte skolene hadde 40 elever eller mindre. Til sammenligning hadde de nye skolene i gjennomsnitt 117 elever første året de var i drift.

Det er 200 færre rene barneskoler enn for ti år siden. Antall rene ungdomsskoler og kombinerte barne- og ungdomsskoler er omtrent det samme som for ti år siden. I løpet av de siste ti årene har antall 1.-4. -skoler nesten blitt halvert. 43 av skolene som er nedlagt de siste ti årene er skoler som kun har elever på 1.-4.

trinn. Disse utgjør 10 prosent av skolene som er lagt ned.

Størst reduksjon i de små og minst sentrale kommunene

Det er flest skoler som legges ned i kommuner med over 5000 innbyggere, men andelen skoler som legges ned er størst i småkommunene. I småkommunene var det 410 grunnskoler i 2020–2021, mens det i dag er 391 grunnskoler. 23 av skolene som eksisterte for to år siden er lagt ned og det har kommet fire nye skoler. Dette betyr at det er 5 prosent færre skoler i disse kommunene enn for to år siden.

Til sammenlikning hadde kommuner med over 5000 innbyggere 2365 skoler for to år siden, mens de i dag har 2349. Nedgangen i antall skoler i disse kommunene er på omtrent 1 prosent. I disse kommunene finnes det i dag 29 skoler som ikke eksisterte for to år siden, samtidig som 45 av skolene som eksisterte for to år siden har blitt lagt ned.



Små kommuner og sentralitetsindeksen

I denne analysen har vi definert småkommuner som kommuner med mindre enn 5000 innbyggere per 1.1.2020. Kommuner under 5000 innbyggere utgjorde da nesten halvparten av landets kommuner.

Statistisk sentralbyrå (SSB) klassifiserer alle kommunene etter en såkalt sentralitetsindeks, som er et uttrykk for reiseavstand til jobb og servicefunksjoner (Statistisk sentralbyrå 2020). Kommunene grupperes også i seks sentralitetsklasser; de mest sentrale kommunene (klasse 1) består av Oslo, Lørenskog, Rælingen, Lillestrøm, Nordre Follo og Bærum.

Siste sentralitetsindeks er fra 2020 og er oppdatert etter kommunereformen.

43 prosent av skolene som ble lagt ned de siste to årene tilhørte de minst sentrale kommunene (klasse 5 og 6), mens bare ti prosent tilhørte de mest sentrale kommunene (klasse 1 og 2). Bare 12 prosent av de nye skolene tilhørte de minst sentrale kommunene (klasse 5 og 6), mens 38 prosent tilhørte de mest sentrale kommunene (klasse 1 og 2). Rundt halvparten av både de nye og nedlagte skolene ligger i mellomstore kommuner (klasse 3 og 4).

Nedgang i både nye og nedlagte skoler

I løpet av de ti siste årene har det vært en nedgang i både nye og nedlagte skoler. Siden 2012 er det i

gjennomsnitt lagt ned 45 skoler i året, og opprettet 24 nye skoler. Antall skolenedleggelse nådde et toppunkt i 2013, med 80 nedlagte skoler. Antall nye skoler de siste fem årene har ligget på rundt 20 per år.

I 2022 ble det lagt ned 32 skoler og opprettet 12 nye. Det vil si at det er 20 færre grunnskoler i landet enn forrige skoleår. I 2021 ble det lagt ned 37 skoler og opprettet 22 nye.

Over halvparten av nye skoler er private

Av de 12 nye skolene som ble opprettet i 2022, var 8 private. 55 prosent av alle nye grunnskoler de siste ti årene er private. Samtidig er over 90 prosent av de nedlagte skolene offentlige.

Totalt er det 278 private grunnskoler skoleåret 2022–2023. Siden 2013–2014 har andelen privatskoler økt fra 7 til 10 prosent. Fordi de private skolene er mindre enn de offentlige, går bare 4,7 prosent av elevene på privatskole. Det er en økning fra 3,1 prosent i 2013-14.

Av de 8 nye private skolene som ble opprettet i 2022 er det tre profilskoler (særskilt profil), én internasjonal skole, én montessoriskole, to kristne skoler og én humanistisk skole.

Det har kommet 19 nye private grunnskoler i løpet av de siste sju årene som har særskilt profil som (eneste) godkjenningsgrunnlag. I 2022 ble privatskoleloven endret, og dette godkjenningsgrunnlaget tatt ut. Det er tre profilskoler som har fått godkjenning, men som ennå ikke har startet opp. Disse har mulighet til å starte opp de nærmeste årene.



Privatskoler

Private grunnskoler er enten skoler som er godkjent etter privatskoleloven § 2-1 eller private skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12.

Når vi bruker beskrivelsen privatskoler i denne analysen blir det brukt som en samlebetegnelse på begge eierformene.

