

Notat:

Kommunernes skolestruktur

- Analyse af udviklingen 2004-2011



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

November 2012

1	Resumé.....	3
2	Baggrund og formål	4
3	Data og metode.....	5
4	Analyseresultater.....	6
4.1	Elevtæthed.....	7
4.2	Skolestruktur i 2011	10
4.3	Udvikling i skolestruktur 2004-2011	13
4.4	Udviklingen omkring skolenedlæggelser 2004-2012	15
4.5	Oprettelsen af fri- og privatskoler.....	23
4.6	Effekten af kommunalreformen.....	25
5	Bilag.....	30
5.1	Resultattabeller.....	30

Kommunernes skolestruktur – analyse af udviklingen 2004-2011

Notatet er udarbejdet af: Projektleder Simon Feilberg, sife@kora.dk, 72 26 99 87 og studentermedhjælp Asbjørn Hovgaard Mathiasen asma@kora.dk, 72 26 99 70.

KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, Olof Palmes Allé 19, 8200 Århus N, Tlf. 444 555 00, ko-ra@kora.dk

1 Resumé

Faldende elevtal, kombineret med trange økonomiske vilkår, har for mange af landets kommuner intensiveret behovet for at optimere deres skolestruktur.

KORAs kortlægning af udviklingen i den kommunale skolestruktur fra 2004-2011 viser, at skolestrukturen i kortlægningsperioden har ændret sig betragteligt, og at denne ændring primært sker i slutningen af perioden. Således stiger den gennemsnitlige skolestørrelse fra 332 elever i 2004 til 374 elever pr. skole i 2011.

På landsplan nedlægges og sammenlægges der et betragteligt antal skoler - særligt i slutningen af kortlægningsperioden. Kommunerne lukker og sammenlægger i gennemsnit cirka 40 skoler årligt i perioden fra 2004-2010, mens kommunerne i år 2011 og 2012 lukker eller sammenlægger henholdsvis 158 og 126 skoler. I hele perioden nedlægges og sammenlægges der 491 skoler. Hvis der sondres mellem "rene" skolelukninger og sammenlagte skoler, er der i hele perioden tale om 242 rene skolelukninger, mens 249 skoler er sammenlagt.

I forbindelse med de mange sammenlagte skoler opretter kommunerne også en række nye skoler. I hele kortlægningsperioden er der således oprettet 127 nye folkeskoler. Nettoforandringen i skolestrukturen har således været på 364 lukkede eller sammenlagte folkeskoler, svarende til at cirka 20 % af landets folkeskoler lukket eller sammenlagt siden 2004.

Udviklingen i elevtallet – særligt den negative udvikling - har stor betydning for, hvilket behov kommunen har for at tilpasse sin skolestruktur. Typisk er det kommuner, som i forvejen har en lav gennemsnitlig skolestørrelse, hvor elevtallet falder mest. Der er dog stor forskel på, hvordan disse kommuner har tilpasset deres skolestruktur. Mens nogle kommuner har lukket et betydeligt antal skoler og derigennem hævet den gennemsnitlige skolestørrel-

se, så har andre kommuner kun i meget begrænset omfang har forandret deres skolestruktur.

Ved at sammenligne hvordan henholdsvis fortsætter- og sammenlægningskommuner har forandret skolestrukturen, belyser kortlægningen også, hvad kommunalreformen har betydet for forandringen af skolestrukturen. Analysen viser, at kommunalreformens kommunesammenlægninger isoleret set ikke har haft betydning for forandringen af skolestrukturen. Selvom der er forskel på udviklingen i skolestrukturen i hhv. sammenlagte og fortsætterkommuner, så viser analysen, at det er elevtætheden, dvs. antal 6-16-årige pr. km², og udviklingen i samme, der har betydning for forandringen i skolestrukturen og ikke, om kommunen er sammenlagt eller ej.

2 Baggrund og formål

KREVI offentliggjorde i august 2010 en kortlægning af kommunernes skolestruktur anno 2008 og udviklingen fra 1998 til 2008. Kortlægningen viste, at danske kommuners skolestruktur kun havde ændret sig marginalt i perioden fra 1998-2008. Således var den gennemsnitlige skolestørrelse stort set uændret, og antallet af lukkede skoler svarede til udviklingen i det generelt faldende børnetal. Endeligt viste kortlægningen, at der ikke var den store forskel på udviklingen i skolestrukturen mellem sammenlagte og fortsætterkommuner. Konklusionen om den manglende forskel på sammenlagte og fortsætterkommuner må dog siges at være af foreløbig karakter, idet kortlægningen kun inkluderede to år efter kommunalreformen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har anmodet det tidligere KREVI, nu KORA, om at bidrage til regeringens evaluering af strukturreformen ved at foretage en opdatering af ovenstående analyse.

Notatet vil tage udgangspunkt i den forrige kortlægning fra 2010. Der vil desuden blive gjort plads til at belyse nye forhold, som siden sidste kortlægning har vist sig at være relevante i forbindel-

se med en kortlægning af udviklingen i kommunernes skolestruktur. Således vil vi i forhold til antallet af skolelukninger sondre mellem sammenlagte skoler og skoler, der er "rent" lukket. Endvidere vil kortlægningen arbejde med nettoændringen i antallet folkeskoler, forstået som antallet nedlagte/sammenlagte skoler fratrukket antallet af oprettede folkeskoler.

Eftersom analysen skal indgå som et led i evalueringen af kommunalreformen, vil denne kortlægning også fokusere mere detaljeret på spørgsmålet om kommunalreformens effekter, end det var tilfældet i den forrige kortlægning.

Grundet datamæssige begrænsninger vil en opdatering af udviklingen af klassekvotienterne ikke indgå i kortlægningen.

3 Data og metode

I denne kortlægning fokuseres således på udviklingen i den gennemsnitlige folkeskolestørrelse, lukning og sammenlægning af folkeskoler:

- *Udviklingen i den gennemsnitlige folkeskolestørrelse fra 2004-2011*
- *Skolelukningen fra 2004-2012*
- *Udviklingen i nettoændringen af folkeskoler 2004-2012*
- *Udviklingen i oprettelsen af fri og privatskoler fra 2004-2012*
- *Udvikling i elevtal fra 2004-2011.*

Data for de ovenstående forhold er stillet til rådighed af UNI-C, som har indsamlet dem på vegne af Undervisningsministeriet. De bygger på indberetninger fra de enkelte folkeskoler og friskoler samt de private grundskoler. Tallene er indberettet for kalenderår og ikke skoleår. På skoleniveauet findes enkelte eksempler på manglende oplysninger, ligesom der kan være usikkerheder forbundet med skolernes indberetninger. Vi har forsøgt at tage højde

for disse problemer ved primært at foretage analysen på kommuneniveau.

Grundet datamæssige begrænsninger indgår klassekvotienten ikke i afdækningen. Leverandøransvaret for disse informationer ligger hos Danmarks Statistik, og det har ikke været muligt at få valide data siden skoleåret 2008/09

4 Analyseresultater

Begrebet skolestruktur kan være udtryk for flere forskellige forhold. I denne sammenhæng anvendes begrebet skolestruktur som afgrænsende for de områder, som kommunerne har mulighed for påvirke: Skolestørrelsen, skolelukninger og skolesammenlægninger. Udviklingen i elevtallet i perioden kortlægges også, da det giver en indikation af, hvor presserende det er for den enkelte kommune at foretage tilpasninger af skolestrukturen.

Jævnfør tidligere studier fra KREVI kan kommunerne høste økonomiske stordriftsfordele ved at foretage strukturelle ændringer i retning af større skoler. Dette gælder særligt for kommuner, som har mange relativt små skoler med 200 elever eller færre. Det vurderes, at det særligt er disse skoler kommunerne kan høste økonomiske gevinster ved at nedlægge eller sammenlægge (se konsekvenser af ændret skolestruktur KREVI 2010).

Det skal undersøges, i hvilket omfang kommunerne har tilpasset skolestrukturen ved at lukke eller sammenlægge skoler i analyseperioden. Kortlægningen skal også afdække, i hvilket omfang der er sammenhæng mellem oprettelsen af friskoler og lukningen af folkeskoler, da oprettelse af friskoler kan reducere de rationaliseringsgevinster, en kommune kan opnå ved tilpasninger i skolestrukturen. For skolelukninger/sammenlægninger og oprettelser er data opdateret frem til 2012 og analyseperioden er her fra 2004-2012.

