

NOU

Norges offentlige utredninger **2026: 10**

Fellesskolen

Bærebjelken i framtidens samfunn



Norges offentlige utredninger 2026

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|---|
| 1. En bærekraftig kommunesektor
– Kommunekommisjonens første delutredning
<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i> | 7. Forsvarlighet, risiko og tillit
<i>Barne- og familiedepartementet</i> |
| 2. Politikk for nye generasjoner
<i>Barne- og familiedepartementet</i> | 8. Samarbeid og informasjonsdeling for å forebygge
kriminalitet
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> |
| 3. Straffeløpfølgesen av Viggo Kristiansen
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 9. Veien mot et bedre og mer forutsigbart
skattesystem
<i>Finansdepartementet</i> |
| 4. Kjernekraft i Norge?
<i>Energidepartementet</i> | 10. Fellesskolen
<i>Kunnskapsdepartementet</i> |
| 5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2026
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> | |
| 6. Den nye velferds kommunen
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | |

Fellesskolen

Bærebjelken i framtidens samfunn

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. november 2024.
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 11. august 2026.

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

Aksell AS

Til Kunnskapsdepartementet

Fellesskoleutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. november 2024 for å vurdere fellesskolens rolle i framtidens samfunn. Utvalget gir med dette sin utredning.

Arendal 11. august 2026

Bjørn Haugstad
Leder

Martin Eckhoff
Andresen

Omar Mekki

Oddny Judith Solheim

Kjerstin Askolt

Ida Maria Pinnerød

Astrid Strandbu

Henning Fjørtoft

Kamal Saaliti

Lene Tanggaard

Audun Brandt Lågøyr

Hilde Schjerven

Borghild
Lindhjem-Godal
Sekretariatsleder

Christin Oftebro Baum

Anne Borgersen

Tonje Skumsnes
Haugberg

Helle Kristin Jensen

Håkon Kavli

Martine Løkholm

Hallvard Thorsen

Innhold

Sammendrag		11	2.3.6	Veien videre for sannhet og forsoning	41
1	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	19	2.4	Skolen er samfunnsøkonomisk lønnsom	43
1.1	Utvalgets mandat og avgrensninger	19	2.5	Skolen bidrar til sosial mobilitet ...	44
1.1.1	Mandat	19	2.6	Fellesskolens formål oppnås i samarbeid med foreldrene	45
1.1.2	Utvalgets forståelse og avgrensninger av mandatet	21	2.6.1	Foreldrene er viktige for barnas skolegang	45
1.2	Utvalgets sammensetning	22	2.6.2	Samfunnsutviklingen påvirker samarbeidet mellom skole og hjem	47
1.3	Utvalgsmøter	23			
1.4	Involvering og medvirkning	24			
1.4.1	Utvalgets referansegrupper	24			
1.4.2	Møter med Sametinget	25	3	Fellesskolen er fellesskapende	49
1.4.3	Utvalgets nettside	25	3.1	Hva er fellesskolen?	49
1.4.4	Innspillmøter	25	3.2	Fellesskolen er verdt å bevare	57
1.4.5	Regionale dialogmøter	25	3.2.1	Innspill fra regionale dialogmøter	57
1.4.6	Involvering av barn og unge	26	3.2.2	Innspill fra elever og foreldre	57
1.4.7	Forskermøter	26	3.2.3	Innspill fra utvalgets referansegrupper	58
1.4.8	Andre møter	27			
1.5	Kunnskapsgrunnlaget utvalget bygger på	28			
Del I	Skolens mål og formål	29	Del II	Utviklingstrekk og resultater	61
2	Skolen er en bærebjelke i samfunnet	31	4	Utviklingstrekk som påvirker skolen	64
2.1	Skolens brede formål	31	4.1	Akselererende teknologiutvikling	64
2.1.1	Grunnloven og menneskerettighetene	32	4.1.1	Teknologiens rolle i kunnskaps-samfunnet	65
2.1.2	Formålsparagrafene	32	4.1.2	Oppmerksomhetsøkonomiens konsekvenser	65
2.1.3	Skolens samfunnsmandat	32	4.1.3	Kan teknologiutviklingen tøyles?	66
2.1.4	Danningsoppdraget er under press	36	4.1.4	Sosiale medier, kunstig intelligens og språkroboter	68
2.2	Hvordan skolens brede formål vokste fram	36	4.1.5	Hva betyr teknologiutviklingen for fellesskolen?	71
2.2.1	Skolen og allmenndannelsen	36	4.1.6	Fem sentrale risikoer ved sosiale medier, språkroboter og generativ KI i skolen	75
2.2.2	Særtrekk ved videregående opplæring	37	4.2	Demokrati under press og relativisering av kunnskap	76
2.2.3	Skolen har en viktig integrerende funksjon	38	4.2.1	Verden har blitt mer urolig og konfliktfylt	76
2.3	Skolen som redskap i fornorskningspolitikken	39	4.2.2	Færre og svakere demokratier	77
2.3.1	Misjon og opplæring	39	4.2.3	Relativisering av kunnskap	77
2.3.2	Skolen og fornorsknings-politikken	39	4.2.4	Det norske demokratiet er stabilt, men utfordres	79
2.3.3	Internatskolene	40			
2.3.4	Motstand og ny kurs etter krigen	40			
2.3.5	Samisk og kvensk/norskfinsk i dagens skole	41			

4.2.5	Hva betyr demokrati under press og relativisering av kunnskap for fellesskolen?	80	5.1.8	Sosioøkonomiske forskjeller har fått større betydning for læringsresultater	118
4.3	Demografiske endringer og offentlig sektor under press	82	5.1.9	Jenter presterer bedre enn gutter i nesten alle fag	118
4.3.1	En aldrende befolkning	83	5.2	Negativ utvikling i elevenes trivsel og skolemiljø	120
4.3.2	Kommuneøkonomien vris mot eldreomsorgen	84	5.3	Flere elever fullfører videregående opplæring	122
4.3.3	Innvandring, bosetting og integrering	86	5.4	Hvorfor har læringsresultatene gått ned?	123
4.3.4	Klimaendringer rammer kommunene	86	5.4.1	Økt bruk av digital teknologi er negativt for konsentrasjon	124
4.3.5	Hva betyr demografiske endringer og en presset offentlig sektor for fellesskolen?	87	5.4.2	Årsaker til negativ utvikling i leseresultater	125
4.4	Økt individualisering og svekkelse av fellesskap	89	5.4.3	Dårligere leseferdigheter påvirker resultatene i andre fag og ferdigheter	127
4.4.1	Økt frihet, flere rettigheter og valgmuligheter	90	5.4.4	Mindre motivasjon og mer negativt forhold til matematikk	127
4.4.2	Det moderne foreldreskapet	91	5.4.5	Pandemi og stengte skoler	128
4.4.3	Hva betyr økt individualisering og svekkelse av fellesskap for fellesskolen?	91	5.4.6	Den negative utviklingen i læringsmiljøet kan bidra til å forklare nedgangen i læringsresultater	128
4.5	Økt ulikhet og større mangfold	93			
4.5.1	Økende sosiale og økonomiske forskjeller	94	Del III	Forutsetninger for framtidens fellesskole	131
4.5.2	Økning i psykisk uhelse og diagnoser	94	6	Læring kan være krevende	134
4.5.3	Hva betyr økt ulikhet og større mangfold for fellesskolen?	96	6.1	Hva er læring?	134
4.6	Skolen må forberedes på økt omstillingstakt	99	6.2	Sentrale forutsetninger for læring i skolen	137
4.6.1	Årsaker til den økte omstillingstakten	99	6.2.1	De grunnleggende behovene må være dekket	137
4.6.2	Generasjonseffekter	100	6.2.2	Skolen må ta hensyn til elevenes naturlige modning og utvikling	137
4.7	Scenarioanalyse	101	6.2.3	Læring krever engasjement og aktiv deltakelse	138
5	Utvikling i elevenes trivsel og læringsresultater	113	6.2.4	Elevenes motivasjon og mestringstro er avgjørende for læring	138
5.1	Negativ utvikling i flere resultater	113	6.2.5	Elevmedvirkning fremmer motivasjon og trivsel	139
5.1.1	Leseresultatene går ned, og elevene leser mindre enn før	113	6.2.6	Læring på lag med hjernen	140
5.1.2	Matematikkresultatene går ned, og flere presterer på laveste nivå	115	6.2.7	God undervisning og et trygt læringsmiljø	141
5.1.3	Svakere resultater i naturfag	116	6.2.8	Lek er grunnleggende for barns utvikling og læring	142
5.1.4	Kunnskap om demokrati går ned	116	6.2.9	Gode fysiske rammevilkår for læring	142
5.1.5	For mange elever har svake digitale ferdigheter	117	7	Skolens innhold må legges til rette for danning og utdanning	144
5.1.6	Bedre ferdigheter i engelsk	117	7.1	Læreplanverket	144
5.1.7	Voksne presterer godt i lesing og matematikk sammenlignet med andre land	117			

7.1.1	Fag og ferdigheter	144	7.9.1	Fleksibilitet i fag- og timefordelingen i grunnskolen	166
7.1.2	Kompetanse i fagene	145	7.9.2	Alternative opplæringsarenaer og skolesupplerende tiltak	167
7.1.3	Evalueringen av fagfornyelsen	147	7.10	Den videregående fellesskolen	167
7.1.4	Ulike læreplanmodeller	149	7.10.1	Flere valgmuligheter og mer differensiering i videregående	168
7.2	Vurdering	149	7.10.2	Overgang til og gjennomføring av videregående opplæring	168
7.2.1	Hva sier forskning om ulike vurderingssystemer?	150	7.10.3	Nytt rammeverk for innhold og struktur i videregående opplæring	169
7.2.2	Om undervisvurdering	150	8	Skolen er kompleks	170
7.2.3	Om sluttvurdering	151	8.1	Skolens oppdrag er komplekst	170
7.2.4	Vurdering og kunstig intelligens	152	8.2	Ansvarsfordeling og samarbeid mellom aktørene i skolen	171
7.3	Elevenes sosioemosjonelle utvikling	152	8.3	Skolekvalitet og kvalitetsbegrepet	173
7.3.1	Hva sier forskningen om elevens sosiale og emosjonelle utvikling?	153	8.4	Polarisering og pendelsvingninger i skolepolitiske debatter	175
7.3.2	Å legge til rette for sosial og emosjonell utvikling er en viktig del av skolens oppdrag	153	8.5	Hvordan styre, lede og utvikle framtidens fellesskole?	177
7.4	Et trygt og godt skolemiljø	154	9	Kommunene er ulike	180
7.4.1	Et trygt og godt skolemiljø er viktig for trivsel, utvikling, læring og felleskap	154	9.1	Statens styring av kommunene	180
7.4.2	Mange skolemiljøsaker meldes til statsforvalteren	155	9.1.1	Økonomisk og juridisk ramme- styring som hovedprinsipp	180
7.5	Læremidler	156	9.1.2	Styring gjennom veiledning og støttesystemer	181
7.6	Lesing og leseopplæring	157	9.2	Kommunens helhetlige ansvar for skolen	182
7.6.1	Å kunne lese er å skape mening fra tekst	157	9.3	Statsforvalteren er et bindeledd mellom kommuner og nasjonale myndigheter	183
7.6.2	Begynneropplæring i lesing	157	9.4	Økonomiske og strukturelle rammer for kommunenes skoleansvar	183
7.6.3	Leseopplæringen foregår i flere fag og gjennom hele skoleløpet	158	9.4.1	Betydelige og økende kostnader til skole	184
7.6.4	Intensive tiltak for elever som strever med lesing	159	9.4.2	Skolestrukturen i kommunen har stor betydning for kostnaden per elev	186
7.7	Matematikk og matematikkopplæring	159	9.4.3	Elevtallet er på vei ned etter en periode med svak vekst	187
7.7.1	Matematikkfaget handler både om beregning og forståelse	160	9.4.4	Skolenedleggelser som svar på fallende elevtall i kommunen	188
7.7.2	Begynneropplæringen i matematikk	161	9.4.5	Flere elever går på private skoler	190
7.7.3	Kognisjon, metakognisjon og selvregulering i matematikkfaget	162	9.5	Betydelig variasjon i kommunens bruk av ukvalifiserte i undervisningsstillinger	191
7.7.4	Dybdelæring i matematikkfaget ...	162	9.6	Er det riktig å si at Norge bruker mest penger på skole i OECD?	192
7.8	Praktiske og estetiske fag	163			
7.8.1	Evaluering av de praktiske og estetiske fagene i fagfornyelsen	164			
7.8.2	De praktiske og estetiske fagene er viktige i fag i fellesskolen	164			
7.8.3	Timetall i praktiske og estetiske fag	165			
7.8.4	Kompetanse hos lærere i praktiske og estetiske fag	166			
7.9	Fleksibilitet og skolesupplerende tiltak	166			

10	En sterk lærerprofesjon og profesjonell skoleledelse er avgjørende	194	11.2.5	Utvalgets forslag om en mer helhetlig skoledag for de yngste	237
10.1	Den viktige lærerprofesjonen	194	11.3	Bedre støtte til vurderingsarbeidet i skolen	238
10.1.1	Hvorfor er lærerprofesjonen sentral?	194	11.3.1	Vurderingsarbeidet i skolen	238
10.1.2	Hva kjennetegner profesjoner generelt?	195	11.3.2	Underveis- og standpunkt-vurdering i lys av kunstig intelligens	238
10.1.3	Hva kjennetegner lærerprofesjonen spesielt?	196	11.3.3	Tidligere utredning av eksamen	239
10.1.4	Hvorfor er lærerutdanningene så viktige?	202	11.3.4	Utvalgets forslag for å styrke vurderingsarbeidet	239
10.1.5	Hvordan rekruttere nok kompetente lærere?	206	11.4	Styrke lærernes kompetanse i møte med teknologisk utvikling	239
10.1.6	Hvordan er det å jobbe som lærer i dag?	209	11.4.1	Et felles nasjonalt løft for å styrke lærernes kompetanse i møte med teknologisk utvikling	239
10.1.7	Positive profesjonaliseringsprosesser og vedvarende utfordringer	212	11.4.2	Utvalgets forslag for å styrke lærernes kompetanse i møte med teknologisk utvikling	240
10.2	Profesjonell skoleledelse	213	11.5	Fremme elevenes læring og digitale dømmekraft	241
10.2.1	God skoleledelse gir bedre skolerresultater	213	11.5.1	Elevenes læring og digitale dømmekraft	241
10.2.2	Skolelederrollen har blitt mer krevende	213	11.5.2	Utvalgets forslag om elevenes læring og digitale dømmekraft	241
10.3	Andre ansatte som jobber med elever, både i og utenfor skolen	215	11.6	Øke kvaliteten på og tilgangen til læremidler	242
10.3.1	Andre ansatte i elevrettet arbeid i skolen	216	11.6.1	Fellesskolen er avhengig av læremidler av høy kvalitet	242
10.3.2	Profesjonelle aktører omkring skolen	219	11.6.2	Utvalgets forslag om læremidler	244
Del IV	Utvalgets vurderinger og forslag	223	11.7	Et trygt og godt skolemiljø	244
11	Hvordan styrke elevenes læring og utvikling?	226	11.7.1	Et inkluderende miljø å lære, trives og utvikle seg i	244
11.1	Læreplanverket må bli et bedre verktøy for lærerne	227	11.7.2	Utvalgets forslag om elevenes skolemiljø	245
11.1.1	Fagfornyelsen, evalueringen og veien videre	227	11.8	Tilpasset opplæring	245
11.1.2	Behov for endringer i dagens læreplaner	229	11.8.1	Tilpasset opplæring og pedagogisk differensiering	245
11.1.3	Utvalgets forslag om læreplanverket	231	11.8.2	Utnytte det eksisterende handlingsrommet bedre	246
11.2	En mer helhetlig skoledag for de yngste	232	11.8.3	Utvalgets forslag om tilpasset opplæring	247
11.2.1	Skoledagen må tilpasses barns utvikling	232	11.9	Styrke leseopplæringen	247
11.2.2	Helhet og sammenheng i elevenes utdanningsløp	233	11.9.1	Lesing er avgjørende for utvikling og læring	247
11.2.3	En ny, helhetlig læreplan for 1. og 2. trinn	233	11.9.2	En helhetlig og langsiktig satsing på lesing	249
11.2.4	Økt kvalitet på SFO og en mer helhetlig skoledag	235	11.9.3	Utvalgets forslag om lesing	250
			11.10	Styrke matematikkfaget i skolen	250

11.10.1	En helhetlig og langsiktig satsing på matematikk	251	12.2.3	Kompetansetilbudet til skolelederne bør styrkes	283
11.10.2	Utvalgets forslag om matematikk	252	12.2.4	Utvalgets forslag om profesjonell og god skoleledelse	283
11.11	Styrke demokratiopplæringen i skolen	253	12.3	Samarbeid med andre ansatte i skolen	284
11.11.1	Satsing på demokratiopplæringen i skolen	253	12.3.1	Alle ansatte skal støtte opp om skolens samfunnsoppdrag	284
11.11.2	Utvalgets forslag for bedre demokratiopplæring	255	12.3.2	Utvalgets forslag om samarbeid med ansatte i skolen	285
11.12	Styrke praktiske og estetiske fag	255	13	Hvordan styrke fellesskolens rolle i samfunnet?	286
11.12.1	Praktiske og estetiske fag i framtidens fellesskole	255	13.1	Langsiktig prioritering av ressurser til skolen	287
11.12.2	Omprioritere timer til musikk og mat og helse	256	13.1.1	Risiko for lokal underinvestering i skole	288
11.12.3	Styrke kroppsøvingsfaget	256	13.1.2	Tre gode grunner til å prioritere ressurser til skolen	290
11.12.4	Kompetanseutvikling og kompetansekrav	256	13.1.3	Spesielt om lærernormen	292
11.12.5	Støtte til utstyr og rom	257	13.1.4	Utvalgets forslag om prioritering av ressurser til skolen	295
11.12.6	Utvalgets forslag om praktiske og estetiske fag	257	13.2	Skolens samarbeid med foreldrene	300
11.13	En god videregående opplæring for alle	257	13.2.1	Et godt, tillitsfullt og gjensidig samarbeid	300
11.13.1	Den viktige overgangen	257	13.2.2	Utvalgets forslag om samarbeid med foreldrene	302
11.13.2	Flere må mestre og fullføre videregående opplæring	258	13.3	Skolens helsefremmende og forebyggende funksjon	302
11.13.3	Økt fleksibilitet	259	13.3.1	Skolen er ikke alene	303
11.13.4	Utvalgets forslag om videregående opplæring	259	13.3.2	Skolen har et selvstendig ansvar	304
12	Hvordan sikre en demokratisk styrt og profesjonelt drevet fellesskole?	260	13.3.3	Skolen er en av flere helsefremmende og forebyggende fellesskapsarenaer	306
12.1	En kompetent lærerprofesjon	260	13.3.4	Utvalgets anbefalinger og forslag om skolens forebyggende funksjon	307
12.1.1	Fremragende lærerutdanning på masternivå	263	13.4	Samarbeidet mellom skolen og den organiserte fritiden	309
12.1.2	Regulering av profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere	268	13.4.1	Gjensidig samarbeid til barn og unges beste	309
12.1.3	Kontinuerlig kompetanseutvikling gjennom yrkeslivet	270	13.4.2	Samarbeid med frivilligheten	310
12.1.4	Spesialisering gjennom en ordning for utviklingslærere	271	13.4.3	Samarbeid med idretten	311
12.1.5	Kompetansekrav for lærere	274	13.4.4	Samarbeid med kulturlivet	311
12.1.6	Skolen som en attraktiv arbeidsplass	278	13.4.5	Utvalgets anbefalinger om samarbeid med den organiserte fritiden	312
12.1.7	Utvalgets forslag om en kompetent lærerprofesjon	279	13.5	Framtidige endringer i skolestrukturen	312
12.2	Profesjonell skoleledelse	281	13.5.1	Krevende vurderinger om skolestruktur	312
12.2.1	Styrke systemet rundt skolelederne	281			
12.2.2	Statsforvalterens støtte til kommuner, fylkeskommuner og skoleledere	282			

13.5.2	Utvalgets anbefalinger og forslag knyttet til endringer i skolestruktur	313	14.1.6	Styrke leseopplæringen	324
13.6	Skolens forberedelse til videre utdanning og arbeid	315	14.1.7	Styrke matematikkopplæringen ...	324
13.6.1	Framtidens kompetansebehov	315	14.1.8	Styrke demokratiopplæringen	324
13.6.2	Lengden på opplæringsløpet bør beholdes som i dag	316	14.1.9	Styrke praktiske og estetiske fag	324
13.6.3	Samarbeid med arbeidslivet	317	14.1.10	Styrke kroppsøvfingsfaget	324
13.6.4	Utvalgets anbefalinger om et styrket samarbeid med arbeidslivet	318	14.2	Utvalgets forslag om en profesjonelt drevet fellesskole	324
13.6.5	Skolens sertifiseringsfunksjon i framtiden	319	14.2.1	Finansiering av lærer-utdanningene	324
13.6.6	Utvalgets anbefalinger om en styrket sertifiseringsfunksjon	320	14.2.2	Samarbeid mellom lærer-utdanningene og skolene	325
13.7	Avsluttende betraktning	320	14.2.3	Innføre en introduksjonsordning for nyutdannede lærere	325
14	Økonomiske og administrative konsekvenser	321	14.2.4	Kontinuerlig kompetanse-utvikling for lærere gjennom yrkeslivet	325
14.1	Konsekvenser av utvalgets forslag om å styrke elevenes læring og utvikling	321	14.2.5	Spesialisering gjennom en ordning med utviklingslærere	325
14.1.1	Endringer i læreplanverket	321	14.2.6	Kompetansekrav for lærere	326
14.1.2	En mer helhetlig skoledag for de yngste elevene	322	14.2.7	Styrke kontaktlærerrollen	326
14.1.3	Bedre støtte til vurderingsarbeidet i skolen	323	14.2.8	Profesjonell skoleledelse	326
14.1.4	Etablere et nasjonalt program for digital læring og dannning	323	14.2.9	Ekstern utredning av forholdet mellom regelverk og praksis	326
14.1.5	Øke kvaliteten på og tilgangen til læremidler	323	14.3	Utvalgets forslag om å styrke fellesskolens rolle i samfunnet	327
			14.3.1	Langsiktig prioritering av ressurser til skolen	327
			Litteraturliste	328	

Sammendrag

Fellesskolen er en bærebjelke

Fellesskolen er en bærebjelke for det norske demokratiet og velferdssamfunnet. Det er derfor høye ambisjoner og forventninger til skolen. Elevene skal utvikle seg som frie, selvstendige og ansvarlige individer. Elevene skal lære å forstå seg selv og menneskene rundt seg, slik at de kan delta og bidra aktivt i samfunnet. De skal også utvikle den faglige kompetansen de trenger for å delta videre i utdanning og arbeidsliv. Dette er skolens brede dannings- og utdanningsoppdrag.

Vi må bevare og videreutvikle fellesskolen for framtiden. Fellesskolen skal gi likeverdig opplæring til alle elever og ha et inkluderende, trygt og godt skolemiljø. Den er en mangfoldig møteplass og virker samlende i lokalmiljøet. En sterk fellesskole formidler felles verdier som bygger felles referanserammer. Fellesskolen er en forutsetning for demokratiets framtid, og den er en samfunnsøkonomisk svært lønnsom investering.

Denne bærebjelken kan briste dersom vi fortsetter å laste på den uten å samtidig gi den nødvendige forsterkninger.

Fellesskolen strever med det doble oppdraget

Stadig flere elever går ut av skolen med et ferdighetsnivå som ikke forbereder dem godt nok på deltakelse i samfunnsliv og arbeidsliv.

Målbare resultater for elevenes læring i skolen har de siste 25 årene vært preget av både framgang og motgang. Etter det såkalte *Pisa-sjokket* i 2001, gikk resultatene målt på PISA, TIMSS og PIRLS ytterligere ned, fulgt av et tiår med positiv utvikling i resultatene. Fra 2016 pekte trenden igjen nedover. Den negative utviklingen gjelder også kunnskap om demokrati, som måles gjennom ICCS. Analysen av disse målingene utdypes og nyanseres i utredningen.

Samtidig som læringsresultatene har gått ned, har utvalget fått tydelige tilbakemeldinger fra mange hold om at også skolens danningsoppdrag er under press.

Lærere og skoleledere rapporterer om økte utfordringer i klasserommene knyttet til uro, lavere konsentrasjonsevne, vanskeligere diskusjonsklima, og at mange elever er mindre motivert for skole og læring. Selv om de fleste elever trives godt i skolen, viser tall fra Elevundersøkelsen en nedgang i trivsel fra 2017 til 2023. Fraværs-tallene er også i negativ utvikling.

Lærere og skoleledere opplever at kravene og forventningene til hvilke utfordringer og oppgaver de skal løse har økt, uten at skolen er tilført tilsvarende ressurser.

Utvalget mener at de fallende læringsresultatene og den negative utviklingen i trivsel ikke kan forklares med at skolene gjør en dårligere jobb. Derimot har forutsetningene for å gjennomføre samfunnsoppdraget endret seg raskt som følge av utviklingstrekk i samfunnet.

Fellesskolen utfordres av tunge utviklingstrekk i samfunnet

Verden har på kort tid forandret seg på måter vi ikke hadde forutsett. Norge har gått fra en tilstand av dyp fred og framtidsoptimisme til krigsfrykt og bekymring for framtiden. I denne utredningen beskriver vi fem utviklingstrekk som i økende grad vil påvirke skolen. Disse er:

- akselererende teknologiutvikling
- demokrati under press og relativisering av kunnskap
- demografiske endringer og offentlig sektor under press
- økt individualisering og svekkelse av fellesskap
- økt ulikhet og større mangfold

Alle disse utviklingstrekkene er med på å endre fellesskolens forutsetninger for å utføre sitt samfunnsoppdrag. Fellesskolen må styrkes som motvekt til disse utviklingstrekkene, både for å kunne snu de negative resultatene og for å ivareta det brede samfunnsmandatet også i framtiden.

Ny teknologi endrer måten vi forholder oss til hverandre på, tenker og reagerer. Ingen kan med

sikkerhet si hvilke konsekvenser kunstig intelligens (KI) vil ha for framtidens arbeidsliv, samfunnsliv og demokrati. Det som *er* sikkert, er at vi står overfor teknologier med kraft til å endre samfunnet på helt grunnleggende måter, og at endringene skjer mye raskere enn det vi kjenner til fra andre historiske teknologiskifter.

Teknologiutviklingen påvirker allerede skolen på flere måter. Konsentrasjon og utholdenhet er sentrale for læring. Disse egenskapene svekkes av oppmerksomhetsøkonomien og en akselererende teknologiutvikling. Når skjerm og algorit mestyrte medier tar stadig mer tid og søvn, påvirker det elevenes læring og utvikling. Videre er det avdekket betydelige risikoer knyttet til bruk av språkroboter, sosiale medier og generativ KI, som kognitiv latskap, svekket konsentrasjon, svekket evne til kritisk tenkning og forsterkning av fordommer.

Digitale læringsressurser blir også et problem for elevenes læring dersom de virker forstyrrende og ikke er tilpasset aldersgruppen. Bruk av digitale læringsressurser i skolen krever kunnskaper, ferdigheter og et tydelig formål. Læringsressurser med høy underholdningsverdi kan gi kortsiktig begeistring, men samtidig underminere pågangsmot og evnen til konsentrasjon.

Teknologiutviklingen er tett sammenvevd med en utvikling der demokratiet settes under press og kunnskap relativiseres. Tiltro til tradisjonelle formidlere av informasjon og kunnskap, som skolen, redaktørstyrte medier, forskere og fagekspert er, blir svekket i møte med desinformasjon, manipulasjon, ekkokamre, polarisering og en aggressiv oppmerksomhetsøkonomi. Når kunnskap relativiseres svekkes tilliten, og vårt demokratiske levesett utfordres. Målinger av tillit i Norge viser allerede en negativ utvikling. Relativisering av kunnskap setter demokratiet under press, og endrer debattklimaet i samfunnet. Dette gjør skolens demokratioppdrag enda viktigere, men også vanskeligere, og det merkes allerede i klasserommene.

Demografisk utvikling med fallende elevtall vil fortsette å presse skoleøkonomien. Samtidig står vi foran store endringer i alderssammensetningen av befolkningen, som vil medføre en kraftig omfordeling av kommunenes ressurser for å kunne ivareta et økende omsorgs- og pleiebehov. Det er allerede krevende for kommunene å prioritere skolen, og dette vil bli enda mer krevende framover.

Det er en utstrakt bekymring for at fellesskap forvitrer som følge av negativ individualisering, hvor hensynet til meg og mitt går på bekostning

av det vi har sammen. Lærere og skoleledere rapporterer om at de negative effektene i skolen allerede er betydelige.

De sosiale og økonomiske forskjellene øker i et av verdens mest egalitære land, hvor verdier som tillit, likestilling og likeverd har stått og står høyt. Sosioøkonomisk bakgrunn får økende betydning for hvordan elever gjør det i skolen.

Norge har blitt til et mer mangfoldig samfunn langs flere dimensjoner. Dette har både beriket og utfordret fellesskapet. En mer mangfoldig sammensetning av elevene endrer forutsetningene for å gi tilpasset opplæring.

Alle disse utviklingstrekkene vil fortsette å endre det norske samfunnet og fellesskolen i årene som kommer, og de vil påvirke skolen og skolens mulighet til å danne og utdanne framtidens elever. Utvalget mener disse utviklingstrekkene er en forklaring på den negative utviklingen i skolerultatene.

Fellesskolen kan bevares og forsterkes

Det er ikke mangel på tiltak og reformer som har vært skolens problem. Summen av isolert sett godt begrunnede reformer og tiltak kan ha overbelastet skolens kapasitet for endring. For at skolen skal lykkes i framtiden, må politikere, myndigheter og andre med makt over skolen ta hensyn til noen sentrale forutsetninger:

- Skolen er kompleks og må styres og utvikles deretter. Fellesskolen har et ambisiøst oppdrag, og det er ingen enkel sammenheng mellom tiltak og resultater. Elevenes læring, utvikling, trivsel og danning påvirkes av en rekke forhold som ligger utenfor skolens og lærernes kontroll.
- Endringer i skolen må ta hensyn til at læring kan være krevende. Dette handler blant annet om nevrologiske prosesser i hjernen, sosialt samspill og psykisk og fysisk utholdenhet. Læring krever både deltakelse, innsats og restitusjon, og særlig for de yngste må skoledagen veksle mellom faglig læring, lek og fysisk aktivitet. Forskningsbasert kunnskap om hvordan læring skjer må i større grad ligge til grunn for hvordan skolen organiseres og utvikles.
- Lærere, skoleledere og andre ansatte som utgjør kjernevirksomheten i skolen, må få handlingsrom og gode betingelser til å utvikle skolen innenfra. En sterk lærerprofesjon og profesjonell skoleledelse er avgjørende for å snu negative resultater og utvikle en skole som både danner og utdanner. Fellesskolen må være demokratisk styrt og profesjonelt drevet.

- Lærer- og skolelederorganisasjonene, kommuner og fylkeskommuner, nasjonale myndigheter og lærerutdannerne er profesjonelle parter i skolen. Disse har ulike roller og interesser, men et felles ansvar for å samarbeide om å skape en god skole for elevene. De må lykkes med dette samarbeidet.
- Kommuner og fylkeskommuner i alle deler av landet har ulike forutsetninger og betingelser for å gi en likeverdig opplæring. For å lykkes med endringer i skolen, er det viktig at nasjonale myndigheter tar hensyn til ulikhetene mellom kommunene.
- Skolen må ha et innhold som legger godt til rette for danning og utdanning. Innholdet må rammes inn av et læreplanverk som gir tydelig retning, god støtte og stort handlingsrom. For å snu negative resultater må dannelsesoppdraget løftes, og enkelte fag og ferdigheter styrkes.

Utvalgets forslag til tiltak

Fellesskolen må ivareta et bredt mandat om å danne og utdanne. Det er risiko for at dannelsesoppdraget fortreges når skolen strever med utdanningsoppdraget. En klar satsing på dannelsesoppdraget er vesentlig for å møte utviklingstrekkene i framtiden.

Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal bidra til å snu de negative resultatene og styrke fellesskolen i framtiden.

