

Utvalget for framtidens fellesskole

Notat

Til: Utvalget

Dato:

Fra: Sekretariatet

Saksnummer:

Sak 2-6 Sentrale utviklingstrekk som påvirker skolen

Som en del av utredningen, skal utvalget identifisere noen viktige utviklingstrekk i samfunnet og analysere hvordan disse påvirker skolen. Dette notatet gir en innledning til diskusjon på utvalgsmøtet den 20. januar 2025.

Notatet gir en oversikt over sentrale nasjonale og internasjonale utviklingstrekk som påvirker skolen, og inneholder spørsmål til diskusjon på utvalgsmøte nr. 2. Notatet er en omarbeidet versjon av notatet utvalget fikk til møte nr. 1, hvor vi også har tatt inn innspillene vi har fått fra dere. I tillegg har vi tatt ut den delen i forrige notat som beskrev utviklingstrekk i skolen, som blant annet nedgang i læringsresultater, trivsel og motivasjon. Vi kommer tilbake til utvalget med et mer helhetlig notat om dette og en situasjonsbeskrivelse om skolen i dag, til møte nr. 3.

1. Innledning

1.1 Om mandatet og innholdet i dette notatet

Det følger av mandatet at utvalget skal «beskrive noen sentrale nasjonale og internasjonale utviklingstrekk i samfunnet og analysere hvordan trekkene påvirker skolens rolle, for individet og for skolen som samfunnsinstitusjon». Det framheves i mandatet at skolen både blir påvirket av og påvirker utviklingstrekk i samfunnet, og at blant annet endringer som ny teknologi og digitalisering, økt individualisering og et mer mangfoldig elevgrunnlag har utfordret og endret skolen i det siste tiåret. Videre står det:

En skole som skal forberede barn og unge til å møte samfunnsendringer, må også selv omstille seg for å møte de forventningene samfunnet har til skolen. Samtidig skal skolen kunne være en motkraft til utviklingstrekk vi som samfunn vil motvirke.

Endringer i samfunnet medfører nye krav, forventninger og utfordringer som skolen skal balansere i sitt brede dannelses- og utdanningsoppdrag.

Mandatet kan tolkes slik at utvalget skal velge ut noen globale og nasjonale utviklingstrekk som påvirker hvordan skolen kan utføre sitt samfunnsoppdrag, og som legger premisser for hva innholdet i skolen bør være framover.

Ludvigsen-utvalget gjorde i sin tid i [NOU 2015: 8 Fremtidens skole — Fornyelse av fag og kompetanse](#) en vurdering av innholdet i grunnopplæringen opp mot krav til kompetanse i et fremtidig samfunns- og arbeidsliv. I delutredningen, [NOU 2014: 7 Elevenes læring i fremtidens skole— Et kunnskapsgrunnlag](#), beskriver utvalget følgende utviklingstrekk i samfunnet som sentrale for å kunne vurdere hva som vil være viktige kompetanser for aktiv deltakelse i arbeids- og samfunnsliv:

- teknologiutvikling
- globalisering
- kulturelt mangfold og demografi
- demokrati og deltakelse
- klima og miljø
- den raske utviklingen i kunnskapssamfunnet.

Vår vurdering er at disse trekkene fortsatt er relevante i dag, men noen har blitt forsterket og andre har også kommet til.

Så har vi, for å helt enkelt skille i hvordan utviklingstrekkene som presenteres i notatet treffer skolen, tenkt at det er mulig å sortere dem etter hvilken betydning de får for henholdsvis:

1. Innholdet i skolen. Med «innhold» mener vi både faglig og sosial læring og utvikling, og læringsmiljøet.
2. Skolen og profesjonsfellesskapets betingelser for å utføre sine oppgaver – organisatorisk og innholdsmessig
3. Skolen som samfunnsinstitusjon

Med utgangspunkt i de tre perspektivene over har vi har satt opp noen diskusjonspunkter nederst i notatet, som dere kan gå nærmere inn i på møtet. I tillegg har vi noen diskusjonspunkter om arbeidet framover. I denne fasen av utvalgets arbeid kan det være lurt å fokusere på *hvordan* de ulike trekkene påvirker skolen, og holde igjen på diskusjonen av løsninger. På sikt vil det være viktig for utvalget å dykke ned i hvordan fellesskolen skal gripe fatt i og håndtere ulike utviklingstrekk i samfunnet som er beskrevet her.

Flere av utviklingstrekkene som nevnes i notatet vil kunne overlappe med hverandre, og emner vil tematisk kunne sortere inn under flere av overskriftene. Sentrale trekk i samfunnsutviklingen vil også være noe vi tenker utvalget bør komme tilbake til flere ganger i løpet av arbeidet. Det er også viktig å være oppmerksom på at hvilke utviklingstrekk utvalget identifiserer som sentrale, vil kunne ha betydning for hvilke vurderinger og tiltak utvalget kommer med i sitt arbeid. Det kan derfor være lurt å ikke «låse» diskusjonen for tidlig til enkelte temaer.

1.2 Innspill fra utvalget og hvordan de er tatt inn i notatet

Vi har fått mange gode innspill fra utvalget i etterkant av det første møtet. Når det gjelder sentrale utviklingstrekk, var det flere som savnet mer omtale om folkehelse, og psykiske og fysiske helseutfordringer hos barn og unge. Vi har derfor lagt inn et eget underkapittel om dette temaet i notatet. Innledningsvis, under hvert utviklingstrekk, har vi kort oppsummert de innspillene som har kommet om temaet. Vi har lagt til utdypende tekst for

de fleste temaene der dere har etterspurt det, men av tidshensyn har vi ikke kunnet dykke ned i alle problemstillingene som reises i dette notatet.