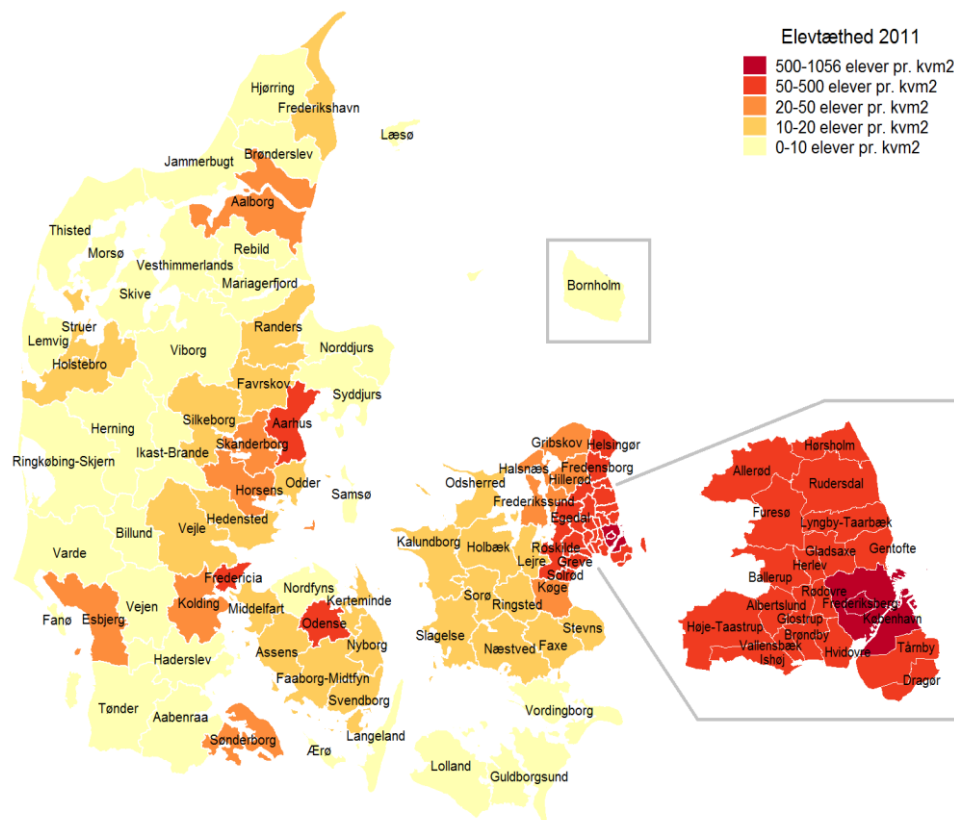
Endeligt skal effekten af kommunalreformen belyses, hvor der ses på udviklingen i skolestørrelsen og skolelukninger mellem fortsætter og sammenlægningskommuner. Indledningsvist skal status for skolestrukturen i 2011 kortlægges.

4.1 Elevtæthed

Skolestrukturen, og udviklingen i samme, er ikke alene afhængig af de beslutninger, den enkelte kommune træffer. Elevtætheden og udviklingen i de enkelte kommuners elevtal er med til at sætte rammerne og behovet for tilpasning af skolestrukturen i de enkelte kommuner. Kommunerne vil, afhængigt af deres eksisterende skolestruktur samt udviklingen i elevtal, have større eller mindre behov for at tilpasse deres skolestruktur. Derfor indledes kortlægningen af skolestrukturen med en kortlægning af kommunens elevtæthed og udviklingen i kommunernes elevtal.

Figur 1 viser, hvordan elevtætheden er for alle landets 98 kommuner i 2011

Figur 1: Elevtæthed i 2011 fordelt på kommuner



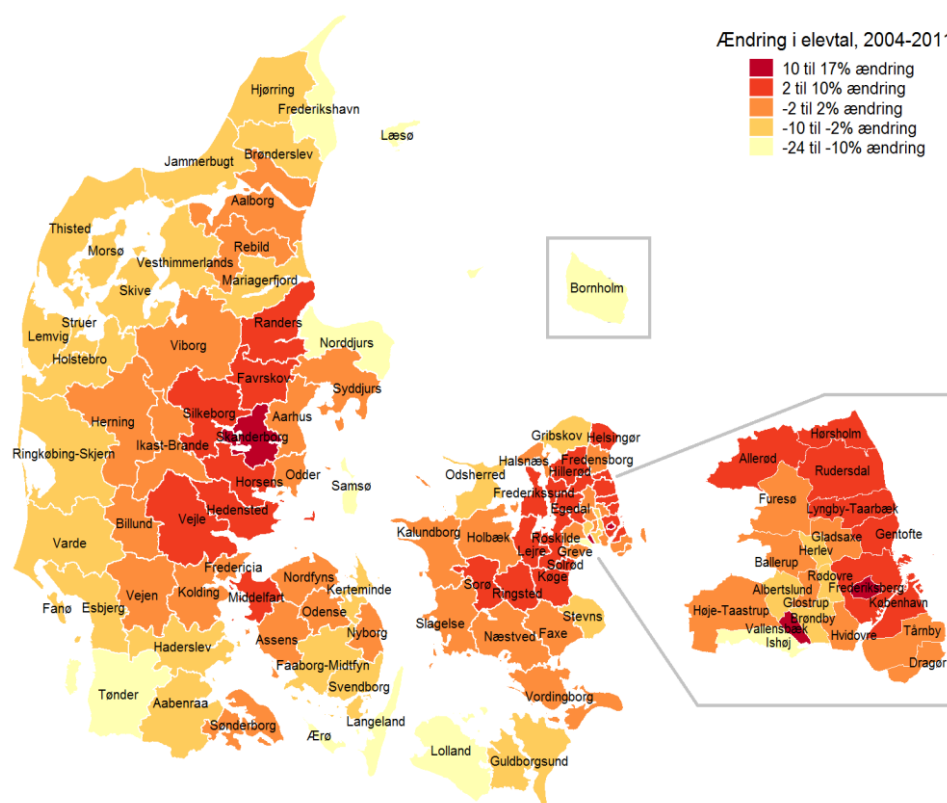
Note: Elevtallet er beregnet som antallet af børn mellem 6 og 16 år divideret med kommunens areal. Kilde: Danmarks Statistik

Ikke overraskende er elevtætheden størst omkring hovedstaden og den østlige del af Sjælland. Der er ligeledes høj elevtæthed omkring de store provinsbyer (Århus, Odense, Aalborg Esbjerg) samt i det østjyske område. Der er lav elevtæthed i Nord, Syd og Vestjylland og på Lolland-Falster, mens der på Fyn og syd- og vestlige del af Sjælland er middel elevtæthed.

Figur 2 viser udviklingen i elevtallet for alle landets kommuner. Figuren viser nogle meget klare regionale tendenser i forhold til kommuners elevtal. I de storkøbenhavnske områder er der en positiv elevudviklingen, og det samme gør sig gældende i det østlige Jylland – fra Kolding i syd til Randers i nord. Der er derimod faldende elevtal i det nord- og vestjyske, samt på Sydfyn og Lol-

land Falster. Der kan således konstateres en sammenhæng mellem de kommuner, som har lav elevtæthed, og de kommuner der har oplevet en negativ elevudvikling. Der er yderligere tendens til, at kommuner med lav elevtæthed har lave gennemsnitlige skolestørrelser. Overordnet kan man konstatere, at de kommuner, som i forvejen er udfordret af en lav elevtæthed, også oplever et faldende elevtal hen over analyseperioden. Disse kommuner vil derfor have den største udfordring i forhold til tilpasning af skolestruktur.

Figur 2: Ændringen i elevtallet fra 2004 til 2011 fordelt på kommuner



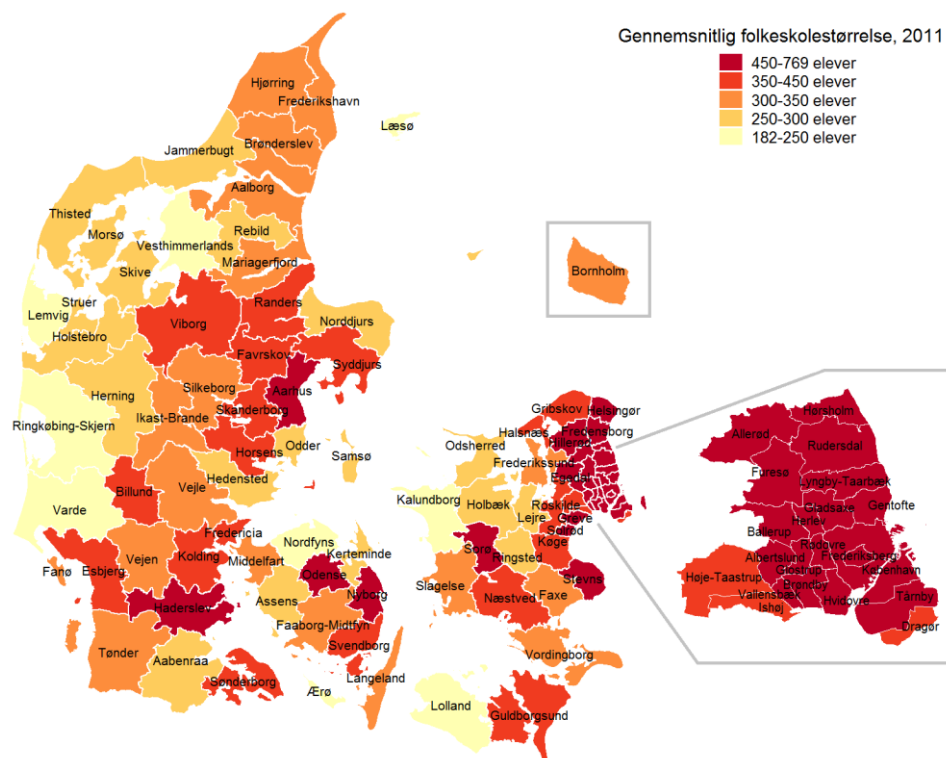
Note: Elevtallet er beregnet som antallet af børn mellem 6 og 16 år. Kilde: Danmarks Statistik

4.2 Skolestruktur i 2011

Vi skal nu se på kommunernes skolestruktur i 2011.

