

Utvalget for framtidens fellesskole

Notat



Til: Utvalget

Dato: 13. Mars 2025

Fra: Sekretariatet

Saksnummer: 3-3

Sak 3-3 Sentrale utviklingstrekk som påvirker skolen

På forrige møte startet utvalget arbeidet med å identifisere sentrale utviklingstrekk i samfunnet, og diskutere hvordan disse påvirker skolen. I dette notatet foreslår sekretariatet hvordan utvalget kan jobbe videre med utviklingstrekkenes.

Basert på innspillene vi har fått fram til nå, forslår vi at utvalget i det videre arbeidet rammer utviklingstrekkenes inn i følgende hovedkategorier:

- Politiske
- Økonomiske og demografiske
- Teknologiske
- Sosiokulturelle
- Miljømessige
- Juridiske og organisatoriske

Sekretariatet foreslår at vi sorterer sentrale utviklingstrekk som påvirker skolen i framtiden under disse hovedtrekkene, og at vi tar utgangspunkt i denne inndelingen når vi starter skrivearbeidet. Når vi har skrevet første utkast til omtale av temaene i NOU-en, kan det hende utvalget ser behov for å justere på kategoriene eller strukturere teksten på en annen måte.

Samtidig foreslår vi at utvalget på de neste møtene fortsetter med å dykke dypere ned i utviklingstrekkenes, og analysere hvordan de kan påvirke skolen. Utvalget vil også jobbe videre med utviklingstrekkenes i arbeidet med ulike framtidsscenarioer.

1. Innledning

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». Vi viser til notatene til utvalgsmøte nr. 1 og 2, som gir en første introduksjon til slike sentrale utviklingstrekk.

Foreløpig har det innledende arbeidet dreid seg om å identifisere og beskrive noen sentrale utviklingstrekk. I det videre arbeidet vil utvalget se nærmere på hvilke konsekvenser disse utviklingstrekkene har for skolen, før det vil være naturlig å diskutere forslag til tiltak. Det sentrale vil være hvordan utviklingstrekkene vil påvirke skolen i dag og framover, og hvilke endringer i for eksempel skolens innhold eller organisering som kan være aktuelle og nødvendige for å møte disse trekkene.

Flere trekk går over i hverandre og noen er mer tverrgående enn andre. Det er derfor ikke helt lett å sette opp en inndeling, men vi foreslår disse kategoriene som utgangspunkt for å skrive mer utdypende tekster om de ulike temaene. Vårt inntrykk er at utvalget er enig i at dette vil dekke de mest sentrale utviklingstrekkene på dette tidspunktet.

Når vi er i gang med litteraturgjennomganger og å skrive mer utfyllende tekster, kan det hende vi ser behov for å justere på kategoriene eller strukturere temaene annerledes. Vi vil da også få bedre oversikt over hvor det er behov for å innhente mer kunnskap. Siden både samfunnet og ikke minst samfunnsdebatten endrer seg svært raskt, må vi ta høyde for at det kan oppstå nye eller endrede trekk som utvalget må ta hensyn til og vurdere.

2. Utvalgets arbeid med utviklingstrekk på forrige møte

På forrige utvalgsmøte gjennomførte utvalget en liten refleksjonsøvelse og et gruppearbeid, hvor det kom opp mange gode momenter til det videre arbeidet. Basert på hvilke utviklingstrekk utvalget skrev opp flest momenter til, diskuterte gruppene disse tre temaene:

Demografiske endringer

- Hvordan kan skolen dra nytte av lokalsamfunnet, og omvendt, for å bruke ressurser effektivt?
- Hvilken betydning kan demografiske endringer få for skolestruktur og sammensetning av skoleklasser?
- Demografiske endringer gjør forebyggende folkehelseiltak enda viktigere, og skolen har en viktig rolle i å bidra til dette.