2. Sentrale utviklingstrekk i samfunnet som møter skolen

2.1 Demografiske endringer

Til dette temaet har vi fått innspill om at de demografiske endringene er et utviklingstrekk som påvirker alle kommuner, ikke bare de små og usentrale, og at utfordringen bør møtes på en mye mer offensiv måte enn å bygge ned barnehager og skoler og skalere omsorgstjenestene opp. Vi har også fått innspill om å synliggjøre «geografiske endringer» som kan skape utfordringer – vi må treffe både «bygd og by».

Veksten i befolkningen forventes fremover nærmest utelukkende å skje blant de eldste aldergruppene. Andelen barn og unge i befolkningen vil falle, og det blir færre barn i barnehage og skole. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder ventes å falle betydelig, slik at de som er i arbeid må forsørge en større andel av befolkningen. Selv om andelen barn og unge faller og det i seg selv kan gi et mindre behov for ansatte i skolen, vil kampen om arbeidskraften kunne gjøre det vanskeligere å rekruttere gode lærere.¹ Mangel på kvalifiserte lærere i barnehage og skole kan på sikt svekke kvaliteten i norsk barnehage og skole og forsterkes av sviktende rekruttering til utdanningene. Rekrutteringen av studenter til lærerutdanninger innenfor enkelte fag er allerede kritisk lav. Aldringen av befolkningen vil gi en gradvis økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, som kan gå på bekostning av andre sektorer, som oppvekst og skole.²

Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for henholdsvis grunnskolen og videregående opplæring. Generalistkommuneutvalget pekte på at demografiendringene er den største utfordringen for kommunesektoren. Utvalget viste også at alle kommuner ville få utfordringer, men at de ville kunne slå noe ulikt ut, og at små distriktkommuner påvirkes mest av demografiske endringer.

Generalistkommuneutvalget viser at det i dag er det en klar samvariasjon mellom alder i befolkningen og kommunestørrelse. Store kommuner har en lavere andel eldre innbygger enn det mindre kommuner har. Denne utviklingen ser ut til å forsterke seg fram mot 2050, på grunn av den sterke veksten i antall innbyggere som er 80 år eller eldre.³

«I alle kommuner vil forholdet mellom eldre og antall i yrkesaktiv alder endre seg og føre til behov for krevende omstilling. Det vil bli svært krevende for kommuner som på samme tidspunkt opplever befolkningsnedgang, nedgang i antall innbyggere i yrkesaktiv alder og økning i antall eldre innbyggere med behov for kommunale helse- og omsorgstjenester.»⁴

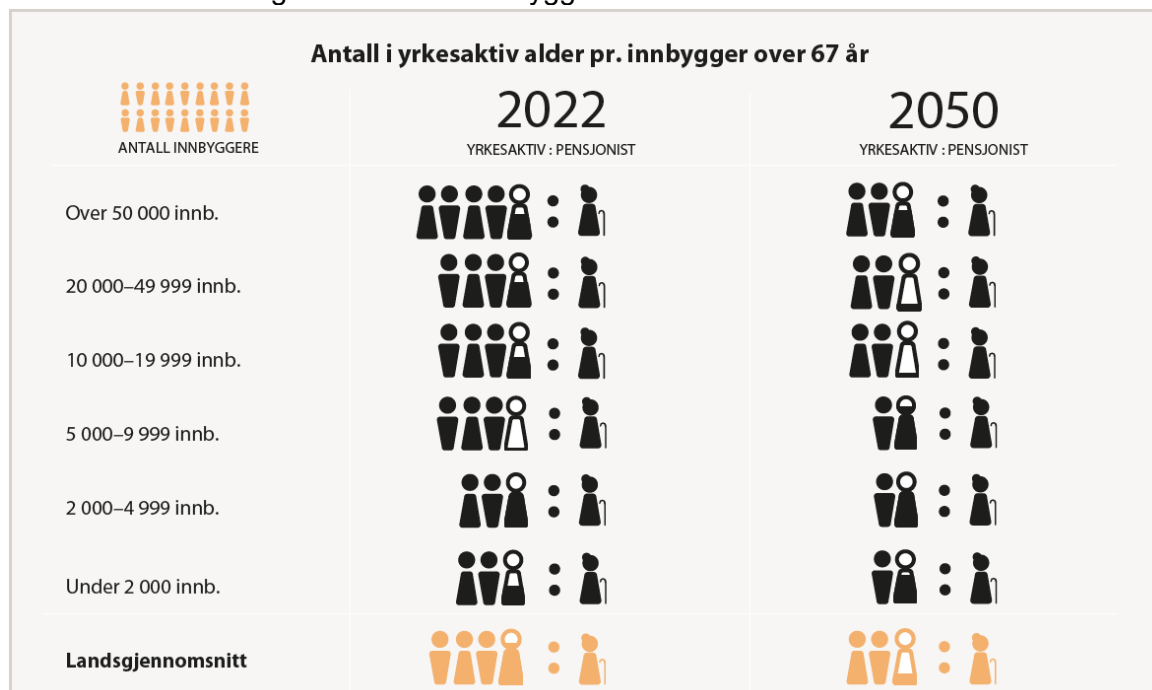
¹ Meld. St. 31 (2023-2024) Perspektivmeldingen 2024