På den ene siden påkaller utviklingstrekkene i samfunnet og situasjonen i skolen endringer. På den andre siden trenger skolen forutsigbarhet og arbeidsro for å kunne utvikle kvaliteten. Utvalget har derfor vektlagt tiltak for å styrke skolens kapasitet.

Utvalget ser at det er flere uløselige dilemmaer knyttet til utvikling av skolen, som like fullt må håndteres. Det handler blant annet om spenninger mellom likhet og likeverd, lokalt handlingsrom og felles løsninger, ønske om endring og nødvendigheten av tid til å la tiltak få virke.

Utvalget har hatt en helhetlig tilnærming til tiltakene som utdypes i utredningens del 4. Ingen enkelttiltak kan løse alt. Det er summen av tiltak gjennomført i riktig tempo som vil utgjøre en forskjell.

Vi har vurdert tiltak som handler om

- skolens innhold og hva elevene skal lære
- lærerprofesjonen og profesjonell skoleledelse
- skolen som samfunnsinstitusjon

Skolens innhold og hva elevene skal lære, er tema mange er opptatt av og har meninger om. Læreplanverket beskriver skolens innhold. Utvalget foreslår noen endringer i dagens læreplanverk slik at det blir et bedre verktøy for lærerne og forsterker intensjonene som lå bak fagfornyelsen.

Utvalget beskriver også konkrete tiltak for å styrke spesielle områder. Det handler blant annet om vurderingspraksis, læremidler, danning, teknologi, digital dømmekraft og elevenes sosioemasjonelle utvikling. Det handler også om å styrke noen fag og fagområder, som lesing, matematikk, demokrati, praktiske og estetiske fag og fysisk aktivitet.

Utvalget har vært spesielt opptatt av de yngste elevene, i erkjennelse av at en god start på skoleløpet er det viktigste vi kan bidra med for at resten av skolegangen skal gå bra. Utvalget foreslår flere tiltak som vil skape en mer helhetlig og variert skoledag tilpasset de yngste elevene.

Lærerprofesjonen og en profesjonell skoleledelse er en grunnleggende forutsetning for at skolen skal lykkes med oppdraget. Utvalget foreslår en rekke tiltak som skal styrke lærerprofesjonen i framtiden. Dette arbeidet må i hovedsak gjennomføres av profesjonen selv. Samtidig har myndighetene ansvar for å legge gode rammer for utviklingen av lærerprofesjonen. Utvalget mener blant annet det er nødvendig å stille strengere kompetansekrav for ansettelse i lærerstillinger, å regulere at alle nyutdannede lærere skal få veiledning og å styrke kontaktlærerrollen.

Skolelederne må få bedre vilkår for å utføre oppdraget de er satt til, og det må legges bedre til rette for at skolelederne kan bruke mer tid til å lede og støtte det pedagogiske arbeidet på skolen. For å lykkes med dette må systemet rundt skolelederne styrkes, og skoleledernes utfordringer må anerkjennes. Det må også satses mer på kompetanseutvikling for skolelederne.

Fellesskolen er en viktig samfunnsinstitusjon, og investeringene i skolen må samsvare med samfunnets forventninger til hva skolen skal bidra med. Forventningene om en likeverdig opplæring i framtidens fellesskole krever en langsiktig prioritering av ressurser til skolen. Den demografiske utviklingen og presset på offentlige ressurser øker risikoen for at skoleøkonomien nedprioriteres. Utvalget foreslår tiltak som kan redusere denne risikoen. Vi foreslår at staten finner en måte å ta hensyn til forskjellen mellom gjennomsnittlige og marginale kostnader per elev når kommunenes midler trekkes som følge av fallende elevtall. Vi foreslår å utrede en ny ressursnorm for grunnskolen, og å beholde en justert versjon av

lærernormen inntil en slik ressursnorm er på plass. En god skoleøkonomi er grunnleggende for at utvalgets øvrige forslag til tiltak skal kunne gjennomføres.

Felleskolen har en helsefremmende og forebyggende funksjon i samfunnet. Skolen står ikke alene i dette arbeidet. Både foreldre, barnehage, helsestasjonen, andre velferdstjenester, frivilligheten og arbeidslivet skal være med på å støtte opp om et helhetlig oppvekst- og folkehelseperspektiv.

Med de forbehold og forutsetninger vi viser i utredningen, summerer forslagene seg til i overkant av 4 mrd. kroner. Norge vil bruke omtrent 166 mrd. på grunnskole og videregående opplæring i 2026. Utvalgets forslag innebærer i så måte en vekst på omkring 3 prosent, eller omtrent 4 500 – 5 000 kr ekstra pr elev i grunnopplæringen.

Samlet oversikt over utvalgets tiltak

Kapittel 11: Hvordan styrke elevenes læring og utvikling?

Læreplanverket må bli et bedre verktøy for lærerne

Utvalget foreslår å

- gjøre dagens læreplaner til bedre og tydeligere verktøy for lærerne, blant annet ved å tydeliggjøre kjerneelementene og det faglige innholdet og gjøre mer av læreplanene trinnrelevante.
- innføre *Mål for undervisningen*, for å tydeliggjøre at undervisning også innebærer arbeid og aktiviteter som ikke skal vurderes individuelt. Mål for undervisningen skal også styrke verdiløftet og arbeidet med sosioemosjonell utvikling. Disse tekstene skal være trinnrelevante
- bygge læreplanene over samme mal som i dag, men med noen endringer:
 - Om faget* skal inneholde Fagets relevans og sentrale verdier, Kjerneelementer, Tverrfaglige temaer og Grunnleggende ferdigheter. Tekstene skal være trinnrelevante
 - Mål for undervisningen* (ny del). Tekstene skal være trinnrelevante
 - Kompetansemål og vurdering* Som i dag, men med nødvendige justeringer
- utvikle alderstilpasset støtte og veiledningsmateriell for systematisk arbeid med elevenes sosiale læring og utvikling i fagene

- sikre at nye omfattende læreplanprosesser ivaretar god involvering og fellesskolens brede mandat

En mer helhetlig skoledag for de yngste

Utvalget foreslår å

- innføre en ny læreplan for 1. og 2. trinn, der innholdet i dagens fag ses i en helhetlig sammenheng og fag- og timefordelingen løses opp
- utvikle støtte til implementering av den nye læreplanen
- integrere 12 timer SFO i uka i en mer helhetlig skoledag for 1. og 2. trinn
- innføre krav om pedagogisk kompetanse for leder av SFO
- styrke kompetanseutviklingen for ansatte i SFO, både gjennom kollektive og individuelle kompetansetiltak

Bedre støtte til vurderingsarbeidet i skolen

Utvalget foreslår å

- sette ned en arbeidsgruppe bestående av representanter for lærerne og forskere, som skal se på veien videre for undervis- og standpunktutvikling, i lys av utfordringer med kunstig intelligens
- utrede videre anbefalinger fra Utdanningsdirektoratets Eksamensgruppe om ulike ordninger for eksamen som kan kompensere for ikke bestått vitnemål
- sørge for at alle skoler har tilgang til sikker nettlese i lærings- og vurderingssituasjoner

Styrke lærernes kompetanse i møte med teknologisk utvikling

Utvalget foreslår å

- innføre et nytt nasjonalt program for digital læring og dannelse som samlet skal støtte lærernes arbeid med
 - kunstig intelligens og teknologi i fag
 - kunnskap om sentrale risikoer forbundet med bruk av språkroboter, sosiale medier og generativ KI
 - kritisk tenkning, digital dømmekraft og demokratiske ferdigheter
 - systematisk arbeid med sosioemosjonelle ferdigheter
- innføre tydeligere nasjonale anbefalinger om kompetent, balansert, alders- og formålstilpasset bruk av KI i elevenes læringsprosesser

Fremme elevenes læring og digitale dømmekraft

Utvalget foreslår å

- vektlegge digital dømmekraft og danning tydeligere i beskrivelsen av grunnleggende digitale ferdigheter
- innføre tydelige nasjonale anbefalinger om kompetent, balansert, alders- og formålstilpasset bruk av KI i elevenes læring
- styrke skole-hjem-samarbeidet om digital dømmekraft og forsvarlig bruk av KI

Øke kvaliteten på og tilgangen til læremidler

Utvalget foreslår å

- lovfeste en plikt for kommunen til å sørge for at elevene i grunnskolen har tilgang til trykte læremidler i alle relevante fag
- opprette et faglig råd for læremidler
- øke tilskuddet til skolebibliotek og bøker

Et trygt og godt skolemiljø

Utvalget foreslår å

- styrke elevenes danning og sosioemosjonelle utvikling ved å tydeliggjøre arbeidet med dette i læreplanen

Tilpasset opplæring

Utvalget foreslår å

- beholde sammenholdte klasser og pedagogisk differensiering som hovedprinsipp for opplæringen i felllesskolen
- styrke kommunenes, fylkeskommunenes og skolenes kunnskap om fleksibiliteten og handlingsrommet som finnes for å legge til rette for god tilpasset opplæring

Styrke leseopplæringen

Utvalget foreslår å

- gjennomføre en helhetlig og langsiktig satsing på språk og lesing. Satsingen må inkludere å
 - gjøre endringer i læreplanverket som tydeliggjør blant annet leseglede, motivasjon og mestring og progresjon i utvikling av leseferdigheter og leseforståelse
 - utvide satsingen «Tid for lesing»
 - inkludere lærerutdanningene som målgruppe for satsingen «Tid for lesing»
 - innføre en ny læreplan for 1. og 2. trinn som legger bedre til rette for god begynneropplæring i språk og lesing
 - øke tilskuddet til skolebibliotek og bøker

- sørge for god tilgang til læremidler av høy kvalitet, gjennom å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for at elevene har tilgang til trykte læremidler samt opprette et faglig råd for læremidler
- sørge for at ny rammeplan for lærerutdanningene setter nyutdannede lærere i stand til å drive god opplæring i lesing og skriving
- styrke leseopplæringen gjennom godt skole-hjem-samarbeid, og sikre at foreldre får god informasjon om hjemmets betydning for å støtte språk- og leseutvikling

Styrke matematikkfaget i skolen

Utvalget foreslår å

- gjennomføre en helhetlig og langsiktig satsing på matematikk i skolen. Satsingen må inkludere å
 - gjøre endringer i læreplanverket som tydeliggjør blant annet dybdelæring og andre tema som vil styrke matematikkopplæringen
 - innføre en ny læreplan for 1. og 2. trinn som legger bedre til rette for god begynneropplæring i matematikk
 - styrke kompetansesatsingen for lærere i matematikk, med vekt på betydningen av metakognisjon, motivasjon og selvregulering i matematikkfaget
 - sørge for god tilgang til læremidler av høy kvalitet, gjennom å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for at elevene har tilgang til trykte læremidler samt opprette et faglig råd for læremidler
 - innføre tydeligere nasjonale anbefalinger om kompetent, balansert, alders- og formålstilpasset bruk av digitale læringsressurser i matematikkfaget
 - sørge for at ny rammeplan for lærerutdanningene setter nyutdannede lærere i stand til å drive god opplæring i regning og matematikk i skolen
 - styrke matematikkopplæringen gjennom et godt skole-hjem-samarbeid

Styrke demokratiopplæringen i skolen

Utvalget foreslår å

- gjennomføre en satsing på demokratiopplæringen i skolen, hvor elevene skal lære om, for og gjennom demokrati. Satsingen må inkludere å
 - gjøre endringer i læreplanverket som tydeliggjør demokratisk kunnskapsinnhold og demokratiske verdier i læreplanverket

- sikre at elevene får kunnskap om ulike risikoer knyttet til bruk av sosiale medier og språkrobter
- styrke lærernes kompetanse i demokratiopplæring, med vekt på klasseledelse og håndtering av uenighet
- sørge for et inkluderende skolemiljø som legger til rette for elevmedvirkning og motvirker demokratisk utenforskap
- sørge for god tilgang til læremidler av høy kvalitet, gjennom å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for at elevene har tilgang til trykte læremidler, opprette et faglig råd for læremidler og øke tilskuddet til skolebibliotek og bøker
- sørge for at ny rammeplan for lærerutdanningene setter nyutdannede lærere i stand til å drive god demokratiopplæring i skolen

Styrke praktiske og estetiske fag

Utvalget foreslår å

- utvide timetallet i musikk og mat og helse med til sammen tre–fire uketimer på 3.–7. trinn ved å omdisponere tid fra andre fag
- utvide timetallet i kroppsøving ved å gjøre om to timer fysisk aktivitet til en kroppsøvingstime
- legge til rette for mer lek og fysisk aktivitet de første årene gjennom en ny læreplan for 1. og 2. trinn og en mer helhetlig skoledag
- innføre en ny læreplan for 1. og 2. trinn som skal legge vekt på arbeid med praktiske og estetiske fag
- innføre krav til undervisningskompetanse på barnetrinnet.
- prioritere videreutdanning for lærere i de praktiske og estetiske fagene
- videreføre tilskuddsordning for praktiske læringsarenaer

En god videregående opplæring for alle

Utvalget foreslår å

- innføre en mulighet til å omdisponere inntil 10 prosent av timene i videregående opplæring, på samme måte som i grunnskolen
- styrke samarbeidet mellom grunnskolen og videregående skole ved systematisk erfaringsdeling og nettverksbygging på tvers av grunnskoler og videregående skoler

Kapittel 12: Hvordan sikre en profesjonelt drevet fellesskole?

Fremragende utdanning på masternivå

Utvalget foreslår å

- videreføre masterutdanning som hovedmodell for lærerutdanning
- sørge for at ny rammeplan for lærerutdanning gjenspeiler utfordringene som er beskrevet i denne utredningen. Utvalget vil særlig trekke fram at nyutdannede lærere må bli satt i stand til å
 - drive god opplæring i lesing, skriving og regning/matematikk i skolen
 - gi god demokratiopplæring
 - jobbe med elevenes sosioemosjonelle utvikling
- innføre overordnende og generelle forventninger om partnerskapsdannelse i rammeplanene for lærerutdanning og vurdere det samme i opplæringsloven
- innføre en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å medvirke til praksis og utdanning av lærerstudenter
- styrke finansieringen av lærerutdanningene med 250–350 mill. kroner, slik at de kan videreutvikle og tilby utdanninger av høy kvalitet og relevans
- gjennomføre en fagevaluering av utdanningsforskning og andre relevante forskningsfelt for lærerutdanningene i regi av Forskningsrådet
- etterspørre forskning om leseopplæring, matematikkopplæring, demokratiopplæring og de sosioemosjonelle ferdighetene i neste utlysning fra Forskningsrådet

Regulering av profesjonsfaglig veiledning

Utvalget foreslår å

- gi kommunen og fylkeskommunen plikt til å gi nyutdannede lærere som tilsettes to obligatoriske introduksjonsår med profesjonsfaglig veiledning
- regulere at introduksjonsperioden skal innebære at 10 prosent av arbeidstiden de første to årene skal kunne brukes til introduksjonsaktiviteter, veiledning og for- og etterarbeid til undervisning
- ordningen med to obligatoriske introduksjonsår bør evalueres for å vurdere behov for endringer

Kontinuerlig kompetanseutvikling i yrkeslivet

Utvalget foreslår å

- videreføre satsingene på lærernes videreutdanning og kompetanseutvikling gjennom hele yrkeslivet
- øke de øremerkede tilskuddene som går til videreutdanning og kollektiv kompetanseutvikling for ansatte i barnehage, grunnskole og videregående skole, og beholde dem som øremerkede tilskuddsordninger

Ny ordning med utviklingslærere

Utvalget foreslår å

- utvikle en ordning med utviklingslærere med et spesialisert ansvar for prioriterte utviklingsområder

Kompetansekrav for lærere

Utvalget foreslår å

- fjerne muligheten for å ansette andre enn lærere i lærerstillinger, men beholde unntaket for lærerstudenter
- innføre krav om at de som er ansatt i lærerstilling og skal undervise i fagene kunst og håndverk, musikk, mat og helse, kroppsøving, KRLE, naturfag og samfunnsfag på 1. til 7. trinn skal ha minst 15 studiepoeng som er relevante for faget

Skolen som en attraktiv arbeidsplass

Utvalget foreslår å

- styrke kontaktlærerrollen gjennom å øke tidsressurspotten til skolene med 1 mrd. kroner

Profesjonell og god skoleledelse

Utvalget foreslår å

- videreutvikle kompetansetilbudet og nettverk for skoleledere
- etablere nasjonale kompetanseutviklingstilbud rettet mot kommunen som lokal skolemyndighet
- gjennomføre en ekstern utredning av forholdet mellom regelverket og statsforvalternes og skolenes praksis, i lys av hensynet til elevenes rettigheter og skolens kapasitet til å ivareta fellesskap

- vurdere hvordan statsforvalteren kan bruke mer ressurser på å veilede og støtte kommuner, fylkeskommuner og skoleledere i å oppfylle regelverket
- innføre tiltak for bedre koordinering og informasjonsutveksling mellom staten ved departementet, Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne

Samarbeid med andre ansatte i skolen

Utvalget foreslår å

- framskaffe mer kunnskap og statistikk om andre yrkesgrupper i skolen
- legge til rette for at andre yrkesgrupper bidrar med sin kompetanse og inngår i samarbeidsstrukturer i skolesamfunnet

Kapittel 13: Hvordan styrke skolens rolle i samfunnet?

Prioritering av ressurser til skolen

Utvalget foreslår å

- utrede hvordan staten kan kompensere for forskjellen mellom gjennomsnittskostnader og marginalkostnader per elev når kommunene og fylkeskommunene trekkes for fallende elevtall
- utrede en ny ressursnorm for grunnskolen, med tanke på å erstatte lærernormen i framtiden
- beholde en justert versjon av lærernormen inntil en ny ressursnorm er på plass

Samarbeid med foreldrene

Utvalget foreslår å

- oppfordre kommuner og fylkeskommuner til å gi foreldrene god informasjon om betydningen av deres holdninger og forventninger for barnas skolegang
- oppfordre kommunene til å utarbeide gode rutiner for gjensidige forventningsavklaringer mellom skole og hjem
 - for eksempel samarbeide om en «foreldreplakat» om foreldrenes rettigheter, plikter og ansvar
- utarbeide mer veiledningsressurser på nasjonalt nivå, der også FUG bør bidra
- stille krav om at foreldresamarbeid skal være en del av den profesjonsfaglige veiledningen til nyutdannede lærere

Skolens helsefremmende og forebyggende funksjon

Utvalget foreslår å

- styrke det tverrsektorielle samarbeidet om forebygging og oppfølging av utsatte barn og unge som er i risiko for utenforskap og kriminalitet
- støtte arbeidet med samfunnsoppdraget «Ingen barn og unge utanfor» og videreføre satsingen på forskning på temaet gjennom Forskningsrådet

Skolens samarbeid med den organiserte fritiden

Utvalget foreslår å

- se til utredningens andre forslag som vil legge forholdene til rette for videre utvikling av samarbeidet mellom skolen og den organiserte fritiden

Endringer i skolestrukturen

Utvalget foreslår å

- utarbeide en veileder til kommunene og fylkeskommunene til bruk i deres arbeid med skolestrukturen, basert på forskningsbaserte anbefalinger

- framskaffe mer forskningsbasert kunnskap om kostnadsbildet, skolestørrelser, lærertetthet og sammenhengen mellom pengebruk og kvaliteten i skolen i Norge, spesielt sammenliknet med andre land

Lengden og omfanget på opplæringsløpet

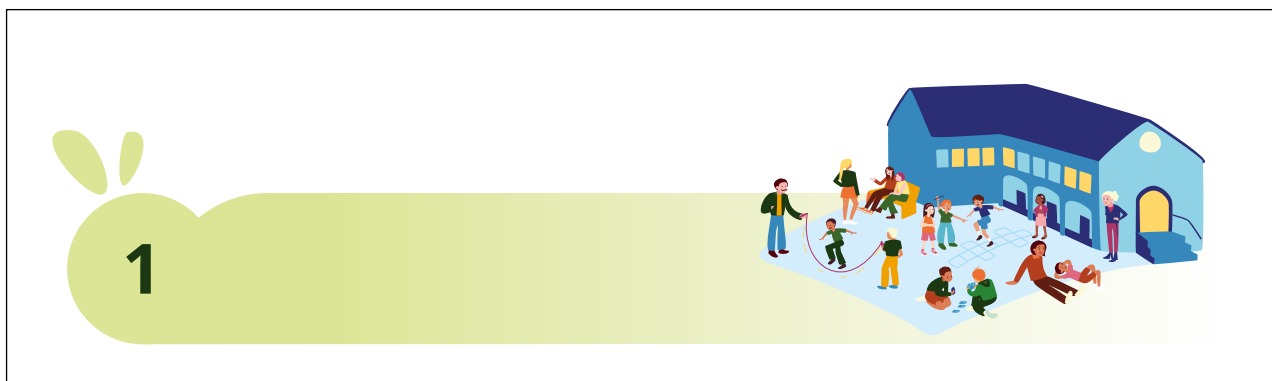
Utvalget foreslår å

- se omfanget av grunnopplæringen i lys av framtidens kompetansebehov og derfor beholde lengden på det 13-årige opplæringsløpet som i dag
- ikke endre samlet antall skoletimer, med unntak av utvidelsen av skoledagen for 1. og 2. trinn

En styrket sertifiseringsfunksjon

Utvalget foreslår å

- se skolens sertifiseringsfunksjon i lys av utredningens forslag om elevvurdering



Figur 1.1

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Utvalgets mandat og avgrensninger

1.1.1 Mandat

Utvalget ble oppnevnt i statsråd 29. november 2024. Utvalget ble gitt følgende mandat:

Mandat for offentlig utvalg som skal utrede fellesskolens rolle i framtidens samfunn

Bakgrunn

Fellesskolen er en av de viktigste byggesteinene i det norske samfunnet og en sentral fellesarena. Skolen har et bredt samfunnsmandat i opplæringsloven og stor oppslutning i befolkningen. Skolen skal gi alle elever likeverdige muligheter til å utvikle seg, trives og lære. De siste årene har vi imidlertid sett en tydelig negativ trend i læringsresultater i skolen. Regjeringen har nylig lagt fram Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5. – 10. trinn* for å møte utviklingen. Et av tiltakene i meldingen er å sette ned et utvalg om fellesskolens rolle i framtidens samfunn.

Norge har valgt å ha en fellesskole der elever over hele landet møtes i de samme klasserommene. Sammen med det brede samfunnsmandatet skolen har, bygger dette et felles verdigrunnlag og felles forståelses- og referan-

serammer. Derfor er skolen også sentral for demokratiet vårt, og den utgjør en viktig del av det sosiale limet i samfunnet. Skolen er avgjørende for elevenes barndom og ungdomstid her og nå, og for å forberede hver enkelt til å kunne delta i utdanning, arbeid og i samfunns- liv. Skolen har ansvar for å ivareta elevenes fag- lige og sosiale utvikling. En god skole bidrar til sosial mobilitet og sikrer at flest mulig kan delta i utdanning, arbeid og samfunns- liv. I skolen møtes et stort mangfold av elever, med ulike bakgrunn, ulike forutsetninger og ulike behov, for å lære sammen. Skolens styrke som en fel- les arena der mangfoldet av barn og unge møtes, kan bli skolens utfordring om den ikke er rustet til å håndtere oppgaven.

Det er mange ulike forventninger til sko- len, og både foreldre, arbeidslivet og samfun- net for øvrig har meninger om skolen. Skolen eksisterer ikke i et vakuum, den blir både påvir- ket av og påvirker utviklingstrekk i samfunnet, og det siste tiåret har endringer som blant annet ny teknologi og digitalisering, økt indivi- dualisering og et mer mangfoldig elevgrunnlag utfordret og endret skolen.

En skole som skal forberede barn og unge til å møte samfunnsendringer, må også selv omstille seg for å møte de forventningene sam- funnet har til skolen. Samtidig skal skolen kunne være en motkraft til utviklingstrekk vi som samfunn vil motvirke. Endringer i samfun- net medfører nye krav, forventninger og utfordringer som skolen skal balansere i sitt

brede dannels- og utdanningsoppdrag. Dette vil også stille krav til samarbeid med andre tjenester og aktører. Samtidig øker presset på offentlige ressurser og det blir knapphet på arbeidskraft.

Formål med utredningen

Regjeringen vil ruste fellesskolen for framtiden, og mener det er nødvendig med en bred vurdering av skolens rolle og betydning i samfunnet og hva vi som samfunn trenger og forventer av skolen i møte med utviklingstrekk og veivalg som vil utfordre fellesskolen. Derfor setter regjeringen ned et offentlig utvalg som skal utrede og skape diskusjon om fellesskolens rolle i framtidens samfunn.

Utvalget skal gjøre rede for skolens rolle og brede samfunnsmandat i dag. I lys av beskrivelsen ovenfor skal utvalget også beskrive noen sentrale nasjonale og internasjonale utviklingstrekk i samfunnet og analysere hvordan trekkene påvirker skolens rolle, for individet og for skolen som samfunnsinstitusjon. Utvalget skal også beskrive utviklingen i trivsel og skoleresultater og hvordan vi kan snu denne utviklingen i et langsiktig perspektiv.

Utvalget skal vurdere fellesskolens rolle og muligheter innenfor ett eller flere framtidsscenarioer, der minst ett skal vise et scenario der arbeidskraften og den offentlige ressursbruken er knappere enn i dag. Utredningen skal beskrive hvordan skolen også i framtiden kan ha et bredt samfunnsmandat hvor den både skal danne og utdanne til det beste for den enkelte og fellesskapet.

Aktuelle problemstillinger

Utvalget skal særlig vurdere følgende problemstillinger:

- Hvilken rolle og funksjon bør skolen som institusjon ha i et 20-årsperspektiv, både for elevene og i et samfunnsperspektiv?
- Hvilke sentrale trekk ved samfunnsutviklingen vil kunne utfordre skolen i årene som kommer, og på hvilke måter?
- Hvordan bør skolen utvikles for å bidra til å håndtere nye utfordringer, krav og forventninger i samfunnet?
- Hvordan kan skolen i framtiden gi alle elevene likeverdige muligheter, uavhengig av kjønn og bakgrunn?
- Hva trenger barn og unge å lære for å kunne leve gode liv i framtidens samfunn,

og hva er det skolens oppgave å ta ansvar for?

- I lys av punktene over, hvilke endringer på overordnet nivå må gjøres av innhold, omfang og organisering i skolen for at den skal ruste elevene til å møte framtidens utfordringer?
- Hvordan kan skolen opprettholde god kvalitet og det brede samfunnsoppdraget i alle deler av landet i en framtidssituasjon med press på offentlige ressurser, knapphet på arbeidskraft og demografiske endringer?
- Er omfanget av grunnopplæringen og lengden på utdanningsløpet hensiktsmessig, eller kan både menneskelig og økonomiske ressurser brukes bedre?

Utvalget skal ha et langsiktig perspektiv for vurderingene sine, og bidra til å legge til rette for en offentlig samtale om hva som skal til for at den norske skolen også i framtiden kan bidra til å fremme læring, felleskap, tillit og demokrati.

Åpenhet og involvering

Utvalget skal jobbe åpent og innhente synspunkter utenfra som del av arbeidet sitt. Utvalget skal legge til rette for gode arenaer for utadrettet dialog og samtaler om skolens rolle i framtiden. Barn og unge skal få medvirke fra et tidlig tidspunkt i prosessen og få alderstilpasset anledning til å medvirke til utvalgets arbeid.

Utvalget skal innhente Sametingets synspunkter i arbeidet.

Utvalget skal også ha en referansegruppe for å legge til rette for at representanter fra relevante organisasjoner og fagmiljøer kan legge fram sine synspunkter og problemstillinger. Videre må utvalget utveksle erfaringer med relevante fagmiljøer nasjonalt og internasjonalt.

Avgrensning

Utvalgets mandat omfatter i utgangspunktet ikke barnehage eller høyere utdanning. Men der det er relevant, bør utvalget omtale og vurdere hvordan utdanningsløpet fra barnehage til høyere utdanning henger sammen med skolens rolle i framtiden.

Leveranse

Utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. juni 2026. Utvalget skal i tillegg vurdere andre

mulige produkter. Utvalget skal følge utredningsinstruksen og veileder for utvalgsarbeid i staten. Innstillingen overleveres Kunnskapsdepartementet.

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

Den 30. juni 2025 ga Kunnskapsdepartementet utvalget utsatt frist for å levere sin innstilling til 6. august 2026. Senere ble overleveringsdato endret til 11. august 2026. Heretter omtaler vi utvalget som Fellesskoleutvalget eller bare utvalget.

1.1.2 Utvalgets forståelse og avgrensninger av mandatet

Utvalgets mandat er omfattende og ambisiøst. Utvalget har vurdert dette som en styrke, fordi det åpner for en helhetlig tilnærming til fellesskolens rolle både i samfunnet og for den enkelte. Mandatet gir også utvalget anledning til å se på fellesskolen fra ulike perspektiver. Utvalget har vurdert fellesskolen fra perspektivet til elever, foreldre, lærere, skoleledere og andre som jobber med fellesskolen, og som berøres av fellesskolen. Denne helhetlige tilnærmingen gjenspeiles i utredningens struktur og de vurderingene som er gjort. Utvalget har analysert skolens innhold og resultater, skolen som organisasjon og profesjonsfellesskapet i skolen og skolen som en sentral samfunnsinstitusjon.

Samtidig innebærer mandatets omfang også noen utfordringer. Det har ikke vært mulig å gå i dybden på alle relevante og viktige temaer innenfor rammene av utvalgets arbeid. Utvalget har derfor gjort noen prioriteringer, og behandlet enkelte temaer mer inngående enn andre. Det er kontinu-

erlige og pågående debatter om ulike sider ved fellesskolen, og nye initiativer og forslag fremmes stadig. Utvalget har ikke tatt stilling til alle aktuelle debatter om fellesskolen. Utvalgets arbeid har imidlertid bidratt til å sette søkelyset på fellesskolens rolle i framtiden, og utvalget har registrert at flere av utvalgets foreløpige analyser har vært brukt i det offentlige ordskiftet og i politikkutviklingen.

Ifølge mandatet skulle utvalget jobbe åpent og involverende, og legge til rette for gode arenaer for dialog og samtaler om skolens rolle i framtiden. Utvalget har lagt stor vekt på åpenhet og involvering. Utvalget har blant annet gjennomført en rekke innspillmøter, en nasjonal konferanse, høringsdager, seminarer og møter med forskere og ulike andre aktører. Utvalget har hatt møter med kommuner, skoleledere, lærere, elever og andre som jobber i og med skolen. Utvalget understreker at fellesskolen er et felles samfunnsanliggende, og at eierskapet til og interessen for skolen går langt utover de formelle styringslinjene i sektoren.

Prinsippet om barnets beste er grunnleggende for arbeidet med å utvikle fellesskolen for framtiden og i alle saker og tiltak som berører barn. Barnets beste er et av barnekonvensjonens generelle prinsipper som gjelder ved oppfyllelse av alle de andre rettighetene etter barnekonvensjonen.

Utvalget har lagt prinsippet om barnets beste til grunn for våre vurderinger av tiltak for å bevare og styrke fellesskolen. Barnets mening er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget i vurderingen av barnets beste. Mandatet slår fast at barn og unge skal få medvirke fra et tidlig tidspunkt i utvalgets arbeid og få alderstilpasset anledning til å medvirke. Utvalget har lagt vekt på involvering av barn og unge i arbeidet, blant annet gjennom innspillmøter og dialog med Elevorganisasjonen og ungdomsrådene i flere kommuner, og møte med

Boks 1.1 Barnets beste og barns rett til medvirkning

FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) slår i artikkel 3 fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser og handlinger som angår barn. Videre gir artikkel 12 barn rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som gjelder dem, og barnas meninger skal tillegges behørig vekt i tråd med deres alder og modenhet. Barnekonvensjonen gjelder som i norsk lov gjennom

menneskerettsloven, og den har en spesiell status ved at den går foran andre norske lover dersom de står mot hverandre. Barnets beste og barns rett til medvirkning er også grunnlovsfestet i Grunnloven § 104.

Disse bestemmelsene innebærer både en plikt til å vurdere konsekvensene av tiltak for barn, og en plikt til å sørge for reell involvering av barn og unge i beslutningsprosesser.

IMDis ungdomspanel. Utvalget har lagt Bufdirs veileder om barn og unges medvirkning på systemnivå til grunn i dette arbeidet.

