



Vedlegg 2: Tilpasning av skole- og tilbudsstruktur fram mot 2040

Innhold

1. Målsetninger med prosessen	2
2. Utvikling i antall 16-18 åringer fram mot 2040	4
3. Mulige tiltak for å håndtere reduksjonen i antall 16–18 åringer fram mot 2040.....	6
3.1 Dimensjonere og lokalisere tilbud i tråd med vedtatte mål for tilbudstilpasningen og operative tilbudsprinsipper	6
3.2 Organisatorisk sammenslåing av skoler	8
3.3 Skolenedleggelse (samling av tilbud på færre skolesteder)	10
3.4 Oppsummering av mulige tiltak 2025-2035 og 2025-2040	11
4. Kompetansebehov	13
5. Samfunnsmessige konsekvenser og elevens beste.....	15
5.1 Samfunnsmessige konsekvenser.....	16
5.2 Elevens beste.....	17
6. Kompenserende tiltak og alternative opplæringsmodeller	20
7. Langsiktig økonomisk byggforvaltning	22
8. Skyss	23
9. Videregående opplæring for voksne	24
10. Individuelt tilrettelagt opplæring (ITO)	25
11. Økonomiske betraktninger	26
12. Oppsummering av skolefaglige vurderinger ved endring av opplæringstilbud og skolestruktur i regionen	27
Ordforklaringer.....	30
Tilbudsprinsippene	30
Ressursfordelingsmodellen	30

1. Målsetninger med prosessen

Hvordan kan vi, innenfor de nye rammevilkårene som kommer fram mot 2040, organisere opplæringstilbudet vårt slik at vi ivaretar

- god kvalitet i opplæringa,
- gode læringsresultater,
- elevens beste,
- arbeidslivet kompetansebehov, og
- trøndelagsamfunnets beste?

Elevtallet i Trøndelag fylkeskommune vil, i likhet med i mesteparten av landet, gå ned. Når det blir færre elever, blir det også færre kroner å drive skole for. Nedgangen er forskjellig fra region til region i fylket.

Når antall 16-18-åringer reduseres, vil fylkeskommunen også få en betydelig inntektsreduksjon. Vi anslår at denne reduksjonen utgjør cirka 45 millioner kroner hvert år i perioden 2029-2040, og det utgjør til sammen over en halv milliard kroner. Dette er usikre tall i og med at vi legger et 14-årsperspektiv til grunn, men vi er sikre på at elev- og inntektsreduksjonen samlet sett gjør det nødvendig med store strukturelle endringer.

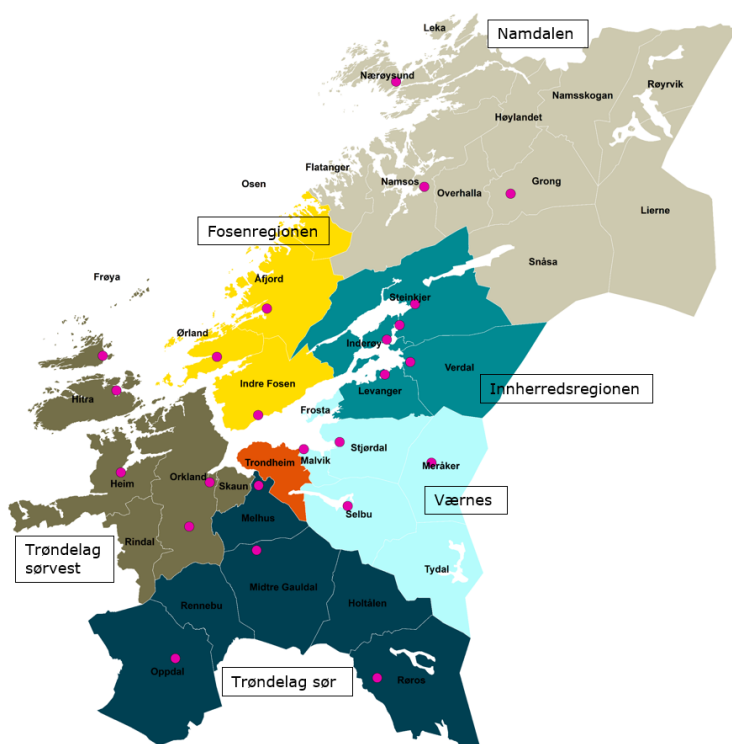
I fylkestingssak 42/25 – Økonomiske utfordringer frem mot 2040, skriver fylkesdirektøren følgende:

[...] Den store økningen av ledige plasser fører derfor til at driftskostnadene for hver skole, sett i forhold til elevtallet, økes betydelig. På sikt er ikke dette bærekraftig slik fylkesdirektøren ser det. Skolene vil ikke ha nødvendig økonomisk handlingsrom til å opprettholde god nok kvalitet i opplæringen. Demografiutviklingen gjør, etter fylkesdirektørens vurdering, det nødvendig å gjennomføre nødvendige strukturelle endringer. Det vil være et behov for å finne ut hva denne utviklingen har å si for antall skoler og for hvilke skoletilbud vi skal ha. Dersom Trøndelag fylkeskommune evner å tenke langsiktig og å være i forkant med å gjennomføre de riktige tiltakene, vil det etter fylkesdirektørens vurdering være mulig å fortsatt ha offensive mål om å øke gjennomføringen i videregående opplæring og opprettholde god kvalitet [...].

Elevtallsreduksjonen krever altså at vi tilpasser skole- og tilbudsstrukturen i den videregående opplæringen i Trøndelag, slik at vi fortsatt kan gi elevene et best mulig opplæringstilbud innenfor nye rammer. Vi vil ha bred involvering av alle parter, slik at vi får til å ivareta elevenes og regionens interesser på en best mulig måte. Vi inviterte derfor blant annet til seks åpne, regionvise folkemøter i

mai, der vi blant annet fikk konkrete innspill til det videre arbeidet. En del av disse er også gjengitt i dette dokumentet.

Nedenstående kart viser de sju kompetanseplanleggingsregionene i Trøndelag. Det er disse vi viser til når vi omtaler regionene i dette dokumentet:



Trondheim

Byåsen vgs
Charlottenlund vgs
Cissi Klein vgs
Heimdal vgs
Skjetlein vgs
Strinda vgs
Thora Storm vgs
Tiller vgs
Trondheim katedr

Fosenregionen

Fosen vgs
Johan Bojer vgs
Ålfjord vgs

Værnes

Malvik vgs
Meråker vgs
Ole Vig vgs
Selbu vgs

Innherredsregionen

Inderøy vgs
Levanger vgs
Mære vgs
Steinkjer vgs
Verdal vgs

Trøndelag sørvest

Guri Kunna vgs
Kyrksæterøra vgs
Orkland vgs

Namdalen

Grong vgs
Olav Duun vgs
Ytre Namdal vgs

Trøndelag sør

Gauldal vgs
Melhus vgs
Oppdal vgs
Røros vgs

2. Utvikling i antall 16-18 åringer fram mot 2040

Utvikling i antall 16-18 åringer er viktig informasjon, som gir et grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som bør vurderes for å gi en stabil skole- og tilbudsstruktur. Vurderingene er gjort på regionnivå, ettersom fordeling av elever og tilbud på skolenivå er preget av enda større usikkerhet enn på regionnivå. Det er også forankret i politiske vedtak å fordele tilbud og elever mellom skolene i regioner.

I tabellen under er utviklingen i antall 16-18 åringer brutt ned på regioner. Vi ser på utviklingen fra 2025 til henholdsvis 2035 og 2040¹.

Som det framgår av tabellen nedenfor, er det en nedgang i alle regioner fram mot 2040, men den relative nedgangen er betydelig større på Innherred, Trøndelag sørvest, Fosen og Værnes, enn i Namdalen, Trøndelag sør og Trondheim.

For Stjørdal kommune er tallene oppdatert i henhold til Kompas. Derfor er nedgangen i Værnesregionen i denne framstillingen lavere enn det som framkom i folkemøtene i mai. Det kom en ny SSB-prognose 12. juni, noe som dessverre var for sent til å få innarbeidet tall herfra i dette høringsnotatet, men tallene vil bli tatt inn i saken i desember 2026.

¹ Kilde: SSB's [middels vekst prognose](#) fra 2024. Prognosen er justert for en overvurdering av veksten i Trondheim, og en undervurdering av veksten utenfor Trondheim. Justeringen har medført en omfordeling av i overkant av 200 16-18 åringer. I perioden fram til 2040 er prognosen basert på Trøndere som allerede er født. De vil i all hovedsak kun endres grunnet innenlandsk flytting eller innvandring.

