Trøndelag fylkeskommune
Tröndelagen fylhkentjïelte

Bakgrunnsnotat

Tilpasning av tilbudsstrukturen fram mot 2029

Innhold

1. Målsetninger med prosessen, og innledning 2
2. Fylkestingets bestilling 2
3. Mulige effektiviseringstiltak 3
   3.1 Økt oppfylling – redusert ekstra tildeling til skolene 3
   3.2 Reduksjon av antall kostbare tilbud – redusert antall plasser eller reduserte kostnader per plass? 5
4. Tilpasse opplæringstilbudet til færre elever 8
5. Samfunnsmessige konsekvenser og elevens beste 9
6. Skoleanlegg 9

1. Målsetninger med prosessen, og innledning

Elevtallet i Trøndelag fylkeskommune vil, i likhet med i mesteparten av landet, reduseres. I Trøndelag starter denne reduksjonen i 2029. Når det blir færre elever, blir det også færre kroner å drive skole for. Nedgangen er forskjellig fra region til region i fylket.

Dette krever 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 inviterer derfor til seks åpne folkemøter i mai, der vi vil si mer om arbeidet, og be om innspill på konkrete spørsmål.

I tillegg vil det bli sendt ut en åpen høring i juni.

2. Fylkestingets bestilling

Fylkestinget skal hvert år vedta budsjett for kommende kalenderår og en rullerende økonomiplan som omfatter minst de tre neste kalenderårene. Årsbudsjettet og økonomiplanen skal omfatte hele fylkeskommunens virksomhet. Fylkestinget behandlet handlings- og økonomiplanen for 2026-2029 i desember 2025.

I denne saken ble det vedtatt at Avdeling kompetanse får redusert budsjett i 2029 med 118 millioner kroner. 77 millioner kroner er besparelser innenfor tilbudsstruktur og at vi i 2029 har færre elever. Dette illustreres i denne tabellen:

Tiltak/budsjettår	2026	2027	2028	2029
Økt oppfylling av klasser og grupper	0	2000	2000	1200
Reduksjon dyre tilbud		8202	23404	2500
Sum effektivisering	0	10202	25404	3700
Færre 16-18 åringer				4000
Totale besparelser		10202	25404	77000

*Alle tall i hele tusen kroner.

Konsekvensene av fylkestingets vedtak kan dermed todeles:

1. Skoledriften skal effektiviseres gjennom økt oppfylling av klasser og reduksjon av plasser på dyre tilbud. Det innebærer at vi skal gi et tilbud til like mange elever som tidligere, men det må gjøres for en lavere kostnad per elev.
2. I 2029 blir det færre elever, ettersom antall 16- 18 åringer reduseres. Det medfører at det er behov for færre elevplasser. Ved færre elevplasser reduseres tildelingen til skolene tilsvarende. Vårt oppdrag er å tilpasse skole-/ og tilbudsstrukturen slik at vi fortsatt kan gi elevene et best mulig opplæringstilbud innenfor nye rammer.

Handlings- og økonomiplanen er et styrende dokument som fylkesdirektøren skal følge opp. I starten på perioden er hovedutfordringen å finne relevante innsparingstiltak, mens det på slutten av perioden er elevtallsreduksjonen som er hovedutfordringen. Når det er færre elever, må antall skoletilbud reduseres. Samlet sett kan vi periodisere utfordringene på denne måten, vektingen av ulike tiltak kan vurderes/endres[1]:

- I perioden 2026-2028 er økonomi primærutfordringen
- Utfordringen med færre 16-18 åringer kommer for fullt i det siste året (2029) av HØP-perioden
- Utfordringen med færre 16-18 åringer tiltar etter 2029 og fram mot 2040

3. Mulige effektiviseringstiltak

Fylkesdirektøren har laget følgende forslag til alternativer for å følge opp fylkestingets bestilling til besparelser:

3.1 Økt oppfylling – redusert ekstra tildeling til skolene

Skolene får tildelt midler gjennom en egen ressursforelingsmodell. Skolene blir i hovedsak finansiert ved at de får tildelt et kronebeløp, kalt en elevsats, per elev. Desto flere elever i klassen desto mer får skolen tildelt for klassen.