Kun 1 av 10 nedlagte offentlige skoler erstattes av en privatskole

Det legges ned langt flere offentlige skoler enn det opprettes nye private. Når en offentlig skole legges ned, opprettes det som regel ikke en ny privat skole for å erstatte den nedlagte skolen. I 1 av 10 tilfeller blir det opprettet en ny privatskole i kommunen samme år som en offentlig skole har blitt lagt ned.

Likevel er det slik at 3 av 10 nye private skoler etableres i samme kommune som en nedlagt offentlig skole. Av disse er et flertall (62 prosent) Montessori-skoler. Kun 6 prosent av de offentlige skolene som legges ned, erstattes av en Montessori-skole samme år.

Selv om de fleste skolene som legges ned er små, er bildet variert. I sentrale og mellomsentrale strøk er det en del tilfeller der to-tre offentlige skoler med 100–300 elever hver slås sammen til større offentlige skoler.

I noen tilfeller opprettes en ny stor offentlig skole. I andre tilfeller utvides en eksisterende offentlig skole.

De aller fleste elevene som gikk på en av de nedlagte offentlige skolene, begynte på en annen offentlig skole, framfor en privatskole.

Få skoler legges ned i Oslo

Antall nedlagte og nyopprettede skoler varierer mellom fylkene. I de fleste fylkene blir det lagt ned flere skoler enn det blir opprettet nye, med unntak av Oslo og Rogaland hvor det er flere skoler i dag enn det var for ti år siden. Oslo, Viken og Rogaland er de fylkene som har hatt størst økning i innbyggertall de siste ti årene.

Det er stor forskjell mellom kommuner i samme fylke. I Vestland fylke har én kommune hatt 6 skolenedleggelse de siste ti årene, mens andre kommuner ikke har lagt ned noen skoler.

Færre skoler gir lengre reisevei

Når små skoler i små kommuner legges ned får elevene ofte lengre reisevei. En undersøkelse fra SSB viser at en 5-klasing i snitt har 2,7 kilometer til skolen i 2020, mens en 10-klasing har 8,7 kilometer. Elever i de minst sentrale kommunene har lengst reisevei og det er også for disse elevene reiseveien har økt mest – fra 4,6 kilometer i 2010 til 5,2 kilometer i 2020 på 5. trinn. På 10. trinn har gjennomsnittlig reisevei i de minst sentrale kommunene økt fra 15,4 til 17,2 kilometer i samme periode. At reiseveien i snitt er kortere for elever på barneskolen enn for elever på ungdomsskolen, skyldes at det er flere barneskoler enn ungdomsskoler. Avstanden til skolen vil derfor bli lengre for mange elever når de begynner på ungdomsskolen (SSB 2023).

Høyere lærertetthet blant nedlagte skoler

De nedlagte skolene hadde høyere lærertetthet og oppfylte i større grad norm for lærertetthet enn landsgjennomsnittet. Av de (offentlige) grunnskolene som ble lagt ned siste år, oppfylte 93 prosent norm for lærertetthet på 1.–4. trinn i 2021–2022, mot 86 prosent av skolene i hele landet. Dette henger sammen med at de nedlagte skolene var små og at små skoler i større grad oppfyller normen.

Lærernes kompetanse på de nedlagte skolene var omtrent den samme som for resten av landet. På de nedlagte skolene ble 5 prosent av undervisningen gitt av lærere uten godkjent utdanning, året før skolen ble lagt ned. Gjennomsnittet var på 4 prosent for hele landet i samme tiårsperiode.

Solstad (2016) vektlegger at det kan være enklere å rekruttere lærere til sentraliserte skoler av en viss størrelse. Ved skolesammenslåinger har det ofte vært viktig å konsentrere ungdomstrinnet på færre skoler for å bedre skolekvaliteten, men også for å redusere kommunens kostnader. I tillegg kan elevene få bedre muligheter til å finne venner med felles interesser og godt faglig samarbeid. Store skoler gir også ofte flere muligheter for fagvalg på ungdomstrinnet, særlig tilbudet av fremmedspråk er framhevet (Solstad mfl. 2016). Store skoler gir også elevene flere valgmuligheter i valg av valgfag enn små skoler (Utdanningsdirektoratet 2021).

Liten sammenheng mellom skolestørrelse og elevenes læring

En gjennomgang av internasjonale og norske studier om betydningen av skolestørrelse, konkluderer med at det er liten sammenheng mellom skolestørrelse og elevenes læring og trivsel i skolen når det er kontrollert for andre bakgrunnsvariabler (Høgskolen i Innlandet 2022).

En undersøkelse fra 2017 fant ingen langsiktige negative eller positive effekter for elevenes videre utdanningsløp for elever som måtte bytte til en større skole da deres gamle ble langt ned (Thorsen 2017). Likevel viste undersøkelsen at elever som ble flyttet til en ny skole på de høyeste trinnene av grunnskolen,

oppnådde svakere eksamenskarakterer enn forventet.