2025-2035			2025-2040	
Region	Nedgang (antall i parentes)	Tilsvarende <u>for eksempel</u> *	Nedgang (antall i parentes)	Tilsvarende <u>for eksempel</u> *
Trøndelag	5,5% (890)	En stor skole eller to middels store skoler eller fire til fem små skoler.	13% (2024)	To store skoler eller fire middels store skoler eller cirka ti små skoler
Innherred	11% (300)	En til to små skoler, eller i underkant av én middels stor skole	19% (502)	En middels stor skole, eller om lag to små skoler.
Værnes ²	8% (150)	En liten skole	17% (310)	En middels stor skole, eller én til to små skoler.
Fosen	8% (60)	Cirka halvparten av elevtallet ved en liten skole	17% (123)	En liten skole
Namdalen	6% (80)	Cirka en tredjedel av elevtallet ved en av de minste vgs i regionen	8% (103)	Litt over en tredjedel av elevtallet ved en av de minste vgs i regionen
Trondheim	2% (160)	Elevtallet ved en liten skole (eller under halvparten av elevtallet ved Trondheims minste vgs)	9% (661)	Elevtallet ved en middels til stor skole
Trøndelag Sør	2% (30)	Om lag 15% av elevtallet ved regionens minste vgs	8% (100)	Elevtallet ved en liten skole, eller om lag halvparten av elevtallet ved regionens minste vgs
Trøndelag Sørvest	9% (110)	En liten skole	19% (225)	Litt flere elever enn regionens minste vgs

Tabell 1: Utvikling i antall 16–18 åringer for 2025-2035 og 2025-2040 i prosent og antall

**I eksemplene har en stor skole mellom 650 og 1200 elever, en middels stor skole mellom 300 og 649 elever, og en liten skole under 300 elever.*

² Kilde for tallene i tabellen er en bearbeidet utgave av SSB-tall, der vi korrigerer for at tilflytning til universitetsbyen Trondheim blir overvurdert av SSB, og også gir et høyere tall i distriktkommuner. Vi kaller de bearbejdede tallene «SSB justert». Hvis vi i stedet benytter kompass (Trondheim kommunes beregnede tall for 16-18 åringer) har Stjørdal kommune ca. 90 flere ungdommer i 2040 enn det som er lagt til grunn i tabellen. Ved å endre på forutsetninger vil vi få ulike resultat for prognosene. Kompass baserer seg også på SSBs prognoser, men enkelte forutsetninger er justert.

Etter 2040, og fram til 2050, blir det en økning i antall 16-18 åringer i Trondheim. I de andre regionene ser vi ikke en slik økning. Tvert imot holder reduksjonen i antall 16-18 åringer seg relativt konstant, eller fortsetter å gå ned etter 2040 og fram mot 2050. Dette medfører at tiltak, som må gjennomføres for perioden 2025-2040, også er relevante fram mot 2050³. Se også i tabell 2 og 3 nedenfor.

3. Mulige tiltak for å håndtere reduksjonen i antall 16–18 åringer fram mot 2040

Fylkesdirektøren foreslår, i det langsiktige perspektivet, i hovedsak tre virkemidler for å justere tilbudsstrukturen:

1. Dimensjonere og lokalisere tilbud i tråd med vedtatte mål for tilbudstilpasningen og operative tilbudsprinsipper. Se kapittel 3.1.
2. Organisatorisk sammenslåing av skoler
3. Skolenedleggelse (samling av tilbud på færre skolesteder)

Vi vil i det følgende beskrive hvert av de tre tiltakene.

3.1 Dimensjonere og lokalisere tilbud i tråd med vedtatte mål for tilbudstilpasningen og operative tilbudsprinsipper

Trøndelag fylkeskommune har vedtatt egne tilbudsprinsipper som gir oss retningslinjer for hvordan vi dimensjonerer og fordeler opplæringstilbudene i fylket . ⁴. Målet med prinsippene er å bygge en stabil tilbudsstruktur som er effektiv både med tanke på drift og arealbruk.

For å tilpasse oss de ulike geografiske og demografiske forskjellene i Trøndelag, er prinsippene delt inn i tre hovedkategorier:

- Felles overordnede prinsipper: Vi dimensjonerer tilbudet på VG1 i tett dialog med regionale kompetansefora, basert på elevgrunnlaget og det regionale arbeidslivets behov. For å sikre relevant kompetanse der skolene selv mangler et lokalt VG2-tilbud, kan vi bruke alternative modeller som bedriftsbasert yrkesopplæring (BYF), distribuerte tilbud og nettskoler.

³ Vi kommer til å oppdatere denne vurderingen i den politiske saken som fremmes i desember 2026

⁴ Se fylkestingssak [56/21](#) og [122/21](#).

- På VG1 kan skolene ha overlappende tilbud for å sikre at ungdommer kan få første året på hjemskolen.
- Regioner med store avstander (Fosen, Trøndelag sør, Namdalen, Orkland og Værnes): I disse regionene fordeler skolene VG2-tilbudene mellom seg. Det betyr at elever må forvente å flytte eller bytte skole mellom VG1 og VG2. Alternative opplæringsmodeller (som BYF) benyttes for å kunne slutføre opplæringen lokalt.
- Regioner med kort avstand mellom skolene (Innherred og Trondheim): For å sikre sterke, fullverdige fagmiljøer stilles det krav til tilbudenes størrelse. På yrkesfag bør det samlet sett være minst 60 elevplasser per skole på Innherred, og minst 100 elevplasser i Trondheim. Skolene her må også fordele de tyngste og mest arealkrevende yrkesfagene mellom seg for å unngå unødig overlapp. For studieforberedende bør skolene på Innherred ha tre paralleller, mens skolene i Trondheim bør ha fire paralleller.

Når antall 16-18 åringer reduseres, er det færre ungdommer til å fylle opp klasser og grupper. Dette fører til at skoletilbud har for få søkere til å settes i gang, og det kan skape usikkerhet for ungdommer, ansatte og arbeidsliv. Ved å samle tilbud ved færre skolesteder, og dermed øke antallet ungdommer til hvert tilbud, kan en slik usikkerhet reduseres.

Samling og fordeling av tilbud er tilstrekkelig for å tilpasse oss til en liten til middels reduksjon i antall 16-18 åringer⁵.

Ved store endringer i antall 16-18 åringer mener fylkesdirektøren at det må vurderes større strukturelle endringer, for eksempel endringer i skolestrukturen.

De siste årene har antall ungdommer i 16-18 årsalderen økt. Dette har gjort det nødvendig å utvide antall skoletilbud, og vi har til og med bygd en ny skole for å ta unna økningen. Nå går vi inn i en lang periode med en betydelig reduksjon av antall 16-18 åringer, og da må antall skoletilbud reduseres, og vi må vurdere endringer i skolestrukturen. Dette vil vi se nærmere på i de to neste tiltakene.

Innspill fra andre:

Blant rektorene ved de videregående skolene er det stort sett enighet om at vi bør skille mellom VG1 og VG2 når vi vurderer nærhet til skoletilbudet:

- VG1 som nærscole: Det er viktig å opprettholde et bredt og tilgjengelig VG1-tilbud lokalt. Særlig for yrkesfag (YF) er nærhet viktig for å sikre godt samarbeid med lokalt næringsliv. Modeller som

⁵ I notatet om tilbudsendringer i perioden 2026-2029 er det foreslått å innføre krav om oppfylling av klasser for at tilbud kan settes i gang.

1+3 (ett år på skole, tre år i lære) trekkes frem som gode alternativer for elever som ikke ønsker å flytte.

- Sentralisering av VG2: Flere rektorer mener at VG2-tilbud i større grad kan og bør fordeles regionalt. Det kan være akseptabelt at elevene må reise eller bo på hybel for å få ønsket tilbud på VG2-nivå.
- Robuste fagmiljøer: Enkelte av rektorene påpeker at det er krevende å skape god kvalitet og stabile fagmiljøer dersom tilbudene spres for mye utover. Spesielt i Trondheim nevnes det at flere tilbud (f.eks. restaurant- og matfag, helse- og oppvekstfag og salg, service og reiseliv) burde vært samlet på færre skoler.

Deltakere på nesten alle de regionale folkemøtene i mai spilte inn at spisset toppidrett er et tilbud som kan kuttes eller reduseres for å spare penger, ettersom det ikke er lovpålagt og kun treffer få elever. I Trondheim og på Innherred advares det imidlertid om at et kutt her vil kunne føre til at dyre private aktører (som Norges Toppidrettsgymnas og Wang) tar over tilbudet.

Når det gjelder musikk, dans og drama var de regionale forskjellene i folkemøtene store: I Trondheim og på Innherred/Værnes (og delvis i Namdal) forsvares musikklinjene – de pekes på som avgjørende for kulturlivet, lokal bolyst og institusjoner som Trøndelag Teater. I Trøndelag sør, Trøndelag sørvest og på Fosen mener derimot mange at det er bedre å kutte i musikk og idrett fremfor å redusere omfanget av yrkesfagene, som lokalt næringsliv er helt avhengige av. Som en mellomløsning foreslår flere regioner å effektivisere faget, for eksempel gjennom mer gruppeundervisning.

Distriktene slår ring om yrkesfagene som essensielle for lokalt næringsliv og bosetting. For å spare penger på yrkesfag foreslår derimot deltakere i flere regioner (inkludert Trondheim, Trøndelag sørvest og Innherred) å stramme inn på muligheten for å ta påbygg. De mener elever som ønsker studiekompetanse bør rutes direkte til studiespesialiserende løp (ST) fra VG1 for å unngå dyre og avbrutte yrkesfaglige løp.