Det er ikke mulig for alle skoler å ha fulle klasser med 15 elever på yrkesfag eller 30 elever på studiespesialisering. For å kompensere for redusert tildeling, fordi klassen ikke er full, tildeles små skoler (vanligvis skoler som ikke har fulle klasser) en ekstra sum for å finansiere opplæringen. Denne

[1] Tiltakene henger sammen, og vurderingen av vektingen mellom dyre opplæringstilbud og oppfylling av klasser vil følge av klare politiske veivalg. Kilde: HØP 26-29 side 100.

ekstratildelingen kalles utjevningstildeling og kommer på toppen av elevsatsen som gis til alle skoler. Skoler som får både elevsats og utjevningstildeling per elev vil ha en høyere gjennomsnittstildeling enn skoler som ikke får utjevningstildeling.

Ved å øke oppfylling av klassen, vil behovet for utjevningstildeling gå ned og gjennomsnittskostnaden bli redusert. Vi vil i det følgende beskrive to eksempler (alternativer) på hvordan bedre oppfylling kan oppnås.

For begge alternativene gjelder at Cissi Klein vgs får stordriftsfordeler fordi elevtallet går over 600 i løpet av 2026. Det er ett år tidligere enn opprinnelig forventet. Skolen vil da få en lavere økonomisk tildeling på cirka åtte millioner kroner, noe som reduserer det resterende innsparingsbehovet til om lag fire millioner kroner.

Alternativ I: Organisatorisk sammenslåing av skoler

Vi foreslår i dette alternativet å redusere kostnader med fire millioner kroner ved organisatorisk å slå sammen fire skoler til to nye skoler. De to nye sammenslåtte skolene refordeler skoletilbudene mellom skolestedene og reduserer antall parallelle/like grupper med tre til fire grupper per skole. De to nye skolene får, ved en slik organisatorisk sammenslåing, en lavere økonomisk tildeling på cirka to millioner kroner hver gjennom ressursfordelingsmodellen, noe som tilsvarer deler av besparelsene de to nye skolene får ved å fylle opp klassene bedre.

Dette alternativet gir store konsekvenser for de skolene som blir slått sammen, men de øvrige skolene blir ikke berørt. Dette alternativet gir den forventede innsparingen, men legger ikke til rette for å håndtere elevtallsnedgangen på lang sikt, etter 2029.

Alternativ II: Ny satsstruktur og krav til oppfylling av grupper

Vi foreslår i dette alternativet å øke oppfyllingen av klasser og grupper ved alle skolene der oppfyllingsgraden er lav. Dette innebærer at vi må planlegge en tilbudsstruktur med fullere klasser og grupper enn i dag. Dette innebærer i tillegg at det samlet sett blir færre parallelle grupper i regionene.

For å øke forutsigbarheten, og sikre at det blir økt oppfylling, med reduserte kostnader per elev, foreslår vi i dette alternativet å innføre krav til oppfylling for å starte opp klasser. Det er aktuelt å ha et differensiert krav til oppfylling for små og store skoler. Store skoler i Trondheim har, allerede i dag, fulle grupper.

Et eventuelt krav til oppfylling bør iverksettes senest for skoleåret 2028-2029, når elevtallet begynner å gå ned.

Dersom dette tiltaket gjennomføres allerede nå, blir det videre arbeidet med å tilpasse tilbudsstrukturen etter 2029, og fram mot 2040, enklere.

Forslaget til økt oppfylling av klasser er også blitt drøftet med rektorene ved de videregående skolene. Mens de fleste foretrekker krav om å fylle opp gruppene fremfor prosenttrekk, presiserer de fleste rektorene at de ikke ønsker en absolutt minimumsgrense for oppfylling av grupper. Skolene ønsker heller å finne gode, fleksible løsninger lokalt i dialog med skoleeier, ettersom skolene selv er best i stand til å se hva som fungerer i praksis.

Det er enighet blant rektorene ved de videregående skolene om at vi bør skille mellom VG1 og VG2 når vi vurderer nærhet til skoletilbudet:

- VG1 som nærskole: Det er viktig å opprettholde et bredt og tilgjengelig VG1-tilbud lokalt. Særlig for yrkesfag er nærhet viktig for å sikre godt samarbeid med lokalt næringsliv. Modeller som 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: Skolene ser at VG2-tilbud i større grad bør fordeles regionalt. Det er større forståelse for at elever på VG2-nivå må reise eller bo på hybel for å få ønsket tilbud.

