



NORLANDSFORSKNING
NORDLÁNDA DUTKAM

Meir skyss – mindre helse?

Skulesentralisering i eit helseperspektiv



Karl Jan Solstad
Marit Solstad

Publisert: Desember 2015
NF rapport nr.: 7/2015
ISBN nr: 978-82-7321-663-2
ISSN nr: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Meir skyss – mindre helse?

Skulesentralisering i eit helseperspektiv

Publisert: Desember 2015

Karl Jan Solstad

Marit Solstad

NF rapport nr: 7/2015

ISBN nr: 978-82-7321-663-2

ISSN-nr: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Rapport

TITTEL: Meir skyss – Mindre helse? Skulesentralisering i eit helseperspektiv.	OFF.TILGJENGELEG: Ja	NF-RAPPORT NR: 7/2015
FORFATTARAR: Karl Jan Solstad Marit Solstad	PROSJEKTANSVARLEG (SIGN): Marit Solstad	
	FORSKINGSLEIAR: Iselin Marstrander	
PROSJEKT: Skuleskyss, fysisk utvikling og helse.	FINANSIERINGSKJELDE: Hesedirektoratet	
	FINANSIERINGSKJELDA SIN REFERANSE: 14/3581	
SAMANDRAG: Skyss av skuleelever blei tidleg sett på som ein viktig reiskap for å oppnå eit likeverdig skuletilbod i grissgrendte strok. Forsking på uheldige sider ved lang skyss for barns helse og trivsel blei tatt opp alt på 1970-talet. Det er dokumentert nedsett kondisjon, svekka balanseevne og oftare ryggplager hos barn med skuleskyss samanlikna med dei som går/syklar til skulen. Mange elevar har fysisk ubehag av skyssen. Det er indikasjonar på høgare frekvens av overvekt hos elevar med skuleskyss. Etter at vi på 1980-talet fekk ei nyordning for finansiering av grunnskulen har det skjedd, og skjer det, ei omfattande nedlegging av skular i heile landet. Fleire og fleire elevar må ha skuleskyss, ofte lang og tidkrevjande. Omsynet til kommunal økonomi, men òg ei ikkje-dokumentert tru på at store skular gjev betre læring, er drivkreftene. Spørsmålet er om vi gjennom denne sterke sentraliseringa av grunnskuletilbodet i landet set helsa til barn og unge på spel, med dei følgjer det har for individ og samfunn.	EMNEORD: Folkehelse, skuleskyss, skulesentralisering, nedlegging av skular, nytt inntektssystem, kommunal økonomi, bilsjuka, fysisk kondisjon, ryggplager, overvekt. KEYWORDS: Public health, school transportation, consolidation of schools, school closures, school finance, municipal economy, car sickness, physical fitness, low back pain, overweight.	
<i>Andre rapportar innanfor same forskingsprosjekt/-program ved Nordlandsforskning: Ingen.</i>	TAL PÅ SIDER: 94	SALSPRIS: 100,-



Forord

Det materialet som her blir lagt fram, gjeld eit forhold som vi meiner blir, og over fleire tiår har blitt, oversett i arbeidet for ein mest mogleg «effektiv» og driftsøkonomisk lønsam skulestruktur i kommunane. Nedlegging og samanslåing av skular fører til at fleire og fleire barn og unge må ha lenger og lenger skuleskyss til og frå skulen kvar dag. I *Lov om folkehelsearbeid* av 2012 blir det presisert at kommunane skal fremje folkehelse gjennom den tenesteytinga dei har ansvaret for. Drift av grunnskule er ei av kommunens viktigaste oppgåver. Spørsmålet er om den omfattande sentralisering av grunnskuletilbodet som vi ser i svært mange av landets kommunar, kan sameinast med det ansvaret kommunane har for folkehelsa.

I rapporten viser vi først til korleis offentleg transport av skuleelevar tidleg kom inn som eit virkemiddel for å få til skular som var store nok til mest mogleg aldersreine klassar. Frå 1960-talet og utetter kom det forskning som viste at vilkåra for læring ikkje var dårlegare i små, fådelte skular, enn i større, men som demonstrerte uheldige sider ved skuleskyssen for elevane si fysiske utvikling og velfere, for samarbeidet skule – heim og for dei enkelte lokalsamfunna. Vi går gjennom den forskinga som spesielt ser på elevane si fysiske utvikling og helse. Den offisielle haldninga blei etter kvart at små skular var fullgode for barns læring og viktige for dei enkelte bygdelaga, og at skular berre skulle leggjast ned når elevgrunlaget smuldra bort.

I 1986 kom det eit nytt inntektssystem for kommunane som innebar at dei ikkje lenger fekk øyremerkte midlar til drift av grunnskulen, men ei «alt i ein sekk»-løyving frå staten for all tenesteyting på tvers av sektorar. Det blei no ny fart i nedlegging av skular. Ved at vi har hatt høve til å byggje på ei tidlegare kartlegging som gjekk tilbake til 1980, vil vi med vår nye kartlegging kunne følgje endringane i skulestruktur for grissgrendte kommunar frå 1980 fram til 2015, og i tillegg gje data for kva forventningar kommunane har til nye skulenedleggingar fram mot 2020. I tillegg blir utviklinga av skulestrukturen i andre norske kommunar, unntatt dei større byområda, følgd for perioden 2005-2015, og igjen med forventa utvikling for komande femårsperiode.

Marit Solstad har stått for tilrettelegging og gjennomføring av den elektroniske datainnsamlinga og utført store delar av databehandlinga medan Karl Jan Solstad har hatt hovudansvaret for sjølve rapportskrivinga.

Vi vil takke Helsedirektoratet for den løyvinga som gjorde det mogleg for oss å gjennomføre dette arbeidet. Dei spørjeskjema til kommunane som vi gjekk ut med, var det utan tvil krevjande for mange kommunar å svare på, ikkje minst fordi mange av spørsmåla galdt hendingar i den kommunale skuleforvaltninga som gjekk opp til ti år tilbake i tid. Derfor ein stor takk til den skuleansvarlege på kommunenivået som tok på seg dette arbeidet i ein ofte pressa arbeidssituasjon.

Bodø, desember 2015.

INNHALD

FORORD	1
FIGURLISTE	3
TABELLISTE	3
SAMANDRAG	4
SUMMARY	7
1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING	10
1.1 KVA ANSVAR HAR SKULEN OG KOMMUNEN FOR ELEVANE SI FYSISKE FOSTRING OG HELSE?	10
1.2 KVA VEIT VI OM SAMANHENGEN MELLOM SKULESKYSS OG HELSE?	11
1.2.1 <i>Innleiing</i>	11
1.2.2 <i>Gjennomgang av relevant forskning</i>	12
1.2.3 <i>Oppsummerande konklusjon om forskning på skuleskyss og helse</i>	19
1.3 KONKRETISERING AV FORMÅL OG FORSKINGSSPØRSMÅL	22
2 METODISK TILNÆRMING OG TILGJENGELEGE DATA	24
2.1 INNLEIING – SKULESENTRALISERING I HISTORISK PERSPEKTIV	24
2.2 INNLEIAND E KOMMENTARAR TIL DATAMATERIALET	28
2.3 NÆRMARE OM 2015-KARTLEGGINGA AV UTKANTUTVALET (G-UTVALET).....	30
2.4 NÆRMARE OM KARTLEGGINGA AV BLANDINGSUTVALET (B-UTVALET).....	33
2.5 VURDERING AV DATAMATERIALET	34
3 SKULESTRUKTURUTVIKLINGA I GRISSGRENDTE KOMMUNAR SIDAN 1980-TALET	37
3.1 INNLEIING	37
3.2 ENDRINGAR I SKULESTRUKTUR I PERIODEN 1980-2015	37
3.3 FORVENTNINGAR TIL SKULESTRUKTURUTVIKLINGA FRAM TIL 2020.....	39
3.4 KJENNETEIKN VED DEI NEDLAGDE SKULANE	43
3.4.1 <i>Innleiing</i>	43
3.4.2 <i>Nedleggingsår, elevtal, og avstand til ny skule for dei nedlagde skulane</i>	44
3.4.3 <i>Kva var dei kommunale grunngevingane for dei enkelte nedleggingane?</i>	47
3.4.4 <i>Skulenedleggingar og forventa nedleggingar i grissgrendte kommunar i perioden 1980 til 2020 – oppsummerande kommentarar</i>	52
4 SKULESTRUKTURUTVIKLINGA I BLANDINGSKOMMUNAR (B-UTVALET)	55
4.1 INNLEIING	55
4.2 ENDRINGAR I SKULESTRUKTUR I PERIODEN 2005-2015 FOR BLANDINGSKOMMUNANE (B-UTVALET).....	56
4.3 FORVENTNINGAR TIL SKULESTRUKTURUTVIKLINGA I BLANDINGSKOMMUNANE FRAM TIL 2020.....	57
4.4 DEI NEDLAGDE SKULANE I BLANDINGSKOMMUNANE – KJENNETEIKN, REAKSJONAR OG GRUNNGJEVINGAR	60
4.5 ENDRINGAR I SKULESTRUKTUREN I BLANDINGSKOMMUNANE (B-UTVALET) I PERIODEN 2005–2015. KORT OPPSUMMERANDE KOMMENTAR	65
5 SKULESKYSS, FYSISK UTVIKLING OG HELSE – OPPSUMMERANDE DRØFTING	67
5.1 KVA VIL VI MED DETTE ARBEIDET?	67
5.2 KVA MEINER VI Å VITE OM VERKNADENE AV SKULESKYSS FOR DEN FYSISKE UTVIKLING OG HELSE TIL ELEVANE.....	69
5.3 KVA VEIT VI OM KORLEIS SKYSS AV SKULEELEVAR HAR GRIPE OM SEG OG OM ÅRSAKENE TIL DENNE UTVIKLINGA?	70
5.4 VEGEN VIDARE?	74
REFERANSAR	76
VEDLEGG	81

Figurliste

Figur 1 Apparat for måling av kondisjon og muskelstyrke.....	14
Figur 2 Fysiske plager under og etter skyssen etter skysslengd éin veg. Prosentar som rapporterer å ha vedkomande plage minst éin eller to gonger i veka.	18
Figur 3 Nedlagde skular etter år. Tal på nedlagde skular i grissgrendtkommunane for kvar femårsperiode frå 1990 til 2015.	39
Figur 4 Skulenedleggingar etter år for nedlegging og elevtal siste driftsår for nedlagd skule.....	45
Figur 5 Skulenedleggingar etter år for nedlegging og avstand i km mellom nedlagd og ny skule.....	46
Figur 6 Grad av «seigpining» før nedlegging.....	48
Figur 7 Lokal mobilisering mot skulenedlegging.	49
Figur 8 Grad av lokal mobilisering etter elevtal siste driftsår for nedlagd skule.....	50
Figur 9 Grad av lokal mobilisering etter avstand nedlagd skule – ny skule.	50
Figur 10 Talet på nedlagde skular i blandingskommunane etter år for nedlegging.....	57
Figur 11 Kommunenivået sine forventningar til skulestrukturutviklinga fram mot år 2020.	58
Figur 12 Viktigaste grunnar for forventa skulestruktur om fem år etter forventa skulestruktur 2015.	59
Figur 13 Skulenedleggingar i blandingskommunane etter år for nedlegging og elevtal siste driftsår.....	61
Figur 14 Skulenedlegging etter år for nedlegging og avstand i km til ny skule.....	62
Figur 15 Grad av «seigpining» (venstre del) og grad av mobilisering (høgre del) ved skulenedleggingar i blandingskommunane.....	62
Figur 16 Grad av lokal mobilisering ved skulenedlegging i blandingskommunane etter elevtal nedleggingsåret.	63
Figur 17 Grad av lokal mobilisering mot skulenedlegging etter avstand i km til ny skule.	64

Tabelliste

Tabell 2 Utkantutvalet. Deltakande kommunar i 2005-kartlegginga og i 2015 etter fylke. Tal og svarprosent (2015). Talet på skular i deltakande kommunar for 2005 og 2015.	32
Tabell 3 Blandingsutvalet (B-utv.) Deltakande kommunar i 2015 etter fylke. Tal og svarprosent for B-utv. separat og for alle deltakande kommunar 2015.....	34
Tabell 4 Grunnskuleutviklinga i grissgrendte kommunar i perioden 1980-2015. Talet på skular etter skuletype. Tala i parentes for åra 2005 og 2015 gjeld private skular, men inngår i hovudtala.....	38
Tabell 5 Forventa skulestruktur om fem år etter rapporteringsåra 2005 og 2015 for kommunar med meir enn éin skule rapporteringsåret. Grissgrendtutvalet.	40
Tabell 6 Viktigaste grunnar for forventa skulestruktur etter forventa skulestruktur om fem år og rapporteringsår. Prosent kommunar som har kryssa av for kvar oppgjeve grunn.	41
Tabell 7 Grad av vektlegging av ulike forhold som viktige for vedtak om nedlegging av skular etter tidsperiode for vedtak.	51
Tabell 8 Skular i «blandingsutvalet» (B-utvalet) etter skuletype og år. Tal på skular.....	56
Tabell 9 Tal på nedlagde skular etter elevtal nedleggingsåret og avstand til ny skule.	60
Tabell 10 Grad av vektlegging av ulike forhold som viktige for vedtak om nedlegginga av skular i blandingskommunane.....	64
Tabell 11 Omfang av skyss før og etter skulenedleggingar for perioden 1990-2015 for grissgrendtkommunane (G-utvlet) og for blandingskommunane (B-utvalet). Elevtal.	73

SAMANDRAG

Den norske skulen har ein lang tradisjon for å fremje fysisk fostring som del av sitt oppdrag. Opplæringslovene frå 1936 og framover har hatt føremålsparagrafar som har presisert at skulen har i oppgåve ikkje berre å utvikle elevane sine åndelege evner, men òg dei kroppslege. Kroppsøving har blitt eit fullverdig skulefag som også i dag er forskriftsmesseg fundert trass i at den direkte tilvisinga til skulens ansvar for elevanes kroppslege utvikling i 2009 blei fjerna frå føremålsparagrafen. Denne endringa kan synest merkeleg. Sjølv om deltaking i organisert idrottsaktivitet er høg og mange legg vekt på å trene, så får dei unge langt mindre naturleg fysisk aktivitet no enn berre for nokre tiår tilbake. Spill og sosiale medium gjer at interessa for leik som krev fysisk aktivitet har blitt mindre, og dei som tar del i organiserte aktivitetar, blir gjerne frakta til og frå av dei føresette. Overvekt er blitt eit aukande problem som også gjeld born i skulealder. Det blir derfor på politisk hald diskutert om det dagleg bør leggjast inn ein time med fysisk aktivitet i skulen.

Om skulens direkte ansvar for fysisk fostring er svekka i føremålsparagrafen, så er kommunen sitt ansvar for denne sida ved innbyggjarane sitt ve og vel likevel styrka. Etter *Lov om helsearbeid* av 2012 skal kommunane skaffe seg kunnskap om utviklingstrekk som kan ha innverknad på befolkninga si helse, og ta omsyn til dette i lokal planlegging og tenesteyting. Denne rapporten er utarbeidd for å kartleggje korleis skulestrukturen endrar seg, kva som driv denne utviklinga og kva følgjer ho har for omfanget av skuleskyss. Vi ønskjer å synleggjere at det skjer ei storstilt skulesentralisering som ikkje tar omsyn til dei negative konsekvensane skuleskyss kan ha for helsa til dei unge.

Ein gjennomgang av tidlegare studiar over forholdet mellom skuleskyss og helse hos elevane viser både at lite er gjort på dette feltet, og at det meste av det som er gjort, er frå 1970- og 1980-talet, altså frå ei tid der kvardagen til barna var mindre prega av ulike typar skjermar og kommunikasjonsverktøy. Likevel kom det fram ein klar samanheng i disfavour av dei som nyttar skuleskyss. Skuleelevar med lang skuleskyss har som gruppe dårlegare kondisjon enn elevar med kort skyss eller som kan gå eller sykle til skulen. Dagleg transport av elevar til og frå skulen aukar risikoen for ryggplager, og reduserer balanseevne og rørsleevne i rygg og hofteparti. Det å ta frå skuleelevane den dagleg mosjon som det å gå/sykle til og frå skulen gjev, anten turen er kort eller lang, aukar risikoen for overvekt hos dei unge. Mange elevar har fysiske plager av skuleskyssen, særleg om han er lang, og for ein god del elevar gir desse plagene ubehag òg ei tid etter at skulereisa er slutt, dvs. i skuletida.

I den grad helse blir trekt fram i samband med spørsmål om skuleskyss i dag, så blir dette både med omsyn til forskning og tiltak knytt til at føresette i urbane stork meir enn før skyssar elevane til skulen. Det strukturelle aspektet knytt til organiseringa av skulen i rurale stork der dei føresette og elevane ikkje kan noko val, er lite tematisert. Denne rapporten er derfor utarbeidd for å gje eit bilete av skulesentralisering med konsekvensar for skyssbehov frå om lag midt på 1980-talet og fram til i dag.

Studien er dels ei oppfølging av ein studie som blei gjort i 2005 i 141 såkalla grissgrendte kommunar, definert som kommunar der mindre enn 30 % av innbyggjarane bur på tettstader med meir enn 200. Sjølv om det tematiske fokuset er snevrare denne gongen, så

blei spørjeskjemaet sendt ut til langt fleire kommunar no i 2015, nemleg til alle bortsett frå 61 «større bykommunar». Analysen som vi her legg fram, baserer seg derfor på to datasett. Det første settet er ei samanslåing av data som blei henta inn i 2005 og data frå dei same kommunane i 2015. Det andre settet gjeld svara vi fekk inn frå dei vel 200 resterande kommunane som den noverande undersøkinga vende seg til. I begge tilfelle ser vi både attover og framover i tid for å beskrive endringar i skulestruktur og grunngevingar for endringar. Med svar frå om lag tre av fire kommunar innafor kvart av dei to deluniversa, vurderer vi kvaliteten på materialet som rimeleg bra.

I tredje kapittel analyserar vi skulestrukturutviklinga i grissgrendte kommunar sidan 1980-talet og framover. Dette er kommunar som er prega av uttynningsproblematikk, men rapporten frå 2005 viste at takten i skulenedleggingar etter 1990 var vesentleg høgare enn «naturlege nedleggingar» grunna sviktande elevgrunnlag. I kvar femårsperiode mellom 1990 og fram til 2015 er det lagt ned om lag 40 skular. Unntaket er i åra 2006-2010 der talet var nær halvert, noko som kan ha samanheng med at det økonomiske presset på kommunane var noko lågare desse åra. Medan éin av fem skulefagleg ansvarlege forventa at kommunen kom til å leggje ned skular i dei nærmaste fem åra i 2005, var andelen auka til to av tre i 2015. Dette kan tyde på ei forventa taktauke i nedleggingar. Økonomi blir enno meir vektlagt i 2015 enn tidlegare. De mest interessante er likevel at kommunar i større grad grunnjev forventa nedleggingar med at det vil gje eit betre pedagogisk tilbod. At berre éin av fire kommunar i dag peikar på ønske frå foreldre som grunn til å halde på dagens skulestruktur, mot halvparten i 2005, kan tyde på at foreldre no oftare trur at større skular gjev betre kvalitet, ein argumentasjon Utdanningsdirektoratet har målbore. Empirisk er det ikkje grunnlag for denne argumentasjonen.

Det er ein viss tendens til at større og større skular blir lagde ned og til at det i dei grissgrendte kommunane dei seinare åra oftare blir lagd ned skular med lenger avstand til den granneskule som blir den nye skulen for elevane. Skulenedleggingane fører til at fleire elevar blir avhengige av skuleskyss, og til at dei som alt hadde slik skyss, får lenger skyss.

Undersøkinga viser vidare at skular berre i vel éin tredel av tilfella er blitt lagde ned utan at saka tidlegare hadde vore til behandling ein eller fleire gonger i kommunestyret. Det var då òg registrert *sterk* lokal mobilisering mot skulenedlegging i om lag halvparten av tilfella. Mobiliseringa mot nedlegging var noko mindre ofte sterk når det galdt svært små skular enn større, og noko oftare sterk med aukande avstand til ny skule.

«Lågt og minkande elevtal» blir i 2015 vesentleg oftare enn i 2005 trekt fram som svært viktig grunngeving for vedtak om nedlegging. Det kan synest som om omgrepa «liten skule»/«små skular» er på glid mot skular med fleire elevar enn tidlegare. Elles er omsynet til kommunal økonomi viktigast grunngeving for å leggje ned skular.

Så langt i samandraget gjeld empirien berre den tredelen av landets kommunar som er blitt rekna som grissgrendte. Det låge folketalet i kommunane gjer likevel at situasjonen vi har teikna, berre gjeld for rundt 6 % av befolkninga. Vi skal no sjå på situasjonen i resten av kommune-Noreg unntatt 61 kommunar som er definerte å vere, eller liggje nær opp til, «større byar». Dette materialet gjeld vel 40 % av innbyggjarane i landet.

Også i desse kommunane har det vore ein reell nedgang i talet på skular i perioden frå 2005-2015, men vesentleg mindre enn i grissgrendtkommunane, dels grunna at det i desse kommunane oftare blir skipa nye skular. Halvparten av dei skuleansvarlege seier likevel at dei forventar skulenedleggingar fram mot år 2020, noko som tyder på ein auka takt i nedleggingane. Etter lågt elevtal og kommuneøkonomi følgjar eit betre pedagogisk tilbod som argumentasjon for forventa nye nedleggingar. Det er for lange skulereiser som oftast blir trekt fram som grunnlag for tru på ingen nye skulenedleggingar.

Her som i grissgrendtutvalet er det mellom dei nedlagde skulane ei overvekt av små skular og skular som ligg mindre enn ei mil frå granneskule, men tendensen er klar til at òg større skular blir lagde ned mot slutten av perioden. I grunngjevingane for dei enkelte nedleggingane kjem også i desse større kommunane lågt elevtal og kommunal økonomi inn som dei klart sterkaste argumenta, men trua på eit betre pedagogisk tilbod blir oftare peika på som sterkt omsyn enn tilfellet var i grissgrendtkommunane.

Det er interessant at det økonomiske argumentet for forventa nye skulenedleggingar dei nærmaste fem åra kjem vesentleg mindre sterkt fram i desse kommunane enn i grissgrendtkommunane, i 37 % mot 60 %. Anten er økonomien relativt betre her eller så er det, relativt sett, mindre å «tene» på leggje ned ein skule i noko større kommunar.

Som i grissgrendtkommunane er det i regelen sterk lokal mobilisering mot skulenedleggingane, og vedtaka om nedlegging kjem oftast etter fleire omgongar i kommunestyret.

Det blei gjort eit grovt overslag over kva for følgjer dei kartlagde skulenedleggingane har hatt for omfang av skuleskyss. Om vi avgrensar oss til skulenedleggingane den siste tiårsbolken, viser estimata at talet på elevar i dei nedlagde skulekrinsane som no må ha skuleskyss, er meir enn dobla. Før nedlegging måtte noko mellom 40 og 50 % ha skyss, etter nedleggingane praktisk talt alle. Gjennomsnittleg er skyssen i lengd noko under halvanna mil. For dei elevane som alt hadde skyss før skulenedlegginga, er skyssen jamt over blitt om lag dobbelt så lang som om skulane ikkje var nedlagde.

Det er å ønske at det i tida framover blir eit sterkare fokus på fysisk utvikling og helse når «innsparingar» ved skulenedleggingar skal vurderast. Dersom det gjeld svært små skular, er det nok reint bedriftsøkonomisk klare innsparingar å hente på kort sikt. Men om ein tar omsyn til dei helsemessige risikoane, kan skulenedleggingane på noko lengre sikt heller føre til auka kostnader for samfunnet – og for den enkelte, jamvel om ein berre tenker trongt økonomisk.

SUMMARY

With the Education Acts of 1936, physical education became not only a recommended, but an obligatory activity in both urban and rural schools. Although a direct specification of the school's responsibility for the physical development of the child was removed from the objects clause in 2009, physical education remains a compulsory subject in line with other school subjects. Still, it seems strange that this change towards a less explicit responsibility came at a time when children in general get less natural exercise than they did only a decade ago. Computer games and social networking make going out to play less attractive and parents add to the problem by frequently bringing their children around by car. So although the level of participation in organised sports is high and many teenagers focus on working out and staying fit, overweight has become common also among school-age children. One possible response which has been lifted politically and in the public discourse, is to introduce physical education in school on a daily basis.

Even though the school's direct responsibility for the physical development of the child is weakened in the objects clause of the Education Act, the responsibility of the school owner, the municipality, is clearly strengthened through the Public Health Act of 2012. It states that the municipality is obliged to take account of health implications in its planning and provision of services. Our concern is that school closures are taking place on a large scale without much attention being paid to the health implications this may have on the children.

Studies from the 1970s and 1980s disclosed a negative relationship between school transportation and health among the school population. Missing out on the natural exercise inherent in walking or cycling to school causes a reduction in physical endurance, balance and flexibility in the back and hip area, and a propensity for back problems. As might be expected, the severity of these problems increases with distance or time spent on transportation. Moreover, a proportion of children suffer from nausea and other types of uneasiness during the bus ride, and for some this goes on even after leaving the bus and thus during class. We do suspect that differences in health status between those who rely on school transportation and those who walk or cycle to school, may have increased due to the type of general changes in society which we mentioned above.

This report is a follow up of a broader study done in 2005 and like the current one, it asks question about the past and the current school structure and about expectations for the next five years. This makes it possible to get a picture of school centralisation processes and the need for school transportation all the way from the mid-1980s until today. The 2005 study was undertaken in 141 rural municipalities characterised by dispersed settlement (less than 30 % of the population lives in villages with more than 200 inhabitants). Although the study involved a third of the municipalities in Norway, these only account for around 6 % of the national population. The current study has thus been expanded to include all the municipalities except 61 which can be defined as larger urban ones. Questionnaires were thus sent out to more than 200 additional municipalities with more mixed settlement patterns.

Chapter three in this report is based on the old and new data from the municipalities with a dispersed settlement pattern. Chapter four gives an analyses of developments in the mixed

urban-rural municipalities. The response rate on the 2015 questionnaire was approximately three out of every fourth municipality. We consider the quality of the data material as reasonably good.

The sparsely populated municipalities are generally characterised by depopulation, but the 2005 study demonstrated that the rate of school closures exceeded what might be looked upon as natural closures due to lack of school age children. The study demonstrated how a stable school structure throughout the 1970s and 1980s was substituted by a clear process of school closure from the 1990s and onwards. For every five year interval since the new block grant income system to the municipalities hit in, around forty schools have been closed. The only exception is during the period 2006-2010 when the number was close to halved, perhaps due to a slightly reduced economic pressure on the municipalities. Whereas one in five municipalities reported that they expected school closures during the next five year period in 2005, two in three did so in 2015. Given the accuracy of the earlier expectations this suggests that the rate of school closures will increase.

Looking into the causes for expecting school closures, even more municipalities report funding difficulties as a major cause for recent closures in 2015 than in 2005. The most interesting finding, however, is that more municipalities report that providing a better education as a main cause for school centralisation. The fact that only a quarter as opposed to half of the municipalities report the wish of parents as an important reason to maintain the current school pattern, suggests that also parents are accepting a discourse of bigger is better. This argumentation is fronted by the Directorate of Education, but the empirical support for it lacking.

The tendency is that the size of schools which are closed down is getting bigger, and relatively, more of these school are situated further away from the new school to which the pupils are transferred, School closures make more children dependent on school transportation, and the distance they have to travel becomes longer.

The study reveals that two out of three closures have taken place after first having been rejected by the municipal government once or more times. In the case of half the schools, local mobilisation in opposition to the closure had been strong. Strong mobilisation was slightly less often reported with regards to the closure of the smallest schools, but increased significantly with the distance to the new school.

A small and decreasing student population was much more often reported as a reason for closing down schools in 2015 than in 2005. There seems that what is considered “a small school” is bigger in terms of number of pupils today than earlier. The financial situation is in any case the most important reason for closing down schools.

The results reported so far have only been for the approximately one third of the municipalities with a dispersed settlement pattern, but the population in these only account for 6 % of the population. In Chapter four we look into the development in the remaining municipalities except the 61 which have been defined as “larger urban municipalities”. This data set is only based on the 2015 study and accounts for a little more than 40 % of the country’s population.

These municipalities have also seen a reduction in number of schools, but the reduction has been considerably smaller than what we found for the sparsely populated municipalities, in part because new schools have also been opened. As much as half the municipalities still report an expectation of school closures in the years coming up to 2020, thus indicating that the rate of school closures will increase. In addition to low student numbers and economic pressure, better educational quality follows in third place as the reason for these expectations.

In line with the findings from the municipalities with a dispersed settlement pattern, the majority of the schools which had already been closed down were small and situated less than 10 km from the new school. There is, however, a clear tendency that more schools with larger student numbers are also closed towards the end of the ten-year period. As found in the typically rural municipalities, municipal finances and low student numbers were the most frequent reasons for closure, but creating better education was more frequently given as a reason.

An interesting finding is that financial necessity is much less frequently reported as a reason to expect further school closures in these municipalities than in those with dispersed settlement, 37 % as opposed to 60 %. The financial situation among these municipalities in this second data set may be significantly better, or there may, relatively speaking, be less to be gained by closing down a school in a somewhat larger municipality than in a small one.

As in the sparsely populated municipalities, strong local mobilisation against closure is most common, and closure only comes after having been proposed to the municipal government more than once.

This report also offers a rough approximation as to the consequence of the reported school closures for the need for school transportation. If we limit ourselves to the schools which have been closed down between 2005 and 2015, the estimates show that the number of children needing school transportation has been doubled. Before the closures between 40 and 50 % of the children needed such transportation whereas practically all the children now depend on transportation. On average, the distance for transportation is slightly less than 15 km. For those children who were already in need of transportation before the closures, the distance to be travelled has in general been doubled.

In the future, decisions about “saving money” by closing down schools should pay more attention to how such closures can have negative effects on the school population. If the school under consideration for closure is very small, the economic gains of closure may be significant in the short run. However, taking account of the health risks involved, the negative consequences for society as a whole as well as for the individual, may be negative even if judged only in economic terms.

1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING

1.1 KVA ANSVAR HAR SKULEN OG KOMMUNEN FOR ELEVANE SI FYSISKE FOSTRING OG HELSE?

Det var ved folkeskulelovene av 1936, altså éin lov for herada eller landkommunane og éin for byane, at der kom inn formuleringar i lovverket for grunnskulen om at skulen ikkje berre hadde ansvar for den åndelege og intellektuelle utviklinga av elevane, men skulle gjere dei til «gagns menneske både åndeleg og kroppsleg»¹[vår kursivering]. I føremålsparagrafen for *Lov om grunnskolen av 1969* er denne formelle jamstillinga av skulens ansvar også for den kroppslege utviklinga til elevane ført vidare gjennom formuleringa om at skulen skal hjelpe til med å utvikle «... deira [elevane sine] evner, åndeleg og kroppsleg, og gje dei god allmennkunnskap så dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn». Denne formuleringa er i alt vesentleg ført vidare i *Opplæringslova av 1998* der det heiter at skulen skal «... utvikle evnene og føresetnadene deira, åndeleg og kroppsleg».

Det er altså ein lang tradisjon i norsk grunnskule for ein formålsparagraf som presiserer at skulen må leggjast slik til rette at alle elevane skal ha likeverdige vilkår ikkje berre for den åndelege, men òg for den kroppslege utviklinga. I denne samanhengen kan det kanskje vere grunn til å undre seg over at dei nye formålsparagrafane for skule og barnehage, den for skulen gjort gjeldande frå 1.1. 2009, ikkje med eitt ord nemner barnehagens eller skulens ansvar for den fysiske, kroppslege og helsemessige utviklinga av dei unge. Med litt velvilje kan ein kanskje tolke det slik at omsyn og ansvar for det fysiske utviklinga ligg implisitt i følgjande formulering: «Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, *dugleik* [vår kursivering] og haldningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.» Likevel, det synest noko merkeleg at det i det overordna mandat for skulen som formålsparagrafen utgjer, ikkje er gitt rom for ei einaste eksplisitt formulering som går på fysiske og helsemessige aspekt.

Men alt med *Lov om allmueskoler i byene av 1848* kom «gymnastikk» inn som *ønskjeleg* fag, rett nok berre for gutar. Same status som «ønskjeleg» fag fekk «gymnastikk» og «legemsøvelser» høvesvis i *Lov om allmueskoler på landet av 1860* og i *Lov om folkeskoler på landet av 1889*. Det var ikkje før ved skulelovverket i 1936 at fysisk fostring fekk plass på timeplanen som ordinært obligatorisk fag, no under nemninga «kroppsøving». I det same lovverket kom òg «helselære» eksplisitt inn gjennom faget «naturfag med helselære og forplantningslære». Denne oppgraderinga av kroppsøving som obligatorisk fag i grunnskulen ved 1936-lovene kan det vere naturleg å sjå i samheng med den presiseringa i formålsparagrafen til 1936-lovene av «kroppsleg» utvikling som vi alt har referert til. At faget «kroppsøving» framleis er obligatorisk fag i grunnskule og vidaregåande opplæring, trass i at skulen sitt ansvar for den fysiske eller kroppslege utviklinga, som nemnd, ikkje er tatt eksplisitt med i den reviderte versjonen av formålsparagrafen for 1989-loven frå 2009, må vi tolke som at denne sida ved vekst og utvikling likevel ikkje er noko skulen kan bli fritatt ansvar for. For tida (2015) er då òg ei utviding av tid i skolen som skal setjast av for fysisk

¹ Sitert frå landsskuleloven som var på nynorsk. I loven for byskolen var den tilsvarande formuleringa «dyktige mennesker både åndelig og legemlig».

fostring sterkt framme i den offentlege debatten. Vi kan altså slå fast at fysisk fostring går inn som del av skulens faste program.

Det å gå i grunnskulen er ein lovpålagt aktivitet som alle ungar og unge i alderen 6-16 år må ta del i. Det er kommunane som har hovudansvaret for å leggje til rette for denne aktiviteten. Kommunen er òg forplikta overfor ei rad andre lover, mellom anna *Lov om helsearbeid* som blei gjort gjeldande frå 1.1. 2012. Formålet med denne loven blir slått fast i ein eigen formålsparagraf der det heiter at loven skal «... bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse». Kapittel 2 i loven tar spesielt opp det ansvar som kommunane har i denne samanhengen. Her heiter det i §4 mellom anna at «... kommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt, herunder ved lokal utvikling og planlegging og tjenesteyting». Folkehelseloven krev vidare i §5 at kommunen skal skaffe seg «... kunnskap om faktorer og utviklingstrekk i miljø og lokalsamfunn som kan ha innvirkning på befolkningens helse».

Som vi vil få dokumentert seinare i rapporten, har vi sidan om lag 1990 sett ei sterk sentralisering innan grunnskuletilbodet, og då først og fremst på barnesteget. Det kan vere god grunn til å spørje om det å leggje til rette for ei kommunal tenesteyting på skulesektoren som tar frå stadig fleire ungar den naturlege mosjon som gang, sykling eller skigåing til og frå skulen kunne representere, kan sameinast med skulen sitt medansvar for elevane si kroppslege utvikling. Meir generelt kjem spørsmålet om slik tilrettelegging av skuletilbodet kan seiast å vere i tråd med dei krava som blir stilte til kommunane i §4 i *Lov om helsearbeid*. Endeleg, må ein kunne spørje seg om kommunane handlar mot betre vitande eller om dei ofte ikkje skaffar seg nødvendig kunnskap om moglege konsekvensar av lang skuleskyss slik §5 i folkehelseloven krev. Vi skal derfor prøve å gå gjennom kva som ligg føre av kunnskap om korleis skuleskyss verkar inn på den fysiske utviklinga av elevane.

1.2 KVA VEIT VI OM SAMANHENGEN MELLOM SKULESKYSS OG HELSE?

1.2.1 INNLEIING

Det korte svaret på spørsmålet er rett og slett: «Alt for lite». I dei tidlege granskingane der skyss blei trekt inn, var det som uavhengig variabel i studiar retta mot den skulefaglege læringa til elevane (til dømes Peterson 1960, Steyn 1963). Eventuelle uheldige konsekvensar av skuleskyss for anna enn den tradisjonelle skulefaglege læringa blei ikkje sett på som viktige. Ein tidleg britisk studie (Lee 1957) representerer rett nok eit unntak. Han såg på konsekvensane av skuleskyss for «infant school children» (5-7-åringar) for ei rad sosialpsykologiske forhold (som angst, konsentrasjon, tilbaketrekking, affeksjon) og fann at elevgruppa med relativt lang skyss (meir enn eitt kvarter i bussen kvar veg) ut frå resultata på ein samansett indeks var signifikant oftare mindre vel-tilpassa, medan gruppa med forholdsvis lang gangavstand (over ei «mile») kom best ut². Lee tolka det slik at for desse små ungane med lang skuleskyss var det kjensla av å vere avskore frå mora og heimen heile dagen, som var avgjerande. Men heller ikkje denne studien til Lee tok for seg den kroppslege eller fysiske sida ved elevane.

² Det blei operert med følgjande grupper: Kort gangavstand (< 1 «mile» = 1,6 km), Lang gangavstand (> 1 «mile»), Kort bilskyss (15 minutt eller mindre) og Lang bilskyss (over 15 minutt).

Denne skort på interesse for skulens oppgåver overfor fysisk utvikling og helse kan ha samanheng med at det i eit historisk perspektiv er faga religion eller kristendomskunnskap, lesing, skriving og rekning som har vore grunnskulens sjølv *raison d'être*. Denne haldninga har levd vidare lenge etter at orienteringsfaga og til sist kroppsøving og fremmedspråk kom inn i fagkrinsen. Vi kan vel trygt seie at det sjølv i dag er ein konsentrasjon berre om nokre få fag – morsmål, matematikk, engelsk – når foreldre, skulebyråkratar og -politikarar skal vurdere kor god eller dårleg skulen og opplæringa er. Det er nok å minne om PISA, TIMMS, og nasjonale prøver og om bruken av desse testregima i media, i den offentlege debatt og i skulepolitiske prosessar nasjonalt og dels òg på kommunalt niv.

Kanskje kan ein dei aller siste åra sjå noko større interesse for korleis organiseringa av skulen og bruken av tida på skulen kan ha konsekvensar for den fysiske utviklinga til elevane. Dette har å gjere med ei aukande merksemd mot overvekt og feite («fedme») hos barn og unge. Ulikskapar mellom fylke og regionar i kor mange barn er overvektige, viser at slik overvekt er meir vanleg i område med omfattande skuleskyss (Heyerdal *et al.* 2012). Dette kjem vi tilbake til.