Fylkesdirektørens vurdering:

Samlingen av tilbud som igangsettes fram mot 2029, bør videreføres i perioden fram mot 2040. Det vil være en del regionale forskjeller i hvor stor grad tilbud bør samles, og tiltakene må blant annet vurderes opp mot elevens beste, samfunnsmessige konsekvenser og arbeidslivets behov for kompetanse.

3.2 Organisatorisk sammenslåing av skoler

Dette tiltaket innebærer å legge ned to eller flere skoler for å opprette én ny skole med to eller flere skolesteder. Mens antallet skoler reduseres, opprettholdes altså antallet skolesteder. Tiltaket er

relevant dersom reduksjonen i antall 16-18 åringer er permanent og har middels til betydelig omfang.

Ved å ha én rektor for to eller flere skolesteder:

- sikrer vi en mer effektiv forvaltning av menneskelige og bygningsmessige ressurser
- reduserer vi antall parallelle grupper ved at de fordeles mellom skolestedene
- får vi muligheten til å opprettholde en samlet tilbudsbredde som er større for den sammenslåtte skolen enn hva de to tidligere skolene kunne hatt hver for seg
- øker vi muligheten til å opprettholde tilbud og driften ved flere skolesteder

Samtidig medfører dette at rektor til enhver tid vil være fraværende fra ett av skolestedene og dermed reduserer muligheten til å være tett på den pedagogiske aktiviteten. Det kan også føre til at flere ansatte og også elever må reise en del mellom skolestedene. Det er heller ikke veldig mye å spare på dette sammenlignet med fysisk samlokalisering.

Det å videreføre skolesteder med organisatorisk sammenslåing vil, relativt sett, gi høye forvaltnings-, drift- og vedlikeholdskostnader (heretter omtalt som FDV-kostnader) pr elev, ettersom det vil være betydelige arealer som står tomme på grunn av elevtallsreduksjonen. Disse kostnadene vil være en del av en vurdering av de langsiktige økonomiske bygningsforvaltningsmessige konsekvensene ved å opprettholde dagens bygningsmasse/skolesteder.

Innspill fra andre:

Rektorene ved de videregående skolene har gitt tilbakemelding om at skolene kan hente ut noen økonomiske besparelser gjennom felles ledelse, felles vikarpool og merkantile sammenslåinger, framfor å bare redusere antall opplæringstilbud.

På de regionvise folkemøtene i mai ble det i Trøndelag sørvest blant annet vist til Hitra/Frøya som et vellykket eksempel på at administrativ sammenslåing som fungerer godt. En del av deltakerne på Fosen støttet dette som et bedre alternativ enn nedleggelse. Flere av deltakerne i regionene Innherred, Namdal og Trøndelag sør var imidlertid skeptiske til dette. Noen pekte på at dette bare ville gi marginal økonomisk gevinst som i tillegg vil kunne skape slitasje på lederne på grunn av reiseavstandene.

Fylkesdirektørens vurdering:

Skolene og folkemøtene gir ikke noen entydig tilbakemelding for eller mot organisatorisk sammenslåing som virkemiddel. Dette må vurderes som virkemiddel fra region til region.

Fylkesdirektøren vurderer at det ikke er mulig å opprettholde kvaliteten på opplæringa uten å gjennomføre strukturelle tiltak, som for eksempel organisatorisk sammenslåing.

Se også avsnittene om konsekvenser for lokalsamfunnet og elevens beste for utfyllende vurderinger.

3.3 Skolenedleggelse (samling av tilbud på færre skolesteder)

Dette tiltaket innebærer å legge ned to eller flere skoler for deretter å samle dem på ett skolested.

Når nedgangen i antall 16–18-åringer er betydelig i en region, blir det utfordrende å opprettholde dagens skolestruktur. Det kan bli for få elever til å kunne videreføre et bredt og ikke minst stabilt tilbud. Dette kan bidra til å skape usikkerhet for søkere, ansatte og arbeidslivet om hvorvidt tilbud faktisk kan settes i gang på grunn av for få søkere.

Ved å ha en rektor på ett skolested istedenfor to eller flere skolesteder oppnår vi de samme effektene som for samorganisering av skoler. I tillegg unngår vi de negative effektene ved å ha to skolesteder, som omtales ovenfor.

Ved å redusere antall skolesteder, reduserer vi kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV-kostnadene). Dermed frigjør vi ressurser til blant annet kvalitetsforbedring, opprettholdelse av tilbudsbredden ved den sammenslåtte skolen, og muligheten for å opprettholde en stabil tilbudsstruktur. Vi viser også til avsnittene om konsekvenser for lokalsamfunnet og elevens beste for utfyllende vurderinger.

Innspill fra andre:

Rektorene ved de videregående skolene har signalisert at de er innforstått med at en reduksjon i elevtallet krever endringer. Hvis for mange skoler og skolebygg fører til at vi samlet sett ikke kan innfri lovkrav og levere god nok kvalitet, signaliserer flere av rektorene at skoleeier må ta et overordnet ansvar og vurdere skolestrukturen.

På de regionvise folkemøtene i mai, var det forskjeller i tilbakemeldinger fra region til region. Distriktsregionene advarte mot å legge ned fysiske skolesteder. Namdalen poengterte for eksempel at deres region er større enn hele Vestfold fylke. I stedet for nedleggelse foreslo flere regioner en *spesialisering* (fordeling av fag), der hver skole får ansvar for sine unike tilbud, mens studiespesialiserende opprettholdes på alle skolesteder.

På folkemøtet i Trondheim ble det derimot spilt inn at distriktene bør ta kuttene: Flere av deltakerne i Trondheim var klare på at skolene i byen ikke tåler flere "ostehøvelkutt". De mente smertegrensen er nådd og at fylkeskommunen nå er nødt til å ta de tunge strukturdebattene om å faktisk legge ned skoler ute i distriktene, ettersom det er der elevtallet vil gå mest ned.

Fylkesdirektørens vurdering:

Tilbakemeldingen er delte, og i stor grad avhengige av om vi spør beboere i Trondheim eller i distriktet. Begrunnelsen som fremmes i Trondheim for å legge ned skoler i distriktene, er at vi er avhengige av å legge ned skoler i distriktene for å opprettholde kvaliteten på opplæringa i hele fylket.

Fylkesdirektøren vurderer at det ikke er mulig å opprettholde kvaliteten på opplæringa uten å gjennomføre strukturelle tiltak, som for eksempel nedleggelse av skoler.

Se også avsnittene om konsekvenser for lokalsamfunnet og elevens beste for utfyllende vurderinger.

3.4 Oppsummering av mulige tiltak 2025-2035 og 2025-2040

Det er ikke nødvendigvis kun ett tiltak som bør vurderes. Det er mulig å kombinere de foreslåtte tiltakene. I tabell 2 og 3 under er det en svært forkortet oppsummering av disse vurderingene.

Behovet for investeringer ved strukturendring og flytting av fag og elever vil bli vurdert ut fra en langsiktig tankegang omkring hvordan vi skal forvalte bygningsmassen. Det vil blant annet si at vi vurderer bygningsmassens tilstand, drifts- og energikostnader og fleksibilitet i forhold til endringer. Konkrete endringer i fagtilbud/elevtall vil påvirke hvilke skoleanlegg som er kostbare å tilpasse, og hvilke som kommer rimeligere ut ved slike endringer. Vi omtaler dette som «vurderinger knyttet til langsiktig økonomisk byggforvaltning» i tabellen under.

Region	Samling av tilbud jf. tilbuds-prinsippene?	Organisatorisk sammenslåing?	Skolenedlegging?	Ekstra behov for skyss?	Behov for ombygging/påbygging?
Innherred	Ja	Vurderes	Vurderes	Vurderes	Vurderes knyttet til langsiktig økonomisk byggforvaltning (VKLØB)
Værnes	Ja	Vurderes	Ikke aktuelt	Vurderes	VKLØB
Fosen	Ja	Vurderes	Ikke aktuelt	Vurderes	VKLØB
Namdalen	Ja	Vurderes	Ikke aktuelt	Vurderes	VKLØB
Trondheim	Ja	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Vurderes	VKLØB
Trøndelag Sør	Ja	Vurderes	Ikke aktuelt	Vurderes	VKLØB
Trøndelag Sørvest	Ja	Vurderes	Ikke aktuelt	Vurderes	VKLØB

Tabell 2: Oppsummering av mulige tiltak 2025-2035.