3.2 Reduksjon av antall kostbare tilbud – redusert antall plasser eller reduserte kostnader per plass?

Med «dyre tilbud» mener vi alle tilbud som har en høyere kostnad enn de studieforberedende utdanningsprogrammene unntatt musikk. Det er i hovedsak tre kategorier av dyre tilbud:

a) Musikk
b) Ekstra satsing på idrett
c) Yrkesfag[2]

I handlings- og økonomiplanen for 2026-29 er det vedtatt en reduksjon av kostnadene ved dyre tilbud på om lag 25 millioner kroner. Ved å redusere antall plasser på yrkesfag vil besparelsene øke vesentlig også etter 2029.[3]

[2] Yrkesfag omfatter også løp der elevene får både studie- og yrkeskompetanse eller spesialtilpassede løp mot studiekompetanse på yrkesfag. Det omtales ikke videre i notatet av forenklingshensyn.
[3] Det henger sammen med at opplæring i bedrift mm. fordeler opplæringsaktivitetene over mer enn tre år.

a) Musikk

Det er mulig å redusere kostnadene for musikktilbudet med ca. åtte millioner kroner, og det er to alternativer som peker seg ut:

Alternativ 1: Redusere elevsatsen fra 184 100 kr til 150 000 kr per elev

Et slikt tiltak kan føre til at kvaliteten på den praktiske musikkopplæringen blir noe lavere. Samtidig beholder vi dagens antall elevplasser og tilgjengelighet til et musikktilbud nært ungdommer i Trøndelag. Alle elevene på musikk vil bli berørt, men tiltaket har mindre samfunnsmessige konsekvenser. Se «Rapport om organisering og ressursbruk for musikktilbudene i Trøndelag» [4] for en nærmere vurdering av konsekvenser ved redusert elevsats på musikk.

Alternativ 2: Legge ned to musikktilbud i Trøndelag

Dagens kvalitet på opplæringen opprettholdes, men ved færre skolesteder, og dermed med færre elevplasser totalt i fylket. Dette berører først og fremst elever nært de to musikktilbudene som eventuelt legges ned og kan derfor ha større samfunnsmessige konsekvenser enn om vi reduserer elevsatsen. Se også «Rapport om videregående opplæring i musikk, dans, drama»[5] og presentasjon av rapport: «Kunstfaglig kompetanse i arbeid og lokalsamfunn basert på tidligere elevers erfaringer fra musikk, dans og dramalinja i Namsos»[6].

Mange av elevene som har gått på musikk, dans og drama ender opp som viktige ressurspersoner i sitt lokale kulturliv. Tiltaket kan få konsekvenser for rekrutteringen til arbeidsliv og kulturliv, inkludert frivilligheten. Dette kan medføre et fattigere kulturliv i lokalsamfunnet, og videre til redusert bolyst.

Ingen av de to alternativene reduserer muligheten for å få et vitnemål med studiekompetanse.

Det er mulig å tilby musikk som programfag til valg ved skoler som tilbyr studieforberedende utdanningsprogram.

b) Ekstra satsing på idrett

Trøndelag har en satsing på idrett utover det å tilby idrettsfag ved fem videregående skoler[7].

I rapporten fra arbeidsgruppen, som har sett på forslag til endring, forenkling og effektivisering av ordningen spisset toppidrett, er det foreslått at fylkeskommunen kun dekker kostnader til satsing i skoleregi, og at idretten må ta et større ansvar for det som skjer i egen regi. Vi foreslår dermed å fortsette satsingen på idrett, men å redusere kostnadene. Det betyr en tydeligere rollefordeling

[4] Rapport om organisering og ressursbruk for musikktilbudene i Trøndelag, Trøndelag fylkeskommune 2026
[5] Rapport om videregående opplæring i musikk, dans, drama, Trøndelag fylkeskommune 2020
[6] Presentasjon av rapport: Kunstfaglig kompetanse i arbeid og lokalsamfunn basert på tidligere elevers erfaringer fra musikk, dans og dramalinja i Namsos, SINTEF 2026
[7] Meråker vgs, Strinda vgs, Steinkjer vgs, Oppdal vgs og Heimdal vgs

mellom hva som er skolenes ansvar og idrettens ansvar. Det som skjer utenfor skolens regi, blir idrettens ansvar.

Satsing på idrett er et tilleggsgode for enkelte elever/utøvere for å satse på idretten sin i tillegg til skolegangen. Ungdommene/utøverne vil også uten en ekstra satsing på idrett ha gode muligheter for å oppnå vitnemål med studiekompetanse, i tillegg til at de får mulighet til å satse på idretten sin.