Figur 3 nedenfor vises den gennemsnitlige skolestørrelse for alle landets kommuner. Figuren bekræfter billedet af, at de højeste gennemsnitlige skolestørrelser i væsentlig grad hænger sammen med den geografiske placering og dermed befolkningstætheden. Der er dog også kommuner, der bryder dette mønster. Således ligger både Haderslev og Nyborg blandt kommuner med de højeste gennemsnitlige skolestørrelser på hhv. 540 og 593 elever. Viborg Kommune har med en gennemsnitlig skolestørrelse på 361 elever per skole også en væsentligt højere skolestørrelse end de omkringliggende kommuner. Omvendt har både Kalundborg og Nordfyns kommuner en betydeligt lavere skolestørrelse end de omkringliggende kommuner med skolestørrelser på hhv. 242 og 220 elever pr. skole. Så selvom skolestørrelse hænger sammen med elevtætheden, så har kommunerne, som det fremgår, selv mulighed for at påvirke deres skolestruktur.

Figur 3: Gennemsnitlig folkeskolestørrelse fordelt på landets kommuner, 2011:



Note: Gennemsnitlig skolestørrelse beregnet som totalt antal folkeskoleelever divideret med antal folkeskoler (0. klasse undtaget). Kilde: UNI-C

Tabel 1 oplister kommunerne med de henholdsvis ti mindste og ti største gennemsnitlige folkeskolestørrelser 2011. Der er betydelig variation mellem kommunerne, og ikke overraskende er det kommuner fra Københavnsområdet, der dominerer listen for største gennemsnitlige skolestørrelser, mens det er de mere tyndt befolkede kommuner, der har de mindste gennemsnitlige skolestørrelser – men igen kan det konstateres, at kommunerne kan påvirke deres skolestruktur. Således skulle man ikke forvente at finde Kalundborg og Hedensted kommuner på listen over de laveste gennemsnitlige folkeskolestørrelser, da begge kommuner har en elevtæthed, der er højere end de øvrige kommuner på listen.

NOTAT, november 2012

Kommunernes skolestruktur – analyse af udviklingen 2004-2011

Samlet set er skolestørrelsen i landets kommuner blevet hævet betydeligt – hvilket også afspejles af, at den gennemsnitlige skolestørrelse på landsplan er hævet fra 330 til 374 elever per skole.

Tabel 1: Gennemsnitlig folkeskolestørrelse fordelt på kommuner, 2011

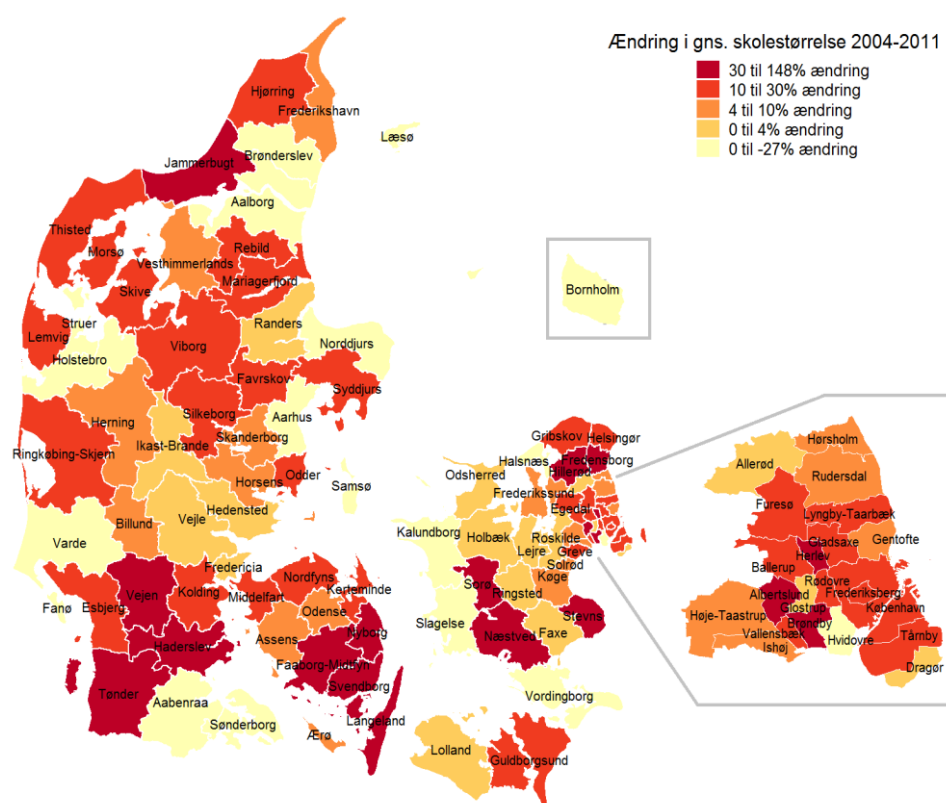
Højeste 10		Laveste 10	
Herlev	769	Nordfyn	220
Brøndby	751	Varde	235
Stevns	653	Kalundborg	242
Hillerød	648	Ringkøbing-Skjern	242
Fredensborg	638	Vesthimmerland	243
Hørsholm	602	Lemvig	244
Gentofte	596	Lolland	246
Nyborg	593	Aabenraa	254
Vallensbæk	584	Hedensted	255
Albertslund	582	Struer	259
Landsgennemsnit		374	

Note: Gennemsnitlig folkeskolestørrelse er beregnet som totalt antal folkeskoleelever divideret med antal folkeskoler (0.-klasse undtaget). Kilde: UNI-C

4.3 Udvikling i skolestruktur 2004-2011

Det skal nu kortlægges, hvordan skolestrukturen har ændret sig i perioden fra 2004-2011. Figur 4 viser ændringen i skolestørrelse for alle landets kommuner fra 2004-2011.

Figur 4: Ændring i den gennemsnitlige folkeskolestørrelse, 2004-2011



Note: Gennemsnitlig skolestørrelse beregnet som totalt antal folkeskoleelever divideret med antal folkeskoler (0. klasse undtaget). Kilde: UNI-C

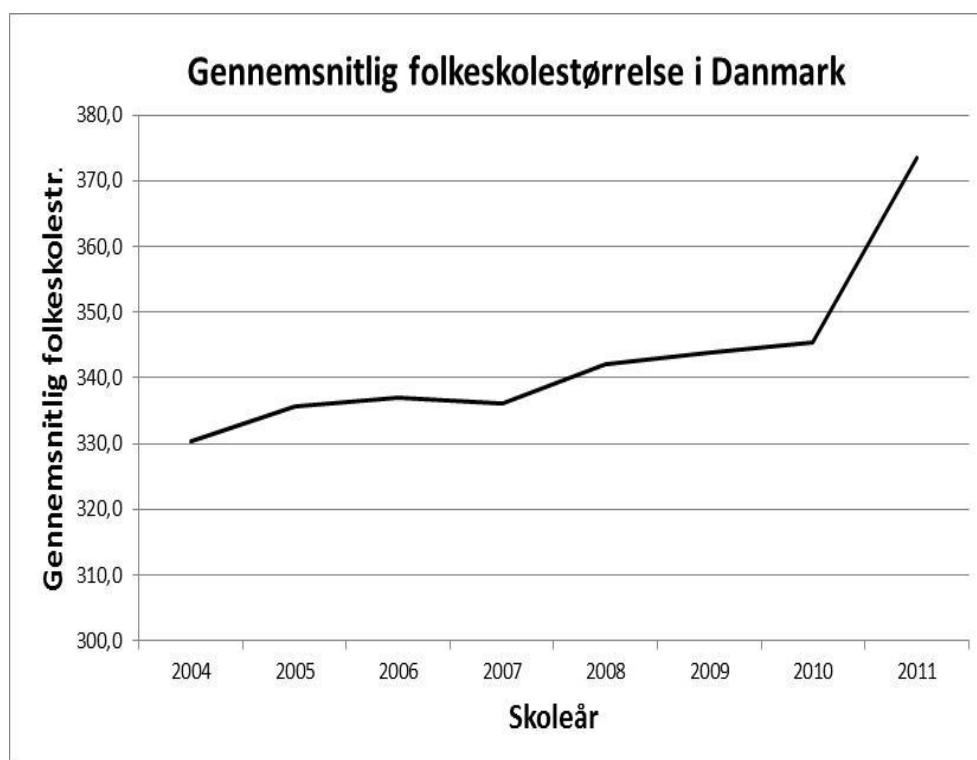
Som det kan aflæses, har langt de fleste kommuner hævet deres skolestørrelse i perioden fra 2004-2011. Der er dog stor forskel på, i hvilket omfang de forskellige kommuner har hævet skolestørrelsen. Det generelle billede er, at det primært er de kommuner, der har været mest udfordret på skolestrukturen – og således har kunnet høste de største gevinster ved at forandre skolestrukturen – som har hævet den gennemsnitlige skolestørrelse mest. Det gælder bl.a. Haderslev, Tønder og Jammerbugt kommuner. Kun få kommuner har i analyseperioden oplevet en fal-