** På Innherred er vurdering av skolenedlegging knyttet til blant annet langsiktig økonomisk byggforvaltning, elevtallsreduksjon, økonomi, og behovet for stabile og store nok fagmiljø.*

Nedgangen i elevtallet tiltar etter 2035, og behovet for vesentlige endringer øker derfor etter dette:

Region	Samling av tilbud jf. tilbuds-prinsippene?	Organisatorisk sammenslåing?	Skolenedlegging?	Ekstra behov for skyss?	Behov for ombygging /påbygging?
Innherred	Ja	Vurderes	Ja	Vurderes	Vurderes knyttet til langsiktig økonomisk byggforvaltning (VKLØB)
Værnes	Ja	Vurderes	Ja	Vurderes	VKLØB
Fosen	Ja	Vurderes	Ikke aktuelt	Vurderes	VKLØB
Namdalen	Ja	Vurderes	Vurderes	Vurderes	VKLØB
Trondheim	Ja	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Vurderes	VKLØB
Trøndelag Sør	Ja	Vurderes	Vurderes	Vurderes	VKLØB
Trøndelag Sørvest	Ja	Vurderes	Ikke aktuelt	Vurderes	VKLØB

Tabell 3: Oppsummering av mulige tiltak 2025-2040⁶

** I Namdalen og i Trøndelag sør er vurdering av skolenedlegging knyttet til blant annet langsiktig økonomisk byggforvaltning, elevtallsreduksjon, økonomi, og behovet for stabile og store nok fagmiljø.*

De tre første kolonnene i tabellene er vurderinger basert på behov for å tilpasse skole- og tilbudsstruktur ut fra

- endring i 16-18 åringer
- samfunnets kompetansebehov
- nye lovregler, eller
- nye økonomiske rammer

Dette er den skolefaglige delen av vurderingene.

Det er i tillegg andre forhold enn de rent skolefaglige, som har betydning for om tiltak bør iverksettes. Eksempler på dette er:

- skysskostnader
- samfunnsmessige konsekvenser
- vurderinger av elevens beste

⁶ For Trøndelag sørvest ble det i desember 2025 vedtatt å legge ned skolested Løkken, og overføre aktiviteten til skolested Follo. Det er ikke aktuelt med ytterligere skolenedleggelser i regionen. Tilbudsstrukturen for Orkland videregående skole fram mot 2040 er behandlet i saken i desember 2025. I oktober 2026 avgjør fylkestinget om Orkland videregående skole også skal ha byggfag. Øvrig tilbud ble vedtatt i desember 2025.

De tre tiltakene å gjøre om på tilbudsstruktur, organisatorisk sammenslåing og skolenedlegging, vil medføre at flere må reise enn før. Det kan gi økte skysskostnader dersom det må opprettes en egen bussrute for å ta unna det økte elevtallet. Dersom det ikke er nødvendig med ny bussrute, vil det ikke utløse ekstra kostnader for fylkeskommunen. Det må foreligge konkrete forslag til tiltak før skysskostnadene kan vurderes.

Se også kapittel 5 om samfunnsmessige konsekvenser og elevens beste for mer informasjon.

Fylkesdirektøren mener det er viktig å ha en god og kostnadseffektiv bygningsmasse for å ivareta elevtall og nødvendig tilbudsstruktur. Det å videreføre skolesteder med organisatorisk sammenslåing vil gi høye forvaltnings-, drift- og vedlikeholdskostnader (FDV-kostnader) pr elev, ettersom det vil være store arealer som står tomme på grunn av elevtallsreduksjonen. Disse kostnadene vil være en del av en vurdering av langsiktige økonomiske bygningsforvaltningsmessige konsekvenser av å opprettholde dagens bygningsmasse/skolesteder.

Alle de ovennevnte forholdene må tas med i vurderingen av hvilke tiltak som bør iverksettes. Når det i tabellen står at et tiltak vurderes, betyr det at innhenting av mer informasjon er nødvendig før endelig anbefaling kan gis.

4. Kompetansebehov

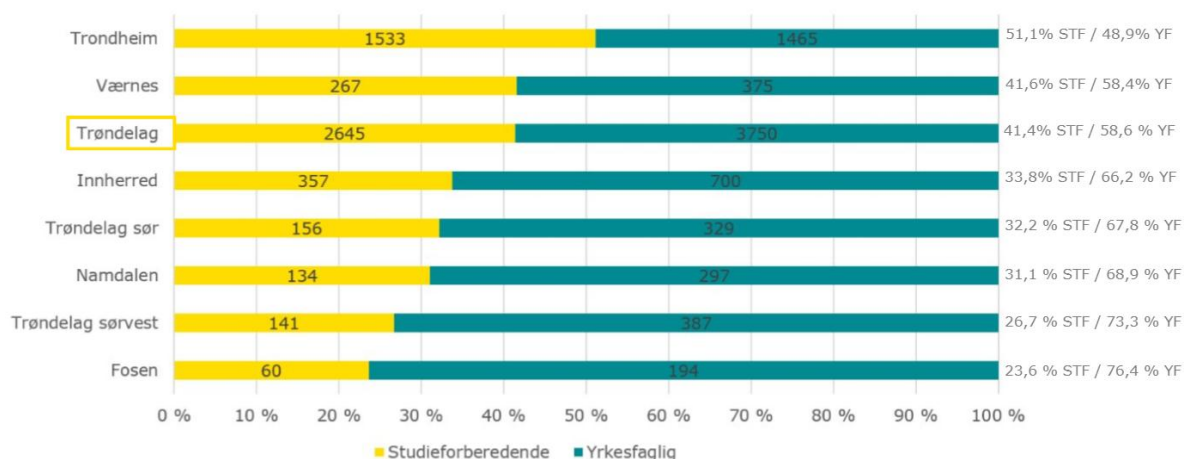
To av hovedutfordringene for norsk økonomi i årene framover er mangel på kompetanse og arbeidskraft. Dette er et av hovedbudskapene i Perspektivmeldingen (Meld.St. 31, 2023-2024), og det er også i tråd med funnene til blant annet Generalistkommuneutvalget (NOU 2023: 9) og Helsepersonellkommisjonen (NOU 2023: 4).

Samtidig som veksten i antall sysselsatte vil bli lav, på grunn av flere eldre og færre unge, vil offentlig sektor trenge mange flere sysselsatte enn i dag fordi det blir langt flere pleietrengende eldre. Geopolitisk uro fører til behov for å ruste opp forsvar og beredskap. Samtidig krever teknologisk utvikling og grønn omstilling kompetanse. Alle sektorer melder om behov for kompetanse, mens tilgangen på folk i arbeidsdyktig alder vil bli vesentlig lavere.

Fylkesdirektøren ønsker, gjennom tiltakene i tabell 2 og 3 lengre opp i dokumentet, å bidra til mest mulig balanse i bruken av arbeidskraft. Samfunnet vil mangle arbeidskraft i framtida, blant annet fordi det blir flere eldre og færre unge. Det er stort behov for arbeidskraft innenfor flere sektorer, blant annet innen omsorg. Det vil derfor bli behov for omstillinger, også innenfor videregående opplæring.

Samtidig er det nødvendig å tilpasse skole- og tilbudsstrukturen slik at vi fortsatt kan gi elevene et best mulig opplæringstilbud, og bidra til at arbeidslivets kompetansebehov og behovet for læreplasser dekkes i størst mulig grad.

Nedenstående figur over regionvise søkertall blant VG1-søkere i 2026 viser at det er store forskjeller mellom regionene i andel som søker studieforberevende og yrkesfag. Mens over halvparten av søkerne i Trondheim søker studieforberevende utdanningsprogram, søker over tre fjerdedeler av ungdommene i Fosen på yrkesforberedende utdanningsprogram:



Innspill fra folkemøtene:

Tilbakemeldingene fra folkemøtene i mai viser at distriktene generelt slår ring om yrkesfagene som essensielle for lokalt næringsliv og bosetting. Regionene deler bekymringen for framtidig mangel på fagarbeidere i regionene, men har litt ulik tilnærming.

- Bedriftsnær opplæring: Regionene er enige om at næringslivet må ta en større del av utdanningsansvaret. Det foreslås fleksible modeller som "BYF" (bedriftsnært yrkesfag), og "1+3" eller "0+4"-løp (flere år i bedrift, færre i skole).
- Beholde tilbud lokalt: Særlig i distriktene understrekes det at yrkesfag må tilbys der bedriftene er. Distriktene frykter at elever som pendler til større sentre for yrkesfag, etablerer seg hos større aktører der og ikke kommer tilbake til hjemstedet.
- En del av deltakerne advarer mot å flytte for mange elever fra yrkesfag til studieforberevende, og viser til at deres industriarbeidsplasser fremdeles vil ha et langt større behov for fagarbeidere enn for akademikere.

Fylkesdirektørens vurdering:

Tilbakemeldingene fra folkemøtene viser at yrkesfagene oppleves som viktige for lokalt næringsliv, særlig i distriktene. Samtidig er det ønske om enda mer bruk av fleksible modeller og samarbeid med næringslivet.

For en elev på yrkesfag tildeles skolene 123 000 kr pr skoleår, mens en elev på studieforbereidende utdanningsprogram utløser en tildeling på 91 000 kr pr skoleår. En elev på et BYF-løp (1+3) koster ca 60 000 kr mer for det ekstra skoleåret som tilbringes i bedrift, sammenliknet med en elev på ordinær 2+2-modell i yrkesfag. Alternative modeller er et gode for særlig sårbare elevgrupper, og vil for et begrenset antall ikke føre til vesentlige økonomiske konsekvenser.

Økt samarbeid med næringslivet, som for eksempel bruk av deres verksteder og maskiner, er i seg selv både ønskelig og positivt, men vesentlig økt bruk av fleksible modeller vil bidra til å øke kostnadene.

Det vil på grunn av elevtallsnedgangen fram mot 2040 ikke være nok elever til å opprettholde alle dagens tilbud på yrkesfag.