Hos oss, men kanskje endå meir i fleire andre land som USA, Storbritannia og Tyskland, er det eit aukande fokus på at elevar i urbane strok med relativt kort avstand frå heim til skule får privat bilskyss til skulen heller enn tar seg fram for eigen maskin. Det er fleire grunnar til denne auken av frivillig eller privat skyss. For det første *vil* elevane gjerne bli skyssa. Så kan mange foreldre vere redde for tryggleiken til borna når dei går eller sykklar til skulen. Her er det jo eit paradoks at nettopp denne omfattande privatkøyring av skuleelevar kan skape trafikk-kork og farlege situasjonar ved litt større skolar, slik vi kan sjå av mange avisreportasjar.

Fritt skuleval medverkar ofte til at omfanget av skulekyss, i privat eller offentleg regi, aukar i tettbygde område. I splitta familiar med delt foreldreansvar er eit vanleg arrangement at barna alternerer mellom mor og far sin bustad på vekesbasis. Ofte vil skyss bli nødvendig annankvar veke slik at barna han vere elev ved den ein og same skulen. Endeleg er det òg slik at det skjer ei viss skulesentralisering òg i tettbygde område ved at bydelsskular blir lagde ned. Alt i alt verkar slike prosessar som her er nemnde, til at fleire og fleire, også i urban busetting, får for lang veg til at dei kan gå eller sykle til og frå skulen. Også dette overforbruk av skuleskyss i tettbygde område blir, jamvel om det sjeldan dreiar seg om særleg lange skyss-strekningar, sett i samanheng med den generelle auke i omfang og grad av overvekt mellom barn og ungdom (sjå neste punkt). Den nemnde diskusjonen om å leggje inn ein time ekstra kvar skuledag til fysisk aktivitet, må så avgjort òg sjåast i denne konteksten.

1.2.2 GJENNOMGANG AV RELEVANT FORSKING

I denne gjennomgangen vil vi først ta for oss studiar som direkte gjeld reint somatiske forhold som kondisjon, muskelstyrke og generell rørsleevne. Det var denne typen kroppslege konsekvensar av skuleskyss som forskarar først fokuserte på. Seinare, kanskje fram mot milleniumskiftet, fekk ein ny «folkesjukdom» større merksemd, nemleg overvekt og feite, og at dette var eit fenomen som ikkje lenger berre galdt godt vaksne. Vi skal sjå på det vesle som finnest på dette området der skuleskyss blir sett på som ein medverkande årsak. Det meste av tilgjengeleg forskning her gjeld kortare skyss-strekningar i meir urban busetting. Før

vi prøver å konkludere om kva forskinga seier oss om følgjene av skuleskyss for sider ved elevane si helse og fysiske velvære, vil vi òg ta for oss kva vi veit om meir kortsiktige følgjer av skuleskyssen som bilsjuke, kvalme, trøytteleik eller andre mindre dramatiske, meir subjektive, men oftast negative, opplevingar i samband med skyss til og frå skulen. Som vi vil sjå, ein del av forskinga med relevans for skuleskyss gjeld skyss som ikkje har å gjere med skulestrukturen i Distrikts-Noreg. Slik vi alt har vist til, skyss av skulebarn har gripe om seg i mange land, jamvel i urbane strok.

Skuleskyss og fysisk utvikling.

Vi tar først for oss forskning som søkjer å setje kondisjon og fysisk styrke opp mot skuleskyss. Dessverre er det lite som er gjort på dette feltet, noko som vi må sjå i samanheng med den påviste låge prioritet som fysiske utviklingsaspekt og helsemessige sider ved skulen synest å ha hatt og har. Det meste av det som likevel finnest, er heller ikkje av så ny dato som ønskeleg kunne vere. Dei første studiane over ein mogleg samanheng mellom skuleskyss og elevane sin fysikk som vi har kunna identifisere, kom i 1971. Det gjeld ei finsk og ei norsk gransking. I den finske undersøkinga (Käppi 1971) blei fysisk kapasitet «målt» ved lærarvurderingar på grunnlag av 600 m løp og elevane sine prestasjonar innan ulike typar sport og gymnastikk. I alt 2.000 skuleelevar i alderen 8-15 år deltok, av desse hadde 850 dagleg skyss til og frå skulen. Tre grupper for samanlikning blei definerte slik:

- (1) Kortveggruppa (< 2 km og ingen skyss)
- (2) Mellomveggruppa (2-5 km, dei aller fleste utan skyss)
- (3) Langveggruppa (> 5 km, dei aller fleste med skyss)

Gruppe (2) fekk konsistent dei høgaste skårane på dei ulike måla som blei nytta, og gruppe (3) dei lågaste, men variansanalysane gav statistisk signifikante skilnader berre for gutar. Denne studien gjev næring til ei tru på at den daglege mosjon som følgjer med det å ta seg fram til ein skule som ligg nokre få km frå heimen, kan vere bra for den fysiske utviklinga for dei unge.

No var det i Käppi si gransking ikkje nytta noko presist mål til dømes for elevane sin kondisjon, ein veikskap som er retta opp i den andre granskinga frå 1971, nemleg den norske studien ved Railo og Eggen (1971). Her blei det nytta objektive mål for fysisk kondisjon, nemleg som maksimalt oksygenopptak per kg kroppsvekt og minutt ved sykling på ergometersykkel (sjå Figur 1 nedanfor). Om lag 2.000 elevar, halvparten 10-åringar og andre halvparten 14-åringar, var med i undersøkinga. Det blei operert med skysskategoriane «ofte», «av og til» og «aldri». Dei statistiske analysane av dette materialet gav ikkje grunnlag for klare konklusjonar slik at Railo og Eggen (1971, s. 39) konkluderte med at «... mengden av skolebusskjøring ikkje synes å påvirke barnas kondisjonsutvikling».

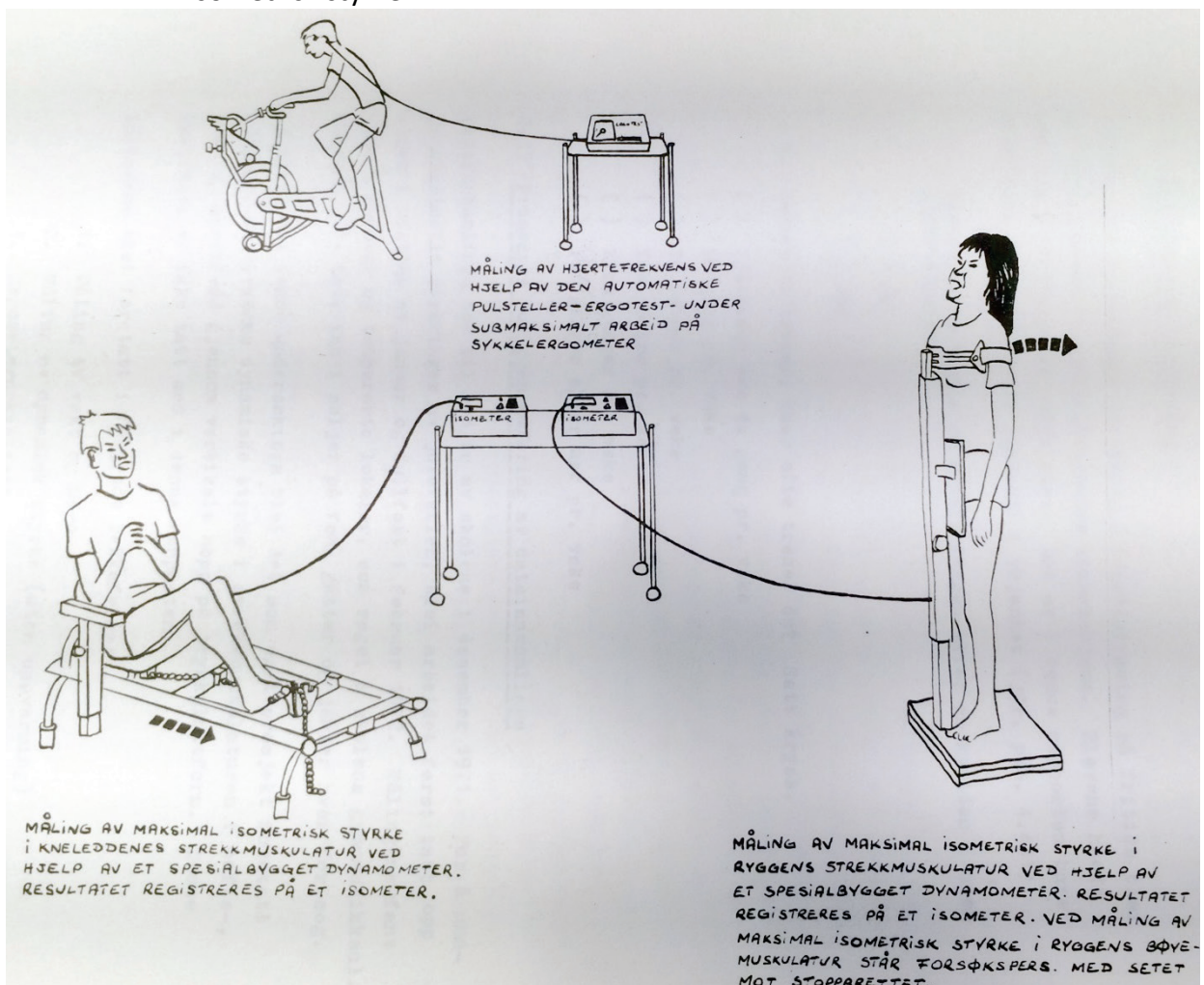
No kan det hende at forskarane konkluderte vel bastant. For 14-åringane var det konsistent ofte-gruppa som hadde dei lågaste skårane på kondisjonsmålet, og for jentene var skilnaden i disfavour av ofte-gruppa òg statistisk signifikant. Dette klårare utslaget kan tolkast å hengje saman med at desse 14-åringane hadde vore utsette for skyssen i fleire år enn 10-åringane, og at 14-åringane, oftare hadde noko lengre skyss enn elevane på berre 10 år. At datagrunnlaget ikkje gav grunnlag for å trekkje skysslengda inn i analysane, er sjølvsagt ein veikskap ved denne granskinga til Railo og Eggen. Det granskinga som vi no skal sjå på, møter

iallfall eit stykke på veg veiskapane ved Käppi og Railo/Eggen sine studiar. Solstad (1973) sitt materiale gjeld ungdomsskuleelevar som ofte vil ha vesentleg større skysslengder enn det dei folkeskuleelevene som utgjorde datagrunnlaget for dei to tidlegare studiane var utsette for. Elevane er dessutan eldre og har med det vore utsette for skyss over fleire år.

Solstad sitt materiale omfatta om lag 860 elevar i 9. klasse skuleåret 1971-72. Undersøkinga var del av eit større prosjekt som i perioden 1969-1972 samla inn eit omfattande landsdekkjande datamateriale som femna om 4.000 ungdomsskuleelevar frå 55 skular. Målet med dette store prosjektet, kalla *Grissgrendtprosjektet*, var å få kunnskap om skulefaglege forhold, helse og trivsel, haldningar og motivasjon, og omfang og kvalitet på fritida for elevar ved store og små ungdomsskular i relativt spreittbygde område av landet (Solstad 1978) . Av praktiske og økonomiske grunnar måtte den delen av undersøkinga som kravde fysiske målingar av elevane, avgrensast til ni skular på Østlandet.

Desse fysiske målingane blei utført av fagfolk ved Noregs idrottshøgskule (jfr. Figur 1):

- **Fysisk form** eller **kondisjon** målt som maksimalt oksygenopptak under submaksimalt arbeid på ergometersyssel per kg kroppsvekt og minutt.
- **Styrke** i strekkmuskulaturen i kneledd og rygg- og hoftededda målt som isometrisk styrke.



Figur 1 Apparaturl for måling av kondisjon og muskelstyrke. (Solstad 1978, s. 72)

Det blei i analysane kontrollert for kjønn, heimstadtype, sosialgruppe og grad av fysisk aktivitet på fritida. Analysane gav grunnlag for følgjande konklusjonar:

1. Elevane med skuleskyss er som gruppe i dårlegare fysisk form enn dei som går eller sykklar til og frå skulen.
2. Elevar med lang dagleg skuleskyss (> 40 minutt eller > 25 km) er i dårlegare fysisk form enn dei som har mindre tidkrevjande eller kortare skulereiser.
3. Skuleskyss av den type og lengd det var snakk om i dette materialet, ser ikkje ut til å ha signifikant nedsetjande effekt på isometrisk styrke i leggar og rygg. (Solstad 1973.)

Det heftar seg veikskapar òg ved dette materialet, kanskje først og fremst at undersøkinga berre omfatta skular på sentrale Østlandet der heller få elevar har verkeleg lang og krevjande skuleskyss. Sjølvsaft ville ein longitudinelt opplagd studie vore sterkare. Likevel, konklusjonen om nedsett fysisk kondisjon for skyssgruppene er klår nok og likeeins at for dei skyssa elevane er utslaget sterkast for dei med lengst skyss. Desse elevane har med andre ord ei noko nedsett evne til å ta opp, transportere og gje oksygen til muskelcellene og med det for den samla kapasitet til å vere fysisk aktiv. Resultatet kan lett bli ein ond sirkel – dårleg fysisk form → inaktivitet → dårlegare fysisk form – som det kan vere vanskeleg å kome ut av. (Solstad 1978, s. 77) Desse målingane blei gjort tidleg på 1970-talet, altså lenge før dette med overvekt og feite var blitt tema i den offentlege debatt om den fysiske tilstand til skuleelevar. Jamvel om kroppsvekt faktisk var observert for alle elevane for å få fram målet for oksygenopptaket (sjå over), blei ikkje materialet analysert med til dømes kroppsvekt per cm kroppslengd som variabel. Som vi skal kome tilbake til, kunne kanskje den onde sirkelen like gjerne formulerast slik: overvekt → nedsett fysisk aktivitet → meir overvekt.

Vi må no fram til milleniumsskiftet før vi finn neste studie som set sider ved den fysiske utviklinga til skuleelevar i samheng med korleis dei kjem seg til og frå skulen. Det gjeld Sjølie (1999, 2002) sine fysiske og fysioterapeutiske målingar og observasjonar av elevar i grunnskule 9. klasse som (1) gjennom heile sin grunnskulekarriere har tatt seg fram til skulen for eigen maskin eller som (2) har attom seg fleire år med skuleskyss. Det var høvesviss 36 og 49 elevar i dei to gruppene. Jamvel om gruppene for samanlikning var små, blei det set mykje inn på å gjere dei så samanliknbare som mogleg med omsyn til andre forhold enn korleis elevane kom seg til og frå skulen.

Resultatet av denne studien kan kort summerast opp slik: Gruppene var nær identiske med omsyn til høgde og vekt og viste berre moderate og statistisk ikkje-signifikante skilnader i skyssselevane (gruppe 2) sitt disfavour med omsyn til styrke i ryggmuskulatur. Men det var klåre skilnader i favør av gruppe (1) når det galdt rørsleevne i hofte, i grad av ryggektensjon og i balanse. Sjølie sine studiar indikerte at skyssavstand var omvendt proporsjonal med balanse og rørsleevne i hoftepartiet. Hennar funn tyda på at kvar km som elevane gjekk eller sykla til skulen gjennom tre år, halverte risikoen for ryggplager. (Sjølie 2002.) Dette med at skuleskyss kan svekkje utviklinga av balanseevna hos barn, fekk forskarane Ryeng og Rostoft (2002) til å setje fram det retoriske spørsmålet «kan skoleskyss skape klossmajorer?». Dei hadde då gjennomført diverse motoriske testar for ni-ti-åringar med og utan skuleskyss. At det å ta seg fram til skulen for eigen maskin, til fots eller på sykkel, minskar risikoen for ryggplager for skuleelevar så vel i barneskulealderen som i ungdomsskulealderen, er òg

dokumentert i høvesvis ein belgisk studie (Szpalski *et al.* 2002) og ein studie frå Australia (Haselgrove *et al.* 2008).

Det er interessant å merke seg at i studiane til Solstad og Sjølie var det slik at skysselevane ikkje viste nedsette prestasjonar på dei reine styrkemålingane som galdt muskulatur i leggar (Solstad) og rygg (Solstad, Sjølie), medan kondisjon (Solstad) og rørsleevne i rygg/hofte og ryggplager (Sjølie) synest å bli påverka negativt av omfattande skuleskyss. Forklaringa kan liggje i at muskelstyrken til ein person, meir enn kondisjon og mjukleik i sener og ledd, er avhengig av individuelle, meir genetisk bestemte, forhold som tversnittet av muskelfibrane, kjønn, sentralnervesystemet og alder. Muskelfibrane i leggar, lår og rygg får tilstrekkeleg stimulans for si utvikling òg hos dei elevane som må ha skuleskyss. (Hermansen 1971, s. 29-30; Åstrand og Rodahl 1970, s. 73 ff) Denne tolkinga får dessutan støtte i det forhold at statistisk muskelstyrke er den fysiske yteevne som er minst utsett for forfall ved alder eller inaktivitet (*ibid*, s. 93, s. 306-7).

I eit nyare arbeid basert på empiri frå Danmark (Cooper *et al.* 2006) som inkluderte over 900 elevar i barne- og ungdomsskular (530 9-10-åringar og 400 15-16-åringar), blir fysisk form («cardiovascular fitness») sett i samanheng med dei ulike måtane som elvane tar seg fram til og frå skulen på - til fots, på sykkel eller per motorisert framkomstmiddel. Forskarane konkluderer med at barn og ungdom som sykklar til skulen var i signifikant betre form enn dei som gjekk eller fekk motorisert skyss til skulen. Det var fem gonger meir sannsynleg å finne ein sykklar i toppkvartilen for fysisk form enn det var for dei to andre kategoriane. På grunnlag av ein longitudinell studie av delar av dette datamaterialet over seks år konkluderer dels dei same forfattarane (Cooper *et al.* udat.) slik: «There is a consistent association between cycling and higher CRF [Cardio-respiratory Fitness] in young people.»

Så vidt eg skjønner desse studiane, femnar dei om elevar i relativt urbane strom og med moderate avstandar til skulen. Dei som går, bur truleg svært nær skulen og får med det liten fysisk effekt av å gå, særleg om dei somlar ein god del og med det brukar bra lang tid, og tid var einaste målet på avstand skule-heim som synest å vere nytta. Dei som vel sykkel, kan bu nært, men òg så langt unna at det å gå vil vere uaktuelt. Men bur dei nært, sei sånn 10-15 minutt i vanleg gangfart, er det jo rart at ein slik sykkelstur på fire-fem minutt skal vere så mykje betre for formutvikling enn gåing i 15-20 minutt. Forfattarane viser til at den fysiske aktiviteten på sykkel blir meir intensiv, og såleis gir større treningseffekt, jamvel om aktiviteten er kortvarig. Dei peikar òg på at dei elevane som tar seg fram til skulen ved sjølv å vere fysisk aktive, anten dei går eller sykklar, så verkar det som at nettopp desse elevane er meir fysisk aktive på firtida i skuleveka og i helgene. I alle fall, desse studiane basert på danske data er interessante i vår samanheng, jamvel om dei neppe er relaterte til den situasjonen vi har i norske utkantstrom.

Skuleskyss og overvekt.

Vi har alt peika på at forskarar, til liks med folk elles, fram til for relativt få år sidan ikkje var særleg opptatt av fenomenet overvekt for skuleelevar og dei helserisikoane som kan følgje med. Dette har endra seg så vel internasjonalt som hos oss. Internasjonalt er det bruken av privat transport for å få ungene i byar og bymessige strom til skulen som uroar mest (sjå t.d. Merom *et al.* 2006, Mackett og Brown 2011). Det er i mange land registrert at færre og færre elevar i grunn- og vidaregåande skule går eller sykklar til skulen. Såleis viste ei kartlegging

over utviklinga i USA for perioden 1969 til 2001 at på nasjonal basis hadde prosentdelen som tok seg fram til skulen for eigen maskin gått ned frå litt over 40 % til snaue 13 %. I denne perioden hadde den gjennomsnittlege avstanden frå heim til skule auka vesentleg. Det blei estimert at om lag halvparten av reduksjonen i prosentdel som gjekk/sykla til skulen kunne tilskrivas slik skulesentralisering, resten blei sett i samanheng med endra livsstil og vaner, meir krevjande trafikkmønster i byane, og større krav til tryggleik mellom foreldre flest. (McDonald 2007.)

Fleire studiar indikerer at nettopp fråvere av den daglege fysiske aktivitet som det å gå eller sykle til skulen, jamvel om avstanden ikkje er lang, er eitt av dei forholda som er med på å forklare auken i overvekt mellom barn og unge dei seinare åra (Mendoza *et al.* 2011, Mendoza og Liu 2014). Philip Insall, helsesjef for *Sustrans*, ein britisk interesseorganisasjon for berekraftig transport, legg ikkje fingrane mellom:

Too many of the UK's children are overweight or obese and the decline in walking and cycling to school is a major contributor to the inactivity epidemic.³

I land som USA (*ibid.*, McDonald *et al.* 2007), Australia (Crawford og Garrard 2013), England (Dep. for Transport 2010) og Skottland (McMinn *et al.* 2011) har det derfor blitt tatt initiativ til større utviklingsprosjekt eller aksjonar og kampanjar for å stimulere til at ungar og ungdom tar seg fram til skulen til fots eller per sykkel.

Når den heller korte skuleskyssen, som det til vanleg dreiar seg om i byar og sentrumsnære område, synest å kunne ha følgjer for at stadig fleire skuleelevar, utviklar overvekt og feite, kva så i strok med grissgrendt busetting der bussturane til og frå skulen kan vere over 30 km kvar veg og kanskje dagleg ta over to timar av ungane si tid? Ikkje berre er den rurale skuleskyssen i reglen mykje lenger enn den vi finn i meir urbane omgivnader, han er obligatorisk. Elevar og foreldre har i praksis ikkje noko val. Skal eleven til skulen, og det må han, så er det å gå på bussen.

Vi har ikkje kunna identifisere norske eller internasjonale studiar som spesifikt har sett på overvekt og feite hos barn og ungdom som mogleg følgje av inaktivitet knytt til omfattande skuleskyss over mange år. Det er likevel frå medisinsk hald set fram hypotesar om ein slik samanheng. Av ein studie som femna om nærmare 3.500 tredjeklassingar, kom det fram ein klår samanheng mellom busettingstype og overvekt. Barn frå rurale område var klart oftare overvektige enn barn frå byar og tettstader (Heyerdahl *et al.* 2012). I ein noko tidlegare studie blei det funne at 15-16-åringar frå dei tre nordlegaste fylka og frå Oppland og Hedmark oftare var overvektige enn tilsvarande ungdomar frå Oslo (Grøholdt *et al.* 2008). Ingen av desse studiane nytta skuleskyss som uavhengig variabel, men Heyerdal *et al.* (2012) peikar på at bygdebarn langt oftare enn dei som bur i byar og tettstader ikkje får med seg den naturlege aktiviteten som følgjer med det å ta seg til fots eller på sykkel til og frå skulen. Dei held fram at dette forholdet kan vere ein medverkande årsak til at overvekt oftare er å finne hos barn og unge frå område der forholdsvis mange blir fråtatt denne naturlege daglege mosjonen. I tillegg vil det ofte vere slik at med lange skyssavstandar til skulen, vil

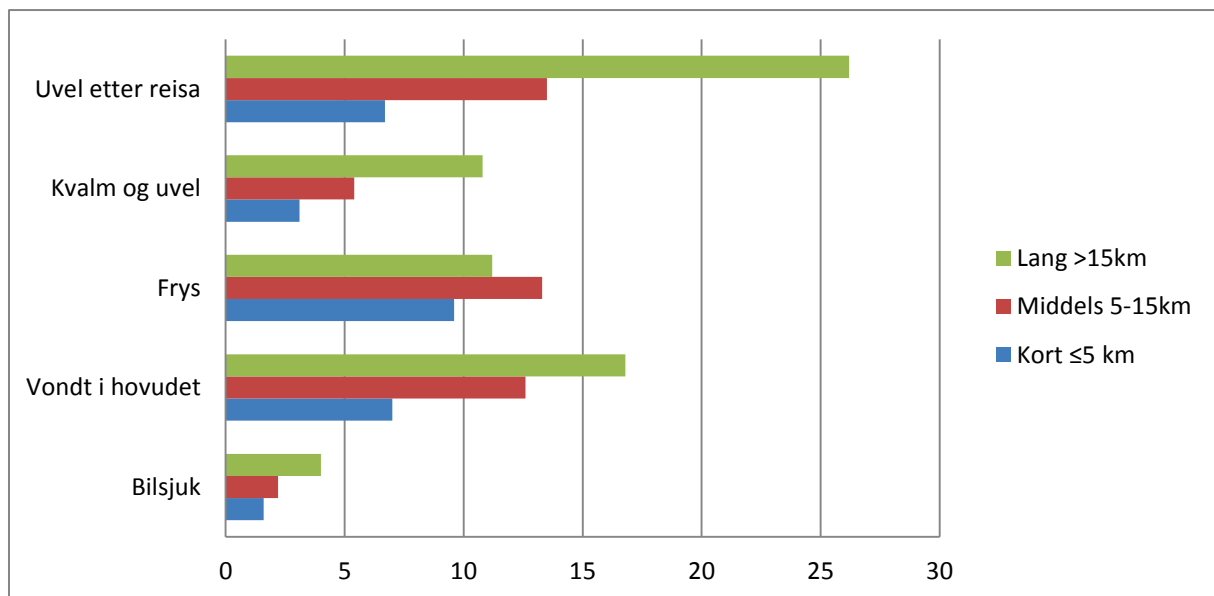
³ <http://road.cc/content/news/87256-ban-school-rub-experts-call-more-active-journeys-school-combat-childhood-obesity>

barn og unge heller ikkje så lett kunne delta i fysiske fritidsaktivitetar som ofte nettopp blir organisert gjennom skulen eller iallfall i/på skulen sine lokale eller uteareal.

Men det som skjer på skulen og i samband med skulen, er ikkje viktig berre for elevane si framtidige helse og velvere. Slik det blei presisert alt i forarbeidet for skulelovgevinga på slutten av 1960-talet, «...[e]in er etter kvart komen til å leggje vekt på at også barndomen er ein sjølvstendig periode i menneskelivet på same måte som kvar annan alder» (KUD 1965, s. 113). Ungane og ungdomen skal ha det bra under skulegangen. Då er det naturleg ikkje berre å spørje om skuleskyssen kan ha negative følgjer for elevane si fysiske utvikling på lengre sikt, men òg spørje om moglege fysiske eller helsemessige ulemper under eller i samband med sjølve skyssen. Nokre få norske granskingar har sett på slike forhold.

Skuleskyss og fysiske plager.

Innan det store Grissgrendtprosjektet som det er vist til ovanfor, blei det for det samla materialet med godt over 1.600 elevar med dagleg skuleskyss til og frå skulen sett på korleis elevane sjølve opplevde skyssen. Spørsmål om mogleg fysiske plager gjekk inn som del av eit større spørjeskjema. Elevane skulle svare på om dei hadde vedkomande plage eller ubehag «aldri», «ein sjeldan gong», «kanskje ein eller to gonger i veka» eller «som oftast». Det blei operert med desse plagekategoriane: er bilsjuk; har vondt i hovudet; er kvalm eller uvel; frys.



Figur 2 Fysiske plager under og etter skyssen etter skysslengd éin veg. Prosentar som rapporterer å ha vedkomande plage minst éin eller to gonger i veka. (Elevtal i skyssgruppene: Lang – 230; Middels lang – 840; Kort – 450.) (Solstad 1975)

Av Figur 2 går det for det første fram at elevane med lang skyss er meir utsette for fysiske plager av skyssen enn dei med berre kort skyss. Med unntak av kategorien «frys» er frekvensen av den aktuelle plage om lag dobbelt så høg for langskyssgruppa (> 15 km) som for kortskyssgruppa (≤ 5 km). Igjen med unntak av kategorien «frys» var alle skilnadene i fysiske plager mellom dei ulike skyssgruppene statistisk signifikante ($p < 0.001$) (Solstad 1975). Det verkar truverdig at det å fryse i samband med skyssen ikkje heng saman med kor lang han er, men truleg meir er knytt til forhold som har med ventetida å gjere. Reint metodisk gjev dette funnet kredibilitet til dei andre funna innan studien: i sine sjølvrapporteringar skuldar elevane ikkje på bussen og bussinga utan grunn.

Å vere direkte bilsjuk med oppkast under skuleskyssen er ikkje vanleg, men for dei om lag fire av hundre som dette er tilfelle for minst ein eller to gonger i veka om skyssen er lang nok, er dette ille, og det er heller ikkje noko som det er mogleg å velje bort. Dei mindre dramatiske plagene under skyssen var langt meir vanlege. Grovt sett kan figuren tolkast slik at for ungdomsskuleelevane tidleg på 1970-talet hadde om lag ein av tre elevar med skyss over 15 km ei eller anna fysisk plage under turen minst eit par gonger i veka. Det går av figuren òg fram at godt og vel fjerdeparten av denne skyssgruppa rapporterte å vere uvel eller uopplagt i skuletimane etter skyssen⁴. At prosentdelen som rapporterer å vere uvel *etter* skyssen er høgare enn for kvar av plagene under sjølve skyssen, må tolkast som at fleire av «under-skyss-plagene» for mange elevar fører til kjensla av å vere uvel i tida etter at bussturen er over.

No kan ein hevde at vegstandard og busskvalitet gradvis er blitt betre og betre i tida etter 1970 då Grissgrendtprosjektet henta inn sine data. Men i ein noko mindre opplagt studie som midt på 1980-talet blei gjennomført av Nilsson (lege) og Raundalen (psykolog), og som femna om elevar både på barne- og ungdomssteget av grunnskulen, kom forskarane i alt vesentleg fram til dei same funna med omsyn til elevane si oppleving av fysiske plager av skuleskyssen som dei vi har rapportert frå Grissgrendtprosjektet 15 år tidlegare. Om lag ein av fem elevar med skuleskyss hadde fysiske plager av skyssen, og for dei som hadde skyss på ein halv time eller meir, galdt dette tredjeparten av elevane. Det viste seg å vere små skilnader i rapporterte plager mellom elevar på dei ulike aldersstega, men jentene rapporterte noko oftare enn gutane å ha slike plager. (Nilsson og Raundalen 1985.)

At betre standardar på vegar og transportmiddel neppe eliminerer dei fysiske plagene av skuleskyss for dei elevane som er disponerte for slike plager, tyder òg ein noko meir avgrensa studie frå 2003 på. Studien blei gjort i samband med kartlegging av elevar ved 71 nedlagde skular i åra 2000, 2001 og 2002. Om lag 180 elevar som etter nedlegginga av sin tidlegare skule no fekk skuleskyss, eller iallfall lenger skuleskyss enn tidlegare, svara på eit spørjeskjema om korleis dei opplevde skyssen. Nesten 10 % av desse elevane sa seg einige i utsenga «Eg blir ofte bilsjuk (sjøsjuk) på veg til og frå skulen». (Amundsveen og Øines 2003.) Jamvel om det her dreiar seg om ein heilt annan måte å spørje på enn i dei to tidlegare granskingane, og prosenttala såleis ikkje er direkte samanliknbare, står denne nyare studien det syn at det framleis er slik at elevar som er disponerte for å bli bilsjuke, blir det òg med dagens busskvalitetar og vegstandardar.

1.2.3 OPPSUMMERANDE KONKLUSJON OM FORSKING PÅ SKULESKYSS OG HELSE

Vi har her tatt for oss det som vi har funne av tilgjengeleg forskning på kva følgjer skuleskyss har, eller kan ha, for fysisk utvikling, helse og fysisk velvere. Kanskje det mest overtydande i denne gjennomgangen av slik forskning er at lite er gjort, og at det meste av det som finnest, ligg noko tilbake i tid. Dei sterke endringane i retning av ein langt meir sentralisert skulestruktur i Noreg og mange andre land som no skjer, blir gjennomført utan at vi veit særleg mykje om kva dette kan ha å seie for éi viktig side ved elevane si utvikling, nemleg deira fysiske utvikling og helse. Og det vi trass alt veit, blir det tatt lite omsyn til. Og kva er

⁴ Spørsmålet til elevane var: Verkar skulereisa slik at du er uvel eller uopplagt i skuletimane? Svaralternativa var: aldri; ein sjeldan gong; kanskje ein eller to gonger i veka; som oftast.

det så som vi faktisk veit eller har sterke indikasjonar på? Vår gjennomgang av tidlegare forskning gjev grunnlag for følgjande oppsummering:

- Skuleelevar med lang skuleskyss har som gruppe dårlegare kondisjon enn elevar med kort skyss eller som kan gå eller sykle til skulen.
- Dagleg transport av elevar til og frå skulen aukar risikoen for ryggplager, og reduserer balanseevne og rørsleevne i rygg og hofteparti.
- Det å ta frå skuleelevane den dagleg mosjon som det å gå/sykle til og frå skulen gjev, anten turen er kort eller lang, aukar risikoen for overvekt og feite hos dei unge.
- Mange elevar har fysiske plager av skuleskyssen, særleg om han er lang, og for ein god del elevar gir desse plagene ubehag òg ei tid etter at skulereisa er slutt.

Så kan ein jo spørje seg om det er så farleg at barn og unge som følgje av skuleskyssen får noko nedsett kondisjon, er noko meir utsette for ryggplager eller er litt stivare i hofteledda. Vidare, kan det vere så gale at ein del av elevane som må ha skyss til skulen, blir noko tyngre enn det som reknast å vere ideelt for den kroppshøgda dei har? Og, endeleg, er det no så ille at nokre elevar av og til er litt kvalme, har vondt i hovudet eller må kaste opp på grunn av skulebussinga?

For å ta det siste først, det er alminneleg akseptert at skuletida skal ha verdi i seg sjølv, at dei unge skal ha det bra både sosialt og med omsyn til fysisk velvære medan dei er på skulen eller medan dei er på veg til og frå skulen. Det er ikkje bra, og det kan hevdast å vere beint fram diskriminerande, å leggje til rette for at dei ungane som er disponerte for intoleranse for busstransport, likevel *må* ha slik transport to gonger dagleg. Dette er ille sjølv om det kanskje gjeld berre om lag ein firedel av elevane. Og for dei dette gjeld, er graden av ulempene og dei daglege påkjenningane truleg proporsjonale med lengda på skulereisa.

Dårleg kondisjon eller lågt oksygenopptak vil generelt seie at individets kapasitet til krevjande fysisk aktivitet er nedsett. Dette fører til at skuleelevar som grunna skyssen slik får redusert sitt fysiske overskott, kan få ein noko trongare opplevingsssfære og meir avgrensa røymsler på område som krev fysisk styrke over tid. Dei kan òg tilpasse seg fritidsaktivitetar som set mindre krav til fysisk innsats og såleis vikle seg inn i den vonde sirkelen som vi alt har vist til og som kan få følgjer langt ut over skulealderen. Frå medisinsk hald blir det hevda at utviklinga av dei muskelcellene og funksjonane som er viktige for aerobisk kapasitet hos det vaksne individet, er sterkt avhengig av den fysiske aktivitetsnivået i perioden for rask vekst, altså perioden 10-18 år (Åstrand og Rodahl 1970, s. 307). Det er ikkje urimeleg å hevde at på noko lengre sikt er dette forhold som kan føre til auka risiko for overvekt, diabetes og hjartekarsjukdomar med dei omfattande kostnader for individ og samfunn som følgjer med.

Til liks med nedsett kondisjon vil ryggplager og redusert rørsleevne og balanse grunna skuleskyss generelt minske dei unge sin kapasitet og appetitt for å delta i fysisk krevjande aktivitetar. Med det kan spennvidda i opplevingar bli meir avgrensa enn for andre unge på same alder. Det er òg alminneleg akseptert at personar med ryggplager i yngre år, har større sjanse enn andre for å ha slike plager seinare. For vaksne arbeidstakarar er slik samanheng mellom notidige og framtidige ryggplager klårt dokumenterte i ein studie av Andersen *et al.* (2009) som finn at muskel- og skjelettplager i førtiårsalderen, er ein uavhengig prediktor for høgt sjukefråvere seinare i livet. Gjennomgang av registreringar innan NAV-systemet har vist

at nettopp skjelettlidingar er ein av dei aller viktigaste grunnane til sjukefråver og status som ufør, og såleis representerer store kostnader for samfunnet (Brage *et al.* 2010).

Overvekt hos barn og unge i skulealder er, slik vi har sett, eit heller nytt fenomen. Eller meir presist, det er nytt at frekvensen av slike kroppslege tilstandar hos skuleelevar er blitt så pass stor at det på helsefagleg hald blir sett på som eit problem. Overvektige barn i skulealderen opplever dei same negative følgjene som dei med nedsett kondisjon, men truleg i endå sterkare grad, nemleg mindre aksjonsradius, at fysisk krevjande aktivitetar blir valde bort, og mindre kjensle av glede og velvære i samband med aktivitetar som dei trass i overvekta kan delta i. Dessutan er det nok slik at mange overvektige barn, spesielt når dei kjem opp i ungdomsalderen, har negative opplevingar i kontakten med jamaldringar, spesielt overfor dei med motsett kjønn. Det er sosialt belastande å vere overvektig, òg for skuleelevar. I tillegg kjem det forhold at overvekt som barn lett blir ført vidare til ungdomsalder og vaksen alder, dels som følge at fysisk inaktivitet blir ein vane som det er vanskeleg å kome ut av (Stucky-Ropp og DiLorenzo 1993, Raitakari *et al.* 1994). Så må ein igjen minne om den samanhengen det er mellom overvekt og feite, på den sine side, og på den andre fleire plager og sjukdomar som diabetes, hjarte-kar-lidingar og belastningssjukdomar av ulike slag. Dette er alle tilstandar som har konsekvensar for arbeidsinnsats, sjukefråvær og kostnader på dei offentlege helse- og sosialbudsjetta. Ut frå dette seier det seg sjølve at strukturelle forhold som beint fram kan vere med på auka risiko for slike helseproblem, er svært uheldige. Tilrettelegging for meir og meir skuleskyss er nettopp eit slikt strukturelt forhold.

Jamvel om desse konklusjonane har vore tilgjengelege over nokre år, særleg dei tre som ikkje gjeld overvekt, er det i liten grad – om i det heile – tatt omsyn til i kommunale vedtak om skulestruktur i distrikta. Det som vi faktisk har sett, og då først og fremst som eit forsøk på å bremse ei eskalering av overvektsfrekvens mellom barn og ungdom i *urbane* strok, er tiltak for å endre haldningane mellom foreldre slik at det skal bli mindre vanleg med at folk skyssar ungane sine med bil til skulen. Det er òg døme på aktiv byplanlegging for å gjere det meir attraktivt og sikrere for ungane å gå/sykle til skulen. Men på same tid har vi i meir spreittbygde område der skysslengdene er større og med det dei negative helsemessige konsekvensane av skuleskyssen òg meir omfattande, i mange land sett skulesentralisering i stort omfang (Sigsworth og Solstad 2003). Økonomiske ordningar for finansiering av grunnskule, desentralisering av det økonomiske ansvar for skuledrift frå nasjonalt til kommunalt nivå, krav om at *per capita*-kostnadene skal ned i område der elevgrunlaget er spinkelt, og postulert uvisse om at små skular kan vere på høgde med omsyn til kvalitet, er alle forhold som har stimulert til nedlegging og samanslåing av skular i spreittbygde område med det resultat at større og større delar av elevpopulasjonane i distrikta må skyssast til skulen, og at denne skyssen for mange blir lenger og lenger.