Økende sosiale forskjeller

- Skolen har en rolle i å begrense økende sosiale forskjeller og ulikhet.
- Økende sosiale forskjeller skaper press på skolen. Den må romme et større mangfold av elever, og det blir risiko for at ressurssterke velger private tilbud.
- Mangfold av muligheter innenfor fellesskolen – hva finnes i dag, og hva bør finnes?

Individualisering og rettsliggjøring

- Utfordrer fellesskapet, blant annet ved at det blir mindre ressurser til fellesskapet på bekostning av individuelle tiltak.
- Forskyver «maktbalansen» mellom foreldre/hjem/den enkelte og skolen/lærere/fellesskapet.
- Fører rettsliggjøring til økte rapporterings- og dokumentasjonskrav?

3. Hvordan er sentrale utviklingstrekk beskrevet i andre rapporter og kunnskapsgrunnlag?

3.1 Innledning

Det er gjort flere analyser av utviklingstrekk som vil prege framtidens samfunn, og det kan være nyttig for utvalget å se til disse når vi skal beskrive hvilke trekk som påvirker skolen. Under gjennomgår vi hvordan sentrale utviklingstrekk i samfunnet er beskrevet i henholdsvis Ludvigsen-utvalgets utredning, OECDs rapport «[Trends Shaping Education 2025](#)» og EUs arbeid med globale megatrender.

3.2 Ludvigsen-utvalget

NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole — Et kunnskapsgrunnlag* har følgende underoverskrifter i kapittel 8.1. Der beskriver utvalget sentrale utviklingstrekk av betydning for framtidige kompetansebehov (NOU 2014:7, 2014):

- Kunnskapssamfunnet
- Globalisering
- Individualisering
- Arbeidsliv
- Teknologi
- Demokrati og deltakelse
- Demografi og mangfold
- Miljø

3.3 OECDs rapport *Trends Shaping Education*

Rapporten "[Trends Shaping Education 2025](#)" fra OECD analyserer globale utviklingstrekk som påvirker utdanningssystemer over hele verden (OECD, 2025). Rapporten presenterer også ulike fremtidsscenarioer. Den tar for seg hele utdanningssystemet, og har dermed en bredere innfallsvinkel enn utvalgets mandat. OECD kategoriserer globale utviklingstrekk i følgende kategorier:

1. *Global konflikt og samarbeid*

Beskriver blant annet økende kostnader knyttet til geopolitiske spenninger og globale konflikter, demografiske endringer, endringer i global handel, energisikkerhet, globalt forskningssamarbeid og teknologisk innovasjon.

2. *Arbeid og framskritt*

Beskriver blant annet endringene arbeidsmarkedet gjennomgår som følge av teknologisk utvikling og «det grønne skiftet». OECD peker også på endringer i unges forhold til arbeidslivet, økende økonomisk og sosial ulikhet, endringer i forbruksmønstre og betydningen av digital teknologi for både arbeids- og samfunnsliv.

3. *«Voices and storytelling»*

Beskriver nedgangen i demokratisk deltakelse, økende mistillit til demokratiet, nye former for protest og meningsytringer, økende mangfold, populisme og polarisering, falske nyheter og desinformasjon.

4. «Bodies and minds»

Beskriver blant annet helsemessige utfordringer i samfunnet, og hvordan ny kunnskap og teknologi kan forbedre folkehelsen.

I tillegg til disse fire hovedtemaene, presenterer rapporten tre tverrgående temaer som samvirker med de andre utviklingstrekkene. Dette er teknologiutvikling («learning in an AI driven world»), bærekraftig utvikling («education on a fragile planet»), og sosial og økonomisk ulikhet («mind the gaps: inequality, fragmentation and polarisation»).