5. Samfunnsmessige konsekvenser og elevens beste

Samfunnsmessige konsekvenser av skole- og tilbudsstrukturendringer kan blant annet dreie seg om konsekvenser for elever, lokalsamfunnet og for videre utvikling i regionene. Forskning knyttet til videregående opplæring er begrenset (Weiss m.fl. 2025⁷), og derfor blir vurdering ut fra lokale forhold i Trøndelag og egen statistikk/analyse desto viktigere.

Weiss m.fl. (2025: 25) skriver:

En samlet vurdering av forskningslitteraturen viser at skolesentralisering og strukturendringer har komplekse og til dels motstridende virkninger for elever, lokalsamfunn og lokale myndigheter. For elever er det dokumentert at en «forstyrrelseseffekt» kan gi kortsiktige negative utslag på skoleprestasjoner, særlig i grunnskolen og spesielt for sårbare grupper. Over tid ser imidlertid effekten ofte ut til å avta, og enkelte studier finner ingen klar nedgang i elevenes resultater eller progresjon. I videregående opplæring er bildet nyansert: sentralisering kan gi bredere studietilbud, men også lengre reisevei og risiko for at enkelte elevgrupper faller fra.

Vi viser også til en nylig publisert rapport om konsekvenser av skolenedleggelser (Storm m.fl. 2026⁸). Rapporten omhandler hovedsakelig skolenedleggelser på grunnskolenivå, men har også med en case hvor to videregående skoler ble slått sammen til en ny videregående skole med annen lokalisering.

Under følger en oversikt over de viktigste samfunnsmessige konsekvensene av tiltakene i tabell 2 og 3 over. Deretter følger en vurdering av elevens beste.

⁷ Se [Nordlandsforskning: Konsekvenser av skolestrukturendringer i videregående skole](#)

⁸ Se [Telemarksforskning og Nordlandsforskning: Skolenedleggelser](#)

Inndelingen av konsekvenser er basert på hvilke områder som er undersøkt i forskningen, og på fylkeskommunens egne planer og strategier.

5.1 Samfunnsmessige konsekvenser

Kompetansebehov og regional utvikling:

Elevtallsnedgangen vil slå ut negativt for de fleste regionene, og det kan bli mangel på arbeidskraft. Vi ønsker å legge opp til en tilbudsbredde som ivaretar arbeidslivets kompetansebehov og bidrar til at behovet for læreplasser dekkes i størst mulig grad.

Arbeidet med tilbudsstruktur koordineres med arbeidet med regional plan for kompetanse, som vil bli sendt på høring i 2027.

Lokalsamfunn og identitet:

Endringer i skole- og tilbudsstruktur vil kunne medføre tap for lokalsamfunn ved at skoletilbudet blir redusert og/eller at en skole eller et skolested legges ned. Dette kan få konsekvenser for lokalt arbeidsliv, boligmarked og for innbyggernes identitetsfølelse og tilhørighet.

Trøndelagsplanen understreker betydningen av velfungerende regionale og lokale sentra, og at disse har stor betydning for utvikling av kraftfulle regioner og lokal identitet. Her framheves det at lokalisering av offentlige funksjoner, som skoler og helseinstitusjoner, skal være med på å bygge opp under dette⁹.

I Regional plan for arealbruk framheves det at vi må møte globale megatrender som urbanisering og sentralisering ved å tilby attraktive sentre i hele fylket, og bidra til korte avstander mellom bolig, arbeidsplasser og viktige samfunnstjenester, samt god kontakt mellom ulike sentre og med bygdene rundt¹⁰.

Innspill fra andre:

Innspill på kompetansebehov og regional utvikling er omtalt under kapittel 4 – kompetansebehov.

⁹ Se [Trøndelagsplanen - Trøndelag fylkeskommune](#)

¹⁰ Se [regional plan for arealbruk](#)

Når det gjelder lokalsamfunn og identitet, så kom det ikke innspill på dette i møte med rektorene. På folkemøtene ble det i flere av regionene trukket fram at musikk, dans og drama spiller en viktig rolle for å opprettholde frivilligheten i lokalsamfunnet.

Fylkesdirektørens vurdering:

Det finnes svært lite forskning om samfunnsmessige konsekvenser av skole- og tilbudsstrukturendringer i nordisk sammenheng (Weiss m.fl. 2025), men det er allment kjent at regioner og lokalsamfunn blir påvirket, spesielt når hele skoler/skolesteder legges ned.

Fylkesdirektøren vil utdype konsekvensene av tiltakene i den videre prosessen for arbeidet med tilbudsstruktur på regionnivå.

5.2 Elevens beste

Prinsippet om barnets/elevens beste er forankret i blant annet barnekonvensjonen og opplæringsloven.

I vurderingen av elevens beste tar fylkesdirektøren utgangspunkt i veileder utarbeidet av Nordlandsforskning (Videt m.fl. 2025¹¹):

1. **Identifisere hvilke elevgrupper som berøres** av vedtaket og hvilke rettigheter som berøres.
2. **Innhente kunnskap** om hvordan ulike grupper påvirkes, inkludert forskningsdata og erfaringsbasert kunnskap.
3. **Medvirkning fra elever** gjennom elevråd, ungdomsråd, høringer, spørreundersøkelser eller andre metoder for elevmedvirkning.
4. **Vurdere konsekvenser for elever og balansere ulike hensyn.**
5. **Dokumentere og begrunne vektingen** av barnets beste/det beste for eleven opp mot andre relevante hensyn.

Forhold som er spesielt relevante for elever ved skole- og tilbudsstrukturendringer er:

- Et bredt utdanningstilbud
- Tilgang på læreplasser
- Reiseavstand og skyss

¹¹ Se [Nordlandsforskning: Vurderinger av barnets beste](#)

Vurdering av elevens beste på overordnet nivå er i stor grad sammenfallende med drøftingen av samfunnsmessige konsekvenser over.

Fagmiljø og kvalitet:

Færre elever i Trøndelag fram mot 2040 krever at vi tilpasser skole- og tilbudsstrukturen slik at vi fortsatt kan gi elevene et best mulig opplæringstilbud innenfor nye rammer. Tiltakene som vurderes vil bidra til at det opprettholdes store nok fagmiljø per tilbud/lokalisering for å sikre kvaliteten i tilbudene.

Tilbudsbredde:

Bredden i tilbud vil bli redusert i flere av regionene som følge av tiltakene. Dette kan gjelde små tilbud, som allerede nå har få søkere, men det kan også gjelde større tilbud der elevene vil kunne ha gode alternativer. Konkrete forslag til samling av tilbud på færre skoler eller skolesteder må vurderes opp mot søkergrunnlaget og arbeidslivets kompetansebehov i regionen, tilgang på læreplasser, og muligheten for at elevene kan velge tilsvarende tilbud i rimelig avstand til hjemmet.

Det er en målsetting å sikre en stabil og relevant tilbudsstruktur, jf. tilbudsprinsippene. Det kan bli aktuelt å se på alternative løsninger, som for eksempel fjernundervisning eller alternative opplæringsmodeller i bedrift.

Reisevei og hybel:

Tiltakene som vurderes vil kunne medføre lengre reisevei for en del elever. Det kan også bli flere hybelboere i regioner med store avstander dersom elever ønsker tilbud som ikke finnes ved nærmeste skole eller skolested pga. samling av tilbud.

Undersøkelser som Trøndelag, Møre og Romsdal og Innlandet fylkeskommuner har gjennomført (upublisert), viser at søkere som får innfridd sitt første utdanningsønske og bor på hybel, har høyere gjennomføring enn øvrige elever.

Vi har i dag flere videregående skoler i Trøndelag med en høy andel elever på hybel. Eksempelvis har Grong videregående skole rundt 80 elever på hybel, og Guri Kunna videregående skole om lag 90. Mære landbruksskole har rundt 70 elever totalt på hybelhuset og utenfor skolen. Skolene har mange gode tiltak for sine hybelelever, som egne hybeltreff, felles måltider og møte med foresatte og/eller hybelutleiare.

Rapporten fra Nordlandsforskning viser imidlertid til at enkelte kan slite med hybellivet (Weiss m.fl. 2025: 34):

Oppsummert viser den eksisterende forskningen at hybeltilværelsen både har positive og negative konsekvenser for elever i videregående opplæring. På den ene siden trives mange med å bo på hybel, og de klarer seg tilsynelatende like godt faglig som hjemmeboende elever. På den andre siden viser enkelte studier at borteboende elever kan oppleve økt ensomhet, helseutfordringer og usunnere levevaner. Samlet sett peker studiene på at bosituasjon alene

ikke er avgjørende for skoleresultater eller frafall, men at økonomi er en betydelig utfordring i hybeltilværelsen. Tiltak knyttet til økonomi, kosthold, sosial integrasjon og personlig oppfølging kan bidra til å gjøre hybeltilværelsen lettere for elever.

Det er relativt korte avstander i regionene hvor skolenedleggelse er mest aktuelt, og det vil ikke føre til en betydelig økning i antall hybelboere.

I regioner med lange avstander blir det nødvendig å vurdere tiltak for enkelte elevgrupper dersom tilbud samles i så stor grad at det blir økt antall hybelboere.