² Meld. St. 31 (2023-2024) Perspektivmeldingen 2024

³ NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger s. 133

⁴ NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger s. 146

Kommunenes forsørgerindeks etter innbyggertall⁵:



I deler av landet vil det være befolkningsvekst hvor kommuner og regioner vil oppleve økte skatteinntekter som følge av befolkningsveksten, men de vil også kunne måtte gjøre store investeringer for å sikre tilgjengelige tjenester og bygge ut infrastruktur. Disse kommunene vil samtidig også måtte planlegge for økningen i antall eldre.⁶

Perspektivmeldingen viser at behovet for arbeidskraft i flere sektorer i større grad kan dekkes dersom arbeidstilbudet blir høyere enn lagt til grunn, for eksempel ved endringer i innvandring og fruktbarhet. Arbeidskraft kan også frigjøres dersom økt produktivitetsvekst eller lavere vekst i standarden på velferdstjenester demper bemanningsbehovet i offentlig sektor. Teknologisk utvikling og automatisering vil også kunne påvirke på arbeidsmarkedet og tilgangen på arbeidskraft.⁷

2.2 Økt innvandring og et mer mangfoldig samfunn

Innvandrere utgjør en stadig større andel av befolkningen i Norge. For 53 år siden var under 1,5 prosent av Norges befolkning innvandrere. Denne andelen hadde vokst til 16 prosent i 2023.⁸ Fullskalainvasjonen i Ukraina har bidratt til den største flyktningstrømmen i Europa etter andre verdenskrig, og mange ukrainere fikk midlertidig

⁵ NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger s. 133 Forsørgerindeks etter innbyggertall, 2022 og 2050.

⁶ NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger s. 133

⁷ Meld. St. 31 (2023-2024) Perspektivmeldingen 2024

⁸ SSB 2023 <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/innvandrerne-og-deres-barn--en-mangfoldig-gruppe>

kollektiv beskyttelse i Norge fra 2022. Personer med ukrainsk landbakgrunn er nå blitt den 3. største bosatte innvandrerguppen i Norge.⁹

Nivået på (netto) innvandring fremover er usikker. I hvilken grad innvandringen bidrar til å redusere knapphet på arbeidskraft, eller vil bidra til å endre elevgrunnlaget i skolen, vil avhenge av alderssammensetningen og yrkesdeltakelsen til de som kommer.¹⁰ Kulturelt mangfold i utdanningssystemet reiser nye spørsmål om likeverd, og hvordan barnehage, skole og høyere utdanning kan bidra til at alle blir ivaretatt og får gode muligheter til utvikling i et inkluderende og mangfoldig fellesskap.

2.3 Ny teknologi og digitalisering

Til dette temaet har vi fått ønske om mer vekt på sosiale media, og hvordan dette påvirker barn og unges oppvekst og skolegang på måter vi ikke ser konsekvensen av ennå.

Ny teknologi, som blant annet framveksten av kunstig intelligens, har stor betydning for både kompetansebehov i arbeidsmarkedet og for samfunnsutviklingen i stort.¹¹ I Meld. St. 34 (2023-2024), kapittel 3.2, beskrives konsekvenser av ny teknologi, digitalisering og skjermbruk for barn og unges liv på følgende måte:

Digitaliseringen av samfunnet er en dyptgående samfunnsendring som påvirker barn og unges liv, både i og utenfor skolen. Digitalisering og ny teknologi åpner for nye muligheter, blant annet for kreativitet, samhandling og kommunikasjon. Samtidig uttrykker mange uro for at bruk av digitale medier tar en stadig større plass i barn og unges liv. Det siste tiåret har elevenes private skjermbruk økt markant, parallelt med at digitale enheter har fått en større plass i skolehverdagen. Flere stiller nå spørsmål ved om utviklingen mot at vi kontinuerlig er påkoblet utfordrer evnen til konsentrasjon og tilstedeværelse.¹² Dette kan for eksempel bidra til at barn og unge leser mindre og sliter mer med å sovne om kvelden.¹³

Dagens teknologi innebærer en eksponering for lyd- og bildeuttrykk i et omfang og tempo vi aldri før har vært i nærheten av. Skjermbrukutvalget peker på at noen forskere mener at digitale medier er medvirkende til konsentrasjonsvansker, lærevansker og symptomer på hyperaktivitet og vanedannende atferd.¹⁴

Bruk av digital teknologi utfordrer den tradisjonelle måten å tenke undervisning, vurdering og læring på. Skjermbrukutvalget peker på at digital teknologi kan gi lærerne nye

⁹ SSB 2023 <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/innvandrerne-og-deres-barn--en-mangfoldig-gruppe>

¹⁰ Meld. St. 31 (2023-2024) Perspektivmeldingen 2024

¹¹ Se for eksempel Susskind&Susskind (2022): *The Future of the professions* <https://blackwells.co.uk/bookshop/product/The-Future-of-the-Professions-by-Richard-E-Susskind-Daniel-Susskind/9780198841890>

¹² Se blant annet Enli & Fast, 2023, og <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2024/11/the-elite-college-students-who-cant-read-books/679945/>

¹³ Carter mfl., 2016; Jensen mfl., 2019

¹⁴ Se blant annet NOU 2024: 20 kap. 12, og Greenfield (2015): *Mind Change*

muligheter i undervisningen, samtidig som det digitale klasserommet stiller høye krav til at elevene må ta en mer aktiv rolle i egen læring.¹⁵ Samtidig kreves det kompetanse for å bruke digitale læremidler og læringsanalyse¹⁶ på en mest mulig konstruktiv måte, og at man er bevisst for eksempel personvern, sikkerhet og hvem som eier dataene som samles inn.