3.4 EUs arbeid med globale megatrender

EUs [Competence Centre on Foresight](#) har identifisert 14 globale megatrender som dekker et bredt spekter av områder som vil påvirke samfunnet på ulike måter. Disse megatrendene er:

1. Teknologiske endringer og «hyperconnectivity»
2. Økende knapphet på ressurser
3. Endringer i arbeidslivet
4. Sikkerhetspolitiske endringer
5. Klima- og miljøendringer
6. Urbanisering
7. Endringer i utdanningsbehov og former for læring
8. Økende sosiale forskjeller og ulikhet
9. Skifte i økonomisk makt fra vestlige land
10. Økt forbruk
11. Økt demografisk ubalanse (færre yngre, flere eldre)
12. Migrasjon og innvandring
13. Endringer i folkehelsen

EU beskriver dette som langsiktige drivkrefter som både kan ses i samfunnet i dag, og som vil fortsette å ha betydelig innflytelse i flere tiår fremover. Hvert tema er beskrevet nærmere her: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/tool/megatrends-hub_en

4. Forslag til foreløpig strukturering av utviklingstrekk

4.1 Innledning

I det følgende foreslår sekretariatet en innramming av utviklingstrekkene som kan legges til grunn for videre arbeid med å beskrive og analysere hvordan disse kan påvirke skolen. Vi har valgt å starte arbeidet med mer overordnede kategorier enn eksemplene vist over. Dette gir oss bedre rom til å fange opp relevante utviklingstrekk og endringer. Videre i arbeidet kan vi bearbeide kategoriene og gi dem mer beskrivende titler.

I det kommende arbeidet vil utvalget gå inn i flere sentrale temaer i kategoriene. Det er for eksempel allerede nevnt at vi bør utrede nærmere temaer som desinformasjon og kritisk tenkning, resultater i lesing og realfag, fysisk og psykisk helse, læringsteori etc. Vi vil også forsøke å tydeliggjøre forholdet mellom hva som er situasjonsbeskrivelsen i skolen, hva som er utviklingstrekk i samfunnet og hva som er drivkreftene bak utviklingen.

4.2 Politiske utviklingstrekk

Under denne overskriften kan utvalget beskrive og analysere hvordan *økt geopolitisk spenning og utfordringer for demokratiet som økt polarisering og lavere tillit til institusjoner* vil påvirke skolen framover.

Norge preges av den alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa som følge av Russlands angrepskrig mot Ukraina, krigen i Midtøsten, og en tilspisset global konkurranse og rivalisering mellom stormakter som USA og Kina om militær, politisk, økonomisk og teknologisk makt (Meld. St. 9 (2024-2025)). Den økte geopolitiske spenningen kan få betydning for alle samfunnsområder, inkludert skolesektoren.

Også i Norge faller tilliten til offentlige institusjoner, selv om det fortsatt er høy tillit i et internasjonalt perspektiv (DFØ, 2023). Samtidig er vilkårene for det offentlige ordskiftet, medvirkning, ytringsfrihet og fellesskap i endring. Desinformasjon og konspirasjonsteorier, økt polarisering og mindre tillit til demokratiske institusjoner og prosesser gjør at elevene i større grad må lære å håndtere usikkerhet, risiko og endring, og å ta kloke beslutninger i en verden med usikker og motstridende informasjon. Betydningen av algoritmer og sosiale medier for demokratiske institusjoner og valg er også en utvikling som former skolens oppdrag. Å ruste barn og unge til konstruktiv deltakelse i demokrati og samfunnsliv er en viktig del av skolens samfunnsoppdrag, og skolen som samfunnsinstitusjon har en viktig rolle i å bygge tillitt mellom mennesker og løfte de verdiene som knytter oss sammen.

Den internasjonale ICCS-undersøkelsen undersøker kunnskap om demokrati og holdninger til demokrati blant elever på 9. trinn. ICCS 2022 viser norske elever skårer bedre enn gjennomsnittet på kunnskapstesten i ICCS, men resultatene har gått betydelig tilbake siden forrige gang undersøkelsen ble gjennomført i 2016. Elevene støtter fremdeles opp om sentrale demokratiske verdier tilliten både til politiske institusjoner og folk flest, har økt betydelig siden 2016. I de andre ICCS-landene har tilliten jevnt over blitt redusert siden 2016. Norske elever skårer også høyest på skalaen, som måler tilfredshet med det politiske systemet i eget land, av samtlige land i ICCS.