NOTAT, november 2012

Kommunernes skolestruktur – analyse af udviklingen 2004-2011

dende skolestørrelse. Udover Aarhus og Aalborg er der tale om kommuner, der i forvejen havde en lille gennemsnitlig skolestørrelse, og som også har været præget af en negativ udvikling i elevtallet. Med andre ord er der kommuner, som stadig står overfor en betydelig udfordring i forhold til tilpasning af deres skolestruktur. Det gælder f.eks. Aabenraa, Varde og Vordingborg (for Vordingborg gælder dog, at der i 2012 er væsentlige forandringer i skolestrukturen).

Figur 5 viser udviklingen på landsplan i den gennemsnitlige folkeskolestørrelse fra 2004-2011.



Det kan observeres, at den gennemsnitlige folkeskolestørrelse fra 2004 kun var svagt stigende frem til 2010. Fra 2010 til 2011 stiger skolestørrelsen dog markant med en stigning på den gennemsnitlige folkeskolestørrelse på intet mindre end 28 elever. Stigningen fra 2010 til 2011 overgår således stigningen for hele perioden 2004-2010 tilsammen. Det står således klart, at skole-

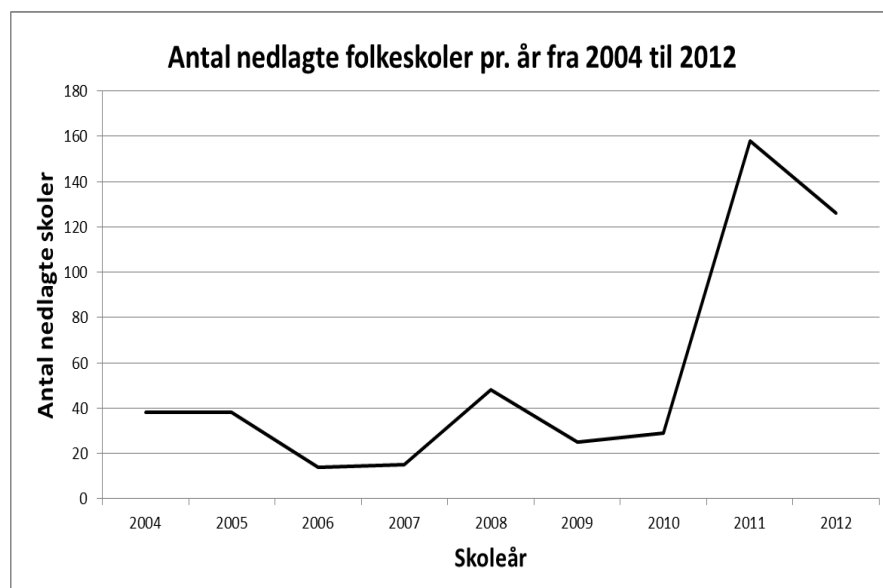
strukturen forandres i analyseperioden, og at den mest betydelige forandring sker i slutningen af perioden. I det følgende undersøges udviklingen nærmere ved at se på skolelukninger/sammenlægninger i perioden.

4.4 Udviklingen omkring skolenedlæggelser 2004-2012

En af måderne, hvorpå kommunerne kan forandre deres skolestruktur, er som nævnt ved at nedlægge eller sammenlægge skoler. Der skal her først ses på det samlede antal nedlagte skoler/sammenlagte skoler. Der vil blive sondret mellem, hvorvidt en skole er "rent" nedlagt, eller om den er sammenlagt med øvrige skoler. En "ren" skolelukning defineres som, at skolen lukker og eleverne flyttes til en eller flere skoler. Det skal bemærkes, at kortlægningen ikke kan tage højde for, hvorvidt en skole kun er ledelsesmæssigt sammenlagt – men med samme antal matrikler, eller om sammenlægningen også betyder lukningen af matrikler. For skolelukninger har vi data frem 2012 og derfor udvides kortlægningsperioden til 2004-2012.

Figur 6 viser antallet af nedlagte og sammenlagte skoler.

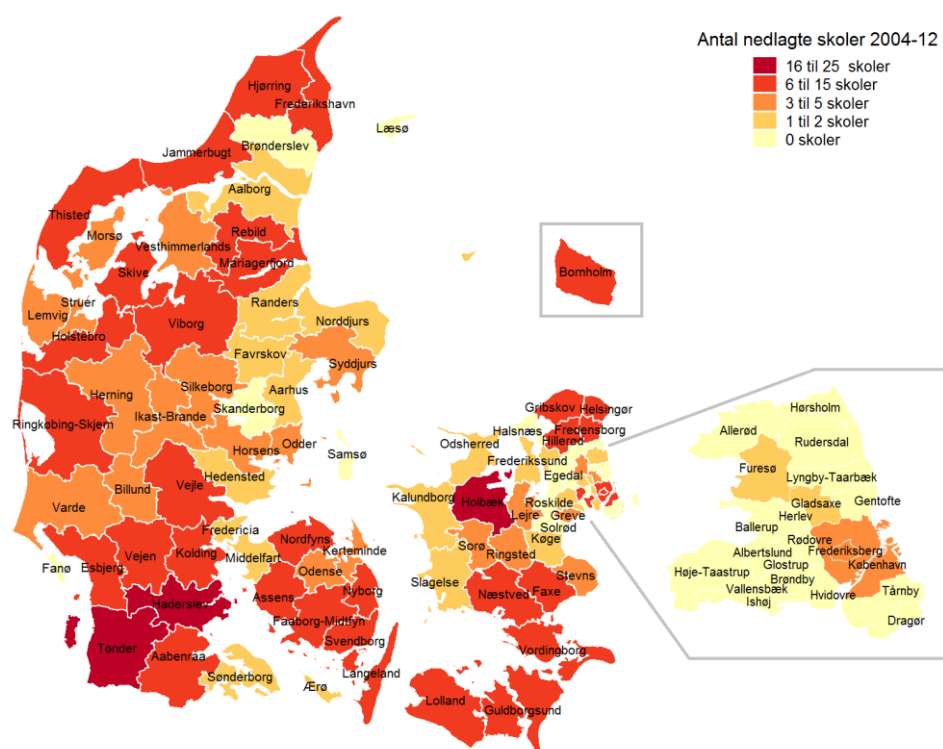
Figur 6: Antal nedlagte folkeskoler pr. år siden 2004



Note: Skolelukninger medregnes i det år, folkeskolen er fremeldt UNI-Cs institutionsregister

I perioden fra 2004-2010 ligger antallet af årlige skolelukninger/sammenlægninger mellem ca. 20-40 skoler pr. år. Dette billede ændres dog markant i 2011 og 2012, hvor der henholdsvis lukkes eller sammenlægges 158 og 126 skoler om året. Denne tendens stemmer overens med udviklingen i den gennemsnitlige folkeskolestørrelse, som også viste en betydelig forandring fra 2010 til 2011. Udviklingen i 2012 indikerer endvidere, at den gennemsnitlige skolestørrelse fortsat vil være stigende i 2012. I alt er der i hele analyseperioden lukket 491 folkeskoler. Hvis man ser på, hvordan skolenedlæggelserne er fordelt på kommunerne, som illustreret i figur 7, så ses det, at skolenedlæggelserne fordeles sig meget ujævnt over Danmark.