Når det gjeld påstandar om at elevane i mindre skuleeiningar kan ha dårlegare vilkår for sosial og fagleg læring, har nyare så vel nasjonal som internasjonal forskning stadfesta og utdjupa funn frå 1970-talet og tidlegare om at så ikkje er tilfelle, til dels snarare tvert om (HMSO 1995, Kvalsund 1995, Åberg-Bengtson 2004, Solstad og Thelin 2006, Little 2006, Kvalsund og Hargreaves 2009, Karlberg-Granlund 2009).

1.3 KONKRETISERING AV FORMÅL OG FORSKINGSSPØRSMÅL

Vi har i dette kapitlet sett på korleis skuleskyss i åra etter siste verdskrigen etter kvart kom inn som ein reiskap for, slik ein såg det, ein skulestruktur i bygde-Noreg som betre kunne sikre idealet om ein likeverdig skule overalt og for alle. Men den historiske gjennomgangen demonstrerte òg at vi mot slutten av 1960- og på 1970-talet fekk sterke folkelege reaksjonar mot sentraliseringstendensane i barne- og ungdomsskulen. Det kom dessutan fram forskning som gav grunnlag for sterkt å tvile på at omfattande skulesentralisering var nødvendig for å sikre den skulefaglege kvaliteten på skuletilbodet. I tillegg demonstrerte forskinga (sjå nedanfor) uheldige sider ved omfattande skyss av elevar for deira fysiske utvikling og velvere. I vårt resymé av tilgjengeleg forskning avgrensa vi oss strengt til det som hadde med fysisk utvikling, fysisk velvere og helse å gjere. Særleg innan det omfattande Grissgrendtprosjektet først på 1970-talet blei det òg kartlagt forhold som redusert fritid for elevar med skuleskyss og mindre moglegheit til deltaking i fritidsaktivitetar. Noko av tidstapet ved skyssen gjekk ut over lengda på nattesøvn fordi ungane ikkje syntest å endra leggjevanene, men måtte tidlegare opp om morgonen enn medelevene som budde nærmare skulen. (Solstad 1978, s. 95 ff.) Dette siste kan så avgjort ha helsemessige følgjer, men eventuelle slike ligg det ikkje føre forskning på.

Vidare har vi vist til skulen sitt ansvar for elevane si fysiske utvikling som vi meiner må stå fast jamvel om denne sida ved skulens ansvar ikkje lenger er gjort eksplisitt i den nye felles formålsparagrafen for barnehage, grunnskule og vidaregåande opplæring som blei gjort gjeldande frå 2009. Vi peika òg på kommunane sitt ansvar ifølgje *Lov om helsearbeid* frå 2012 til i si tenesteyting og planlegging å gjere dette på ein måte som fremjar folkehelsa. Så har vi gått gjennom tilgjengeleg forskning som, trass i at ho ikkje er alt for omfattande og til dels ikkje av heilt ny dato, dokumenterer - eller gir sterke indikasjonar på - at skuleskyss, særleg om han er lang, fører til nedsett kondisjon, oftare ryggplager, redusert rørsleevne i hofteregionen og større risiko for overvekt for skysslevane enn for dei elevane som kan ta seg til og frå skulen til fots eller på sykkel. Endeleg har vi konstatert at denne kunnskapen ikkje synest å ha hatt innverknad på kommunal skuleplanlegging. Sidan innføringa av såkalla nytt inntektssystem midt på 1980-talet har nedlegging av skular gått føre seg i høgt tempo over heile landet, og det i eit omfang som langt går over det som har å gjere med smuldrande elevtal grunna demografiske endringar eller at bruer og tunnelar har gjort samanslåing av skular naturleg. Vi meiner òg å ha indikasjonar på at det ikkje lenger berre er heilt små skular med færre enn 20-30 elevar som blir lagde ned, men òg skular i storleiken 50+ elevar (Solstad 2009, s. 97).

Mitt arbeid frå 2009 som vi her refererer til, galdt ei kartlegging over skulestrukturendringar i om lag 140 grissgrendte kommunar (færre enn 30 % busette på tettstader med over 200 innbyggjarar) frå 1980 fram til 2005. I nærverande vesle gransking vil vi følgje skulestrukturutviklinga vidare i desse kommunane fram til skuleåret 2014-15. Vi vil i tillegg utvide det empiriske grunnlaget til å femne om alle landets kommunar med unntak av dei større byane (sjå neste kapittel). Med den vektlegging vi i dette innleiande kapitlet har lagt på helseaspekt, ville eit meir ideelt opplegg for forskning på dette området så avgjort nettopp inkludert tilgang på data om til dømes kondisjon og overvekt. Vi må likevel i denne omgang avgrense oss til ei nærmare kartlegging av korleis omfanget av skuleskyss har utvikla seg over tid frå slutten av førre millenium og inn i dei første 15 åra av det nye. Dei sterke

indikasjonane på helsemessig uheldige sider ved omfattande skuleskyss for den enkelte og dei kostnadene for samfunnet som desse i si tid representerer, meiner vi er viktige nok for gjennom ei slik kartlegging å kunne dokumentere nærmare omfanget av skuleskyss og korleis dette omfanget har auka dei siste 20-30 åra og framleis synest å gjere det. Det overordna formålet med denne granskinga vil vi derfor formulere slik:

Få fram eit så presist bilete som mogleg av korleis skulesentraliseringa, altså nedlegging og samanslåing av skular, frå om lag 1990 fram til i dag har ført til at større og større delar av grunnskuleelevane må ha dagleg skyss til og frå skulen, og at denne skyssen for mange blir lenger og lenger.

I småskala kartleggingar som denne, med svært avgrensa ressursgrunnlag, dreiar det seg om å få mest mogleg informasjon ut av det datatilfanget som kan gjerast tilgjengeleg innan aktuelle rammer. Sjølve datatilfanget vil vi gjere nærmare greie for i neste kapittel. I det oppsettet av meir konkrete forskingsspørsmål som no følgjer, er det tatt omsyn til kva for spørsmål som vårt datatilfang opnar for å kaste lys over. Det vil derfor kunne vere interessante og relevante spørsmål med utgangspunkt i formålet med granskinga, som vi ikkje kan ha ambisjonar om å svare på. Så til lista over dei avgrensa og meir spesifikke problemstillingane som vil bli tatt opp i denne undersøkinga:

- Kva kjenneteiknar skulestrukturendringane i landets mest grissgrendte kommunar frå 1980 fram til i dag? Kartlegginga vil mellom anna omfatte grunngeving for nedlegging av skular, storleik på desse skulane og avstand til nærmaste annan skule i kommunen.
- Korleis er forventningane i desse grissgrendtkommunane om skulestrukturendringar dei nærmaste fem åra?
- Kva kjenneteiknar skulestrukturendringane i kommune-Noreg generelt i perioden frå 2005 fram til i dag? Kartleggingane femnar om dei same momenta som for grissgrendtkommunane.
- Korleis er forventningane i kommune-Noreg generelt om skulestrukturendringar dei nærmaste fem åra?

2 METODISK TILNÆRMING OG TILGJENGELEGE DATA

2.1 INNLEIING – SKULESENTRALISERING I HISTORISK PERSPEKTIV

Med betre utbygd vegnett og bil som meir og meir vanleg framkomstmiddel kom transport av skuleborn til obligatorisk skulegang i mange land til å bli vanleg alt på 1930-talet. Frå folkeskulens barndom i Noreg, altså frå 1889, blei skulane på landsbygda så langt råd var plasserte slik at ungene i det definerte skuleområdet, skulekrinsen, skulle kunne ta seg fram til skulen til fots eller på ski. Før det, medan det enno heitte allmugeskule, var det såkalla fastskule berre om minst 30 elevar (frå 1860) slik kunne samlast til ein skulestad. Elles var det omgangsskulelæraren som måtte oppsøkje elevane. Med lengre skuleår og krav om fastskule kunne det i grissgrendt busetting bli mange svært små skular, ofte med ti eller færre elevar. Likevel måtte born frå einbølte gardar ofte innhysast på skulestaden, gjerne på skulehusloftet.

Første gong at transport av skuleborn med bil blei tatt opp i eit norsk skulepolitisk dokument, var i ei av innstillingane frå *Den parlamentariske skulekommisjon* (DPS) som arbeidde i åra 1922-1927. Denne kommisjonen var særleg opptatt av at elevane på landsbygda måtte få eit like godt skuletilbod som dei som budde i meir tettbygde strom der det var mogleg å samle fleire ungar, og med det ha større skular. For større skular var, slik ein såg det, vegen å gå for ein betre skule, slik kommisjonen noko snirklete formulerte seg: «Spør man hvad man kan gjøre for å heve nivået i landsfolkeskolen, er det ikke tvilsomt at svaret må bli: først og fremst ved å få gjennomført *den best mulige klassesdeling*.» (DPS 1926, s. 26.)

Og «best mulig klassesdeling» var nærmast mogleg såkalla fulldelt skule, altså skular med berre eitt alderssteg i kvar klasse. Kommisjonen såg her ei framtid der skyss av skuleelevar på landsbygda nettopp kunne vere eit viktig tiltak for ein betre skule. Om ein ville oppnå større skular i grissgrendte strom den gongen, var alternativet innhysing av skuleelevar på skulestaden, ei ordning som det var knytt ulike uheldige sider ved. Kommisjonen argumenterte derfor for at det i staden for at staten gav tilskott til elevar som "... av hensyn til skolegangen oppholder sig utenfor hjemmet ... kan der under slike forhold ydes et skyssbidrag av samme størrelse pr. dag [som til innlosjering på skulestaden]... så barnet kan bli boende hjemme» (ibid. s.29).

Folkeskoleloven av 1936 følgde opp og konkretiserte tankane frå Den parlamentariske skulekommisjonen med omsyn til bruk av skuleskyss i arbeidet for større skuleiningar på landet. I § 2.6 heiter det: «I staden for innhysing kan kommunen ordna med skyss eller gje skyssgodtgjersle til forsyteren». I eit departementalt rundskriv frå 1937 (KUD 1937) blir kommunane direkte oppmoda om å «dra saman krinsar med hjelp av internat eller skyss», noko som blir følgt opp i ei fråsegn av skuledirektørrådet same året som «...vil streka under føremonene ved å få samla born til større og betre utstyrde skolar med hjelp av kommunale skyssordningar for borna». I dag (2015) ville vel «større og betre utstyrde skolar» berre blitt omtalt som «meir robuste skular».

Men så kom krigen, og det var ikkje før i etterkrigstida at denne form for tiltak i strevet for større skuleeiningar skaut fart hos oss. I det storstilte arbeidet for utviding av obligatorisk skule frå eit sjuårig til eit niårig løp som kom i gang midt på 1950-talet, blei busstransport av skuleborn sett på som viktig både for dei yngre og eldre elevane. Gjennom *Forsøksrådet for skoleverket* (FR), etablert i 1954, ikkje minst for å vere ein reiskap for Storting og regjering i samband med innføringa av niårig obligatorisk skule, fekk kommunane tilbod om på forsøksbasis å få innført ny grunnskuleordning med eit seksårig barnesteg og eit treårig ungdomssteg. Dette var godt og vel tiåret før det endelege vedtaket om niårig skule i 1969. Eitt vilkår for kommunane som ville kome med i forsøksordninga, var ofte at barnesteget, den tidlegare folkeskulen, måtte styrkjast ved at mange mindre skuleeiningar blei slegne saman til færre og større skular, noko som i mange tilfelle berre kunne skje om det blei etablert biltransport av elevar (Sirevåg 1956, s. 72 ff).

Når deg galdt sjølve nyskapningen, ungdomsskulen, var kravet i den tidlege forsøksperioden at skulane skulle vere «store», då sett i norsk bygdesamanheng, helst med minst 75 elevar på alderssteget, med andre ord ha eit folketal på minst om lag 3.000 (St.meld. nr 75 [1959-60]). Dette kravet hadde dels samanheng med sjølve organisasjonsforma i den tidlege periode med såkalla linjedelt ungdomsskule, eller den noko seinare kursplandelte varianten, før dagens ordning med samanhaldne klassar blei innført i 1971 då niårig skule blei gjort obligatorisk. I alle fall, det blei arbeid med ein grunnskule som føresette omfattande bruk av skuleskyss for store elevgrupper. *Folkeskolekomitéen av 1963* slår i ein bolk om skyss og innhysing kort og godt fast at «...etter kvart som den 9-årige skolen blir bygd ut, vil skoleskyssen få eit langt større omfang enn den har hatt til denne tid» (KUD 1965, s. 156).

Det nasjonale presset overfor kommunane om å planleggje for større einingar på barnesteget, og store relativt sentraliserte ungdomsskular, var følgd opp av gode ordningar for statleg refusjon av utgifter til skuleskyss og tilskott til nye skulebygg. Til dømes blei det for fire svært små, med omsyn til folketal, kommunar i Vest-Lofoten med til saman 4.000 innbyggjarar - Røst, Værøy, Moskenes og Flakstad - planlagt éin felles ungdomsskule. I slike tilfelle var det ikkje berre snakk om omfattande skyssordningar over land og hav, men òg om innhysing av store grupper skulelevar på skulestaden med skyss heim berre til helgene - når vêret tillét det.

Men allereie mot slutten av 1950-talet, altså i den tidlege forsøksperioden, kom kritikken mot den sterkt sentraliserte modellen for ungdomsskulesteget som ein då hadde lagt seg på. Kritikken gjekk på fleire forhold som Mogstad (1958) grupperte i fire kategoriar, nemleg økonomiske, hygieniske, pedagogiske og sosiale forhold. At helsemessige aspekt tidleg kom opp i samband med eit meir sentralisert skulemønster, kom mellom anna fram i eit innlegg i *Norsk Skoleblad der Berg* (1967) skreiv at «... ein må vege nøye på kor langt ein kan gå [med skyssing av elevar] utan at det vert til skade for den psykiske og fysiske helsa ...».

Følgjene for individ og samfunn i distrikts-Noreg av den sterkt sentraliserte skulestruktur for ungdomssteget som det i den tidlege forsøksperioden blei lagt opp til, fekk òg skjønnerbehandling, mellom anna i boka *Dyr last* av Aslaug Høydal (1963). Meir grunna folkeleg kritikk og fagleg argumentasjon, enn eigenleg relevant forskning, blei motstanden særleg mot dei store einingane for ungdomssteget av grunnskulen så pass massiv heilt mot slutten av 1960-talet at Forsøksrådet for skoleverket (FR) og departement gav klarsignal for utprøving

av såkalla avviksordna ungdomsskular. «Avviket» var å godta skular med godt under normen for minst 60 og helst 75 elevar på kvart alderssteg. I tillegg tok FR i 1969 initiativ til eit større forskingsprosjekt under samleomgrepet «Grissgrendtprosjektet» som skulle sjå på ulike sider ved høvesvis store og små ungdomsskular i strok med spreitt busetnad. Dei inviterte forskingsmiljøa (Universitetet i Oslo, Institutt for samfunnsforskning og Universitetet i Trondheim) fekk stå relativt fritt i utforming av problemstillingar og metodiske tilnærmingar. Innanfor dette prosjektet kom òg visse helseaspekt til å stå sentralt.

Vi kjem tilbake til forskinga innan Grissgrendtprosjektet, då spesielt det som gjeld samanhengen mellom, på den eine side, skuleskyss og, på den andre, fysisk utvikling og kroppsleg trivsel og velvære. Med omsyn til den skulefaglege læringa kunne det ikkje innan Grissgrendtprosjektet registrerast nedsett skulemotivasjon eller skulefagleg framgang for dei elevane som gjekk på dei mindre skulane jamført med dei som gjekk på skulane med den normerte storleiken (Solstad 1978). Dette var funn for ungdomssteget som stødde opp om tidlegare norske granskingar for folkeskulen ved Mogstad (1958) og Thrane (1961). At små skuleeiningar ikkje representerte noko trugsmål for fagleg læring, blei frå 1950-talet òg dokumentert i fleire andre land som New-Zealand (Parkyn 1952), Sverige (Østerberg 1958, Peterson 1960, Marklund 1968, Andrae 1972), Skottland (Solstad 1971) og Finland (Käppi 1971). Saman med brei folkeleg motstand, og dels dokumenterte negative biverknader av skulesentralisering, førde denne omfattande norske og internasjonale dokumentasjonen til at den offisielle nasjonale skulepolitikken i Noreg frå om lag 1970 var ikkje å leggje ned skular av faglege eller pedagogiske omsyn. Faktisk gjekk det på 1970-talet og litt inn i 1980-åra føre seg ei reell desentralisering av grunnskulens ungdomssteg ved at det til mindre barneskular blei lagt til eit ungdomssteg slik at såkalla kombinerte barne- og ungdomsskular blei ei vanleg skuleform i distrikts-Noreg. På denne måten blei faktisk i ein periode omfanget av lang skuleskyss, og spesielt av innhysing på skulestaden, redusert for elevar på ungdomssteget av grunnskulen.

Med innføring midt på 1980-talet av nye ordningar for den statlege delfinansiering av landets kommunar, såkalla *nytt inntektssystem* (NI), kom denne relativt desentraliserte grunnskulestrukturen igjen under press. Medan det tidlegare var slik at kommunane langt på veg fekk øyremerkte midlar frå staten til å drifte den skulestrukturen som staten gjennom skuledirektørinstitusjonen hadde godkjent, skulle overføringar frå stat til kommune no skje ut frå ei «alt i ein sekk»-løyving basert på objektive kjenneteikn ved kommunane som folketal, alderssamansetning, skatteinngang, busettingsstruktur, kommunikasjonar m.v. Reforma skulle mellom anna styrke lokaldemokratiet og gjere det lettare for kommunane å sjå sin eigen pengebruk på tvers av dei ulike sektorane for kommunal tenesteyting (Ot.prp. 48 1984-85, s. 4). Fram til 1986 då NI blei effektuert, representerte drift av grunnskule ikkje i vesentleg grad noko økonomisk bær for kommunane. Staten tok rekninga for ein relativt desentralisert og kostnadskrevjande skulestruktur.

Alt i stortingsdebatten i 1985 då NI blei vedtatt, kom det spørsmål om ikkje nyordninga kunne kome til å truge ein skulestruktur i spreittbygde område som det var tverrpolitisk vilje til å verne om. Kyrkjestatsråden den gongen, Kjell Magne Bondevik, streka i sitt svar under at NI ikkje måtte føre til skulesentralisering av *økonomiske grunnar*, og at departementet ville følgje nøye med at så ikkje skulle skje (O.tid. 1984-85). Som skuledirektør i Nordland på denne tida, og altså statens vaktbikkje for å sjå til at den nasjonale skulepolitikken blei følgd

opp i kommunane, kunne eg og mine kollegaer i andre fylke, berre konstatere at NI etter kvart resulterte i omfattande skulenedleggingar landet rundt utan at staten hadde, eller ville ta i bruk, verkemiddel for å hindre det (Solstad 1997). I nokre avsluttande kommentarar til ei gransking over endringar i skulestruktur i perioden 1985 til 2005, og som femna om 141 grissgrendte kommunar i landet, formulerte eg situasjonen slik:

Men det er eitt forhold som er heilt avgjerande om vi vil at dei små samfunna og deira skular skal overleve – økonomien. Så lenge det er *lovleg* og det *løner* seg for kommunane å leggje ned skular, vil det òg bli gjort. Den politiske viljen til å halde oppe skular så sant elevgrunnlaget er til stades, kan vere aldri så stor på sentralt hald, ja, kanskje òg på kommunalt nivå, men når kommunen står overfor vanskelege prioriteringar og sterke krav til dømes på sosial- og helsesektoren, så vil valet ofte stå mellom eit lovleg onde (leggje ned ein skule) og eit nødvendig og lovpålagt gode (til dømes sjukeheims plassar). (Solstad 2009, s. 221.)

I denne granskinga frå 2009 med datagrunnlag fram til skuleåret 2005-06 blei det nytta ein reint geografisk definisjon av *grissgrendt kommune*, nemleg kommunar med mindre enn 30 % busette i byar eller tettstader med meir enn 200 innbyggjarar. I 20-årsperioden 1985-2005 blei talet på grunnskular i desse kommunane redusert med 23,5 %. Om vi berre reknar med barneskular, var reduksjonen i talet på skuleeiningar heile 33 %. Det var ein monaleg større nedleggingstakt i desse kommunane enn i landet elles. For dei 290 kommunane som undersøkinga ikkje femna om, var reduksjonen i talet på grunnskular i same perioden om lag 10 %. På landsbasis har det over ein lengre periode frå tidleg på 1990-talet fram til i dag i gjennomsnitt blitt lagd ned om lag 50 grunnskular årleg. Det var då òg slik at kommunenivået i litt over kvar fjerde grissgrendtkommune vinteren 2006 rekna med ytterlegare nedleggingar i perioden 2005-2010, dels pressa fram av kommuneøkonomien, men òg fordi elevgrunnlaget i mange tilfelle blei dårlegare. Desse kommunale vurderingane harmonerte godt med forventningane på skulenivået våren 2006. Om lag kvar fjerde eksisterande skule skuleåret 2005-06 i desse 141 kommunane såg framtida si som usikker i eit femårs perspektiv (Solstad 2009, s.153-4). I nærverande gransking vil vi kunne sjekke desse spådomane.

I den tidlege perioden etter innføringa av NI var det først og fremst dei svært små skulane med færre enn 20 elevar som blei lagde ned, og avstanden til «ny» skule var gjerne 10 km eller mindre. Såleis hadde to tredelar av alle nedlagde skular i dette grissgrendtutvalet av kommunar i perioden 1990 til 2005 ikkje over 30 elevar, og for om lag 80 % av desse skulane var avstanden til ny skule ikkje over 10 km. Det var særleg for dei heilt små nedlagde skulane med ti eller færre elevar at avstanden til ny skule kunne vere over tre mil. For kvar fjerde nedlagde skule i denne storleikskategorien var avstanden til ny skule minst så lang. Men det var i dette materialet ein klar tendens til at det mot slutten av perioden 1990 til 2005 blei lagt ned noko større skular og at dette blei gjort jamvel om avstanden til ny skule var godt over mila. Ein slik tendens synest òg å ha blitt fanga opp rundt om i skulemiljøa. Nærmare 40 % av skulane med mellom 20 og 70 elevar såg framtida si som usikker i eit femårs perspektiv, altså fram mot 2010. Først når elevtalet kom opp i 70 eller meir, kjende det store fleirtalet av skular seg trygge på eigen eksistens på litt lengre sikt. Heller ikkje om avstanden til nærmaste alternative skule i fall nedlegging var rimeleg stor, kjende skulane at framtida var trygg. Sjølv mellom skular med over 30 km til annan skule var det slik at fjerdeparten rapporterte uvisse om framtida i dette femårs perspektivet. (Ibid. s. 156-7.)

Jamvel om at det i dette utvalet av grissgrendtkommunar var høgare frekvens både av skulenedleggingar og av frykt for nye nedleggingar i framtida, er det liten grunn til å tru at ikkje dei tendensane som vi ser her, er gyldige for store delar av kommune-Noreg elles. Svært mange kommunar som ikkje fell innanfor den strenge definisjonen av grissgrendte kommunar som blei nytta i den granskinga frå 2005 som vi her har referert til, kan ha store område med nettopp slike karakteristika. Dette gjeld òg større bykommunar som Bergen, Tromsø og Bodø. Det er liten grunn til å tru at tendensen til å leggje ned stadig større skular og med stadig større avstand til nærmaste alternative skule ikkje skulle vere landsgyldig. I den grad dette skulle gjelde, blir omfanget av skuleskyss stadig større – både i talet på og prosentdel av skuleelevar som må ha skyss og i kor mange som må ha lang skyss.

I nærverande gransking vil vi prøve å gje eit meir presist bilete av korleis skuleskyss slik stadig har gripe om seg og synest å halde fram med å gjere det. Når det gjeld dei trivsels- og helsemessige konsekvensane av skyss, vil vi, som vi har sett, i denne omgang berre kunne gå gjennom det vesle som finnest av relevant forskning på dette feltet. At det er på høg tid å leggje opp til ny og breitt opplagt forskning som ser på kva følgjene av skuleskyss, og spesielt av lang skuleskyss, er for elevane si fysiske utvikling, generelle velferd og velvere, vanedanning og haldning knytt til bruk av eigen kropp m.v., kan det ikkje vere tvil om.

2.2 INNLEIANDE KOMMENTARAR TIL DATAMATERIALET

Nærverande kartlegging var i utgangspunktet lagt opp som ein replikasjon av ei tidlegare kartlegging gjennomført i 2005-06. Her blei endringar i skulestruktur i perioden 1980 til 2005 kartlagt for dei 141 kommunane i landet som fall inn under kategorien «grissgrendte kommunar» ut frå ein reint geografisk definisjon utvikla av Statistisk Sentralbyrå (SSB) og gjort greie for i *Standard for kommuneklassifisering 1994* (SSB 1994). Perioden femna altså om fem år før innføringa av nytt inntektssystem (NI) og 20 år etter. Med denne nye kartlegginga av kommunar som går fram til 2015, vil vi kunne sjå korleis skulestrukturendringar i grissgrendte kommunar har utvikla seg over ein periode på 35 år. Dette vil òg kunne gje eit godt bilete av korleis omfanget av skuleskyss for elevar i slike grissgrendtkommunar har endra seg over denne perioden.

Med kriteriet *busettingstettleik*, det vil seie prosentdel innbyggjarar i kommunen som bur på tettstader definert som stad med meir enn 200 innbyggjarar og der avstanden mellom husa normalt ikkje er over 50 m, var det mogleg å identifisere kommunar der grissgrendt busetting dominerte. Grensa for grissgrendtkommune blei sett til færre enn 30 % av kommunens innbyggjarar busette på slike tettstader. Medan dette utvalet i 2005 utgjorde om lag ein tredel av landets kommunar, representerte det snaue sju prosent av folkesetnaden i landet og ein nokolunde tilsvarande prosentdel av elevmassen. I dag vil desse kommunane utgjere ein endå mindre prosentdel av landets grunnskuleelevar. Ein annan veikskap ved utvalet er at slik kommune-Noreg ser ut, vil det i svært mange av landets kommunar som fell utanfor denne definisjonen, vere store område med spreitt busetnad eller med relativt store avstandar mellom mindre tettstader. Dette gjeld òg mange bykommunar. Nedlegging av skular i slike kommunar vil òg kunne innebere omfattande skyssordningar for store elevgrupper. Ei utviding av det empiriske grunnlaget for kartlegginga var derfor sterkt ønskjeleg jamvel om det økonomiske grunnlaget ikkje var det beste.

I 2005-kartlegginga blei det nytta papirbasert spørjeskjema og utsending og retur av skjema gjennom posten. Framgangsmåten var, og er, økonomisk krevjande, men gav svært god svarprosent. Etter to purringar over post og ei handfull telefonar for å samle opp dei siste, fekk vi ein svarprosent på 100 for dei 141 grissgrendtkommunane! Den nye kartlegginga blei lagt opp for elektronisk svaring gjennom programvaren QuestBack. Kostnadene ved eit slikt opplegg er i utgangspunktet ikkje særleg påverka av talet på einingar, dette både fordi ein unngår store portoutlegg og fordi det ikkje er nødvendig med tidkrevjande punching av data. Ut frå slike vurderingar fann vi det mogleg å utvide det empiriske grunnlaget for kartlegginga vesentleg jamført med det som var skissert i søknaden til Helsedirektoratet om økonomisk støtte.

Med utgangspunkt i ei klassifisering av landets kommunar frå år 2000 utvikla ved Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) gjorde vi eit utval av kommunar som skulle sikre at det aller meste av rurale område kom med. Denne NIBR-klassifiseringa opererer med fire kommunetypar: landsbygdkommunar; bygdebykommunar; distriktsbykommunar; større bykommunar. Det er stor overlapping, men ikkje samanfall, mellom kategorien *landsbygdkommunar* og gruppa *grissgrendtkommunar* som blei nytta i 2005-kartlegginga. *Bygdebykommunar* er kommunar med ein markert tettstad som Gol i Buskerud eller Bø i Telemark og eit større reint landsbygdsprega omland. I *distriktsbykommunane* er det eit markert større bysentrum innan dagpendlaravstand for folk som bur i kommunen. Dette sentret treng altså ikkje liggje i kommunen. Denne kategorien femnar derfor om så ulike kommunar som Kristiansand og Audnedal i Vest-Agder og Tromsø og Skånland i Troms. Den siste kategorien, *større bykommunar*, femnar om storbykommunane, men òg kommunar som er del av større konurbasjonar som Porsgrunn, Skien, Siljan, Bamle og Nome i Telemark eller Os, Sund, Fjell og Askøy i Hordaland som går inn i konurbasjonen med Bergen som tyngdepunkt. Etter denne klassifiseringa går heile 17 av kommunane i Akershus inn i Oslo-konurbasjonen. Berre seks Akershus-kommunar, alle klassifiserte som *distriktsbykommunar*, fell utanfor. (Sørli 2000.)

Dette utvida utvalet inkluderer, i tillegg til det gamle utkantutvalet, alle landets kommunar unntatt i alt 61 *større bykommunar*. Alt i alt vil då vår nye kartlegging femne om noko over 360 kommunar, men som likevel ikkje utgjør meir enn 50 % av det samla folketalet i landet, og altså om lag halvparten av elevane i grunnskulen. Sjølv sagt vil det òg i desse større bykommunane vere område der det blir lagt til rette for offentleg skyss av skuleelevar, men det vil i langt mindre grad enn i landet elles vere snakk om nedlegging av skular og med det eskalering av slik transport. 2005-kartlegginga demonstrerte klårt at reduksjonen i talet på grunnskular i perioden 1990-2005 var, relativt sett, vesentleg større i dei 141 grissgrendtkommunane enn i landet elles (Solstad 2009, s. 71), og den var opplagt minst i dei aller største byområda med stort sett tettstadbusing eller med korte avstandar mellom bydelar, drabantbyar eller større husklyngar. No vil det utan tvil vere mange elevar i desse områda som foreldra bringer til og hentar frå skulen jamvel om dei bur innanfor dei avstandane frå skulen som gjev rett til skuleskyss. Denne typen skuleskyss fell utanfor det som vi i denne undersøkinga har tatt mål av oss å kartleggje, nemleg den skyssen som kommunal – og statleg – skuleplanlegging pålegg foreldra og elevane. Etter *Opplæringslova* (§ 7-1) er grensene for rett til gratis skyss 2 km avstand heim – skule for elevar i 1. klasse og 4 km for klassestega 2-10.

Etter det vi her har greidd ut om, vil vi i denne kartlegginga skaffe oss tilgjenge til to datamateriale. For eit utval på om lag 140 grissgrendtkommunar vil vi kunne følgje endringar i skulestruktur frå 1980 fram til skuleåret 2014-15. For desse kommunane opnar den nye kartlegginga for at vi kan følgje endringar i skulestruktur frå fem-seks år før innføringa av NI i 1986 og i ein 35-årsperiode fram til 2015. Jamvel om NI var gjort gjeldande frå 1986, var det heilt fram til tidleg på 1990-talet slik at det i fordelingsnøkkelen for overføring av pengar frå stat til kommune blei tatt omsyn til rammetimetalet i kommunen, med andre ord til gjeldande skulestruktur (Berg 2000). Det økonomiske presset på kommunane om å stramme inn på skulebudsjettet kom ikkje for fullt før i 1992 då fordelingsnøkkelen i alt vesentleg baserte seg på såkalla objektive kriterium. Same året kom det ein ny kommunelov som mellom anna tok bort kravet om eige skulestyre i kvar kommune og ein eige etatssjef for skulesektoren. Alt før dette, i 1988, hadde endringar i skuleloven av 1969, opna for at kommunane lettare kunne følgje opp intensjonane i NI om meir å sjå tenesteytinga på grunnskulesektoren på linje med annan kommunal tenesteyting. På denne tida fekk altså kommunane eit sterkare økonomisk incitament for å leggje ned skular på same tid som dei fekk større politiske fridom til å gjere det (Rønning *et al.* 2003, s. 21-22).

Det andre datasettet gjeld endringar i skulestruktur for dei om lag 200 kommunane som ikkje er *større bykommunar* og heller ikkje går inn i gruppa av grissgrendtkommunar. Spørjeskjemaet til desse kommunane er identisk med det som blei nytta for oppfølgingskommunane.

Vi har her (sjå. neste punkt) nytta ein noko avkorta versjon av eit spørjeskjema som var utvikla for ti år sidan, men då for utfylling på papir. I nærverande prosjekt kunne vi derfor spare oss ein del ressursar som elles ville måtta gått med til utvikling av spørjeskjema.

Oppsummering. Det empiriske opplegget skal sikre eit best mogleg materiale innafor stramme økonomiske rammer for å kartleggje korleis skulestrukturendringar over dei siste 20-30 åra, drive fram av kommunale prioriteringar som igjen er ein konsekvens av nasjonale tiltak, har resultert i at fleire og fleire elevar i grunnskulen må ha skuleskyss, og til dels lang slik skyss. Vi vil operere med to datasett. Eitt *grissgrendt-* eller *utkantutval* på i utgangspunktet 141 grissgrendte kommunar som blir følgde opp frå 1980 fram til 2015. I det andre utvalet, som vi vil kalle *blandingsutvalet*, på over 200 kommunar, blir endringane i skulestruktur følgde opp over dei siste ti åra, altså frå 2005 fram til 2015. For begge utvala blir dessutan forventa endringar i skulestruktur for den nærmaste femårperioden kartlagde.

2.3 NÆRMARE OM 2015-KARTLEGGINGA AV UTKANTUTVALET (G-UTVALET)

I boka *Bygdeskolen i velstands-Noreg* (Solstad 2009, s. 56 ff) er det gjort greie for utviklinga av det spørjeskjemaet til kommunane som blei nytta i 2005-06. Den nye kartlegginga følgjer same opplegg, men går retrospektivt berre tilbake til der den tidlegare kartlegginga slutta, altså til 2005, og ikkje som i førre omgang tilbake til 1980. Eit par av dei tematiske områda for 2005-kartlegginga er ikkje tatt med i 2015-versjonen. Det gjeld spørsmål om lærarsituasjonen i kommunane og om eventuelle særlege kommunale tiltak overfor dei små skulane i kommunen. Spørsmåla i den nye versjonen av spørjeskjemaet femnar om følgjande tema:

- Utviklinga av skulestrukturen i kommunen i perioden 2005-2015.
- Vurderingar knytte til framtidig skulestruktur i eit femårsperspektiv, altså fram til 2020.
- Opplysningar om nedlagde skular etter 2005 som nedleggingsår, elevtal og avstand til ny skulestad.
- Faktiske forhold og vurderingar knytte til prosessane fram til vedtak om nedlegging/samanslåing av skular.
- Etablering av nye skular i kommunen dei siste fem åra, kommunale eller private.

Som Vedlegg 1 til denne rapporten følgjer den delen av 2005-spørjeskjemaet som i den nye kartlegginga er omarbeidd for elektronisk svaring. Denne nye QuestBack-versjonen følgjer som Vedlegg 2. Begge versjonane låg føre både på bokmål og nynorsk.

Omlegginga til elektronisk versjon kravde dels omfattande omarbeiding av ein del av spørsmåla. Ved at tabellariske spørsmål i papirversjonen som gav godt oversyn over komprimert informasjon, måtte tilpassast formatet til programvaren for QuestBack, kom spørjeskjemaet til å verke vesentleg lenger og meir uoversiktleg enn originalversjonen på papir, forhold som kan verke negativt på svarprosenten. Elles var det spesielt eitt problem som kanskje fekk nokre mottakarar av skjemaet til å avvise heile skjemaet. I eit enkelt innleiande spørsmål om namn på kommune, var det i programvaren lagt inn eit vilkår om at det i svarboksen berre skulle stå eitt ord. Når til dømes den ansvarlege for å fylle ut skjemaet for Rana kommune, faktisk skreiv «Rana kommune» i boksen og ikkje berre «Rana», eller det tilsvarander for «Øystre Slidre» blei skrive nettopp det, så godtok programmet ikkje utfyllinga. Dette forholdet blei ikkje oppdaga under utprøvinga trass i fem realistiske utrøvingar av det fullstendige skjemaet. Resultatet blei mange frustrerte telefonar, men, vil vi tru, i ei tid der personar og institusjonar blir bombarderte med enquêtar av ulike slag, skal det ikkje mykje til for at noko som skaper kluss, og som det heller ikkje er obligatorisk å svare på, blir lagt til side i ein travel kvardag. Vi fekk korrigert programvaren og informert om dette ved første purring og igjen ved andre purrerunde, men denne feilen kosta oss truleg ein del svar.

Tabell 1 Utkantutvalet. Deltakande kommunar i 2005-kartlegginga og i 2015 etter fylke. Tal og svarprosent (2015). Talet på skular i deltakande kommunar for 2005 og 2015. (Samla kommunetal i kvart fylke 2005 i parentes første talkolonne.)

Fylke Kode - Namn	Kommunetal 2005-utvalet (Alle kom.)	Talet på skular 2005	Kommunetal 2015-utvalet	Talet på skular 2015	Talet på svar frå 2015- utv	Svar- prosent 2015
01 Østfold	3 (18)	5	3	5	1	33
02 Akershus	1 (22)	3	1	1	1	100
04 Hedmark	6 (22)	19	6	18	4	67
05 Oppland	10 (26)	36	10	28	7	70
06 Buskerud	6 (20)	17	6	13	5	83
07 Vestfold	1(15)	2	1	2	0	0
08 Telemark	5 (18)	17	5	16	5	100
09 Aust-Agder	7 (15)	17	7	15	7	100
10 Vest-Agder	4 (15)	9	4	9	3	75
11 Rogaland	9 (26)	36	8	32	5	63
12 Hordaland	16 (33)	102	16	93	14	88
14 Sogn og Fjordane	10 (25)	36	10	35	7	70
15 Møre og Romsdal	16 (38)	64	15	53	10	67
16 Sør-Trøndelag	11 (25)	39	11	31	7	64
17 Nord-Trøndelag	8 (24)	15	7	11	6	86
18 Nordland	12(44)	48	12	39	11	92
19 Troms	13 (24)	38	12	31	10	83
20 Finnmark	3 (19)	10	3	11 ⁵	3	100
Fri-/privatskular		14 ⁶				
Heile landet	141	527	137 ⁷	443	106	77,4

Som Tabell 1 viser, fekk vi for dette utkantutvalet ein svarprosent på 77,4, medan vi for det same utvalet oppnådde 100 ved kartlegginga vinteren 2006. Noko av årsaken til denne vesentleg lågare svarprosenten kan nok liggje i dei forholda som her er nemnde, men truleg er klimaet i dag i landets kommunar generelt noko mindre gunstig for slikt arbeid enn det var for ti år sidan. Vi trur òg at postal gjennomføring med svar på papirversjon i dette tilfelle kunne gitt ein noko betre svarprosent. I svært mange tilfelle vil ikkje vedkomande i kommuneadministrasjonen med ansvar for å fylle ut skjemaet kunne gjennomføre oppgåva som ein samanhengande operasjon. For det første krev nokre spørsmål sjekking i arkiv eller at det må konfererast med kollegaer. For det andre vil det under svarprosessen kunne oppstå situasjonar som krev handling der og då. Jamvel om det teknisk er mogleg enkelt å logge seg ut av spørjeskjemaet og så logge seg inn igjen når tida tillèt, trur vi dette blir opplevd å vere meir krevjande enn berre å leggje eit papirskjema til side inntil vidare.