4.3 Økonomiske og demografiske utviklingstrekk

Under denne overskriften kan utvalget beskrive og analysere hvordan *demografiske endringer, mindre økonomisk handlingsrom og økende sosiale forskjeller* vil påvirke skolen framover.

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 (Meld. St. 31 (2023-2024)). De demografiske endringene vil medføre at det blir færre barn i skolealder, men samtidig færre yrkesaktive og økt kamp om arbeidskraften. Generalistkommuneutvalget pekte på at demografiendringene er den største utfordringen for kommunesektoren framover (NOU 2023:9).

Veksten i den norske økonomien forventes å avta, og det forventes moderat vekst i verdiskapningen frem mot 2060, sammenlignet med de siste 50 årene (Meld. St. 31

(2023-2024)). Det økonomiske handlingsrommet for offentlig sektor påvirkes også av økt geopolitisk spenning, og økt prioritering av forsvarsbudsjettene. Dette har også betydning for skolens rammevilkår (Se bl.a. OECD, 2025).

Økende sosiale forskjeller kan også falle inn under denne overskriften. Sosiale forskjeller utfordrer både tilliten mellom folk, og tilliten til demokratiske institusjoner. Det har vært en jevn, men ikke markant, økning i inntektsulikhet i Norge siden 1980-tallet. Det har også vært en økning i formuesulikhet de siste 20-årene.¹ 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 (Helsedirektoratet, 2023).

4.4 Teknologiske utviklingstrekk

Under denne overskriften kan utvalget beskrive og analysere hvordan *ny teknologi og digitalisering* vil påvirke skolen framover. Den teknologiske utviklingen har stor betydning både for samfunnsutviklingen i stort, og for kompetansebehov i arbeidsmarkedet. Begge disse dimensjonene har betydning for skolens innhold, organisering og for skolen som samfunnsinstitusjon.

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 muligheter i undervisningen, samtidig som det digitale klasserommet stiller høye krav til at elevene må ta en mer aktiv rolle i egen læring (NOU 2024: 20, 2024, kap. 1.1.2).

Samtidig er ny teknologi og digitalisering et utviklingstrekk som kan påvirke alle de andre utviklingstrekkene som beskrives i dette notatet. Det kan derfor tenkes at utvalget vil strukturere dette annerledes når arbeidet har kommet lenger, for eksempel ved å presentere noen tverrgående trekk som påvirker og samvirker med alle de andre utviklingstrekkene, slik OECD gjør i sin rapport vist til i kapittel 3.3 over.

4.5 Sosiokulturelle utviklingstrekk

Under denne overskriften kan utvalget beskrive og analysere hvordan *endringer i barne- og ungdomstiden, folkehelse (fysisk og psykisk helse), økt individualisering, utenforskap og økt mangfold* vil påvirke skolen framover.

Ungdataundersøkelsene viser at de aller fleste barn og unge i Norge har et godt liv. De har nære venner og trives på skolen og i fritiden. De har gode oppvekstvilkår og høy livskvalitet. Samtidig gir enkelte utviklingstrekk grunn til bekymring. Mobbing og vold øker. Det er også en økning i andel elever som mistrives i skolen og som skulker. Selv om de fleste ungdommer er lovlydige, har andelen som rapporterer om nasking og hærverk økt. Det samme gjelder bruken av alkohol og narkotiske stoffer. Mye tyder på at avstanden mellom ungdom og foreldre (Generasjonskløften) er mindre for dagens ungdom enn den

¹ Gini-koeffisienten for formue var 0,62 i 1995 og 0,72 i 2016.

var for foreldregenerasjonen. Mange unge har et åpent forhold til foreldrene og er fornøyde med foreldrene.