Utvalget understreker at barns medvirkning ikke bare er et virkemiddel for bedre beslutningsgrunnlag, men har en egenverdi knyttet til barns demokratiske rettigheter. Samtidig innebærer prinsippet om barnets beste at utvalget har hatt et særlig ansvar for å vurdere hvordan forslagene vil påvirke barn og unges læring, utvikling, trivsel og danning. Dette gjelder også der barnas egne synspunkter kan være ulike eller kommer i konflikt med andre hensyn. I tillegg til å lytte til barn og unge, har utvalget brukt kunnskapsgrunnlaget til å vurdere og foreslå tiltak ut fra et barnets besteperspektiv. Erfaringene og perspektivene fra barn og unge har gitt viktige bidrag til utvalgets forståelse av hva som oppleves som en god skole, og hvilke utfordringer som må løses. Utvalget legger også til grunn at når skolen lykkes med sitt doble oppdrag om å danne og utdanne, vil dette i seg selv være til barnets beste.

Fellesskolen skal gi likeverdig opplæring til alle barn og unge. Utvalget har tatt utgangspunkt i at en fellesskole med høy kvalitet vil gavne alle barn og unge. Utvalgets forslag til tiltak vil derfor bidra til en bedre og mer likeverdig opplæring for alle elever, uavhengig av kjønn, bakgrunn og forutsetninger.

Utvalgets utredning og forslag gjelder også den samiske fellesskolen, også der dette ikke nevnes eksplisitt. Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport følges opp i en egen prosess, og utvalget har derfor ikke gått særskilt inn i oppfølgingen av rapporten. Se nærmere om den samiske fellesskolen i kapittel 2.3.

Utvalget har valgt å ikke organisere utredningen som en direkte besvarelse av hvert enkelt spørsmål i mandatet. Mange av problemstillingene går over i hverandre og lar seg ikke behandle isolert. I stedet er utvalgets utredning strukturert tematisk, og besvarer samlet sett alle spørsmålene i mandatet.

Som følge av mandatets omfang har utvalget sett det som nødvendig å foreta enkelte avgrensninger, i tillegg til de som følger av mandatet:

- Voksenopplæring er ikke behandlet særskilt i utredningen.
- Opplæring i bedrift faller også utenfor utvalgets utredninger og forslag.

Utvalget er orientert om det omfattende utviklings- og utredningsarbeidet om innhold og

struktur i videregående opplæring i regi av Utdanningsdirektoratet, og har av den grunn valgt å gå mindre inn i temaer som spesifikt gjelder videregående opplæring. Mange av problemstillingene utvalget drøfter er likevel relevante for videregående opplæring. Flere av utvalgets forslag dekker både grunnskole og videregående opplæring, men hovedvekten ligger på grunnskolen. Det er utvalgets klare oppfatning at bedre kvalitet i grunnskolen også vil komme videregående opplæring til gode.

For noen elever med omfattende behov for tilrettelegging, kan opplæring i en særskilt tilrettelagt avdeling eller skole være det som gir dem likeverdig opplæring. Utvalget har verken hatt anledning til eller forutsetninger for å gå inn i spørsmålet om hvor grensen bør gå mellom den ordinære opplæringen og mer spesialiserte tilbud. Utvalget peker imidlertid på at i en tid med økt ulikhet og større mangfold, må kommunene få tilstrekkelige ressurser slik at alle elever kan få et likeverdig opplæringstilbud i fellesskolen.

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har bestått av tolv medlemmer og vært bredt sammensatt av fagpersoner og representanter med erfaring fra statlig, kommunal og privat sektor. Utvalget har vært sammensatt slik:

- Bjørn Haugstad, direktør for organisasjon og infrastruktur ved NTNU (leder av utvalget)
- Martin Eckhoff Andresen, førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo
- Kjerstin Askholt, politimester i Agder politidistrikt
- Henning Fjørtoft, professor ved NTNU og Nord Universitet
- Audun Brandt Lågøyr, konserndirektør i Skanska Norge
- Omar Mekki, daglig leder i Mekki Education
- Ida Maria Pinnerød, stabssjef ved Nord Universitet
- Kamal Saaliti, miljølærer ved Apalløkka skole
- Hilde Schjerven, kommunalsjef for oppvekst i Færder kommune
- Oddny Judith Solheim, professor ved Universitetet i Stavanger (tiltrådte 20. november 2025)
- Astrid Strandbu, professor ved UiT Norges arktiske universitet
- Lene Tanggaard, professor ved Aalborg Universitet
- Aslak Sira Myhre, direktør ved Nasjonalbiblioteket (fratrådte 30. oktober 2025)

Utvalgets sekretariat har vært ledet av Borghild Lindhjem-Godal, avdelingsdirektør i Kunnskapsdepartementet. Sekretariatets øvrige medlemmer har vært: Anne Borgersen, Christin Oftebro Baum, Tonje Skumsnes Haugberg, Helle Kristin Jensen, Håkon Kavli, Martine Løkholm og Hallvard Thorsen.

1.3 Utvalgsmøter

Utvalget hadde oppstartsmøte 20. desember 2024. Utvalget har i løpet av perioden hatt 13 utvalgsmøter, som har strukket seg over én til tre dager. Seks møter fant sted i Oslo. De øvrige ble holdt i Hamar, Lillestrøm, Trondheim, Bodø, Paris og Asker. Det siste møtet ble gjennomført 12. juni 2026.

Noen utvalgsmøter har vært kombinert med innlegg fra forskere, kommuner, skoleledere og andre relevante fagpersoner. Utvalget har blant annet vært på Kjerringøy og møtt ansatte ved oppvekstsenteret der, og truffet analytikere og representanter fra OECD og UNESCO i Paris.

Følgende forskere og andre har holdt innlegg for utvalget, i kronologisk rekkefølge:

- Amund Holmsen, ekspedisjonssjef i Finansdepartementet
- Thomas Nordahl, professor ved Universitetet i Innlandet
- Aasa Gjestvang, fylkesutdanningssjef i Innlandet fylkeskommune
- Ola Tore Dokken, ordfører i Nordre Land kommune
- Kjersti Flåten, ekspedisjonssjef i Kunnskapsdepartementet
- Anders Bakken, forsker ved NOVA
- Cathrine Torsvik Thingnes, rektor ved Apalløkka skole
- Mina Gerhardsen, Barneombud
- Ole Petter Hjelle, lege og hjerneforsker
- Zaineb Al-Samarai, idrettspresident
- Einar Malvin Rønquist, professor emeritus ved NTNU
- Charles Henry Alexander Curry, førsteamanuensis ved NTNU
- Jørgen Endal Letnes, førsteamanuensis ved NTNU
- Frode Rønning, professor ved NTNU
- Heidi Strømskag, professor ved NTNU
- Marius Thaulé, instituttleder ved NTNU
- Kjersti Wæge, senterleder ved Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen (Matematikk-senteret)
- Bård Vinje, universitetslektor ved Matematikk-senteret
- Beate Horg, kommunikasjonsleder ved Matematikk-senteret
- Tom Louis Lindstrøm, professor ved Universitetet i Oslo
- Hermundur Sigmundsson, professor ved NTNU
- Steinar Krokstad, professor ved NTNU
- Irene Haslund, førsteamanuensis ved NTNU
- Keith L. Downing, professor ved NTNU
- Kristine Ask, førsteamanuensis ved NTNU
- Heine Alexander Holmen, instituttleder ved NTNU
- Asbjørn Dyrendal, professor ved NTNU
- Jesper Aagaard Petersen, førsteamanuensis ved NTNU
- Tore Tverbakk, skole- og barnehagesjef i Bodø kommune
- Kari-Marie Sandvik Stenmark, kommunalleder oppvekst og kultur i Beiarn kommune
- Merete Eide, rektor ved Kjerringøy oppvekstsenter
- Geir Næstby, rektor ved Bodin videregående skole
- Wenche Rønning, professor ved Nord universitet
- Julie Lysberg, førsteamanuensis ved Nord universitet
- Trine Soleng Nedregård, stipendiat ved Nord universitet
- Ruta Zabityte Andreassen, universitetslektor ved Nord universitet
- May Line Rotvik Tverbakk, faggrupeleder ved Nord universitet
- Bjørn Lescher-Nuland, ambassaderåd ved Den faste delegasjonen til OECD og UNESCO i Paris
- Harald E. Nybølet, ambassaderåd ved Den faste delegasjonen til OECD og UNESCO i Paris
- Jonathan James, Policy Analyst ved OECD
- Francesca Gottschalk, Policy Analyst ved OECD
- Cecilia Mezzanotte, Policy Analyst ved OECD
- Jose Luis Alvarez-Galvan, Project Manager ved OECD
- Abel Baret, Policy Analyst ved OECD
- Quentin Vidal, Policy Analyst ved OECD
- Hannah Ulferts, Policy Analyst ved OECD
- Miho Taguma, Policy Analyst ved OECD
- Lawrence Houldsworth, Policy Analyst ved OECD
- Camilo Sarmiento, Associate Programme Specialist ved UNESCO

- Katerina Ananiadou, Programme Specialist ved UNESCO
- Martine Løkken Svendsen, leder i Elevorganisasjonen
- Sofie Gismervik Andersen, nestleder i Elevorganisasjonen
- Stig Johannesen, tidligere leder i Skolelederforbundet
- Geir Røssvoll, leder i Utdanningsforbundet
- Otto Leirbukt, avdelingsdirektør i Kommunal- og distriktsdepartementet
- Øyvind Lind Kvanmo, avdelingsdirektør i Utdanningsdirektoratet
- Erlend S. Granrud, utredningsleder i Utdanningsdirektoratet
- Victoria Katharina Solheimsnes, utredningsleder i Utdanningsdirektoratet
- Bjørg Rafoss Tronsli, avdelingsdirektør i Utdanningsdirektoratet
- Joakim Caspersen, forskningssjef ved NTNU
- Hanna Nyborg Storm, seniorforsker ved Telemarksforskning
- Lea Louise Videt, forsker III ved Nordlandsforskning
- Anders Malthé-Sørensen, professor ved Universitetet i Oslo og leder av Utvalget om kunstig intelligens i høyere utdanning

1.4 Involvering og medvirkning

Utvalgets referansegrupper har vært tett involvert i arbeidet. Utvalget har arrangert en stor nasjonal konferanse, to åpne høringsdager og innspillsmøter i fire regioner. I tillegg har utvalget hatt en rekke møter med sentrale aktører. Når vi bruker begrepet *utvalget* i forbindelse med innspillsmøter og annen medvirkning, omfatter det både utvalget og sekretariatet. Noen møter har sekretariatet gjennomført på vegne av utvalget.

Utvalget har fått og innhentet en rekke innspill, og dette er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for utvalgets utredning og forslag til tiltak. Samtidig er det ikke alle forslag og innspill som det har vært mulig, hensiktsmessig eller ønskelig for utvalget å vurdere nærmere. Utvalgets mandat og tidsfrist setter rammer for hvor konkret det er mulig å gå inn i de ulike temaene. Viktige innspill er trukket fram underveis i omtalen og vurderingen av de ulike temaene i utredningen.

1.4.1 Utvalgets referansegrupper

Utvalget har hatt to referansegrupper: én for organisasjonene i skolen og én for hovedsammenslut-

ningene i arbeidslivet. Begge referansegruppene har gjennomført i alt seks møter.

Referansegruppe 1 besto av representanter for organisasjonene i skolen:

- Elevorganisasjonen
- KS
- Lektorlaget
- Lærerstudentene
- Skolelederforbundet
- Skolenes landsforbund
- UHR-lærerutdanning
- Utdanningsforbundet

Tema for møtene i referansegruppe 1 var:

- Møte 1: Om fellesskolen, fellesskolebegrepet og utfordringer for fellesskolen.
- Møte 2: Sentrale utviklingstrekk i samfunnet.
- Møte 3: Utvalgets erkjennelser, lærerprofesjonen og skoleledelse.
- Møte 4: Utdanningsløpets organisering, lengde og omfang.
- Møte 5: De sentrale rollene i og rundt skolen: Elevene, lærerne, skolelederne, lokal skolemyndighet og foreldrene.
- Møte 6: Innspill til utkast til tekster i utredningen.

Referansegruppe 2 besto av de åtte hovedsammenslutningene:

- Akademikerne
- KS
- LO
- NHO/Abelia
- Spekter
- Virke
- Unio
- YS

Tema for møtene i referansegruppe 2 var:

- Møte 1: Om fellesskolen, fellesskolebegrepet og utfordringer for fellesskolen.
- Møte 2: Sentrale utviklingstrekk i samfunnet.
- Møte 3: Utvalgets erkjennelser.
- Møte 4: Utviklingstrekkene i samfunnet.
- Møte 5: Framtidens kompetansebehov.
- Møte 6: Innspill til utkast til tekster i utredningen.

Referansegruppene har gitt en rekke skriftlige innspill til utvalget i forbindelse med møtene. Flere av referansegruppenes innspill er vist til underveis i utredningen. Referansegruppene er ikke konsultert om utvalgets forslag til tiltak.

1.4.2 Møter med Sametinget

Utvalget opprettet tidlig kontakt med Sametinget for å informere om utvalgsarbeidet og avtale hvordan utvalget på best mulig måte kunne innhente synspunkter og innspill fra Sametinget.

Utvalget hadde møte med representanter for Sametingets administrasjon 28. januar 2025, der det ble informert om utvalgets arbeid. Her ble det også avtalt at Sametinget ikke ønsket å være representert i referansegruppen, men heller ville ha en egen prosess med utvalget.

Utvalgsleder møtte Sametinget i Karasjok 23. mai 2025. Sametinget var representert med rådsmedlem i Sametinget Maren Benedicte Nystad Storslett og representanter for administrasjonen.

Det har vært gjennomført telefonmøter og et digitalt møte med Sametingets administrasjon. Sametinget har gitt eget skriftlig innspill til utvalget og bidratt med tekst om felllesskolens betydning for samiske elever. Sametingets administrasjon har også bidratt med innspill til tekst i utredningen.

1.4.3 Utvalgets nettside

Utvalget har hatt en nettside med informasjon om utvalget, utvalgets arbeid, referansegruppene, innspill og møtevirksomhet. Nettsiden har vært åpen for innspill og aktivt i bruk for å sikre god involvering og medvirkning. Alle innspill har blitt publisert fortløpende. Totalt mottok utvalget 230 innspill på nettsiden, i tillegg til innspillene fra medlemmene i referansegruppene. Innspillene kommer både fra privatpersoner og fra organisasjoner.

På nettsiden har utvalget også delt dagsorden for alle utvalgsmøtene, og publisert de fleste bakgrunnsnotatene utvalget har behandlet.

1.4.4 Innspillsmøter

Utvalget inviterte 182 organisasjoner til en muntlig høring 11. og 12. juni 2025 i Kunnskapsdepartementets lokaler i Oslo.

Hver organisasjon holdt et innlegg på inntil tre minutter med utgangspunkt i følgende spørsmål:

1. Hva legger dere i begrepet felllesskolen?
2. Hva mener dere det er viktigst å bevare ved dagens skole?
3. Hva/hvilke utviklingstrekk i samfunnet mener dere utfordrer felllesskolen?
4. Hva skal skolens viktigste oppgaver være i framtiden?

Alle som deltok leverte skriftlige innspill som ble publisert på utvalgets nettsider.

Organisasjonene som deltok var: Abelia, CREO – forbundet for kunst og kultur, Den norske forleggerforening, Drama- og teaterpedagogene, Elevorganisasjonen, Fagforbundet, Fellesforbundet, Foreningen Takle og Trygg av natur, Friskolenes kontaktforum, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), Handikappede Barns Foreldreforening, Høgskolen i Østfold, Institutt for lærerutdanning ved NTNU, Institutt for pedagogikk og livslang læring ved NTNU, Institutt for lærerutdanning og skoleforskning ved Universitetet i Oslo, ISAAC Norge, Kulturskolerådet, Lærere for evidensinformert undervisning, MIR, Minoritetsspråkliges ressursnettverk, Montessori Norge, Norsk bibliotekforening skole, Nettverksgruppa Saman for skulebiblioteka, NITO, Norsk hjemmeundervisningsforbund og Opplysningstjenesten for hjemmeundervisning, Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU), Norsk studentorganisasjon, Norsk Psykologforening, Redd Barna, Samarbeidsforum for praktiske og estetiske fag, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), Sikt Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, Skagerak International School, Skolebibliotekarforeningen i Norge, Statped, Steinerskoleforbundet, Tekna, Troms fylkeskommune, Unge funksjonshemmede, Ungt Entreprenørskap Norge, Universitetet i Agder – Lærerutdanningene, Universitets- og Høgskolerådet, Utdanningsdirektoratet, Utdanningsforbundet, Vestfold fylkeskommune, Viten-senterforeningen, Voksne for barn og Økologisk Norge.

1.4.5 Regionale dialogmøter

Utvalget har gjennomført regionale dialogmøter for å sikre innspill fra forskjellige aktører i ulike deler av landet. Det ble arrangert fire regionale dialogmøter (i Vestland, Nordland, Agder og Vestfold) i samarbeid med KS, der utvalget fikk innspill fra blant andre lokale skolemyndigheter, rektorer og tillitsvalgte lærere. I de samme regionene ble det gjennomført gruppesamtaler med foreldre (rekruttert via FUG) og ungdommer (rekruttert via lokale ungdomsråd).

I dialog med utvalget har også Utdanningsforbundet arrangert regionale innspillsmøter (i Østfold, Innlandet, Rogaland og Troms) med lærere som jobber i skolen i dag, der utvalget også deltok. Utvalget har også hatt møter i Karasjok med kommunen, skoleleder, lærere, foreldre og elever.

1.4.6 Involvering av barn og unge

Utvalget mener det er viktig å lytte til barn og unges meninger om felllesskolen i dag, og om hvordan skolen bør utvikles for fremtiden. Elevenes erfaringer, perspektiver og behov er avgjørende for å forstå hvordan skolen fungerer i praksis, og hvordan den kan utvikles videre. Barn og unge har unik innsikt i egen skolehverdag og hva som fremmer motivasjon og mestring for dem.

Utvalgets erfaring er at barn og unge gir viktige innspill til både innhold, organisering og prioriteringer i skolen. Medvirkning er samtidig en demokratisk rettighet og en sentral del av skolens dannelsesoppdrag, der elever skal erfare at deres meninger blir lyttet til og kan få betydning. Utvalget legger til grunn at reell medvirkning forutsetter at barn og unge involveres tidlig, får tilstrekkelig informasjon og får mulighet til å uttrykke seg på måter som er tilpasset deres forutsetninger. Videre forutsetter medvirkning at innspill faktisk tas på alvor og inngår som en del av beslutningsgrunnlaget. I arbeidet med utredningen har utvalget derfor lagt vekt på å innhente og synliggjøre barn og unges perspektiver. Dette har styrket både kunnskapsgrunnlaget og vurderingene våre.

Utvalget har også lagt vekt på å bruke eksisterende kunnskap om hva barn og unge mener om skolen i dag, og hvordan den bør utvikles for fremtiden. Dette omfatter blant annet informasjon fra Ungdata, Elevundersøkelsen, Framtidsmøtet, Redd Barnas rapport om skolefravær og innspillene fra Elevpanelet til Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*. Elevorganisasjonen har deltatt i en av utvalgets referansegrupper og har holdt innlegg for utvalget. Utvalget har også hatt et eget møte med Elevorganisasjonen.

Under følger en oversikt over møtene utvalget har gjennomført med barn og unge:

- Utvalget har gjennomført gruppesamtaler med ungdommer i Bergen, Sortland, Tønsberg og Kristiansand. 8–12 ungdom deltok i hver av samtalene (med unntak av i Bergen hvor det var to deltakere). Ungdommene ble rekruttert fra kommunenes ungdomsråd, og gikk enten på ungdomsskolen eller i videregående skole.
- Utvalgsleder og sekretariatet deltok på demokrativerksted på Utøya den 14. juni 2025, sammen med ungdommer fra hele landet. Demokrativerkstedet ble arrangert av KS i samarbeid med Wergelandsenteret, og samlet ungdommer fra de fylkeskommunale ung-

domsrådene og lokale beslutningstakere. Ungdommene diskuterte framtidens skole og skolens rolle i demokratiet.

- Utvalgsleder og sekretariatet møtte elever fra elevrådet ved Karasjok skole den 23. mai 2025, i forbindelse med møtet med Sametinget.
- Utvalget hadde et møte med IMDis Ungdomspanel den 23. mars 2026.

Under har vi samlet de viktigste innspillene fra barn og unge som utvalget har snakket med:

- Elevene ønsker mer tilpasning og variasjon i opplæringen. Skolen må møte elevene der de er, med fleksible vurderingsformer og undervisning tilpasset elevenes ulike forutsetninger og behov. Flere elever opplever at undervisningen i dag er for teoretisk og lite knyttet til virkeligheten, og elevene ønsker seg mer praktisk opplæring og aktiviteter. De ønsker mer valgfrihet og undervisning som oppleves mer relevant for deres liv og framtid, og større muligheter til å velge fag og retninger som passer deres interesser og styrker. Mange mener at man burde få lov til å velge retning tidligere enn i dag. Det ble også etterlyst flere og mer varierte valgfag.
- Elevene mener at skolen må ruste dem bedre for livet. Psykisk helse ble løftet fram som et område der skolen har et stort forbedringspotensial, som elevene mener at skolen må ta mer på alvor.
- Elevene ser på ny teknologi både som en ressurs og som en utfordring. De er generelt positive til teknologiens muligheter, men understreker at den må brukes klokt. Elevene mener at kunstig intelligens bør brukes i undervisningen som et verktøy, og at de må få god opplæring i kritisk bruk.
- Elevene vil bli hørt og sett, og ønsker en skole som fremmer diskusjon, mangfold og kritisk tenkning. Elevene mener at gode elevråd er en viktig arena for demokratitrening.
- Elevene kom også med flere innspill om hva som er verdt å bevare ved dagens skole. Dette går vi nærmere inn på i kapittel 3.2. Ellers er innspill fra barn og unge lagt vekt på i utvalgets vurderinger og tiltak, og trukket fram der de er relevante i resten av utredningen.

1.4.7 Forskermøter

Utvalget har arrangert tre forskermøter for å utvide kunnskapsgrunnlaget om utvalgte temaer:

Forskermøte om lesing, 31. oktober 2025

Deltakere:

- Anne Mangen, professor ved Nasjonalt lese-senter ved Universitetet i Stavanger
- Åse Kari Hansen Wagner, professor ved Nasjo-nalt lesesenter ved Universitetet i Stavanger
- Oddny Judith Solheim, professor og leder ved Kunnskapssenter for utdanning ved Universi-tetet i Stavanger
- Marte Pupe Støyva, doktorgradsstipendiat ved Nasjonalt lesesenter ved Universitetet i Stavan-ger

Forskermøte om teknologi i skolen, 13. februar 2026

Deltakere:

- Sanna Erika Forsström, førsteamanuensis ved Kunnskapssenter for utdanning ved Universi-tetet i Stavanger
- Rune Johan Krumsvik, professor ved Universi-tetet i Bergen
- Cathrine Edelhard Tømte, professor ved Uni-versitetet i Agder
- Hilde Inntjore, viserektor for utdanning ved Universitetet i Agder
- Magnus Henrik Sandberg, førsteamanuensis ved Universitetet i Sørøst-Norge

Forskermøte om biologi og læring, 13. mars 2026

Deltakere:

- Marianne Fyhn, professor ved Universitetet i Oslo
- Bjørn Bjorvatn, professor ved Universitetet i Bergen
- Astrid Marie Jorde Sandsør, professor ved Uni-versitetet i Oslo
- Fartein Ask Torvik, forsker ved Folkehelse-instituttet
- Martin Flatø, forsker ved Folkehelseinstituttet
- Linn Nyjordet Evanger, ph.d.-kandidat ved Uni-versitetet i Bergen

1.4.8 Andre møter

Utvalget har gjennomført en rekke møter med organisasjoner og fagmiljøer for å få innspill til arbeidet. En liste over disse møtene og en kort beskrivelse av innholdet følger under.

- *Barneombudet*, om medvirkning fra barn og unge og om barnets beste-vurderinger
- *Kronprinsparets fond*, om medvirkning fra barn og unge, og om barn og unges meninger om framtidens fellsskole

- *Utdanningsdirektoratet*, møter om ulike temaer i mandatet
- *Statped*, om arbeidet med en inkluderende skole for alle, og grensen mellom den ordinære skolen og mer spesialiserte tilrettelagte tilbud
- *UngInvest*, om deres tilbud og arbeid, og om deres innspill til utvalget
- *Dale Oen*, om deres tilbud og arbeid
- *Hyssingen produksjonsskole*, om deres tilbud og arbeid
- *Unge funksjonshemmede og funksjonshemmedes fellesorganisasjon*, om elevmangfold i fellssko-len og hvordan elever med funksjonsnedsettelse og kroniske sykdommer kan påvirkes av utviklingstrekk i samfunnet
- *Skolelederforbundet*, om skolelederrollen og forbundets innspill til utvalget
- *UHR-lærerutdanning*, om utvalgets arbeid og dialog om lærerutdanningene
- *Lektorlaget*, om hva Lektorlaget er særlig opp-tatt av i utvalgets mandat og innspill til utval-gets arbeid
- *Utdanningsforbundet*, flere møter om innspill fra lærere, hva Utdanningsforbundet er særlig opptatt av i utvalgets mandat og innspill til utvalgets arbeid
- *Oslo kommune*, flere møter om følgende hoved-temaer, teknologi i skolen, individualisering og fellesskap, elevmangfold, de første skoleårene, innholdet i skolen og rollen som lokal skole-myndighet
- *KS*, flere møter om hvordan kommunen jobber med skolens brede mandat, kvalitetsutviklings-systemet og mangfoldet i kommunesektoren
- *Universitetet i Oslo*, flere møter med ansatte ved UiO, blant annet om evalueringen av fag-fornyelsen med Anniken Furberg, Berit Kar-seth og Christian Brandmo, om innholdet i opplæringen med Marte Blikstad-Balas, og om regelstyringen av skolen med Jon Christian Fløysvik Nordrum
- *Kommunekommisjonen og utvalget om KI i høy-ere utdanning*, om berøringspunkter i utvalge-nes arbeid
- *Telemarksforskning og Nordlandsforskning*, om FOU-oppgavet om konsekvenser av skolened-leggelser
- *Senter for økonomisk forskning (SØF)*, om FOU-oppgavet om samfunnsøkonomiske gevinster ved skolens forebyggende funksjon
- *Frode Myhre Ellingsen, Lill Sandvik og Lena Bøsterud, rektorer ved Brandengen skole, Labak-ken skole og Østgård skole*, om de første skole-årene og en mer helhetlig skoledag

- *Astrid Meling Kleppe og Hein Berdinesen*: Møte om Kleppes doktorgradsavhandling «Heldagskolen som politisk initiativ og lokal praksis – en kvalitativ studie»
- *Dysleksi Norge*, om behov for endringer i regelverk og praksis for å bedre opplæringen for elever med spesifikke lære vansker
- *Matematikksenteret*, om matematikksenterets innspill til utvalget
- *Fagforbundet Vestfold*, om miljøarbeidere og assistenters roller og oppgaver i skolen
- *Møhlenpris skole*, møte med rektor, ledergruppen og tillitsvalgte
- *Steinerskoleforbundet og Montessori Norge*, om foreningenes innspill til utvalget
- *Elise Djupedal*, om Djupedals doktoravhandling «Grunnskolen som kunnskapspolitikk: politisk styring av skolens innhold, omfang og organisering 1954–2024»
- *Torjer A. Olsen*, dialog om og innspill til tekst om samisk skolehistorie.

Utvalget har holdt flere presentasjoner om utvalgets arbeid og gjennom dette også fått innspill og synspunkter.

1.5 Kunnskapsgrunnlaget utvalget bygger på

Partene i sektoren, forskere på universiteter og høyskoler, interesseorganisasjoner og organisasjoner for barn og unge, aktuelle fagmiljøer og enkeltpersoner har brakt viktig erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap inn i utredningen.

Videre har utvalget benyttet seg av tilgjengelig forskning, evalueringer, kartlegginger og statistikk. Utvalget har selv sammenstilt tilgjengelig forskning på utvalgte områder, for eksempel om sosiale mediers innvirkning på barn og unges psykiske helse. Vi har benyttet oss av eksisterende kunnskapsoppsummeringer og meta-analyser, for eksempel om læreres betydning for elevenes læring og utvikling. I tillegg har vi trukket veksler på særlig relevante primærstudier, for eksempel om sosial mobilitet i innvandrerbefolkningen. Ut over dette har utvalget brukt faglitteratur for å øke vår forståelse av ulike fenomener i utredningen, for eksempel hvordan kunstig intelligens kan påvirke læring.

I tillegg har utvalget bestilt egen forskning og statistikk som har belyst problemstillinger relatert til mandatet, og innhentet oppdatert kunnskap og statistikk om samfunnstrender, skole og utdanning gjennom en egen studietur til OECD og UNESCO i Paris.

Utvalget har også benyttet seg av tidligere offentlige utredninger, ekspertgrupperapporter og offentlige dokumenter med spesiell relevans for utvalgets mandat.

Utvalgets brede mandat og ambisjon om å avgi en utredning tuftet på solid kunnskapsgrunnlag har ledet utvalget til omfattende litteratursøk. Samtidig er antallet temaer som kunne fortjene en grundig litteraturgjennomgang så stort at det ville kreve mer kapasitet enn det utvalget har hatt til rådighet. En tilleggsutfordring er at kunnskapsgrunnlaget på sentrale områder, for eksempel konsekvenser av generativ KI, er i rivende utvikling.

Utvalget har lagt vekt på å synliggjøre forskningen utredningen bygger på, men har ikke hatt ambisjon om å dekke all tilgjengelig og relevant forskning. Vi har etter beste evne søkt å bygge på et balansert kunnskapsgrunnlag, underbygge påstander og unngå såkalt *cherry picking*, i betydningen selektiv bruk av forskning og statistikk. Forskere innen de ulike fagfeltene vil sikkert kunne påpeke mangler i gjennomgangen, men det er utvalgets intensjon at det ikke kan påvises klare feil, selv om flere av de gjennomgåtte fagområdene er preget av kontroverser.

Utvalget har sett på kunnskapsgrunnlaget fra flere ulike perspektiver, i ulike relevante sammenhenger. For eksempel har utvalget en gjennomgang av hvordan digitaliseringen påvirker elevenes læringsresultater, av hvordan digitaliseringen påvirker lærernes hverdag og av digitale læringsressurser. Utvalget har i disse gjennomgangene i brukt en del ulik litteratur. Samtidig er funnene de samme. Utvalget mener det understøtter våre funn at de samme fenomenene preges av konsistente funn på tvers av ulik litteratur. Men samtidig kan det gi leseren en noe gjentakende leseopplevelse.

Del I
Skolens mål og formål



Figur 2.1

Utvalget er bedt om å vurdere hva barn og unge trenger å lære for å kunne leve gode liv i framtidens samfunn, og hva som er skolens oppgave å ta ansvar for. Dette spørsmålet berører selve kjernen i skolens oppdrag. I denne delen redegjør derfor utvalget for skolens mål og formål. Vi redegjør for utvalgets forståelse av dannelsesbegrepet, og hvordan dannelsesmandatet og utdanningsmandatet i skolen er gjensidig avhengig av hverandre.

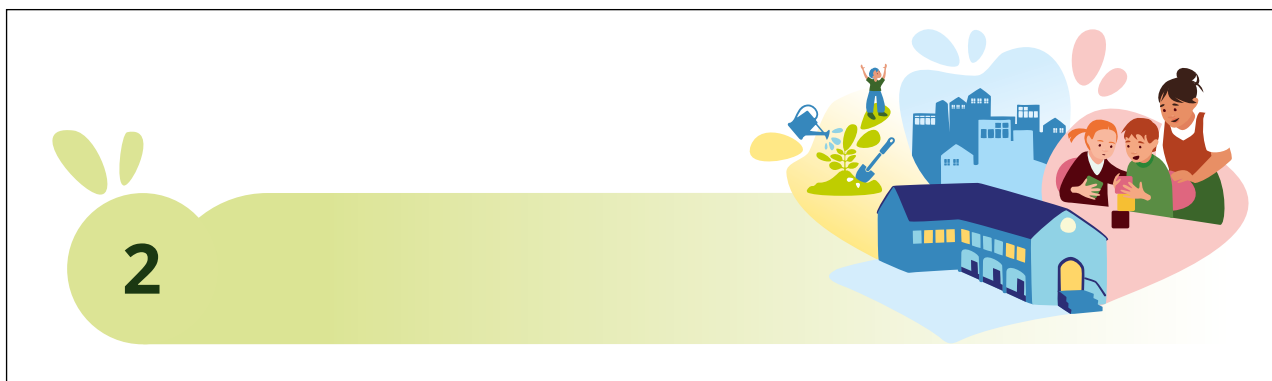
Skolen skal utvikle elevenes autonomi, verdighet og handlingsevne i eget liv. Den skal også utvikle evnen til ansvarlig deltagelse i ulike fellesskap i samfunnet, og den skal kvalifisere for videre utdanning og arbeidsliv. Gjennom disse tre dimensjonene ønsker utvalget å utdype hva vi mener er formålet med opplæringen i skolen.