I rapporten drøftes det om akademier, som for eksempel RBK- samarbeidet, skal tas ut av ordningene vi har i dag og etableres som en egen ordning.

c) Reduksjon i andel og antall elever på yrkesfag

Elevsatsen for yrkesfaglige utdanninger er høyere enn elevsatsen for studieforberedende utdanninger. Dette har blant annet med klassestørrelser og behov for areal og utstyr å gjøre. Dersom andelen av ungdommene som velger yrkesfaglige utdanninger reduseres vil også den gjennomsnittlige kostnaden per elev gå ned. I tillegg er kostnaden for opplæring i bedrift enda høyere enn i skole, blant annet på grunn av utgiftene til fagprøver.

Våren 2026 økte antallet søkere til yrkesfag, både i prosent og antall elever. Vi ser nå at det i enkelte regioner er en relativt liten andel av elevene som søker seg til studieforberedende utdanningsprogram. Dette kan være utfordrende når vi legger arbeidslivets kompetansebehov til grunn. Det er behov utdanninger både på fagarbeidernivå og universitetsnivå. Det er krevende å finne den riktige balansen i og med at det kan se ut som vi mangler arbeidskraft i framtida.

Ved å redusere andelen og antallet elever som får tilbud på yrkesfaglige tilbud, vil antallet lærlinger gå ned. Samtidig er det nå en større andel enn før som velger påbygging i stedet for læretid etter to år med yrkesfaglig opplæring i skole. Disse elevene vil da, i stedet for å bli lærlinger, bare ha valgt en dyrere vei til studiekompetanse. Dermed blir økningen i antall lærlinger mindre enn forventet med utgangspunkt i den økte andelen elever som tar yrkesfag. Flere lærlinger bidrar til å dekke kompetansebehov i arbeidslivet.

Det er allerede utfordrende å opprettholde studieforberedende utdanningsprogrammer ved noen av skolene i Trøndelag. For å kunne opprettholde tilbud ved skolene, er vi avhengige av at en større andel velger studieforberedende utdanninger i en tid der vi står overfor en nedgang i ungdomskullene. De studieforberedende utdanningsprogrammene er de primære rekrutteringskildene for utdanninger som krever realfaglig fordypning.

Én mulig tilnærming kan være å samle studieforberedende utdanningsprogrammer på færre skoler i regionene for å opprettholde bredde i programfagtilbudet, men vi er usikre på om dette fører til at flere søker seg til studieforberedende fag.

Reduksjon av kostbare tilbud er også drøftet med rektorene ved de videregående skolene. Flere peker på at vi bør ta ned kostnadene på de dyreste tilbudene, som påbygging til generell

studiekompetanse, toppidrett og musikk. For påbygging (spesielt PB3) foreslås det alternative løsninger, som en kombinasjon av nettskole og læretid. Rektorene ved de videregående skolene mener at det i dag er for mange plasser i opplæring i skole.

4. Tilpasse opplæringstilbudet til færre elever

Fra 2027 til 2029 vil antallet 16-18 åringer i Trøndelag reduseres med cirka 375. Nedgang i antall 16-18 åringer vil gi fylkeskommunen reduserte inntekter og flere tilbud må tas bort på grunn av at det er færre elever som søker.

Det er avgjørende at vi greier å fylle opp klasser og grupper på en bedre måte enn i dag. De store trondheimsskolene må fortsette med fulle klasser som situasjonen er i dag, og skoler utenfor Trondheim må øke oppfyllingsgraden.

Både rektorer og tillitsvalgte signaliserer at de ønsker at oppgaver tas bort, i stedet for å gjennomføre generelle reduksjoner i budsjettrammen til skolene. Med oppgaver menes blant annet skoletilbud. Potensialet for å ta besparinger gjennom generelle reduksjoner er tatt ut.

For å sikre god oppfylling er det viktig at det stilles krav til oppfylling for at klasser kan settes i gang. Det vises til avsnittet om oppfylling av klasser/grupper.

Reduksjonen i antall 16-18 åringer fra 2027 til 2028 er på om lag 100. Denne reduksjonen er så liten at den kan løses gjennom den årlige tilbudstilpasningen som foretas våren før skoleåret starter i august.

Nedgangen fra 2028 til 2029 er på cirka 275 ungdommer, og denne reduksjonen er så stor at tilbudsbredden ved skolene bør reduseres og samles ved færre skoler i regionen for å sikre at skolene har både elever og midler til å drifte tilbudene. Dette må gjøres allerede i tilbudssaken høsten 2027.

