

Mandat for offentlig utvalg som skal se på konsekvenser av barn og unges skjermbruk og foreslå tiltak (skjermbrukutvalget)

Bakgrunn

Det er behov for mer kunnskap om hvordan skjermbruk påvirker oppveksten til barn og unge. Blant annet trengs det kunnskap om hvilke konsekvenser skjermbruk har for barn og unges relasjoner til foreldre og venner, og for deres fritid, utdanning og sosiale deltagelse. Kunnskap om dette er viktig for å kunne sikre barn og unge en aktiv, deltagende og trygg oppvekst.

Barn og unges oppvekst påvirkes av de teknologiske endringene i hverdagen. Barn i alle aldre bruker tid på skjermaktiviteter, og mye av deres sosiale omgang, læring, underholdning, kreative utfoldelse, ytringer og demokratiske deltagelse foregår i ulike digitale kanaler. Ungdoms digitale mediebruk innebærer både positive og negative opplevelser og bruksområder. En økende bruk av digital teknologi både i fritiden og i skolen, som ble ekstra forsterket under koronapandemien, har gjort at mange er bekymret for hvordan barnas helse og livskvalitet påvirkes.

Debatten om en mulig sammenheng mellom økt skjermbruk, psykisk helse, ulike helseplager med mer, har økt i omfang og intensitet i 2023. Den offentlige debatten har blant annet trukket inn læringsutfordringer med skjermbruk, særlig knyttet til evnen til dybdelesing og hvordan elevene forberedes til høyere utdanning. Det har videre vært økt oppmerksomhet rundt sammenhenger mellom tidsbruk på for eksempel sosiale medier og psykisk helse. Det er stilt spørsmål om det er tidsbruken i seg selv som har eventuelle negative effekter, eller om det handler om hvordan ungdommene bruker digitale kanaler og sosiale medier, og hvor gamle barn og unge er. Dette gjør det vanskelig for foreldre, lærere og helsepersonell å gi råd og vurdere valg når det gjelder barns skjermbruk. Det gjør det også vanskelig for myndighetene å lage tiltak og regulering når det gjelder barn og unges skjermbruk. Det er derfor behov for mer kunnskap om hvilke sider ved bruken som har negativ påvirkning og hvilke som har positive effekter.

Formål med utredningen

Utvalget skal gi regjeringen et bedre kunnskapsgrunnlag om hvordan barn og unges skjermbruk i barnehage, skole og fritid påvirker helse, livskvalitet, læring og oppvekst. Videre skal utvalget, basert på kunnskapsgrunnlaget, gi innspill til politikkutvikling og gi råd om behovet for tiltak.

Med skjermbruk menes både tid foran skjerm, aktiviteter barn og unge gjør på skjermen og ulike typer innhold de blir eksponert for.

Et bedre kunnskapsgrunnlag

Utvalget skal vurdere eksisterende kunnskapsgrunnlag om hvordan barn og unges skjermbruk i barnehage, skole og fritid, påvirker helse, livskvalitet, læring og oppvekst. Der utvalget eventuelt finner kunnskapshull må det vurdere om de aktivt skal innhente ny kunnskap.

I arbeidet med kunnskapsgrunnlaget skal utvalget ta hensyn til at barn og unge er ulike, bruker ulike aktiviteter og medier på ulik måte og dermed påvirkes forskjellig. Utvalget bør derfor vurdere ulik bruk, konsekvenser og sårbarhet for barn og unge og hva som kjennetegner barn og unge som profiterer på slik bruk.

Videre er det ønskelig at utvalget om mulig kan finne kunnskapsgrunnlag som skiller mellom fritidsbruk og skolebruk, samt for eksempel mobiltelefon og andre typer digitale enheter. Konsekvenser av ny teknologi som generativ kunstig intelligens bør trekkes inn i utvalgets vurderinger.

Utvalget bør innhente kunnskap

- om barn og unges skjermbruk og deres fysiske aktivitet, søvn, øyehelse og muskel og skjelettplager.
- om barn og unges skjermbruk og deres psykiske helse, herunder avhengighet, om mulig i form av lettere psykiske plager til psykiske lidelser som for eksempel angst- og depressive lidelser.
- om barn og unges skjermbruk og deres kognitive ferdigheter, som konsentrasjon, hukommelse og arbeidsminne.
- om effekter av skjermbruk på barn og unges fysiske og psykiske helse kan sees i sammenheng med funn om læringsutfordringer.
- om, og eventuelt hvordan, skjermbruk påvirker leseferdigheter og evnen til dybdelesing direkte, og indirekte gjennom effekten på psykisk og fysisk helse.

Utvalget kan også selv vurdere andre tema utvalget mener er relevante for barn og unges skjermbruk og deres fysiske og psykiske helse, læring, livskvalitet og oppvekst, for eksempel om barn blir indirekte påvirket av foreldres skjermbruk i de første leveårene og konsekvenser dette har for tilknytning og utvikling.