I denne delen av utredningen beskriver vi også fellesskolens historiske røtter, hvordan skolens

brede formål vokste fram og hvordan skolen ble et redskap i nasjonsbyggingen og fornorskningen.

Utvalget er satt ned for å utrede fellesskolens rolle i framtidens samfunn. Det finnes ingen klar eller omforent definisjon av betegnelsen *fellesskolen*, men utvalget forsøker å gi begrepet et konkret innhold gjennom å beskrive hvilke kvaliteter og egenskaper skolen bør ha for å kunne kalles en fellesskole. I tillegg peker utvalget på viktige bevaringspunkter i fellesskolen

I denne første delen av utredningen viser vi hvordan skolen bygger fellesskap, motvirker utenforskap og bidrar til sosial mobilitet. Vi viser hvordan skolen gir store samfunnsøkonomiske gevinster når den lykkes. Vår påstand er at skolen er en bærebjelke i samfunnet som må hegnes om og prioriteres.



Figur 2.2

Kapittel 2

Skolen er en bærebjelke i samfunnet

En god fellesskole virker nasjonsbyggende, legger til rette for et samfunn med høy tillit, gir et felles kunnskapsgrunnlag i befolkningen og forbereder hver enkelt til videre deltakelse i samfunns- og arbeidslivet. Skolen bygger fellesskap, motvirker utenforskap og bidrar til sosial mobilitet. Skolen gir store samfunnsøkonomiske gevinster når den lykkes. Skolen er en bærebjelke i samfunnet.

Skolen har både et danningsoppdrag og et utdanningsoppdrag. Disse er uløselig knyttet sammen. Elevene skal få utvikle seg til selvstendige, frie og ansvarlige individer, som forstår seg selv, andre mennesker og samfunnet rundt seg, slik at de kan leve et godt liv og delta og bidra i samfunnet. På skolen skal elevene utvikle den faglige kompetansen de trenger for å kvalifisere seg til videre utdanning og et framtidig yrkesliv. Skolen skal også sørge for at elevene har det bra her og nå, de skal få være kreative, aktive og undrende og de skal få utvikle vennskap, delta i diskusjoner og lære å håndtere uenighet. Overordnet del av læreplanverket beskriver grunnopplæringen som del av en «livslang danningsprosess som har enkeltmenneskets frihet, selvstendighet, ansvarlighet og medmenneskelighet som mål» (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Utvalget ser at resultatene i sentrale områder og ferdigheter som lesing, matematikk og demokratiskunnskap går ned, og selv om de fleste trives på skolen, er det fortsatt mange som opplever mobbing og som ikke føler seg inkludert i fellesskolen. I tillegg utfordrer tunge nasjonale og inter-

nasjonale utviklingstrekk framtidens fellesskole. Disse får konsekvenser for skolens mulighet til å oppfylle sitt brede samfunnsmandat.

I forbindelse med oppfølgingen av Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport har Sametinget hatt folkemøter i ulike samiske områder. En gjennomgående tilbakemelding er at både barnehagene og skolene i dag er en av de viktigste bærebjelkene for samiske familier. Her får samiske barn lære, utvikle og styrke sitt samiske språk, sin identitet og tilhørighet.

Det sies at et samfunn blir stort når mennesker planter trær som de vet de aldri kommer til å sitte i skyggen av. Om skolen skal være en bærebjelke i samfunnet også i framtiden, mener utvalget at fellesskolen må hegnes om og prioriteres. I dette kapitlet forklarer vi hvorfor.

2.1 Skolens brede formål

Skolens dannings- og utdanningsoppdrag følger av Grunnloven, menneskerettighetene og formålsparagrafene i opplæringsloven og i privatskoleloven. Grunnlovens bestemmelser og menneskerettighetene gir de helt grunnleggende føringene for opplæringen i skolen. Formålsparagrafene har en viktig praktisk funksjon som retningsgivende for øvrige lovregler og styringsdokumenter for skolen, og de har en viktig symbolsk funksjon som uttrykk for samfunnets normer og verdier (NOU 2007: 6).

2.1.1 Grunnloven og menneskerettighetene

Fellesskolen må bygge på, være konsistent med og rammes inn av forpliktelsene i Grunnloven og internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til.

Det overordnede målet for opplæringen i skolen følger av Grunnloven § 109. Her står det blant annet at

Opplæringa skal utvikle evnene til kvart barn og ta omsyn til dei behova det har, og fremje respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettane.

Dette er overordnet alle andre krav som stilles til opplæringen. I forarbeidene til bestemmelsen står det at en av begrunnelsene for å regulere dette i Grunnloven er «den viktige funksjon som opplæringen har for å utvikle den enkelte til en samvittighetsfull borger og for å skape toleranse, fred og respekt» (Dokument 16 (2011–2012)).

FNs Barnekonvensjon har mer detaljerte regler om formålet med opplæringen enn Grunnloven. Barnekonvensjonen artikkel 29 slår fast at opplæringen skal utvikle barnets personlighet, talenter og evner så langt det er mulig. Opplæringen skal fremme respekt for fred og menneskerettigheter, for barnets foreldre, egne og andres kulturer, for samfunnets verdier og for miljøet. Videre skal den forberede barnet til et ansvarlig liv i respekt og toleranse for sine medmennesker (Barnekonvensjonen, 1989, art. 29).

Ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn (Barnekonvensjonen, 1989, art. 3; Grunnloven, 1814, §104). Barnets rett til utvikling, og det å ivareta barnets beste, er dermed av stor betydning for fellesskolens formål (Sandberg, 2016).

Menneskerettighetene slår fast at foreldre skal ha frihet til å velge utdanning for sine barn, i samsvar med deres egen religiøse eller filosofiske overbevisning (jf. bl.a. EMK, protokoll 1 art. 2; ØSK, art. 13). Dette innebærer at foreldrene kan velge at barna får opplæring i offentlige skoler, godkjente private skoler eller eventuelt ved hjemmeundervisning.

2.1.2 Formålsparagrafene

Opplæringsloven og privatskoleloven regulerer formålet med opplæringen i offentlige skoler og private skoler.¹ Formålsparagrafene uttrykker skolens verdigrunnlag og skolens bidrag til indivi-

det og samfunnet. Formålsparagrafene gir retning for opplæringsloven og privatskoleloven, overordnet del av læreplanverket og læreplanene i fag.

Sentralt i formålsparagrafene står skolens brede samfunnsmandat om å danne og utdanne. Overordnet del av læreplanverket utdyper verdigrunnlaget i opplæringslovens formålsparagraf og de overordnede prinsippene for grunnopplæringen. Læreplanene til private skoler må omfatte overordnet del av læreplanen som gjelder for offentlige skoler, eller annen tilsvarende plan (Privatskoleforskrifta, 2024, § 5-1). Private skoler skal enten følge de offentlige læreplanene, eller andre læreplaner godkjent av Utdanningsdirektoratet som skal sikre elevene en «jamgod opplæring» (Privatskolelova, 2003, § 2-3).

2.1.3 Skolens samfunnsmandat

Et skolesystem har flere formål. Skolen skal gi elevene mulighet til å utvikle seg til selvstendige individer, sosialisere dem inn i større fellesskap og kvalifisere for videre utdanning og for arbeidslivet. I dette kapittelet utdyper utvalget skolens doble samfunnsmandat, og utvalgets forståelse av dannelsbegrepet. Vi redegjør også for hvordan dannelsbegrepet bør forme skolens virksomhet også i framtidens fellesskole.

Utvalgets forståelse av dannelsbegrepet

At skolen både skal utdanne og danne elevene, kalles ofte for skolens doble samfunnsoppdrag. Utdanningsmandatet innebærer at elevene skal tilegne seg nyttige kunnskaper og ferdigheter slik at de kan kvalifisere seg til arbeid og leve selvstendige liv. Dannelsmandatet gir på sin side elevene muligheter til å lære om hvem de er og hvordan de skal leve sammen med andre. Disse mandatene er gjensidig avhengige av hverandre. Danning og utdanning står sentralt i fellesskolens rolle i samfunnet. Danning representerer spørsmål som *hvordan* vi bør leve og hva vi skal leve *for*. Dannelsmandatet representerer derfor en normativ side av pedagogisk praksis.

Opplæring i skolen er mer enn en overføring av etablert kunnskap fra en generasjon til den

¹ Private skoler som er godkjent etter privatskoleloven kalles ofte også for friskoler. De aller fleste private skoler i Norge er godkjent etter privatskoleloven, og får offentlig støtte i tråd med reglene i denne loven. Det finnes også et fåtall private skoler som ikke får statsstøtte. Disse må ha godkjenning etter opplæringsloven § 22-1. Når vi skriver om private skoler i denne utredningen, mener vi private skoler som er godkjent etter privatskoleloven.

Boks 2.1 Formålet med opplæringen

Formålsparagrafen i opplæringsloven lyder slik:

§ 1-3. *Formålet med opplæringa*

Opplæringa skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og dei som har læretid i bedrift, historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, åndsfridom, nestekjærleik, tilgiving, likeverd og solidaritet, verdiar som også kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn, og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal utvide kjennskapet til og forståinga av den nasjonale kulturarven og den felles internasjonale kulturtradisjonen.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den enkelte si overtiding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og dei som har læretid i bedrift, skal utvikle kunnskap, dugleik og haldningar som gjer at dei kan meistre livet sitt og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartronge.

Elevane og dei som har læretid i bedrift, skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og

miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Elevane og dei som har læretid i bedrift, skal møtast med tillit, respekt og krav og få utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast.

Formålet med opplæringen i private skoler er slått fast i privatskoleloven § 1-1 andre ledd:

Opplæringa ved skolar som blir godkjende etter lova her, skal ta sikte på:

- a. å utvikle personlegdommen, talentet og dei mentale og fysiske evnene til elevane,
- b. å utvikle respekt for menneskerettane, grunnleggjande fridommar og for dei prinsippa som pakta til Dei sameinte nasjonane vernar om,
- c. å utvikle respekt for foreldra og den kulturelle identiteten, språket og verdiane til eleven, for dei nasjonale verdiane i det landet der eleven bur, og respekt for kulturar som er ulike hans eller hennar eigen,
- d. å førebu eleven til eit ansvarleg liv i eit fritt samfunn i ei ånd av forståing, fred, toleranse, likestilling mellom kjønna og venskap mellom alle folkeslag, etniske, nasjonale og religiøse grupper og personar som høyrer til urfolk,
- e. å fremje respekten for naturmiljøet.

neste. Fra verdenshistorien kjenner vi utallige eksempler på at kunnskap kan brukes til både gode og onde formål. Antikkens filosofer så skolegang som en kilde både til et verdifullt liv for enkeltmennesket og som nødvendig for å utvikle og opprettholde en rettferdig stat. Danningsbegrepet representerer derfor fundamentet for etiske og moralske overveininger, og det som gjør undervisning og utdanning til noe ønskelig og verdifullt. Danning er ikke et middel, men et mål i seg selv.

Et sentralt poeng med dannelsesmandatet er at danning tjener både individ, fellesskap og samfunn. For enkeltmennesket er danning et nødvendig grunnlag for å finne mening i tilværelsen. Men individets evne til kritisk refleksjon og dømmekraft

utvikles i samhandling med andre. Å ta den andre på alvor er å være villig til å ta den andres meninger til ettertanke og diskusjon, påpeker filosofen Hans Skjervheim (Skjervheim, 1996). Elevene må lære å se den andres perspektiv, inngå kompromiss og anerkjenne egen tvil. Elevene må respektere at mennesker ser og forstår verden ulikt, og engasjere seg i hvordan andres forståelse former deres handlinger. De må også kjenne sine begrensninger. Danning tjener fellesskapets sak, for gjennom dialog kan vi bli kjent med forskjellige perspektiver og etablere felles forståelser.

Dannelsesmandatet innebærer at skolen skal støtte elevene i å utvikle evne til å skille mellom rett og galt blant annet gjennom faglige kunnskaper og ferdigheter, de skal utvikle evne til etisk og

moralsk refleksjon og til å utøve praktisk dømmekraft. Danning kan videre forstås som en vekselvirkning mellom individ og omverden. I konkrete øyeblikk i undervisningen får elevene mulighet til å se at skolefagenes innhold og metoder har verdi, og at de kan stole på at læreren lærer dem noe som kan bli godt og nyttig. De forstår også at fagene kan utfordres. Elevenes møte med faglig innhold og omsorgsfulle lærere representerer derfor også en mulighet for fornyelse. Skolens innhold står i et spenningsfelt mellom bevaring og nyskaping. Elevene er ikke passive mottakere av informasjon, de må selv ta stilling til og gjøre skolens innhold om til sin egen kunnskap.

Eleven spiller selv en sentral rolle i å skape seg selv og sin framtid. Elevene må selv yte innsats for å forstå. Å tilrettelegge for dannelsprosesser betyr derfor at skolen også må bidra til at elevene utvikler et ønske om å lære, at de forstår at det krever utholdenhet og at de vil lære selv der de ikke umiddelbart ser begrunnelsen for læringen.

Fellesskolen som dannels- og utdanningsinstitusjon

Det er flere argumenter for å holde fast ved dannelsmandatet i fellesskolen. For det første er danning like viktig for alle elever uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Muligheten for å delta i dannelsprosesser kan imidlertid variere, og skolen skal gi alle elever gode muligheter for danning. Skolen skal sørge for at elevene har det bra her og nå, at de utvikler seg sosialt, forstår seg selv, forstår andre og samfunnet rundt seg, og at de kan ta gode valg i livet. Elevene skal oppleve vennskap og fellesskap, men også delta i diskusjoner og lære å håndtere uenighet.

For det andre er det moderne samfunnets kompleksitet en grunn til å holde fast ved dannelsbegrepets betydning. Verdier som menneskeverd, likeverd og demokrati er grunnleggende i frie samfunn. De må hegnes om og forsvares. En stadig raskere samfunnsutvikling krever at vi vokter over menneskerettighetene, naturen og kulturen som vi er formet av. Utbredelsen av nye teknologier krever at skolen utvikler kritisk tenkende mennesker, med god dømmekraft til å vurdere informasjon på en selvstendig måte. Fellesskolens faglige innhold og samværsformer spiller en sentral rolle i å dyrke fram forståelse for disse verdiene. Begreper som *læring* og *kompetanse* bør fortsatt stå sentralt i diskusjonen om skolen, mens

dannelsbegrepet bidrar til å framheve horisonten elevenes læring peker mot.

For det tredje gjør dannelsbegrepets vektlegging av vekselvirkningen mellom enkeltmenneske og samfunn at skolens oppmerksomhet hele tiden må pendle mellom enkeltmenneskets erfaring, vår kollektive historie og forberedelse for en framtid vi skal leve i sammen. Dette spenningsfeltet gir dannelsbegrepet kraft (Løgstrup, 1993).

Skolens oppgave er å skape balanse mellom de ulike sidene av det brede samfunnsoppdraget. Skolen må legge til rette for deltakelse i både faglige og sosiale fellesskap, og den må både beskytte det som er verdifullt og utvikle nye innsikter. Den må både gi kunnskaper og ferdigheter og være et øvingsrom for å leve sammen med andre. Elevene må lære å ta beslutninger og erfare konsekvenser innenfor trygge rammer. Lærere og skoleledere har derfor et særlig ansvar for å forvalte dannelsidealet, både gjennom langsiktige planer og i daglig praksis.

Utvalget vil understreke at alle skolefag både har en dannels- og en utdanningsdimensjon. Skolefagene tilbyr nyttige kunnskaper og ferdigheter og er utgangspunkt for identitetsutvikling og trening i å samhandle med andre. I norskfaget utvikler for eksempel elevene lese- og skriveferdigheter, samtidig som de møter kulturelle uttrykk og trener evnen til å tenke kritisk. De praktiske og estetiske fagene utvikler praktiske ferdigheter, men inneholder også kreative og sanselege fellesskapsopplevelser. I yrkesfagene lærer elevene nødvendige teknikker for arbeidslivet, men øver også på å reflektere og tenke kritisk og selvstendig. Faglige kunnskaper og ferdigheter er derfor sentrale for å få tilgang til skolens dannelsmuligheter og kunne handle som et myndig menneske i et komplekst samfunn.

Fellesskolen er dermed en sentral institusjon i det norske samfunnet, med et normativt mandat. Skolen har ansvar for å bidra med faglige kunnskaper, legge til rette for samhandling med andre og sikre rom for nytenkning og utfordring av eksisterende normer og verdier. Alle som arbeider i skolen må derfor reflektere kontinuerlig over hvordan de selv forstår dannelsbegrepet og hvordan dette ansvaret bør forvaltes. Dette skjer både gjennom rettigheter og plikter, slik de er nedfelt i lovverk og læreplaner, og gjennom de mange daglige beslutninger som påvirker elevenes muligheter til å se seg selv i en større sammenheng og i et større fellesskap.

Utdyping av tre dimensjoner ved skolens formål

I denne teksten utdyper utvalget videre hva vi mener er formålet med opplæringen i skolen, og peker på tre dimensjoner ved dette formålet: utvikling av autonomi, verdighet og handlings-evne i eget liv, utvikling av evnen til ansvarlig deltagelse i ulike fellesskap samfunnet og kvalifisering for arbeidslivet. De tre dimensjonene har betydelig overlapp med den nederlandske utdanningsforskeren Gert Biestas tre dimensjoner for formålet med skolen: Skolen skal sørge for at elevene blir kvalifisert, sosialisert og subjektivert (Biesta, 2009). Beskrivelsen er ikke ment å innskrenke eller utvide formålet med opplæring, men som en tydeliggjøring. En god fellesskole må søke balanse mellom disse tre dimensjonene.

Utvikling av autonomi, verdighet og handlingsevne i eget liv

Autonomi, verdighet og evne til å handle i eget liv er grunnleggende for å fungere i et fritt samfunn. Skolen spiller en avgjørende rolle for at barn og unge skal utvikle disse egenskapene.

På skolen skal elevene blant annet lære fag og grunnleggende ferdigheter som de trenger for å leve et selvstendig liv. De grunnleggende ferdighetene er nettopp grunnleggende fordi de også er forutsetninger for læring i de ulike fagene, for etisk refleksjon, kritisk tenkning og estetiske erfaringer og utfoldelse. Samtidig er utvikling av autonomi, verdighet og handlingsevne i eget liv noe mer og videre enn tilegnelsen av grunnleggende ferdigheter alene. Elevene må blant annet:

- Utvikle reell autonomi og evne til å ta informerte og begrunnede valg i konkrete situasjoner, ofte omtalt som praktisk dømmekraft (eller Aristoteles' *fronesis*), og deretter ta ansvar for konsekvenser av valgene de tar.
- Utvikle handlingskraft (agens), forstått som evnen til å se seg selv som en aktør som kan påvirke eget liv og sine omgivelser.
- Kunne forholde seg til ekspertise gjennom å utvikle epistemologisk vurderingsevne, det vil si evnen til å vurdere kunnskapens kvalitet og relevans.
- Lære å forstå usikkerhet og risiko i tilværelsen, og kunne handle på en informert måte på bakgrunn av dette.
- Utvikle kreativitet, estetisk sans og få erfare skaperglede.

Elevene må også utvikle andre fagovergripende kompetanser, som for eksempel samarbeidsevne,

empati, ansvarlighet, utholdenhet, metakognisjon og evne til både å uttrykke egne meninger og å be om hjelp.

Mye av det som bidrar til livskvalitet og meningsfulle erfaringer, forutsetter forkunnskaper, øvelse og i noen tilfeller gradvis tilvenning. Det er derfor sentralt å kunne bevege seg utover det mest umiddelbart tilgjengelige og gjennom det bli aktiv deltaker. Lett tilgjengelige kulturuttrykk kan gi ekte og gode opplevelser. Samtidig kan mer komplekse uttrykk, som ofte krever tid, innsats og veiledning, gi mer varige og dyptgående erfaringer. Skolens dannelsesoppdrag innebærer å bidra til at flest mulig elever både kan ha glede av og delta i et bredt spekter av kunst- og kulturuttrykk, uavhengig av bakgrunn. Dette er særlig viktig fordi det er dokumenterte sosiale forskjeller i hvem som oppsøker og bruker sentrale kulturinstitusjoner (Solberg, 2024).

Befolkningen blir stadig utsatt for forsøk på påvirkning, som spenner fra legitim informasjon til direkte manipulasjon. Samtidig er sannheten under press, og det kan være vanskelig å skille mellom det som er sant eller usant og hva som kan være oppe til diskusjon. Respekten for kunnskap og ekspertise svekkes også. Reell autonomi og handlingsevne forutsetter vilje og evne til å framskaffe et balansert kunnskapsgrunnlag for egne valg.

Utvikle evnen til ansvarlig deltagelse i samfunnet

Et vesentlig formål med opplæringen er å legge til rette for at elevene utvikler evne til ansvarlig deltagelse i samfunnet, både i og utenfor Norges grenser. Men de små og nære fellesskapene er like viktige, ikke minst fordi det er i disse den enkelte formes og kan utgjøre den største forskjellen.

Å øve på å være del av en klasse eller gruppe er derfor en vesentlig del av både utdanning og danning. Klassen er et fellesskap med verdi her og nå, og samtidig en treningsarena for å delta i framtidige fellesskap. I klassen må elevene følge regler, og de eksponeres for forventninger. De lærer å ta hensyn til andre, akseptere at de ikke alltid får det som de selv vil, de utvikler samarbeidsevne og evne til å håndtere konflikt og uenighet.

Skolen skal fremme demokrati. Elevene skal lære om demokratiske verdier, om demokratiet som styreform og oppleve hva demokrati betyr i praksis. De skal få medvirke og ha medansvar. Medvirkning innebærer ikke bare rett til å bli lyttet til, men også ansvar for å følge demokratiske spilleregler og vise respekt for fellesskapets behov.

Tillit til myndighetene og til hverandre er ansett som et verdifullt fellesgode, og trekkes ofte fram som en delforklaring på hvorfor nordiske land gjør det godt i undersøkelser om levekår, livskvalitet og demokrati. At skolen er med på å utvikle elevenes kritiske tenkning og dømmekraft, er et av de viktigste bidragene til et tillitsbasert samfunn. Det er avgjørende å skille mellom blind tillit og tillit som bygger på maktfordeling og aktive, kritiske borgere. Samtidig har skolen en viktig rolle i å vaksinere mot konspirasjonsteorier.

Kvalifisere for produktiv deltakelse i arbeidslivet

Det tredje formålet med opplæringen er å kvalifisere for produktiv deltagelse i arbeidslivet. Deltagelse i arbeidslivet er også en kilde til mening og autonomi for den enkelte.

Velferden vår er helt avhengig av at flest mulig deltar i arbeidslivet. Høy produktivitet i privat og offentlig sektor er avgjørende for fortsatt velstand, og for å finansiere en stadig økende andel av befolkningen som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet.

Norsk arbeidsliv preges av høy produktivitet, tuftet på et gjennomgående høyt kompetansenivå i befolkningen og på et arbeidsliv preget av samarbeid og tillit. Norge har, sammenlignet med andre land, lav andel sysselsatte i yrker med rutinepregede oppgaver, og en relativt lav andel jobber med lave krav til kompetanse. Faren for utenforskap øker derfor betydelig for personer uten fullført videregående opplæring.

I en tid med vedvarende behov for omstilling og tilegnelse av ny kompetanse, blir skolens forberedelse for livslang læring og dannelse enda viktigere enn tidligere.

2.1.4 Danningsoppdraget er under press

I dag er skolen underlagt skiftende politiske prioriteringer, og målene og forventningene som uttrykkes i styringsdokumentene er omfattende. Når tid og ressurser er begrenset, kan skolen bli nødt til å prioritere mellom hver for seg høyt prioriterte mål. Selv mål som i utgangspunktet ikke er i konflikt, kan komme i spenning med hverandre. En slik spenning kan særlig komme fram når presset øker på å forbedre resultater som er målbare. Danningsoppdraget lar seg i begrenset grad måle og dokumentere, noe som kan føre til at det utilsiktet nedprioriteres.

Innspill utvalget har fått, viser en bekymring for at danningsoppdraget i slike situasjoner kan

bli fortrent og at bredden i skolens oppdrag innsnævres.

Et grunnleggende spørsmål for framtidens fellesskole er derfor hvordan danningsoppdraget skal prioriteres i en tid der utdanningsoppdraget samtidig er under press.

2.2 Hvordan skolens brede formål vokste fram

For å kunne diskutere hva skolen skal være i framtiden, må vi kjenne til hvordan skolen har blitt formet opp gjennom historien og fram til i dag.

Både elevenes tilhørighet til hverandre og deres tilhørighet til samfunnet har vært vektlagt i den historiske oppbyggingen og videreutviklingen av skolen i Norge. Et hovedargument har vært at en offentlig finansiert skole for alle øker følelsen av samhørighet og gir økt samhold i samfunnet (Dale, 2008; Telhaug & Mediås, 2003; Thuen, 2017; Volckmar, 2016). Når vi ser på hvordan skolen har blitt formet opp igjennom historien, trer det tydelig fram at det både ligger et motiv om *fellesskap* og et motiv om *kunnskap* bak skolens rolle i samfunnet (Thuen, 2018). Men, det brede formålet som ligger til grunn for dagens skole var ikke fra starten et framtrædende trekk ved skolen.

2.2.1 Skolen og allmenndannelsen

Den religiøse dannelsen var det opprinnelige målet med skolen. Kong Kristian 6.s «Forordning om skolerne» fra 1739 lå til grunn for skolevesenet i Norge til langt ut på 1800-tallet. Kongens mål med å gi allmuen skolegang var at befolkningen i Danmark-Norge skulle få et felles grunnlag i den evangelisk-lutherske lære. Det var viktig med en moralsk og religiøs oppdragelse i tråd med katekismen og som grunnlag for et videre pietistisk og gudfryktig liv. Konfirmasjonen var målet, og markerte samtidig slutten på skolegangen (Volckmar, 2016).

Synet på skolen endret seg utover på 1800-tallet. Da gjorde opplysningstidens tankegods om det frie mennesket, samfunnsborgeren og retten til selvstyre seg stadig mer gjeldende også i skolens styring og innhold. Allmueskoleloven i 1860 har blitt kalt et vendepunkt fordi skolens formål og oppgaver da ble utvidet, fra det å (bare) gi elevene en religiøs og moralsk oppdragelse, til også sette elevene i stand til å delta i samfunnslivet (Volckmar, 2016).

Opplysningstidens forestilling om det frie mennesket lå til grunn. Opplysningstiden fremmet tanken om at alle mennesker evner å ta inn over seg at de er del av noe større og se ut over sin egen posisjon i samfunnet. Skolens formål ble utvidet til en allmenndannelse. I tillegg til den religiøse og moralske dannelsen av den enkelte skulle undervisningen rette seg mot samfunnsnytteten.

Den store utdanningsreformatoren i Norge, Hartvig Nissen (1815–1874), sto bak Allmueskoleloven i 1860 og hentet impulser fra Europa og USA. Han mente at allmenndannelsen i skolen måtte rettes mot både den *politiske*, den *religiøse* og den *yrkesorienterte* siden ved livet (Thuen, 2017; Volckmar, 2016). For hver av disse sfærene kunne det utledes et knippe av kunnskaper som pekte mot skolens nye innhold:

- For *det politiske* var det viktig at skolen ga elevene kunnskap om samfunnsforholdene, lover, regler og styresett, slik at de ble i stand til å bidra i det lokale selvstyret.
- For *det religiøse* skulle skolen lære elevene å skille mellom rett og galt, sant og usant, slik at de evnet å tenke igjennom de etiske valg de ble stilt overfor i livet.
- For *det yrkesorienterte* måtte skolen gi både blivende bønder, husmenn, arbeidere, håndverkere og handelsmenn gode forutsetninger for å få utbytte av arbeidet.

En annen grunn til å omtale Allmueskoleloven som et vendepunkt, er at skolen da for alvor kom under demokratisk kontroll. Over tid ble kongens og geistlighetens makt over skolen svekket, til fordel for et folkelig-politisk selvstyre. I løpet av opplysningstiden ble ikke folk lenger sett på som undersåtter av kongen og geistligheten. Allmuen var ikke lenger «dum og doven» som det en gang het, men ble sett på som borgere og myndige mennesker som skulle ta del i landets offentlige anliggender. Dette skulle skolegangen danne et viktig grunnlag for (Telhaug & Mediås, 2003).

Allerede ved inngangen til 1900-tallet var dermed mange av de grunnleggende trekkene som vi i dag forbinder med skolen etablert:

- *Skolens todelte formål var på plass*: I tillegg til å legge grunnlaget for den enkeltes livsførsel (dannelse) skulle skolen forberede borgerne til deltakelse i samfunnslivet, det politiske liv og arbeidslivet (utdannelse).
- *Uttevningstanken lå til grunn*: Prinsippet om en gratis skole for alle var slått fast gjennom lovgivning og vedtak i stortinget. Lik tilgang til skolegang skulle både gagne den enkelte og gi

nasjonen grunnlag for vekst gjennom utnyttelse av talent i hele befolkningen.

- *Skolen og kirken hadde skilt lag*: Skolen var lagt under statlig kontroll og ansvaret for skoledriften var lagt til folkestyret i kommunene. Det verdslige embetsverket og lærerne hadde erstattet kirken og teologene som premisslevere for skolen.

Sporene etter allmueskolen fra 165 år tilbake er fortsatt synlige (Thuen, 2017; Volckmar, 2016). Også dagens skole har som formål å gi elevene evne til etisk refleksjon og livsmestring, legge grunnlag for demokratisk deltakelse og det sivile liv og forberede til videre utdanning og yrkesliv.

2.2.2 Særtrekk ved videregående opplæring

Historisk sett har vi gått fra en fragmentert videregående opplæring til en stadig mer felles og sammenhengende skole.

Først i 1869 kom den første egne loven om offentlige skoler på høyere nivå enn grunnskolen. Den etablerte en seksårig middelskole og et treårig gymnas. Gymnaset, med studieforberedende latinlinje og yrkesforberedende reallinje, skulle bygge på middelskolen og dermed bidra til mer sammenheng mellom skoletypene.

Etter at den obligatoriske skolegangen ble 9-årig fra 1969, økte søkningen til videregående skole kraftig. Dette førte til behov for utbygging og samordning av tilbudene. Yrkesfag ble organisert i såkalte bransjefamilier, der første året besto av felles grunnkurs innen beslektede fag. På allmennfaglig studieretning hadde elevene først et felles grunnkurs, før de valgte mellom naturfag, samfunnsfag- eller språklinje (Telhaug, A.O (1977) i NOU 2018: 15, 2018).

Reform 94 medførte en stor endring i struktur og innhold i videregående opplæring, og en lovbestemt rett til videregående opplæring. Et viktig mål med reformen var bedre gjennomføring av videregående opplæring, færre blindveier og god balanse mellom bredde og spesialisering. Reform 94 innebar viktige endringer som preger videregående opplæring også i dag, blant annet rett til videregående opplæring, flere fellesfag og en innholdsreform der et bredt kunnskapssyn ble lagt til grunn. Dette bidro til at de mer dannelsensorienterte aspektene av skolegangen ble en tydeligere del av yrkesfaglige programmer. Økningen i antall elever og endret sammensetning av elevene førte også til at det ble innført rett til spesialundervisning i videregående skole, et tiltak som bidro til en mer inkluderende skole (Dale & Wærness, 2003).

Innføringen av flere felles allmenne fag i videregående opplæring ble blant annet begrunnet i oppfatningen av at fagenes allmenndannende karakter var like viktig for elever på yrkesfag som i de studieforberedende studieretningene. I tillegg var det et ønske om å bryte ned skillet mellom yrkesfag og studieforberedende og gjøre det lettere for elever på yrkesfag å få studiekompetanse (NOU 2018: 15).