Figur 7: Antal folkeskole nedlæggelser fra 2004 til 2012, fordelt på kommuner



Note: Skolelukninger medregnes i det år, folkeskolen er fremeldt UNI-Cs institutionsregister

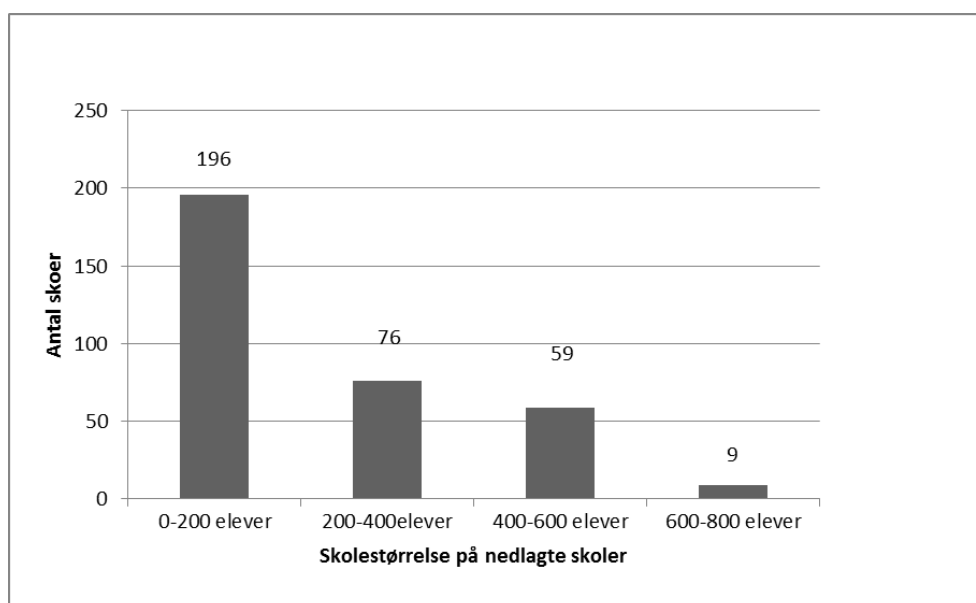
Fra 25 lukkede/sammenlagte skoler i Haderslev til ingen nedlæggelser i 23 kommuner. Ikke overraskende er der en tendens til, at de kommuner, der har lukket/sammenlagt mange skoler, også er de kommuner, som har hævet deres gennemsnitlige skolestørrelse.

Igen er de mest markante forandringer i skolestrukturen overordnet set sket i de kommuner med den laveste gennemsnitlige skolestørrelse og således også i de kommuner, som har den største fordel ved at forandre skolestrukturen. I alt har mere end 25 % af kommunerne lukket eller sammenlagt mere end otte skoler i perioden 2004-2012. Igen skal det dog bemærkes, at der er forskel

på, i hvilket omfang kommuner med lav gennemsnitlig skolestruktur har tilpasset deres skolestruktur.

En analyse af størrelsen på de nedlagte skoler kan ses i figur 8.

Figur 8: Inddeling af de nedlagte folkeskoler efter størrelsen på skolen ved nedlæggelse



Note: Skolestørrelsen ved nedlæggelse er skolestørrelsen året før skolen blev meldt nedlagt. For skoler nedlagt i 2012 er elevtallet for 2011 således anvendt.

Figuren viser tydeligt, at kommunerne primært har forandret skolestrukturen ved at lukke eller sammenlægge de mindste skoler. Således gælder det for mere end 60 % af de lukkede/sammenlagte skoler, at de havde under 200 elever. Størstedelen af nedlæggelserne stemmer således også overens med forventningen om, hvilken skolestørrelse der giver de største økonomiske gevinster ved at nedlægge (KREVI 2010 konsekvenser af en ændret skolestruktur). Det er desuden værd at bemærke, at tilpasningen i skolestrukturen er nogenlunde ens for skoler med 200-400 elever og skoler med 400-600 elever. For de helt store skoler (over 600 elever) er der kun i ringe omfang sket tilpasninger.

Nedlæggelsen eller sammenlægningen af særligt de små skoler har ikke overraskende betydet, at det samlede antal af små sko-

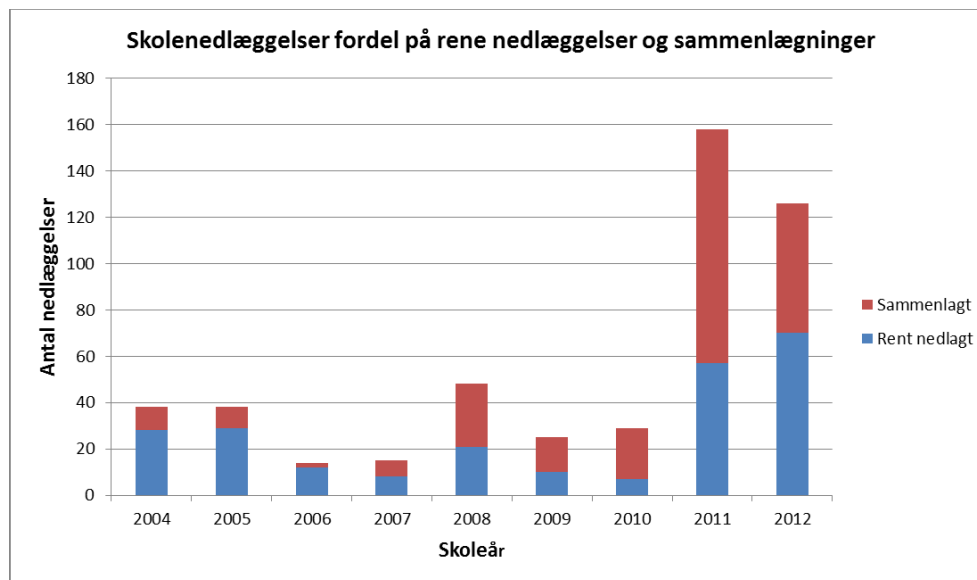
ler (under 200 elever) også er faldet betydeligt. I 2008 var der 480 skoler med under 200 elever, mens der i 2011 kun var 364.

Det er endvidere værd at bemærke, at over 100 af de lukkede/sammenlagte skoler har en størrelse, hvor det vurderes, at kommunerne i mindre omfang kan høste økonomiske fordele ved en skolelukning.

Ser man på alle lukninger/sammenlægninger siden 2004, var 242 af nedlæggelserne "rene" nedlæggelser, hvor skolen lukkes og eleverne overføres til øvrige skoler, mens de resterende 249 kan karakteriseres som sammenlægninger af skoler. Ved sammenlægning forstås, at den enkelte skole bliver tilknyttet en eller flere øvrige skoler. En sammenlægning kan således både være en ledelsesmæssig sammenlægning, hvor undervisning på de forskellige matrikler består, men sammenlægning kan også betyde lukning af en eller flere matrikler. Data giver ikke mulighed for at skelne mellem organisatoriske og matrikelmæssige sammenlægninger.

Fordelingen mellem lukkede og sammenlagte skoler i analyseperioden er vist i figur 9.

Figur 9: Folkeskolenedlæggelserne fordelt på sammenlægninger og reelt nedlagte pr. år



Note: Skolestørrelsen ved nedlæggelse er skolestørrelsen året før skolen blev meldt nedlagt.

Figuren viser fordelingen mellem sammenlagte og lukkede skoler fra 2004-2012. Fra starten af perioden sker forandringer i skolestrukturen primært ved, at man lukker skoler. Fra 2008 sker der et skift i retning af, at hovedparten af forandringerne i skolestrukturen sker via sammenlægning af skoler – en tendens der forstærkes frem til 2011, men dog aftager lidt i 2012. En del af den markante forandring i skolestrukturen kan altså delvist forklares med stor stigning i antal sammenlægninger, men også med en stor stigning i rent nedlagte skoler – denne udvikling er meget markant i 2011 og 2012. De økonomiske gevinster ved at sammenlægge skoler er afhængige af, i hvilket omfang sammenlægningerne har betydet en reduktion i antallet af matrikler, da det vurderes, at en ledelsesmæssig sammenlægning kun i mindre grad vil udløse de økonomiske stordriftsfordele som lukning af mindre matrikler vil medføre (se KREVI: konsekvenser af ændret skolestruktur 2010 s. 13-14).