Innspill fra folkemøtene:

Innspill på fagmiljø og kvalitet er omtalt under kapittel 3: Mulige tiltak.

Elevens beste var et viktig tema i alle regionene på folkemøtene i mai.

- Det ble spilt inn at stipendene må økes dersom tilbudsstrukturendringer fører til at flere må bo hybel. Enkelte mente at stipendet nå er så lavt at elever som ikke får økonomisk støtte fra foreldrene sine, ikke nødvendigvis har råd til å flytte på hybel. Dette kan i verste fall føre til at økonomi kan bli en barriere for å fullføre skolen.
- I Namdal, Fosen, Trøndelag sør, Trøndelag sørvest og på Innherred advares det mot konsekvensene av å sende 15- og 16-åringer (VG1) på hybel. Distriktene påpeker at dette vil føre til økt frafall og psykisk uhelse. Flere påpeker at dersom skoler legges ned, bør fylkeskommunen finansiere trygge internater med miljøarbeidere fremfor private hybler.
- Noen påpekte imidlertid at det å bo på hybel ikke nødvendigvis er negativt for elevene. Hybellivet kan gjøre ungdom mer robuste, og det ble påpekt at voksne noen ganger «skremmer» ungdommen unødig med at det å bo på hybel ikke er bra.
- Skjerming av sårbare elevgrupper: På tvers av både by og distrikt var deltakerne enige om at minoritetsspråklige, elever med behov for tilrettelegging og ungdom med utfordringer må skjermes. Rene "nettskoler" advares det mot, da disse blant annet ikke har den sosialiserende faktoren som fysiske skoler har.
- Særlig på Fosen og i Innherred ble det spilt inn at kollektivtilbudet bør utbedres dersom elevene skal ha mulighet til å bo hjemme fremfor å flytte. På Fosen ble det spilt inn at ingen ungdommer bør ha lengre reisevei enn én time hver vei. Det ble også påpekt at mangelfull kollektivtransport internt i regioner, som på Fosen og Innherred, kan føre til at elever velger å flytte på hybel i Trondheim fremfor å velge lokale skoler.
- I Namdal ble det poengtert at regionen har store avstander med opptil seks timers kjøretid mellom ytterpunktene, noe som gjør det geografiske utgangspunktet for skyss spesielt krevende.

Fylkesdirektørens vurdering:

De mest sentrale temaene som kom opp på folkemøtene knyttet til elevens beste, var ønske om økte stipender, bekymring for at flere elever, særlig på VG1, må flytte på hybel, skjerming av sårbare elevgrupper, og ønske om bedre kollektivtilbud.

Nivået på stipendene er en nasjonal utfordring, da det er nasjonale myndigheter som fastsetter og finansierer stipendet.

Utfordringen med at flere elever må flytte på hybel er ikke bare regional, men også nasjonal, ettersom det er en elevtallsnedgang i hele Norge. Fylkesdirektøren legger i utgangspunktet vekt på i størst mulig grad å samle tilbud i regioner med kortere avstander, for slik å redusere behovet for elever å bo på hybel. Fylkesdirektøren vil, i tråd med tilbakemeldingene, jobbe for å så langt som mulig skjerme VG1-elever og sårbare elevgrupper gjennom bruk av alternative opplæringsmodeller.

Fylkesdirektøren vil gjennomgå organiseringen av skoleskyssen i Trøndelag ut fra nye forutsetninger for skole- og tilbudsstruktur, og demografiske endringer i Trøndelag.

Fylkesdirektøren ønsker innspill fra høringsinstansen på hvordan vi ivaretar trøndelagssamfunnets beste. Hva legger du i trøndelagssamfunnets beste?

6. Kompenserende tiltak og alternative opplæringsmodeller

Dersom ungdommene får lang reisevei på grunn av nedlegging av tilbud eller skoler, kan det som et kompenserende tiltak være aktuelt å tilby dem alternative opplæringsmodeller.

Alternative modeller for ungdom innebærer normalt at mer av opplæringen gis i bedrift, eller via ulike nettilbud¹². Det er særlig reglene i kapittel 3.4, Yrkesfaglige modeller, som er relevante. Modellene kan suppleres med lokalt fastsatte modeller som klargjøres gjennom en lokal forskrift.

Utfordringene med bruk av alternative modeller er at opplæring i bedrift har en høyere kostnad per elev/lærling enn opplæring i skolen, noe som dermed gjør disse modellene dyrere.

Innspill fra folkemøtene:

¹² De godkjente rammene for alternative modeller ligger på [Utdanningsdirektoratets hjemmeside](#).

Deltakerne i de seks regionale folkemøtene i mai ga blant annet en del innspill til mulige endringer i undervisningsmodeller.

- Musikk: I stedet for å legge ned musikklinjer, ble det foreslått å redusere tildelingen per elev og innføre mer gruppeundervisning fremfor kostbar én-til-én-undervisning.
- Spesialisering: Flere foreslo at skolene i en region fordeler tilbudene mellom seg (spesialisering) slik at man unngår overlappende og halvfulle klasser, mens "grunnmuren" med studiespesialisering består overalt.
- Teknologi: Bruk av ny teknologi, som simulatorer i yrkesopplæringen eller økt bruk av digitale undervisningsformer, ble nevnt som mulige sparegrep.

Det kom også en del innspill knyttet til samarbeid med næringsliv og andre aktører:

- Bedriftsnært yrkesfag (BYF): Ved å flytte mer av den praktiske opplæringen ut i bedriftene, kan fylkeskommunen spare utgifter til dyrt utstyr og spesialrom.
- Idrett: Det ble foreslått at idretten selv (klubber, kretser eller Olympiatoppen) tar et større økonomisk ansvar for den spissede toppidretten.

Fylkesdirektørens vurdering:

På alle folkemøtene kom det fram et ønske om å se på alternative modeller for opplæringa.

Fylkesdirektøren ser på alternative opplæringsmodeller som et nyttig supplement til tilbudsstrukturen for enkeltelever, som et avhjelpende tiltak for elever som får lang reisevei.

Fylkesdirektøren presiserer at hovedmodellen for opplæringa bør være normalmodellen. For det første ønsker de aller fleste elevene å være i et klassemiljø med to år i skole. For det andre er de alternative modellene dyrere enn normalmodellen, og for det tredje vil elever som går på alternative modeller i stedet for skole, bidra til å ytterligere svekke skolens elevgrunnlag.

Fylkesdirektøren ønsker innspill fra høringsinstansen på hvordan vi kan ta i bruk kompenserende tiltak for elever ved endring av skole- og tilbudsstruktur.

7. Langsiktig økonomisk byggforvaltning

Bygningsmessige konsekvenser av å fylle opp grupper og klasser, eventuelt samle opplæringstilbud på færre skolesteder, er omtalt i notatet som berører «Tilpasning av tilbudsstrukturen fram mot 2029», hvor konsekvensene i hovedsak berører læringsarealet i skolebyggene¹³.

I likhet med læringsareal, tar omfanget av areal for ansatte og fellesfunksjoner utgangspunkt i normtall.

I situasjon med liten til middels nedgang i antall 16-18 åringer, hvor virkemiddelet med tilbudsprinsipper benyttes, jf. kapitel 3.1, vil det i hovedsak ikke medføre behov bygningsmessige tiltak utover det som gjelder læringsarealet.

Ved større nedgang i antall 16-18 åringer, hvor virkemiddelet med organisatorisk sammenslåing av skoler benyttes, jf. kapitel 3.2, vil det ofte bli en forskyvning i elevtallet mellom skolene. Hvis skolestedet får flere elever enn før den organisatoriske sammenslåingen, vil dette innebære behov for bygningsmessige tiltak for å tilfredsstille nødvendig omfang av areal til ansatte og fellesfunksjoner.

Hvis nedgangen i antall 16-18 åringer er så stor at det er nødvendig med skolenedleggelse, jf. kapittel 3.3, vil det som regel kreve bygningsmessige tiltak som omfatter ombygging og tilbygg. Omfanget av bygningsmessige tiltak vil kunne spenne fra enkle tilpasninger av f.eks. romfordeling og fellesarealer, til omfattende ombygginger og tilbygg. Det siste vil være aktuelt dersom nedlegging medfører flytting av fag og elevgrupper som møter utfordringer på romstruktur, kapasitet eller spesialrom/verkstedarealer. Aktuelle tiltak kan også være læringsareal og areal for ansatte og fellesfunksjoner. Avklaring av behov for bygningsmessige tiltak vil typisk kreve en konkret studie av aktuelle skoleanlegg og endret behov for å kunne gi et riktig bilde av kostnader ved tiltakene.

Ved å bruke digitale bygningsmodeller som inneholder beskrivelser av hvilket omfang og innhold av areal som inngår i skolebyggene, og sammenstille disse dataene med skolenes opplæringstilbud og elevtall, vil det komme fram resultater som viser utnyttelsesgraden av ulike arealer. Dette er informasjon som kan gi faktagrunnlag om konsekvenser for nødvendige bygningsmessige tiltak ved ulike valg av løsning, jf. kapitel 3.2 og 3.3, for å møte utfordringene med betydelig nedgang i antall 16-18 åringer.

¹³ Under forutsetningen om at samlet elevtall er forholdsvis stabilt.