Samlet sett må Reform 94 ses som et viktig steg mot å gjøre videregående opplæring til en del av dagens sammenhengende 13-årige skoleløp. Reformen ble fra flere hold kritisert for å innføre for mye teori på yrkesfag, både i fellesfagene og yrkesfagene. Dette ble forsvart med arbeidslivets krav til kompetanse.

I Kunnskapsløftet (2006) ble timetallet i fellesfag økt. Sammenhengen i det 13-årige løpet ble enda tydeligere, særlig gjennom fagene som hadde felles læreplaner fra 1. klasse til og med videregående opplæring (engelsk, matematikk, naturfag, norsk og samfunnsfag og kroppsøving). Den pågående «Fullføringsreformen» innebærer blant annet utvidede rettigheter for elevene. I den nye opplæringsloven gjelder retten til videregående opplæring helt fram til den enkelte har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Dette blir ofte kalt fullføringsretten.

2.2.3 Skolen har en viktig integrerende funksjon

Fra å ha stått i et visst motsetningsforhold historisk, har det todelt samfunnsoppdraget, danning og utdanning, etter hvert blitt sett på som to sider av samme sak (Thuen, 2017). Skolen har blitt omtalt som et lim i samfunnet. Denne funksjonen kan også beskrives gjennom de ulike formene for *integrasjon* som skolen historisk sett har bidratt til (Volckmar, 2016):

- *Skolen virker samfunnsintegrerende:* En femårig folkeskole på 1800-tallet, har nå blitt til en tiårig grunnskole med sammenholdte klasser, og i praksis et 13-årig helhetlig skoleløp med rett til å fullføre videregående opplæring. De historiske utvidelsene har forsterket skolens mulighet til å bidra til samhold og tillit i samfunnet, siden tiden barn og unge bruker på denne fellesarenaen stadig har økt. Vi har innført skolestart for seksåringer og en egen skolefritidsordning for de yngste. Felles formålsparafer for hele opplæringsløpet og læreplanverket kan sees på som en del av dette samfunnsintegrerende prosjektet.

- *Skolen virker nasjonalt integrerende:* Skolen forbereder elevene til å støtte opp om landets demokratiske styresett og bidrar til utvikling av landets velstand og velferd. Gratis grunn- og videregående skole for alle bidrar til sosial mobilitet og skaper forståelse og toleranse på tvers av ulike sosiale lag. Felles tilgang til grunnleggende skolegang er til det beste for den enkelte, men også til det beste for landet, som kan få nytte av alles talent i ambisjonen om å utvikle og ivareta våre økonomiske, kulturelle og politiske interesser som selvstendig nasjon.
- *Skolen virker kunnskapsintegrerende:* En overordnet ambisjon om en kunnskapsrik og opplyst befolkning har ligget til grunn for skolen siden starten. Uansett versjon, har tanken bak læreplanverkene vært at de skal virke kunnskapsintegrerende og gi elever i hele landet et felles kunnskaps- og kulturgrunnlag. Blant annet gjennom etablering av retten til videregående opplæring og et felles sammenhengende læreplanverk for alle de 13 årene.
- *Skolen virker arbeidsmarkedsintegrerende:* Skolegang og utdanning kreves i stadig større grad for innpass på et kunnskapsintensivt arbeidsmarked. Et godt skole- og utdanningssystem er nødvendig for Norges økonomi. Utdanning ses på som en investering både for den enkelte og for samfunnet, og over tid har denne funksjonelle siden ved skolen fått økt vekt.

Dagens skole har tatt opp i seg alle de historiske perspektivene på skolens funksjon i samfunnet (Volckmar, 2016). Skolen kan fortsatt ses på som en nasjonsbygger, samfunnsbygger, en felles kunnskapsbygger og som en forberedelse til videre utdanning og arbeid. Disse perspektivene viser hvor viktig rolle skolen spiller i samfunnet, og at den med rette kan kalles en bærebjelke. De historiske perspektivene på skolens funksjon i samfunnet er viktige også for diskusjonen om skolens rolle i framtiden.

En viktig presisering er at dette bildet ser svært annerledes ut når vi ser særskilt på den samiske og den kvenske/norskfinske skolehistorien. Skolen var en del av forskningspolitikken som ble ført på 1800- og 1900-tallet, og bidro til språk- og kulturtap for både den samiske og den kvenske/norskfinske befolkningen (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023). Denne delen av skolehistorien er derfor ulik den norske skolehistorien.

2.3 Skolen som redskap i fornorskingspolitikken

Ulike former for fornorskingspolitikk, assimileringpolitikk eller utestengelse, «sigøyerparagrafen» i Fremmedloven og «jødeparagrafen» i Grunnloven, har rammet samene og nasjonale minoriteter på ulike vis. Skolen var i lange perioder et virkemiddel for fornorskingspolitikken og målet om å utvikle den norske nasjonalstaten (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023). Skolelovgivningen fra slutten av 1800-tallet, som blant annet slo fast at undervisningen skulle være på norsk, gikk særlig utover samene og kvenene/norskfinnene. Denne politikken førte til tap av språk og kultur for mange mennesker i flere generasjoner. Utvalget vil redegjøre for denne delen av den norske skolehistorien.

2.3.1 Misjon og opplæring

På begynnelsen av 1700-tallet opprettet den danske kongen et misjonskollegium med en egen avdeling for misjon blant samene, *Finnemisjonen*. I tillegg til misjonærer, hadde denne misjonen lærere, som ble kalt «skolemestre». Samer ble etter hvert også rekruttert og kalt «finneskolemestre». Skoledelen av denne misjonen la hovedvekt på kristendom, men inneholdt også lese- og skriveopplæring. Elevene fikk undervisning på eget morsmål, de lærte norsk og de fikk snakke morsmålet sitt fritt. Dermed etablerte denne misjonen et fast skolevesen for samiske barn før allmueskolen ble innført i resten av landet. Noen av lærerne underviste også på omgangsskoler, og hadde skole for reindriftsamene på sesongboplassene (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023).

I første halvdel av 1800-tallet hadde myndighetene en positiv holdning til samisk og kvensk språk, selv om det også da fantes tilhengere av fornorsking. Den rådende holdningen var at samer og kvener skulle få opplæring og undervisning i og på morsmålet. I 1837 ble det utgitt en nord-samisk ABC-bok, en lesebok og Luthers lille katekisme på nordsamisk (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023).

Stortinget vedtok å opprette en offentlig lærerutdanning for de to amtene Nordlandene og Finnmarken. Trondenes seminarium ble opprettet i 1826. Dette ble senere flyttet til Tromsø og ble etter hvert Tromsø lærerskole. Framover mot 1848 ble det uteksaminert 93 norske, seks samiske og én kvensk lærer. Trolig tok halvparten av disse 100 elevene eksamen i samisk. Selv om

mange samiske og kvenske elever i Troms og Finnmark fikk undervisning på samisk, var det fortsatt mangel på lærere som kunne språkene (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023).

2.3.2 Skolen og fornorskingspolitikken

Fra midten av 1800-tallet endret politikken seg kraftig. Da den norske nasjonalstaten skulle bygges, fikk skolen en viktig rolle i å etablere en felles kultur i den nye nasjonen. I nord var det et tydelig etnisk mangfold som myndighetene så som en trussel mot en ny nasjon med felles språk, kultur og tradisjoner (Bæck, 2024). Det var nær sammenheng mellom nasjonsbyggingen og fornorskingspolitikken. *Finnfondet* ble opprettet 1851 som et svar på Stortingets ønske om opplæring i norsk for samene. Fondet finansierte tiltak for å gjøre samene til norsktalende «norske borgere», og skolen ble hovedverktøyet i denne politikken (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023). De nordlige fylkene ble delt i tre ulike distrikter ut fra en vurdering av hvor langt fornorskningen var kommet:

1. Områder der det ikke var behov for egne tiltak fordi fornorskingen hadde kommet så langt at den kunne ses som gjennomgripende. Her foregikk undervisningen på norsk.
2. Begrepet *overgangsdistrikter* ble innført. Dette var områder der myndighetene mente at det var mulig med fornorsking og å erstatte samisk og kvensk med norsk. Samisk og kvensk kunne brukes som hjelpespråk i skolen.
3. Områder der kvensk og samisk var så dominerende at undervisningsspråket i skolen skulle være på elevens morsmål (Berg-Nordlie, 2025; Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023).

Fornorskingspolitikken skjedde i en tid da skolen fikk en viktigere plass i samfunnet gjennom etablering av retten til gratis skolegang for alle og utvidelsen av skolens formål.

Fra 1870-tallet og utover trappet myndighetene opp fornorskingspolitikken, og muligheten til å bruke samisk og kvensk i skolen ble mindre (Berg-Nordlie, 2024). Elever som ikke behersket norsk, fikk fortsatt lese- og skriveopplæring på morsmålet sitt, men gjennom *Instrux for Lærerne i de Lappiske og Kvænske Overgangsdistrikter i Tromsø Stift* i 1880 slo myndighetene fast at ingen områder i de tre nordligste fylkene lenger skulle kategoriseres som rene kvenske eller samiske, og at bare norsk skulle være undervisningsspråk. Samisk og kvensk skulle bare kunne brukes som hjelpespråk i undervisningen. Skolene kunne unn-

taksvis søke dispensasjon om å bruke kvensk eller samisk som undervisningsspråk i kristendomsundervisningen (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023).

Instruksen kom inn i folkeskoleloven i 1889. Folkeskoleloven var bygd på idéen om en felles skole for alle, og at norsk språk skulle brukes i skolen. Skolen ble dermed i enda større grad enn før en del av nasjonsbyggingen, og en «felles folkeskole samsvarte med målsetningen om språklig og kulturell assimilering for den norske minoritetspolitikken» (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 196). I 1898 kom en ny instruks som igjen skjerpet fornorskingspolitikken, Wexelsen-plakaten. Denne ga enda mindre rom for dispensasjon fra reglene, og bare kommunene Karasjok og Kautokeino fikk lov til å bruke samisk i kristendomsundervisningen uten å måtte søke om dispensasjon. Statlige myndigheter strammet også inn på antall kommuner som var definert som overgangsdistrikt (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 197).

2.3.3 Internatskolene

På begynnelsen av 1900-tallet ble fornorskingspolitikken igjen trappet opp. Fra 1905 begynte det nå selvstendige Norge å bygge statsinternater i Finnmark, Nord-Troms, Nordland og Trøndelag (Risto, 2025). Etter unionsoppløsningen var det ikke lenger mulig for sørsamiske elever å gå på skoler i Sverige, og i 1910 ble det derfor også etablert en internatskole i Namsos, drevet av misjonselskaper (Risto, 2025; Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 235).

Fornorsking var en viktig del av begrunnelsen for å bygge internater. Når samiske, kvenske og norske elever bodde på internat, ville skolen kunne ha kontroll på fornorskingen (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 19). Opprettelsen av de statlige internatskolene ble også begrunnet med at de ville gi en bedre skolesituasjon og lavere fravær. Det kunne være lang vei til skolen i Finnmark, og barn bodde vanligvis på internat i flere uker av gangen.

En annen motivasjon var den sikkerhetspolitiske situasjonen i Finnmark, med nærheten til Russland og Finland. Internatene ble sett som «kulturelle grensefestninger» som skulle hindre innflytelse fra øst (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 224). I 1940 var det nærmere 50 kommunale og nasjonale internatskoler i Nord-Troms og i Finnmark (Risto, 2025). Samtidig som det ble bygget statlige internatskoler, var det også en stor utbygging av kommunale internatskoler

(Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 226).

På internatene hadde lærerne ansvar for å bidra til at elevene lærte norsk. Det var ingen direkte forbud mot å bruke samisk, selv om det i noen internatreglement finnes tydelige føringer om å bidra til at elevene lærer norsk. Internatstyrerne skulle ha det som er omtalt som et «nasjonalt sinnelag». I praksis betydde dette at lærere med samisk og kvensk bakgrunn ikke fikk stilling som internatstyrer (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 228).

Med internatskolene kom dermed et skolesystem der barn ble plassert inn i en fremmed kultur med et språk de ikke kjente, og ved noen internatskoler kunne elever få straff for å bruke normålet sitt (Risto, 2025; Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023). Lærere og internatstyrere hadde etter skoleloven og internatreglementet lov til å gi barna kroppslig avstraffelse (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 228). Det var forskjeller mellom internatskolene, og elevene har ulike erfaringer fra tiden de var på internatskolene. Noen forteller om frykt, straff, savn av foreldre og at de ikke fikk bruke språket de forsto, mens andre opplevde samhold, gode vennskap og knyttet varige bånd til medelevene (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023).

2.3.4 Motstand og ny kurs etter krigen

Fra midten av 1900-tallet vokste det fram motstand mot fornorskingspolitikken (Risto, 2025). Kirke- og undervisningsdepartementet satte i 1956 ned en Samekomité som skulle utrede spørsmål om kulturelle og økonomiske tiltak for den samisktalende befolkningen. Komiteen tok et oppgjør med fornorskingspolitikken, og det ble en ny kurs for samepolitikken. En ny skolelov opphevet Wexelsen-plakaten, og samisk kunne brukes som undervisningsspråk igjen (Berg-Nordlie, 2025). Fra 60-tallet ble også internatene bygget ned, men systemet med internatskoler varte helt til 1990-tallet (Risto, 2025).

Selv om fornorskingspolitikken tok slutt, fortsatte fornorskingsprosessen i mange tiår. Det tok lang tid fra fornorskingspolitikken ble avsluttet til samisk kultur, språk og samfunnsliv ble en del av opplæringen i Norge. For den kvenske/norskfinske og den skogfinske befolkningen tok dette enda lenger tid. I lov om grunnskolen av 1969 fikk elever med samisk som hjemmespråk for første gang rett til opplæring i samisk. Mønsterplanen fra 1974 var den første læreplanen med samisk innhold. Samisk var et eget fag eleven kunne ha

som sidemål, og mønsterplanen løfter fram samisk språk og kultur i den generelle delen av læreplanen. Skolen skulle oppmuntre til å bruke samisk på internatene, og skolen skulle vise respekt for samisk kultur og elever med samisk som morsmål. Det var viktig at de som jobbet på internatskolene var samisktalende (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 442).

Mønsterplanen fra 1987 er den første læreplanen som slår fast at «Den samiske kulturen har lange tradisjoner og er en del av det kulturelle mangfoldet i vårt land. Den samiske befolkningen står i en spesiell stilling i forhold til etniske minoritetsgrupper. Kunnskap om samisk kultur hører med i den orientering som skolen skal gi alle elever» (Kirke- og undervisningsdepartementet, 1987). I Mønsterplanen fra 1987 står det også at skolens oppgave er å ta vare på kvenenes kulturelle tradisjoner, og elever kunne velge finsk språk som valgfag. Om det var naturlig kunne kvensk trekkes inn i undervisningen (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023).

Med læreplanverket i 1997 kom det egne samiske læreplaner, og opplæringsloven fra 1998 ga samiske elever rett til opplæring i samisk (Risto, 2025; Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023). I det samme læreplanverket ble faget finsk som andrespråk etablert (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023).

2.3.5 Samisk og kvensk/norskfinsk i dagens skole

Overordnet del av læreplanverket gjelder for både den samiske og den norske skolen og beskriver de verdiene skolen skal bygge på. I teksten står det blant annet at «Den samiske kulturarven er en del av kulturarven i Norge. Vår felles kulturarv har utviklet seg gjennom historien og skal forvaltes av nålevende og kommende generasjoner» (Kunnskapsdepartementet, 2017b). Det er også egne parallelle og likeverdige læreplaner for det samiske læreplanverket, LK20S.

Forvaltningsområdet for samiske språk er delt inn i tre ulike kategorier: språkutviklingskommuner, språkvitaliseringskommuner og språkstimuleringskommuner. Etter opplæringsloven har alle elever i offentlig grunnskole som bor i språkutviklingskommuner eller språkvitaliseringskommuner rett til opplæring *i* og *på* samisk. Samiske elever har rett til opplæring *i* samisk uansett hvor i Norge de bor, også de som bor utenfor det som kalles språkutviklingskommuner eller språkvitaliseringskommuner (opplæringslova, 2024, § 3-2).

Boks 2.2 Stortingets beklagelse

Da Stortinget behandlet Sannhets- og forsoningskommisjonenes rapport, formidlet Stortinget «sin dypeste beklagelse for de overgrep fornorskingspolitikken innebar for samer, kvener/norskfinner og skogfinner. Med dette ber Stortinget om unnskyldning for tidligere stortings aktive rolle i fornorskingspolitikken, og erkjenner ansvar for denne politikkenes konsekvenser for grupper og enkeltindivider»

Kilde: Innst. 30 S (2024–2025).

Samiske elever i offentlig videregående opplæring har rett til opplæring *i* samisk. Elevene kan velge om de vil ha opplæring i nordsamisk, lulesamisk eller sørsamisk. Alle elever (om de har samisk bakgrunn eller ikke) som har hatt opplæring *i* eller *på* samisk mens de gikk i grunnskolen, har rett til opplæring *i* samisk i videregående opplæring (Opplæringslova, 2024, § 6-2). Dagens opplæringslov og læreplanverket fra 2020 gir føringer om at alle elever i Norges skal lære om den samiske folkegruppa og om samisk språk, kultur og samfunnsliv.

I overordnet del av læreplanverket står det at elevene skal få kunnskap om de fem nasjonale minoritetene. I Kunnskapsløftet 2020 ble læreplanen i finsk som andrespråk endret fra «Finsk som andrespråk» til «Kvensk eller finsk som andrespråk», og foreldrene kan velge opplæring i enten kvensk eller finsk språk (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023). Elever med kvensk/norskfinsk bakgrunn som går på offentlige grunnskoler i Troms og Finnmark har rett til opplæring i kvensk eller finsk.

2.3.6 Veien videre for sannhet og forsoning

Som vi har sett, var skolen viktig for å bygge nasjonalstaten, og den ble dermed et verktøy for fornorskingspolitikken. Denne politikken førte til at flere generasjoner samer og nasjonale minoriteter mistet språk og kultur, og senvirkningene av fornorskingspolitikken gjør seg fortsatt gjeldende.

I forbindelse med behandlingen av Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport gjorde Stortinget en rekke anmodningsvedtak. Regjeringen følger opp Stortingets anmodningsvedtak i de ulike departementene. I tillegg har Kommunal- og

Boks 2.3 Innspill fra Sametinget om den samiske felllesskolen

I forbindelse med oppfølgingen av Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport, gjennomfører Sametinget folkemøter i ulike samiske områder. En gjennomgående tilbakemelding, både fra folkemøtene og i de skriftlige hørings-svarene, er at barnehagene og skolene er en av de viktigste bærebjelkene for samiske familier. Flere foreldre beskriver barnehagene og skolene som en utvidet storfamilie, et sted der deres barn og elever får lære, utvikle og styrke sitt samiske språk, sin identitet og tilhørighet. Lærerne er viktige forbilder og sentrale støtte-spillere for hele familien. For mange, er dette den eneste arenaen hvor deres barn får lære sitt samiske språk. Det sier noe om ansvaret som ligger på skolens rolle i å tilby, ikke bare samisk-språklig undervisning, men å utvikle en helhetlig tilnærming til opplæring og utdanning som ivaretar samiske elevers identitet, språk og kulturelle tilhørighet på en trygg måte. For det samiske samfunnet er det viktig at tradisjons-kunnskap føres videre til kommende generasjoner, der skolen har et ansvar da alle elever ikke har mulighet til å få denne kunnskapen hjemme.

Samiske skoler er skoler eller klasser som bruker det samiske læreplanverket. Den samiske skolen er preget av et stort mangfold, og det er et stort spenn i skolenes praksis. Dette mangfoldet i samiske skoler illustrerer det språklige, geografiske og kulturelle mangfoldet i de samiske samfunnene, og er en stor styrke for felllesskolen. Dette gjenspeiles også i hvordan samiske elever opplever sin identitet og tilhørighet, hvordan de definerer og uttrykker seg selv. Dette kulturelle og språklige mangfoldet må samiske skoler og lærere håndtere, som kommer i tillegg til økende ulikheter og større mangfold som sådan i samfunnet. Både skoler, lærere og elever må navigere i et komplekst språklig og kulturelt landskap, hvor mange ulike og tidvis motstridende hensyn må veies opp mot hverandre.

For samiske elever, har skolen en helt sentral identitetsbyggende rolle. For mange samiske elever er skolen et av få steder de får lære sitt samiske språk, lære om egen kultur og historie. Som en del av opplæringen, har den samiske felllesskolen en viktig implisitt rolle i å bygge selvstendige samiske elever, som står trygt forankret i egen identitet. Den samiske felllesskolen skal arbeide aktivt for å styrke, vitalisere og løfte samiske språk, kultur og samfunns-liv, og på den måten motvirke konsekvensene av fornorskningen. Gjennom å styrke elevenes språk, identitet og tilhørighet til samisk kultur, skal skolen forberede elevene i livsmestring både i og utenfor det samiske samfunnet.

Samiske elever har rett til opplæring i sitt samiske språk. Samtidig er det stor variasjon i elevenes språklige utgangspunkt. Noen samiske elever har samisk som sitt hjemmespråk, andre lærer kun samisk på skolen. Noen samiske elever bruker flere samiske språk. Disse elevene kan være på samme skole, og kanskje i samme klasse. Skolene må legge til rette for at begge disse elevene, og hele spekteret av samiskspråklige elever, får lære samisk på en måte som ivaretar og styrker deres identitet og tilhørighet til de samiske samfunnene. Det er en balanse-gang mellom å ivareta samiske elevers individuelle rett til språkopplæring, og det å bygge et trygt og ivaretagende fellesskap.

Felllesskolen er en viktig institusjon, også for samiske elever. Samiske barn og elever er en del av det nasjonale fellesskapet, men er samtidig en del av et samisk fellesskap. Skolen skal både bidra til å danne elevene inn i en samisk kultur med en samisk identitet, samtidig kvalifisere elevene til videre utdanning og arbeid, på linje med, og like kvalifisert som, andre elever i Norge. For samiske elever kan dette oppleves som motstridende krav og forventninger i samfunnene de lever i. For skolene er dette tidvis motstridende hensyn som skal avveies i den praktiske gjennomføringen av undervisningen.

distriktsdepartementet startet arbeidet med en stortingsmelding om forsoning og status for oppfølging av anmodningsvedtakene. Planen er at meldingen skal legges fram for Stortinget i 2027.

Når rapporten fra Sannhets- og forsoningskommisjonen følges opp i ulike departementer etter anmodning fra Stortinget, mener utvalget at det ikke vil være riktig å foreslå andre måter å gjøre dette på nå. Men utvalget mener at beklagelsen fra Stortinget gir en særskilt forpliktelse for felllesskolen til å ivareta samiske barn og unges rettigheter til eget språk og kultur, og til å motvirke senvirkningene av fornorskingspolitikken.

Utvalget vil samtidig påpeke særskilte utfordringer i felllesskolens arbeid med å ivareta samiske barns rettigheter og frihet til å velge sin egen livsvei, og samtidig motvirke virkningene av fornorskingspolitikken. Fornorskingspolitikken har satt samisk språk og kultur under press. Skal skadevirkningene motvirkes, er vi avhengig av at tilstrekkelig antall samiske barn og unge lærer samisk, og at de kan ta vare på og vitalisere samisk språk og kultur. Samtidig skal samiske barn og unge ha den samme muligheten til å både å velge og kvalifisere for arbeid og høyere utdanning slik de ønsker. Samiske barn og unge kan i dag oppleve at forventningene om å ivareta og videreføre samisk språk og kultur legger et betydelig ansvar på dem. På denne måten bærer de fortsatt på konsekvensene av fornorskingspolitikken.

2.4 Skolen er samfunnsøkonomisk lønnsom

Retten til gratis grunnskole og videregående opplæring er en viktig og kostnadskreven rettighet. I 2026 vil Norge bruke omtrent 113 mrd. kroner på den offentlige grunnskolen (Prop. 1 S (2025–2026)). Tallet inkluderer driftsutgifter (brutto), utgifter til skolelokaler, skoleskyss og skolefritidsordningen (SFO) (Statistisk sentralbyrå, 2026g). Statens tilskudd til private grunnskoler på i underkant av fire milliarder kroner kommer i tillegg (DFØ, 2026b). I tillegg kommer nærmere 47 mrd. kroner til videregående opplæring i fylkeskommunene (Prop. 1 S (2025–2026)) og i overkant av to milliarder kroner i tilskudd til private videregående skoler (DFØ, 2026b).

De offentlige kostnadene til skole og utdanning er samtidig en investering, både i samfunnet og i den enkelte. Det er en avgjørende side ved skolens funksjon i samfunnet at den bygger kom-

petanse for å løse samfunnets store utfordringer og legger grunnlaget for økonomisk vekst i framtiden. En rekke studier og publikasjoner har vist hvordan høyere kompetanse og utdanningsnivåer henger sammen med bedre sysselsetting og høyere innovasjonsgrad og produktivitet i et samfunn (se f.eks. OECD, 2025a; OECD, 2025d).

Det er mulig å regne på de økonomiske gevinstene ved skolens forebyggende funksjon i samfunnet, selv om man må legge en rekke forutsetninger til grunn og ta nødvendige forbehold. Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU Samfunnsforskning har på oppdrag fra utvalget gått igjennom eksisterende forskning og gjennomført nye beregninger av samfunnsøkonomiske gevinster av grunnopplæringen i Norge. Utvalget har både vært interessert i anslag for gevinster over livsløpet for den enkelte, og i samfunnsmessige gevinster som følge av mindre belastning på andre offentlige tjenester når skolen lykkes med sitt forebyggende arbeid og sitt samfunnsoppdrag.

Forskerne finner at selv små forbedringer i målbare prestasjoner i skolen har stor innvirkning på senere økonomiske utfall, både for den enkelte og for samfunnet. Fullføring av grunnskolen og videregående opplæring påvirker både tilbøyeligheten til å begå kriminalitet og ulike helseutfall. Forskerne finner videre at sosiale og emosjonelle ferdigheter, og såkalte «ikke-kognitive» ferdigheter, påvirker både læringsutbytte, psykisk helse, stabilitet i utdanningsløpet og senere deltakelse i arbeidsmarkedet. Mobbing har på sin side store negative konsekvenser for skoleprestasjoner og inntekt, og øker risikoen for utenforskap betydelig.

Forskerne har regnet på de samfunnsøkonomiske gevinstene av forbedringer i de nevnte forholdene (benevnt som «tiltak» i tabellen nedenfor). Her bygger de på prinsippene i Finansdepartementet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) veiledninger for samfunnsøkonomisk analyse. De understreker at beløpene som framkommer er anslag for gevinster av skolens forbedringsarbeid, siden kostnads-siden ved eventuelle konkrete tiltak i denne omgang ikke lar seg beregne. Videre baserer SØF seg på tidligere forskningslitteratur og utredninger når de gjør sine antakelser om årsakssammenheng og effektstørrelser, for eksempel mellom karakterer og verdiskaping. I denne forskningslitteraturen brukes karakterer som uttrykk (proxy) for kognitive ferdigheter. Til sist er det verdt å presisere at oppdraget er avgrenset til å vurdere de samfunnsøkonomiske effektene. Dermed er

Tabell 2.1 Sammenndrag av beregnede samfunnsøkonomiske gevinster av bedre skole. Senter for økonomisk forskning, NTNU

Effektmål					
«Tiltak»	«Tiltaksstørrelse»	Verdiskaping	Kriminalitet	Helse	SUM
«Fullføring» grunnskolen	Økning fra 92% til 93% = 600 elever	1,30 mrd.	0,27 mrd.	0,24 mrd.	1,81 mrd.
Fullføring VGO	Økning fra 82% til 83% = 600 elever	1,03 mrd.	0,66 mrd.	0,05 mrd.	1,74 mrd.
Karakterer / kognitive ferdigheter	Økning med 0,1 karakterpoeng for alle elever	7,96 mrd.	1,22 mrd.	0,08 mrd.	9,26 mrd.
Sosioemosjonelle/ikke-kognitive ferdigheter	Økning på 0,1 standardavvik for alle elever	3,72 mrd.	0,50 mrd.	0,04 mrd.	4,62 mrd.
Mobbing	Redusere andelen mobbet fra 10% til 9% = 600 elever	0,65 mrd.	0	0,25 mrd.	0,90 mrd.

Kilde: Falch et al., 2026

for eksempel effekter på den enkeltes livskvalitet ikke inkludert. Med disse forbeholdene, viser tabell 2.1 tallfestede beregninger av de samfunnsøkonomiske gevinstene ved en bedre skole.

Rapporten konkluderer med at:

Samlet viser analysene at investeringer som styrker elevenes faglige ferdigheter, sosiale og emosjonelle ferdigheter og læringsmiljøet generelt har potensial for betydelig samfunnsøkonomisk avkastning. Funnene peker på at en styrket felllesskole kan gi store livsløpsgevinster for enkeltindivider og samtidig bidra til høyere produktivitet, lavere kriminalitet og bedre helse på samfunnsnivå. Gunstige tiltak som forbedrer skolen, bør dermed ses som langsiktige tiltak som potensielt kan ha svært høy samfunnsmessig verdi.

Falch et al., 2026.

Når skolen lykkes med å danne og utdanne til beste for den enkelte og felllesskapet, fremmer den med andre ord deltakelse i samfunns- og arbeidsliv og hindrer ulike former for utenforskap. Dette gir store gevinster både for den enkelte og for samfunnet, noe også tidligere forskning har vist (Brugård & Falch, 2013; Bråten & Sten-Gahmberg, 2022; Falch, 2010; Heckman, 2006; MenonEconomics, 2025). Motsvarende vil en svekkelse av felllesskolen, der ett eller flere «til-

tak» svekkes, ha tilsvarende negativ samfunnsøkonomisk effekt. Sparetiltak som rammer kvaliteten i skolen, vil derfor kunne svekke offentlige finanser.

2.5 Skolen bidrar til sosial mobilitet

Historisk sett har en gratis offentlig skole for alle bidratt til sosial mobilitet og til et samfunn med relativt små forskjeller. Utvalget mener det er gode grunner til å påstå at skole og utdanning spiller en vesentlig rolle for sosial mobilitet.

Integreringen av innvandrerbefolkningen i Norge kan stå som et godt eksempel. Gapet i utdanningsnivå og inntekt mellom barn av innvandrere og etnisk norske er vesentlig mindre enn i foreldregenerasjonen (Hermansen et al., 2023, s. 159). Barn av innvandrere har med andre ord betydelig oppadgående mobilitet i utdanning og arbeidsmarked.

Utvalget anerkjenner at det er flere gjenstående utfordringer knyttet til reproduksjon av ulikhet også i Norge. Blant annet får norskfødte med innvandrerforeldre i gjennomsnitt dårligere karakterer i skolen enn andre, til tross for at etterkommere som gruppe har relativt høy deltakelse i høyere utdanning. Gutter med minoritetsbakgrunn fullfører i mindre grad videregående skole enn andre. Det er fortsatt slik at deltakelsen i arbeidsmarkedet i gjennomsnitt er lavere for per-

soner med innvandrerbakgrunn enn i majoritetsbefolkningen (Statistisk sentralbyrå, 2025b).

Hovedbildet er likevel at minoriteter ikke blir låst i lavstatusposisjoner i Norge (Hermansen, 2016). De siste ti årene har andelen barn av innvandrere som går i barnehage og fullfører videregående økt betydelig. Norskfødte med innvandrerforeldre er nå overrepresentert i høyere utdanning, og har generelt høy arbeidsdeltakelse (IMDi, 2025a). Sammenliknet med andre land, er det en lav andel etterkommere etter innvandrere som står helt utenfor utdanning og arbeid i Norge (OECD, 2025c). Undersøkelser viser også at barn av foreldre som har innvandret støtter opp om sentrale demokratiske verdier. Det demokratiske kunnskapsgapet mellom elever med og uten innvandrerbakgrunn er langt mindre i Norge enn i vårt naboland Sverige. Dette tilskrives blant annet et åpent klasseromsklima og lærerstøtte i Norge, ved siden av ulike særtrekk ved innvandrerbefolkningen i de to landene (Brattland & Storstad, 2025).