Sosiale medier er i dag en integrert del av de fleste barn og unges hverdag. Sosiale medier er både viktige som en informasjonskanaler, og for å dele ideer, skape relasjoner og for utvikling av identitet. Samtidig kan sosiale medier være en arena for ekskludering og sosialt press. En rapport med dypdykk i videregående elevers opplevelse av skolemiljø og tilhørighet, som er basert på Elevundersøkelsen fra 2023, viser at over halvparten av elevene har opplevd å føle seg utelatt, for eksempel ved at venner samles uten å invitere dem (52,2 prosent) eller ved at de blir ekskludert fra grupper på sosiale plattformer (46,5 prosent). Forskere fra NTNU samfunnsforskning trekker i sin analyse av resultatene fra undersøkelsen frem hvordan positive og negative opplevelser på sosiale medier påvirker ungdommers opplevelse av skolemiljøet.¹⁷ Blant de som har opplevd negative hendelser på sosiale medier, rapporterer en betydelig andel om redusert trivsel, konsentrasjonsproblemer og mangel på motivasjon på skolen. Samtidig viser undersøkelsen også at sosiale medier kan være et viktig og positivt bidrag til ungdommenes liv, og at opplevd inkludering på sosiale medier har en moderat, positiv sammenheng med trivsel, og en sterk, positiv sammenheng med tilhørighet på skolen.

2.4 Mindre økonomisk handlingsrom

Veksten i den norske økonomien forventes å avta, og det forventes moderat vekst i verdiskapningen frem mot 2060, sammenlignet med de siste 50 årene. Statens pensjonsfond utland har økt mye de siste årene, men olje- og gassinntektene ventes å avta i takt med at produksjonen på norsk sokkel etter hvert vil gå ned, og veksten i fondet ventes dermed å bli lavere. Bruken av fondsmidler vil etter hvert øke mindre enn veksten i økonomien. Sammen med en økende andel eldre og mindre vekst i arbeidsstyrken, vil dette gi en svakere inntektsutvikling i statsbudsjettet noen år fram i tid.¹⁸ Det økonomiske handlingsrommet i finanspolitikken til å dekke demografidrevne kostnader og nye satsinger vil trolig dermed bli redusert framover.

2.5 Økende sosiale forskjeller

I Norge har vi mindre inntektsulikhet enn det man har i de fleste andre europeiske land. Når økonomisk ulikhet måles ved Gini-koeffisienten¹⁹, er Norge et av landene i Europa

¹⁵ [NOU 2024:20 Det digitale \(i\) livet – Balansert oppvekst i skjermenes tid](#), kapittel 1.2.2.

¹⁶ «Læringsanalyse omfatter registrering, innsamling, analyse og rapportering av data om elever i en kontekst, der målsettingen er å forstå og forbedre læringsprosessen og det sosiale miljøet der læring foregår» (Dahl 2015, s. 2)

¹⁷ Wendelborg, Hygen, Mordal, Tangen og Buand (2024) *En skolehverdag under press: Jakten på trygghet og tilhørighet*. NTNU Samfunnsforskning.

¹⁸ Meld. St. 31 (2023-2024) Perspektivmeldingen 2024, Prop. 102 S (2023-2024) Kommuneproposisjonen 2025

¹⁹ Gini-koeffisienten er et vanlig mål på økonomiske forskjeller. Koeffisienten angis med en tallverdi mellom 0 og 1. Hvis Gini-koeffisienten for inntekt er 0, betyr det at alle har like stor inntekt. Er koeffisienten 1, betyr det at all inntekten i et samfunn tilfaller én person.

med aller lavest ulikhet. Gjennomsnittlig Gini for EUs 27 medlemsland er 0,3, mens Norges Gini var 0,25 i 2020.²⁰ Selv om ulikheten har økt noe de siste 30 årene har den økt mindre enn i mange andre land.²¹

Det har vært en jevn økning, men ikke markant, i inntektsulikhet siden 1980-tallet. Det har også vært en økning i formuesulikhet de siste 20-årene.²² Siden 1990-tallet har andelen voksne med lavinntekt økt fra 8 til 10 prosent, mens andelen barn som bor i en familie med vedvarende lavinntekt har økt fra 4 til 11 prosent.²³

En rapport bestilt av Helse- og omsorgsdepartementet viser at selv om Norge er preget av høy levestandard for store deler av befolkningen, er det til dels betydelige sosiale og økonomiske ulikheter.²⁴

Det er vedvarende ulikheter i forventet levealder og dødelighet i Norge målt etter både utdanningsnivå, yrke og inntekt. Personer i den nederste delen av den sosioøkonomiske gradienten strever med flere livsbelastninger og dårligere levekår, og har betydelig kortere liv og dårligere helse, det er også klare helseforskjeller knyttet til utdanningsnivå.²⁵

I overkant av 100 000 barn vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Barn som vokser opp i familier der foreldrene har kort skolegang og lav inntekt, har en høyere risiko for avbrutt skolegang, lav inntekt, dårlig helse og svak tilknytning til arbeids- og samfunnsliv som voksne.²⁶ I løpet av det siste tiåret har forskjellene i læringsutbytte i skolen økt mellom elever fra høy- og lavinntektsfamilier.