Det forhold, at en større del af forandringen af skolestrukturen sker via sammenlægninger, gør det meningsfuldt at kortlægge

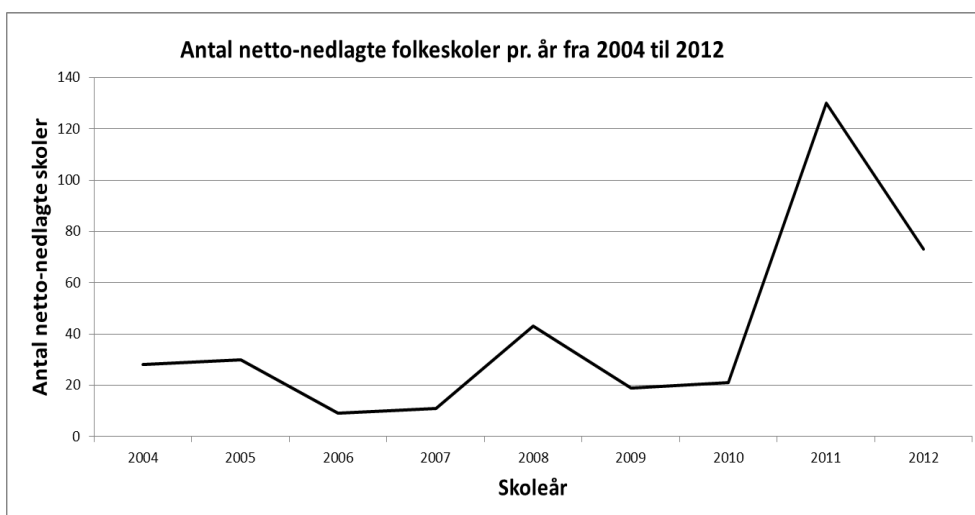
NOTAT, november 2012

Kommunernes skolestruktur – analyse af udviklingen 2004-2011

nettoeffekten af forandringer på skolestrukturen, efterfølgende benævnt "netto nedlæggelser". Det kan således konstateres, at en del skolesammenlægninger resulterer i oprettelsen af en ny skole med et nyt institutionsnummer. Hermed adskiller de sig fra andre sammenlægninger, hvor de sammenlagte skoler fortsætter under institutionsnummeret fra en af de tidligere skoler. Ved at kontrollere for, om der er oprettet nye skoler i forbindelse med nedlæggelsen af de tidligere, får man dermed et mere retvisende billede af ændringerne i kommunernes udgifter til folkeskoler.

Figur 10 viser nettoforandringen i skolestrukturen på landsplan, hvor kurven viser antallet af nedlagte/sammenlagte skoler fratrukket antallet af oprettede skoler for de enkelte år.

Figur 10: Netto-nedlagte folkeskoler pr. år 2004-2012



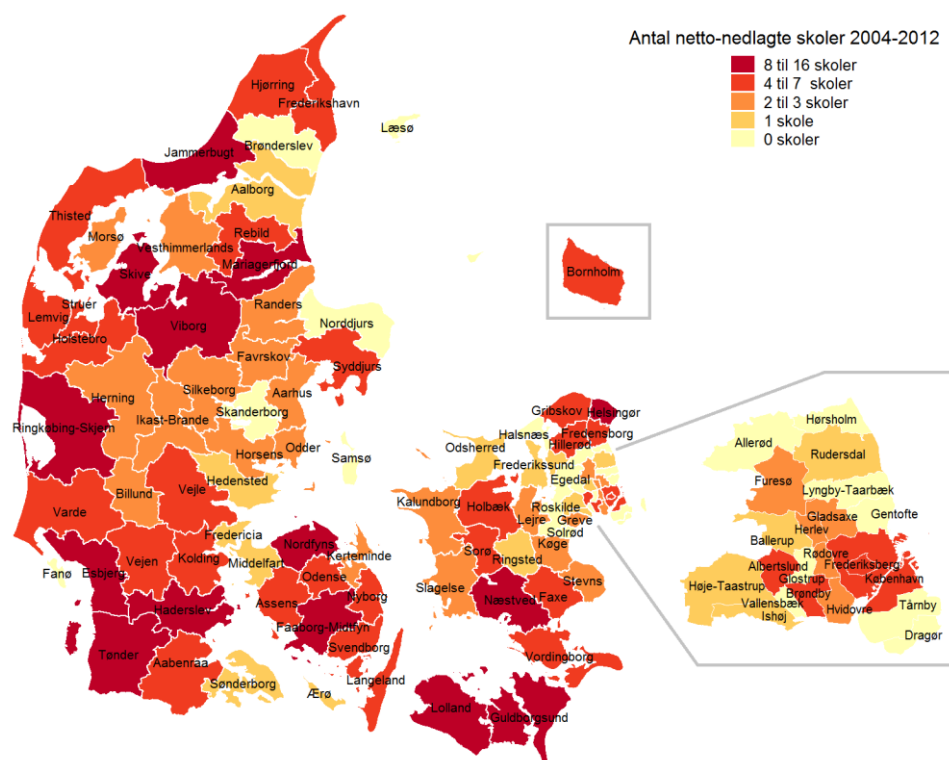
Note: Netto-nedlæggelser er udregnet ved år for år at trække antallet af oprettede folkeskoler fra antallet af nedlagte folkeskoler. Både nedlagte og sammenlagte folkeskoler indgår.

Siden 2004 er der oprettet 127 nye folkeskoler på landsplan. Sammenholdt med, at der er nedlagt 491 folkeskoler siden da (både sammenlægninger og rene nedlæggelser), får vi dermed, at der siden 2004 netto er nedlagt 364 folkeskoler. Dermed bliver antallet af nedlæggelser altså lidt mindre, men der ændres ikke

ved tendensen med nogenlunde stabilitet og en stor stigning i 2011 og 2012. Også i sammenligningen af kommunerne er det relevant at undersøge, hvorvidt netto-skolenedlæggelserne ændrer på billedet.

Figur 11 svarer til den tidligere figur 7 bortset fra, at kortet nu viser netto-nedlæggelserne fordelt på kommuner.

Figur 11: Antal netto-nedlagte skoler for 2004-2012, fordelt på kommuner



Note: Netto-nedlæggelser er udregnet ved år for år at trække antallet af oprettede folkeskoler fra antallet af nedlagte folkeskoler. Både nedlagte og sammenlagte folkeskoler indgår.

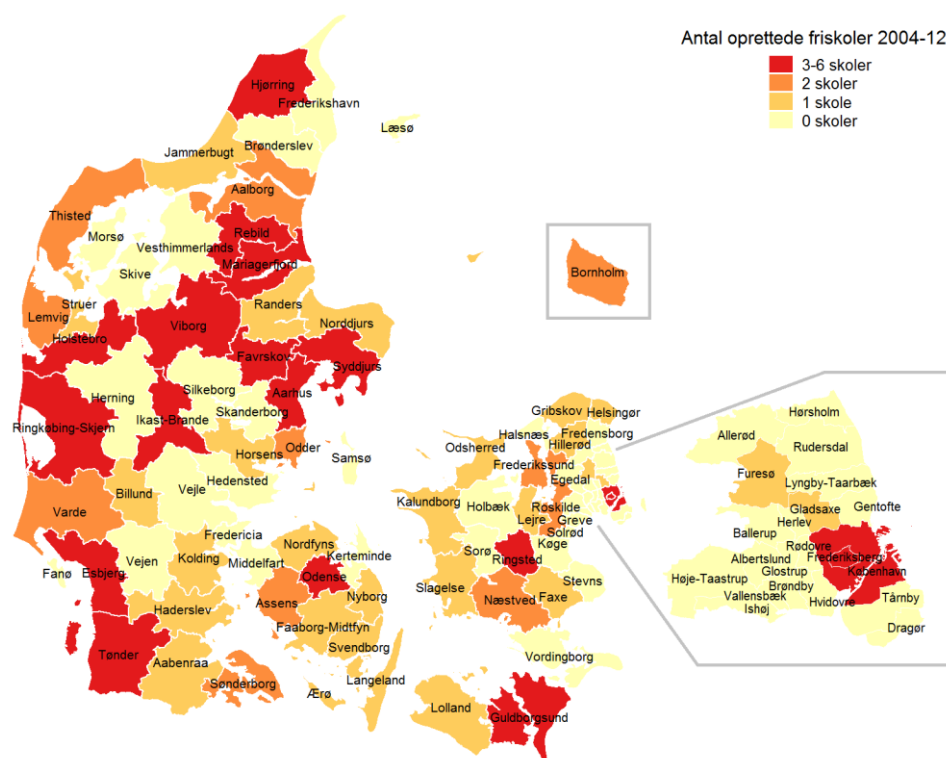
Tendens i figuren er nærmest identisk med kortlægningen af nedlæggelserne, hvor oprettelser ikke er fratrukket, hvilket indikerer, at oprettelserne har været jævnt fordelt over landet. At kommu-

nen med flest nedlæggelser, Haderslev, også har flest oprettelser (9 stk.), stemmer også overens hermed.

4.5 Oprettelsen af fri- og privatskoler

En anden væsentlig del af analysen er at kigge på oprettelsen af friskoler, da de økonomiske gevinster ved lukning af folkeskoler kan blive mindre, hvis der samtidig oprettes friskoler. Som figur 12 viser, så er omfanget er friskoleoprettelser dog begrænset,

Figur 12: Antallet af oprettede friskoler fordelt på kommuner



Note: Fri- og privatskoler er medregnet fra det år de er tilmeldt UNI-C institutionsregister

NOTAT, november 2012

Kommunernes skolestruktur – analyse af udviklingen 2004-2011

idet der blot er oprettet 91 friskoler siden 2004, hvor der til sammenligning er foretaget 364 nettoskolelukninger, og i ti kommuner er der oprettet mere end to friskoler. Der kan spores en vis sammenhæng mellem kommuner, der har lukket/sammenlagt folkeskoler, og kommuner hvor der er oprettet mange friskoler. Den bivariante sammenhæng er således på 0,48 (pearsons r).