⁵ Dette gjeld etablering av ein privat skule av språkpolitiske grunnar på ein stad med kommunal skule.

⁶ I 2005 blei fri-/privatskulane halde for seg. I 2015-kolonna er eventuelle privatskular inkluderte i talet for skular i kvar kommune og kvart fylke.

⁷ Desse fire kommunane i 2005-utvalet er i perioden 2005-2015 blitt samanslegne med grannekommune: Ølen i Rogaland; Tustna i Møre og Romsdal; Mosvik i Nord-Trøndelag; Bjarkøy i Troms.

I siste purrerunde vende vi oss direkte til «skulefagleg ansvarleg» på kommunenivået med namn og tittel (skulesjef, kultur- og oppvekstsjef, rådmann, konsulent etc.) og med kopi til rådmann (namn og tittel). Dette blei gjort fordi vi fann at i nokre tilfelle syntest ikkje den interne kommunikasjon å ha verka tilfredsstillande ved generell adressering til kommunens postmottak, den e-postadressa som blei nytta ved første utsending. Denne «stunten» gav bra utteljing.

Vi la elles vekt på informative og formelt gode introduksjonar til spørjeskjemaet (sjå vedlegga), på at kommunane fekk skjemaet på den målforma (bokmål eller nynorsk) som den enkelte kommune nytta, og på kontinuerleg å vere til stades for å svare på spørsmål frå respondentar som kom inn gjennom e-post eller telefon. Vi fekk i alt om lag 50 slike førespurnader frå kommunar som ville svare, men lura på eitt eller anna. Feilen med svarboksen for kommunenamn, blei oppdaga på denne måten. Det kom då òg svar frå dei aller fleste av desse kommunane. Men i nokre få tilfelle var budskapet over telefon eller på e-post kort og godt at kommunen ikkje kunne prioritere å bruke tid på eit slikt spørjeskjema slik arbeidssituasjonen var i kommuneadministrasjonen. Men dei fleste som valde ikkje svare, tok nok ikkje slik kontakt over telefon eller e-post.

Etter dette vil vi i analysane for om lag tre firedelar av kommunane i 2005-utvalet, altså for godt over 100 grissgrendtkommunar, kunne følgje korleis skulestrukturen har endra seg frå 1980 fram til 2015.

2.4 NÆRMARE OM KARTLEGGINGA AV BLANDINGSUTVALET (B-UTVALET)

Slik det er gjort greie for i pkt. 2.1 ovanfor, femnar dette materialet om alle kommunar som ikkje er definerte som *større bykommunar* i NIBR-klassifiseringa frå 2000, då med unntak av dei kommunane som går inn i utkantutvalet. Alle «storbykommunane» er å finne i følgjande fylke, talet på «storbykommunar» i parentes: Østfold (7), Oslo (1), Akershus (16), Buskerud (2), Vestfold (12), Telemark (5), Rogaland (8), Hordaland (5) og Sør-Trøndelag (5). Med andre ord vil dette B-utvalet saman med G-utvalet inkludere **alle** kommunane i dei 10 fylka der det ikkje er slike *større kommunar*, nemleg i fylka Hedmark, Oppland, Aust-Agder, Vest-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark.

Prosedyrane for å hente inn data frå dette B-utvalet er identisk med det som galdt G-utvalet. Slik tilfellet var for G-utvalet, varierer svarprosenten ein god del frå fylke til fylke. Om ein ser bort frå Vestfolk med berre to einingar, ligg dei to lågaste svarprosentane på høvesvis 56 (Finnmark) og 58 (Troms), medan dei to fylka der kommunane har vore mest villige til å bruke tid på spørjeskjemaet, har svarprosentar på høvesvis 100 (Aust-Agder) og 90 (Rogaland). Om ein ser desse to delmateriala under eitt, er det vanskeleg å sjå noko mønster i svartendensane. Aust-Agder med 100 % svar i begge datasetta skil seg likevel ut, og i andre enden av skalaen kjem Østfold med berre litt over halvparten så høg svarprosent (55). Elles varierer svarprosentane for det samla 2015-materialet (kolonnen lengst til høgre i Tabell 2) mellom 63 (Finnmark) og 84 (Buskerud).

Tabell 2 Blandingsutvalet (B-utv.) Deltakande kommunar i 2015 etter fylke. Tal og svarprosent for B-utv. separat og for alle deltakande kommunar 2015. (For dei ti fylka med gråtone i tabellen er alle kommunane med som ikkje er i G-utv. Altså: B-utv.+A-utv.=Alle)

Fylke Kode Namn	Kommu- netal B-utv. 2015	Alle fylkets kommunar 2015	Talet på kom. i U-utv.	Talet på svar frå B-utv.	Svar- prosent B-utv.	Svarprosent for U-utv. og B-utv. samla
01 Østfold	8	18	3	5	63	55
02 Akershus	5	22	1	3	60	67
04 Hedmark	16	22	6	10	63	64
05 Oppland	16	26	10	14	88	81
06 Buskerud	13	21	6	11	85	84
08 Vestfold	2	14	1	1	50	33
07 Telemark	8	18	5	5	63	77
09 Aust-Agder	8	15	7	8	100	100
10 Vest-Agder	11	15	4	8	73	73
11 Rogaland	10	26	8	9	90	78
12 Hordaland	13	33	16	9	69	79
14 Sogn & Fjordane	16	26	10	12	75	73
15 Møre & Romsdal	21	36	15	16	76	72
16 Sør-Trøndelag	9	25	11	6	67	65
17 Nord-Trøndelag	16	23	7	13	81	83
18 Nordland	32	44	12	24	75	80
19 Troms	12	24	12	7	58	71
20 Finnmark	16	19	3	9	56	63
Heile landet	232	427 + 1 ⁸	137	170	73,3	74,8

2.5 VURDERING AV DATAMATERIALET

For det 106 kommunar store utkantutvalet er svarprosenten på 77,4 vesentleg dårlegare enn den på 100 som blei oppnådd ved første gangs kartlegging for desse kommunane. Dette jamvel om 2005-spørjeskjemaet på to punkt var meir krevjande. For det første gjekk det retrospektivt vesentleg lenger tilbake i tid, nemleg heile 25 år til 1980, medan denne nye kartlegginga ber om data og vurderingar som ikkje ligg meir enn 10 år tilbake. For det andre var 2005-spørjeskjemaet tematisk sett markert lenger (jfr. pkt 2.3). Slik vi alt har peika på i pkt. 2.4, er det likevel fleire forhold som kan ha medverka til denne noko dårlegare svarprosenten. Det er for det første truleg generelt eit meir krevjande klima for innhenting av slike data i dag enn for ti år sidan, noko som særleg kan slå ut når det som her dreiar seg om spørjeskjema som krev at respondentane ikkje kan svare berre ut frå kunnskap dei utan vidare sit inne med, men må inn i arkiv, konferere med kollegaer eller gjere begge delar. For det andre kan det synest som at opplegg for elektronisk svaring kanskje er generelt meir utfordrande ved denne typen kartleggingar. Endeleg, for det tredje, spela tekniske feil eller uhell ved QuestBack-opplegget kanskje òg ei viss negativ rolle for svarprosenten.

⁸ Oslo kommune.

Svarprosenten er, som ein kanskje kunne vente ut frå tematikken i spørjeskjemaet, noko høgare for G-utvalet enn for B-utvalet, høvesvis 77,4 og 73,3, men denne skilnaden på 4 % er ikkje større enn at denne kunne ha kome på slump frå to univers med same svartendens⁹. Det synest heller ikkje å vere noko mønster i svartendens til dømes etter landsdel eller etter storleiken på kommunen. Ei sjekking av svartendens for det samla 2015-materialet etter ei deling av landet i tre landsdeler, gav følgjande resultat:

Østlandet (fylka Østfold, Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark): 72,0 %.

Sør- og Vestlandet (Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, og Møre og Romsdal): 77,7 %.

Trøndelag og Nord-Noreg (Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark): 73,8 %.

Også desse skilnadene landsdelane imellom ligg godt innanfor slumpen (jfr. fotnote 9). Vi kan likevel ikkje sjå bort frå at materialet kan bli tendensiøst i forhold til viktige forhold for kartlegginga. Til dømes vil det nok vere slik at arbeidet med å fylle ut skjemaet vil vere meir tidkrevjande for kommunar med mange skulenedleggingar. Ein negativ korrelasjon mellom svarprosent og lengda på spørjeskjemaet er velkjend (Oppenheim 1992). På den andre sida kan det vere slik at kommunar med ein eller fleire nedlagde skular ser undersøkinga som meir viktig og interessant, og såleis ønskjer å svare. Ut frå dei mange samtalane med dei som var sette på oppgåva med å fylle ut skjemaet, var inntrykket at tematikken blei sett på som relevant og viktig, og at arbeidet med å svare blei tatt seriøst. Det var då òg derfor dei ønskte å avklare spørsmål slik at skjemaet skulle bli fylt ut tilfredsstillande. Vi vil tru at det meir var tilfeldige, situasjonsbestemte forhold ved den enkelte kommuneadministrasjon som var avgjerande for om spørjeskjemaet blei svara på eller ikkje, heller enn saklege forhold som har med innhaldet i spørsmåla å gjere og som såleis kunne gjere nettoutvalet skeivt for aktuelle variablar i analysane.

Svarprosentar på rundt 75 for så vidt krevjande spørjeskjema som det her er tale om til norske kommunar, må karakteriserast som tilfredsstillande. Til samanlikning kan nemnast at i ei kartlegging for få år sidan av korleis kommunane arbeidde med 17-mai-feiringa, blei det nytta eit spørjeskjema av om lag same lengd som vårt. Svarprosenten var her berre på 47 (Botvar og Holberg 2012). I ei kartlegging som Helsedirektoratet stod bak, men som blei gjennomført av «tnsgallup» i 2009, over personellsituasjonen innan kommunal helsesektor, var svarprosenten 73 (Helsedirektoratet, udatert), altså om lag som for vår kartlegging.

Konklusjon. Etter ei samla vurdering vil vi hevde at det datatilfanget som vi har til rådvelde, er av rimeleg bra kvalitet. I denne kartlegginga er det ikkje nytta tilfeldig utval frå definerte univers. Det blir operert med to ulike delunivers eller «utval» frå totaluniverset «norske kommunar», nemleg eit *grissgrendtunivers* som i utgangspunktet var dei 141 kommunane som stetta kravet om at ikkje meir enn 30 % av innbyggjarane budde på tettstader med meir enn 200 innbyggjarar. Dette vil vi omtale som *G-utvalet* eller *grissgrendtutvalet*. Netto G-

⁹ Kji-kvadrat-test for å sjekke om skilnadene mellom svarfrekvensane for (1) dei tre landsdelane og for (2) dei to utvala, viste at ingen av skilnadene var større enn slumpen ville tilléte.

utval for våre analysar er då på 110 kommunar, nemleg alle grissgrendtkommunane som svara både på kartlegginga i 2005 og 2015. Det andre «universet» eller delutvalet vil vi omtale som eit *blandingsunivers*, *B-utvalet*. Dette er alle norske kommunar som ikkje fell inn under kategorien «større bykommunar» og som heller ikkje er med i grissgrendtutvalet. Nettoutvalet for analysar er her på 170 kommunar (Tabell 2).

Slik vi har sett, er alle kommunane i desse deluniversa inviterte til å delta i kartlegginga. Dei materiala vi sit att med, om lag tre av fire kommunar i kvart av deluniversa, er altså ikkje tilfeldige delmengder ut frå statistiske utvalsprosedyrar, men slik vi har argumentert for ovanfor, vil vi rekne nettoutvala som rimeleg representative for dei to aktuelle deluniversa. På formelt statistisk grunnlag ligg det ikkje til rette for statistisk signifikansprøving. I nokre tilfelle vil vi likevel kunne gjere slik prøving som då ikkje gjev grunnlag for annan konklusjon enn til dømes at skilnaden mellom to grupper for samanlikning er større (eventuelt mindre) enn den som kunne ha inntreft på slump om gruppene for samanlikning var frå univers med same verdi for den/dei aktuelle variabelen/-lane. Slik signifikansprøving kan likevel, slik Godske (1966) har peika på, vere til noko hjelp for å vurdere kva vekt som kan leggjast på empiriske funn.

3 SKULESTRUKTURUTVIKLINGA I GRISSGRENDE KOMMUNAR SIDAN 1980-TALET

3.1 INNLEIING

I dette kapitlet vil vi kunne følgje endringane i skulestruktur over 35 år for dei kommunane som i særleg grad er karakteriserte som grissgrendte eller spreittbygde. I mange av desse kommunane har det over denne perioden gått føre seg store demografiske endringar, oftast med redusert folketal for kommunen under eitt, men ikkje minst slik at skulekrinsane med lågt folketal og mest spreitt busetting er blitt aller mest råka av avfolking. Svært ofte er det då òg slik at uttynninga av folk i slike kommunar, og aller mest i dei mindre grendene i desse kommunane, har vore sterkast for dei yngre årsklassene, det vil seie for vaksne i barneproduktiv alder og følgjeleg for unge i skulepliktig alder. I ein del tilfelle resulterer slike prosessar i at elevgrunnlaget i skulekrinsar smuldrar bort og skular må leggjast ned av, om vi vil, naturlege grunnar. Men, som vi vil sjå, omfanget av skulenedleggingar i denne lange perioden som vi her kan følgje utviklinga for, er langt større enn det som har med slike demografiske endringar å gjere.

Vi vil først sjå på sjølve endringa i skulestrukturen for desse grissgrendtkommunane, først og fremst ved å presentere korleis talet på dei ulike typar grunnskule har endre seg for kvar femårsbolc frå 1980 til 2015. Ved at vi òg har informasjon om kva forventningar det på kommunenivået er for utviklinga dei nærmaste fem åra, vil vi kunne seie noko om sannsynlege endringar fram til 2020. Respondentane skulle i tillegg rapportere om kva grunngevinga var for den aktuelle forventa utviklinga, der mellom anna vurderingar som gjeld lange skulereiser kjem inn. Her kan det vere av spesiell interesse å sjå om vurderingane i 2015 skil seg frå dei som var rådande ti år tidlegare. Så vil vi leggje fram data på kva som kjenneteiknar dei nedlagde skulane med omsyn til elevtal nedleggingsåret og avstand til den nye skulen som elevane soknar til etter nedlegginga. Er det slik at nedlegging kan ramme stadig større bygdeskular eller skular der avstanden til aktuell grunnskule blir akseptert som stadig lenger, slik vi kunne sjå indikasjonar på alt i 2005-kartlegginga? (Solstad 2009, s. 156.) Endeleg vil vi sjå på kva som blei rekna som dei viktigaste grunnane for dei kommunale vedtaka om nedlegging. Også i denne samanhengen er det interessant å finne ut om slike grunngevingar har endra seg over tid.

3.2 ENDRINGAR I SKULESTRUKTUR I PERIODEN 1980-2015

Det går av Tabell 3 fram at talet på grunnskular i dag er vesentleg lågare enn det var 35 år tidlegare. Faktisk er det i desse grissgrendtkommunane ein reduksjon på nærmare 200 skular frå 1980 fram til 2015. I dei første fem åra som oversikta femnar om, var det berre små endringar i talet på skular. Det blei lagt ned ni barneskular, men på same tid auke talet på kombinerte skular frå 161 til 164 slik at det samla skuletalet berre blei redusert med seks, altså om lag berre ein nedlagd skule i året for alle desse 110 kommunane. Vi var då heilt på slutten av ein periode som starta om lag 1970 ved at det til mange barneskular blei lagt eit ungdomssteg, altså ein periode der ungdomssteget av grunnskulen blei desentralisert slik at omfanget av skuleskys for ungdomskuleelevane faktisk gjekk litt ned.

Dette var før innføringa av nytt inntektssystem for kommunar og fylkeskommunar som blei vedtatt i 1985 og gjort gjeldande frå og med 1986. Fram til 1986 var det slik at kommunane fekk refundert frå staten som øyremerkte løyvingar vesentlege kostnader ved den kommunale drifta av grunnskulen. For den type kommunar som dette grissgrendtutvalet av kommunar femnar om, kunne desse øyremerkte midlane langt på veg dekkje dei samla kommunale utlegga til skuledrifta, og i nokre tilfelle vel så det (Solstad 1978, s.126ff).

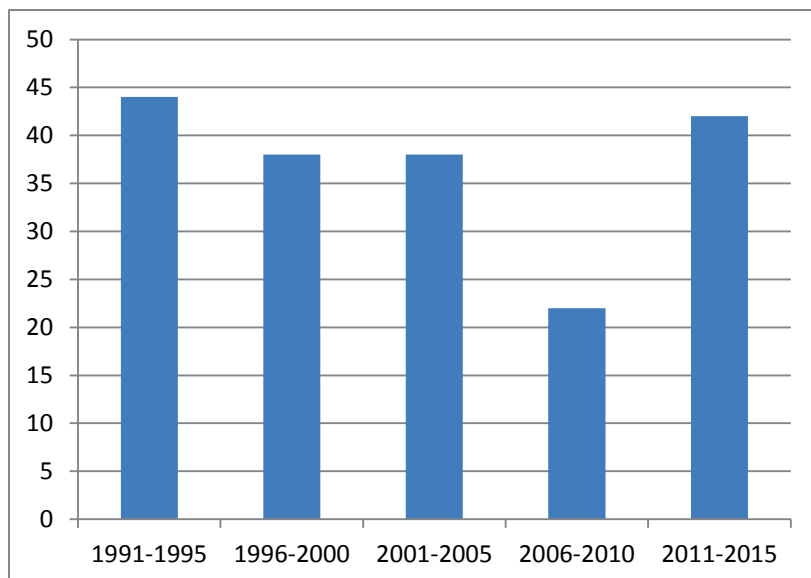
Men frå 1985, og særleg markert frå 1990, ser vi ein jamn og markert nedgang i talet på skuleeiningar i desse grissgrendtkommunane. I nokre få tilfelle kan reine barneskular eller reine ungdomsskular vere blitt organiserte som kombinerte skular ved at ein barneskule og ein ungdomsskule på same staden er blitt slegne saman. I tilfellet Hurdal kommune i Akershus var det til dømes fram til for få år sidan to reine barneskular og ein rein ungdomsskule, alle lokaliserte sentralt i bygda. Her blei det så bygd eit nytt skulekompleks som femna om alle grunnskuleelevane i kommunen, men utan at behovet for skuleskyss auka monaleg.

Tabell 3 viser at det først og fremst er reine barneskular som er lagde ned. Når det gjeld reduksjonen i talet på kombinerte barne- og ungdomsskular frå 1990 og utover, så hengjer denne saman med at ungdomssteget ved slike skular igjen er blitt sentralisert til ein rein ungdomsskule eller, kanskje meir vanleg, til ein annan kombinert skule i kommunen. Reduksjonen i talet på reine ungdomsskular heng saman med at nokre slike skular er konverterte til kombinerte barne- og ungdomsskular slik at elevar frå ein eller fleire barneskular no må ha den same skyssen som alt var etablert for ungdomsskuleelevane frå dei aktuelle barneskulekrinsane.

Tabell 3 Grunnskuleutviklinga i grissgrendte kommunar i perioden 1980-2015. Talet på skular etter skuletype. Tala i parentes for åra 2005 og 2015 gjeld private skular, men inngår i hovudtala.(Vedlegg 1, spm. 2; Vedlegg 2, spm. 3-6.)

År	Reine barneskular	Komb. b- og u-skular	Reine ungdomsskular	Alle skular
1980	311	161	27	499
1985	302	164	27	493
1990	274	170	26	470
1995	239	167	24	430
2000	219	166	24	409
2005	195 (15)	157 (8)	25 (1)	377 (24)
2010				
2015	155 (22)	135 (17)	22 (3)	312 (42)

I Tabell 3, som byggjer på kommunane sine opplysningar om alle eksisterande skular på dei alle aktuelle tidspunkt, manglar data for 2010 sidan dette årstalet ikkje var inkludert i 2015-skjemaet.



Figur 3 Nedlagde skular etter år. Tal på nedlagde skular i grissgrendtkommunane for kvar femårsperiode frå 1990 til 2015. (Vedlegg 1, spm. 4; Vedlegg 2, spm. 10-11)

Figur 3, som baserer seg på ei oppstilling over alle nedlagde skular i kvar kommune, gjev eit klårare bilete av skulenedleggingane over tid i desse kommunane. Med unntak av femårsbolken 2006-2010 gjekk talet på grunnskular, og då i dei aller fleste tilfelle barneskular, ned med om lag 40 einingar i kvar femårsbolke. Den noko reduserte nedleggingstakta frå 2005 kan ha samband med at det i valkampen før stortingsvalet i 2005 frå den raud-grøne sida blei lova ei styrking av økonomien for distriktskommunane, noko som vel i nokon mon blei følgt opp etter valsigeren i 2005 (St.meld. nr. 21[2005-2006]). I tillegg var det rektorar som i 2005-kartlegginga peika på at ein lova betre kommuneøkonomi var grunn til at dei meinte skulen deira ville berge seg gjennom dei neste fem åra, altså fram til 2010 (Solstad 2009, s. 82). Kor som er, i denne første femårsbolken etter dette regjeringsskiftet var talet på nedlagde skular i desse over hundre grissgrendtkommunane berre om lag halvparten av talet for kvar av dei tre førre femårsperiodane. Men frå 2010 er nedleggingstakta tilbake på sitt tidlegare nivå. Vi skal sjå litt nærmare på om denne intensiveringa av nedleggingsaktiviteten blir forventa å halde fram mot 2020.

3.3 FORVENTNINGAR TIL SKULESTRUKTURUTVIKLINGA FRAM TIL 2020

Tabell 4 viser kva forventningar skulefagleg ansvarleg på kommunenivået hadde for utviklinga av skulestrukturen i sin kommune dei nærmaste fem åra, altså høvesvis for periodane 2006-2010 og perioden 2016-2020. I denne tabellen er berre dei skulane som hadde meir enn ein skule rapporteringsåret tatt med, altså dei kommunane som det kunne vere mogleg å leggje ned skular i. Realismen i forventningane kan vi i nokon mon sjekke for den første perioden. Av dei 92 kommunane i nettoutvalet som svara på dette spørsmålet i 2005 og som framleis hadde skular å leggje ned, vurderte 20 kommunar (22 %) det slik at det i femårsperioden fram til 2010 ville bli lagt ned éin eller fleire skular i kommunen. Av Figur 3 går det fram at det i desse kommunane faktisk blei lagt ned 22 skular i perioden. I dei fleste kommunane vil det nok vere snakk om éi nedlegging om gongen, men ved større omstruktureringar i enkelte kommunar kan det bli lagt ned både to og tre skular i ein og

same prosess. Forventninga i 2005 om nedleggingar i 20 kommunar fram mot 2010 var ikkje langt frå det som faktisk kom til å skje.

Tabell 4 Forventa skulestruktur om fem år etter rapporteringsåra 2005 og 2015 for kommunar med meir enn éin skule rapporteringsåret. Grissgrendtutvalet. Prosentar. (Vedlegg 1, spm. 3a, Vedlegg 2, spm. 7)

Rapporteringsår	Som no	Truleg nye skular	Truleg nedlagde skular	Truleg både nye og nedlagde skular	Talet på kommunar
2005	78,3	0	18,5	3,3	92
2015	38,1	2,4	52,4	7,1	86

Det går vidare av Tabell 4 fram at for perioden 2016-2020 ser nærmare to av tre skulefagleg ansvarlege i kommunar som har skular å leggje ned, det slik at det ville kome ei eller fleire nedleggingar i nærmaste femårsbolken. Vi slår då saman kategoriane «nedlagde» og «både nye og nedlagde» i Tabell 4 ut frå det resonnement at «nye» skular i slike kommunar i regelen vil vere ei omorganisering som òg femnar om nedlegging av skular. Unntaka vil vere dei relativt få tilfelle der kommunal skule blir nedlagt og «ny» privatskule, oftast ein Montessori-skule, kjem i staden.

Om realismen i forventningane for den nye femårsperioden er om lag den same som ti år tidlegare, kan ein etter dette rekne ein klår taktauke når det gjeld skulenedleggingar i typisk grissgrendte kommunar i åra som kjem. Eit interessant spørsmål i denne samanhengen er då om det over den tiårsperioden som er gått mellom dei to kartleggingane, er komne inn nye vektleggingar med omsyn til korfor nedleggingane ventast i så stort omfang. Er omsynet til kommunal budsjettbalanse endå meir avgjerande enn før? Blir det ikkje lenger sett på som så farleg om skulereisa blir lang? Og har kanskje foreldra tapt trua på at den fådelte skulen på heimstaden kan gje gode nok læringsvilkår jamført med den store, oftast fulldelte, skulen i kommunesentret? Tabell 5 søker å gje svar på slike spørsmål. Som Tabell 4 bygg òg denne tabellen på svara frå dei kommunane som skulenedleggingar enno er aktuell for.

Tabell 5 viser svarfordelingane på spørsmålet til kommunenivået om kva den eller dei to viktigaste grunnen/-ane var for at skulestrukturen var forventa å bli uendra i komande femårsperiode, eventuelt at det ville bli éin eller fleire nedlagde skular¹⁰. Prosenttala i tabellen kan altså ikkje summerast opp horisontalt til 100. Ved begge kartleggingstidspunkta kryssa kommunane av for dei to viktigaste momenta som dei trudde ville vege tyngst for at kommunepolitikarane ville halde oppe, eventuelt endre på skulestrukturen i kommunen. I

¹⁰ I spørjeskjemaet blei det operert med to moglege grunngevingar i tillegg til dei som er tatt med i tabellen, nemleg «nye boligområde» og «etablering av fri-/privatskule på staden». Berre svært få respondentar nytta desse svaralternativa. I tillegg blei det operert med eit ope alternativ, «annan grunn» som mange kommunar responderte på (sjå Tabell 5 nedanfor). Nokre slike blir trekte inn i teksten.

gjennomsnitt var det 1,7 avkryssingar per kommune. Det er sjølvsagt viktig å ha *in mente* at tabellen verken viser kva for omsyn kommunepolitikarane faktisk la vekt på, og endå mindre kva foreldra eigenleg meinte var viktig på dei to tidspunkta, berre kva «skuleansvarleg» på kommunenivået trudde politikarane ville kome til å vektlegge. Vi trur likevel at dei svara på desse hypotetiske spørsmåla kan gje indikasjonar på rådande argument og kva som det var *comme il faut* så vel for skulebyråkratar, kommunepolitikarar og foreldre å meine om skulestruktur på dei to tidspunkta 2005 og 2015.

Tabell 5 Viktigaste grunnar for forventa skulestruktur etter forventa skulestruktur om fem år og rapporteringsår. Prosent kommunar som har kryssa av for kvar oppgjeve grunn. (Vedlegg 1, spm. 3a,b; Vedlegg 2, spm. 7 og 8.)

Forventa skulestruktur 2010/2020	År for rapport	Lågt elev-tal	For lang skule-reise	Betre ped. tilbod	Kom-mune-økon.	Ønske frå foreldr.	Nye bustad-felt	Etbl. av privat skule	Annan grunn	Tal på kom.
Som no	2005	12,6	49,3	15,5	22,5	49,3	2,8	0	21,1	71
	2015	13,3	46,7	6,7	30,0	26,7	3,3	0	30,0	30
Éin eller fleire nedlagde skular	2005	55,0	5,0	25,0	50,0	12,5	5,0	5,0	5,0	20
	2015	68,0	4,0	34,0	60,0	6,0	6,0	6,0	10,0	50

Når det frå kvar tredje kommune i 2015 blir rapportert at kommuneøkonomien er viktig for *status quo* når det gjeld skulestruktur, er det truleg ikkje fordi det ikkje reint bedriftsøkonomisk ville vere moglege innsparingar med å leggje ned skular, men snarare at krav om ny skule eller re-etablering av nedlagd skule ikkje er realistisk grunna kommunal økonomi. Likeeins kan premissane for å trekkje fram tru på betre pedagogisk tilbod som grunn til uendra skulestruktur vere ulike frå kommune til kommune. Ein kan anten meine kan ein meine at gjennomført sentralisering har gitt kommunen pedagogisk sett gode skular, eller ha det syn at dei små skulane som enno måtte vere, sikrar ungene gode vilkår for læring.

Når det gjeld grunngevingane for ingen endringar i skulestruktur, er det både i 2005- og 2015-kartlegginga tydeleg at «nedlegging gir for lange skulereiser», blir sett på som viktig grunn til å tru på ein stabil skulestruktur dei nærmaste fem åra. Det synest altså klart å vere ei grense for kor langt det er akseptabelt for elevane å bli busa, eller kor lang og tidkrevjande skuleskyssen bør vere. Ikkje minst der det kan vere tale om bruk av både båt og bil, vil bruken av tid kunne vere meir avgjerande enn sjølve lengda på reisa. «Ønske frå foreldre» om framleis å ha sin lokale skule, synest òg i mange kommunar å vere ein brems på vidare skulenedleggingar. Men her har det skjedd ei markert endring i vektlegginga frå 2005 til 2015. Medan halvparten av kommunane i 2005 rapporterte at omsynet til foreldreønske talde for inga nye skulenedleggingar i komande femårsperiode, galdt dette berre litt over kvar fjerde kommune i 2015. Dette kan kanskje tolkast som at fagbyråkratar på kommunenivå i 2015 oppfattar det slik at fleire foreldre no er meir skeptiske enn tidlegare til at dei små skulane kan «levere» god nok kvalitet. Ei slik tolking blir òg sannsynleggjort av at prosentdelen som ser på gjeldande skulestruktur som garantist for det gode skuletilbodet på tiåret frå 2005 til 2010 er blitt meir enn halvert, frå over 15 til under 7 prosent.

Svarmønsteret i Tabell 5 for kommunane som ventar nedleggingar av skular, er enklare å tolke. Svaralternativet «Lågt og minkande elevtal» får både i 2005 og 2015 flest avkryssingar, men med «Omsynet til kommunal økonomi» hakk i hæl. At grunngevinga om lågt elevtal for å tru på ytterlegare nedleggingar kjem endå sterkare i 2015 enn i 2005, høvesvis 68 og 55 prosent, kan tolkast som at kalibreringa av omgrepet «lågt elevtal» kanskje er på glid oppover, altså til dømes at ein tidlegare såg på 20 eller færre elevar som «lågt» medan no er «lågt» elevtal alt under 30. Dette skal vi kome tilbake til. Omsynet til kommunale budsjett synest òg å bli vektlagt endå meir som grunn for skulenedlegging/ar fram mot 2020 enn for femårsperioden 2005 til 2010. «For lang skulereise» og «Ønske frå foreldre» blir ikkje av kommunenivået halde fram som særleg frekvente grunnar for skulenedleggingar.

Det synest i 2015 å vere meir vanleg på kommunalt hald enn det var i 2005 å argumentere fram skulenedleggingar ut frå trua på eit betre pedagogisk tilbod ved ein større skule. Medan denne grunnen for skulenedlegging blei halde fram som viktig av 25 % av kommunane i 2005, gjaldt dette 34 % ti år seinare. Desse endringane i prosenttala for «nedleggingskommunane» kan vi òg sjå i samanheng med tala for «som no»-kommunane, både for momenta «ønske frå foreldre» og «betre pedagogisk tilbod». Alt i alt tyder desse tala på at argumentasjonen frå ein del hald, mellom anna frå Utdanningsdirektoratet, om at små skular ikkje gjev gode nok vilkår for skulefagleg læring, har fått eit visst gjennomslag. Analysar av nasjonale prøver, mellom anna av Bonesrønning og Iversen (2010), og dei populære meta-analysane til Hattie (2009), blir tatt til inntekt for dette syn, som likevel ikkje får støtte frå forskning som spesielt rettar seg mot vilkåra for læring i store og små skular. Det er spesielt merkeleg og kritikkverdig at Hattie sitt materiale blir trekt inn i denne samanhengen, ikkje minst av den profilerte pedagogprofessoren Thomas Nordahl (mellom anna i NRK Dagsrevyen april 2013). Hattie si generalisering om ein viss positiv korrelasjon mellom skulestorleik og læring hos elevane byggjer på forskning på amerikanske vidaregåande skular («high schools») som varierer i storleik frå to-tre hundre til fleire tusen elevar, og gjeld forskning som er klart irrelevant for norsk grunnskule (Hattie 2009, s. 79-80; Solstad 2013). Når det gjeld norsk grunnskule, og då særleg barnesteget, hadde det vore meir relevant å referere til Hattie sine meta-analysar over forskning på skulefagleg læring i høvesvis fådelt eller fulldelte («multi-grade»/«single-grade») klasser. Her byggjer Hattie på studiar som er relevante for grunnskule, og konkluderer med at når det gjeld læring i teorifag, kan det vere hipp som happ kva for klasseromsorganisering som er best, aldersreine eller aldersblanda klasser som i den norske fådeltsskulen.

Det økonomiske argumentet for skulenedleggingar blir halde fram som viktigaste eller nest viktigaste grunn for skulenedlegging av endå fleire kommunar i 2015 (60 %), enn i 2005 (50 %). Det kan synest som om trong kommunal økonomi i grissgrendte kommunar kan kome til å bli ei endå sterkare drivkraft til sanering av skular i åra som kjem enn det var dei første 10-20 åra etter innføringa av det nye inntektssystemet i 1986. Om realismen i prognosane for nærmaste femårsperiode i denne kartlegginga er like treffsikre som dei vi såg for 2005-kartlegginga, blir det i framtida ikkje mange ungar i typisk norsk landsbygd som vil kunne gå eller sykle til og frå skulen.

Som det går fram av Tabell 5, var det mange kommunar som valde «annan grunn» som det eine av sine to moglege viktige grunnar for sannsynleg skulestruktur om fem år, uendra eller nye nedleggingar. Av «som no»-kommunane nytta om lag kvar fjerde kommune høvet til slik

å gje uttrykk for annan viktig grunn enn dei sju som ut frå forprøvingane var tatt med i spørjeskjemaet. Fleire kommunar på begge kartleggingstidspunkta kom i kommentarboksen med utsegner som «Vi har ikkje fleire skular å leggje ned», «Eneste skole i kommunen» og «Vedtatt én skole fra aug. 2015», alle gode grunnar for at det ikkje er fleire skulenedleggingar i sikte (jfr. fotnote 10). Den dagsaktuelle debatt om ny kommunestruktur har i 2015-kartlegginga opna for kommentarar som «Om samanslåing [med grannekommune] kan det vere eit alternativ med felles ungdomsskule for desse kommunane», eller berre kort og godt «Kommunesamanslåing». Slike kommentarar kan tyde på at ei eventuell gjennomføring av omfattande kommunesamanslåingar, vil kunne bane veg for ytterlegare strukturrasjonaliseringar, som det vel må kunne kallast, på grunnskulesektoren med endå meir omfattande skyssordningar som ein av konsekvensane.

I 2005-kartlegginga hadde vi òg tilgjenge til data frå *skulenivået* for dei skulane som enno var i drift. Her kom det fram at i skulenivået sine vurderingar blei trong kommuneøkonomi langt oftare halde fram som eit trugsmål mot skulane sin vidare eksistens i eit femårsperspektiv enn tilfelle var frå kommunalt nivå. Når det gjeld vurderinga av kommunal økonomi, eller mangel på slik, som viktig grunn for å legge ned skular, synest kommunenivået i dag å vere om lag der skulenivået var ti år tidlegare.

Vi har i denne bolken dokumentert korleis ein på kommunenivået, har vurdert skulestrukturutviklinga nokre år fram i tid og på kva grunnar det blei gjeve for det aktuelle synet. Forventningane i 2005 om utviklinga fram mot 2010 syntest å vere rimeleg realistiske. Når det så i 2015 frå kommunenivået blir forventa ein vesentleg høgare nedleggingstakt for femårsperioden 2016-2020 enn tilfelle var for perioden 2006-2010, må hovudkonklusjon her bli at vi, iallfall når det gjeld grissgrendtkomunar, i dei nærmaste åra må rekne med skulenedleggingar i ein noko høgare takt enn den som vi har hatt dei siste ti åra. Truleg vil slike nedleggingar òg kunne gjelde noko større skular enn det som til no har vore vanleg, og kanskje dessutan skular som har større avstand til aktuell granneskule for samanslåing. Eventuelle kommunesamanslåingar kan i enkelte område opne for skulenedleggingar som til no har blitt hindra av kommunegrensene. I alle fall synest det klart at det i spreittbygde kommunar vil bli færre og færre grunnskuleelevar som kan ta seg fram til og frå skulen til fots eller på ski, spark eller sykkel.

Vi skal no sjå nærmare på dei opplysningane om elevtal, skysslengder og grunnar for nedleggingsvedtak knytte til dei enkelte skulane som faktisk er blitt lagde ned i perioden 1990 til 2015. Slike analysar vil mellom anna gje oss eit noko meir presist bilete av korleis mange elevar grunna skulenedleggingar ikkje berre blir fråtatt den daglege mosjon som det kan vere å ta seg fram til og frå skulen for eigen maskin, men òg korleis skulereisa for mange vil måtte stele av fritida til dei unge og såleis kunne redusere både tid og overskot til leik, skulearbeid, fritidsaktivitetar og sosialt samvær elles etter skuletida.

3.4 KJENNETEIKN VED DEI NEDLAGDE SKULANE

3.4.1 INNLEIING

I begge kartleggingane blei kommunenivået bede om konkret å liste opp nedlagde skular i høvesvis periodane 1990-2005 (2005-kartlegginga) og 2006-2015, og for kvar nedlagd skule gje følgjande opplysningar om denne skulen og nedleggingsprosessen:

- Årstall for nedlegging.
- Elevantal siste år skulen var i drift.
- Avstand mellom nedlagd skule og den nye skulen som elevane vil sokne til.
- Var nedleggingsvedtaket slutten på ein lengre prosess om skulestrukturen i kommunen?
- Var det lokal mobilisering mot nedlegginga av skulen?
- Kva vekt blei det i kommunestyra lagt på ulike aktuelle grunnar for vedtaket om den aktuelle nedlegginga?