Samtidig har elevenes kulturelle og sosiale bakgrunn fortsatt stor betydning for hvordan de gjør det på skolen. Blant annet har forskere vist hvordan gapet i læringsresultater mellom elever med høy og lav sosioøkonomisk bakgrunn har økt på 2010-tallet (Markussen & Røed, 2023; Sandsør et al., 2023). Skolen er kritisert for å indirekte favorisere elever fra høyere sosiale lag. Kritikken handler blant annet om at skolen prefererer sosiale normer og verdier som i sterkere grad er internalisert hos elever fra høyere sosiale lag, og at skolen og lærerne samarbeider bedre med foreldre fra høyere sosiale lag med de samme verdier og preferanser som dem selv. Ut fra en slik tanke er reproduksjon av ulikhet også kulturelt betinget og innbakt i skolens strukturer (Bourdieu, 1990; Nordahl, 2023).

Nyere forskning har dessuten avdekket at norske foreldre med høyere utdanning får barn tidligere på året enn andre. Dette vil være med på å forsterke sosiale forskjeller i skolen, fordi elever født tidlig på året gjennomgående synes å ha bedre forutsetninger for å lykkes enn elever født sent på året. I tillegg viser forskningen at fødselsmåned har større betydning for elever med lav sosioøkonomisk status enn for andre elever, både for skolerresultater, utdanningslengde og senere inntekt (Beck, 2025; Solli, 2011).

Det er dermed sterke krefter som motvirker skolens bidrag til sosial mobilitet, noe som bare understreker hvor viktig målet om likeverdig opplæring i skolen er. Vellykket integrering kan som nevnt illustrere at skolen bidrar til sosial mobilitet

til tross for alle motkreftene. Men, skolens bidrag til sosial mobilitet er slett ikke avgrenset til innvandrerbefolkningen. Mye forskning tyder på at gode skolesystemer og et godt skolemiljø bidrar til å redusere forskjeller i skoleprestasjoner, enten det er familiegener, familiemiljø eller andre forhold som gir ulike forutsetninger for utvikling og læring. Forskning viser blant annet at skoler med høyt bidrag til elevenes læring gir utslag i økt utdanningslengde og økt inntekt senere i livet, og at gode skoler delvis kompenserer for «det genetiske lotteriet» som familiebakgrunn bringer med seg (Baier et al., 2022; Cheesman et al., 2025; Cheesman et al., 2022; Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021; Kirkebøen, 2022; Okbay et al., 2022).

2.6 Fellesskolens formål oppnås i samarbeid med foreldrene

2.6.1 Foreldrene er viktige for barnas skolegang

Foreldrene er barnas viktigste omsorgspersoner og har en avgjørende betydning for barnas læring, dannelse, trivsel og utvikling. Med *foreldre* mener utvalget i denne utredningen de som ivaretar foreldreansvaret. Foreldrenes innsats danner et fundament som barnehage, skole og øvrige velferdstjenester skal bygge på og støtte opp om. Samarbeid mellom skole og hjem står sentralt i fellesskolen fordi dette samarbeidet er viktig for elevens dannelses- og utdanningsprosess, for skolemiljøet og for at læreren skal kunne gjøre en god jobb med å tilrettelegge opplæringen til elevgruppen.

Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) beskriver dette godt i et av sine skriftlige innspill til utvalget:

Et godt og tillitsfullt samarbeid mellom skole og hjem er ikke et tillegg eller et ekstra tiltak, men en grunnleggende forutsetning for å lykkes både med elevenes læring og med fellesskapsbyggingen i fellesskolen. Foreldrene må derfor tas aktivt med i samspillet med elever, lærere, skoleledelse og andre yrkesgrupper, ikke bare som støttespillere, men som en del av partene og løsningen på skolens komplekse oppdrag.²

Siden Allmueskoleloven av 1860 har skolens og lærerens ansvar for å støtte elevens dannelses- og utdanningsprosess gjennom et systematisk skole-

² Innspill fra FUG, 10.04.2026

hjem-samarbeid vært regulert i alle lover som angår norsk grunnskole (Vestre, 2012). Dagens formålsparagraf i opplæringsloven § 1-3 slår fast at: «Opplæringa skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og dei som har læretid i bedrift, historisk og kulturell innsikt og forankring».

Skolen har plikt til å samarbeide med foreldrene om elevens opplæring. Plikten ligger til skolen, som er den profesjonelle parten, men for at samarbeidet skal fungere, er det en forutsetning at foreldrene deltar aktivt. Samarbeidet med foreldrene er både et samarbeid på gruppenivå gjennom FAU og i foreldremøter, og samarbeid mellom skole og foreldre om enkeltelever.

Skolen må legge til rette for at alle foreldre kan delta i samarbeidet, uavhengig av språkkunnskaper, bakgrunn og forutsetninger. Skolen skal gi elever og foreldre den informasjonen de trenger. Skolen har et ansvar for å gi tilpasset informasjon til foreldrene om hva samarbeidet innebærer, og hvilke forventninger skolen har til foreldrene, slik at foreldrene forstår hvordan de kan samarbeide og bidra til beste for barnet sitt (opplæringslova, 2024, § 10-8, § 10-3; Prop. 57 L (2022–2023)).

Foreldrene har stor betydning for barnas skolegang og læringsresultater på flere måter. Foreldrene skal dekke barnas grunnleggende behov, som blant annet nok søvn, næringsrik mat, fysisk aktivitet, trygghet og det å høre til hos noen. Foreldrene har også en avgjørende rolle i å stimulere barnas intellektuelle og kulturelle utvikling, og for deres evne og vilje til å fungere i et fellesskap.

Foreldrene er viktige bidragsyttere i å skape trygge, gode og inkluderende skole- og klassefellesskap i samarbeid med skolen. Gode relasjoner mellom lærere, foreldre og elever er med på å bygge en positiv skolekultur som bidrar til et trygt og godt skolemiljø (Utdanningsdirektoratet, 2024d). Foreldremøter og andre arenaer legger til rette for at foreldrene blir kjent og utvikler et godt fellesskap seg imellom, som igjen er viktig for at de skal kunne bidra til skolemiljøet.

Det finnes mye internasjonal forskning på faktorer ved hjemmene som har betydning for barns skolegang, som familiens sosioøkonomiske status, ulike familiestrukturer, ulike oppdragerstiler, betydning av skilsmisse, partnerbytte, flytting, adopsjon, barneverntiltak, vold i hjemmet, foreldres involvering og forventninger, hjemmemiljø, innvandrerstatus, foreldreprogrammer m.m. Samlet sett tyder forskningen på at sosioøkonomisk status har aller størst betydning av de hjemmere-

Boks 2.4 Om skole-hjem-samarbeid i overordnet del

Opplæringen skal skje i samarbeid og forståelse med hjemmet, og samarbeidet skal bidra til å styrke elevenes læring og utvikling.

God kommunikasjon mellom hjem og skole bidrar positivt til skolens arbeid med læringsmiljøet og til elevenes oppvekstmiljø. Foreldrene og foresatte har hovedansvaret for barnets oppdragelse og utvikling. De er barnas og ungdommenes viktigste omsorgspersoner og har kunnskap som skolen kan bruke for å støtte elevens danning, læring og utvikling. Skolen har det overordnede ansvaret for å ta initiativet til og tilrettelegge for samarbeid. Dette innebærer å sørge for at foreldre og foresatte får nødvendig informasjon, og for at de gis mulighet til å ha innflytelse på sine barns skolehverdag.

Hjemmets holdning til skole er av stor betydning for elevenes engasjement og skoleinnsats. Foreldre og foresatte møter skolen med ulike behov, forventninger og meninger om skolens mål og praksis. Det kan skape spenninger som kan være krevende for skolen å håndtere. Skolen må gi tydelig uttrykk for hva den skal og kan tilby, og hva som forventes av hjemmet. God og tillitsfull dialog er et gjensidig ansvar. Skolen må imidlertid ta hensyn til at ikke alle elever har samme mulighet til å få hjelp og støtte i hjemmet.

Kilde: Kunnskapsdepartementet, 2017b, kap. 3.3

laterte faktorene (Hattie, 2023). Familiens sosioøkonomiske status har også stor betydning i Norge for hvordan barna lykkes på skolen (Markussen & Røed, 2023; Sandsør et al., 2023). En viktig implikasjon av dette er at skoler både må kjenne og anerkjenne elevenes hjemmesituasjon når de kommuniserer med foreldrene og når de tilpasser opplæringen.

Flere studier viser at foreldrenes forventninger til hvordan barna skal gjøre det på skolen har stor betydning for barnas skolegang, og at dette gjelder i alle sosiale lag (Hattie, 2023; Wilder, 2014). Foreldrenes støtte, oppmuntring og forventninger viser seg å ha stor betydning for hvordan barnet forholder seg til, utvikler seg i og lærer på skolen. Det er viktig å merke seg at effekten av foreldrenes forventninger gjelder uav-

hengig av sosioøkonomisk status, og på tvers av klassetrinn og etniske grupper. Samtidig som vi må anerkjenne betydningen av sosioøkonomisk status, må vi derfor unngå å gjøre antakelser om at barns evner eller framtid kun er basert på familiebakgrunn. Studiene tyder på at det viktigste foreldrene kan gjøre for barnas læring er å ha høye forventninger til prestasjonene deres. Denne forventningseffekten forutsetter at barnet har en positiv følelsesmessig tilknytning til foreldrene, blir oppmuntret til å lære av sine feil og får støtte til å utvikle selvtillit og motstandskraft i skolearbeidet.

Foreldres involvering i barnas liv utenfor hjemmet, deltakelse i aktiviteter i skolens regi, og kommunikasjon med barnet om barnets aktiviteter i skolen, for eksempel lekser, har også positiv innvirkning på barnas læring. Foreldrestøttet hjemmearbeid, som lesetrening, det å høre barnet lese selv og det å lese for barnet, har vist seg å ha en positiv sammenheng med elevers læring (Erion, 2006).

Psykososial trygghet, intellektuell stimulering, foreldres tilstedeværelse og imøtekommenhet, hva slags regler som gjelder og at barnet har mulighet til å leke, har også betydning for læring. Forskning viser at det små barn har med seg hjemmefra når det gjelder kognitive og ikke-kognitive ferdigheter, er avgjørende for videre utvikling og prestasjoner. Forskningen illustrerer også betydningen av familiebakgrunn i en nordisk sosioøkonomisk kontekst (Nærde et al., 2026). I Norge er det blant annet forsket på betydningen av hjemmemiljøet for barnas lesing (Strand, 2024). Forskerne finner at både hjemmemiljøet generelt, og hjemmets vekt på språk- og lesestimulerende aktiviteter (inkludert foreldrenes forventning til barnas utdanning) har stor betydning. En annen norsk studie finner at barnas leseinteresse og faste leserutiner hjemme har større betydning for lesevanene enn familiens sosioøkonomiske bakgrunn (Stangeland et al., 2024).

Effekten av et godt hjemmemiljø for elevers læring ser også ut til å gjelde uavhengig av foreldres sosioøkonomiske status i form av utdanning eller yrke. For at foreldrene skal kunne gjøre en vesentlig forskjell for barnas læring, er det viktig at de forstår at de har vesentlig betydning og hvordan de kan utøve innflytelsen. Offentlige instanser som gir veiledning til foreldre har en viktig rolle i å formidle dette. Veiledning og informasjon om hvordan foreldre kan stimulere barnets språkutvikling er dermed en viktig del av helsestasjonsprogrammet.

2.6.2 Samfunnsutviklingen påvirker samarbeidet mellom skole og hjem

Samarbeidet mellom skolen og hjemmet er i endring fordi samfunnet som skolen er en del av endres. Endringer i foreldrerollen spiller også inn og påvirker samarbeidet på ulike måter. Foreldrenes rolle endrer seg over tid. Parallelt med utbyggingen av velferdsstaten og kunnskaps- og kompetansesamfunnet, har det skjedd store forandringer i foreldrerollen. Dagens foreldreskap i vestlige land sentrerer rundt barnet og barnets behov, og hvor foreldrene bærer et grunnleggende ansvar for barnets framtid (Stefansen, 2011). Dette vil vi komme nærmere inn på både i kapittel 4 og i kapittel 13.

Elevene kommer fra hjem med ulik kulturell bakgrunn, som følge av både innvandring og sosiokulturelle forskjeller ellers i befolkningen. Dette påvirker samarbeidet mellom skole og hjem. I mange skoler er tolketjenester og oversetterverktøy en forutsetning for å gi informasjon og etablere godt samarbeid. Tolkeloven stiller krav til offentlige organer om å bruke tolk når det er nødvendig for rettssikkerhet og forsvarlige tjenester (tolkeloven § 6).

Utfordringer innvandrerforeldre møter når de skal støtte barnas skolearbeid har fått mer oppmerksomhet og viser hvor viktig sosiale forskjeller er i samarbeidet mellom hjem og skole. Forskning om sosial ulikhet har ofte et klasseperspektiv som belyser hvordan makt og ressurser fordeles, og hvordan ulikhet kan videreføres mellom generasjoner (Stefansen, 2017, s. 116).

Forskningen viser systematiske forskjeller i foreldres engasjement for barnas skolearbeid med bakgrunn i foreldrenes sosioøkonomiske status. Foreldre fra middelklassen kjennetegnes av en mer aktiv og skolerettet oppdragelsespraksis. Disse foreldrene legger tidlig vekt på hva som vil gi en god skolestart og skolegang, blant annet gjennom innsats for språkutvikling, læring og skolerelevante aktiviteter i hjemmet. Disse foreldrene har oftere språk, erfaringer og kulturell kapital som ligner skolens, og deler skolens forventninger til eleven (Stefansen, 2011).

Foreldre med arbeiderklassebakgrunn legger i større grad vekt på omsorg og barnets naturlige utvikling, og opprettholder et tydeligere skille mellom skole og hjem. Forskjeller i foreldres sosiale bakgrunn påvirker også hvordan barn oppfatter seg selv, håndterer møte med skolen og når og hvordan foreldre griper inn ved utfordringer. Dette understreker behovet for at lærere er oppmerksomme på sosiale og kulturelle forskjeller i

samarbeidet med foresatte (Lareau, 2003, 2015; Stefansen, 2008, 2011; Stefansen, 2017).

Et godt samarbeid mellom skole og hjem er altså en grunnleggende forutsetning for at vi skal

lykkes med det store samfunnsprosjektet som fellesskolen er. I neste kapittel går vi inn på hvilke flere kvaliteter skolen må ha for å kunne kalles en fellesskole.



Figur 3.1

Kapittel 3

Fellesskolen er fellesskapende

Utvalget har beskrevet hvordan fellesskolen opp gjennom historien har blitt formet til et stort fellesskapende prosjekt og er en bærebjelke i samfunnet. I det følgende beskriver vi hvordan fellesskolen bidrar til å bygge fellesskap og hvilke kvaliteter utvalget mener skolen må ha for å kunne kalles en fellesskole.

Fellesskap har blitt definert på flere forskjellige måter i ulike fagtradisjoner, men noen elementer går igjen: opplevelsen av å være et «vi», viljen til å sette fellesskapets beste foran egne interesser og det å dele noen forpliktende idealer, regler eller verdensanskuelser. Fellesskap kan innebære sterke kollektive følelser av både positiv og negativ karakter. Det innebærer også evnen til å samarbeide om å løse problemer og å skape kollektive goder. Fellesskap beskrives som limet som holder samfunnet sammen (Aakvaag & Bæck, 2024, s. 15). Fellesskolen er en del av dette limet.

Fellesskap er avgjørende både for den enkelte og for samfunnet. Å føle tilhørighet til et fellesskap er et grunnleggende behov for alle mennesker og sentralt for den enkeltes trygghet, helse og trivsel (se bl.a. Baumeister & Leary, 1995; Ryan & Deci, 2017; Waldinger & Schulz, 2023). Velfungerende fellesskap er med på å bygge tillit til hverandre, til demokratiske institusjoner og er viktig for bærekraftige lokalsamfunn.

3.1 Hva er fellesskolen?

Utvalget er satt ned for å utrede fellesskolens rolle i framtidens samfunn. Utvalget har ikke funnet noen klar og omforent definisjon av fellesskolen, og mandatet bruker også *skolen* og *fellesskolen* om hverandre.

For å avklare hvilke kvaliteter og funksjoner *fellesskolen* har til forskjell fra *skolen*, har utvalget forsøkt å beskrive hvilke kvaliteter og egenskaper skolen bør ha for å kunne kalles en fellesskole.

Fellesskolen skal virke samlende for barn og unge som vokser opp i Norge, uansett bakgrunn. Skolen på sitt beste skaper fellesskap, identitet og tilhørighet til samfunnet. I tillegg bidrar den til sosial mobilitet og gir store samfunnsøkonomiske gevinster. Fellesskolen danner og utdanner, og den er viktig både for den enkelte og for samfunnet.

Utvalget konstaterer at det er betydelig uenighet om private skolars plass i det norske skolesystemet, og at holdningene til private skoler i stor grad følger ideologiske og partipolitiske skillelinjer. Det er imidlertid enighet om at foreldre har rett til å velge et alternativ til offentlig skole, og at dette følger av menneskerettighetene (Menneskerettsloven, 1999, § 2). Det er også bred politisk enighet om at det offentlige skoletilbudet bør være dominerende.

Innslaget av private skoler er i dag begrenset og omfatter fem prosent av elevene i grunnskolen og ni prosent av elevene i videregående skole. Etter privatskoleloven skal privatskolene følge læreplaner godkjent av departementet, enten

samme læreplan som i offentlig skole eller læreplaner som sikrer «jamgod opplæring». Privatskolene godkjennes etter privatskoleloven § 2-1 og skal drive på grunnlag av for eksempel livssyn, pedagogisk retning, eller internasjonale læreplaner.

Utvalget legger til grunn at innslaget av private skoler fortsatt vil være begrenset i Norge, og at private skoler (friskoler) med offentlig finansiering, også har ansvar for å bidra til å realisere felllesskolen. Utvalget understreker at en inkluderende offentlig skole som holder høy kvalitet og nyter høy tillit i befolkningen, er avgjørende for å opprettholde felllesskolen. Utvalget ser at andelen private skoler, særlig på videregående nivå, i enkelte områder er såpass stort at det ikke kan regnes som et begrenset innslag. Utvalget mener det er bekymringsverdig dersom en økning i andelen private skoler skyldes misnøye med den offentlige skolen. Utvalget ser også at opprettelse av private skoler til erstatning for offentlige skoler som legges ned i noen tilfeller kan gjøre det vanskeligere for kommuner og fylkeskommuner å gjennomføre nødvendige strukturendringer i skoletilbudet. Samtidig viser en analyse at bare én av ti nedlagte kommunale skoler erstattes av en privatskole (Utdanningsdirektoratet 2023). Utvalget beskriver dette nærmere i kapittel 9.

Det er ingen automatikk i at en offentlig skole er en god felllesskole. Felllesskolen må kjennetegnes av visse kvaliteter og egenskaper som ikke kan tas for gitt hverken i offentlige eller private skoler. Videre kan bosettingsmønster kombinert med nærskoleprinsippet gi en homogen elevmasse som ikke gjenspeiler samfunnet i stort. Likeledes kan en privat skole utfordre ideen om felllesskole dersom inntaket av elever i praksis er segregerende, eller dersom læringsinnholdet utfordrer sentrale deler av felllesskolens verdigrunnlag. Dette innebærer at privatskoler er å regne som del av felllesskolen i den grad de møter kjennetegnene vi beskriver i det følgende.

Utvalget mener felllesskolen har følgende kjennetegn. Felllesskolen:

- forvalter felles verdier og referanser
- er viktig for demokratiet
- er en samlende møteplass
- har et trygt og godt skolemiljø som gir tilhørighet
- har stor betydning for lokalsamfunnet
- gir likeverdig opplæring

I de neste avsnittene utdyper utvalget disse kjennetegnene. Vi peker også på noen utfordringer og

dilemmaer som kan forhindre skolen i å lykkes med å innfri de ulike kjennetegnene.

Felllesskolen forvalter felles verdier og referanser

Opplæringen i felllesskolen skal bygge på felles verdier som er forankret i menneskerettighetene. Det handler blant annet om respekt for menneskeverdet og naturen, åndsfrihet, demokrati, likeverd, likestilling og solidaritet (Opplæringslova, 2024, § 1-3; Privatskolelova, 2003, § 1-1). Dette er verdier som er viktige for samfunnet og demokratiet.

Demokratiske systemer bygger på et mangfold av perspektiver og mål, innenfor noen samlende grunnverdier. I felllesskolen er disse grunnverdiene uttrykt i formålsparagrafene og utdypet gjennom overordnet del av læreplanverket. Mangfoldet av perspektiver omtales gjerne som uenighetsfelllesskap. At barn og unge går i en felllesskole som bygger på et sett med felles verdier, bidrar til å opprettholde og utvikle samfunnets verdigrunnlag og gir felles referanserammer og tilhørighet til samfunnet.

Felles referanserammer oppnås blant annet ved at elevene får historisk og kulturell innsikt gjennom opplæringen (Bæck, 2024). Overordnet del av læreplanverket viser at kunnskap om landets historie og kultur skaper tilhørighet til samfunnet og er viktig for utvikling av elevenes identitet. Å finne felllesskap på tvers av kulturelle skillerlinjer og nasjonale landegrenser er også viktig. Overordnet del vektlegger at «et godt samfunn er tuftet på et inkluderende og mangfoldig felllesskap» (Kunnskapsdepartementet, 2017b, kap. 1.2).

Skolelederforbundet beskriver dette i et av sine skriftlige innspill til utvalget:

Begrepet *felllesskolen* rammer inn den oppfatningen vi har av at skolen skal virke samlende for befolkningen vår. I Norge ønsker vi å gi alle elever de samme vilkår for læring og tilhørighet i skoleverket. Her skal alle utvikle gode demokratiske verdier, dannelses, kunnskap og ferdigheter til å stå imot påvirkning, troll og algoritmer. Skolen er det nabolaget var tidligere, det er den arenaen i vårt samfunn som er best egnet til å mobilisere mot polarisering.¹

Skolens verdigrunnlag skal være samlende for både skolen og samfunnet, og verdiene skal ivare-

¹ Innspill fra Skolelederforbundet 27.02.2025.

tas, praktiseres og styrkes gjennom opplæringen. Evalueringer viser at til tross for at lærere og ledere slutter opp om verdiene, er det store variasjoner i hvordan de kommer til uttrykk i den daglige praksisen (Furberg et al., 2026). Ulik praksis kan være uttrykk for bevisste lokale tilpasninger for å gjøre verdiene relevante for elevene.

Selv om det kan være flere veier til felles og samlende verdier i skolen, må skolen sikre et felles rammeverk for disse verdiene. Læreplanene og fag- og timefordelingen bidrar til at elevene får felles referanserammer og et felles kunnskaps- og kulturgrunnlag. I grunnskolen har alle elevene stort sett de samme fagene, og skolene skal følge den nasjonalt bestemte fag- og timefordelingen. Videregående opplæring gir elevene større grad av valgfrihet enn grunnskolen, både når det gjelder utdanningsprogram og fagvalg innenfor utdanningsprogrammet. Samtidig bevares viktige felleselementer. Gjennom fellesfagene møter elevene et felles innhold, og læreplanene i programfagene har også tydelige dannelsesmål.

Opplæringen i fagene skal samlet bidra til skolens brede oppdrag om å danne og utdanne, og fellesskolens fag skal ivareta både praktiske og teoretiske ferdigheter. Dette skal bidra til at fellesskolen favner alle elever, uavhengig av interesser og forutsetninger.

Fellesskolen er viktig for demokratiet

Demokratiopplæringen ligger i kjernen av skolens oppdrag og er en del av skolens verdigrunnlag. Grunnloven og formålsparagrafene framhever at en viktig del av formålet med opplæringen er å fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene. Skolen må sørge for at elevene får kunnskap om demokrati og det politiske systemet, og at de opplever demokrati i praksis. At barn og unge møtes i fellesskolen uavhengig av bakgrunn, forutsetninger og behov, er viktig for å bygge forståelse, respekt og tillit mellom mennesker. På denne måten styrker fellesskolen demokratiet vårt.

I kapittel 4.2 beskriver utvalget hvordan demokratiet i dag er under press, og hvordan det gjør fellesskolens betydning for demokratiet enda viktigere.

Fellesskolen er en samlende møteplass

Skolen er en viktig del av livet til barn og unge og en helt sentral arena for læring, utvikling, trivsel og danning. Fellesskolen skal ha plass til alle barn og unge og være et inkluderende fellesskap

(Kunnskapsdepartementet, 2017b). En inkluderende skole møter elevenes ulike bakgrunner, forutsetninger og behov og legger til rette for læring for alle. Inkludering innebærer å se mangfold som noe fellesskapet skal romme og håndtere (Nilsen, 2017).

Overordnet del av læreplanverket legger vekt på at elevene er en del av et mangfoldig fellesskap.

De normene og verdiene som preger læringsfellesskapet har stor betydning for elevenes sosiale utvikling. Vennskap skaper tilhørighet og gjør oss alle mindre sårbare. Når vi selv opplever å bli anerkjent og vist tillit, lærer vi å verdsette både oss selv og andre. Elevene skal lære å respektere forskjellighet og forstå at alle har en plass i fellesskapet. Hver elev har en historie med seg, og de har håp og ambisjoner for framtiden. Når barn og unge møter respekt og anerkjennelse i opplæringen, bidrar dette til en opplevelse av tilhørighet. (...). I arbeidet med å utvikle et inkluderende og inspirerende læringsmiljø skal mangfold anerkjennes som en ressurs.

Kunnskapsdepartementet, 2017b

En av grunntankene ved fellesskolen har vært å samle barn og unge på tvers av sosioøkonomisk bakgrunn, religion, faglige forutsetninger og andre forhold som ellers kan virke splittende. I fellesskolen møtes elever med ulike bakgrunn i samme klasserom, de blir kjent og skaper vennskap. Elevene lærer å forstå og respektere hverandre, og de lærer å samhandle med andre som ikke nødvendigvis er lik seg selv. Ulikhet kan også utfordre, og elevene skal lære å ta andres perspektiv. Å være sammen med, og respektere andre med ulike bakgrunn er viktig for elevenes sosiale utvikling. Det er også viktig for at elevene skal lære å bidra og delta i fellesskapene i samfunnet. Elevene må forstå at skoledagen ikke alltid kan tilpasses den enkeltes ønsker og interesser.

Fellesskolen er idémessig forankret i en egalitær grunnholdning som innebærer at alle uansett bakgrunn og forutsetninger skal få likeverdig opplæring i den samme skolen. Samtidig har fellesskolens ideologiske grunnlag også en nyttig instrumentell effekt. Eksponering for andre perspektiver, egenskaper og bakgrunn gjør oss bedre rustet til å forstå og handle i en kompleks verden. Mangfold trumfer ensretting når komplekse problemer skal håndteres (Page, 2007). Begrepet *gruppetenkning* (groupthink) brukes til å forklare hvordan uhyre kompetente folk i en gruppe preget av konformisme kunne begå spektakulære

feilvurderinger, som for eksempel i Grisebukta-affæren (Janis, 1972). Skal vi løse vår tids store utfordringer, må skolen være en arena der elever kan trene på å håndtere mangfold, uenighet og ulike perspektiver og instinktivt motvirke ensretting. Utvalget mener at fellesskolen er den viktigste arenaen for barn og unge til å utvikle evnen til å være sammen med ulike mennesker og delta i fellesskap. Dette er sentralt for at de framover skal kunne bidra og delta i alle de store og små felleskapene vi trenger i samfunnet.

I innspillene utvalget har fått, peker mange på fellesskolens viktige sosiale funksjon. Barn og unge framhever det å være sammen med venner og få nye venner som den viktigste grunnen til at de har lyst til å gå på skolen (Barneombudet, 2025). I samtaler utvalget har hatt med elever, trakk de fram skolen som en viktig sosial møteplass. En av elevene uttrykte det slik:

Skole generelt er jo en sosial fantastisk arena, hvor man bruker tid (...) sammen med andre. Man blir stimulert sosialt. Man er sammen med folk, knytter vennskap. Og dette er jo ting som generelt er bra med skolen.²

Integrerings- og mangfoldsdirektoratets ungdomspanel trakk fram at fellesskolen er et sted der elevene lærer å forstå hverandre. En av deltakerne formulerte det slik:

Fellesskolen det er jo et sted der man ikke bare lærer det faglige og får like muligheter der, men at man får lov til å forstå hverandre, vokse sammen og bygge framtiden som et fellesskap. Og på skolen så har man en veldig fin ting at man lærer ikke at man bare skal lære å lykkes alene, men man lærer å lykkes med alle eller hverandre.³

Regelverket bidrar til å gjøre fellesskolen til en mangfoldig møteplass. Nærskoleprinsippet innebærer at alle barn har rett til plass på en offentlig grunnskole i sitt nærmiljø. Gratisprinsippet betyr at alle deler av den offentlige grunnskoleopplæringen skal være gratis. Videregående opplæring er også gratis, men noe utstyr kan kreves dekket av elevene (Opplæringslova, 2024, §§ 2-5 og 5-8). Til sammen bidrar nærskoleprinsippet og gratisprinsippet til å gjøre skolen til en samlende møteplass.

Nærskoleprinsippet gjelder ikke for privatskoler, og elevene har ikke rett til plass. Private skoler må imidlertid være åpne for alle som fyller vilkårene for inntak i offentlige skoler og ha et inntaksreglement som prioriterer inntak etter saklige hensyn hvis det er flere søkere enn plasser. Privatskoler kan kreve inn skolepenger på inntil 15 prosent av tilskuddsgrunnlaget. Ut over skolepengene kan ikke private skoler kreve tilleggsbetaling for utstyr eller aktiviteter i regi av skolen (Privatskolelova, 2003, § 6-2).

Det følger også av regelverket at klasser og grupper skal settes sammen slik at skolen blir en møteplass der elevene utvikler respekt og toleranse for hverandre. Alle elever skal tilhøre en klasse og ha så mye opplæringstid i klassen at de kan utvikle sosialt samhold (Opplæringslova, 2024, § 14-2; Privatskolelova, 2003, § 3-4).

Bosettingsmønstre kan utfordre den sosiale integreringen i både private og offentlige skoler. Når de økonomiske, sosiale og kulturelle forskjellene mellom bostedsområder øker, vil nærskoleprinsippet være med på å opprettholde forskjellene mellom skoler og gi mer homogene elevgrupper ved hver skole (Sivesind, 2024). Mange fylkeskommuner har valgt å legge mindre vekt på nærskoleprinsippet i videregående opplæring. Elevene samles da i større grad på skoler og utdanningsprogrammer etter interesser, fagvalg eller karakterbasert opptak. Skolens rolle som møteplass i nærmiljøet for elever på tvers av bakgrunn og forutsetninger blir dermed mindre tydelig enn i grunnskolen. Samtidig kan det være andre forhold ved møteplassen som kan være viktig for ungdommene, som for eksempel å møte andre med felles interesse for et utdanningsprogram.

Det er forskjeller i elevenes sosioøkonomiske bakgrunn mellom private og offentlige skoler. I hovedtrekk har privatskoler en høyere andel elever med foreldre med høyere utdanning enn det offentlige skoler har. Unntaket er skoler som er godkjent for særskilt tilrettelagt opplæring. Ser vi på familienes inntekt er bildet mer sammensatt. Elever som går på profilskoler⁴ og internasjonale grunnskoler har i gjennomsnitt foreldre med høyere inntekt enn elever i offentlige skoler, mens dette ikke er tilfelle for elever i andre typer privatskoler. I tillegg har private skoler jevnt over en lavere andel elever med innvandrerbakgrunn (Ekren et al., 2024).

² Sitat fra samtale med ungdommer fra Bergen ungdomsråd 26.08.2026.

³ Sitat fra møte med IMDis ungdomspanel 23.03.2026.

⁴ Profilskoler er privatskoler med særskilt fordypning innenfor bestemte fagretninger

Fellesskolen har et trygt og godt skolemiljø som gir tilhørighet

En skole som skal bygge samhold og fellesskap er avhengig av et trygt og godt skolemiljø der alle hører til. Det er ikke tilstrekkelig at barn og unge med ulik bakgrunn befinner seg i samme skolebygg eller i samme klasserom. Fellesskolen må i tillegg sikre at alle blir inkludert i fellesskapet, og at elever, lærere og andre ansatte trives og føler seg trygge. Et trygt og godt skolemiljø er også en forutsetning for elevenes læring og utvikling. For elevene som utvalget har snakket med, var et trygt og godt skolemiljø et av de viktigste ønskene for framtidens fellesskole.