Men som man kan se i tabel 2 nedenfor, er der langt fra tale om enentydig sammenhæng mellem antallet af lukkede skoler og antallet af oprettede privatskoler.

Tabel 2: Sammenhæng mellem nettoskolelukninger og oprettede friskole og privatskoler.

Top ti Netto-nedlagte folkeskoler		Oprettede friskoler og privatskoler
Haderslev	16	1
Tønder	16	6
Esbjerg	11	3
Helsingør	10	1
Lolland	9	1
Næstved	9	2
Nordfyn	9	1
Viborg	9	6
Mariagerfjord	9	5
Jammerbugt	9	1

Således har to kommuner haft 16 netto-nedlagte folkeskoler. I Haderslev er der kun oprettet en friskole, mens der er oprettet seks friskoler i Tønder. Det er således ikke en lovmæssighed, at når kommuner foretager ændringer i skolestrukturen, så fører det til oprettelsen af friskoler. Selvom om oprettelsen af friskoler i nogle kommuner givetvis har svækket de rationaliseringsgevinster, der kunne høstes via tilpasning af skolestrukturen, så tyder både figur 11 og tabel 2 på, at gevinsten ved folkeskolenedlæggelse kun i nogle kommuner kan være blevet udhulet af oprettelsen af friskoler.

4.6 Effekten af kommunalreformen

Med kommunalreformen fik de sammenlagte kommuner nye muligheder for at ændre på skolestrukturen, bl.a. i form af skolesammenlægninger på tværs af de gamle kommunegrænser. Strukturkommissionen lagde i sin betænkning op til, at kommunerne overvejede deres organisering på skoleområdet, når de kiggede efter stordriftsfordele som følge af reformen (Strukturkommissionens betænkning; Indenrigsministeriet, 2004: 96, 354, 370-373). I dette afsnit vil vi derfor undersøge betydningen af strukturreformens kommunesammenlægninger for kommunernes skolestruktur ved at se på, om der kan iagttages forskelle i skolestrukturens udvikling for henholdsvis fortsætter- og sammenlægningskommuner i perioden efter kommunalreformens vedtagelse og implementering.

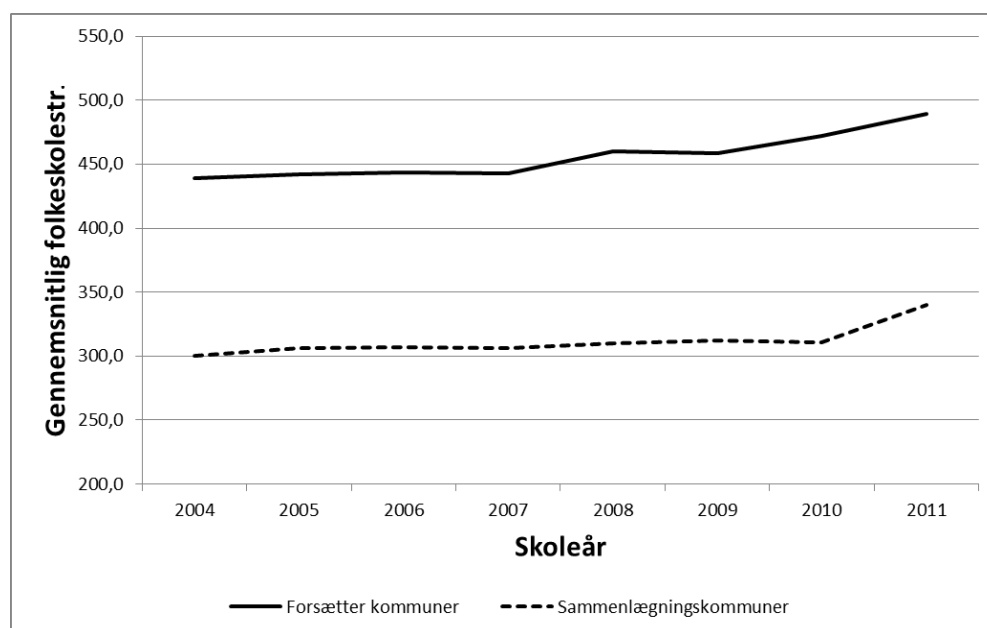
Kommunalreformens kommunesammenlægninger må antages at have betydning for skolestørrelsen i sammenlægningskommunerne og ikke i fortsætterkommunerne. Hvis reformens ændrede grænsedragninger har haft en effekt på skolestrukturen, skal vi derfor kunne observere, at den gennemsnitlige skolestørrelse og antallet af skolelukninger har udviklet sig forskelligt i de to typer kommuner hen over reformen.

NOTAT, november 2012

Kommunernes skolestruktur – analyse af udviklingen 2004-2011

Figur 13 viser udviklingen i den gennemsnitlige skolestørrelse for henholdsvis den gennemsnitlige sammenlægningskommune og den gennemsnitlige fortsætterkommune.

Figur 13: Gennemsnitlig skolestørrelse for fortsætter- og sammenlægningskommuner



Note: Den gennemsnitlige skolestørrelse er det uvægtede gennemsnit for hver af de to kommunegrupper. Bornholm, Fanø, Læsø, Samsø og Ærø kommuner er ikke medtaget. Kilde: UNI-C's institutionsregister

Grafen viser, at både fortsætter- og sammenlægningskommuner har hævet deres skolestørrelse i slutningen af perioden. Det skal dog bemærkes, at stigningen i skolestørrelse for fortsætterkommunerne sætter ind før stigningen i skolestørrelsen for sammenlagte kommuner. Hvis der ses på den samlede stigning i den gennemsnitlige skolestørrelse mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner, kan der ikke identificeres nogen effekt af kommunalreformens kommunesammenlægninger. Stigningen blandt fortsætter kommuner er ganske vist mere markant fra 2010 til 2011, men set over hele perioden efter kommunalreformen (2007-2011) har både fortsætter kommuner og sammen-

NOTAT, november 2012

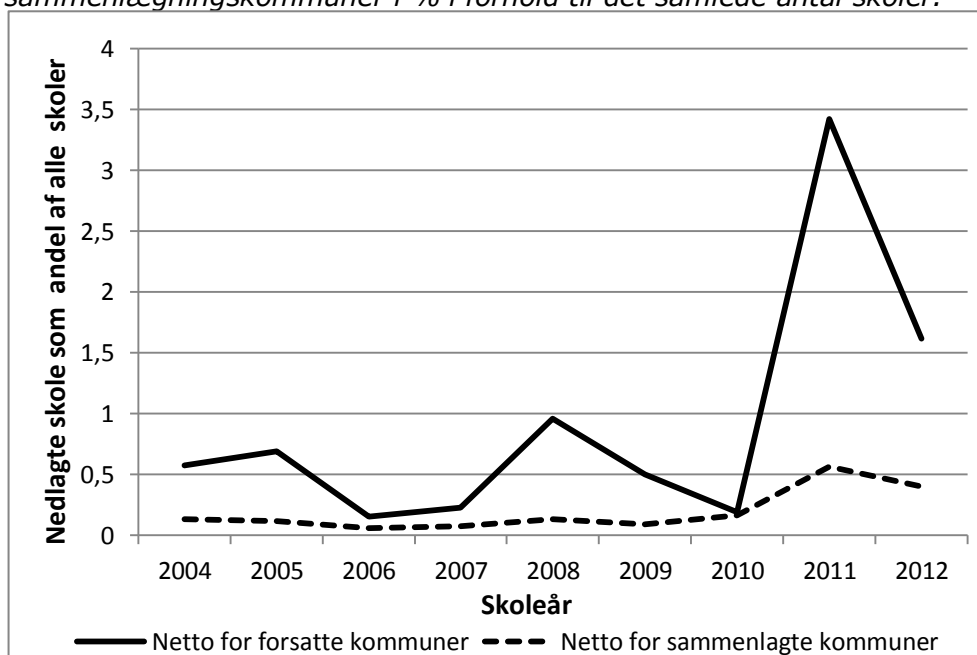
Kommunernes skolestruktur – analyse af udviklingen 2004-2011

lægningskommuner en stigning i den gennemsnitlige skolestørrelse på ca. 50 elever.

Figur 13 viser ikke nogen tydelige forskel på udviklingen på den gennemsnitlige skolestørrelse mellem fortsætter og sammenlægningskommuner. For begge typer kommuner gælder det, at skolestørrelse er svagt stigende frem mod slutningen af analyseperioden, hvorefter den gennemsnitlige skolestørrelse stiger kraftigt.