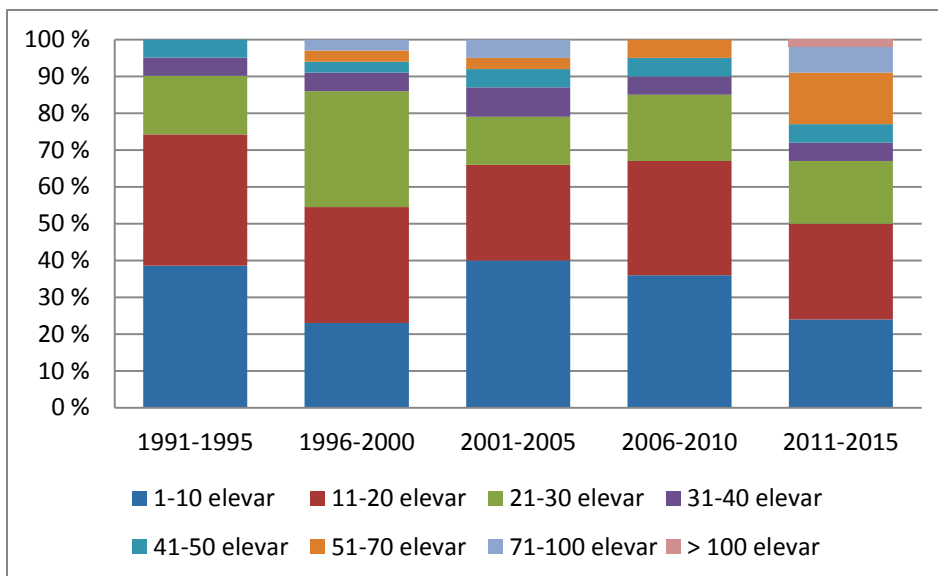
Dette var relativt krevjande spørsmål som mange av respondentane måtte inn i arkiv eller konferere med kollegaer for å svare tilfredsstillande på. Særlig krevjande blei nok dette for 2015-kartlegginga som var tilrettelagt for elektronisk svaring gjennom QuestBack sin programvare. Delspørsmåla blei her meir uoversiktlege og kunne verke vesentleg meir omfattande enn den komprimerte versjon som det var mogleg å presentere på papirversjonen av spørjeskjemaet (jfr. pkt. 2.2 ovanfor og Vedlegg 1 og 2.) Spesielt krevjande var det for kommunane å svare på dei tre siste spørsmåla i opplistinga ovanfor om nedleggingsprosessen og eventuelle lokale reaksjonar på skulenedlegginga. For 2015-materialet er derfor kvaliteten på denne delen av kartlegginga ikkje fullt ut tilfredsstillande, først og fremst ved at svarprosenten for nokre av spørsmåls blei lågare enn ønskjeleg.

3.4.2 NEDLEGGINGSÅR, ELEVANTAL, OG AVSTAND TIL NY SKULE FOR DEI NEDLAGDE SKULANE

Nedlegging og storleiken på nedlagd skule. Vi har alt vist talet på nedlagde skular i desse grissgrendtkommunane for perioden 1990-2015 (Figur 3). Av Figur 4 kan vi lese den prosentvise fordelinga av nedlagde skular etter storleiken for kvar femårsbolk over denne perioden. Heilt fram til 2010 hadde over halvparten av dei nedlagde skulane ikkje over 20 elevar. I den første femårsbolken, 1991-95, galdt dette nærmare tre av fire skular. Innan desse små skulane er igjen grovt sett halvparten, både alt i alt og innan kvar femårsbolk, skular med berre inntil fem elevar. Vi kan altså slå fast at nedlegging av skular først og fremst råkar små skular og med det mindre lokalsamfunn eller typisk spreittbygd busetting. Det er elevar i slike samfunn og i slik busetting som alt frå seksårsalderen må ha transport til sin obligatoriske skulegang.

Jamvel om mønstret i søyleframstillinga i Figur 3 ikkje er alt for tydeleg, kan vi over desse 25 åra sjå ein tendens til at nedleggingane i større og større grad også femnar om større skular. Medan i den første femårsbolken berre om lag kvar fjerde nedlagde skule hadde over 20 elevar, galdt dette halvparten av dei nedlagde skulane i femårsbolken 2011-2015. I denne siste perioden ser vi òg at nesten kvar fjerde nedlagde skule hadde over 50 elevar, det vil seie skular som etter dei tidlegare klassesdelingsreglane¹¹ minst ville vere firedelte. Til og med skular i desse grissgrendtkommunane med over 70 elevar er lagde ned i dei siste to femårsbolkane. Denne tendensen til at heller ikkje rimeleg store skular i ein

¹¹ Inntil 2003 var det lovfest kor stort elevtalet maksimalt kunne vere i ein skuleklase alt etter kor mange alderssteg som elevane representerte.

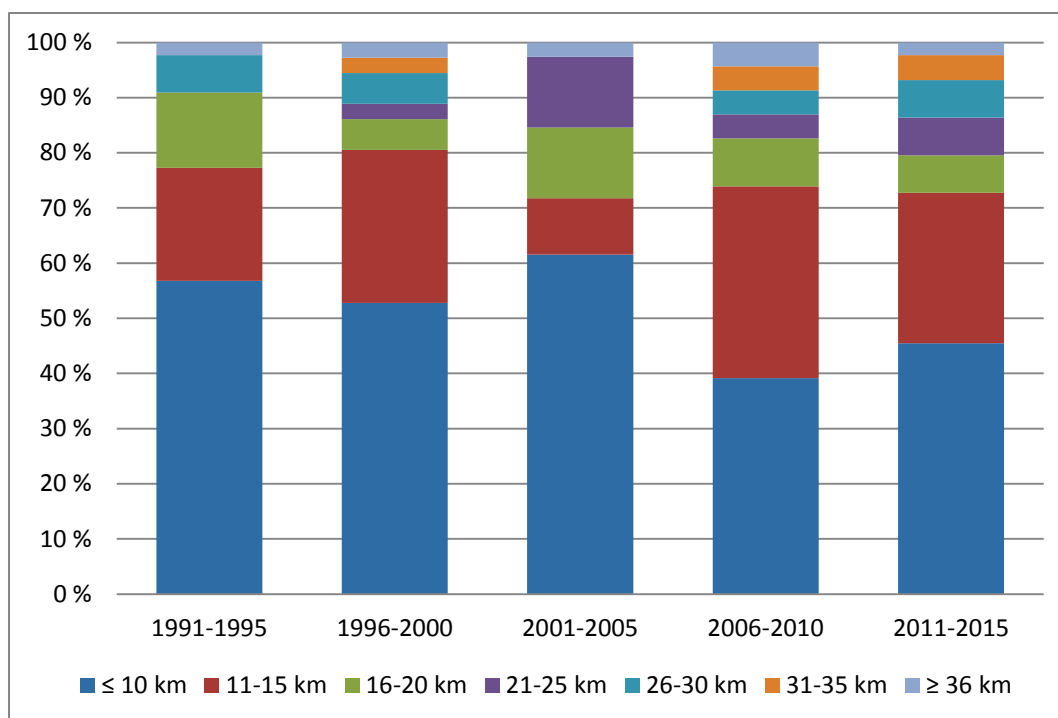


Figur 4 Skulenedleggingar etter år for nedlegging og elevtal siste driftsår for nedlagd skule. Prosentar. Talet på skular som prosentane i kvar søyle baserer seg på, er frå venstre til høgre høvesvis 44, 38, 38, 22 og 41. (Vedlegg 1, spm. 4; Vedlegg 2, spm. 11-

bygdesamanheng kan kjenne seg trygge for ikkje å bli lagde ned, er klart sterkare enn det ein kunne vente som følgje av tilfeldige svingingar¹². Dette at òg noko større skular dei siste par femårsbolkane oftare er komne under kniven, er elles i samsvar med forventningar på skulenivået under 2005-kartlegginga som, slik vi har sett, òg henta inn data frå dei skulane som enno var i drift. Kvar tredje skule med mellom 50 og 70 elevar såg då framtida si som usikker i eit femårsperspektiv (Solstad 2009, s. 79).

Nedlegging og avstand til ny skule. Om takten i skulenedleggingar i åra framover skal halde seg på det nivået som synest forventa frå kommunane (jfr. igjen Tabell 4), er det rimeleg å tru at nedleggingar ikkje berre vil ramme større og større skular, men òg skular som ligg lenger og lenger unna den nye skulen som elevane etter nedlegging vil sokne til. Figur 5 viser fordelinga av nedlagde skular på avstand i km mellom nedlagd og ny skule innan kvar femårsbolk. Fram til og med femårsbolken 2001-2005 var avstanden til den nye skulen for dei tidlegare elevane ved nedlagt skule ikkje over 10 km for over halvparten av dei nedlagde skulane. Men det var over alle desse 25 åra som figuren femnar om, skular med over to og ei halv mil til aktuell granneskule. Tendensen til at nedlegging råkar skular med stadig større avstand til aktuell granneskule, er særleg markert for siste femårsbolken der om lag kvar femte nedlagde skule ligg over to mil frå den nye skulen som elevane vil sokne til.

¹² Ein enkel Chi-kvadrat-sjekk ut frå ein 3x3-tabell for samanheng mellom tidsperiode for nedlegging og elevtal ved nedlagd skule, gav ein Chi-kvadratverdi på om lag 22 som med df=4 gjev p<0,001.



Figur 5 Skulenedleggingar etter år for nedlegging og avstand i km mellom nedlagd og ny skule. Prosentar. Talet på skular som prosentane i kvar søyle baserer seg på er frå venstre mot høgre høvesvis 44, 38, 38, 22 og 41. (Vedlegg 1, spm. 4; Vedlegg 2, spm. 11 og 13.)

Så jamvel om samanhengen mellom tid for nedlegging og avstand mellom nedlagd og ny skule slik han visuelt trer fram av Figur 5, ikkje er spesielt sterk, er han likevel tydeleg nok¹³.

I mange tilfelle ville ein del av elevane alt ha hatt skyss til sin tidlegare skule, noko vi ikkje fangar opp gjennom våre spørjeskjema på kommunenivået. Ein mindre, men meir intensiv, studie som såg på endringane i skyssbiletet for elevane ved 35 ned skular lagde ned i åra 2000, 2001 og 2002, gjev interessant informasjon om korleis skyssbiletet endrar seg ved skulenedleggingar. For desse skulane auka avstanden for elevane mellom heim og skule gjennomsnittleg frå 3,5 km før nedlegging til 15 km etter. Før nedlegginga hadde 46 % rett til fri skyss til skulen medan alle hadde det etter nedlegginga, og følgjeleg òg fekk slik skyss. I denne studien blei òg tidsbruken heimanfrå til skulen kartlagt. Før nedlegging tok det i gjennomsnitt mellom 10 og 20 minutt frå elevane gjekk frå heimen til skuledagen tok til, medan etter samanslåing med granneskulen var det tilsvarande gjennomsnittet mellom 30 og 40 minutt (Amundsveen og Øines 2003, s. 54-55). For elevar som ved sin heimeskule før nedlegging kanskje alt hadde skyss på 10-15 km, vil denne skyssen gjerne kunne bli på både 40 og 50 km etter fusjonering med granneskulen. Alt i alt illustrerer desse studiane dette enkle faktum: Nedlegging av skular i område med spreitt busetting inneber at fleire og fleire skuleelevar må ha dagleg skyss til og frå skulen, og at denne skyssen for dei som alt hadde skyss til skulen før nedlegging, no blir vesentleg lenger og at tidstap ved berre det å kome seg til og frå skulen blir større.

¹³ Tilsvarande Chi-kvadrat-utrekning som for samanhengen tid for nedlegging og elevtal, sjå fotnote 12, gav Chi-kvadrat=11,6; df=4; p<0,025

3.4.3 KVA VAR DEI KOMMUNALE GRUNNGJEVINGANE FOR DEI ENKELTE NEDLEGGINGANE?

Lokalaviser landet rundt har ofte avisinnlegg og reportasjar om skulenedleggingar og ikkje minst om konflikhtar i samband med vedtak eller planlagde vedtak om slike. Dette viser at grunnskule er ein viktig institusjon i lokalsamfunnet som engasjerer, som folk har meiningar om og som det for mange er viktig å kjempe for.

Med den såkalla Agder-modellen i 1992 blei tilskottet til kommunane til grunnskuledrift søkt fastsett ut frå ein ideell teoretisk skulestruktur basert på «akseptabel» reisetid og optimal skulestorleik og ikkje ut frå eksisterande skulestruktur slik som i dei aller første åra etter innføringa av NI. Ifølgje Berg (2000) representerte endringane ved denne Agder-modellen til eit relativt sett endå strammare budsjett for dei fleste bygdekommunane. Seinare, i 1996, kom «Rattsø-utvalet» (eigenleg *Inntektssystemutvalet* – NOU 1996: 1) med eit nytt framlegg til fordelingsnøkkel for overføring av pengar frå stat til kommune. Om denne nøkkelen for pengeoverføring frå stat til kommune hadde blitt følgd fullt ut, ville det for enkelte grissgrendtkommunar kunne ført til ei halvering av rammetilskottet (Dyrhol 1996). No blei dette framlegget modifisert gjennom stortingsbehandlinga og det blei introdusert *regionaltilskott* og *ekstraordinært skjønstilskott* slik at ikkje enkelte kommunar eller kommunetypar skulle kome særleg dårleg ut etter nyordninga.

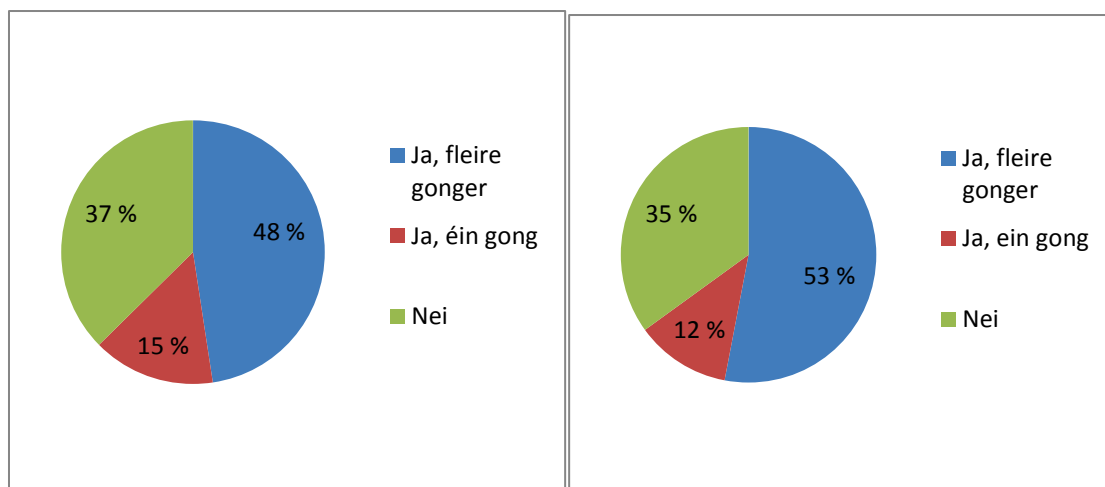
Ikkje lenge etter, i 1999, blei det frå KRD (Kommunal og regionaldepartementet) sett av 50 mill. kr som skulle «...brukes som et middel til å styrke skolesektoren i kommuner som har små skoler som følge av et desentralisert bosettingsmønster», slik det heitte i overføringsbrevet til fylkesmennene. Desse pengane kom altså til kommunane gjennom KRD, men var argumenterte fram av dåverande kyrkjeminister Jon Lilletun fordi han og mange andre politikarar såg korleis mange små (i folketal) og spreittbygde kommunar sleit med å halde oppe ein desentralisert skulestruktur. Men desse «Lilletun-pengane», som dei ofte blei kalla, gjekk snart ut av statsbudsjettet, og jamvel om KRD instruerte om formålet med tilskottet, var pengane, når dei først kom til kommunen, formelt å rekne som frie midlar som kommunane kunne bruke ut frå sine samla prioriteringar. Til dømes vedtok Målselv kommune i Troms, same året som dei fekk dette ekstraordinære tilskottet, å leggje ned ein skule som det i fleire år hadde vore stort lokalt engasjement for å bevare (Rønning *et al.* 2003, s. 25-26). I staden kom det ei Montessoriskule som framleis er i drift!

I hovudsak var det nok slik at mange typiske bygdekommunar med dei nye overføringsmodellane utetter på 1990-talet og vidare inn i det nye årtusen relativt sett kom dårlegare ut enn tidlegare, slik Berg (2000) har dokumentert. Kanskje kom det, slik enkelte kommunar hadde tru på i 2005-kartlegginga vår, eit lite økonomisk løft for distriktskommunane med visse tiltak i kjølvatnet av St.meld.nr.21 (2005-2006) *Med hjarta for heile landet*, men omsynet til ein desentralisert skulestruktur er ikkje nemnd med eit ord i meldinga. Den noko reduserte takten i skulenedleggingar for vårt grissgrendtutval for perioden 2006-2009 (Figur 3 ovanfor), kan kanskje likevel tyde på at kommunane i denne perioden var noko mindre pressa til innsparingar gjennom skulenedleggingar enn tidlegare og no etter.

Vi las av Tabell 5 at lågt og minkande elevtal saman med kommunal økonomi blei halde fram som dei klart viktigaste grunnane til at mange kommunar såg for seg nye skulenedleggingar i

åra som kjem. På den andre sida var det omsynet til lang skuleskyss som mange meinte ville halde kommunestyra frå å fatte vedtak om nye nedleggingar av skular.

Vi fekk i kartleggingane våre òg inn opplysningar om korleis ein på skulefagleg hald i kommuneadministrasjonen vurderte dei argumenta som vog tyngst for dei nedleggingsvedtaka som faktisk alt var blitt fatta. Var det ein pinaktig kommunal økonomi som tvinga kommuneadministrasjon og –politikarar til skulenedleggingar, var det snakk om ein «naturleg» død grunna sviktande elevtal, eller var det foreldre som kanskje var redde for at den vesle skulen på heimstaden ikkje var god nok for borna deira? Vi fekk dessutan inn informasjon om det hadde vore strid om nedleggingsvedtak over kortare eller lengre tid, og om det var lokalt engasjement og mobilisering for framleis å ha skule på staden. La oss sjå på desse to siste forholda først.

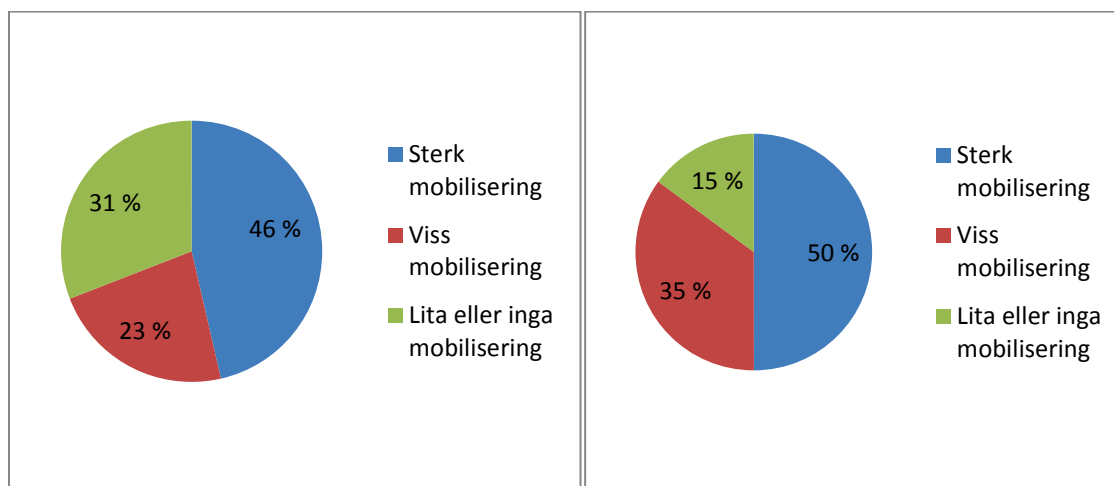


Figur 6 Grad av «seigpining» før nedlegging. Prosentar. Figuren til venstre basert på 107 skular nedlagde før 2006 og figuren til høgre på 74 skular nedlagde i perioden 2006-2015. (Vedlegg 1, spm. 5, Vedlegg 2, spm. 27.)

Det går av Figur 6 fram at ved om lag halvparten av nedleggingsvedtaka har saka vore oppe fleire gonger i kommunestyret før endeleg vedtak, og det er ingen markerte skilnader i så måte mellom nedleggingssakene før eller etter 2005, men tendensen til at saka har vore oppe til kommunal behandling fleire gonger, er noko større for perioden 2006-2015 enn tidlegare. Det å leggje ned ein skule dreiar seg altså ofte om ein årelang og krevjande prosess, ikkje minst for lærarar og skuleleiingar som skal drive sitt pedagogiske arbeid under trugsmål om nedlegging år etter år (Solstad 2009, s. 134ff). Når dette så ofte går over fleire år, er det sjølvsagt nettopp grunna sterk lokal mobilisering og motstand mot sentraliseringsframlegg frå rådmann eller politisk nivå. Over tid vil slik kamp tappe foreldre, lokalsamfunn og lokalpolitikarar for krefter og overskott. I nokre tilfelle kan slike prosessar verke splittande og opprivande på lokalmiljøet, i andre tilfelle samlande og identitetsskapande, særleg i dei få tilfelle der kampen for den lokale skule blir vunnen. God empiri på slike prosessar er ikkje tilgjengeleg, men problemstillinga er drøfta i fleire arbeid (Bell og Sigsworth 1987, Myklebust *et al.* 1992, Solstad 2009).

Sjølv om nedleggingsvedtaket i nærmare tre av fire tilfelle har vore oppe til behandling i kommunale organ minst éin gong tidlegare, går det av Figur 6 altså òg fram at kvart tredje vedtak kjem brått og brutalt og i ein del tilfelle sikkert òg uventa. Utan at vi har data på dette, er det ein ikkje uvanleg observasjon at skulenedlegging kan kome som framlegg under kommunale budsjettbehandlingar der politikarane kan sjå seg tvungne til å finne

innsparingstiltak for at ikkje kommunen skal hamne på fylkesmannens Robek-liste¹⁴. I slike tilfelle er vurderingane truleg ikkje alt for grundige når det gjeld konsekvensane av skulenedlegging for omfanget av skyss, for elevane si læring, for kontakten skule heim, for lokalsamfunnet, osb. For ein liten kommune kan innsparinga ved å leggje ned ein skule med 10-20 elevar nettopp vere avgjerande for å få kommunebudsjettet på rette sida av streken.

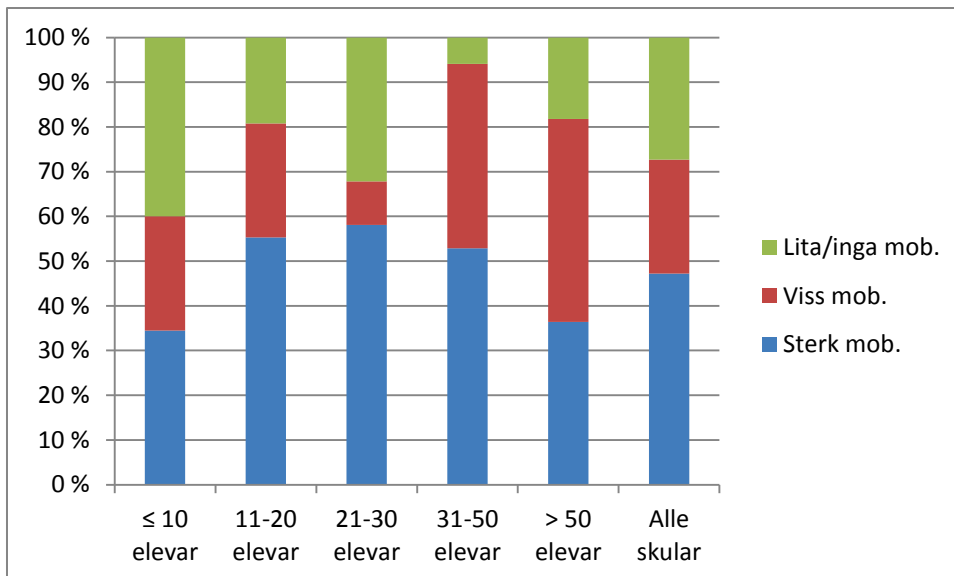


Figur 7 Lokal mobilisering mot skulenedlegging. Prosentar. Venstre del basert på 110 skular nedlagde i perioden 1990-2005, høgre del på 72 skular nedlagde i perioden 2006-2015. (Vedlegg 1, spm. 5b; Vedlegg 2, spm. 15.)

Figur 7 viser kor sterkt kommunenivået vurderer den lokale mobiliseringa å ha vore ved dei enkelte skulenedleggingane for høvesvis perioden fram til 2005 (venstre del av figuren) og perioden 2006-2015. Slik mobilisering blir vurdert som sterk i om lag halvparten av tilfella, noko som vel samsvarar med at det, slik vi såg av Figur 6, var meir langdryge prosessar i halvparten av nedleggingstilfella. Lokal mobilisering synest såleis iallfall å kunne utsetje nedleggingsvedtak, men kor ofte, og om i det heile, dei hindrar slike, kan vi ikkje lese av våre vedtak om nedlegging.

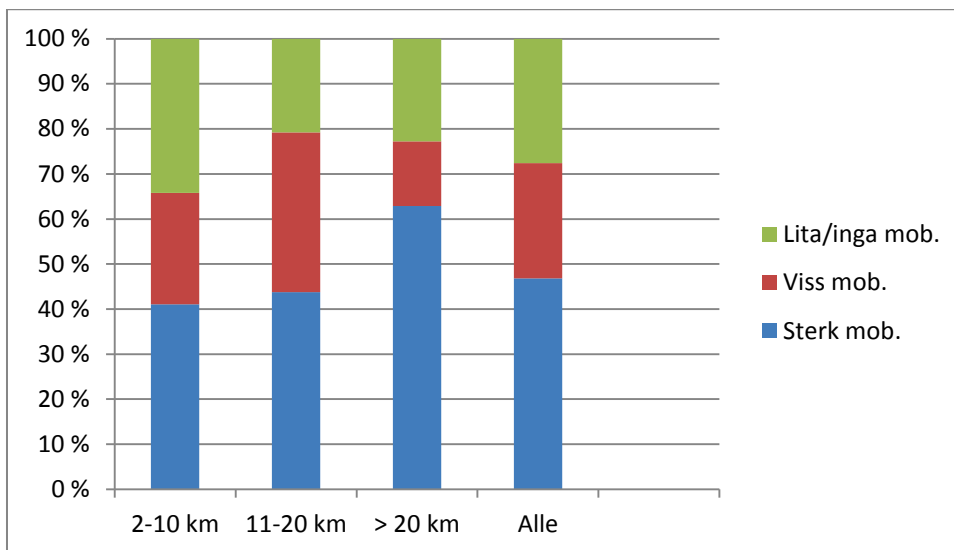
Figur 8 som byggjer på alle dei nedlagde skulane i perioden 1990-2015, viser samanhengen mellom elevtal ved nedlagd skule og grad av lokal mobilisering. For forholdsvis mange skular var det ikkje svara på dette spørsmålet. Det einaste markerte trekk i figuren måtte vere at lokale protestar har vore noko mindre vanleg frå skulekretsane med dei minste skulane, truleg fordi elevtalet ved nokre av desse skulane gjekk mot null. Men det kan òg vere at støy frå dei minste utkantkretsane i ein kommune kanskje gjer mindre inntrykk på det sentrale kommunenivået. Elles må det takast omsyn til at søylene for 31-50-skulane og for skular med over 50 elevar baserer seg på små grupper og med det er prosenttala særleg usikre. Det er jo påfallande at det oftare var sterk motstand mot nedlegginga for skulane med 11-30 elevar enn for nedleggingsskular med over 50 elevar. Her er det truleg spesielle lokale forhold som kjem inn for nokre av dei store nedlagde skulane der det i alt berre var 11 skular.

¹⁴ Liste over kommunar som grunna budsjettunderskott og store lån får spesiell oppfølging frå fylkesmannen.



Figur 8 Grad av lokal mobilisering etter elevtal siste driftsår for nedlagd skule. Prosentar. Talet på skular i kvar storleikskategori frå venstre til høgre er 55, 47, 31, 17, 11 og til saman 161. (Vedlegg, spm. 4 og 5b; Vedlegg 2, spm. 11 og 15.)

I vår samanheng, der omsynet til elevane si helse og fysiske velverer står i fokus, er det av spesiell interesse å sjå om grad av lokal mobilisering mot nedlegging er sterkare di lenger avstanden mellom nedlagd og «ny» skule er. Reagerer foreldre og lokalsamfunn sterkare mot nedlegging av skulen når dei ser kva skysslengder elevane blir utsette for?



Figur 9 Grad av lokal mobilisering etter avstand nedlagd skule – ny skule. Prosentar. Talet på skular i kvar avstandskategori er frå venstre mot høgre 73, 40, 43, og til saman 156. (Vedlegg 1, spm. 4 og 5b; Vedlegg 2, spm. 13 og 15.)

Ut frå Figur 9 synest det å vere grunnlag for eit forsiktig «ja» på dette spørsmålet¹⁵. Det er ei nokolunde jamn auke med stigande avstand av prosentdel nedleggingskrinsar som, slik kommunenivået tolkar det, mobiliserer sterkt mot nedlegging, og prosentdelen med lita eller inga mobilisering er klart størst for gruppa av nedleggingskskular med ikkje over 10 km til aktuell granneskule.

¹⁵ Chi-kvadrat-test på grunnlag av 3x3-tabell gav Chi-kvadrat=9,14; df=4; 0,05<p<0,10

Vi har alt sett på vurderingar frå kommunenivået over kva som blei sett på som viktige grunnar for at det i kommunen blei forventa nye skulenedleggingar, eventuelt ein stabil skulestruktur, litt framover i tid (Tabell 5). Gjennom spørjeskjemaet til kommunane blei skulefagleg ansvarleg på kommunenivået òg bede om å krysse av for kor viktige ulike aktuelle grunnar var oppfatta å vere for dei nedleggingsvedtaka som faktisk var blitt gjort høvesvis i perioden 1990-2005 for 2005-kartlegginga og i perioden etter 2005 for 2015-kartlegginga. Resultatet av denne kartlegginga er presentert i Tabell 6.

Den mest markerte skilnaden mellom vurderingane i den første og siste perioden gjeld vektlegginga på «lågt og minkande elevtal» der dette momentet blir halde fram som svært viktig for 20 % fleire nedleggingstilfelle i siste enn i den tidlege perioden¹⁶ Det synest å vere noko større vektlegging på trua på at den nye skulen vil gje eit betre pedagogisk tilbod i siste perioden enn i den første. Likeeins har omsynet til kommuneøkonomien noko oftare blitt trekt fram som svært viktig i denne siste perioden, men desse skilnadene er ikkje større enn at dei kunne kome på slump ved samanlikning av grupper frå univers utan slike skilnader. Statistisk sett er det altså berre vektlegginga på lågt og minkande elevtal som gjev signifikant utslag (jfr. igjen fotnote 16).

Tabell 6 Grad av vektlegging av ulike forhold som viktige for vedtak om nedlegging av skular etter tidsperiode for vedtak. Prosentar. (Vedlegg 1, spm. 5c, Vedlegg 2, spm. 17-20.)

Grunn for nedleg-		Grad av vektlegging						Tal på nedlagde skular med svar	
		Lite viktig		Noko viktig		Svært viktig			
ging	Tidbolk	≤ 2005	≥ 2006	≤ 2005	≥ 2006	≤ 2005	≥ 2006	≤ 2005	≥ 2006
Lågt elevtal		28	15	23	17	49	68	105	76
Betre ped. tilbod		33	22	26	29	41	49	102	63
Kommuneøkonomi		18	7	13	15	69	78	104	68
Foreldreønske		69	58	16	30	15	12	100	67
Friskuleetablering		100	91	0	0	0	9	99	65

Det er truleg ein samanheng mellom den større vektlegginga på lågt og minkande elevtal og på omsynet til trua på betre pedagogisk tilbod i den siste registreringsperioden 2006-2015 jamført med perioden fram til 2005. Slik vi såg av Figur 4 (s. 45 var det særleg for den siste femårsperioden 2011-2015 ein markert tendens til at òg noko større skular oftare blei lagde ned. Når likevel argumentet om at skulane blir for små står så sterkt i denne siste perioden, kan det tyde på at omgrepet «små skular» er på glid slik at større og større skular blir å rekne for «små». Dette samsvarar med, slik vi alt har peika på, at det er blitt større gjennomslag mellom folk flest for at dei verkeleg små skulane ikkje kan gje eit godt pedagogisk tilbod. Vi ser at kommunenivået tolkar foreldra som noko oftare å ha vore pådrivarar for skulenedleggingar i siste perioden enn i første (summen av prosentane for «noko viktig» og «svært viktig» høvesvis 42 og 31, Tabell 6). Men det står likevel fast at den klart viktigaste

¹⁶ Chi-kvadrat-testar ut frå 2x3-tabellar for kvart av momenta elevtal, ped.tilbod, kom.øk. og foreldreønske gav følgjande Chi-kvadratverdiar: $\chi^2(\text{elevtal})=7,84$, $df=2$, $p<0,02$; $\chi^2(\text{ped.tilbod})=2,04$, $p>0,3$; $\chi^2(\text{kom.øk.})=4,12$, $p>0,1$; $\chi^2(\text{foreldreønske})=3,14$, $p>0,2$.

pådrivaren for skulenedleggingar i heile den trettiårperioden som våre data femnar om, altså frå 1990 til forventa utvikling fram mot 2020, er den økonomiske situasjonen for kommunane. Som det går fram av Tabell 6 synest omsynet til kommunal økonomi heller å ha kome sterkare og sterkare inn som nedleggingsargument dei aller siste åra. Av Tabell 5 såg vi òg at når det galdt forventa utvikling for neste femårperiode var økonomi halde fram som viktig grunn for nye skulenedleggingar klart oftare i 2015 om forventningane fram mot 2020 enn han var i 2005-kartlegginga om forventa utvikling fram mot 2010.

No kan det i tillegg kanskje vere slik at ein på kommunalt politisk og fagbyråkratisk hald heller underkommunerer det økonomiske argumentet enn framhevar det. Det gjer seg kanskje betre overfor foreldre og bygdefolk elles å grunngje vedtak om skulenedlegging med at det blir gjort for å sikre elevane eit best mogleg skuletilbod heller enn å vedgå at det dreiar seg om ei økonomisk prioritering. I allfall kom det i 2005-kartlegginga fram at økonomi som hovudgrunn til vedtak om skulenedlegging var sett på som endå meir avgjerande frå skulenivået enn frå dei indirekte vurderingane frå kommunenivået.

3.4.4 SKULENEDLEGGINGAR OG FORVENTA NEDLEGGINGAR I GRISSGRENDE KOMMUNAR I PERIODEN 1980 TIL 2020 – OPPSUMMERANDE KOMMENTARAR

Etter ein periode med sterk skulesentralisering på 1950- og første del av 1960-talet, då ut frå ei tru på at dei små skulane ikkje reint pedagogisk var gode nok, kom vi inn i ei tid med relativt stabil skulestruktur i bygdekommunane. Denne perioden vart fram til mot slutten av 1980-talet. Som vi har sett, nasjonal og internasjonal forskning frå 1950-talet og utetter dokumenterte at dei små skulane gav læringsvilkår, fagleg og sosialt, som var fullt på høgd med det dei større skular kunne gje. Men det forskinga i tillegg kunne dokumentere, var uheldige sider ved lang og tidkrevjande skyssordningar for elevane si fysiske utvikling, for omfang av tid til sosial aktivitet og leik, og for fysisk velvære under lang skyss.

Då det nye inntektssystemet for kommunane kom i 1986, var den nasjonale politikk på denne tida å halde oppe ein desentralisert skulestruktur. Ein gjennomgang av nasjonal skulestatistikk viste då òg at talet på små barneskular (her u- - tredelte skular) var nokolunde konstant i ti-året 1977-87, altså før verknadene av NI, medan dette talet blei nærmare halvert i ti-årsbolken etter (Solstad 2009, s. 32). Sidan dei aller fleste små skulane er å finne i spreittbygde område der avstanden mellom granneskular i regelen er større enn grensene for rett til fri skuleskyss, seier dette enkle oversynet at det i tiåret etter NI på nasjonal basis blei ei sterk auke i talet på skuleelevar som måtte ha dagleg skyss til og frå skulen.

Vi har no lagt fram talmateriale som viser endringane i skulestruktur i om lag 110 kommunar med særleg spreitt busetnad der det i 1994 var slik at færre enn 30 % av innbyggjarane budde på tettstader med meir enn 200 menneske. Relativt sett er det i desse kommunane vi finn flest små skular, og relativt sett vil det i periodar med skulenedleggingar vere her ein finn dei fleste slike. Når det gjeld sjølv den faktiske skulestrukturen, femnar vårt materiale om perioden 1980-2015, men vi har òg data om forventa skulestruktur fram til 2020. Med omsyn til spesifikasjonar om den enkelte nedlagde skule og om dei kommunale grunngjevingane for vedtak om nedlegging, dekkjer våre data tidbolken 1990-2015.