Her kan utvalget også se nærmere på problemstillinger knyttet til barn og unges bruk av digitale og sosiale medier. Forskning tyder på at digitale medier blant annet kan være medvirkende til konsentrasjonsvansker, lærevansker og symptomer på hyperaktivitet og vanedannende atferd (NOU 2024: 20). Sosiale medier er i dag en integrert del av de fleste barn og unges hverdag. Samtidig kan sosiale medier være en arena for ekskludering og sosialt press.

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. Manglende mestring i skolen er blant de mest alvorlige risikofaktorene for ungdoms psykiske helse (Aase et al., 2022). Omfang av bekymringsfullt skolefravær og mobbing har økt, og det samme har diagnoser som ADHD og autisme. Dette gir utfordringer skolen må møte. Utvalget kan også se nærmere på spørsmål knyttet til fysisk aktivitet, som betydningen av fysisk aktivitet for læring og trivsel i skolen, og skolens rolle i forebyggende folkehelsearbeid.

Under denne overskriften kan utvalget også se på hvordan økt individualisering i samfunnet kan legge press på verdier som samhold, likhet, likeverd og solidaritet, og kan medføre at det blir mindre tid og ressurser å bruke på fellesskapet i skolen og i klasserommet. Som en del av dette, spiller også endringer i foreldrerollen inn, gjennom blant annet økte krav til individuell tilpasning og oppfølging.

Økt mangfold kan også sortere inn under denne overskriften. Krigen i Ukraina bidratt til den største flyktningstrømmen i Europa etter andre verdenskrig, og mange ukrainere fikk midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge fra 2022 (Steinkellner et al., 2023). Nivået på (netto) innvandring fremover er usikkert. 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 (Meld. St. 31 (2023-2024)). Økt mangfold påvirker skolens rammebetingelser, og hvordan skolen kan gi tilpasset opplæring til alle, og individuell tilrettelegging til elever som trenger det.

4.6 Juridiske og organisatoriske utviklingstrekk

Under denne overskriften kan utvalget beskrive og analysere hvordan *rettsliggjøring og endringer i styringsformer og styringskultur* vil påvirke skolen framover.

Rettsliggjøring, både i form av mer rettslig regulering og rettighetsfesting, og i form av økt oppmerksomhet og søkelys på elevers rettigheter, bidrar også til å forme skolens rammer og prioriteringer. Regulering av plikter og rettigheter er ressursdrivende. KS og generalistkommuneutvalget peker på at flere bemanningsnormer, kompetansekrav og individuelle rettigheter gjør at mange kommuner strever med å innfri rettigheter i lovverket og forventningene fra befolkningen (NOU 2023:9).

Rammebetingelsene for offentlig sektor påvirkes også av endringer i styringsformer og styringskultur. Her kan utvalget skrive om endringer i styringen av offentlig forvaltning og

komme inn på tema som New Public Management og tillitsreform. Det er nylig gjort en utredning av kvalitetsvurderingssystemet i skolen i NOU 2023: 27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling*, som kan være relevant å trekke inn i omtalen av endringer i styringen av skolen.

4.7 Miljømessige utviklingstrekk

Under denne overskriften kan utvalget beskrive og analysere hvordan *klimaendringene*, *klimarisiko* og *miljøspørsmål* vil påvirke skolen framover.

Klimaendringene vil kunne påvirke rammebetingelsene til skolen blant annet gjennom konsekvenser for det økonomiske handlingsrommet for offentlig sektor, demografiske endringer som følge av økt migrasjon, og endringer i kompetansebehov i arbeidslivet. I OECDs rapport pekes det i tillegg på at utdanningssektoren har en sentral rolle i å forme atferd og skape kollektiv handling og ferdigheter som kan støtte bærekraftige samfunn (OECD, 2025, s. 14) I Kunnskapsdepartementets strategi for utdanningsforskning (2025-2029) står det om dette temaet (Kunnskapsdepartementet, 2025):

«Det er behov for kunnskap om hvordan barnehage, skole og utdanning kan legge til rette for at barn og unge kan forstå grunnleggende dilemmaer knyttet til klimautfordringer og bærekraft, utvikle systemforståelse, kritisk tenkning og evne til etisk refleksjon. Det er behov for bedre forståelse av hvordan utdanningsinstitusjonene kan støtte barn og unge i å håndtere både hendelser og bekymringer knyttet til klimautfordringene, og samtidig ruste barn og unge til å lære, samarbeide og innovere i møte med kriser.»