Regjeringen har satt i gang et arbeid med en stortingsmelding om sosial og økonomisk ulikhet som kommer våren 2025. Stortingsmeldingen utarbeides i samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

2.6 Større usikkerhet og utfordringer for/press på demokratiet

Til dette temaet ble det spilt inn at fellesskolen som demokratiarena burde komme tydeligere fram i notatet. Det ble også spilt inn at fragmentering av samfunnet, oppløsning

²⁰ Fløtten, T., Kavli, C., og Trygstad, S. (2023) *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget <https://www.idunn.no/doi/book/10.18261/9788215065403-23>

²¹ Se blant annet , Meld. St. 1 (2023-2024) Nasjonalbudsjettet 2024

²² Gini-koeffisienten for formue var 0,62 i 1995 og 0,72 i 2016.

²³ Fløtten, T., Kavli, C., og Trygstad, S. (2023) *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget <https://www.idunn.no/doi/book/10.18261/9788215065403-23>

²⁴ Kunnskapsoppsummering om ulikheter i helse og livskvalitet i Norge siden 2014 <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kunnskapsoppsummering-om-ulikheter-i-helse-og-livskvalitet-i-norge-siden-2014--sammendrag/indikatorer-for-ulikhet-i-helse-i-norge>

²⁵ Kunnskapsoppsummering om ulikheter i helse og livskvalitet i Norge siden 2014 <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kunnskapsoppsummering-om-ulikheter-i-helse-og-livskvalitet-i-norge-siden-2014--sammendrag/indikatorer-for-ulikhet-i-helse-i-norge>

²⁶ SSB 2024 <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/faerre-barn-lever-i-familier-med-lavinntekt>

av fellesskap og fellesskapsfølelse, drevet fram av blant annet sosial ulikhet, geografiske skillelinjer, og kulturelle, religiøse og identitetsmessige ulikheter preger skolen i større grad enn det som kom fram i forrige notat. Også desinformasjon og uenighet om fakta bidrar til polarisering og utfordringer for skolen. Disse problemstillingene hører hjemme både i dette avsnittet og i avsnittet om individualisering og rettsliggjøring.

Det er slått fast i opplæringslovens formålsbestemmelse at opplæringen skal fremme demokrati, likestilling og vitenskapelig tenkemåte.²⁷ Opplæringen i skolen skal fremme oppslutning om demokratiske verdier og demokratiet som styreform, og forberede elevene til å bli aktive medborgere. Skolen skal gi elevene kompetanse til å delta i videreutviklingen av demokratiet i Norge og samfunnsdeltakelse i tråd med demokratiske prinsipper (jf. overordnet del av læreplanen). Skolen skal være et sted der barn og unge opplever demokrati i praksis. Elevene skal få erfaring med og praktisere ulike former for demokratisk deltakelse og medvirkning, både i det daglige arbeidet i fagene og gjennom for eksempel elevråd og andre rådsorganer. Når elevenes stemme blir hørt i skolen, opplever de hvordan de selv kan ta egne bevisste valg. Slike erfaringer har en verdi her og nå, og forbereder elevene på å bli ansvarlige samfunnsborgere. Forutsetningen for at alle skal ha like muligheter til samfunnsdeltakelse ligger i at alle som går inn i voksenlivet, uansett bakgrunn, har utviklet demokratisk kompetanse som grunnlag for aktivt medborgerskap.

Tilstandsanalysen av det norske demokratiet finner at: «Det norske politiske systemet skårer svært høyt på demokratisk kvalitet langs ulike dimensjoner. Overordnet har Norge et meget velfungerende valgdemokrati, men har også et høyt nivå av liberalt, deliberativt og egalitært demokrati.»²⁸

Samtidig står skolen overfor flere utfordringer. Norske elever har tidligere prestert høyt på kunnskap om demokrati i den internasjonale ICCS-undersøkelsen²⁹, og uttrykker holdninger som støtter opp om demokratiet og demokratiske institusjoner. Men, i ICCS 2022 ser vi at norske elever presterer lavere på kunnskapstesten. Kunnskap om demokrati er nært knyttet til holdninger til demokrati. Dersom elevenes kunnskap om demokrati fortsetter å faller, er det en fare for at oppslutning om demokratiske verdier og prinsipper også kan avta. ICCS viser også at det er systematiske forskjeller i kunnskap om demokrati og troen på egen deltakelse mellom elever med ulik sosial bakgrunn. Det er en klar utvikling av økende kjønnsforskjeller på kunnskapstestene om demokrati (ICCS) som er gjennomført blant ungdom på 9. klassetrinn.

Det er økt spenning mellom globale stormakter og krig i Europa.³⁰ I de neste 10-20 årene forventes det internasjonale systemet å bli mer fragmentert, med hardere konkurranse

²⁷ Opplæringsloven § 1-3.

²⁸ Knutsen mfl. (2023) *Tilstandsanalyse av det norske demokratiet*
https://www.regjeringen.no/contentassets/b242728c615c40f3a720a56acd56971a/tinde_2023_rapport_endelig_version.pdf

²⁹ International Civic and Citizenship Education Study (ICCS). [Les her](#)

³⁰ NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet

om makt og innflytelse mellom demokratiske og autoritære regimer. Økt geopolitisk spenning og en ny sikkerhetspolitisk situasjon vil trolig påvirke alle samfunnssektorer, også skole og utdanning.