Dei viktigaste funna i denne delen av analysane kan samanfattast slik:

- Talet på grunnskular i dei 110 grissgrendtkommunane blei i perioden 1985-2015 redusert frå 493 til 312, med andre ord blei meir enn kvar tredje skule lagt ned på desse 30 åra. Det var berre små endringar i skulestrukturen i femårsbolken 1980-85.
- Med unntak av femårsbolken 2006-2010 var nedleggingstakten for kvar femårsbolk frå 1990 til 2015 på om lag 40 skular. I unntaksbolken var talet berre litt over 20. Dei nedlagde skulane var i alt vesentleg reine barneskular.
- For godt over halvparten av dei om lag 90 kommunane som framleis har skular å leggje ned i 2015, er vurderinga på kommunenivået at det fram mot 2020 vil bli lagt ned ein eller fleire nye skular i kommunen.
- Det er indikasjonar i materialet på at kommunesamanslåingar kan opne for endå fleire skulenedleggingar.
- Forventningane på kommunalt nivå om ytterlegare skulenedleggingar for nærmaste femårsperiode er vesentleg sterkare for perioden 2016-2020 enn dei tilsvarande var for perioden 2006-2010. Forventningane i 2005 for nedleggingar i perioden 2006-2010 slo langt på veg til.
- For dei kommunane som ser for seg ein stabil skulestruktur framover, er den klart viktigaste grunnen at skulenedleggingar vil gje for lange skulereiser. Om lag halvparten av kommunane peika både i 2005- og i 2015-kartlegginga på denne grunnen som viktig.
- Medan omsynet til foreldreønske i 2005 blei trekt fram av annankvar kommune som grunnlag for tru på *status quo*, galdt dette berre kvar fjerde kommune i 2015.
- Lågt og minkande elevtal er både i 2005 og 2015 oftast peika på som viktig grunn for forventninga om nye skulenedleggingar, nemleg av over annankvar kommune i 2005 og av to av tre kommunar i 2015.
- Omsynet til kommunal økonomi er på begge kartleggingstidspunkta 2005 og 2015 nesten like ofte som sviktande elevtal halde fram som viktig grunn til å tru på fleire skulenedleggingar i kommunane, nemleg av høvesvis 50 % og 60 % av kommunane.
- Trua på betre pedagogisk tilbod som viktig grunn for forventa skulenedleggingar blir halde fram noko oftare i 2015 enn tilsvarande i 2005, høvesvis av kvar tredje og kvar fjerde kommune.
- Små skular med berre inntil ti elevar utgjer over heile perioden 1990-2015 om lag ein tredel av alle dei nedlagde skulane.
- For ein stor del av dei nedlagde skulane var avstanden til aktuell granneskule for elevane mindre enn 10 km, men det er ein klar tendens frå om lag 2005 til til å leggje ned skular med større avstand til den skulen som elevane vil sokne til etter nedlegginga.
- Det er ein klar tendens til at nedleggingar rammar noko større skular mot slutten av den 25-årsperioden som oversikten over faktisk nedlagde skular femnar om. For femårsbolken 2011-2015 hadde om lag kvar tredje nedlagde skule over 40 elevar, medan dette var tilfelle for berre kvar tiande skule i femårsbolken 1991-1995.
- Det er òg ein klar tendens til at skular med lengre og lengre avstand til aktuell granneskule blir lagde ned. For siste femårsbolken ligg om lag kvar femte nedlagde skule over 20 km frå den nye skulen som elevane vil sokne til. Dette galdt færre enn ein av ti skular i perioden 1991-1995.

- Vedtak om nedlegging av skular er oftast resultat av ein prosess over fleire år. Likevel synest om lag kvart tredje nedleggingsvedtak å kome utan tidlegare behandling i kommunale organ, truleg oftast i samband med kommunal budsjettbehandling.
- I om lag halvparten av nedleggingssakene karakteriserer kommunenivået den lokale mobiliseringa som sterk, berre i færre enn kvart fjerde tilfelle er det lita eller inga slik mobilisering.
- Sterk lokal mobilisering er vanleg det same kor stor eller liten aktuell skule for nedlegging er, men likevel minst vanleg for dei aller minste skulane. Her rapporterast sterk mobilisering berre i kvart tredje tilfelle mot i godt over halvparten av tilfella for større skular.
- Det er ein viss tendens til at sterk mobilisering er meir og meir vanleg di større den aktuelle nedlagde skulen har vore.
- Omsynet til kommunal økonomi er av kommunenivået vurdert som mest tungtvegande for faktiske vedtak om nedlegging både i 2005- og 2015-kartlegginga, og klart viktigare enn omsynet til lågt og minkande elevtal.
- Trua på betre pedagogisk tilbod kjem ved begge kartleggingstidspunkta inn som det tredje viktigaste forholdet.

Denne oppsummeringa av omfang av og karakteristiske trekk ved endringar i skulestrukturen gjennom dei siste 20-30 åra er altså basert på nærmare 80 % av alle dei 141 kommunane som ut frå ein reint geografisk definisjon i 1994 var klassifiserte som spreittbygde. Vi reknar desse 80 prosentane eller 110 kommunane, for å vere representative for heile grissgrendtkommunepopulasjonen på 141 kommunar (jfr. pkt. 2.2 ovanfor). I folketall har dei minste av desse kommunane færre enn 500 innbyggjarar medan den største har over 10.000. Sjølv om desse kommunane med spreitt busetting og oftast lågt folketal utgjer ein tredel av landets kommunar, representerer dei - grunna gjennomgåande lågt folketal - berre om lag 6 % av innbyggjarane i landet. Vi ønskjer derfor å supplere dette biletet med eit større utval av kommunar.

4 SKULESTRUKTURUTVIKLINGA I BLANDINGSKOMMUNAR (B-UTVALET)

4.1 INNLEING

Det er i dei ofte geografisk store, men med omsyn til folketal helst relativt små, kommunane at nedlegging av skular har vore vanlegast og kanskje òg har fått størst merksemd. I perioden 1985 til 2005 var nedgangen i talet på grunnskular relativt sett vesentleg høgare i dei grissgrendtkommunane som studien femna om, og altså i dei same kommunane som vi no òg har følgd opp til 2015, enn i resten av kommune-Noreg. Men slik vi peika på i diskusjonen om utval for nærverande undersøking (pkt. 2.2), mange av dei kommunane der godt over 30 prosent av innbyggjarane bur i byar og tettstader, har store område med typisk grissgrendt busetting og der nedlegging av skular vil kunne tvinge fram lange og tidkrevjande skyssordningar. Vi har dessutan ovanfor demonstrert at det i seinare år er blitt vurdert som kommunalpolitisk oppportunt eller nødvendig å leggje ned ikkje berre svært små skular med 10-20 elevar, men òg skular med 50-100 elevar, altså i bygdesamanheng heller store skular. Ved å inkludere også denne store gruppa av det vi har kalla blandingskommunar med omsyn til geografi og demografi, får vi for den siste ti-årsperioden eit godt bilete av sentraliseringsprosessane i norsk grunnskule generelt.

I byar og andre noko større tettbygde område vil det nok kunne hende at to-tre noko større skular blir vurderte som for dårlege til restaurering, og at kommunen heller byggjer ein ny, moderne skule sentralt i forhold til lokaliseringa av desse gamle skulane. I ein del slike tilfelle vil kanskje ikkje omfanget av skuleskyss auka vesentleg. Men regelen vil likevel vere at nedlegging av slike større skular, òg i tettbygde strok, fører til at mange elevar blir fråtatt sin daglege fysiske aktivitet som ein skule i nærmiljøet stimulerer til eller beint fram krev.

Ved å inkludere også desse om lag 230 *blandingskommunane* i denne 2015-kartlegginga, altså dei om lag 230 kommunane som ikkje var med i 2005-kartlegginga (jfr. pkt. 2.3), femnar dette materialet om alle dei kommunane som ikkje er med i grissgrendtutvalet vårt og som heller ikkje er klassifiserte som *større bykommunar* i den klassifiseringa som vi her har nytta. I utgangspunktet er noko over 40 % av innbyggjarane i landet busette i det utvalet som vi no skal sjå på. Sidan svarprosenten på våre spørjeskjema for dette utvalet berre var noko over 73 (jfr. Tabell 2, s. 34), er nettoutvalet for analysane berre på 170 kommunar, og noko under ein tredel av landets innbyggjarar – og elevar.

Medan vi for kommunane i grissgrendtutvalet hadde data tilbake til 1990, og når det galdt sjølve skulestrukturen, heilt til 1980, vil vi for desse blandingskommunane berre kunne følgje skulestrukturutviklinga i perioden 2005-2015, og i tillegg sjå på forventna endringar fram til 2020.

Kommentarane til dei tabellane og figurane som no følgjer, blir noko meir summariske enn dei som galdt det grissgrendtutvalet i førre kapittel og som altså hadde eit monaleg lenger tidsspenn. Hovudpoenget er å få fram korleis endringar i skulestruktur mot stadig sterkare sentralisering ikkje berre er eit grissgrendt- og utkantfenomen, og med det at moglege

negative konsekvensar av skuleskysst heller ikkje berre gjeld eit lite mindretal av det norske folk.

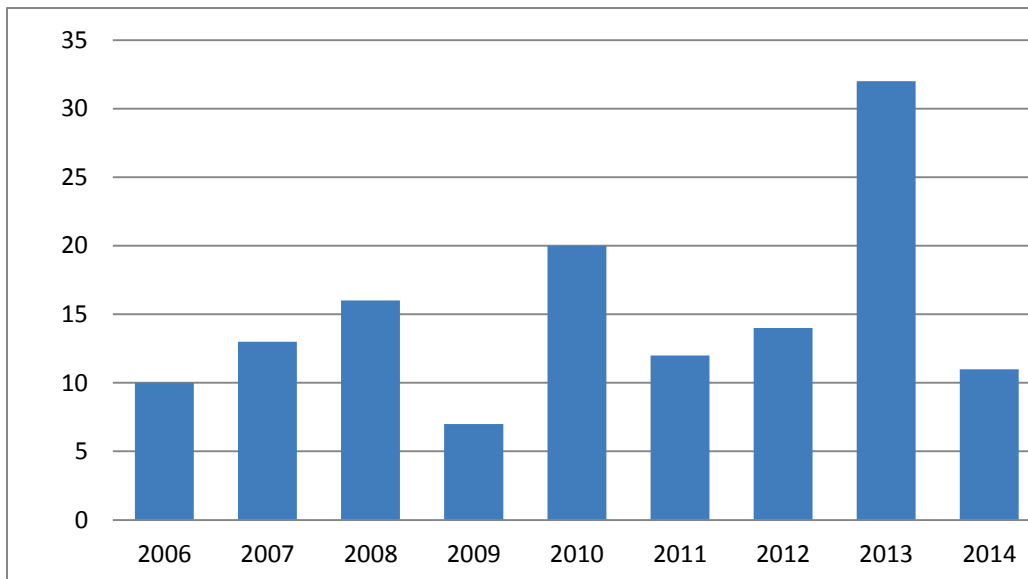
4.2 ENDRINGAR I SKULESTRUKTUR I PERIODEN 2005-2015 FOR BLANDINGSKOMMUNANE (B-UTVALET)

Ei samanlikning av tala i tabellane 3 (s. 31) og 7 for høvesvis grissgrendt- og blandingsutvalet viser at den relative reduksjonen i talet på skular over perioden 2005-2015 er vesentleg mindre i dei større kommunane. For alle skulane under eitt er reduksjonen for B-utvalet på om lag 5 %, medan han for G-utvalet er på 17 %. Om vi samanliknar for barneskulane aleine, blir desse tala 5 og 22 respektive. Reduksjonen i offentlege barneskular på i alt 57 skular (668-611) blir delvis kompensert ved etablering av private skular, nokre av desse truleg nettopp på den staden der kommunen la ned den offentlege skulen. Tabellen viser at talet på private skular i perioden 2005 til 2015 er meir enn dobla, frå i alt 40 til 87. Prosentdelen private skular har frå 2005 til 2015 gått opp frå 3,7 til 8,5. Den tilsvarande relative auke for grissgrendtkommunane (Tabell 3, s. 38) er frå 6,4 % i 2005 til 13,5 % i 2015. Det er altså ein noko større auke i prosentdelen privatskular for blandingskommunane enn for grissgrendtkommunane, men likevel utgjer privatskulane i 2015 ein klart større del av det samla talet på skular i grissgrendtkommunane enn i blandingskommunane, høvesvis 13,5 og 8,5 prosent. At talet både på private kombinerte barne- og ungdomsskular og reine ungdomsskular har gått så pass mykje opp i denne perioden, indikerer at i desse blandingskommunane skjer etableringane av privatskular ikkje berre, og kanskje ikkje først og fremst, som ein reaksjon på nedlegging av offentlege skular. Såleis er ikkje privatskuleetableringane i desse kommunane i same grad som i grissgrendtkommunane med på å redusere auken i skysstbehov for elevane.

Tabell 7 Skular i «blandingsutvalet» (B-utvalet) etter skuletype og år. Tal på skular. (Tala i parentes gjeld private skular, men inngår i hovudtala.) (Vedlegg 2, spm. 3-6.)

År	Barneskular	Komb. b- og u-skular	Ungdomsskular	Alle skular
2005	688 (20)	238 (29)	154 (1)	1.080 (40)
2015	652 (41)	210 (39)	161 (7)	1.023 (87)

Talet på barneskular blir elles dels halde oppe ved at ein del av dei kombinerte skulane som er blitt borte mellom 2005 og 2015, ikkje er lagde heilt ned, men ungdomsskulesteget er blitt sentralisert. I slike tilfelle er det då ungdomsskuleelevane som får oftare og/eller lenger skuleskysst enn dei hadde medan dei var elevar på den lokale kombinerte skulen.



Figur 10 Talet på nedlagde skular i blandingskommunane etter år for nedlegging. N=135. (Vedlegg 2, spm. 9.)

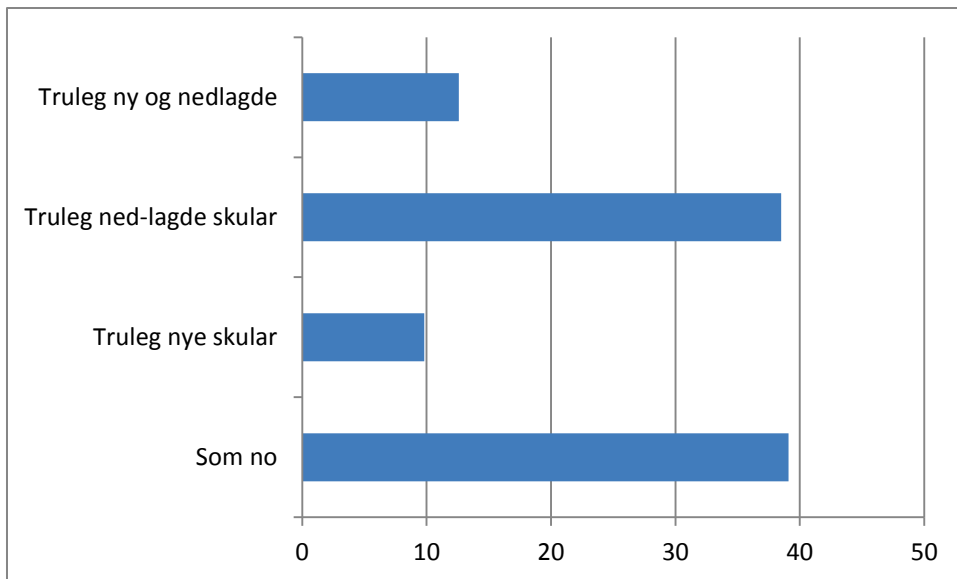
Det blei i alt lagt ned 135 skular i desse blandingskommunane over denne tiårsperioden, det vil seie 14 -15 skular i året (sjå Figur 10). Tendensen til nedlegging er noko sterkare i siste del av perioden enn i den første, høvesvis 11,5 i gjennomsnitt for åra 2006-2009 og 17,8 for åra 2010-2014, men svingingane frå år til år, og frå den eine femårsbolken til den andre, kan vere tilfeldig og ikkje strengt hengje saman til dømes med endringar i kommunal økonomi.

4.3 FORVENTNINGAR TIL SKULESTRUKTURUTVIKLINGA I BLANDINGSKOMMUNANE FRAM TIL 2020

Det går av Figur 11 fram at om lag halvparten av kommunane i blandingsutvalet forventar nye skulenedleggingar i nærmaste femårsbolken (Figur 11). Vi ser då «som no»- og «nye og nedlagde»-gruppene under eitt. Tilsvarande var det ca. 60 % av grissgrendtkommunane som forventa nye nedleggingar i denne perioden (Tabell 4, s. 33). I blandingsutvalet er det klart relativt fleire kommunar som forventar «nye skular» eller «både nye og nedlagde» skular i perioden enn tilfelle var i grissgrendtutvalet, høvesvis om lag 13 og 7 prosent. Skilnadene mellom desse gruppene er statistisk signifikante på 5%-nivået¹⁷. «Som no»-gruppa isolert, er i 2015-kartlegginga om lag like stor i dei to kommunegrupperingane.

At det i dette blandingsutvalet oftare ventast nye skular, er rimeleg å sjå i samanheng med demografiske prosessar. Som «annan grunn» i spørjeskjemaet (Vedlegg 2, spm. 8), nemner fleire kommunar nettopp aukande elevtal. Éin respondent skriv kort og godt «pressområde». Tilflytting og nye bustadfelt vil altså kunne krevje nyetablering av skular.

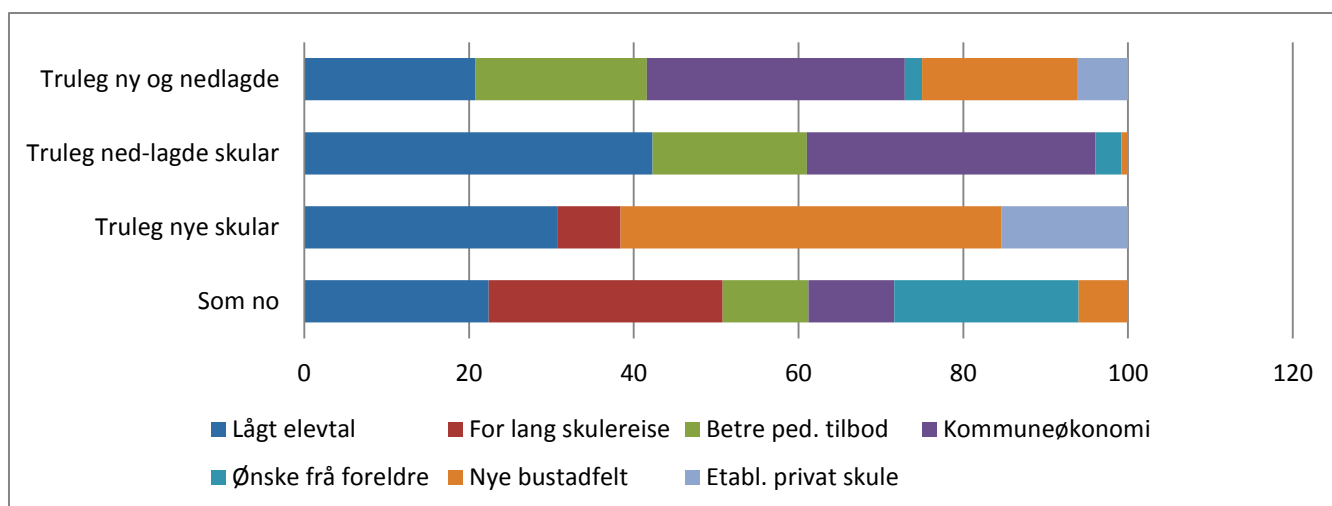
¹⁷ Chi-kvadratutrekning på grunnlag av basistala i ein 2x4-tabell gav Chi-kvadrat=8,62; df=3; 0,02<p<0,05.



Figur 11 Kommunenivået sine forventningar til skulestrukturutviklinga fram mot år 2020. Prosentar. (Vedlegg 2, spm. 7.)

Men det er forventningane om nedlegging av skular eller om *status quo* som dominerer biletet i Figur 11. Også i delar av desse kommunane er fråflytting vanleg, og med det ei negativ elevtalsutvikling. Dessutan, slik vi såg indikasjonar på i kapitlet om grissgrendtkommunane, det kan forventast at også noko større skular blir lagde ned i tida som kjem. Medan den delen av kommunane som forventa ein skulestruktur «som no» (2015), var om lag den same i dette B-utvalet som for G-utvalet (jfr. Tabell 4, s. 40), snaue 40 % av kommunane, så var det vesentleg meir vanleg for grissgrendtkommunane å rekne med at endringa i skulestruktur dei nærmaste åra berre galdt nedleggingar, høvesvis 52 og 39 prosent. Nokre av dei forventa nye skulane vil både i grissgrendt- og blandingskommunane gjelde privatskular, anten i samband med nedlegging av kommunale skular eller på initiativ frå privatskuleorganisasjonar. Dette inneber i så fall ei forventning om at den utviklinga mot eit større innslag av private skular som Tabell 7 viser for blandingskommunane, vil halde fram. Men at privatskular ikkje alltid greier seg på noko lengre sikt, kjem fram i kommentaren frå ein kommune som vel alternativet «annan grunn». Her knyter forventninga om nye nedleggingar seg til at [sitat] «ein eller begge privatskulane kan bli nedlagde».

Framstillinga i Figur 12 nedanfor gjev iallfall delvis svar på desse spekulasjonane. Vi ser at om lag halvparten av avkryssingane peikar på nye bustadfelt som grunn for forventninga om nye skular. For dei kommunane som berre ser for seg nye skulenedleggingar i neste femårsbolk, blir lågt og minkande elevtal oftast peika på som viktig grunn for denne forventninga, i godt over 40 % av avkryssingane, men omsynet til kommuneøkonomien med om lag 37 % kjem ikkje langt etter. Når det gjeld grunnane til å forvente uendra skulestruktur framover, blir det oftast (nærmare 30 %) peika på at omsynet til for lange skulereiser gjer dette sannsynleg, men det blir òg ofte (godt over 20 %) vist til at foreldra ønskjer gjeldande skulestruktur i kommunen. Trua på betre pedagogisk tilbod blir trekt fram både som grunngeving for å



Figur 12 Viktigaste grunnar for forventa skulestruktur om fem år etter forventa skulestruktur 2015. Prosentar. (Vedlegg 2, spm. 7 og 8.)

vente ein stabil skulestruktur i kommunen dei nærmaste åra, men om lag dobbelt så ofte – i 20 % av avkryssingane - blir omsynet til kvaliteten på det pedagogiske tilbudet peika på som grunn til å tru på nye skulenedleggingar. Denne grunngevinga reflekterer altså trua på at større skular vil vere betre for å sikre læringa til elevane. I mange tilfelle vil skular grunna demografiske prosessar få redusert elevtalet, slik at skeptikarane til at små skular kan levere kvalitet i læringsarbeidet, vil gå for nedlegging, og dermed for at fleire elevar må ha skuleskyss.

Ei samanlikning mellom søyleframstillinga i Figur 12 med tala i nedste rada av Tabell 5 (s. 45) gjev ein del interessante skilnader mellom vektleggingane i B- og G-utvalet. Det aller mest slåande er at omsynet til kommunal økonomi langt oftare blir halde fram som grunn til å forvente skulenedleggingar i grissgrendtkommunane enn i desse blandingskommunane, nemleg i om lag 60 % for G-utvalet mot berre 35 % i B-utvalet. Dette kan tolkast som at kommunepolitikarane i dei typiske grissgrendtkommunane oftare enn i andre kommunar har problem med å finne økonomisk dekning for all pålagt tenesteyting. Det er sjølvstøtt og eit poeng, slik vi alt har peika på, at i eit totalt sett lite kommunebudsjett, kan innsparinga ved å leggje ned éin skule med 15-20 elevar gje eit stort utslag på det samla kommunebudsjettet. Motrekninga ved nedlegging av ein skule – dei auka skyssutgiftene - vil berre sjeldan gje dei heilt store utslaga på kommunebudsjettet. Når det gjeld nedlegging av barneskular, treng det heller ikkje bli store utslaga på fylkeskommunen sitt budsjett¹⁸, sidan det i regelen alt vil vere etablert skyssordning for elevane på ungdomsskolen. (Amundsveen og Øines 2003).

For dei kommunane som ikkje ventar endra skulestruktur i komande femårsbolck, er for lange skulereiser den vanlegaste grunngevinga. Argumentet blir brukt av nærmare 30 %, men dette omsynet stod endå sterkare innan grissgrendtkommunane der det blei trekt fram frå opp mot halvparten av kommunane (Tabell 5).

Vi har no sett på kva for endringar i skulestrukturen som blandingskommunane ser for seg og på korleis dei grunnjev desse forventningane. La oss no sjå på dei skulane som faktisk er

¹⁸ Fylkeskommunen er ansvarleg for organisering og delvis finansiering av skuleskyss også for elevar i grunnskolen. Kommunane kjøper skyss som teneste hos fylkeskommunen ut frå ein «per elev og km»-takst.

blitt lagde ned dei siste ti åra. Korleis såg desse skulane ut? Kva var argumenta for nedlegging? Kva med sjølve nedleggingsprosessen og dei lokale reaksjonane på vedtaka om nedlegging?

4.4 DEI NEDLAGDE SKULANE I BLANDINGSKOMMUNANE – KJENNETEIKN, REAKSJONAR OG GRUNNGJEVINGAR

Ein første karakteristikk av dei nedlagde skulane i blandingskommunane får vi i Tabell 8 som viser korleis nedleggingskulane fordeler seg på elevtal nedleggingsåret og avstand til den skulen elevane vil høyre til etter nedlegginga. Mange av dei nedlagde skulane er «små» med

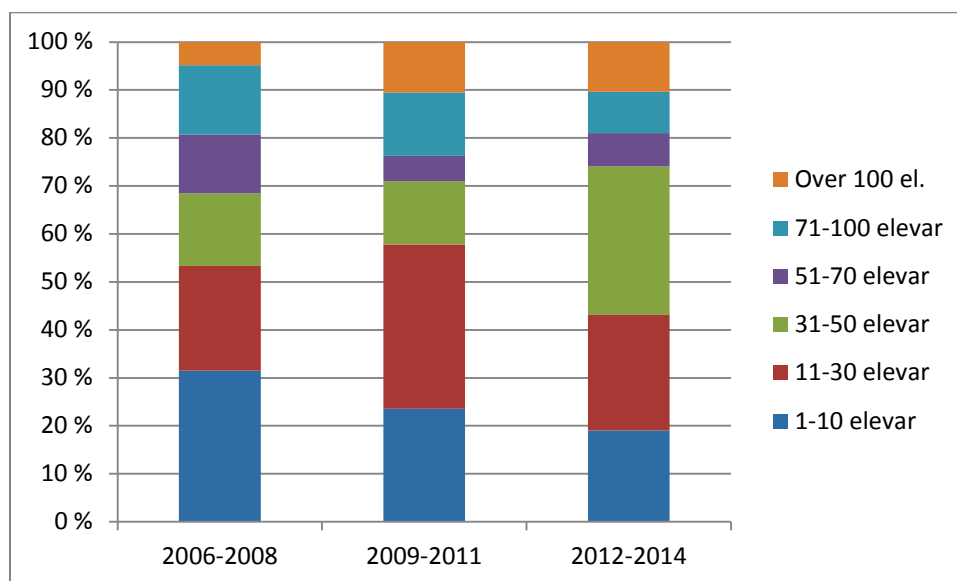
Tabell 8 Tal på nedlagde skular etter elevtal nedleggingsåret og avstand til ny skule. (Vedlegg 2, spm. 12-13.)

Elevtal nedleggingsåret	Avstand nedlagd – «ny» skule i km				N	%
	≤ 4	5-10	11-20	>20		
≤10	1	6	12	8	27	22,1
11-20	1	10	6	4	21	17,2
21-30	2	4	6	1	13	10,7
31-50	5	15	8	1	29	23,8
51-70	3	3	2	1	9	7,4
71-100	6	7	1	0	14	11,4
>100	4	4	1	0	9	7,4
N	22	49	36	15	122	
%	18,0	40,2	29,5	12,3		100

inntil 30 elevar og ligg slik til at avstanden til aktuell ny skule ikkje er over 10 km. Dette gjeld om lag 20 % av dei 122 skulane som vi hadde dei nødvendige data på (sjå dei skuggelagde seks rutene i øvre venstre hjørne av tabellen). Ei grov generalisering ut frå det mønsteret som tala i tabellen viser, er at små skular blir lagde ned sjølv om avstanden til granneskulen er stor, medan store skular blir lagde ned berre om denne avstanden er kort. Om vi summerer dei nedlagde skulane med over 50 elevar og med avstand til granneskulen på ikkje over 10 km, altså dei seks rutene i nedre venstre del av tabellen, finn vi at 22 % av dei nedlagde skulane fell i denne kategorien. Éin av ti nedlagde skular har over 50 elevar, men ligg mindre enn 5 km frå den for elevane nye skulen. Dette viser at i byar og tettbygde strok elles treng ikkje alle skulenedleggingane utløyse offentleg skuleskyss for elevane. Eventuelle skyssordningar vil i ein del tilfelle berre gjelde seksåringane som har krav på skyss om avstanden skule – heim er over 2 km.

I Figur 13 er perioden 2005/06 til 2014/15 delt inn i treårsbolkar for å få eit støare inntrykk av moglege endringar i skulestrukturutviklinga over denne ti-årsperioden. Det går av figuren fram at det i heile denne perioden er lagt ned både store skular med over 100 elevar, og heilt små skular med færre enn ti elevar. Dei verkeleg små skulane med ikkje over ti elevar utgjer for perioden 2012-14 ein vesentleg lågare del av alle nedlagde skular enn for perioden 2006-08, høvesvis 20 og 32 prosent. Dette har truleg å gjere med at det snart ikkje er så

mange svært små skular igjen å leggje ned. Det mest slåande ved søyleframstillinga i Figur 13 er likevel den markerte auken i nedlegging av skular med mellom 30 og 50 elevar¹⁹. Denne

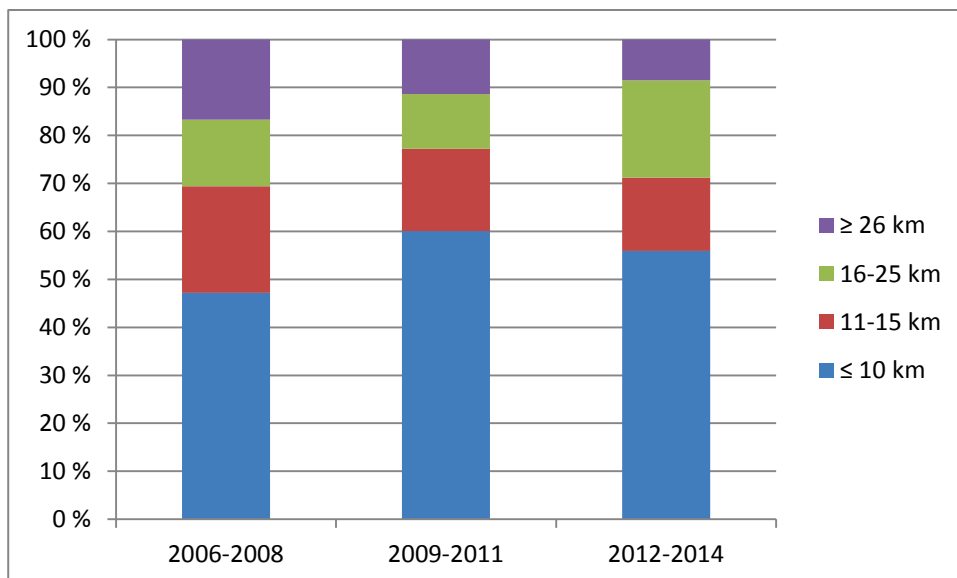


Figur 13 Skulenedleggingar i blandingskommunane etter år for nedlegging og elevtal siste driftsår. Prosentar. Talet på skular som prosentane i kvar søyle baserer seg på, er frå venstre mot høgre 33, 36, 28, 10, 16 og 12, i alt 135. (Vedlegg 2, spm. 11-12.)

storleikskategorien, dvs. typisk tredelte skular etter tidlegare terminologi, utgjer for siste tre-årsbolken to til tre gonger så stor del av alle nedlagde skulane som i første perioden. Denne auken kan kanskje, slik vi alt har vore inne på, tolkast som at grensa for «for små skular til å sikre eit godt pedagogisk tilbod», dei seinare åra av mange kommunar blir oppfatta som å vere høgare enn tidlegare.

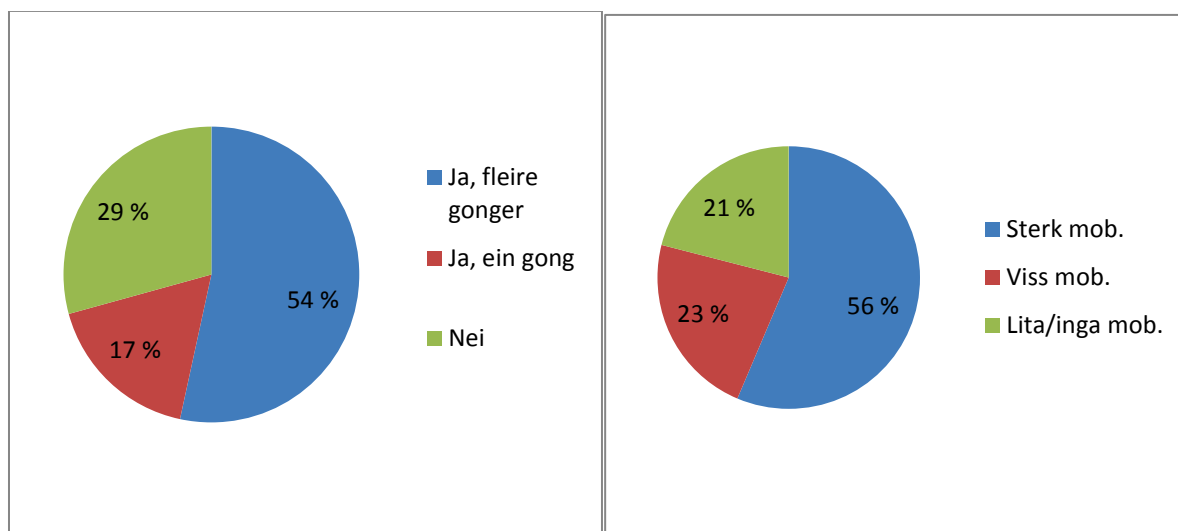
Slik det går fram av Figur 14, synest det i desse blandingskommunane ikkje, slik tilfellet til ein viss grad var i grissgrendtkommunane, å vere vilje til å akseptere nedlegging av skular som ligg stadig lenger og lenger frå den nye skulen elevane vil sokne til etter nedlegginga. I heile ti-årsperioden er det for om lag halvparten eller meir slik at avstanden til den nye skulen for elevane ikkje er over 10 km. Faktisk er det i dette materialet heller færre og færre

¹⁹ Chi-kvadratverdien for samanhengen mellom år for nedlegging og elevtal siste driftsår gjev ut frå ein 3x4-tabell gjev følgjande: Chi-kvadrat=11,8; df=6; 0,05<p<0,10.



Figur 14 Skulenedlegging etter år for nedlegging og avstand i km til ny skule. Prosentar. Basistala for prosentane i kvar søyle er frå venstre mot høgre høvesvis 36, 35 og 59, i alt 130. (Vedlegg 2, spm. 11 og 13.)

skular med over to og ei halv mil til granneskulen som er blitt lagde ned over desse ti åra, men skilnadene mellom kvar treårsbolke er små og går dels i noko ulike retningar²⁰. Men at stadig fleire og fleire av elevane i norske kommunar må ha skuleskyss, og at dette gjeld norske kommunar generelt, er i alle fall klart.

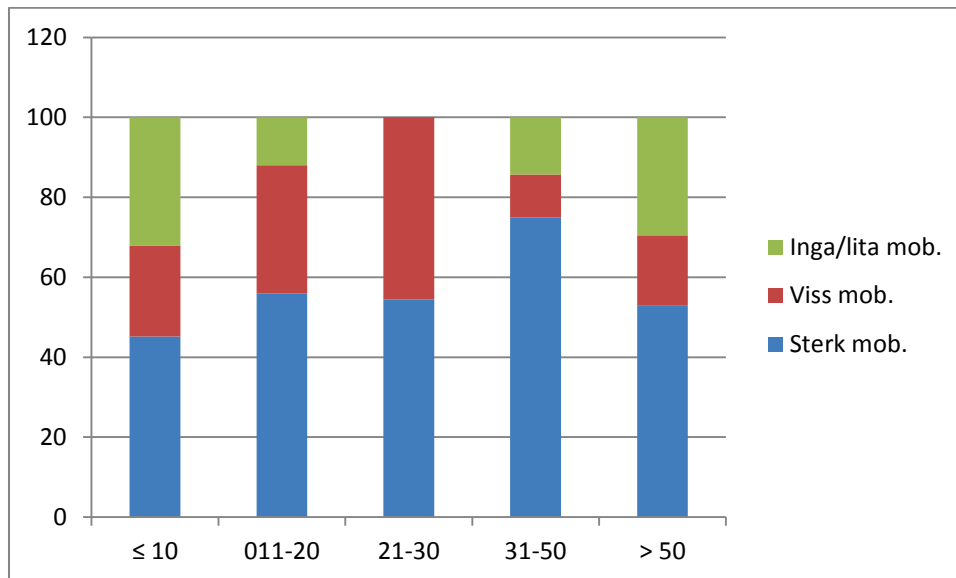


Figur 15 Grad av «seigpining» (venstre del) og grad av mobilisering (høgre del) ved skulenedleggingar i blandingskommunane. Prosenttal. Basistala for prosentutrekningane er for begge delfiguranane 133. (Vedlegg 2, spm. 14-15.)

At nedlegging av skular overalt i landet i dag er ein krevjande prosess, gjev prosenttala i Figur 15 eit klart bilete av. Til liks med situasjonen for grissgrendtkommunane i 2015-kartlegginga (Figur 6, s. 48) er det slik at dei endelege nedleggingsvedtaka i godt over halvparten av tilfella har vore oppe til behandling i kommunale organ fleire gonger. Slik kommunenivået tolkar dei lokale reaksjonane på skulenedleggingane, er det òg slik at den lokale

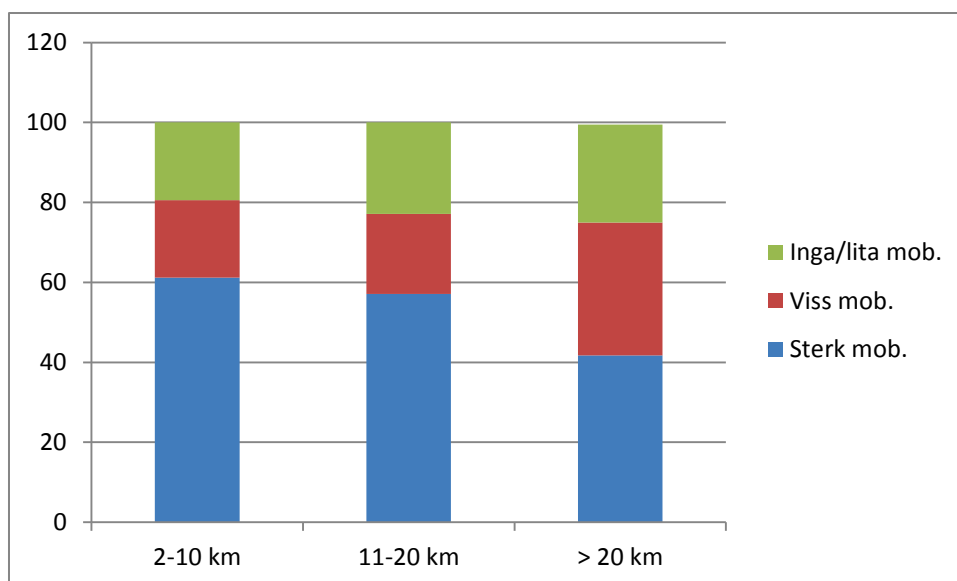
²⁰ Chi-kvadratutrekning på grunnlag av basistala for Figur 14 og ut frå ein 3x4-tabell gjev dette: Chi-kvadrat=4,65; df=6; p>0,5.

mobiliseringa mot skulenedlegging nærmast berre unntaksvis blir karakterisert som lita eller fråverande, i berre to av ti tilfelle for B-utvalet (Figur 15, høgre del), og endå litt sjeldnare for G-utvalet (Figur 7, s. 49). I det heile er svarmønstret både når det gjeld nedleggingssakene sin gang gjennom den kommunale kverna og med omsyn til lokal mobilisering, nær samanfallande for G-utvalet (figurane 6 og 7) og for B-utvalet (Figur 15). For heile kommune-Noreg, utanom dei 61 «større bykommunane», er det altså i regelen lokal motstand mot skulenedleggingane, og om vi ser heile 2015-materialet under eitt (altså både G- og B-utvalet), gjeld det at den lokale mobiliseringa mot skulenedleggingar blir karakterisert som sterk i noko over halvparten av nedleggingstilfella.