En kunnskapsbasert politikktutvikling og gode råd

Der utvalget avdekker at særlige utfordringer er tilstrekkelig godt dokumentert skal utvalget foreslå tiltak eller gi råd om barn og unges skjermbruk i barnehage, skole og fritid. Utvalget kan også vurdere om tiltak er nødvendig for særlig sårbare barn ut ifra et føre-var-prinsipp. Tiltakene bør være tilpasset ulike aldersgrupper, skille mellom bruk av digitale verktøy i skolesammenheng og på fritiden og prioriteres i henhold til ulike risikoer.

Utvalget kan vurdere å foreslå tiltak i form av retningslinjer for barnehage- og skolesektoren, men i størst mulig grad innenfor gjeldende regelverk og med hensyn til ulike aldersgrupper.

Utvalgets forslag til tiltak bør bidra til å utvikle relevant og pålitelig vitenskapelig kunnskap om konsekvenser av skjermbruk, at identifiserte forskningshull tettes og til utvikling av god forskningsdesign på området. Utvalget bør i denne sammenheng bl.a. se hen til Medieskadelighetsutvalgets gjennomgang av eksisterende forskning.

Utvalget skal redegjøre for økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser av tiltaksforslagene. Utvalgets forslag til endringer og tiltak skal kunne realiseres innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Avgrensning

Med barn og unge menes aldersgruppen fram til 19 år. Utvalgets mandat omfatter i utgangspunktet ikke høyere utdanning, men kan omfatte ferske studenter, og kompetansen til voksne som arbeider med barn dersom dette er relevant for god tiltaksgjennomføring.

Utvalget skal ikke vurdere endringer i diagnostisering av medfødte lidelser som for eksempel nevroutviklingsforstyrrelser. Utvalget skal gjøre seg kjent med nyere kunnskapsoppsummeringer, som for eksempel GrunnDig-prosjektet eller Folkehelseinstituttets (FHI) arbeid om å se på de mest sannsynlige årsaksforklaringene til økningen i psykiske plager blant barn og unge, og ikke replisere slikt arbeid. Videre må utvalget gjøre seg kjent med, og bygge videre på, tidligere offentlige utvalg som Personvernkommisjonen (NOU 2022: 11), Medieskadelighetsutvalget (NOU 2021: 3) og Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 2022: 9). Regjeringen har nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe, som skal foreta en helhetlig gjennomgang av barns forbrukervern i digitale medier. Barne- og familiedepartementet leder denne gruppen og utvalget må gå i dialog med departementet om dette arbeidet.

Leveranse

Utvalget skal avgi sin innstilling i form av en offentlig utredning (NOU). Utvalget skal følge utredningsinstruksen og veileder for utvalgsarbeid i staten, herunder komme med forslag til alternative tiltak. Innstillingen skal leveres i to eller flere delrapporter (temanotatene og hovedinnstilling), som overleveres Kunnskapsdepartementet.

Utvalget skal jobbe åpent og transparent og innhente synspunkter utenfra som del av sitt arbeid. Barn og unge skal få alderstilpasset anledning til å medvirke til utvalgets arbeid, for eksempel gjennom et barnepanel. Det er viktig at barn og unge får medvirke fra et tidlig tidspunkt i prosessen og medvirkningen skal være god og reell. Utvalget skal også ha en referansegruppe som inkluderer representanter fra foreldre, skoleeiere, lærere, utdanningsinstitusjonene og sentrale aktører innen helse og oppvekst, og legge til rette for gode arenaer for utadrettet dialog. Videre må utvalget utveksle erfaringer med relevante miljøer nasjonalt og internasjonalt.

Utvalget skal selv vurdere behovet for å engasjere ytterligere ekspertise i arbeidet. Eventuelle rapporter utvalget bestiller som del av sitt arbeid skal være offentlig tilgjengelige for allmennheten, og bør primært publiseres fortløpende.

Utvalget skal ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet stiller et sekretariat til disposisjon for utvalget.

Utvalget skal levere en delrapport i form av 2-5 temanotater, som ikke inngår i NOU-serien, innen 15.12.2023. Temanotatene skal omtale kunnskapsgrunnlag som er særlig relevant for ungdom 5.-10. trinn, og er relevant som grunnlag for Kunnskapsdepartementets arbeid med en stortingsmelding om denne aldersgruppen i skolen. Temanotatene skal også omtale kunnskapsgrunnlag som er relevant for meldingsarbeidet med trygg digital oppvekst etter nærmere dialog med Barne- og familiedepartementet. Utvalgets endelige anbefalinger skal avleveres til Kunnskapsdepartementet innen 1.11. 2024.