Vilkårene for det offentlige ordskiftet, medvirkning, ytringsfrihet og fellesskap er i endring. Felles offentlige rom erstattes av enighetsfellesskap og ekkokamre. Desinformasjon og konspirasjonsteorier kan bidra til økt polarisering og svekke borgernes tillit til hverandre, til kunnskap og til demokratiske institusjoner og prosesser. Det kan bli en voksende utfordring for skolen dersom elevenes foreldre og de sosiale miljøene de tilhører, ikke anerkjenner de samme kildene til fakta. Disse utviklingstrekkene gjør at skolen i større grad må gi elevene kompetanse i å håndtere usikkerhet, risiko og endring, og å ta kloke beslutninger i en verden med usikker og motstridende informasjon. Samtidig har skolen som samfunnsinstitusjon en viktig rolle i å bygge tillitt mellom mennesker og løfte de verdiene som knytter oss sammen.

2.7 Klima- og miljøendringer, bærekraft og det grønne skiftet

Til dette temaet har vi fått innspill med spørsmål om hvorfor det legges mye vekt på at skolen skal tilpasse seg det «grønne skiftet», og at fokuset kanskje i stedet heller bør være (dersom det dreier seg om arbeidskraft) å styrke naturfag, vitenskap, geologi og geografi, og at et for sterkt fokus på at skolen skal skape «riktige» verdier vil undergrave fellesskolen som sådan

Klimautfordringer med tap av biologisk mangfold og overforbruk vil stille mennesker og samfunn overfor store utfordringer som forgreiner seg til flere fagdisipliner. Bærekraftig utvikling handler om klima og miljø, men involverer også økonomi, samfunn og kultur. Bærekraft reiser eksistensielle spørsmål om betydningen av et personlig, etisk ansvar.

Det er behov for kunnskap om hvordan barnehage, skole og høyere utdanning kan legge til rette for at barn og unge kan forstå grunnleggende dilemmaer og utviklingstrekk i samfunnet, og hvordan utdanningsinstitusjonene kan støtte barn og unge i å håndtere både hendelser og bekymringer knyttet til klimautfordringene.

2.8 Individualisering og rettsliggjøring

Til dette temaet har vi fått innspill om at endringer i foreldrerollen bør løftes fram, og hvordan endringer i foreldrerollen påvirker og utfordrer lærerne og skolene på ulike måter. Det er også spilt inn at utvalget bør se nærmere på hvorvidt fellesskolen i økende grad utfordres av individualisering av alternative og supplerende tilbud både på og utenfor skolen, for eksempel i form av ekstern leksehjelp, faglige sommerskoler, talentsentre i skolen mv. En annen viktig problemstilling er hvilken plass deling av elevene i grupper etter evner og ferdigheter har i fellesskolen, gjennom blant annet bruk av smågruppeundervisning og nivådeling. Innspillene fra utvalget om fragmentering av samfunnet og oppløsning av fellesskap og fellesskapsfølelse vist til i avsnittet om utfordringer for demokratiet i 2.7, kan også passe inn i dette avsnittet.

Mandatet peker på individualisering som et utviklingstrekk i samfunnet som både har utfordret og endret skolen i det siste tiåret. I pedagogisk teori brukes «individualisering»

som betegnelse på tilrettelegging av undervisningen slik at det så langt det er praktisk mulig tas hensyn til den enkelte elevs evner, anlegg og interesser. Slik begrepet er brukt i utvalgets mandat, kan det også være ment å romme individualisering og individualisme som en større samfunnstrend. Hos Ludvigsen-utvalget ble individualisering trukket fram som et sentralt samfunnstrekk som har betydning for hvilken kompetanse skolen bør utruste elevene med. Utvalget skriver i kapittel 8.1 om dette:

En del forskning, spesielt i sosiologien, ser på konsekvenser for individet av globaliseringen og fremhever at dagens samfunn er betydelig mer individualisert enn tidligere. En følge av individualiseringen for enkeltindividet er at «identitet» er noe den enkelte i større grad må konstruere på egenhånd. På forhånd definerte sosiale identiteter som samfunnet tidligere tilskrev enkeltindividet på grunnlag av den posisjonen den enkelte hadde i samfunnet, eksisterer ikke i samme grad som tidligere.

En annen side ved individualiseringen er at det i dag blir stilt spørsmål ved om samfunnsverdier som samhold, likhet, likeverd og solidaritet er truet av økt individualisme. På bakgrunn av dette er det mange som mener at det i større grad enn tidligere er behov for et bredt kompetansebegrep i skolen, som inkluderer verdier og holdninger.³¹

Det kan argumenteres med at rettsliggjøring er et utviklingstrekk som har tilknytning til individualisering, i stort. Rettsliggjøring kan ha flere betydninger:

- Større områder og flere detaljer i samfunnslivet blir regulert av lover og direktiver.
- Interessegrupper formulerer i økende grad kravene sine som rettskrav.
- Domstolenes og andre rettsinstitusjoners beslutningskompetanse øker på bekostning av politiske organer, som for eksempel Stortinget.³²

Makt- og demokratiutredningen beskrev i sin tid i [NOU 2003: 19](#) hvordan det i økende grad var blitt rettighetsfestet krav til blant annet helsetjenester, velferd og utdanning. Norsk rett har også i økende grad blitt internasjonalisert, blant annet gjennom at en rekke internasjonale konvensjoner er tatt inn i menneskerettighetsloven. Rettighetsfesting legger føringer på kommunale prioriteringer, og det kan gi utilsiktede konsekvenser for områder som ikke er regulert som individuelle rettigheter. Med den nye opplæringsloven som trådte i kraft 1. august 2024, er det imidlertid ikke en vesentlig økning i rettigheter for elevene ut over det som følger av fullføringsreformen i videregående opplæring, som blant annet innebærer at retten til videregående opplæring gjelder fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse.