I overordnet del av læreplanverket står det at skolen skal støtte elevenes faglige og sosiale utvikling, både når de arbeider med fag og ellers i skoledagen. Elevenes faglige læring kan ikke skilles fra deres sosiale læring, og i skoledagen henger derfor elevenes faglige og sosiale læring og utvikling sammen (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Opplæringsloven og privatskoleloven gir alle elever rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. Skolen skal ikke godta krenkende oppførsel, som for eksempel mobbing, vold, diskriminering og trakassering (Opplæringslova, 2024, kap. 12; Privatskolelova, 2003, § 2-4). Utvalget går nærmere inn på hvordan skolen skal jobbe for å sikre et trygt og godt skolemiljø i kapittel 7.

Selv om Elevundersøkelsen viser at de aller fleste elevene trives på skolen, var det i flere år en nedgang i elevenes trivsel. Mange elever rapporterer også at de opplever å bli utsatt for mobbing. Bekymringsfullt skolefravær er et økende problem, som gjør at flere elever deltar mindre i fellesskapet i skolen. Bekymringsfullt skolefravær har potensielt store omkostninger for den enkelte og for samfunnet og utfordrer både skolemiljøet og fellesskolen som en samlende møteplass. Utvalget beskriver utviklingen i elevenes trivsel og økningen i skolefraværet i kapittel 5.

Fellesskolen har stor betydning for lokalsamfunnet

Fellesskolen er en viktig møteplass i lokalsamfunnet og blir ofte sett på som en naturlig del av nærmiljøet, både i byer og tettsteder og i mindre sentrale strøk (Solstad & Solstad, 2025). Skolen samler elever, foreldre og andre til arrangementer og avslutninger der barna både viser fram hva de har lært og bidrar med kulturelle innslag, til dugnader og til foreldremøter.

Fellesskolen fungerer ofte som et sosialt og kulturelt senter i lokalsamfunnet, blant annet gjennom å være et samlingssted for fritidsaktiviteter, frivillighet og markeringer av høytidsdager som for eksempel 17. mai. Skolens lokaler blir ofte lånt ut til lokale foreninger og arrangementer på kveldstid og i helger. Flere steder brukes skolen også til bursdagsfeiringer eller andre sosiale aktiviteter for elevene utenfor skoletiden. På denne måten er skolen med på å binde lokalsamfunnet sammen og skape sosialt fellesskap.

Det sterke lokale engasjementet som ofte er i saker om skolenedleggelse viser hvor viktig skolen oppleves for lokalsamfunnet, også ut over verdien den har som opplæringsarena. En rapport om skolenedleggelse peker på hvordan skolen i noen distriktskommuner framstår som den siste gjenværende institusjonen i lokalmiljøet, etter at for eksempel bank, post, butikk eller andre tjenester er blitt lagt ned. I slike situasjoner oppleves et forslag om å legge ned skolen som et brudd i selve lokalsamfunnets infrastruktur og identitet (Storm et al., 2026).

Samtidig må hensynet til skolens funksjon i lokalsamfunnet veies opp mot målet om likeverdig opplæring. Strukturendringer kan være nødvendige for at kommunen skal kunne gi alle elevene et skoletilbud som er i tråd med reglene i opplæringsloven.

Fellesskolen gir likeverdig opplæring

Å gi elevene et likeverdig opplæringstilbud er et av flere sentrale mål med opplæringsloven (NOU 2019: 23). Overordnet del av læreplanverket slår fast:

Alle elever skal behandles likeverdig, og ingen elever skal utsettes for diskriminering. Elevene skal også gis likeverdige muligheter slik at de kan ta selvstendige valg. Skolen skal ta hensyn til mangfoldet av elever og legge til rette for at alle får oppleve tilhørighet i skole og samfunn.

(...) Elevene møter skolen med ulike erfaringer, forkunnskaper, holdninger og behov. Skolen må gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger.

Kunnskapsdepartementet, 2017b

Likeverdig opplæring innebærer ikke at opplæringstilbudet skal være helt likt for alle elever. Elevene har forskjellige evner, forutsetninger og behov, og en likeverdig opplæring innebærer at opplæringen må tilpasses disse forskjellene (NOU

2019: 23, kap. 1.2.1). Likeverdig opplæring kan i denne konteksten forstås som det å gi elever like muligheter til å få utviklet og utnyttet evnene sine uansett startbetingelser.

Likeverdig opplæring handler også om å finne en god balanse mellom nasjonale rammer og det nødvendige handlingsrommet til lokal tilpasning av tilbudet. Opplæringstilbudet i hver enkelt kommune, eller på hver enkelt skole, trenger ikke å være likt for at tilbudet skal være likeverdig. Tvert imot kan frihet til lokal tilpasning av skoletilbudet regnes som en forutsetning for et likeverdig tilbud (Haukelien et al., 2011).

For store forskjeller kan derimot utfordre målet om en likeverdig opplæring. De fleste kravene til kommunene i opplæringssektoren er minimumskrav. Dette fører til at ressursene som brukes på hver elev varierer. I kapittel 9 går utvalget nærmere inn på forskjeller mellom kommunene når det gjelder skolestruktur og rammevilkår.

Tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging er nødvendige forutsetninger for at fellesskolen skal gi en likeverdig opplæring til alle elever. Prinsippene ble tatt inn i grunnskoleloven i 1975, samtidig som spesialskoleloven ble opphevet. Dette var viktige forutsetninger for at alle elever kunne gå i den samme fellesskolen (NOU 2019: 23). I det følgende går vi nærmere inn på hva tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging innebærer.

Tilpasset opplæring

Opplæringsloven og privatskoleloven slår fast at skolen skal tilpasse opplæringen slik at elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av deres forutsetninger, og at alle skal få utnyttet og utviklet sine evner (Opplæringslova, § 11-1; Privatskolelova, 2003, § 3-4b). Tilpasset opplæring er et prinsipp som gjelder for all opplæring i skolen. Skolen skal, innenfor rammen av fellesskapet, legge opp undervisningen slik at alle elevene får best mulig utbytte av opplæringen (Prop. 57 L (2022–2023)).

I lovforarbeidene er tilpasset opplæring forklart slik:

Med tilpassa opplæring siktar ein til ei fagleg, metodisk og sosial utforming av opplæringa slik at elevane får realisert potensialet sitt i så stor utstrekking som mogleg innanfor fellesskapet, og formålet er at opplæringa tek høgd for å unngå unødvendige særlopsingar for enkeltindivid. Skolen må ta høgd for at elevane har ulike evner, potensial, føresetnader og

behov. Det inneber mellom anna at skolen må jobba aktivt for å inkludere alle elevane i klassen, både sosialt og fagleg, og ha strategiar for at alle skal kunne delta aktivt.

Prop. 57 L (2022–2023), pkt. 69.4.2.1

Prinsippet om tilpasset opplæring må forstås på bakgrunn av at fellesskolen skal romme elever med ulike interesser og forutsetninger for læring. Prinsippet gjelder for alle elever, også elever som lærer raskere enn andre, har spesielle talenter og potensial til å nå høye faglige nivåer (NOU 2016: 4; NOU 2019: 23). Tilpasset opplæring handler om at læreren tar høyde for ulike forutsetninger hos elevene og legger opp undervisningen slik at den treffer elevgruppen best mulig. Dette kan innebære varierte undervisningsmetoder, ulike måter å bearbeide informasjon på og forskjellige vurderingsformer (Tomlinson, 2014).

Organisering av elevene etter evner, faglig nivå eller interesser

For å møte kravet om tilpasset og likeverdig opplæring, har ideen om mer varig nivådeling av elever vært et argument som tidvis har vært løftet fram for å sikre best mulig opplæring for alle. *Organisatorisk differensiering* er en samlebetegnelse for det å organisere elevene i grupper etter evner, faglig nivå, interesser eller andre forutsetninger. I de fleste land deles elevene inn i slike grupper eller klasser på et eller annet tidspunkt i skoleløpet. Det kan være ulike skoler, ulike læreplaner, ulike fag eller ulike klasser. Nær sagt ingen skolesystemer i industrialiserte land sorterer elevene i faste grupper etter evner eller interesser allerede på barnetrinnet. Derfor brukes gjerne betegnelsen *tidlig inndeling* («early tracking») enten om sortering av elever i overgangen fra barnetrinnet til ungdomstrinnet, eller generelt om sortering som skjer før 15-årsalderen.

Mange land har tidlig organisatorisk differensiering av elever i skoleløpet, for eksempel Irland, Tyskland, Østerrike og Be-Ne-Lux landene. Andre land har ikke noen form for inndeling før ved overgangen til høyere utdanning, for eksempel USA, Canada og Kuwait (se Strello et al., 2021 Tabell 5).

Grunnlaget for den organisatoriske differensieringen er som oftest en form for vurdering av elevenes evner, faglige nivå eller forutsetninger, slik som ved kursplanene i Norge på 1960- og 70-tallet. På norsk bruker vi derfor også *nivådeling* når vi omtaler organisatorisk differensiering. En del skolesystemer tar likevel hensyn til elevenes

egne holdninger og interesser i sorteringen, i tillegg til deres evner.

Tilhengere av tidlig inndeling av elever etter faglig nivå og interesser mener at mer homogene elevgrupper gjør at lærere bedre kan tilpasse opplæringen, og at det vil gjøre at elevene lærer mer. Mer homogene elevgrupper antas å gi bedre skoleprestasjoner, bedre tilpasset opplæring og mindre forskjeller i læringsutbytte. Videre framholdes det at tidlig inndeling av elevene tar mer hensyn til elevenes egne interesser og ambisjoner (Terrin & Triventi, 2023).

I praksis utfordrer derimot tidlig inndeling av elever selve prinsippet om likeverdig opplæring.

- *Tidlig inndeling av elever er ikke mer effektivt.* En stor internasjonal metastudie av over 50 forskingsprosjekter om effekten av nivådeling finner ingen vesentlige forskjeller i elevenes læringsutbytte mellom skolesystemer med og uten tidlig inndeling av elever (Terrin & Triventi, 2023). Den samme konklusjonen kommer norske forskere ved CEMO (UiO) fram til i sin studie, som er basert på 20 år med data fra de internasjonale testene i 75 land og regioner (Strello et al., 2021). De finner heller ingen økning i det generelle læringsutbyttet. Om noe, tyder deres funn på en liten svekkelse i elevers læringsutbytte i lesing som følge av tidlig inndeling av elever.
- *Tidlig inndeling av elever gir større sosiale forskjeller.* Studier finner at tidlig inndeling øker de sosiale forskjellene i elevenes prestasjoner. Betydningen av sosial bakgrunn for læringsutbyttet er enda større i systemer med tidlig inndeling enn i systemer uten. Det er her forskerne finner de største effektene av nivådeling. Heller enn å kompensere for ulikheter, forsterkes ulikhetene (Terrin & Triventi, 2023).
- *Tidlig inndeling av elever gir større spredning i elevresultater.* I skolesystemer med tidlig inndeling er det større variasjon i elevenes testresultater, selv etter at forskerne har kontrollert for elevenes sosiale bakgrunn (Strello et al., 2021). Dersom tidlig sortering ga bedre tilpasset opplæring skulle man forvente mindre variasjon, ikke større.
- *Tidlig inndeling av elever gir flere under et minimumsnivå for lesing.* Tidlig inndeling gjør at noen flere elever havner under det som regnes som et minimumsnivå for lesing i de internasjonale undersøkelsene. For andre fag og ferdigheter som undersøkelsene måler, er ikke effektene store nok til å kunne konkludere. Forskerne mener dette betyr at de mest sår-

bare elevene i verste fall ville gjort det bedre i et system uten tidlig inndeling, og i beste fall ville være lite påvirket av den (Strello et al., 2021).

Tidlig inndeling av elever etter faglig nivå eller interesser gjør med andre ord at elever med likt læringspotensial får ulike muligheter i opplæringen og til videre utdanning (Hanushek & Wössmann, 2006; Strello et al., 2021; Terrin & Triventi, 2023). Dette er noe av bakgrunnen for at vi har sammenholdte klasser ut ungdomstrinnet i Norge (Hanushek & Wössmann, 2006; Strello et al., 2021; Terrin & Triventi, 2023).

Hovedregelen er at elevene vanligvis skal være inndelt i grupper som er sammensatt på tvers av faglig nivå, men elevene *kan* deles inn i grupper etter faglig nivå i avgrensede deler av opplæringen hvis det er nødvendig for at en eller flere av elevene skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen (Opplæringslova, 2024, § 14-2). Skolen skal gi intensiv opplæring i lesing, skriving og regning for elever på 1.–4. trinn som står i fare for ikke å ha forventet progresjon. Den intensive opplæringen kan bli gitt i grupper eller som eneundervisning i en kort periode, dersom det er det beste for eleven (Opplæringslova, 2024, § 11-3).

For elever med stort læringspotensial er det mange gode måter å tilpasse opplæringen på. For eksempel kan såkalte *rike oppgaver* være særlig gunstige og gi rom for fordypning, utforskning og arbeid på et høyere kompleksitetsnivå. Rike oppgaver åpner for flere løsningsstrategier og fremmer refleksjon, argumentasjon og kreativ tenkning. De bidrar dermed til økt motivasjon og faglig utvikling, samtidig som de gir elevene mulighet til å strekke seg utover forventede kompetansemål og utnytte sitt læringspotensial bedre (Birkedal & Alfsvåg, 2023; Nosrati, 2019). Når det gjelder organisatoriske tilpasninger, kan det være aktuelt for noen elever å hoppe over klassetrinn, omdisponere timer til andre fag eller forsere fag. Å forsere fag innebærer at elevene følger læreplanen i et fag fra ett eller flere trinn over der de går (Utdanningsdirektoratet, 2025a).

Individuell tilrettelegging

Reglene om individuell tilrettelegging er en forutsetning for at alle elever skal ha en plass i fellesskolen.

Internasjonale konvensjoner gir Norge plikt til å gi elever som trenger det individuell tilrettelegging på skolen. FNs barnekonvensjon, Salamancaerklæringen og FNs konvensjon om rettigheter til

Boks 3.1 Individuell tilrettelegging

Det følger av opplæringsloven kapittel 11 at elever som ikke har, eller som ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet, har rett til individuell tilrettelegging. Tidligere ble slik tilrettelegging kalt spesialundervisning. Retten til individuell tilrettelegging består av flere elementer:

Elevene har rett til individuell tilrettelagt opplæring dersom de trenger det for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. § 11-6. Retten til individuelt tilrettelagt opplæring er ikke knyttet til en diagnose eller vanske, men til elevens utbytte av opplæringen.

Elever som trenger fysisk tilrettelegging eller tekniske hjelpemidler i opplæringen, har rett til dette etter opplæringsloven § 11-5. Videre har elever rett til den personlige assistansen de trenger for å få delta i opplæringen, og få tilfredsstillende utbytte av denne, jf. § 11-4.

Elever som går i private skoler godkjent etter privatskoleloven har de samme rettighetene, jf. privatskoleloven § 3-6.

menesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) gir mennesker med nedsatt funksjonsevne rett til utdanning og en inkluderende skole (Barnekonvensjonen, 1989; CRPD, 2006; UNESCO, 1994).

Elever som trenger individuell tilrettelegging, er en mangfoldig og sammensatt gruppe med varierende behov. Individuell tilrettelegging kan bestå av en rekke tiltak, som metodikk, lærerressurser, organisering av opplæringen og praktisk og fysisk tilrettelegging i form av særskilt utstyr og særskilt tilpassede læremidler (NOU 2019: 23).

Individuelt tilrettelagt opplæring er en faglig tilrettelegging. Det kan blant annet være å jobbe med alternative kompetansemål eller å bruke en bestemt metodikk eller konkrete læremidler. *Personlig assistanse* innebærer praktisk hjelp og bistand fra en person som kan følge med og hjelpe eleven i skolehverdagen. *Fysisk tilrettelegging* kan innebære tilrettelegging av klasserommet, utstyr eller tekniske hjelpemidler eleven trenger (Utdanningsdirektoratet, 2025k).

Som hovedregel skal eleven få individuell tilrettelegging i sin vanlige klasse (Opplæringslova, 2024, § 14-2). Individuelt tilrettelagt opplæring kan også skje i mindre elevgrupper eller i enetimer, og for noen elever skjer individuelt tilrette-

lagt opplæring på egne skoler eller i tilrettelagte avdelinger. Det å være inkludert handler ikke bare om den fysiske og organisatoriske dimensjonen ved at alle elever hører hjemme i klasserommet og på den samme skolen. Inkludering handler også om i hvilken grad elevene arbeider, lærer og omgås sammen og utvikler relasjoner. Å være inkludert handler blant annet om å oppleve mestring sammen med andre. Det kan også handle om faglig og kulturell inkludering, ved at elevene arbeider sammen om felles mål og deler felles faglig innhold (Nilsen, 2017).

Utfordringer for prinsippet om likeverdig opplæring

Det kan trekkes fram flere dilemmaer og utfordringer ved prinsippet om en likeverdig opplæring i skolen. For det første er det utfordrende å få til en tilpasset opplæring som gjør at hver elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen og blir inkludert i læringsfellesskapet. Utfordringen forsterkes i en tid med en stadig mer mangfoldig elevgruppe. En annen utfordring er at prinsippet om tilpasset opplæring ofte misforstås som en rett til individuell tilrettelegging i større grad enn det som er tilfelle. Lærere forteller om økende forventninger til individuelle tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen og at dette legger press på kapasitet og ressurser til å ivareta fellesskapet. Dette kommer vi også nærmere inn på i kapittel 4.4.

Samtidig har det over tid vært pekt på utfordringer med både læringsutbyttet og inkluderingen av elever som har behov for individuell tilrettelegging. Frafall, utfordringer ved overganger, lave forventninger fra skolen, segregering og mangel på likestilling mellom elever er gjennomgående problemstillinger i skoleløpet for elever med behov for individuell tilrettelegging (NOU 2023: 13). Funn fra tilsyn viser at det er utfordrende for skolene å gi elevene tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging i samsvar med regelverket (Utdanningsdirektoratet, 2026b). I tillegg beskriver lærere at elever som forstyrrer undervisningen er et økende problem som blant annet påvirker elevenes læring og læringsmiljø negativt.

Antall elever i fast avdeling for individuelt tilrettelagt opplæring har økt med 34 prosent de siste årene, og antallet skoler med faste avdelinger har økt med 24 prosent. Økningen i antall opprettede plasser dekker ikke nødvendigvis økningen i behov eller etterspørsel (Utdanningsdirektoratet, 2026b). Oslo kommune har i møter med utvalget fortalt om en betydelig økning i antall søknader til avdelinger for individuelt tilrettelagt

opplæring. Det har også vært en økning i antall elever som deltar i alternative eller skolesupplerende tilbud i de siste årene.⁵ Skoleåret 2025/26 er 2 500 elever i grunnskolen utplassert på alternative opplæringsarenaer én eller flere dager i uken. 75 prosent av disse er gutter (Utdanningsdirektoratet, 2025c). Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) og Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) framhever i sine innspill til utvalget en bekymring for at utviklingen i skolen går i retning av økt segregering av barn og unge med funksjonsnedsettelse.

Statped skriver i innspill til utvalget at de mener det er et tydelig gap mellom intensjonen om et inkluderende tilbud til alle elever og praksisen i skolen. De mener nærskolen for noen elever ikke er et godt alternativ, på grunn av svak økonomi og manglende kompetanse i skolen. Dette fører til at behovet for segregerte tilbud øker mer enn det som er ønskelig, både med tanke på elevens beste og på målet om en inkluderende skole. Statped peker på at noen elever i overgangen til videregående skole opplever at de i praksis mister muligheten til nødvendig tilrettelegging dersom de ikke velger spesialtilbud eller tilrettelagte avdelinger.

3.2 Felllesskolen er verdt å bevare

Med henvisning til kapitlene over om skolen som bærebjelke i samfunnet og hvordan felllesskolen bygger fellesskap, ser utvalget mange grunnleggende kjennetegn ved dagens felllesskole som er verdt å bevare.

I våre mange innspillsrunder og referansegruppemøter har vi i tillegg fått flere synspunkter fra ulike aktører på hva de mener det er verdt å bevare og hegne om ved dagens skole. Disse kan ses på som «bevaringspunkter» og som et forsvar mot de utviklingstrekkene og samfunnstrendene som vi beskriver i neste del av utredningen.

3.2.1 Innspill fra regionale dialogmøter

Fra utvalgets regionale dialogmøter framstår tre elementer som særlig bevaringsverdige, verdigrunnlaget, gratisprinsippet og lærerprofesjonens handlingsrom.

- Oppfatningen er at *verdigrunnlaget*, slik det kommer til uttrykk i formålsparagrafen og i overordnet del, gir skolens arbeid retning og legitimitet. Gjennom verdigrunnlaget formuleres en bred ambisjon som favner kunnskap, dannelse, kultur og demokrati.
- *Gratisprinsippet*, forstått som reell økonomisk tilgjengelighet og mulighet til likeverdig deltakelse i hele opplæringstilbudet, oppfattes som en forutsetning for at skolen kan være en samfunnsinstitusjon som skaper fellesskap.
- *Lærerprofesjonens handlingsrom* muliggjør faglig skjønnsutøvelse og relasjonsarbeid i møte med den enkelte elev og elevgruppe. Profesjonsfellesskapet oppfattes om en nøkkel i bevaringsarbeidet, uten at det betyr at skolen skal stå stille i møte med nye utfordringer.

Rapporten fra de regionale dialogmøtene konkluderer med:

Å bevare er dermed ikke å stå stille, men å sikre at utviklingsarbeidet bygger videre på skolens samfunnsbærende kjerne.

Bjørklund & Fiske, 2025

3.2.2 Innspill fra elever og foreldre

I utvalgets samtaler med elever rundt omkring i landet, er det tydelig at de verdsetter flere sider ved dagens felllesskole. Særlig tre bevaringspunkter kommer fram, den gode relasjonen til lærerne, skolen som sosial møteplass og valgmuligheter.

- Ungdommene har gode erfaringer med lærere som engasjerer seg i elevene og som tar seg tid til å følge opp. De understreker at læreren er viktig, både for dem selv personlig og for kvaliteten på opplæringen. Ungdommene gir uttrykk for at de har hatt lærere som har sett dem, som har tilpasset undervisningen og som har skapt et trygt og godt læringsmiljø. Dette opplever de som avgjørende for trivsel og faglig utvikling.
- Ungdommene verdsetter at skolen gir dem mulighet til å være sammen med jevnaldrende, knytte vennskap og utvikle sosiale ferdigheter. De omtaler skolen som en arena hvor de stimuleres sosialt, og at det å være sammen med andre unge er et selvstendig poeng med å gå på skolen.
- Elevene opplever det som verdifullt at de får mulighet til å prøve ut ulike fag og aktiviteter. Særlig elever på videregående skole opplever det som verdifullt å kunne velge fagretning og fordypning ut fra egne interesser og ambisjoner.

⁵ Skolesupplerende tilbud er tilbud som kommer i tillegg til ordinær opplæring og gjennomføres av aktører utenfor skolen. Se kapittel 7.13.

ner. Også på ungdomsskolen blir valgfagene framhevet som et viktig og positivt innslag.

I utvalgets samtaler med foreldre rundt omkring i landet, kommer særlig følgende bevaringspunkter ved dagens skole fram:

- Gjennomgående i foreldresamtalene var en sterk anerkjennelse av lærernes innsats. Foreldrene beskrev lærere som strekker seg langt, som bygger gode relasjoner til elevene og som håndterer krevende situasjoner med klokskap og omsorg.
- Mange foreldre mener at det er stor verdi i at barna får møte andre med ulik bakgrunn og livserfaring. Skolen ses på som en viktig arena for å utvikle toleranse, empati og sosial forståelse. Foreldrene beskrev hvordan barna lærer å ta hensyn, samarbeide og forstå ulikhet gjennom å være en del av et felles skolemiljø. Dette ble sett på som en viktig del av danningen.
- Flere foreldre løftet fram betydningen av nærskoleprinsippet og at skolen ligger i nærmiljøet. Det handler ikke bare om praktiske hensyn som trafikk og skoleskyss, men også om sosial tilhørighet og trygghet. Foreldrene beskrev hvordan samholdet i nabolaget styrkes når barna går på samme skole, og hvordan skolen fungerer som en lokal møteplass, også utenom skoletid.
- Elevråd, FAU og foreldremøter ble trukket fram som viktige arenaer for medvirkning og demokratisk læring. Flere foreldre uttrykte stolthet over at barna tidlig får erfaring med demokratiske prosesser, og at skolen legger til rette for dette.

3.2.3 Innspill fra utvalgets referansegrupper

Deltakerne i utvalgets referansegrupper har framhevet forhold ved dagens skole som de mener er viktige å bevare i framtidens felllesskole.

- *Dannings- og utdanningsmandatet:* Referansegruppedeltakerne advarer mot en snever nytteorientering i skolen. Flere har for eksempelpekt på at en «fagtrengsel» i skolen kan gå ut over skolens ansvar for både faglig læring, demokrati, sosial utvikling og danning. Med andre ord er referansegruppene opptatt av at skolens oppdrag om både å danne og utdanne skal bevaras.
- *Felllesskolen bør bevares som offentlig finansiert, universelt velferdsgode:* Skolen forstås som en fellesarena for alle barn og unge, uavhengig av bakgrunn, bosted og ressurser, med et bredt samfunnsmandat som kombinerer utdanning

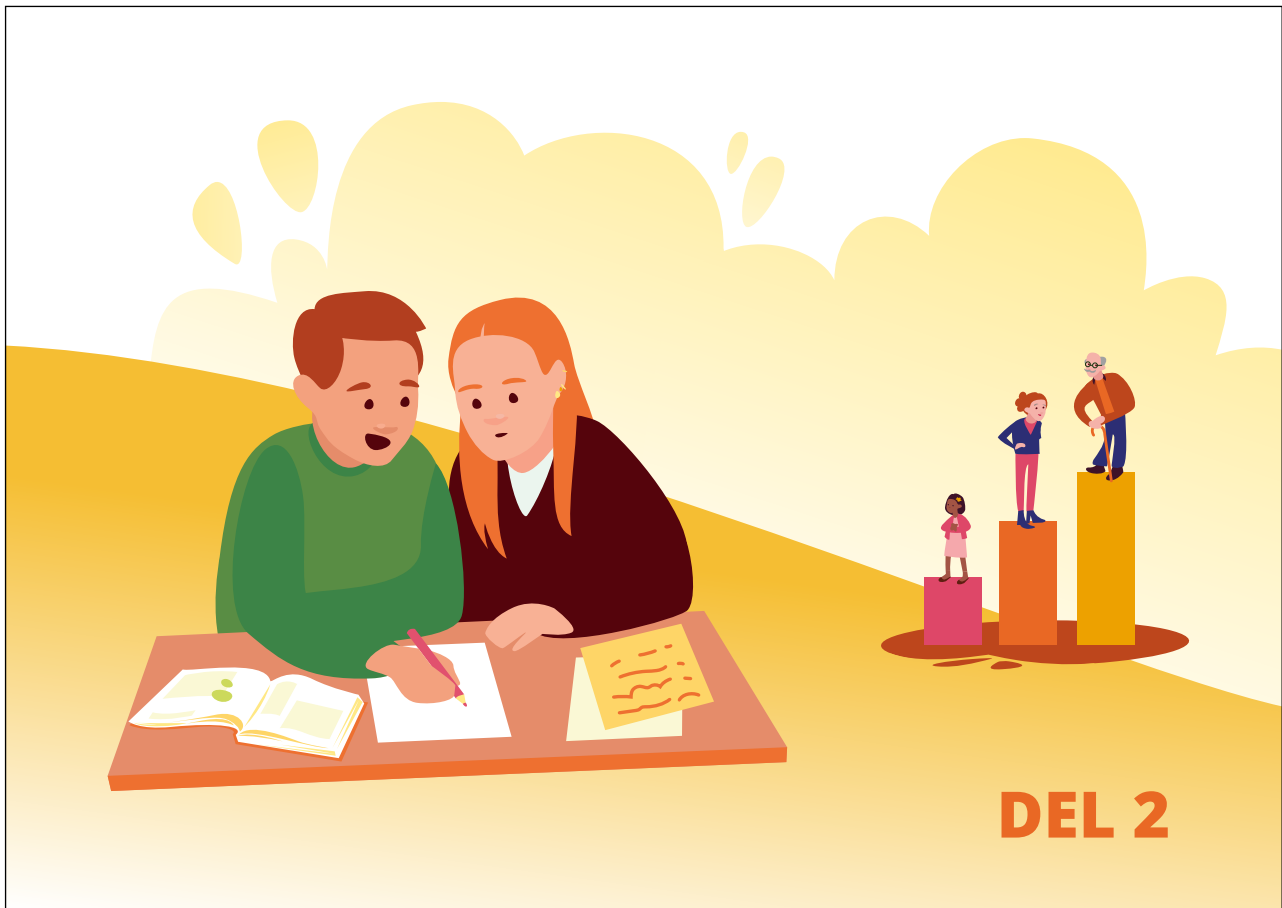
og danning. Diskusjonene i referansegruppene har handlet om utvikling innenfor disse rammene, og skolen som et offentlig, universelt velferdsgode ses på som noe helt grunnleggende.

- *Profesjonelle, høyt kvalifiserte lærere:* Referansegruppene har vært opptatt av tilliten til lærerprofesjonen, krav til formell kompetanse og lærere med fagkunnskap, relasjonskompetanse og evne til å utvise profesjonelt skjønn. Når aktørene i referansegruppene advarer mot ufaglærte, vikarmangel og svekkelse av profesjonen, sier de samtidig at dagens ideal om profesjonelle, kompetente lærere bør videreføres.
- *Likeverdig opplæring:* Deltakerne har vært opptatt av målet om at alle elever, uansett hvor de bor skal få en god grunnopplæring med høy kvalitet. Det bør fortsatt være et mål at elever får et mest mulig likeverdig tilbud, uavhengig av geografi. Når deltakerne advarer mot lokale forskjeller, ressursmangel og ulik skolekvalitet, ligger bevaringspunktet i dagens nasjonale ambisjon om et likeverdig opplæringstilbud.
- *Felllesskolen som fysisk, sosial og relasjonell møteplass:* Dette bevaringspunktet handler om skolen som et faktisk fellesskap, en hverdagsarena der elever møtes fysisk, inngår i varige relasjoner med voksne og jevnaldrende, sosialiseres inn i normer, trener på konflikthåndtering, samspill og opplever tilhørighet. Dagens skole ses på som et viktig sosialt rom, ikke bare en formidlingsarena. Deltakernes bekymring for vold og uro, skolefravær og en utvikling som gir økt individualisering av opplæringen, understreker dette. Spesielt Elevorganisasjonen har gjentatt betydningen av elevmedvirkning og av å bevare skolen som et sted der elever faktisk er til stede og blir sett og hørt, ikke bare vurdert.
- *Demokratisk praksis og medvirkning:* Den norske modellen med sterke, formelle medvirkningsorganer anses som verdifull av referansegruppene. Dette bevaringspunktet handler om demokrati som praksis i skolehverdagen. Det innebærer å få erfaringer med å bli hørt, representert og bli tatt på alvor, og at strukturer for elev- og foreldremedvirkning brukes. Skolen må fortsatt være en demokratisk praksisarena. Det handler om at elevene ikke bare ses som mottakere av opplæringen, men som deltakere i utformingen av den. Det handler om å videreføre og styrke foreldrenes plass i skolens beslutnings- og samtalestrukturer, og det handler om skolens tillit, legitimitet og om god forankring av skolens samfunnsoppdrag.

De mange innspillene til bevaringspunkter understreker at skolen oppfattes å være en bærebjelke i dagens samfunn. Innspillene viser også at skolen kan være en motkraft til utviklingstrekk i samfun-

net vi ønsker motvirke. I neste del av utredningen beskriver utvalget utviklingstrekkene som utfordrer skolens brede oppdrag.

Del II
Utviklingstrekk og resultater



Figur 4.1

Utvalget er bedt om å beskrive noen sentrale nasjonale og internasjonale utviklingstrekk i samfunnet og analysere hvordan trekkene påvirker skolens rolle, for individet og for skolen som samfunnsinstitusjon. På bakgrunn av litteraturgjennomganger, innspill til utvalget, møter med forskere, organisasjoner og aktører som jobber i og med skolen, har utvalget falt ned på fem utviklingstrekk som vi mener både berører skolen i dag og vil påvirke skolen i framtiden.