Nevnte fakta om arealstørrelser er kvantitative størrelser som er målbare. Får å få det hele bildet om behovet for bygningsmessige tiltak ved organisatorisk sammenslåing av skoler og skolenedleggelser, er det nødvendig å supplere med mer kvalitativ informasjon om arealenes tilstand og brukskvalitet.

Fylkesdirektørens vurdering:

Fylkesdirektøren planlegger i det videre arbeidet i 2027 å konkretisere innholdet i bygningsmessige konsekvenser (VKLØB).

8. Skyss

Fylkeskommunen pådrar seg økte kostnader til skyss dersom kapasiteten på tilgjengelig kollektivtransport er for lav. Hvis elever som må fraktes på en strekning overstiger antallet som får plass på gjeldende kollektivtilbud, utløses merkostnader til å sette opp ekstra kollektivtilbud. Merkostnader til skyss regnes altså ikke pr ekstra elev, men pr ekstra buss eller annet transportmiddel som evt. må settes opp.

Innspill fra folkemøtene:

Det kom flere innspill til kollektivtilbudet i Trøndelag på folkemøtene som ble arrangert i mai:

- Bedre kollektivtilbud: Særlig på Fosen og i Innherred ble det spilt inn at kollektivtilbudet bør utbedres dersom elevene skal ha mulighet til å bo hjemme fremfor å flytte. På Fosen ble det spilt inn at ingen ungdommer bør ha lengre reisevei enn én time hver vei. Det ble også påpekt at mangelfull kollektivtransport internt i regioner, som på Fosen og Innherred, kan føre til at elever velger å flytte på hybel i Trondheim fremfor å velge lokale skoler.
- I Namdal ble det poengtert at regionen har store avstander med opptil seks timers kjøretid mellom ytterpunktene, noe som gjør det geografiske utgangspunktet for skyss spesielt krevende.
- Innovative forslag til transportløsninger: Det ble foreslått å bruke kunstig intelligens for å ruteoptimalisere kollektivtrafikken (Fosen), inngå samarbeid på tvers av fylkesgrenser for å korte ned reiseveier (Trøndelag sør), og å utnytte eksisterende transportårer ved å la elever pendle med båt fra byen ut til distriktsskolene (Fosen).

Fylkesdirektørens vurdering:

Innspillene til kollektivtrafikken fra folkemøtene gikk både på ønske om bedre skoleskyss, og generelt bedre transportruter i distriktene. Fylkesdirektøren vil jobbe videre med skoleskyss som en del av konkretisering av tiltakene i 2027. Fylkesdirektøren merker seg ønske om utbedringer og utvikling av dagens skoleskyss.

9. Videregående opplæring for voksne

Fylkeskommunen har ansvar for å oppfylle retten til videregående opplæring for voksne (VOV), jf. opplæringslovens § 18-3¹⁴. Endringer i skole- og tilbudsstrukturen for ungdom kan derfor påvirke planlegging og gjennomføring av opplæringen for voksne.

I Trøndelag er et sentralt prinsipp at tilbud innen videregående opplæring for voksne skal etableres med utgangspunkt i eksisterende fagmiljøer ved de videregående skolene. Det skal også tas hensyn til samfunnets kompetansebehov, jf. opplæringsloven § 19-11¹⁵.

Retten til VOV gjelder fra fylte 19 år for personer som har fullført grunnskole eller tilsvarende, og som har lovlig opphold og adresse i Trøndelag. Opplæringen skal være tilpasset voksne, kunne kombineres med arbeid og andre forpliktelser og den kan også tilbys som fjernundervisning, jf. opplæringslovens § 19-2¹⁶. Målet er å legge til rette for en rask overgang til relevant faglært arbeid.

Modulstrukturert opplæring er innført som hovedmodell for voksne innen yrkesfag. Opplæringen er delt inn i moduler og kan vare fra noen måneder til 2–3 år, avhengig av deltakerens erfaring og progresjon. Den gjennomføres enten i lærebedrift eller som en kombinasjon av opplæring i skole og bedrift.

Fylkeskommunen samarbeider også med Nav Trøndelag for å bidra til at flere som står utenfor arbeid og utdanning får nødvendig kvalifisering og varig tilknytning til arbeidslivet. Samarbeidet er formalisert gjennom en avtale og er kjent som Trøndelagsmodellen.

Innspill fra folkemøtene:

For å veie opp for synkende ungdomskull, etterlyser Fosen, Innherred/Værnes, Trøndelag sør og sørvest et krafttak for voksenopplæring, innvandrere og ungdom i utenforskap for å få disse inn i arbeidslivet.

¹⁴ <https://lovdata.no/lov/2023-06-09-30/§18-3>

¹⁵ <https://lovdata.no/lov/2023-06-09-30/§19-11>

¹⁶ <https://lovdata.no/lov/2023-06-09-30/§19-2>

Fylkesdirektørens vurdering:

Oppdraget fra fylkestinget er å se på tilbudsstrukturen for ungdomsopplæringa, så videregående opplæring for voksne er derfor ikke en sentral del av denne høringen.

Modulstrukturert opplæring er hovedmodellen for voksne, og disse læreplanene og opplæringsmodellene lar seg ikke kombinere med opplæringen som gis i ungdomsopplæringen. I tillegg sier opplæringsloven at retten skal innfris via særskilte tilbud for voksne, avkortet med bakgrunn i den voksnes realkompetanse og skal være tilpasset livssituasjonen til voksne.

Fylkesdirektøren understøtter det nasjonale fokuset VOV har gjennom fullføringsreformen og ønsker å videreutvikle det arbeidet som er i gang på dette området i hele Trøndelag, ikke minst knyttet til innføringen av modulstrukturert opplæring som hovedmodell i VOV. Fylkesdirektøren ønsker fortsatt samhandling med Nav Trøndelag i det som er kjent som Trøndelagsmodellen.

10. Individuelt tilrettelagt opplæring (ITO)

Ny opplæringslov gir ungdommer med rett til tilrettelagt opplæring, rett til opplæring inntil åtte år. Dette vil gi behov for ombygging og/eller påbygging av lokaler, og det vil gi økte årlige kostnader for tilretteleggingen av opplæringen. Vi vil legge fram en politisk sak om dette i løpet av 2026.

Det kan også bli aktuelt å flytte på opplæringstilbud mellom skoler for å minimere ombyggingskostnader.

Innspill fra rektorene:

Rektorene har blant annet spilt inn at for å gi et godt tilbud innen spesialundervisning, kreves det team med variert kompetanse. Dette taler for å samle tilbudene. Samtidig spør noen også om ungdomsskolene kan ta et større ansvar for enkelte elever.

Rektorene peker på en tydelig forskjell mellom by og distrikt: I sentrale strøk kan det fungere godt å samle spesialundervisningen på færre skoler for å bygge sterke fagmiljøer. I distriktene er dette i praksis umulig, da reiseavstandene blir for lange, og disse sårbare elevgruppene som hovedregel ikke kan bo på hybel.

Fylkesdirektørens vurdering:

Fylkesdirektøren støtter rektorenes tilbakemeldinger. Det vil komme forslag til å flytte på skoletilbud i Trondheim allerede fra høsten 2028 for å finne plass til elever som skal ha individuelt tilrettelagt opplæring.

11. Økonomiske betraktninger

Fylkesdirektøren har på folkemøtene orientert om at Trøndelag fylkeskommune vil få en inntekstreduksjon på cirka en halv milliard kroner i perioden 2028 til 2040. Denne beregningen er basert på dagens inntektssystem, ref. [grønt hefte](#).

Beregninger av inntektstap for Trøndelag er lagt fram i fylkestingssak [42/25](#):

«Dersom staten reduserer fylkeskommunens inntekter med 0,5 prosent hvert år i perioden vil det gi fylkeskommunen en inntekstreduksjon på over 500 millioner kroner fra 2028 til 2040. Fylkesdirektøren har lagt dette til grunn når vi videre i saken ser på hvor store tilpasninger som må gjøres for å nå fylkestingets vedtatte mål for netto driftsresultat og gjeldsgrad. Fylkesdirektøren vil understreke at inntektsanslaget er usikkert.»

Det er ikke sett på den økonomiske virkning av nedgangen i antall 16–18 åringer på skolenivå. Det er i hovedsak tre årsaker til det:

1. Usikkerhet til prognoser for skolenivået
Det å beregne elevtall på skolenivå har så mange usikkerhetsfaktorer at det ikke vil gi pålitelige tall, da grunnlaget er basert på svært lave elevtall. På regionnivået er grunnlagstallene høyere, og gir dermed bedre utsagnskraft.
2. I Trøndelag har vi en inntaksordning med karakterbasert inntak i regioner
Det innebærer at fylkestinget kan velge å fordele antall ungdommer mellom skolene i en region på en annen måte enn antallet ungdommer i skolekommunene. Det er ikke avklart hvordan fylkestinget ønsker å fordele skoleplasser mellom skolene i regionen, ved en stor nedgang i antall 16-18 åringer.
3. Fylkesdirektøren er ikke bedt om å gjennomføre en vurdering av skolestruktur av fylkestinget.