Når det gjelder krav om å få rettigheter oppfylt, peker Opplæringslovutvalget i [NOU 2019:23](#) på at det ikke var en systematisk økning i antallet klagesaker på skoleområdet i perioden 2006-2016. Årsrapporten fra statsforvalterne til Utdanningsdirektoratet for 2023 viser imidlertid en økning i antall klagesaker sammenlignet med 2022. Statsforvalteren skriver at denne økningen er et brudd med den tidligere tendensen hvor antallet saker

³¹ NOU 2014:7, kapittel 8.1.

³² Store Norske Leksikon: <https://snl.no/rettsliggj%C3%B8ring>

har vært synkende de siste årene. Når det gjelder skolemiljøsaker til statsforvalterne, har tendensen vært en økning i antall saker siden reglene i opplæringsloven kapittel 12 ble vedtatt i 2016.

Samtidig peker Opplæringslovutvalget på at opplæringslovens regler har fått en mer sentral plass i dialogen mellom elever og foreldre. Ansatte i skolen opplever at det har blitt økt oppmerksomhet om individuelle rettigheter.³³ Utvalget skriver om dette: «At aktørene i skolen opplever økt rettsliggjøring, handler trolig mer om generelle utviklingstrekk i samfunnet, som økt rettighetsbevissthet og medias innflytelse»³⁴

Endringer i foreldrerollen og det som kan kalles «intensivert foreldreskap» kan også bidra til både økt bevissthet om elevers rettigheter og skolens pikter, og økte krav fra foreldre til skolens oppfølging og tilpasning.³⁵ I NOU 2020: 14 er endringer i foreldrerollen beskrevet slik:

Mange forskere har påpekt at det de siste årene har skjedd en endring i foreldreskapet, som beskrives som et intensivert foreldreskap. Andre vektlegger at foreldreskapet i dag preges av intimisering. Betydningen av den gjensidige avhengigheten mellom foreldre og barn hevdes å bli mindre, mens betydningen av nærhet og subjektiv opplevelse av samhørighet mellom foreldre og barn blir større. Moderne foreldreskap handler ikke bare om å dekke barnets behov og gi barnet omsorg og oppdragelse. Det påpekes at foreldre i dag gjerne også er opptatt av barnets selvutvikling, både emosjonelt, mentalt og praktisk. Intensivering, intimisering og barnesentrering er blant de begrepene som brukes for å beskrive de nye idealene for foreldreskap. Foreldre er i dag nærmere egne barn emosjonelt sett. Foreldre ser i større grad enn tidligere på sin innsats som avgjørende for barnets fremtid. Barn og unges fritid er stadig mer organisert, og den organiserte fritiden krever ofte stor grad av foreldreinvolvering [...].³⁶

2.9 Endringer i folkehelsen

Flere i utvalget har savnet omtale av folkehelseutfordringer, og betydningen av disse for skolen. Det ble både pekt på utfordringer for fysisk helse ved blant annet utfordringer med for lite fysisk aktivitet og følgende av dette, og psykisk uhelse. Det ble også pekt på at sosialt og økonomisk betingede helseforskjeller vil være en stor utfordring for samfunnet framover, at kommunene ikke vil ha ressurser til å kunne gi omfattende helsetjenester til en befolkning med stort helse- og omsorgsbehov, og at skolen har en viktig rolle i å bidra til en god folkehelse.

Forbedringer i folks levekår og den medisinske utviklingen har ført til en gradvis forbedring av folkehelsen i Norge, og helsetilstanden i landet er i hovedsak god. Samtidig

³³ PROBA (2023) [Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven](#) (Rapport 2023-8).

³⁴ NOU 2019:23, kapittel 9.2.9.

³⁵ Se blant annet denne artikkelen på forskning.no om «intensivt foreldreskap»: <https://www.forskning.no/barn-og-ungdom-foreldre/intensivt-foreldreskap-er-blitt-den-nye-barneoppdragelsen/2411388>

³⁶ NOU 2020: 14 *Ny barnelov – til barnets beste*, kapittel 3.3.

er det store sosiale helseforskjeller i landet, og disse har økt over tid.³⁷ Reduserte sosiale helseforskjeller er et viktig mål i folkehelsearbeidet, slik det også er beskrevet i folkehelseloven.