Figur 16 Grad av lokal mobilisering ved skulenedlegging i blandingskommunane etter elevtal nedleggingsåret. Prosentar. Basisstala for kvar søyle frå venstre til høgre er 31, 25, 11, 28 og 34, i alt 128. (Vedlegg 2, spm. 12 og 15.)

Sterk lokal mobilisering mot skulenedlegging synest ut frå Figur 16 å vere meir og meir vanleg di fleire elevar det er ved den aktuelle nedleggingsskulen, men berre opp til ein skulestorleik på 50. For nedlagde skular med 31-50 elevar siste driftsåret var det sterk lokal mobilisering mot nedlegginga i tre av fire tilfelle. I grissgrendtkommunane var det ein liknande irregularitet, men her var det svært få einingar i kategorien nedlagde skular med over 50 elevar (Figur 8, s. 50). Den noko lågare prosentdel med lokal mobilisering som det i dette materialet er i samband med nedlegging av heller store skular, hengjer saman med at



Figur 17 Grad av lokal mobilisering mot skulenedlegging etter avstand i km til ny skule. Prosentar. Basistala for kvar søyle frå venstre mot høgre er 72, 35 og 12, i alt 119. (Vedlegg 2, spm. 13 og 15.)

for nokre av desse skulane er avstanden svært kort til granneskule eller eventuell ny skule, jamfør Tabell 8 og kommentarane til denne. Det kan òg dreie seg om reorganisering av skulestrukturen i og nært kommunesentret ved at to eller tre skular blir lagde ned og det blir skipa ein ny endå større skule på staden, slik vi såg for tilfellet Hurdal (sjå s. 38).

Figur 17 viser lokal mobilisering etter avstand i km mellom nedleggingskule og den nye skulen som elevane vil sokne til. Opp til om lag 20 km er det svært liten endring i kor ofte lokalmiljøet mobiliserer mot skulenedlegging – sterk mobilisering i om lag seks av ti tilfelle. For den rett nok vesle gruppa på 12 nedlagde skular med over 50 elevar, blir mobiliseringa karakterisert som sterk i berre litt over fire av ti tilfelle. Som ovanfor kan denne irregulariteten ha samanheng med eit viss samspel mellom storleik for nedlagd skule og avstand i km til granneskulen eller ein eventuell heilt ny skule (jfr. igjen Tabell 8).

Tabell 9 Grad av vektlegging av ulike forhold som viktige for vedtak om nedlegginga av skular i blandingskommunane. Tal og prosentar. (Vedlegg 2, spm. 17-20.)

Grunn for nedlegging	Lite viktig		Noko viktig		Svært viktig		Alle svar
	N	%	N	%	N	%	N
Lågt og minkande elevtal	11	8	21	16	103	76	135
Trua på eit betre pedagogisk tilbod	13	11	40	33	70	57	123
Omsynet til kommunal økonomi	11	8	29	22	95	70	135
Ønske frå foreldre	77	66	28	24	12	10	117
Etablering av privatskule på staden	103	98	0	0	2	2	105

Slik vi såg for grissgrendtkommunane (Tabell 6, s. 51), er det lågt elevtal og omsynet til kommunal økonomi som oftast blir halde fram som svært viktige grunnar for vedtak om å leggje ned skular. For den perioden tala i Tabell 9 gjeld, altså tidbolken 2005-2015, var økonomi vurdert som endå viktigare i G-utvalet enn i dette B-utvalet av kommunar, nemleg som svært viktig i høvesvis 78 og 70 prosent av nedleggingstilfella. Vidare kjem òg trua på eit betre pedagogisk tilbod ved skulenedlegging endå sterkare fram som grunngeving her i B-utvalet enn tilsvarande for grissgrendtkommunane, som svært viktig i 57 % jamført med 49

% i G-utvalet. Det kan så avgjort stå fram som eit paradoks at omsynet til betre pedagogisk tilbod ved overføring av elevane til ein større skule blir vurdert som så viktig for vedtak om å legge ned skular på same tid som det i regelen er sterk lokal motstand mot slike nedleggingar og som foreldre heller berre sjeldan har ønske om skal skje. Er foreldre og lokalmiljøet ikkje for at ungane skal ha ein god skule? Eller opplever foreldre at dei lokale, oftast heller små, skulane gjev gode vilkår for læring i tråd med det mest all tilgjengeleg relevant forskning tyder på?

4.5 ENDRINGAR I SKULESTRUKTUREN I BLANDINGSKOMMUNANE (B-UTVALET) I PERIODEN 2005–2015. KORT OPPSUMMERANDE KOMMENTAR

Den store gruppa kommunar som vi har kalla «blandingskommunar», i alt 232 kommunar, kan ut frå ein rural-urban-dimensjon seiast å utgjere det store midtsjiktet av kommunar der dei om lag 140 ekstremt grissgrendte og dei 61 storbyprega kommunane ikkje er med. I desse 230 kommunane bur 44 % av innbyggjarane i landet. Vi fekk inn data for 170 av desse kommunane. Vi reknar dette materialet (B-utvalet) som utgjør 73 % av alle 232 kommunane som rimeleg representativt for heile «blandingskommuneuniverset».

Med data berre for dei siste ti åra får vi ikkje for B-utvalet dei lange linene som vi fekk for grissgrendtkommunane, men det gjev likevel meining å samanlikne desse to datasetta. Generelt viser våre data for blandingskommunane dei same tendensane til strukturrasjonalisering innan grunnskulen som i grissgrendtkommunane, men ikkje i like sterk grad. Skulenedleggingane utgjør i B-utvalet ein vesentleg mindre del av skulepopulasjonen enn i G-utvalet, og etablering av nye skular er langt meir vanleg. Vi vil i det følgjande trekke fram nokre meir spesifikke observasjonar som er dokumenterte og kommenterte tidlegare i dette kapitlet.

- Reduksjonen i talet på grunnskular over perioden 2005-2015 er vesentleg lågare for desse kommunane enn for grissgrendtkommunane, høvesvis 5 % og 17 %.
- Det er over denne ti-årsbolken ein markert auke i omfanget av private skular, frå 3,7 % til 8,5 % av alle grunnskulane. Privatskular som kompensasjon for nedlagde offentlege skular utgjør ein mindre del av privatskuleinnslaget her enn i grissgrendtkommunane.
- Om lag halvparten av kommunane ventar nye skulenedleggingar i perioden 2015-2020, men av desse reknar vel kvar tiande kommune at det òg blir nye skular i perioden. I underkant av 40 % av kommunane ventar ingen endringar.
- Dei viktigaste grunnane for å forvente nye skulenedleggingar er lågt/minkande elevtal (40 % av avkryssingane) og omsynet til kommunal økonomi (37 %). Omsynet til kommunal økonomi er vektlagt vesentleg mindre her enn i grissgrendtkommunane (60 %). Trua på betre pedagogisk tilbod ved nedlegging kjem som tredje viktigaste grunngeving med nærmare 20 %.
- For lange skulereiser blir oftast vurdert som viktig grunn for ikkje å leggje ned skular, men ikkje så ofte som i G-utvalet, i kvart tredje tilfelle i B-utvalet mot annakvart i G-utvalet.

- Kvar femte nedlagde skule hadde berre inntil 10 elevar nedleggingsåret, mot tilsvarande kvar tredje skule i G-utvalet.
- Jamført med G-utvalet var mange av dei nedlagde skulane relativt store og med kort avstand til granneskule eller ny skule. 22 % av dei nedlagde skulane hadde over 50 elevar og låg innan 10 km til granneskule/ny skule.
- Over den ti-årsperioden som denne kartlegginga femna om, synest det å vere ein klar auke i nedlegging av skular i storleiken 30-50 elevar.
- Nedlegging av skular synest å vere ein like krevjande kommunal prosess i blandings- som i grissgrendtkommunane. I godt over halvparten av nedleggingstilfella har saka vore oppe i kommunale fora minst to gonger før endeleg vedtak, og like ofte blir den lokale mobilisering mot nedlegging karakterisert som sterk.
- Lokal mobilisering mot nedlegging er større med større elevtal nedleggingsåret. For skular med elevtal på mellom 30 og 50 er det sterk mobilisering i tre av fire tilfelle. For mange av dei aller største nedleggingsskulane synest det ofte å vere spesielle lokale forhold som gjer at lokalmiljøa i mindre grad mobiliserer.
- Det er i dette materialet ikkje den same tendens til større mobilisering mot skulenedlegging med stigande avstand til aktuell granneskule som i G-utvalet.
- Dei to mest tungtvegande grunnane for skulenedlegging var her, som i G-utvalet, lågt elevtal og omsynet til kommunal økonomi med avkryssingar frå høvesvis 76 % og 70 % av kommunane.
- Trua på eit betre pedagogisk tilbod ved nedlegging av skule blir vurdert som noko viktigare i dette B-utvalet jamført med G-utvalet, høvesvis med prosenttala 57 og 49.

5 SKULESKYSS, FYSISK UTVIKLING OG HELSE – OPPSUMMERANDE DRØFTING

5.1 KVA VIL VI MED DETTE ARBEIDET?

I Kapittel 2 gav vi ei brei framstilling av grunnane til at skyss av elevar greip stadig meir og meir om seg utetter på 1900-talet. Alt i 1920-åra kom det frå tungt fagpolitisk hald, *Den parlamentariske skolekommisjonen*, sterke oppmodingar om at det beste ein kunne gjere for at skulen på landsbygda skulle bli betre, var å kome nærmast mogleg ein såkalla fulldelt skule, ein skule med nok elevar til at det i kvar klasse var berre eitt alderssteg. Her opna finare og betre vegnett og bil som framkomstmiddel heilt nye perspektiv for, slik ein såg det, ein betre skule. No kom dårlege tider på 1930-talet og endå verre tiåret etter, slik at vyane om meir utstrekt bussing av elevar for å få til større skular ikkje lét seg realisere i særleg omfang før i 1950-åra. Talet på skular i landsfolkeskulen heldt seg nokolunde konstant i dei 20 åra frå 1930 til 1950, for så å gå drastisk ned til godt under halvparten i perioden 1950-1970 (Solstad 1978, s.24). Det var i denne siste perioden arbeidet fram mot niårig obligatorisk skule kom i gang. Ikkje berre gjekk dei tidlege planane og forsøka med ni-årig skule ut på at ungdomssteget, 7.-9.- klasse, måtte vere store einingar med 60-70 elevar på kvart alderssteg, men dei kommunane som ville tidleg med i forsøksordna ungdomsskule frå midt på 1950-talet og utetter, fekk gjerne krav om sterk sentralisering av folkeskulane sine, eller som det no blei, av barnesteget av ni-årig skule. Staten gjekk inn med tilskottsordningar for skulebygg og skyss av elevane slik at skulesentraliseringa ikkje skulle bli noko bør for kommunane.

Det var skipinga av dei store ungdomsskulane med omfattande skyssordningane for elevane, eventuelt innhysing på skulestaden, som etter kvart utløyste reaksjonar og protestar. Dette var bakgrunnen for at *Forsøkrådet for skuleverket* i 1969 tok initiativet til eit større forskingsprosjekt retta mot ungdomssteget av grunnskulen. I det omfattande forskingsarbeidet som kom i gang, fekk forskarane relativt fritt spelrom. Det blei ikkje berre sett på moglege konsekvensar av skuleskyss for elevane si læring og skulemotivasjon, for samarbeidet skule-heim, for elevane si fritid osv., men det blei òg gjort studiar av om og i kor stor grad skuleskyss over lange avstandar kunne ha negative verknader for den fysiske utviklinga av elevane. Som vi har sett, resultat frå dei mange delprosjekta innan dette store *Grissgrendtprosjektet*, saman med annan norsk og internasjonal forskning på denne tida, fekk politikarar og fagbyråkratar på nasjonalt nivå til å slappe av på krava om store einingar både på barne- og ungdomssteget av den no niårige grunnskulen. I mange kommunar med særleg grissgrendt busetting og vanskelege kommunikasjonar, blei det tvert om gjennomført ei desentralisering av ungdomsskulen frå éin sentral skule i kommunesentret til enno eksisterande barneskular i kommunen. Eit ekstremtilfelle her var Røddøy på Helgelandskysten der éin sentral ungdomsskule blei til i alt 11 kombinerte barne- og ungdomsskular, dels med færre enn 10 elevar på ungdomssteget.

Det var no ro om skulestrukturen fram til mot slutten av 1980-talet, med nedlegging av skular berre når elevtalet smuldra bort eller når bruer, tunnelar eller rassikringar opna for felles skule for nærliggjande skulekrinsar. Dette var dels i tida før Noreg var blitt eit rikt land.

Kommunane blei likevel set i stand til å drive den grunnskulen ein på nasjonalt fagleg og politisk plan hadde tru på. Eller, om ein vil, det var mogleg å drive ein nasjonal skulepolitikk.

Så kom den utviklinga som vi har sett dei siste 25-30 åra. I tråd med nye internasjonale straumdrag om desentralisering, de-regulering, New Public Management m.v. fekk vi i 1986 det nye systemet for finansieringa av kommunar og fylkeskommunar som mellom anna skulle gje kommunane større fridom i si tenesteyting på tvers av sektorar, og gjere kommunane sine inntekter meir synlege og sikre frå det eine året til det andre og med det gjere planlegging og styring lettare (Ot.prp. 48 [1984-85], s. 2). Tida med øyremerkte midlar til grunnskuledrifta var over. Kommunane sine kostnader med å drive grunnskulen måtte no sjåast i samanheng med, og prioriterast opp mot, alle andre lovpålagde oppgåver. Med nedlegging av skulestyre og skulesjef, og ny kommunelov tidleg på 1990-talet, hadde skulen ikkje lenger noko spesielt vern, men skuledrifta var, på godt og vondt, som ei kvar anna kommunal oppgåve. Staten hadde langt på veg gitt frå seg ansvaret for ein likeverdig skule. (Sejerstad 2005, s. 440ff). Når så kommunane, iallfall slik mange kommunar ser det, har fått fleire og fleire oppgåver til dømes på sosial- og helsesektoren, og «alt i ein sekk»-overføringane som er fastsette ut frå såkalla objektive kriterium som kan slå uheldig ut for mange kommunar, ikkje står i forhold til dei nye og meir krevjande oppgåvene, blir det for rådmenn og kommunepolitikarar å finne moglege stader å knipe inn på pengebruken. Små skular ligg lagleg til for hogg. Kommunen kan ved å leggje ned ein skule med, sei 20 elevar, «spare» 4-5 mill. kr. Berre delar av skyssutgiftene fell på kommunen, men om så alle gjorde det, ville det likevel «løne» seg. Og å leggje ned skular, er fullt lovleg. Til og med *kan* det argumenterast for at det er til det beste for ungane. Så blei det då òg igjen fart i skulenedleggingane, men no av økonomiske grunnar. Dette gir ein meir kostnadseffektiv grunnskule for kommunane så vel som for staten – vel og merke på kort sikt.

Ein viktig motivasjon for denne studien er å få eit meir presist bilete av korleis skulestrukturen har endra seg i tida etter det nye inntektssystemet og etter dei andre grepa som tidleg på 1990-talet blei tatt innan den kommunale og statlege forvaltning av grunnskulen. Det er i dei meir spreittbygde kommunane at vi finn dei fleste små skulane som det «løner» seg mest å leggje ned. Med over 50-60 elevar vil ikkje den reint bedriftsøkonomiske vinninga for kommunane ved nedlegging vere så stor, om i det heile (Rønning *et al.* 2003). Det vil i alle fall vere store variasjonar i eventuell slik «lønsemd», ikkje minst avhengig av bygnadsmasse. Det må òg ventast at det er i dei små grissgrendte kommunane at konsekvensane for skuleskyssen vil bli størst fordi det her ofte vil kunne vere langt til ny skule for elevane. Derfor fokuserer vi spesielt på slike kommunar.

Men dei økonomiske og styringsmessige mekanismene som vi har peika på, gjeld alle kommunar. Dessutan vil det i mange norske kommunar med ein eller fleire tettstader eller byar òg vere område med relativt lange avstandar mellom grender og bygdelag. Vi har derfor gjennomført ei tilsvarande kartlegging av skulestrukturutviklinga i andre kommunar, men med unntak av slike som ut frå ein geografisk definisjon er klassifiserte som «større bykommunar». For denne delen av kartlegginga er tidsperspektivet berre ti år.

Det er mange gode grunnar for at det bør vere skule nær der folk og ungar bur. I denne samanhengen fokuserer vi på éin slik god grunn: Elevane si fysiske utvikling, velvære og helse. Sidan vi innanfor den tid og økonomi som vi rår over i dette prosjektet, ikkje kan leggje

opp til medisinske, idrettsfysiologiske eller fysioterapeutiske målingar av noko slag, må vi her nøye oss med å vise til kva som alt er gjort på området skuleskyss og ulike helseaspekt. Vi meiner dette er kunnskap som det på langt nær er tatt omsyn til når skulestrukturen får lov til å utvikle seg ut frå kortsiktige økonomiske vurderingar. Så kva veit vi?

5.2 KVA MEINER VI Å VITE OM VERKNADENE AV SKULESKYSS FOR DEN FYSISKE UTVIKLING OG HELSE TIL ELEVANE

Vi kan med ein gong slå fast at mykje av den kunnskapen som vi har om verknadene av skuleskyss for elevane, ikkje er av ny dato. Den førre sentraliseringsbølga i norsk skule, den frå 1950-60-talet, kan vi seie kulminerte med at det frå nasjonalt skulepolitisk hald i 1969 blei tatt initiativ til forskning som kom til å vise at små skular gav fullgode vilkår for læring jamført med store skular, stikk i strid med den faglege trua som til då rådde. I tillegg dokumenterte forskinga at i eit relativt spreittbygd land som Noreg kunne ein sentralisert skulestruktur ha mange negative konsekvensar for elev og samfunn. Konsekvensar for elevane som det blei fokusert på, var mellom anna at skyssen kunne vere uheldig for deira fysiske utvikling, han kunne gje dei fysiske plager eller ubehag, og han kunne ta frå elevane verdfull fritid til fysiske aktivitetar og fritidssyslar elles.

Om vi held oss til norsk forskning på skuleskyss og fysiske aspekt ved elevane, og faktisk er det heller ikkje mykje å finne internasjonalt, er det i tillegg til aktiviteten tidleg på 1970-talet berre eit mindre arbeid midt på 1980-talet og eitt noko større arbeid rundt 2000 av fysioterapeutisk karakter. Dei konklusjonane denne forskinga synest å kunne gje rimeleg bra grunnlag for, har vi alt summert opp og kommentert i pkt. 1.2.3 ovanfor, så derfor berre denne summariske oppstillinga:

- Det er dokumentert ein signifikant negativ korrelasjon mellom kondisjon og lengda på skuleskyss. Elevar som går/syklar til skulen er under elles like vilkår som gruppe i betre form enn dei med skuleskyss.
- Det er dokumentert at risikoen for fysiologiske plager i rygg- og hofteparti og redusert balanseevne er større hos elevar som transporterast til og frå skulen enn hos dei som sjølve er aktive på skulevegen ved å gå eller sykle.
- Det er dokumentert at mange elevar har fysisk ubehag av skuleskyssen som kvalme, vondt i hovudet, eller er uvel/uopplagt etter reisa. Ei lita gruppe på 4-5 % av dei med lang skyss (> 15 km), rapporterer bilsjuke med oppkast.

Eit anna aspekt ved skulebarns fysiske utvikling og helse har i dei seinare åra fått mykje merksemd, nemleg overvekt. Ein viktig grunn for dette nye fokus på overvekt hos barn, er rett og slett den at overvektige barn er blitt meir og meir vanleg i den rike del av verda. Slik overvekt er uheldig for barnas utfalding og trivsel. Vidare er overvekt hos barn, og årsakene til denne, viktig fordi det synest å vere ein samanheng mellom overvekt som barn og overvekt eller ekstrem overvekt (feite) hos vaksne med dei store helsemessige, trivselsmessige og samfunnsøkonomiske konsekvensane som følgjer med. Norsk forskning som direkte fokuserer på mogleg samanheng mellom skuleskyss og overvekt hos barn, har vi ikkje funne. Men på grunnlag av nasjonale helsedata er det frå medisinsk hald set fram hypotesar om at det kan vere ein slik samanheng. Dette fordi det har vist seg å vere høgare

frekvens av overvektige barn i dei fylka i landet der flest ungar og unge må ha dagleg skyss til og frå skulen.

Internasjonalt blir det i fleire land drive forskning som tar opp mogleg samanheng mellom skuleskyss og overvekt, men det vi har funne, gjeld studiar i meir urbane strok der det sjeldan dreiar seg om lang og tidkrevjande skyss. Dels som følge av prinsippet om fritt skuleval er det i urbane strok blitt meir vanleg at føresette køyrer ungane sine til skulen og hentar dei etter skuledagen, heller enn at elevane kjem seg til og frå nærmaste skule ved sjølv å vere fysisk aktive. Ikkje alle studiane er like klare i sine konklusjonar, men denne forskinga, saman med den sannsynleggjorde samanhengen mellom skyss og overvekt frå norsk hald, gjev rimeleg grunnlag for følgjande påstand:

- Det å ta frå ungane den fysiske aktiviteten dei elles ville fått ved å gå eller sykle til og frå skulen, aukar risikoen for overvekt.

Trass i denne kunnskapen som har vore kjent i mange år, kanskje med unntak av dette siste om risikoen for overvekt, har vi altså over dei siste 20-30 åra hatt ei storstilt sanering, eller, meir korrekt, rasering, av skulestrukturen i store delar av bygde-Noreg. Vi har alt i dette konklusjonskapitlet peika på finansieringsordninga for grunnskulen gjennom kommunale budsjett som hovudårsaken til desse sentraliseringsprosessane. La oss kort samanfatte kva kartleggingane våre kom fram til om omfang av, grunngevingar for og lokale reaksjonar på desse skulenedleggingane. Vi vil konkludere denne samanfatninga med å gje eit grovt overslag over kor mange fleire elevar som grunna den omfattande skulesentraliseringa frå 1990 for grissgrendtkommunane og frå 2005 for blandingskommunane har blitt fråtatt den daglege og naturlege fysiske aktivitet som det er å ta seg fram til og frå skulen for eigen maskin.

5.3 KVA VEIT VI OM KORLEIS SKYSS AV SKULEELEVAR HAR GRIPE OM SEG OG OM ÅRSAKENE TIL DENNE UTVIKLINGA?

I 2005 blei det for grissgrendtkommunane gjennomført ei kartlegging av skulestrukturutviklinga frå 1980 fram til 2005 og av korleis kommunane og dei skulane som enno var i drift såg den sannsynlege utviklinga dei nærmaste fem åra fram i tid. Denne kartlegginga galdt om lag 140 grissgrendte kommunar etter ein reint geografisk definisjon. Med den nye kartlegginga som går fram til 2015 får vi for desse kommunane sjekka realismen i forventningane. I tillegg gjennomfører vi denne gongen ei kartlegging som femnar om alle andre kommunar i landet med unntak av 61 kommunar som ut frå ei anna klassifisering er definert som «større bykommunar». Vi omtaler desse kommunane som *blandingskommunar* (B-utvalet) til forskjell frå *grissgrendtkommunane* (G-utvalet). I tillegg til kartlegging av sjølv skulestrukturen, får vi òg data om dei kommunale grunngevingane for dei enkelte nedleggingane og litt om sjølv prosessen og dei lokale reaksjonane på vedtaka om nedlegging. No har vi alt punktvis summert opp dei funna frå begge desse kartleggingane høvesvis i punkta 3.4.4 og 4.5. I denne oppsummerande drøftinga tar vi berre med nokre hovudpunkt med kommentarar.

Omfang av skulenedleggingar. I dei 141 grissgrendtkommunane der det i 1985 var tett innpå 500 grunnskular, var talet i 2015 berre litt over 300. Kvar tredje skule var lagt ned på desse

30 ára. Berre nokre få skular blei lagde ned i femårsbolken 1980-85, medan det i gjennomsnitt blei lagt ned 40 skular i kvar av dei fire neste femårsbolkane. Forventningane fram mot 2020 tyder på ein nedleggingstakt på minst same nivå. Nedleggingstakten er vesentleg lågare i blandingskommunane, men om lag halvparten av desse kommunane ventar nye skulenedleggingar dei fem nærmaste ára.

Storleiken på nedlagde skular. Det er ei sterk overvekt av svært små skular med berre inntil 10 elevar som blir lagde ned. Slike skular utgjorde for heile perioden 1990-2015 kvar tredje nedlagde skule i grissgrendtkommunane, og for perioden 2005-2010 kvar femte i blandingskommunane. I begge utvala var det ein klar tendens til oftare å leggje ned noko større skular mot slutten av den perioden kartlegginga femnar om. For G-utvalet hadde kvar tredje nedlagde skule over 40 elevar i tidbolken 2011-15, jamført med berre kvar tiande skule i perioden 1991-95. Det kan synest som at omgrep som «liten skule»/«små skular» er på glid mot høgare elevtal.

Avstand til granneskule/«ny» skule. For heile perioden 1990-2015 var avstanden mellom nedlagd skule og aktuell granneskule i G-utvalet ikkje over 10 km for noko over halvparten tilfella, men med ein klår tendens til at òg skular med større avstand til granneskule fekk stoppordre etter om lag 2005. Også i blandingskommunane var det for vel halvparten av nedleggingstilfella berre 10 km eller mindre til aktuell granneskule, men her var det – rett nok over eit vesentleg kortare tidspenn - ingen klar tendens til oftare å leggje ned skular med lenger avstand mot slutten av perioden. I begge utvala er det slik at dei heilt små skulane i mange tilfelle blir lagde ned jamvel om det er langt, over 20 km, til granneskulen. Større skular blir svært sjeldan lagde ned i grissgrendtkommunane, men relativt ofte i B-utvalet. Dels har dette å gjere med omstruktureringar, nye skulebygg i sentrumsområde og fusjonering av skular som det er kort avstand mellom, men kanskje òg med den tendens som vi ser i begge materiala til å leggje ned noko større skular mot slutten av kartleggingsperioden.

Grunngjevingar for dei enkelte skulenedleggingane. «Lågt og minkande elevtal» som det eine og «omsynet til kommunal økonomi» som det andre var dei klart viktigaste årsakene for nedleggingsvedtaka i begge utvala, vurdert som svært viktige i 70-80 % av nedleggingane. I G-utvalet blei økonomien tillagt klart større vekt i siste tida etter 2005 enn i dei første 15 ára kartlegginga femna om, høvesvis om lag 80 % og 70 %. «Trua på betre pedagogisk tilbod» som grunn for vedtak om nedlegging kom i begge utvala som det tredje viktigaste momentet, men klart sterkare i blandings- enn i grissgrendtkommunane, svært viktig i høvesvis 57 og 49 prosent av tilfella. I G-utvalet synest trua på betre pedagogisk tilbod å vere sterkare mot slutten av kartleggingsperioden.

Grunngjevingar for forventningar skulestruktur dei nærmaste fem ára. For dei kommunane som ventar nye skulenedleggingar, er grunngjevingane og vektleggingane nokså like dei for dei faktiske nedleggingane, lågt elevtal og kommunal økonomi kjem sterkast inn. Men det er ein klar skilnad mellom B- og G-utvalet når det gjeld grad av vektlegging av det økonomiske argumentet. For B-utvalet fekk det 37 % av avkryssingane mot heile 60 % for G-utvalet. Dette kan anten ha å gjere med at G-kommunane oftare er i ein meir prekær økonomisk situasjon enn B-kommunane, eller at det ganske enkelt er slik at små kommunar med små budsjett, relativt sett har mest å vinne på skulenedleggingar, slik vi har vore inne

på. Også når det gjeld forventna nedleggingar, kjem trua på betre pedagogisk tilbod som den tredje viktigaste grunnen, men med vesentleg mindre tyngde enn dei andre to, nemleg i storleiken 20-30 %. I G-utvalet er det tendens til sterkare vektlegging av dette momentet mot slutten av perioden. For dei kommunane som ikkje trur på nye skulenedleggingar dei nærmaste fem åra, er det omsynet til for lang skuleskyss som kjem først, så ønske frå foreldre.

Private skular. Innslaget av private skular har auka monaleg i begge utvala over dei siste ti åra, for G-utvalet frå 6,4 til 13,5 prosent og for B-utvalet frå 3,7 til 8,5 prosent. I grissgrendtkommunane er dei fleste nye privatskulane små skular av Montessori-typen som er etablerte i samband med nedlegging av offentlege skular. Slike finn vi òg i B-utvalet, men her er det oftare privatskuleetableringar på større stader uavhengig av offentlige initiativ for endringar i skulestrukturen. Dei små private skulane, gjerne eit resultat av lokal mobilisering mot skulenedlegging, har iallfall i første omgang berga det lokale skuletilbodet og redusert omfanget av skuleskyss i dei aktuelle krinsane. Men dei er krevjande å skipe og halde oppe over tid, og det er berre eit lite fåtall av nedleggingskrinsane som har dei nødvendige initiativtakarane og ressursane elles til å lukkast med å skipe privatskule (jfr. Solstad 2009, s. 217-218). Dessutan kan kravet om minst 15 elevar for å kunne etablere privatskule, vere umogleg å støtte når det dreiar seg om nedlegging av svært små kommunale skular.

Grad av «seigpining». Både i grissgrendt- og i blandingskommunane er nedlegging av skular ofte ein brysam kommunal prosess. I begge utvala gjeld det at saka om nedlegging i om lag annakvart tilfelle har vore oppe minst to gonger i kommunale organ før vedtak om nedlegging blir endeleg fatta. Det kan dreie seg om fleire år med uvisse om lagnaden til ein skule. I slike tilfelle vil situasjonen kunne prege sjølve arbeidet i skulen og vere konfliktskapande, men i nokre tilfelle samlande, i det eller dei lokalsamfunna det gjeld, noko vi har dokumentert og diskutert i eit anna arbeid (*ibid.*, s. 134ff). Særleg i G-utvalet er det nærmast berre unntaksvis at det på kommunenivået ikkje blir registrert lokal mobilisering mot skulenedlegging. Når det slik er ein lengre prosess, vil i regelen dei ulike momenta for og mot skulenedlegging kome på bordet, til dømes omsynet til lang skuleskyss. Om kommunal behandling minst éin gong før vedtak om nedlegging er regelen, skjer likevel kvart femte nedleggingsvedtak i B-utvalet og kvart tredje i G-utvalet utan at saka hadde vore oppe i kommunestyret tidlegare.

Lokal mobilisering. Når vedtak om nedlegging slik tar tid, har det å gjere med at det ofte er sterk lokal mobilisering mot at den lokale skulen skal leggjast ned. Om ein ser alle kommunane under eitt, er det slik sterk lokal mobilisering i over halvparten av tilfella. Berre i kvart femte eller sjette tilfelle blir det frå kommunenivået registrert lita eller inga slik mobilisering. I G-utvalet er sterk lokal mobilisering noko mindre vanleg ved nedlegging av svært små skular, i kvart tredje tilfelle, mot elles i over halvparten av tilfella. I enkelte tilfelle kan skulen vere så liten og elevtalsprognosen så dårleg, at mobilisering blir vurdert som fånytted. Det kan vel òg vere slik at ressursane til mobilisering kan vere små, eller at eventuell støy ikkje når fram til kommunesentret. I B-utvalet er det ein klar tendens til sterkare motstand med storleiken på nedlagd skule, frå litt over 40 % for skulane med berre inntil 10 elevar til om lag 75 % for skular med 31-50 elevar nedleggingsåret. Her er det derimot ingen klar forskjell på omfanget av sterk mobilisering etter kor langt det er mellom

lokal nedleggingskule og ny skule slik som i G-utvalet. Ei grend eller eit bygdslag vil ha sin skule jamvel om det ikkje er svært langt til aktuell granneskule.

Auken av skyss. I denne kartlegginga har vi ikkje opplysningar om endringane i skyss-situasjonen for den enkelte elev ved nedlegging av ein skule og overflytting til ny. Men ut frå opplysningane om elevtal siste driftsår for dei nedlagde skulane og avstand mellom nedlagd og ny skule for elevane, og i tillegg ved å bruke dei gjennomsnittsverdiane for auka skyssfrekvens og skysslengd ved skulenedleggingar som Amundsveen og Øines (2003) fann (sjå. s. 46 over), kan vi gjere grove overslag både over korleis talet på elevar som må ha dagleg skyss har auka, og over lengda på denne skyssen. Amundsveen og Øines sine elevdata galdt skular som blei lagde ned i åra 2000-2002 og der avstanden til ny skule var minst 10 km. No har det sidan den tid vore ein viss tendens til å leggje ned større skular og skular med noko lenger avstand til granneskule. Dette vil redusere risikoen for å få for høge estimat av gjennomsnittlege skysslengder for elevane etter skulenedleggingane. Eit anna forhold er at det i mange tilfelle vil vere minkande elevtal i krinsane med nedlagd skule, slik at talet på elevar med skyss, men som utan nedlegging ikkje ville hatt skyss eller hatt kortare skyss, blir for høgt. Alt i alt er overslaga i Tabell 10 usikre, særleg då avstandsestimata som er sett i parentes. Vi trur likevel at dei er gode nok til å illustrere utviklinga. Vi reknar vidare med at utvala så vel for grissgrendtkommunane som for blandingskommunane er representative slik at vi oppskalierer estimata til dei to respektive kommunepopulasjonane.

For G-utvalet blir det gjort to separate overslag. Eitt for perioden 1990-2005 basert på data for heile populasjonen sidan svarprosenten for 2005-kartlegginga var på 100, og eitt nytt overslag for perioden 2006 til 2015. For B-utvalet blir det berre det eine overslaget for denne siste perioden.

Tabell 10 Omfang av skyss før og etter skulenedleggingar for perioden 1990-2015 for grissgrendtkommunane (G-utvlet) og for blandingskommunane (B-utvalet). Elevtal. Tala i dei skuggelagde felta basert på estimat (sjå teksten)

Utval/populasjon	Elevtal i nedlagd skule (utv.)	Elevtal i nedlagt skule (pop.)	Elevtal m/skyss <u>før</u> nedlegging	Elevtal m/skyss <u>etter</u> nedl.	Gjennom-snittleg skysslengd <u>før</u> nedl.	Gjennom-snittleg skysslengd <u>etter</u> nedl.
G-utv./populasjon <u>1990-2005</u>		2318	1066	2318	(8 km)	(13 km)
G-utv./populasjon 2006-2015	1774	2217	1021	2217	(8 km)	(15 km)
G-utv./populasjon 1990-2015		4535	2086	4535	(8 km)	(14 km)
B-utv./populasjon 2006-2015	5063	6907	3177	6500 ²¹	(8 km)	(15 km)
G- + B-utv./pop. 2006-2015			4231	8717	(8 km)	(15 km)

²¹ Dette talet er set lågare enn 6907 fordi det synest som at nokre av dei store nedlagde skulane truleg var del av omstrukturingsprosessar i byar som kanskje ikkje fekk meir skuleskyss som komsekvens for elevane. Det generelle, og som dei stipuleringane elles baserer seg på, er at etter nedlegginga må alle elevane ved den nedlagde skulen ha skyss.

Ifølgje Tabell 10 var det ikkje så langt frå halvparten av elevane ved dei nedlagde skulane som måtte ha skyss til skulen alt før nedlegginga. Estimata for gjennomsnittlege skysslengder før og etter nedlegging er altså særleg usikre. Men vi kan iallfall slå fast at dei skulenedleggingane som vi har sett berre den siste tiårsbolken, har meir enn dobla talet på elevar i dei nedlagde skulekrinsane som må ha dagleg skyss til og frå skulen, og vi har sannsynleggjort at skyssen for desse elevane i gjennomsnitt er halvanna mil mot tidlegare godt under mila. For elevane i desse skulekrinsane som hadde skyss alt før nedlegginga, synest skysslengda å vere bort i mot dobla. Ved inspeksjon av Figur 5 (s. 46) og 17 (s. 64) er det lett å sjå at for mange elevar dreiar det seg om vesentleg lengre skysslengder enn desse gjennomsnitte.

5.4 VEGEN VIDARE?

Vi er altså inne i ei ny sentraliseringsbølge i norsk grunnskule som vi ikkje har sett maken til sidan på 1950- og tidleg på 1960-talet. Den gongen var sentraliseringa drive fram som eit middel i kampen for eit betre skuletilbod på landsbygda. Når dei fagpolitiske vurderingane på nasjonalt nivå (Stortinget, regjering, faglege rådsorgan), basert på røynsler og forskning, kom til at skular med få elevar både på barne- og ungdomssteget gav fullgode læringsresultat, blei nedlegging av skular ikkje lenger vurdert som ønskjeleg, så sant elevgrunlaget var til stades. At skular der folk bur har sine klare fordelar, har det aldri vore tvil om, og i grissgrendte strok må då mange skular bli små. Ein av fordelane er at elevane med eit nettverk av heller små skular ikkje treng skuleskyss, og iallfall ikkje lang skyss. Vi ser då òg i kartlegginga vår at den fremste grunnen i mange kommunar for ikkje å leggje ned fleire skular, nettopp er at slike nedleggingar vil gje lange bussreiser for elevane. Men det som vi først og fremst har dokumentert gjennom denne kartlegginga, er at den kaskaden av skulenedleggingar som vi har sett for grunnskulen frå litt før milleniumskiftet, langt på veg er ein følgje av den nye finansieringsordninga for grunnskulen som kom sist på 1980-talet. Nedlegginga av skular skjer i regelen mot det foreldre og bygdefolk elles ønskjer.