5. Forslag til videre arbeid med utviklingstrekkene

Vi foreslår at utvalget tar utgangspunkt i den foreslåtte inndelingen av utviklingstrekk i det videre arbeidet, og at sekretariatet skriver utkast til utdypende tekst med utgangspunkt i denne strukturen som vi legger fram for utvalget.

Videre foreslår vi at utvalget fortsetter å se nærmere på sentrale utviklingstrekk på møtene framover, og analysere hvordan disse påvirker skolen. På møte nummer fire er planen at utvalget blant annet skal dykke dypere ned i temaene sosiale forskjeller, sosial utjevning og helhet i barn og unges hverdag. På møte nummer fem i Trondheim, vil et av temaene være læring og teknologi. Vi vil også ta med oss disse utviklingstrekkene som grunnlag for det videre arbeidet med scenarioer, jf. mandatets punkt om dette.

Spørsmål til refleksjon på tredje utvalgsmøte

- Mener utvalget at kategoriene vi foreslår kan brukes som utgangspunkt for det videre arbeidet?
- Har dere andre kommentarer og innspill til det videre arbeidet med utviklingstrekk?

Referanser

- DFØ. (2023). *Tilfredshet med det offentlige og tillit. En analyse av hvordan innbyggernes opplevelse av myndighetene henger sammen med tillit, basert på innbyggerundersøkelsen*. (DFØ-rapport 2023:6). DFØ.
https://dfo.no/sites/default/files/2023-08/Rapport-Tilfredshet-med-det-offentlige-og-tillit_0.pdf
- Helsedirektoratet. (2023). *Kunnskapsoppsummering om ulikheter i helse og livskvalitet i Norge siden 2014 – sammendrag*. Helsedirektoratet.
<https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kunnskapsoppsummering-om-ulikheter-i-helse-og-livskvalitet-i-norge-siden-2014--sammendrag>
- Kunnskapsdepartementet. (2025). *Nysgjerrighet, nytte og involvering – Strategi for utdanningsforskning 2025-2029*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nysgjerrighet-nytte-og-involvering/id3088241/>
- Meld. St. 9 (2024-2025). *Totalberedskapsmeldingen - Forberedt på kriser og krig*. J.-o. beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20242025/id3082364/?ch=1#kap1>
- Meld. St. 31 (2023-2024). *Perspektivmeldingen*. Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-31-20232024/id3049290/>
- NOU 2014:7. (2014). *Elevenes læring i fremtidens skole - Et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-7/id766593/>
- NOU 2023:9. (2023). *Generalistkommunesystemet - Likt ansvar - ulike forutsetninger*. K.-o. distriktsdepartement.
- NOU 2024: 20. (2024). *Deg digitale (i) livet. Balansert oppvekst i skjermenes tid*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-20/id3073644/>
- OECD. (2025). Trends Shaping Education 2025. <https://doi.org/10.1787/ee6587fd-en>
- Steinkellner, A., Krokedal, L. & Andresen, E. (2023). *Innvandrere og deres barn - en mangfoldig gruppe* (Innvandrere i Norge, Issue. SSB).
<https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/innvandrerne-og-deres-barn--en-mangfoldig-gruppe>
- Aase, H., Holt, T. & Helland, M. S. (2022). *Barn og unges helse: oppvekst og levekår* (Folkehelse rapporten - Helsetilstanden i Norge). Folkehelseinstituttet.
<https://www.fhi.no/he/folkehelse rapporten/samfunn/barn-oppvekst/?term=#om-oppvekst-levekr-og-helse>