Vi har også set på hvordan antallet af skolenedlæggelser fordeler sig mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner i figur 14 nedenfor.

Figur 14: Udviklingen i antal netto nedlæggelser mellem fortsætter og sammenlægningskommuner i % i forhold til det samlede antal skoler.



Note: Gennemsnittet af kommunernes antal netto-nedlæggelser er det uvægtede gennemsnit for hver af de to kommunegrupper. Nettonedlæggelser er som tidligere defineret ved antallet af folkeskolenedlæggelser fratrukket antallet af folkeskoleoprettelser. Bornholm, Fanø, Læsø, Samsø og Ærø kommuner er ikke medtaget. Kilde: UNI-C's institutionsregister

Figur 14 viser antal nettoskolenedlæggelser i fortsætter- og sammenlægningskommuner, hvor antal nettonedlæggelser er sat i forhold til den samlede bestand af skoler. Figuren viser en rela-

tiv identisk udvikling i antal skolelukninger mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner frem til 2010. I 2011 og 2012 er der imidlertid stor forskel mellem fortsætter og sammenlægningskommuner. Således lukker sammenlægningskommuner markant flere skoler end fortsætterkommuner. Det kan således konstateres, at selvom fortsætterkommuner i disse år også ændrer deres skolestruktur, så kan den markante udvikling i skolestrukturen for 2011 og 2012 primært tilskrives den forandring der sker i sammenlægningskommunerne. Så modsat undersøgelsen for udviklingen i den gennemsnitlige skolestørrelse, kunne kommunalreformens ændrede grænsedragninger se ud til at have betydning for antallet af lukkede skoler.

For en nærmere afklaring heraf har vi gennem en multivariat analyse undersøgt, om forskellen mellem den gennemsnitlige fortsætterkommune og den gennemsnitlige sammenlægningskommunes skolestørrelse har ændret sig fra perioden før kommunalreformen (2004-2006) til perioden efter reformen (2007-2011). I analyserne tager vi højde for kommunernes elevtæthed – og udviklingen indenfor samme - før og efter reformen. Formålet med at lave den multivariate analyse er således at undersøge, hvorvidt forskellen reelt knytter sig til det forhold, at kommunerne har forskellig sammenlægningsstatus eller, om det fx i stedet skal forklares med, at kommunerne har forskellig elevtæthed og udvikling heri.

Den metodiske tilgang:

Vi har lavet et pseudo-eksperimentelt design med lineær regression, hvori kommunalreformen (2007) fungerer som statistisk fikspunkt. Der er oprettet to dikotome variable; henholdsvis "før/efter reformen" og "fortsætter/sammenlagt kommune". Alle kommuner har således en før-værdi og en efter-værdi på de undersøgte variable, dvs. fx gennemsnitlig skolestørrelse i perioden 2004-2006 og 2007-2011. Dernæst er der dannet et interaktionssled, der gør det muligt at undersøge, om forskellen mellem fortsætter- og sammenlægningskommuners værdier er signifikant forskellig før og efter reformen. Vi kontrollerer for by/land-forskelle ved at medtage kommunernes elevtæthed som en kontinuert og logaritmisk transformeret variabel. Da denne variabel også har en før- og en efter-værdi i modellen, bliver der samtidig kontrolleret for udviklingen i elevtallet.

Da der kan konstateres den største forskel mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner inden for antallet af skolelukninger, er den multivariate analyse først anvendt til at undersøge dette forhold. Den multivariate analyse af antallet af lukkede skoler viser, at kommunens sammenlægningstatus ikke har signifikant betydning for antal skolelukninger. Skolelukninger afhænger derimod primært af elevtæthed og udviklingen i samme. Så på trods af de forskelle i skolelukninger mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner, der kunne konstateres i figur 14, så er denne forskel ikke signifikant i vores multivariate analyse. Det er altså det forhold, at kommunen har en lav elevtæthed, og ikke det forhold, at den er sammenlagt, som har betydning for, at den har lukket mange skoler.

I forhold til skolestørrelsen viser analysen ligeledes, at det er forskellen i elevtætheden, der har primær betydning for skolestørrelsen. Selvom der er forskel på udviklingen i skolestrukturen mellem fortsætter- og sammenlægningskommuner, så viser den multivariate analyse altså, at denne forskel ikke skal tilskrives kommunalreformens kommunesammenlægninger.

Den multivariate analyse er afprøvet med forskellige afgrænsninger af tidsperioden 'efter kommunalreformen', men med samme resultat (se evt. bilag).

5 Bilag

5.1 Resultattabeller

Metode

Der er lavet et pseudo-eksperimentelt design med lineær regression, hvori kommunalreformen (2007) fungerer som statistisk fikspunkt. Der er oprettet to dikotome variable; henholdsvis "før/efter reformen" og "fortsætter/sammenlagt kommune". Alle kommuner har således en før-værdi og en efter-værdi på de undersøgte tilbudsvariable, dvs. fx gennemsnitlige skolestørrelse i perioden 2004-2006 og 2007-2011. Dernæst er der dannet et interaktionsled, der gør det muligt at undersøge, om forskellen mellem fortsætter- og sammenlægningskommuners værdier er signifikant forskellig før og efter reformen. Vi kontrollerer for by/land-forskelle ved at medtage kommunernes elevtæthed (antal 6-16-årige pr. km²) som en kontinuert og logaritmisk transformeret variabel. Da denne variabel også har en før- og en efter-værdi i modellen, bliver der samtidig kontrolleret for udviklingen i elevtallet.

Statistiske output

Variabel:	Gennemsnitligt antal skoler	Gennemsnitlig skolestørrelse
Konstant	18,4*** (3,48)	275,4*** (27,31)
Ln(elevtæthed)	-1,3(*) (0,70)	35,4*** (5,48)
Før(reference)/Efter	-0,8 (2,59)	13,8 (20,29)
Sammenlægningsstatus (Fortsætter=reference)	3,6 (2,46)	-69,2*** (19,33)
Interaktion: førefterXsammenlægning	-0,6 (3,19)	-6,4 (24,98)

NOTAT, november 2012

Kommunernes skolestruktur – analyse af udviklingen 2004-2011

Note: Signifikansniveau: ***=0,001, **=0,01, *=0,05, Ustandardiserede standardfejl i parentes, N=94 (praktisk talt 188, da alle kommuner indgår i analyserne med både en før- og en efter-værdi).

(*)Der er sat parentes omkring elevtæthedens signifikansniveau, da p-værdien var 0,052.

Substantielt

Gennemsnitligt antal skoler:

Det ses af data, at reformen ikke har haft betydning for udviklingen i det samlede antal folkeskoler. Antallet af folkeskoler afhænger derimod af elevtætheden. I tætbefolkede områder er antallet af folkeskoler altså faldet mere end i tyndt befolkede områder.

Gennemsnitlig skolestørrelse:

Som ved analysen af antal skoler synes reformen heller ikke her at have nogen signifikant indflydelse på skolernes gennemsnitlige størrelse. Igen er det elevtætheden, der har størst betydning.

Vi ser ydermere at sammenlægningsstatus-variablen er signifikant, hvilket betyder at der er signifikant forskel på den gennemsnitlige skolestørrelse mellem fortsætter og sammenlagte kommuner – sammenlagte kommuner har signifikant mindre skoler.

Men da interaktionsleddet er insignifikant, er denne forskel altså "ens" på begge sider af kommunalreformen. Derfor skyldes forskellen altså ikke reformen, men er blot et udtryk for en mere strukturel tendens (som ikke fanges af vores kontrolstrukturvariabel *elevtæthed*).

Supplerende analyse

Der er yderligere lavet en kørsel hvor der er taget et gennemsnit af skolestørrelse og antal skoler i årene før reformen(2004-2006) og årene 2011-2012, hvor den største ændring af skolestrukturen finder sted. Resultatet af denne analyse ses i tabellen nedenfor.

Variabel:	Gennemsnitligt antal skoler	Gennemsnitlig skolestørrelse
Konstant	23,0*** (3,35)	268,4*** (29,18)
Ln(elevtæthed)	-1,818(*) (0,67)	38,16*** (5,48)
Før(reference)/Efter	-1,838 (2,53)	54,56 (21,78)
Sammenlægningsstatus (Fortsætter=reference)	3,6 (2,46)	-73,2*** (20,73)
Interaktion: førefterXsammenlægning	-1,49 (3,083)	0,33 (26,82)

Heller ikke i her spores der nogen selvstændig effekt af kommunalreformens kommunesammenlægninger – da interaktionsleddet ikke er signifikant. Dette viser os, at der ikke er nogen signifikant forskel på *forskellen mellem sammenlagte og fortsætterkommuners værdier før og efter reformen*. Heller ikke når perioden 'efter reformen' måles som et gennemsnit af årene 2011-2012, hvor der ses de største forandringer.