Resultatene på nasjonale prøver ved de nedlagte skolene skilte seg også lite fra resten av landet. Resultatene varierer fra år til år og forskjellene er små.

Høyere utgifter per elev i kommuner med små skoler

Spredt bosetning gir høyere utgifter per elev i grunnskolen. Det samme gjør lavt elevtall per trinn og små skoler. Også når utgifter til skyss holdes utenfor, har kommuner med små skoler høyere utgifter per elev enn kommuner med større skoler.

Brutto driftskostnader pr. elev (KOSTRA) har økt 3000 kr mer fra 2020 til 2022 for kommuner som ikke har hatt skolenedleggelse enn for kommuner som har hatt skolenedleggelse siste to år. Det er også en klar sammenheng mellom gjennomsnittlig skolestørrelse i kommunen og kostnader per elev. Av de 50 kommunene med høyest kostnader til grunnskole per elev (grunnskole, skolelokaler og skoleskyss), har kun 1 av 5 en gjennomsnittlig skolestørrelse på mer enn 100 elever. Ingen av de 50 kommunene med lavest kostnader per elev, har mindre enn 150 elever per skole i gjennomsnitt.

En elev i en offentlig grunnskole kostet kommunen i gjennomsnitt 143 200 kroner i 2022 (Statistisk sentralbyrå 2023). I 2019 brukte Norge 55 prosent mer per elev på barnetrinnet enn snittet i OECD, og på ungdomstrinnet brukte Norge 34 prosent mer per elev (OECD 2022).

Små skoler med et lavt elevtall per trinn, innebærer gjerne undervisning i mindre grupper og dermed høyere utgifter per elev.

Tilskudd for å hindre skolenedleggelse

I 2022 ble det innført et nytt tilskudd på 500 000 kroner per kommunale grunnskole (Prop. 1 2021-22). Dette tilskuddet skulle veie opp for de økonomiske ulempene med små skoler. Det er fortsatt tidlig å si om dette tilskuddet får utslag i færre nedleggelse.

Om statistikken

Alle tall og beregninger i dette notatet er gjort med utgangspunkt i tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Tallene er per 1. oktober 2022, og den registrerte ressursbruken er den planlagte ressursbruken for hele skoleåret.

Grunnskolens informasjonssystem (GSI) samler inn en omfattende mengde data om grunnskolen i

Norge, blant annet elevtall. Om en skole registrerer elever i 2021, men ikke har noen registrerte elever i 2022, regner vi dette som en nedlagt skole. Det kan derimot forekomme at skolen får elever igjen noen år senere. Da vil den bli registrert som en ny skole.

Kommunereformen innebar store endringer i kommunestrukturen. Mange kommuner ble slått sammen. Kun 1 av 3 av dagens kommuner har samme kommunenummer som de hadde i 2019. Dette gjør det krevende å sammenligne statistikk på kommunenivå lenger tilbake enn til 2020.



Kilder

Børne- og undervisningsministeriet (2023): [Antal grundskoler | Børne- og Undervisningsministeriet \(uvm.dk\)](#)

Danmarks statistikk (2023): [Folketal den 1. i kvartalet efter område, køn, alder og civilstand. Danmark](#)

OECD (2022): Education at a Glance (2022): OECD Indicators. Paris: OECD Publishing. Tabell C1.1

[Prop. 1 S Tillegg 1 \(2021 –2022\) Proposisjon til Stortinget \(forslag stortingsvedtak\)](#)

Skoleverket (2022): [Elever och skolenheter i grundskolan Läsåret 2021/22: Ladda ned publikation - Skolverket](#)

Skoleverket (2012): [Skolor och elever i grundskolan, läsåret 2011/12 Ladda ned publikation - Skolverket](#)

Solstad, K. J., Andrews, T. og Løvland, J. (2016): [Spredt eller samla. Utredning av ungdomsskolestruktur i Vågan kommune \(NF rapport nr. 3\). Bodø: Nordlandsforskning](#)

Statistisk Sentralbyrå (2023): [Køyreavstand til skolar i fylka](#)

Statistisk sentralbyrå (2022b): Korrigerede brutto driftsutgifter i grunnskolesektoren, etter funksjon (K) 2015–2021. Statistikkbanken, tabell 12235.

Thorsen, H. S. (2017): [The effect of school consolidation on student achievement. Bergen: Norges Handelshøyskole Institutt for samfunnsøkonomi](#)

Utdanningsdirektoratet (2022): [Fakta om barnehager 2022](#)

Utdanningsdirektoratet (2022): [Utdanningsspeilet 2022 \(udir.no\)](#)

Utdanningsdirektoratet (2021): [Over halvparten av elevane tek eit av dei tre mest populære valfaga](#)

(udir.no)

Lov om endring i privatskolelova

Lov om private skolar med rett til statstilskot