I dagens ideologiske klima, både nasjonalt og internasjonalt, er det ei sterk vektlegging på den akademisk prega læringa i skulen. Det er ein eindimensjonal skule som vi ser konturane av. Framgangen i nokre få skulefag er det som tel, som elevane blir målt på, og som nasjonar, kommunar, skular, skuleleiarar og lærarar blir kreditert, eventuelt straffa, for. Nasjonale og internasjonale prøver i desse faga blir målestokken for suksess eller fiasko. Andre sider ved skulens oppgåver blir lite vektlagt, til dømes det ansvar skulen og skuledrivarane har for den fysiske helsa til elevane. Det er nettopp dette feltet som vi gjennom dette arbeidet har ønska å få større merksemd på.

Spørsmålet dette arbeidet dreiar seg om, kan kanskje omformulerast slik: Er vi med på å etablere ein skulestruktur i dei meir spreittbygde delane av landet som beint fram motarbeider ei viktig side ved skulens arbeid for å fremje gagns menneske, nemleg det som har med elevane si fysiske utvikling og helse å gjere? Mykje av den forskinga vi har kunna vise til, er ikkje av ny dato. Til dømes er dei tidlege studiane av samanhengen mellom skuleskyss og fysisk form frå 1970-talet, altså lenge før den fysiske inaktivitet hos barn og unge som i dag heng saman med den elektroniske revolusjonen. Berre eit par tiår tilbake, var det i folkehelsesamanheng lite fokusert på overvekt og dei individuelle og samfunnsmessige

problema som følgjer med. Overvekt blei knapt sett på som eit problem for barn og ungdom i skulepliktig alder. Det er så avgjort på høg tid at det blir tatt initiativ og løyvd pengar til eit større arbeid som kan sjå nærmare på samanhengen mellom skuleskyss, kort eller lang, og ulike aspekt ved elevane si fysiske utvikling, helse og fysiske velferd.

Det har heller ikkje i forskingssamanheng blitt fokusert på dei meir langsiktige økonomiske sidene ved eventuelle omfattande skyssordningar. Det er nok gjort nokre reint teknisk-økonomiske utgreiingar om kva kommunen tener på å leggje ned ein skule sett opp mot meirkostnadene ved ulike skyssordningar for fylke og kommune, men dei samla kostnadene er det ikkje sett på. Korleis skuleskyss påverkar livskvalitet for den enkelte i form av dårlegare fysisk form, nedsett styrke og rørsleevne i hofte og rygg, overvekt med vidare, og dei økonomiske følgjene dette har for individ og samfunn, har ikkje blitt tatt opp systematisk. Kva er dei samfunnsøkonomiske kostnadene på sikt av ein skulestruktur i landet vårt som tvingar store elevgrupper inn i krevjande skulereiser som synest å kunne ha klare negative følgjer for deira fysiske utvikling og helse?

Det er sterkt å ønske at norske skulestyresmakter opnar for forskning som kan gå inn på desse problemområda. Men aller først er det viktig i skuleplanlegging nasjonalt og på kommunalt nivå å ta omsyn til det vi alt veit på dette feltet.

Referansar

Amundsveen, R. og Øines, T. (2003): *Lisa gikk til skolen... Hvilke konsekvenser har skolenedleggelse for skoleskyssen?* Bodø: Nordlandsforskning. (NF-rapport 14/2003)

Andersen, I., Frydenberg, H. og Mæland, J.G. (2009): Muskel- og skjelettplager og fremtidig sykefravær. *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 129, 1210-03.

Andrae, A. (1972): *Årskurslöst högstadium*. Göteborg: Pedagogiska institutionen.

Bell, A. og Sigsworth, A. (1987): *The Small Rural Primary School. A Matter of Quality*. London: The Falmer Press.

Berg, E. (1967): Born og bygder med lang skuleveg. *Norsk Skoleblad*, nr. 22.

Berg, P.O. (2000): *De statlige tilskudd til kommunene som distriktspolitikk*. Bodø: Nordlandsforskning. (NF-arbeidsnotat 1008/2000.)

Bonesrønning, H. og Iversen, J.M.V. (2010): *Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning. (SØF-rapport 01/10)

Botvar, P.K. og Holberg, S.E. (2012): Spørreundersøkelse om kommunenes 17.mai-feiring. Oslo: KIFO. (KIFO-notat 5/2012)

Brage, S., Ihlebæk, C., Natvig, B. og Brusgaard, D. (2010): Muskel- og skjelettlidelser som årsak til sykefravær og uførelidelser. *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 130, 2369-70.

Cooper, A.R., Wedderkopp, N., Wang, H., Andersen, L.B., Froberg, K. og Page, A.S. (2006): Active travel to school and cardiovascular fitness in Danish children and adolescents. *Medicine and Science in Sports and Exercise*, 2006, Oct. 38 (10), 1724-31.

Cooper, A.R., Wedderkopp, N., Jago, R., Kristensen, P.L, Møller, N.C., Froberg, K., Page, A.S. og Andersen, L.B. (udat.): Cycling to school and adolescent fitness: A longitudinal study. (Udatert manus, University of Bristol, Department of Exercise, Nutrition and Health Sciences.)

Crawford, S. og Garrard, J. (2013): A Combined Impact-Process Evaluation of a Program Promoting Active Transport to School: Understanding the Factors That Shaped Program Effectiveness. *Journal of Environmental and Public Health*, Vol. 2013.)

Department for Transport (UK) (2010): *Making a cycling town: a compilation of practitioners' experiences from Cycling Demonstration Town Programme 2005-2009*. London: Dep. of Transport.

DPS (Den parlamentariske skolekommisjon)(1926): *Utkast til Lov om folkeskolen på landet*. Oslo: Det Mallingske Bogtrykkeri.

Dyrhol, I. (1996): *Sandøy kommune og Inntektssystemutvalet*. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda. (Notat 3/96)

Godske, C.L. (1966): *Statistikk i forskning og praksis*. Bergen: Universitetsforlaget.

Grøholt, E.K., Stigum, H. og Nordhagen, R. (2008): Overweight and obesity among adolescents in Norway: cultural and socio-economic differences. *Journal of Public Health*, 30, s. 258-265.

Haselgrove, C., Straker, L., Smith, A., O' Sullivan, P. M., Perry, M. and Sloan, N. (2008). Perceived school bag load, duration of carriage and method of transport to school are associated with spinal pain in adolescent: an observational study. *Australian Journal of Physiotherapy*, 45: 193-200.

Hattie, J.C. (2009): *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*. London/New York: Routledge.

Helsedirektoratet (udat.): Kartlegging av personellsituasjon i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom. Oslo: Helsedirektoratet. (Ref. 626720)

Hermansen, L. (1971): *Ergometri. Handbok for kondisjonsundersøkelser*. Oslo: Universitetsforlaget.

Heyerdal, N., Aamodt, G., Nordhagen, R. og Hovengen, R. (2012): Overvekt hos barn – hvilken betydning har bosted? *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 132, s. 1080-1083.

HMSO (1995): *Rural England*. London: Her Majesty's Stationary Office.

Høydal, A. (1963): *Dyr last*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Käppi, P. (1971): *Kouluhallituksen kokeiluja tutkimustoimiston*. (Skuleskyss og skuleprestasjonar.) Jyväskylä: Universitetet i Jyväskylä.

Karlberg-Granlund, G. (2009): *At förstå det stora i det lilla. Byskolan som pedagogik, kultur och struktur*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.

KUD (Kyrkje- og undervisningsdepartementet)(1937): *Rundskriv 20/1 1937*.

KUD (1965): *Innstilling frå Folkeskolekomitéen av 1963*. Oslo: KUD.

Kvalsund, R. (1995): *Elevrelasjonar og uformell læring. Samanliknande kasusstudiar av fådelte og fulldelte bygdeskular*. Trondheim: Universitetet i Trondheim. (Dr.polit.-avhandling.)

Kvalsund, R. og Hargreaves, L. (red.) (2009): Reviews of research in rural schools and their communities in British and Nordic countries. *International Journal of Educational Research*, Vol. 48: (Special issue.)

Lee, T. (1957): On the Relation between the School Journey and Social and Educational Adjustment in Rural Infant Children. *The British Journal of Educational Psychology*, Vol. 27, s. 101-114.

Little, A. (2006): *Education for All and Multigrade Teaching. Challenges and Opportunities*. Dordrecht, Nederland: Springer.

Lov av 1936 om folkeskolene i byene og på landet.

Lov om allmueskoler i byene av 1848.

Lov om allmueskoler på landet av 1860.

Lov om allmueskoler på landet av 1889.

Lov om grunnskolen av 1969.

Lov om helsearbeid av 2011.

Mackett, R.L. and Brown, B. (2011): *Transport, Physical Activity and Health: Present knowledge and the way ahead*. London: Department of Transport.

Marklund, S. (1968): *Skolan i glesbygden*. Stockholm: Lärarhögskolan i Stockholm.

McDonald, N.C. (2007): Active transportation to school: Trends among US schoolchildren, 1969-2001. *American Journal of Preventive Medicine*, Vol. 32, No. 6, s. 509-516.

McMinn, D., Rowe, D.A., Murtagh, S. og Nelson, N.M. (2011): The Strathclyde Evaluation of Children's Active Travel (SE-CAT): study rationale and methods. *Public Health* 2011, 11, 958-970.

Mendoza, J.A., Watson, K., Nguyen, N., Cerin, E., Baranowski, T. og Niclas, T.A. (2011): Active Commuting to School and Association with Physical Activity and Adiposity among US Youth. *Journal of Physical Activity and Health*, May 2011, (4), s. 488-495.

Mendoza, J.A. og Liu, Y. (2014): Active commuting to Elementary School and Adiposity: An Observational Study. *Childhood Obesity*, Feb. 2014, 10(1), s. 34-41.

Merom, D., Locke, C., Bauman, A. and Rissel, C. (2006): Active commuting to school among NSW primary school children: Implications for public health. *Health and Place*, Vol.12, No. 4, s. 678-687.

Myklebust, J.O., Kvalsund, R., Løvik, P og Hagen, T. (1992): *Krinsar i krise? Skulemønster i Bygde-Noreg*. Volda: Møreforskning. (Rapport 9219.)

Nilsson, D. og Raundalen, M. (1985): *Barns opplevelse av skoleskyssen*. Kongsvinger: Kongsvinger sykehus.

NOU 1996: 1 – *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner.*

Oppenheim, A.N. (1992): *Questionnaire design, interviewing, and attitude measurement.* London: Pinter.

Opplæringslova av 1998.

O.tid. 1984-85.

Ot.prp. 48 (1984-85) *Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene.* Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Parkyn, G.W. (1952): *The Consolidation of Rural Schools.* Aucland: Whitcombe & Tombs.

Peterson, H. (1960): *En undersökning av skolskjutningens inverkan på barnens skolprestationer.* Stockholm: Lärarhögskolan i Stockholm.

Railo, W. og Eggen, S. (1971): Skolebarns fysiske kondisjon sett på bakgrunn av utvalgte miljøvariabler. *Notater og rapporter fra Norges idrettshøgskole*, nr. 3.

Raitakari, O.T., Porkka, K.V.K., Taimela, S., Telam, R., Rasanen, L. og Vikari, J.S.A. (1994): Effects of persistent physical activity and inactivity on coronary risk factors in children and young adults. *American Journal of Epidemiology*, 140, s. 195-206.

Ryeng, E. og Rostoft, M.S. (2002): *Kan skoleskyss skape klossmajorer?* Trondheim: Gemini. (Organ for publisering av forskningsnytt ved NTNU og SINTEF.)

Rønning, W., Solstad, K.J. og Øines, T. (2003): *Det trengs ei hel bygd for å oppdra et barn.* Bodø: Nordlandsforskning. (NF-rapport 3/2003).

Sejersted, F. (2005): *Sosialdemokratiets tidsalder.* Oslo: Pax.

Sigsworth, A. og Solstad, K.J. (red.) (2003): *Small Rural Schools: A Small Inquiry.* Nesna: Nesna University College.

Sirevåg, T. (1956): Forsøk med linedelt ungdomsskule. I *Forsøk og reform i skolen*, nr.1. Oslo: Aschehoug.

Sjølie, A.N. (1999): Fysisk funksjonsevne med og uten skoleskyss. *Kroppsøving*, 49, s. 2-4.

Sjølie, A.N. (2002): *Lifestyle and health in a cohort of Norwegian adolescents; with special emphasis on school journeys and low back pain.* Bergen: Universitetet i Bergen. (Doktorgradsavhandling ved Det medisinske fakultet.)

Solstad, K.J. (1971): Education in a Highland Region. *Scottish Educational Studies*, Vol, 3, No. 1, s. 3-9.

- Solstad, K.J. (1973): School Transportation and Physical Development. *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 17, s. 117-126.
- Solstad, K.J. (1975): Pupils' Views on School Transportation. *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol.19, s. 27-43.
- Solstad, K.J. (1978): *Riksskole i utkantstrok*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Solstad, K.J. (1997): *Equity at Risk*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Solstad, K.J. (2009): *Bygdeskolen i velstands-Noreg*. Valset: Oplandske Bogforlag.
- Solstad, K.J. (2013): Penger eller pedagogikk. *Klassekampen*, 25.09.2013.
- Solstad, K.J. og Thelin, A. (2006): *Skolen og distrikta – Samspel eller konflikt?* Bergen: Fagbokforlaget.
- SSB (1994): *Standard for kommuneklassifisering 1994*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Steyn, G.H.A. (1963): An investigation into the influence of transport by bus on the educational achievement of pupils. *Onderwya Bulletin*, Vol. VIII, s. 113-125.
- St.meld. nr 75 (1959-60): *Forsøksvirksomheten i skoleverket*.
- St.meld. nr.21 (2005-2006): *Hjarta for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*.
- Stucky-Ropp, R.C. and DiLorenzo, T.M. (1993): Determinants of exercise in children. *Preventive Medicine*. 22(6), s. 880–889.
- Szpalski, M., Gunzburg, R., Balague, F., Nordin, M. og Melot, C. (2002): A 2-year longitudinal study on low back pain in primary school children. *European Spine Journal*, 2002, 11, s. 459-464.
- Sørli, K. (2000): *Flytting og utdanning belyst i livsløps- og kohortperspektiv*. Oslo: NIBR. (NIBR-notat 2000:121.)
- Österberg, T. (1958): Sambandet mellan skolskjuts och skolframgång. *Skola och samhälle. Pedagogiskt Forum*, Häfte 2-3.
- Åberg-Bengtsson, L. (2004): Do Small Rural Schools Differ? A Comparative Two-level Model of Reading Achievement among Swedish 9-year-olds. *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 48, s. 19-30.
- Åstrand, P.O. og Rodahl, K. (1970): *Textbook of Work Physiology*. New York: McGraw-Hill.

SPØRRESKJEMA - kommunenivået

SKOLESITUASJONEN I KOMMUNAR MED SPREITT BUSETTING

Bakgrunn: Kor stor skolen skal vere, har over lang tid vore eit viktig spørsmål for skoleplanlegginga, både lokalt og på nasjonalt plan. Størst moglege skolar på landsbygda og finast mogleg klassesdeling var lenge idealet. Ulempene med lang skoleskyss sette grensene. På 1970-talet vann det synet fram at dei små skolane, òg dei mange små kombinerte barne- og ungdomsskolane som etter kvart blei skipa, hadde livets rett. I tiårsbolken 1977-1987 heldt talet på slike små skolar seg nokolunde konstant på landsbasis, medan det seinare har vore ein sterk nedgang. Talet på u- - tredelte skolar²² er i dag mindre enn halvparten av kva det var i 1987. Det kan vere fleire årsaker til at det har gått slik.

Gjennom denne kartlegginga vil vi mellom anna prøve å få eit klarare bilete av årsakene til denne utviklinga. Men først og fremst gjeld det å få innsyn i korleis situasjonen er for grunnskolen i kommunar med relativt spreitt busetnad, anten skolane er store eller små. Kartlegginga inngår som del av eit større forskingsprosjekt som rettar seg mot skole og oppvekst i grissgrendte strok. Arbeidet, som er finansiert gjennom Noregs forskingsråd, blir gjennomført av ei forskingsgruppe ved Høgskolen i Nesna under leiing av professor Karl Jan Solstad. Nordlandsforskning har tatt på seg sjølve datainnsamlinga.

Målgruppe: Med utgangspunkt i ei inndeling av landets kommunar som er gjort av Statistisk sentralbyrå, har vi valt ut alle dei kommunane i landet som etter denne inndelinga har spreitt busetnad (< 30 % busett i tettstad med 200 eller fleire innbyggjarar). Kartlegginga vender seg både til kommunenivået i desse kommunane og til dei enkelte skolane. Det dreiar seg såleis om to ulike spørreskjema. Kartlegginga femnar om alle skolane i dei utvalde kommunane, òg større skolar der det måtte vere slike. Eventuelle private skolar/friskolar i desse kommunane blir òg inviterte til å delta.

Praktisk gjennomføring (kommunevarianten): Vi ber fremste skolefagleg ansvarlege på kommunenivået (skolesjef, sjef/kommunaldirektør for kultur og oppvekst, rådmann, etc.) om å fylle ut skjemaet. Skjemaet skal fyllast ut for hand og sendast tilbake i svarkonvolutten som er lagt ved. Merk konvolutten 'Skolesituasjonen i kommunar med spreitt busetting'.

Konfidensiell behandling: Det materialet som vi får inn, vil bli behandla konfidensielt. Enkeltkommunar, skolar eller personar vil ikkje kunne identifiserast gjennom presentasjonar frå prosjektet. Det er frivillig å delta i prosjektet, og det vil òg vere mogleg å trekkje seg ei tid etter sjølve datainnsamlinga. Alle innsamla opplysningar om kommunen blir i så fall sletta. Prosjektet skal etter planen vere ferdig avslutta i august 2007. Då vil vi slette stillingskategorien på den som har svara på spørsmåla. Prosjektet er meldt til Personvernet for forskning ved Norsk samfunnsvitskapleg datateneste.

Tilbakemelding: Alle kommunane som deltar i kartlegginga, vil få tilsendt ein kort rapport frå denne kartlegginga.

Svarfrist: Onsdag 14. Desember 2005.

Spørsmål om spørreskjemaet eller prosjektet kan rettast til:

Seniorforkar Karl Jan Solstad. Tlf: 75 51 70 21. E-post: karl.jan.solstad@nforsk.no

²² Med dei nye reglane for organisering av elevane, er desse nemningane i dag strengt tatt ikkje meiningsberande. Fram til 1998 var maksimalt elevtal i 3-delt skole 50. Etter 1998-lova og fram til dei gamle klassesdelingsreglane blei avskaffa i 2003 kunne tredelt skole maksimalt ha opp til 66 elevar, men i regelen ikkje særleg over om lag 50.

Stillingskategori/funksjon for den som har svara på skjemaet:

SPØRSMÅL 1:

Namn på kommunen: _____

Kommunenummer: _____

SPØRSMÅL 2:

a) **Utviklinga av skolestrukturen i kommunen i perioden 1980-2005.** *Skriv talet på alle grunnskolane. Set talet på eventuelle private skolar i parentes. [Døme: Dersom det i alt er 3 reine barneskolar i kommunen i 2000 og den eine av desse er privat, skal det i tabellen stå: 3 (1)]*

Skoletype	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Reine ungdoms- skolar						
Kombinerte barne- og ungdomsskolar						
Reine barneskolar						
Alle skolar						

b) **Eventuelle kommentarar til tabellen (til dømes særlege forhold i kommunen):**

.....
..... ..
.....
.....

SPØRSMÅL 3:

a) **Korleis er den sannsynlege skolestrukturen om fem år? Set kryss.**

- i) Mest sannsynleg som no (2005-06) ↑
- ii) Truleg ein eller fleire nye skolar ↑
- iii) Truleg ein eller fleire nedlagde skolar ↑
- iv) Truleg både nye og nedlagde skolar ↑

b) **Kva er den eller dei to viktigaste grunnane til at du meiner skolestrukturen blir slik som kryssa av for under a)? Set kryss i ein eller to av boksane til høgre i tabellen for den eller dei to grunngevingane som du trur vil vege tyngst for eventuelle vedtak i kommunestyret om endra skolestruktur.**

Lågt og minkande elevtal	↑
Nedlegging gir for lange skolereiser	↑
Trua på betre pedagogiske tilbod	↑
Omsynet til kommunal økonomi	↑
Ønske frå foreldre	↑
Nye boligområde	↑
Etablering av friskole/privatskole på staden	↑
Annan grunn/andre grunnar	↑

c) **Dersom du har kryssa av for "annan grunn/andre grunnar", skriv kort kva for:**

.....
.....
.....

SPØRSMÅL 4:

Dersom det i kommunen er lagt ned kommunale skolar etter 1990, svar så langt råd er på spørsmåla nedanfor om ulike forhold ved nedleggingane.

Namn på nedlagd(e) skole eller skolar	Namn på skole og skolestad	Siste skoleår som skolen var i drift	Elevtal siste året som skolen var i drift	Avstand i km frå nedlagd skole til den nye skolestaden
Skole 1:				
Skole 2:				
Skole 3:				
Skole 4:				
Skole 5:				

SPØRSMÅL 5:

Gjennom dei tre delspørsmåla som no kjem, vil vi gjerne fange opp noko om den prosessen som låg bak den eller dei aktuelle skolenedlegginga/ne.

- a) **Var nedlegginga slutten på ein lengre prosess?** Set kryss i kolonnen som høver best og skriv eventuelt den eller dei som kom med framlegg om nedlegging (politisk parti, rådmann, foreldregruppe, rektor etc.).

Skole	Hadde det vore framlegg om nedlegging tidlegare?		
	Ja, fleire gonger	Ja, ein gong	Nei
Skole 1	↑Av kven:	↑Av kven:	↑
Skole 2	↑Av kven:	↑Av kven:	↑
Skole 3	↑Av kven:	↑Av kven:	↑
Skole 4	↑Av kven:	↑Av kven:	↑
Skole 5	↑Av kven	↑Av kven	↑

- b) **I kor stor grad var det lokal mobilisering for å bevare skolen?** Set kryss i kolonnen som høver best.

Skole	Grad av lokal mobilisering for vidare drift		
	Sterk mobilisering	Viss mobilisering	Lita eller inga mob.
Skole 1			
Skole 2			
Skole 3			
Skole 4			

- c) **Kva var dei viktigaste grunnane for kommunestyrets vedtak om nedlegging?** Set tal frå 0-5 for kor viktig de i den kommunale skoleadministrasjonen opplevde kvar av grunnane nedanfor å vere for fleirtalet i kommunestyret. 0 – minst viktig, 5 – svært viktig. [Merk: Tala kan brukast fritt slik at til dømes to av momenta kan få verdien 0.]

Skole	Lågt og minkande elevtal	Trua på eit betre pedagogisk tilbod	Omsynet til kommunal økonomi	Ønske frå foreldre	Etablering av friskole på staden	Annan grunn
Skole 1						
Skole 2						
Skole 3						

Skole 4						
---------	--	--	--	--	--	--

d) Dersom de for ein eller fleire av skolane har kryssa av for "annan grunn", ver vennleg og kommentér kort nedanfor for kvar skole:

Skole 1:

.....

Skole 2:

.....

Skole 3:

.....

Skole 4:

.....

SPØRSMÅL 6:

a) Er det etablert ein eller fleire nye grunnskolar i kommunen dei siste fem åra (frå og med skoleåret 2000-01)? Set kryss.

Ja ↑
 Nei ↑

b) Dersom ny(e) skole/ar, dreiar det seg om offentleg(e) eller fri(e)/privat(e) skole/ar? I tilfelle fri/privat skole, skriv inn i kolonnen til høgre namnet på skoleeigar (organisasjon, institusjon, etc.)

	Namnet på skolen	Kommunal/privat	Fri/privat ²³
Skole a		Kom.:↑ Privat:↑	
Skole b		Kom.:↑ Privat:↑	
Skole c		Kom.:↑ Privat:↑	
Skole d		Kom.:↑ Privat:↑	

SPØRSMÅL 7:

Dersom det er skipa ein eller fleire frie/private skolar i dei siste fem åra, kva var utgangspunktet for slik(e) etablering(ar)? Set kryss for den eller for dei to viktigaste årsakene, evt. òg kort kommentar.

Initiativ frå ideelle organisasjon (t.d. Montessori, religiøse organisasjonar)	↑Kommentar:
Initiativ frå privat firma som har spesialisert seg på drift av skolar	↑Kommentar:
Initiativ frå foreldre/lokale grupperingar knytt til kom. vedtak om nedlegging av skole	↑Kommentar:
Lokale initiativ i samband med uro om skolestruktur, frykt for vedtak om nedlegging	↑Kommentar:
Annan grunn, eventuell kva for?	↑Kommentar:

TAKK FOR HJELPA

²³ Termen "friskole" eller "frittstående skole" kom med Lov om frittstående skolar (Friskolelova) av 01.10. 2003.

VEDLEGG 2

Spørjeundersøking om skuleskyss

Ein viktig konsekvens av skulenedleggingar eller samanslåing av skular er at fleire og fleire elevar må ha dagleg skyss til og frå skulen, og at denne skyssen for mange elevar kan bli lang og krevjande. Kva følgjer dette kan ha for elevane si helsemessige utvikling, har det i liten grad blitt forska på. Med økonomisk støtte frå Helsedirektoratet vil vi gjennom denne kartlegginga få eit meir presist bilete av korleis omfanget av skuleskyss for elevar i grunnskulen har auka gjennom dei siste 10-20 åra.

Skuleåret 2005-2006 gjennomførte Nordlandsforskning ei kartlegging over endringar i skulestrukturen frå 1980 fram til 2005 i 142 «spreittbygde» kommunar. Alle 142 kommunane svara på spørjeskjemaet. For desse kommunane blir årets kartlegging berre eit supplement til delar av 2006-kartlegginga. I dagens kartlegging, som i innhald er vesentleg mindre omfattande enn den frå 2005-06, vender vi oss til alle dei i alt om lag 270 kommunane som i ei klassifisering utarbeidd av NIBR ikkje er såkalla «større bykommunar».

Slik tilfelle var for 2006-kartlegginga, vender vi oss òg til dei enkelte skulane i dei kommunane som kartlegginga femnar om, men denne gongen med eit kort spørjeskjema som er strengt avgrensa til det som har å gjere med skulesamanslåing og skuleskyss.

Konfidensiell behandling: Det aller meste som det blir søkt henta inn data om, er i prinsippet offentleg tilgjengeleg, og ikkje noko er av sensitiv karakter. Enkeltkommunar eller skular vil ikkje kunne identifiserast i presentasjonar frå prosjektet. Prosjektet er meldt til Personvernombodet for forskning ved Norsk samfunnsvitskapleg datateneste.

Tilbakemelding: Vi skal levere rapport til Helsedirektoratet i løpet av våren 2015. Rapporten vil vere tilgjengeleg på Nordlandsforsknings rapportserie. Ei oppsummering vil bli sendt elektronisk til deltakande kommunar våren 2015.

1) Namn på kommunen:

2) Kommunenummer:



Utviklinga av skulestrukturen i kommunen i perioden

2005-2015.**3) Kor mange offentlege skular av dei ulike slaga var det i kommunen skuleåret 2005-2006?**

	Tal
Reine barneskular	<input type="text"/>
Reine ungdomsskular	<input type="text"/>
Kombinerte barne- og ungdomsskular	<input type="text"/>
Oppvekstsenter (barnehage/skule saman)	<input type="text"/>
Til saman	<input type="text"/>

4) Kor mange private skular av dei ulike slaga var det i kommunen skuleåret 2005-2006?

	Tal
Reine barneskular	<input type="text"/>
Reine ungdomsskular	<input type="text"/>
Kombinerte barne- og ungdomsskular	<input type="text"/>
Oppvekstsenter (barnehage/skule saman)	<input type="text"/>
Til saman	<input type="text"/>

5) Kor mange offentlege skular av dei ulike slaga er det i kommunen skuleåret 2014-2015?

	Tal
Reine barneskular	<input type="text"/>
Reine ungdomsskular	<input type="text"/>
Kombinerte barne- og ungdomsskular	<input type="text"/>
Oppvekstsenter (barnehage/skule saman)	<input type="text"/>
Til saman	<input type="text"/>



6) Kor mange private skular av dei ulike slaga er det i kommunen skuleåret 2014-2015?

	Tal
Reine barneskular	<input type="text"/>
Reine ungdomsskular	<input type="text"/>
Kombinerte barne- og ungdomsskular	<input type="text"/>
Oppvekstsenter (barnehage/skule saman)	<input type="text"/>
Tilsaman	<input type="text"/>



Den framtidige skulestrukturen: Vi står kanskje framfor ein omfattande kommunereform. I det følgjande spørsmålet vil vi at du svarer ut frå noverande kommune og talet på skular du trur vil finnast i 2020 innanfor dagens grenser.

7) Korleis er den sannsynlege skulestrukturen i 2020?

- Mest sannsynleg som no (2014-15)
- Truleg éin eller fleire nye skular
- Truleg éin eller fleire nedlagde skular
- Truleg både nye og nedlagde skular

8) Kva er den eller dei to viktigaste grunnane til at du meiner skulestrukturen blir slik som kryssa av for i spørsmål 7? Set eitt eller to kryss.

- Lågt og minkande elevtal
- Nedlegging gir for lange skulereiser
- Trua på betre pedagogiske tilbod
- Omsynet til kommunal økonomi
- Ønske frå foreldre
- Nye bustadområde
- Etablering av privatskule på staden
- Annan grunn:

9) Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?

- Ja Nei



Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Dei fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (

If "Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?" equals "Ja"

•)

Dei følgjande spørsmåla handlar om skular som er lagde ned sidan 2005. Skriv namn på dei nedlagde skulene i spørsmålet over og bruk denne nummereringa på skuler i spørsmåla som følgjer.

10) Namn på skule og på skulestad for kvar enkelt nedlagd skule.

	Namn på nedlagt skule, og skulestad
Skule 1	<input type="text"/>
Skule 2	<input type="text"/>
Skule 3	<input type="text"/>
Skule 4	<input type="text"/>
Skule 5	<input type="text"/>

Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Dei fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (
 - If "Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?" equals "Ja"
-)

11) Markér siste skuleår som kvar av dei nedlagde skulane var i drift. Knytt same nummerering til namna på skulane som over.

- Skule 1
- Skule 2
- Skule 3
- Skule 4
- Skule 5

Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Dei fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (
 - If "Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?" equals "Ja"
-)

12) Kva var elevtalet siste året skulen var i drift. Knytt same nummerering til namna på skulane som over.

Skule 1

Skule 2

Skule 3

Skule 4

Skule 5



Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Dei fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (If "Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?" equals "Ja"
-)

13) Kva er avstand i km (evt. båtskyss) frå nedlagt skule til den nye skulestaden for kvar av dei nedlagte skulane. Knytt same nummerering til namna på skulane som over.

Skule 1

Skule 2

Skule 3

Skule 4

Skule 5

Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Dei fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (If "Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?" equals "Ja"
-)

I dei neste tre spørsmåla, vil vi gjerne fange opp noko om den prosessen som låg bak den eller dei aktuelle skulenedlegginga/ne i kommunen etter 2005. Kryss av for kvar av skulane og bruk same nummerering som i spørsmåla over.

14) Hadde det vore framlegg om nedlegging av skulen tidlegare?

	Ja, fleire gonger	Ja, én gong	Nei
Skule 1	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skule 2	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skule 3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skule 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skule 5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Dei fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (If "Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?" equals "Ja"
-)

15) I kor stor grad var det lokal mobilisering for å bevare kvar enkelt skule?

	Sterk mobilisering	Viss mobilisering	Lite eller inga mobilisering	Veit ikkje
Skule 1	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skule 2	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skule 3	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skule 4	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skule 5	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Dei fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (If "Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?" equals "Ja"
-)

Dei neste spørsmåla handlar om kor viktige ulike grunnar til skulenedlegging blei opplevd å vere for fleirtalet i kommunestyret. Svar for kvar av dei skulane kommunen har lagt ned og ta utgangspunkt i den same nummereringa av skulane som over. Bruk ein skala frå 0-5 der 0 = ikkje voko å seie og 5 = svært viktig.

16) Skule 1: Kor viktig har kvar av dei oppgitte grunnane under vore for nedlegging av Skule 1? Set eitt kryss for kvar grunn.

	0	1	2	3	4	5
Lågt og minkande elevtal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trua på eit betre pedagogisk tilbod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omsynet til kommunal økonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ønske frå foreldre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etablering av privatskule på staden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Dei fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (
 - If "Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?" equals "Ja"
-)

17) Skule 2: Kor viktig har kvar av dei oppgitte grunnane under vore for nedlegging av Skule 2? Set eitt kryss for kvar grunn.

	0	1	2	3	4	5
Lågt og minkande elevtal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trua på eit betre pedagogisk tilbod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omsynet til kommunal økonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ønske frå foreldre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etablering av privatskule på staden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Dei fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (
 - If "Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?" equals "Ja"
-)

18) Skule 3: Kor viktig har kvar av dei oppgitte grunnane under vore for nedlegging av Skule 3? Set eitt kryss for kvar grunn.

	0	1	2	3	4	5
Lågt og minkande elevtal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trua på eit betre pedagogisk tilbod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omsynet til kommunal økonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ønske frå foreldre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etablering av privatskule på staden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Del fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (
 - If "Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?" equals "Ja"
-)

19) Skule 4: Kor viktig har kvar av dei oppgitte grunnane under vore for nedlegging av Skule 4? Set eitt kryss for kvar grunn.

	0	1	2	3	4	5
Lågt og minkande elevtal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trua på eit betre pedagogisk tilbod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omsynet til kommunal økonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ønske frå foreldre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etablering av privatskule på staden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Del fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (
 - If "Er det lagt ned kommunale skular etter 2005?" equals "Ja"
-)

20) Skule 5: Kor viktig har kvar av dei oppgitte grunnane under vore for nedlegging av Skule 5? Set eitt kryss for kvar grunn.

	0	1	2	3	4	5
Lågt og minkande elevtal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trua på eit betre pedagogisk tilbod	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omsynet til kommunal økonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ønske frå foreldre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etablering av privatskule på staden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Dei neste spørsmåla dreiar seg om nyoppretta skular i løpet av dei siste ti åra.

21) Er det etablert ein eller fleire nye grunnskular i kommunen dei siste ti åra (frå og med skuleåret 2005-2006)?

Ja Nei



Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Dei fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (If "Er det etablert ein eller fleire nye grunnskular i kommunen dei siste ti åra (frå og med skuleåret 2005-2006)?" equals "Ja"
-)

22) Skriv inn namnet på ny(e) skule/ar i kommunen, og skuleeigar dersom privat skule.

	Skulenamn og skuleeigar		
	Kommunal	Privat	skuleeigar
Skule a	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skule b	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skule c	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skule d	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Denne informasjonen blir berre vist i førehandsvisinga.

Dei fylgjande kriteria må vere oppfylte for at respondenten skal få spørsmålet:

- (

- If "Er det etablert ein eller fleire nye grunnskular i kommunen del siste ti åra (frå og med skuleåret 2005-2006)?" equals "Ja"

23) Dersom det er skipa ein eller fleire private skular i dei siste fem åra, kva var utgangspunktet for slik(e) etablering(ar)? Set kryss for den eller for dei to viktigaste årsakene, eventuelt med ein kort kommentar.

Kommentar

Initiativ frå ideell organisasjon (t.d. Montessori, religiøse organisasjonar)

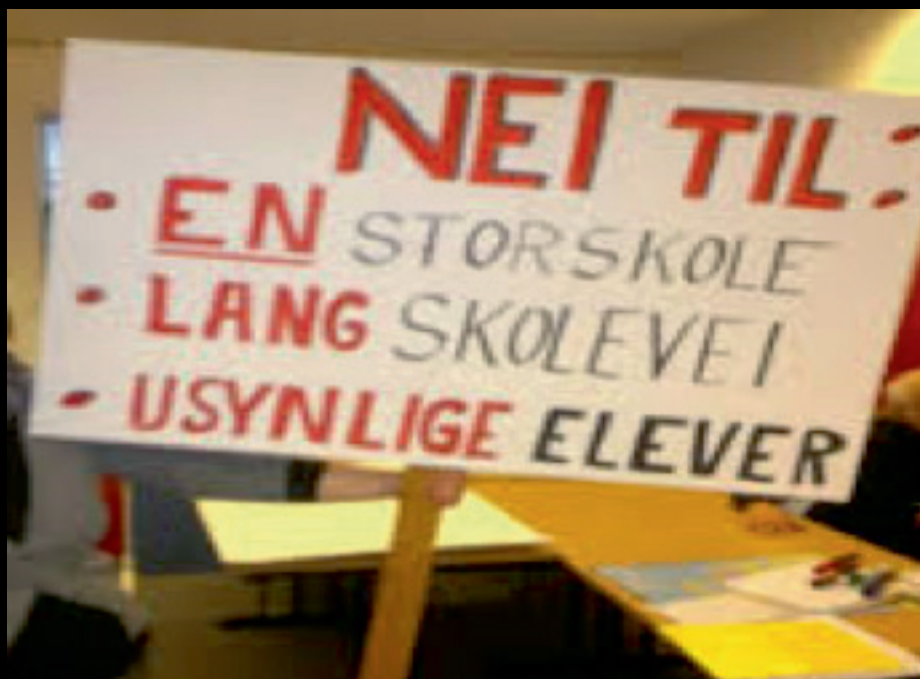
Initiativ frå privat firma som har spesialisert seg på drift av skular

Initiativ frå foreldre/lokale grupperingar knytt til kommunalt vedtak om nedlegging av skule

Lokale initiativ i samband med uro om skulestruktur, frykt for vedtak om nedlegging

Annan grunn, eventuell kva for?

Dagens finansiering av kommunane gjennom rammeoverføringar skal gje kommunane handlingsrom. Når dei økonomiske rammene er tronge og dei pålagde oppgåvene krevjande, ser mange kommunar det som økonomisk nødvendig eller ønskjeleg å leggje ned skular. Ein konsekvens av denne utviklinga er at fleire og fleire skuleelevar må ha dagleg skyss til og frå skulen, og at denne skyssen for mange blir lang og tappar tid og krefter. I denne rapporten, som byggjer på eit prosjekt med økonomisk støtte frå Helsedirektoratet, blir det først vist til forskning om kva for følgjer dagleg skuleskyss har for fysisk utvikling og helse til elevane. Største delen av rapporten presenterer ei kartlegging av skulenedleggingane og av grunngjevingane for og lokale reaksjonar på desse. I dei aller fleste tilfelle blir skular lagde ned trass i at foreldre er mot nedlegging og at lokalsamfunnet mobiliserer for å bevare skulen. Spørsmålet er om vi gjennom denne sterke sentraliseringa av grunnskuletilbodet set helsa til barn og unge på spel, med dei følgjer det har for individ og samfunn.



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

Tlf: +47 75 41 18 10
nf@nforsk.no
www.nordlandsforskning.no