Vi bruker en elevsats i handlings- og økonomiplanen, den brukes i alle økonomiske beregninger i videregående opplæring og er for tiden på 137 400 kr.

Om en skole får 100 færre elever, vil skolen få redusert budsjettet med ca 13,7 millioner kroner.

Et annet spørsmål som har kommet opp på møtene med ulike aktører, er hvor mye fylkeskommunen sparer på å legge ned en videregående skole.

Det er ikke mulig å beregne dette uten å velge en bestemt skole, da faktorene som påvirker beregningen er skolespesifikke.

Det er imidlertid mulig å antyde hvilke faktorer vi bør ta hensyn til:

1. Hvor stor skolen er
2. Hvilket opplæringstilbud den har
3. Om nedgangen i antall 16–18 åringer i regionen er større eller mindre enn elevtallet på skolen som legges ned.
4. Bruk av alternative modeller for sårbare elever/opplæring i bedrift
5. Behovet for å videreføre tilbud ved skolen som legges ned, og eventuelle utbyggingsbehov ved en av de andre skolene i regionen
6. Ledige plasser på de andre skolene i regionen
7. Skoleskyss
8. Fremtidig vedlikeholdsbehov

Hva betyr dette i praksis?

Dersom skolen som legges ned har færre plasser enn nedgangen i antall 16–18 åringer i regionen, det er ledig plass på de andre skolene i regionen, og tilbudet ved skolen er dekket ved de andre skolene i regionen, vil hele budsjettet ved skolen kunne regnes som en besparelse. Det vil også komme en besparelse i form av at fylkeskommunen trenger å vedlikeholde ett skoleanlegg mindre.

Nedleggelsen av skolen kan utløse økte skysskostnader i form av behov for ekstra skolebusser. Samtidig vil antall elever som trenger skyss også reduseres som en følge av et redusert antall 16-18 åringer.

12. Oppsummering av skolefaglige vurderinger ved endring av opplæringstilbud og skolestruktur i regionen

I tabellen under har vi med de elementene som vi kommer til å bruke i de skolefaglige vurderingene som vi gjør sammen med regionene i 2027. I tillegg kommer økonomiske og bygningsmessige vurderinger. Vi vil i den videre dialogen med regionene lage forslag til egne tabeller for hver av regionene.

Nedenstående forslag er basert på innspill i våre folkemøter med regionene, og erfaringer fra skolestrukturarbeidet i Melhus og Orkland i 2025.

Fargeforklaring:

Forverret	Noe forverret	Uendret	Bedret	Betydelig bedret
-----------	---------------	---------	--------	------------------

Fagmiljø og kvalitet	Nullalternativet: Hvis vi ikke gjør noen endringer	Samling av tilbud og økt oppfylling	Organisatorisk sammenslåing	Skolenedleggelser
Læringsmiljø for elevene	Forverret	Noe forverret	Bedret	Betydelig bedret
Utnyttelse av ressurser til å heve kvaliteten på opplæringen	Forverret	Noe forverret	Bedret	Betydelig bedret
Ressursutnyttelse - lærere og lokaler	Forverret	Noe forverret	Bedret	Betydelig bedret
Gode læringsresultater	Usikkert	Usikkert	Usikkert	Usikkert

Samfunnsmessige konsekvenser, trøndelagssamfunnets beste, kompetansebehov og regional utvikling	Nullalternativet: Hvis vi ikke gjør noen endringer	Samling av tilbud og økt oppfylling	Organisatorisk sammenslåing	Skolenedleggelser
Lokalsamfunn og identitet ¹⁷	Forverret	Noe forverret	Noe forverret	Forverret
Balansen mellom yrkesfag og studieforberedende	Regionavhengig	Regionavhengig	Regionavhengig	Regionavhengig
Spissing av opplæringstilbudet ut i fra regionens behov	Forverret	Noe forverret	Bedret	Betydelig bedret
Arbeidslivets bidrag til kompetanseoppbygging og læreplasser	Usikkert	Usikkert	Usikkert	Usikkert

Elevers beste (henger sammen med fagmiljø og kvalitet og samfunnsmessige konsekvenser)	Nullalternativet: Hvis vi ikke gjør noen endringer	Samling av tilbud og økt oppfylling	Organisatorisk sammenslåing	Skolenedleggelser
Et bredt utdanningstilbud	Forverret	Noe forverret	Bedret	Betydelig bedret

¹⁷ Samtidig som regionen som helhet kan oppnå gevinster, tar våre vurderinger utgangspunkt i skolekommunen

Tilgang på læreplasser ¹⁸	Uendret	Uendret	Uendret	Uendret
Reiseavstand og skyss	Forverret	Forverret	Forverret	Forverret
Hybeltilværelse	Noe forverret	Noe forverret	Noe forverret	Noe forverret
(Alternative modeller for videregående opplæring)	Økt behov	Økt behov	Økt behov	Økt behov

Tabell 4: Oppsummering av skolefaglige vurderinger ved endring av opplæringstilbud og skolestruktur i regionen

Fylkesdirektøren ønsker innspill til vårt forslag til oppsummering av skolefaglige vurderinger ved endring av opplæringstilbud og skolestruktur i regionen, jmf tabell 4 over

¹⁸ Det er en nedgang i 16-18-åringene, og personer i arbeidsfør alder, i alle kommuner i Trøndelag unntatt Trondheim og enkelte kystkommuner. Dette medfører at det vil bli utfordrende å dekke arbeidskraftbehovet ved bare å basere seg på lokal rekruttering. Dette punktet forutsetter derfor at bedrifter tar imot lærlinger fra alle kommuner i sin region, og ikke bare fra egen kommune

Ordforklaringer

Tilbudsprinsippene

Fylkestinget i Trøndelag har vedtatt egne tilbudsprinsipper som gir oss retningslinjer for hvordan vi dimensjonerer og fordeler opplæringstilbudene i fylket¹⁹. Målet med prinsippene er å bygge en stabil tilbudsstruktur som er effektiv både med tanke på drift og arealbruk.

For å tilpasse oss de ulike geografiske og demografiske forskjellene i Trøndelag, er prinsippene delt inn i tre hovedkategorier:

- Felles overordnede prinsipper: Vi dimensjonerer tilbudet på VG1 i tett dialog med regionale kompetansefora, basert på elevgrunnlaget og det regionale arbeidslivets behov. For å sikre relevant kompetanse der skolene selv mangler et lokalt VG2-tilbud, kan vi bruke alternative modeller som bedriftsbasert yrkesopplæring (BYF), distribuerte tilbud og nettskoler.
- På VG1 kan skolene ha overlappende tilbud for å sikre at ungdommer kan få første året på hjemskolen.
- Regioner med store avstander (Fosen, Trøndelag sør, Namdalen, Orkland og Værnes): I disse regionene fordeler skolene VG2-tilbudene mellom seg. Det betyr at elever må forvente å flytte eller bytte skole mellom VG1 og VG2. Alternative opplæringsmodeller (som BYF) benyttes for å kunne slutføre opplæringen lokalt.
- Regioner med kort avstand mellom skolene (Innherred og Trondheim): For å sikre sterke, fullverdige fagmiljøer stilles det krav til tilbudenes størrelse. På yrkesfag bør det samlet sett være minst 60 elevplasser per skole på Innherred, og minst 100 elevplasser i Trondheim. Skolene her må også fordele de tyngste og mest arealkrevende yrkesfagene mellom seg for å unngå unødig overlapp. For studieforberedende bør skolene på Innherred ha tre paralleller, mens skolene i Trondheim bør ha fire paralleller.

Ressursfordelingsmodellen

Ressursfordelingsmodellen er vedtatt av fylkestinget i Trøndelag, og legger grunnlaget for å beregne hvor mye penger hver videregående skole skal få til drift hvert år. Her er de viktigste begrepene som brukes når vi omtaler modellen:

¹⁹ Se fylkestingssak [56/21](#) og [122/21](#).

Elevsats: Avgjør hvor stor tildeling skolen får pr elev før eventuelle tillegg.

- Er lik for alle skoler
- Avhenger av hvilket utdanningsprogram eleven går ved. Yrkesfagene har høyere elevsats enn de studieforberedende utdanningsprogrammene.

Grunntilskudd: Alle skoler får ett grunntilskudd (ca 1,8 millioner kroner). Mindre skoler får to, tre eller fire grunntilskudd, avhengig av skolestørrelse.

- Dette øker altså tildelingen til mindre skoler, uavhengig av hvor mange elever de har (uavhengig av oppfylling)

Utjevningstildelingen gis pr elev og er avhengig av skolestørrelsen. Det er fem skolekategorier, der gruppe I er de største skolene (gir ingen utjevningstildeling), og gruppe V er de minste skolene (gir høyest utjevningstildeling).

- Dette øker altså tildelingen til mindre skoler, og tilskuddet øker jo flere elever de mindre skolene har (øker ved økt oppfylling)

Fylkestinget vedtar

- den samlede pengepotten for videregående opplæring
- størrelsen på grunntilskuddet
- plassering av skolene i skolekategori

Modellen må gi ulikheter i tildeling mellom skoler fordi den skal opprettholde en desentralisert tilbudsstruktur og gi likeverdige driftsforhold.