Psykiske plager og lidelser er blant de viktigste årsakene til sykdom i dagens samfunn, og psykiske helseplager ser ut til å ha økt blant barn og unge. Flest langvarige sykemeldinger og andre langvarige trygdestønader blir i Norge gitt for muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser som angst og depresjon³⁸ Flere norske undersøkelser har målt psykiske plager over tid. Samlet viser de at det blant unge voksne og studenter er en økning i andelen som rapporterer om psykiske plager de siste tiårene. Økningen er særlig stor blant unge kvinner.³⁹ Det har vært en økning i andelen ungdomsskolejenter som rapporterer om mange psykiske plager, fra 16 prosent i 2010-2012 til 22 prosent i 2024, ifølge Ungdata.⁴⁰ Andelen barn og unge som blir diagnostisert med en psykisk lidelse i spesialisthelsetjenesten, har økt de siste årene, særlig for jenter.⁴¹

Manglende mestring i skolen er blant de mest alvorlige risikofaktorene for ungdoms psykiske helse. Elever som synes skolearbeidet er en belastning, og som mener at foreldre og lærere utsetter dem for høyt forventningspress, rapporterer over tid om mer psykiske og fysiske helseplager. Unge som opplever støtte fra foreldre, lærere og medelever har derimot mindre helseplager.⁴²

Det er godt dokumentert at fysisk aktivitet fremmer helse, og kan medvirke til å forebygge og behandle en rekke sykdommer og tilstander. Fysisk inaktivitet, det vil si å ikke være like aktiv som anbefalt, er en selvstendig risikofaktor for dårlig helse.⁴³ Unge med langvarige fysiske helseutfordringer har lavere sannsynlighet for å fullføre videregående utdanning ved fylte 21 år sammenlignet med jevnaldrende som ikke har langvarige helseutfordringer.⁴⁴

2.10 Endringer i kompetansebehov

Til dette temaet er det spilt inn at diskusjonen om hvordan utviklingstrekkene påvirker skolesektoren, også bør ta inn over seg hvordan utviklingstrekkene påvirker kompetansen som er nødvendig for å kunne være aktiv deltaker i fellesskapet og leve et bærekraftig liv. Det er også spilt inn at det karakteriserer skolen at den endrer seg sakte, ved at det tar tid før ny kunnskap materialiserer seg i for eksempel endring i læringsmetoder, vurderingsformer mv.

³⁷ FHI, Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge: [Sosiale helseforskjeller - FHI](#)

³⁸ FHI, Folkehelse rapporten [Arbeid og helse i Norge](#)

³⁹ FHI, Folkehelse rapporten: [Psykisk helse – psykiske lidelser blant voksne](#)

⁴⁰ Bakken, A (2024) Ungdata 2024 – Nasjonale resultater: <https://oda.oslomet.no/oda-xmliui/handle/11250/3145138>

⁴¹ FHI, Folkehelse rapporten: [Psykisk helse hos barn og unge](#)

⁴² FHI, Folkehelse rapporten: [Barn og unges helse: oppvekst og levekår](#)

⁴³ FHI, Folkehelse rapporten: [Fysisk aktivitet og betydningen for helse](#)

⁴⁴ Rasalingam, Brekke, Dahl, & Helseth, 2021.

Alle utviklingstrekkene som er vist til i de foregående avsnittene, kan påvirke kompetansebehovene – både i samfunnet som helhet, og for det enkelte individ. Teknologisk utvikling, klimaendringer og behov for å legge om til grønn energi, globalisering og innvandring er eksempler på globale utviklingstrekk som påvirker arbeidsmarkedet i Norge. En økende andel eldre i befolkningen og økende sentralisering er eksempler på nasjonale utviklingstrekk. Felles for disse endringene er at de vil ha betydning for hvordan arbeidsmarkedet i Norge vil utvikle seg framover, og for hvilken kompetanse samfunnet trenger.

Det grønne skiftet, teknologisk utvikling og globalisering er tre viktige grunner til at omstillingstakten i arbeidsmarkedet vil øke. Framtidens arbeidstakere vil trolig bli utsatt for hyppigere skifter av jobb, større endringer i innholdet i jobbene de har, og større behov for å oppgradere kompetansen sin. I tillegg blir det pekt på at det er blitt økt kompleksitet i oppgaveløsningen, og større krav til samordning og samarbeid på tvers av sektorer og fagdisipliner. Ofte er det de med lavest kompetanse som er minst tilpasningsdyktige og får størst problemer ved omstilling.

Opplæringen og utdanningssystemet må respondere, slik at barn og unge får kompetanse og ferdigheter til å bidra til den nødvendige omstillingen, og til å klare seg godt i samfunnet. Både endringer i hvilken kompetanse som etterspørres i arbeidslivet, og endringer i hvilken kompetanse som trengs for å opptre som ansvarlig, fri og selvstendig deltager i samfunnet, har hatt, og vil ha, betydning for hva som bør være innholdet i skolen. Barn og unge må rustes til å være aktive deltakere i små og store fellesskap, og skolen som fellesskapsarena kan gi barn og unge en helt nødvendig plattform for aktiv deltakelse og produktiv og positiv tilhørighet på fellesskapsarenaer, og være med på å forhindre utenforskap.

3. Diskusjonsspørsmål for det videre arbeidet med utviklingstrekk

1. Hvilke utviklingstrekk fremstår på det nåværende tidspunkt som de mest sentrale/ viktigste for det videre arbeidet i utvalget?
2. Er det noen utviklingstrekk dere ønsker å dykke dypere ned i? (f.eks. som et eget tema på et utvalgsmøte hvor det kan inviteres eksterne innledere)
3. Hvordan utviklingstrekkene påvirker skolen:
 - a. Hvordan kan og vil de ulike utviklingstrekkene påvirke innholdet i skolen? Med «innhold» mener vi både faglig og sosial læring og utvikling, og læringsmiljøet.
 - b. Hvordan påvirker de skolen og profesjonsfellesskapets betingelser for å utføre sine oppgaver – organisatorisk og innholdsmessig?
 - c. Hvordan påvirker de skolen som samfunnsinstitusjon?