Tiltakene nevnt i kapitlene 3 og 4 vil holde aktiviteten innenfor rammene trukket opp i handlings- og økonomiplanen. Samtidig vil nedgangen i antall elever fortsette etter 2029. Utfordringene i perioden 2029-2040 er derfor betydelig større enn i handling- og økonomiplanperioden 2026-2029. Vi viser til notatet om elevtallsutvikling fram mot 2040 for detaljer.

5. Samfunnsmessige konsekvenser og elevens beste

Tiltakene som gjelder tilpasning av tilbudsstrukturen fram mot 2029 har i stor grad de samme samfunnsmessige konsekvensene som tiltakene som gjelder tilpasning av skole- og tilbudsstruktur fram mot 2040. Økt oppfylling av klasser kan medføre at tilbud ikke settes i gang dersom det ikke er elevgrunnlag for dem. Organisatorisk sammenslåing av skoler og reduksjon i dyre tilbud kan også medføre en samling av tilbud ved færre skoler eller skolesteder.

Vi viser til vurdering av samfunnsmessige konsekvenser og elevens beste i notatet om tilpasning av skole- og tilbudsstruktur fram mot 2040.

6. Skoleanlegg

Areal i skolebyggene våre er i hovedsak basert på normtall og politiske vedtak om hvordan vi bygger i Trøndelag[8 og 9].

Generelt kan innholdet i skolebyggene inndeles i læringsareal og areal til ansatte og fellesfunksjoner. Når grupper og klasser fylles opp, jf. kapitel 3.1, er det særlig læringsareal som berøres. Grovt sett inndeles læringsarealene i teoriareal som alle elever benytter seg av, og spesialrom og verksteder som gjelder den mer praktiske delen av opplæringen. I skolene hvor det er gjennomført byggetiltak de siste 10 årene er det lagt til grunn at læringsarealene skal være tilpasset gruppestørrelser på 15 og 30 elever.

For **alternativ I** (organisatorisk sammenslåing av skoler) vil det i hovedsak være begrenset behov for byggetiltak ved skolesteder hvor gruppene fylles opp med de opplæringstilbudene som finnes fra før, men da betinget at det ikke blir flere grupper. Hvis omfordeling av opplæringstilbud mellom skolestedene medfører at noen tilbud utgår og elevtallet skal opprettholdes ved å øke antallet grupper i tillegg til oppfylling, vil det medføre et større omfang av byggetiltak. Hvor stort behovet for ombygginger vil bli, må vurderes for hvert skolested.

De samme betydninger for skolebyggene vil gjelde for alternativ II (ny satsstruktur og krav til oppfylling av grupper) som alternativ I.

---

[8] Skolebruksplanens fokusområder, Politiske møter - Møter - Fylkesting (13.06.2018)
[9] Det er slik vi bygger, Politiske møter - Møter - Fylkesting (15.12.2021)

I forhold til kapitel 3.2 (reduksjon av antall kostbare tilbud) er det spesielt punkt *a) Musikk* og punkt *c) Reduksjon i andel og antall elever på yrkesfag* som berøres i forhold til skolebyggene.

Arbeidsgruppa som har gjennomført utredningen om betydningen av redusert elevsats for musikk, peker på utfordringer som vil oppstå med tilgang på undervisningsrom. Elevenes undervisning i enetimer foregår i små rom. Hvis mere tid skal benyttes i grupper, er det nødvendig å vurdere betydningen dette har i forhold til større og mindre rom. Uansett, vil *Musikk alternativ 1* med redusert elevsats medføre behov for bygningsmessige tilpassinger.

Musikk alternativ 2 med å legge ned to musikktilbud vil medføre behov for ombygginger hvis elevtallet skal opprettholdes og erstattes av et annet opplæringstilbud [10].

Reduksjon i omfanget av elevplasser innen yrkesfag, vil i seg selv ikke medføre behov for byggetiltak, men medføre at lokaler som spesialrom og verksteder blir stående tomme. Hvis elevplassene skal erstattes med studiespesialisering, kan det innebære behov for å bygge om spesielt spesialrommene til opplæring i teorirom.

Bygningsmessige konsekvenser av redusert elevtall er omtalt i notatet om tilpasning av skole- og tilbudsstruktur fram mot 2040.

[10] Forutsatt at det ikke er oppfylte grupper og klasser ved de tilbud som erstattes av musikktilbudet.