Disse utviklingstrekkene vil få konsekvenser for skolens mulighet til å gi likeverdig opplæring og oppfylle sitt brede samfunnsmandat. Det er helt sikkert flere utviklingstrekk som kunne vært trukket fram, men vår vurdering er at disse vil ha særlig betydning for framtidens felllesskole. Utviklingstrekkene som utvalget legger til grunn for utredningen er:

1. Akselererende teknologiutvikling.
2. Demokrati under press og relativisering av kunnskap.
3. Demografiske endringer og offentlig sektor under press.

4. Økt individualisering og svekkelse av fellesskap.
5. Økende ulikhet og større mangfold.

Her beskriver vi først utviklingstrekkene på et generelt grunnlag. Deretter drøfter vi de fem utviklingstrekkenes betydning for felllesskolen i framtiden. Samlet sett peker de fem utviklingstrekkene mot et samfunn i endring. Det er i tillegg et poeng at selve omstillingstakten i samfunnet sannsynligvis vil øke. Dette leder oss inn i en scenarioanalyse hvor vi, i tråd med mandatet, presenterer ulike framtidshistorier med utgangspunkt i de fem utviklingstrekkene.

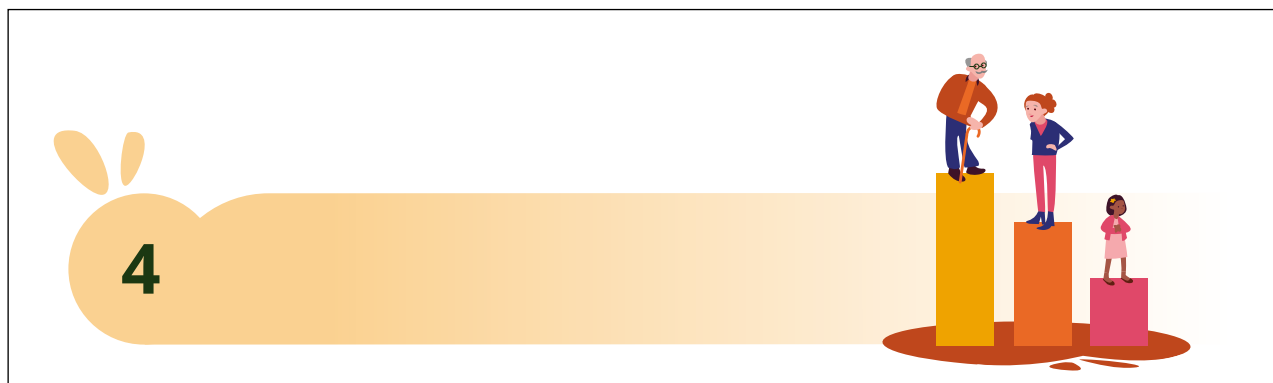
Det er umulig å forutsi med sikkerhet hvilke utviklingstrekk som vil prege framtiden. Utvalget har valgt disse fem utviklingstrekkene ut fra en vurdering om at dette er trekk som har pågått over tid og som vil fortsette og trolig også forsterkes i årene som kommer.

Klima- og miljøendringer inngår som en del av flere av de fem utviklingstrekkene vi beskriver. Utvalget legger til grunn at klimaendringene er en

omfattende samfunnsutfordring som vil endre måten vi lever livene våre på i framtiden. Vi beskriver blant annet hvordan omleggingen til et lavutslippssamfunn vil kreve raskere omstillingstakt, og hvordan klima- og miljøendringer vil føre til økte migrasjonsstrømmer, press på demokratiet og på offentlige budsjetter.

Til slutt i denne delen beskriver vi utviklingen i elevenes læringsresultater og trivsel og utviklingen i gjennomføring av videregående opplæring. Vi drøfter også hva som kan forklare den negative utviklingen i læringsresultater og i skolemiljøet.

Utviklingen i skolens resultater må ses i lys av utviklingstrekkene i samfunnet som vi beskriver i denne delen av utredningen. Utvalget mener at utviklingen ikke nødvendigvis er et uttrykk for at skolen har gjort noe feil. De målbare resultatene viser dessuten kun en begrenset del av skolens brede oppdrag. Når vi senere foreslår tiltak som skal snu utviklingen, har vi lagt skolens brede oppdrag til grunn. Et grunnleggende spørsmål for utvalget har vært hvordan dannelsesoppdraget skal prioriteres i en tid der utdanningsoppdraget er under press. Forslag til tiltak, og forutsetningene for disse, kommer vi tilbake til i utredningens del 3 og 4.



Figur 4.2

Kapittel 4

Utviklingstrekk som påvirker skolen

4.1 Akselererende teknologiutvikling

Samfunnsutvikling og teknologiutvikling er tett sammenvevd. Mennesket har brukt teknologi i tre millioner år og investering i innovasjon, kunnskap og utdanning er sentralt i et samfunn som søker framgang (Gregersen, 2025). Tidligere oppfinnelser, som hjulet, trykkekunsten, dampmaskinen og elektrisiteten, medførte store omveltninger for mennesker og samfunn (se f.eks. Suleyman & Bhaskar, 2024). Kombinasjonen av høyere utdanningsnivå, nye ideer og inkluderende institusjoner har alltid vært avgjørende for økonomisk vekst og velstand (Acemoglu & Robinson, 2012; Mokyr, 1990). Fellesskolen er et eksempel på en slik inkluderende institusjon i samfunnet, nettopp fordi den favner alle og har likeverd som grunnleggende verdi.

Den teknologiske utviklingen preges imidlertid av uforutsigbarhet. Plutselige gjennombrudd kan lede til store samfunnsendringer, noen ganger på flere områder samtidig. Slike omveltninger kan føre til tap av kompetanse og mer sosial ulikhet (Braverman, 1974; Helsper, 2017; Zuboff, 1988). Teknologi kan også innebære både nye muligheter og nye risikoer. For eksempel har forbrenningsmotoren revolusjonert hvordan mennesker forflytter seg, men den har også bidratt til en global klimakrise.

Vi er nå inne i en periode med endringer som potensielt har store konsekvenser for samfunnet, for *hvordan* skolen kan løse sitt oppdrag, og for *hvilket* oppdrag skolen må løse. Den teknologiske

endringstakten er historisk høy, og den er kjenne-tegnet av stadig kortere utviklingssykluser (Sus-skind, 2025). Den akselererende teknologiutvik-lingen vil endre framtidens samfunn i betydelig grad, fordi teknologier som kunstig intelligens (KI), robotikk, kvanteteknologi og syntetisk bio-kjemi kan påvirke politikk og samfunn på uover-skuelige måter (Rees, 2021; Rees, 2026; Suleyman & Bhaskar, 2024; Susskind, 2025). Utviklingen innen genetikk og bioteknologi kan for eksempel bidra til betydelige forbedringer innen helse, land-bruk og industri, men utviklingen reiser samtidig nye etiske og regulatoriske spørsmål (Suleyman & Bhaskar, 2024). Ny kvanteteknologi kan revolu-sjonere regnekraft og kan sammen med gjennom-brudd innen sensorer, simulering og kryptering få store konsekvenser for materialutvikling, medi-sinsk forskning og digital sikkerhet (Teknologirå-det, 2025).

Utvalget vil understreke at samfunnsutfordrin-gene ikke skapes av teknologi alene, de kan påvir-kes av valg vi tar som samfunn. Teknologi og utdanning innebærer derfor både å *ta* risiko for å skape nye muligheter og å *håndtere* nye risikoer som kan true vilkårene for framtidige generasjo-ner. Fellesskolens rolle i samfunnet er viktig for å unngå et kappløp mellom utdanning og teknologi (Autor et al., 2020; Goldin & Katz, 2008). Felles-skolen er også et sentralt virkemiddel for å balan-sere to sentrale mål i framtidens norske samfunn, kunnskap som kan lede til samfunnsutvikling og verdiskaping på den ene siden, og forvaltning av vår felles framtid på den andre.

Konsekvensene av den høye teknologiske endringstakten kan være vanskelige å overskue. Utviklingen går på mange måter så raskt at både individer og samfunnet, inkludert beslutningstakere, forskere og fagfolk, sliter med å holde tritt. Utvalget er derfor innforstått med risikoen for at enkelte av beskrivelsene og analysene våre raskt kan bli utdaterte. Men vi er samtidig trygge på at de hovedimplikasjonene vi løfter fram vil være relevante, selv om det skulle dukke opp nye teknologier eller uventede konsekvenser.

4.1.1 Teknologiens rolle i kunnskapssamfunnet

Mange sentrale menneskelige behov er uforanderlige. Vi trenger alle mat, søvn og grunnleggende trygghet. Alle har også behov for å oppleve fellesskap og mestring. Teknologi påvirker imidlertid hvordan vi får dekket disse behovene. Klassiske teorier om økonomisk vekst, som Adam Smiths *The Wealth of Nations*, la vekt på sammenhenger mellom arbeid, kapital og eiendom (Smith, 1776). I dag er det vanlig å se på kunnskap som en økonomisk drivkraft (Mokyr, 2002). Et moderne kunnskapssamfunn preges av at investeringer i utdanning og teknologiutvikling forsterker hverandre, og at kunnskap får stadig større betydning sammenliknet med naturressurser, fysiske råvarer og produksjonsutstyr (Coyle, 1997; Haskel & Westlake, 2018; Mokyr, 2005, 2017; Powell & Snellman, 2004). Framveksten av en moderne kunnskapsøkonomi påvirker derfor også vilkårene for den enkeltes deltakelse i samfunnet.

Dagens velstand og velferd ville ikke vært mulig uten stadig utvikling av ny teknologi, men det kan ta tid før positive virkninger kommer majoriteten til gode, eller før negative virkninger blir synlige. Det gjelder særlig for såkalte generelle muliggjørende teknologier (general purpose technology). Oppfinnelser som dampmaskinen, elektrisitet eller moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) representerer sentrale teknologiske gjennombrudd i foregående industrielle revolusjoner, mens kunstig intelligens (KI) framholdes som en ny muliggjørende teknologi (Crafts, 2021; Eloundou et al., 2024; Lipsey et al., 2005).

På den ene siden kan KI-teknologi være et avgjørende bidrag til å løse menneskehetens største utfordringer, som klimaendringer, sikkerhet, helse, velferd og fordeling (European Commission, 2025; H. Kissinger et al., 2024). KI kan brukes til å løse avanserte oppgaver og se nye sam-

menhenger på områder som hav, energi, samferdsel og helse. Muligheten for å gjennomgå enorme mengder informasjon på kort tid kan bidra til nye varer og tjenester i privat sektor og bidra til effektivisering i offentlig sektor. KI har med andre ord et tydelig potensial til å øke verdiskapningen i Norge (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023).

På den andre siden har teknologien også et destruktivt potensial. KI-teknologi kan brukes til å undergrave demokratiet gjennom massiv desinformasjon, for eksempel med falske bilder og videoer fra krigsområder (Schroeder et al., 2026; Sætra, 2025). Det finnes allerede eksempler på autonome KI-systemer som har utført digitale eller militære angrep uten menneskelig innblanding (Teknologirådet & Norges institusjon for menneskerettigheter, 2025). I ytterste konsekvens diskuteres det om slik teknologi kan utrydde menneskeheten dersom den kommer ut av menneskelig kontroll (Bengio et al., 2024; Vermeer et al., 2025).

Den teknologiske utviklingen er altså et tveegget sverd med potensielt store positive og negative konsekvenser for menneskeheten. Kunnskap om KI er derfor sentralt dersom vi skal anvende og forholde oss kritisk til KI-verktøy.

4.1.2 Oppmerksomhetsøkonomiens konsekvenser

Ny informasjonsteknologi har ført til sterk konkurranse om menneskers oppmerksomhet. Vår oppmerksomhet styres delvis av ytre stimuli, delvis av indre mekanismer som nysgjerrighet, kjedsomhet eller mål (Loewenstein & Wojtowicz, 2025). Menneskehjernen har imidlertid begrenset kapasitet til å styre sin egen oppmerksomhet og er ikke spesielt godt rustet til å håndtere mange kognitive oppgaver samtidig (Klingberg, 2009; Mark, 2022). Framveksten av en ny *oppmerksomhetsøkonomi* har derfor fått dype sosiale, politiske og økonomiske konsekvenser (Simon, 1971).

Hjernens begrensede oppmerksomhet er en kilde til økonomisk profitt. Store teknologiselskaper har utviklet sofistikerte strategier for å fange og holde på brukernes oppmerksomhet gjennom sosiale medier og digitale plattformer. Tjenestene tilbys ofte gratis, men finansieres ved at brukernes oppmerksomhet omsettes til inntekter gjennom målrettet innhold, strategisk bruk av forstyrrelser og designgrep som reduserer pauser. I oppmerksomhetsøkonomien betaler kundene dermed to ganger. Først ved å bruke tid på plattformer som genererer annonseinntekter til eiere. Deretter gjennom å legge igjen data som kan vide-

reselges eller brukes til å skreddersy innhold. Dette gjør i neste omgang tjenesten enda mer effektiv i å holde på oppmerksomheten (Bhargava & Velasquez, 2021; Lanier, 2019; Loewenstein & Wojtowicz, 2025; Thiele, 2025; Wu, 2017).

Oppmerksomhetsøkonomien er ikke et nytt fenomen. Allerede på 1960-tallet ble det påpekt at en overflod av informasjon skaper en fattigdom av oppmerksomhet (Simon, 1971). Men teknologiutviklingen har ført til en eksplosiv vekst i nyere tid. Gjennom algoritmiske systemer har teknologiskapere fått betydelig innflytelse over hvordan og hvor vi retter oppmerksomheten vår (Loewenstein & Wojtowicz, 2025). Mens man på 60-tallet var bekymret for reklame i lineære medier, fremmer dagens teknologi kontinuerlig bruk ved hjelp av varslinger, belønningsmekanismer og sosiale triggere. Teknologiselskapene bruker teknikker fra psykologi, nevrovitenskap og adferdsteori for å holde på oppmerksomheten vår (Eyal & Hoover, 2019; Harris, 2017; Hartford & Stein, 2022; Loewenstein & Wojtowicz, 2025). Funksjoner som konstante varsler og belønningsmekanismer kan bidra til tvangspreget bruk. På verdensbasis bruker en person i gjennomsnitt nærmere sju timer på internett hver dag (Kemp, 2023). Algoritmer og KI skreddersyr innholdet til hver enkelt bruker, og informasjon om forbrukernes datatrafikk omsettes til en verdifull vare som samles, analyseres og selges (Carpentier, 2023). Det gjør teknologien langt mer effektiv, enten formålet er å selge reklame eller utøve politisk påvirkning.

Det er bekymringsverdig at makt flyttes til noen få teknologigiganter på måter som utfordrer demokratiet (Schaaake, 2024; Sætra, 2025). Konfliktorientert innhold skaper høyt engasjement og økt tidsbruk og kan forsterke radikalisering, hat og rasisme. En rapport fra EUs Joint Research Centre viser hvordan oppmerksomhetsøkonomien truer demokratier ved å favorisere negativt og polariserende innhold som skaper parallelle virkelighetsforståelser (Scharfbillig et al., 2026). *Kognitiv krigføring* er tatt i bruk for å skape sosial uro, falske nyhetsbilder og generell mistillit i samfunnet (Claverie & Du Cluzel, 2022). Slike mekanismer kan forklare hvorfor den enorme informasjonstilgangen de siste tiårene ikke nødvendigvis har gjort befolkningen bedre informert. Tvert imot kan den kontinuerlige kampen om vår oppmerksomhet føre til mer overfladisk informasjonskonsum og redusert evne til fordypning (Loewenstein & Wojtowicz, 2025).

Konsekvenser for helse, holdninger og relasjoner

Norske lærere opplever at teknologien har endret elevenes atferd og læringsvaner. De rapporterer om redusert konsentrasjonsevne og utholdenhet i lesing, og forventninger om umiddelbar behovstilfredsstillelse (Hatfield, 2025). Medietilsynet har dokumentert hvordan barn og unge selv beskriver at sosiale medier og apper med korte videoer kan føre til endeløs scrolling og overdreven bruk (Medietilsynet, 2026). Nevrovitenskapelig forskning peker på at omfattende skjermbruk kan svekke sentrale forutsetninger for barns utvikling, særlig innen menneskelig samhandling, språkutvikling og konsentrasjonsevne (Desmurget, 2022). Det er dokumentert tydelige sammenhenger mellom bruk av kortformvideoer i sosiale medier og svekkede kognitive funksjoner som oppmerksomhetsspenn og selvregulering (Nguyen et al., 2025). Elever som er vant til høy stimulering og umiddelbar respons fra disse plattformene, kan for eksempel få utfordringer med å konsentrere seg om mer tidkrevende aktiviteter, som lesing av lengre tekster.

Flere har pekt på sosiale mediers avhengighetsskapende algoritmer og USAs helsemyndigheter har anbefalt merking på linje med tobakk og alkohol (Murthy, 2024). Bruken av avhengighetsskapende mekanismer har allerede fått rettslige konsekvenser. Nylig ble teknologiselskapene Meta og Google holdt ansvarlig for å ha skadet en ung amerikansk kvinne gjennom den avhengighetsskapende utformingen av plattformene deres (NRK, 2026).

4.1.3 Kan teknologiutviklingen tøyles?

Hastigheten i teknologiutviklingen har forsterket behovet for en tydeligere regulering. I dag er teknologiutviklingen drevet av et globalt kappløp mellom land, og framfor alt mellom store teknologiselskaper (se f.eks. H. Kissinger et al., 2024). Den raske utviklingen skyldes blant annet at de teknologiske byggesteinene, som prosessorkraft, minne, båndbredde, lagringskapasitet og treningsmetoder, hver for seg forbedres eksponentielt.¹ Det er illustrerende at internett (world wide web) brukte 20–30 år på å nå over halve verdens befolkning, smarttelefoner halvparten så lang tid mens generativ KI har fått et globalt gjennombrudd på mindre enn tre år (Datareportal, 2025).

¹ Eksponentiell vekst er en svært rask vekst som oppstår når en størrelse vokser proporsjonalt med størrelsen selv (SNL).

Utviklingen er beskrevet som et kapp løp uten ende, drevet fram av markedet og interesse fra investorer (Susskind, 2025).

Mange har pekt på behovet for etiske og juridiske rammer som kan tøy le de samfunnsmessige konsekvensene av den raske utviklingen (H. A. Kissinger et al., 2024; Suleyman & Bhaskar, 2024; Susskind, 2025; Teknologirådet & Norges institusjon for menneskerettigheter, 2025). Regulering av akselererende teknologiutvikling er imidlertid utfordrende. Innovasjon skjer på tvers av landegrenser og involverer sterke økonomiske interesser. I tillegg er det nærmest umulig å forutse neste teknologiske bølge og konsekvensene av disse. Teknologien utvikler seg uke for uke, lov arbeid tar årevis (Suleyman & Bhaskar, 2024).

Den raske teknologiutviklingen har også ført til ny rivalisering mellom stormakter. Kinas posisjon i utviklingen av kritiske teknologier understreker behovet for strategisk suverenitet (You, 2026). EU har for eksempel etablert felles rammer for utvikling og bruk av KI gjennom innføringen av KI-forordningen (2024). Likevel blir KI-forordningen angrepet fra flere kanter. Den blir både kritisert for å være for framtidsskuende og regulere forhold som ikke eksisterer, og for å ikke være framsynt nok (Suleyman & Bhaskar, 2024). Noen peker på hvordan regulering kan bremse innovasjonstakten og bidra til å øke USAs og Kinas teknologiske forsprang på Europa (Draghi, 2024). Andre argumenterer for at manglende bruk av KI kan innebære en like stor risiko som manglende regulering (se f.eks. Susskind, 2025). Regulering kan paradoksalt nok forme utviklingen på utilsiktede måter, skape skjevheter i markedet og begrense potensialet for innovasjon (Draghi, 2024; Susskind, 2025). Teknologit utvikling er derfor et kapp løp som krever styring, investering og omstilling for å sikre miljø, velferd og sikkerhet i vår del av verden.

Naturlige hindringer kan bremse teknologiutviklingen

Fordi KI er en muliggjørende teknologi som kan brukes på tvers av sektorer og yrker, er det stor usikkerhet om hvilke konsekvenser kunstig intelligens og andre nye teknologier faktisk vil få (Autor, 2022; Brynjolfsson & McAfee, 2017; Crafts, 2021). Det er ikke konsensus om at videre teknologiske endringer vil skje eksplosjonsartet. Når teknologi tas i bruk, vil det kunne oppstå naturlige hindringer som gjør utviklingen mer håndterbar, for eksempel i form av organisatoriske og institusjonelle endringer (Narayanan & Kapoor, 2025;

Teknologirådet & Norges institusjon for menneskerettigheter, 2025).

Det er også eksempler på at bransjen selv tar initiativ til å bremse opp, for eksempel i 2023 da over 200 KI-eksperter og bransjeledere i et opprop advarte om trusselen fra KI og ba om en pause (Future of life, 2023). Et nyere eksempel er da teknologiselskapet Antropics tilbakeholdt tjenesten Claude Mythos fordi den trengte seg ut av sikringsmekanismene, og deretter kartla selskapet en mengde såkalte nulldagssårbarheter (Anthropic, 2026; Economist, 2026). Selv om tilbaketrekingen ble beskyldt for å være del av en markedsføringsstrategi, er problemet med å sikre menneskelig kontroll over KI velkjent innen KI-forskning (Bengio et al., 2024; Russell, 2023).

Ny teknologi påvirker etterspørselen etter arbeidskraft

Ny teknologi har direkte betydning for arbeidsmarkedet, ettersom den både endrer hvilke oppgaver som utføres og hvilke former for kompetanse som etterspørres. For den enkelte kan dette handle om alt fra jobbtrygghet og lønnsutvikling til behov for omskolering og livslang læring. Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan ny teknologi vil påvirke behovet for arbeidskraft, både på kort og lang sikt.

En kjent modell viser hvordan teknologi påvirker etterspørselen etter arbeidskraft. Modellen skiller mellom tre ulike effekter (Acemoglu & Restrepo, 2019). Arbeidstakere som mestrer nye teknologiske hjelpemidler vil anses som mer kompetente og effektive, og utløser en *produktivitetseffekt*. For eksempel kan ny teknologi effektivisere tidkrevende oppgaver, forbedre samarbeid eller redusere svinn. Ny teknologi kan imidlertid også føre til en *fortrengingseffekt* der arbeidstakere med lang erfaring og høy kompetanse blir overflødige gjennom automatisering av eksisterende arbeidsoppgaver. Fra historien kjenner vi eksempler på at automatisering fører til at oppgavene som gjenstår er manuelt rutinearbeid uten meningsfylt innhold. Dette scenariet ble treffende beskrevet i Charlie Chaplins film *Modern Times* fra 1936 (Autor & Dorn, 2013; Frey, 2019; Zysman & Nitzberg, 2024). Kombinasjonen av KI-teknologi, automatisering og robotikk kan forsterke fortrengingseffekten ved at også rutinepregede arbeidsoppgaver blir automatisert. En ny trend er også at høyt utdannede yrker blir berørt, noe som kan bidra til økt usikkerhet i arbeidsmarkedet blant grupper som tradisjonelt har hatt stabile jobber (Autor, 2022; Frey, 2019; Susskind, 2020). En tredje meka-

nisme, *gjeninnsettningseffekten*, beskriver hvordan teknologiutvikling skaper helt nye jobber og yrker. Et eksempel er dataprogrammerere, som ble muliggjort av den generelle muliggjørende teknologien IKT, og som nå er under press av den generelle muliggjørende teknologien KI.

Det er uklart hvem som vil tjene på innføringen av nye teknologier. KI kan gi økt produktivitet, men det er usikkert i hvilken grad gevinsten tilfaller de ansatte. Ny teknologi kan bidra til økt økonomisk ulikhet ved at en større del av verdiskapingen går til dem som eier immateriell kapital som teknologi, programvare og data (Acemoglu & Restrepo, 2018, 2026). Det kan lede til at arbeidstakere med oppdatert kompetanse får bedre vilkår, mens personer med lav formell kompetanse får svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, vanskeligere arbeidsforhold eller lavere inntekt (Autor & Dorn, 2013). For eksempel har arbeidsmarkedet i USA blitt polarisert som resultat av automatisering og globalisering (Frey, 2019). KI kan derfor ha negative konsekvenser for alle typer bransjer og sektorer (National Academies of Sciences & Medicine, 2025; Susskind & Susskind, 2022).

4.1.4 Sosiale medier, kunstig intelligens og språkroboter

Sosiale medier, kunstig intelligens og språkroboter er teknologier som utvalget vil trekke fram spesielt. De har på kort tid blitt en integrert del av dagliglivet, og de er alle tett koblet til oppmerksomhetsøkonomiens algoritmer og store teknologiselskapers økende makt i samfunnet.

Sosiale medier

Sosiale medier er et godt eksempel på hvordan akselererende teknologiutvikling og mekanismer fra oppmerksomhetsindustrien virker sammen. Sosiale medier er, som mange andre teknologiske nyvinninger, et tveegget sverd. Forskere har pekt på at sosiale medier gir muligheter for kreativitet, relasjonsbygging og læring. På den annen side innebærer de en risiko for avhengighet, utvikling av negativt selvbilde, og for å bli utsatt for desinformasjon og nettmobbing (Ferreira et al., 2025; Reiten Finserås et al., 2025).

I Norge og internasjonalt har det vært nært sammenfall i tid mellom inntoget av smarttelefoner, sosiale medier og rapportering om økte psykiske helseutfordringer blant unge. Flere studier peker på at utviklingen i psykisk uhelse blant unge kan henge sammen med bruken av smarttelefoner og sosiale medier (Haidt, 2025; Krokstad

et al., 2022). En rekke kunnskapsoppsummeringer og studier, både i Norden og ellers i verden, viser at bruk av sosiale medier blant unge er assosiert med symptomer på depresjon og angst. Disse sammenhengene er sterkere for jenter enn gutter (se f.eks. Blanchard et al., 2023; Frielingsdorf et al., 2025; Hancock, 2022; Lahti et al., 2024; Thorisdottir et al., 2020). Selv om denne forskningen ikke nødvendigvis viser årsakssammenhenger, viser den at unges økte bruk av sosiale medier og økende psykisk uhelse opptrer sammen. Det finnes også studier som ved bruk av effekt- og kontrollgrupper analyserer konsekvensene av utrulling og bruk av internett og sosiale medier der det har oppstått naturlig variasjon. Slike studier er egnet til å avdekke kausale sammenhenger og er med på å sannsynliggjøre at det faktisk er økt bruk av sosiale medier som gir økt psykisk uhelse og ikke omvendt (se f.eks. Allcott et al., 2020; Arenas-Arroyo, 2023; Bhargava & Velasquez, 2021; Braghieri et al., 2022; Loewenstein & Wojtowicz, 2025). På bakgrunn av disse funnene advarer forskerne mot de skadelige effektene av bruk av sosiale medier.

Det er flere eksempler på motreaksjoner mot oppmerksomhetsindustriens mekanismer. Det finnes omfattende litteratur som analyserer strategier for å gjenvinne individuell kontroll (Alter, 2017; Eyal & Hoover, 2019; Lanier, 2019; Lembke, 2022; Wu, 2017). Myndigheter i flere land har også valgt strammere regulering. Regjeringen sendte for eksempel i mai 2025 på høring et forslag til ny lov om 15 års aldersgrense for bruk av sosiale medier. I forslaget legges det opp til at teknologiselskapene får ansvar for å verifisere brukernes alder (Barne og familiedepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025).

Utvalget mener at forskningen om sosiale medier og smarttelefoner gir grunnlag for å si at en del barn og unge bruker sosiale medier på måter som kan være skadelige. Dersom oppmerksomhetsøkonomien påvirker barn og unges helse, holdninger og relasjoner negativt, berører det også skolen. Utvalget legger til grunn at kampen om barn og unges oppmerksomhet kan påvirke barn og unges forutsetninger for læring på skolen i negativ retning. Utvalget mener det ansvarlige er å anvende et føre-var-prinsipp.

Kunstig intelligens

Det er bred enighet om at kunstig intelligens vil innebære gjennomgripende samfunnsendringer (se f.eks. Digitaliserings- og forvaltningsdeparte-

mentet, 2024; Russell, 2023; Suleyman & Bhaskar, 2024; Susskind, 2025). Potensialet for endringer i skole og utdanning er også stort. Det er mindre klart hva KI egentlig er eller kan bli. Mange definisjoner sammenligner KI med menneskelig intelligens. Utvalget om kunstig intelligens i høyere utdanning (KI-utvalget) omtaler for eksempel KI som «teknologier som kan utføre oppgaver man tidligere trodde krevde en menneskelig form for intelligens» (Utvalget om kunstig intelligens i høyere utdanning, 2025, s. 6). Mange definisjoner påpeker videre at KI-teknologi innebærer et element av autonomi, for eksempel i såkalt *agentisk KI* (se boks 4.1). EUs KI-forordning bruker for eksempel formuleringen «et maskinbasert system som er konstruert for å operere med varierende grad av autonomi» (KI-forordningen, 2024). Andre peker på utviklingen mot *kunstig generell intelligens* som opererer på et menneskelig nivå og *superintelligens* som kan overgå menneskelig nivå (Bostrom, 2014; Suleyman & Bhaskar, 2024; Susskind, 2025; Teknologirådet & Norges institusjon for menneskerettigheter, 2025).

Man kan likevel innvende at kunstig intelligens er noe helt annet enn menneskelig intelligens. For eksempel resonnerer ikke kunstig intelligens spontant eller med intensjon, men snarere basert på mekaniske prosesser som predikerer neste skritt basert på eksisterende data (Susskind, 2025). Betegnelsen *massivt kapable systemer* kan derfor være et mer beskrivende begrep for å unngå sammenblanding med menneskelig intelligens (Susskind, 2025). Flere studier gir grunn til bekymring over at bruk av KI i læringsprosesser kan føre til mer overflatisk læring og redusert utholdenhet. Elstad (2023) fant at elever som brukte KI hadde mindre engasjement for læring, mindre eierskap til tekstene de skrev og større utfordringer med å huske og gjengi faglig innhold.

En EEG-studie som sammenlignet personer som løste oppgaver med og uten språkmodeller, viste lavere hjerneaktivitet hos dem som brukte språkmodeller enn hos dem som arbeidet helt uten slike hjelpemidler (Kosmyna et al., 2025). Studien viste samtidig at deltagerne som først skrev uten KI hadde høyere hjerneaktivitet da de senere løste samme oppgave med KI enn da de opprinnelig arbeidet helt uten hjelpemidler.

En annen studie påviser kausal sammenheng mellom bruk av generativ KI og redusert utholdenhet og svakere prestasjoner uten bruk av KI-støtte (Liu et al., 2026). Studien peker på hvordan det å venne seg til umiddelbar respons er en driver for redusert utholdenhet.

Selv om KI kan bli brukt til å forbedre elevers prestasjoner, gjør KI-bruken det også vanskeligere for elever å lære nytt fagstoff og tilegne seg nye ferdigheter (se f.eks. Bastani et al., 2024; Kosmyna et al., 2025).

Flere har problematisert hvordan bruken av KI-tjenester fører til at elever og studenter ikke lenger tenker selvstendig. Begrepet *kognitiv gjeld*² brukes for å beskrive hvordan mennesker erstatter eller supplerer egen tenkning ved å bruke KI-tjenester (Kosmyna et al., 2025). Andre har funnet negative sammenhenger mellom KI-bruk og evne til kritisk tenkning, og forklart dette med at selve tenkningen overlates til maskinen (Gerlich, 2025). Fenomenet er beskrevet som en form for *kognitiv overgivelse*³ (Shaw & Nave, 2026). Brukeren gir fra seg kognitiv kontroll og overlater valg og vurderinger helt til teknologien. Utvalget mener at slike forskningsfunn gir bekymring om de langsiktige virkningene av KI-bruk for hele utdanningssektoren.

KI-teknologi representerer en utfordring for både underveisvurdering og sluttvurdering i skolen. Generativ KI kan utføre mange av de oppgavene elevene skal gjøre som en del av opplæringen, som å skrive tekster, drøfte faglig innhold eller lage presentasjoner. Det er mange eksempler på at elever har brukt språkmodeller til slike formål, for eksempel ved å levere inn KI-genererte tekster og late som om de har skrevet dem selv. Bruk av KI kan på denne måten true både den grunnleggende tilliten som må være på plass mellom lærerne og elevene og tilliten til vurderingssystemet som helhet i norsk skole.

Hvordan kan vi i framtiden være sikre på hva elevene faktisk lærer? Hvordan kan lærerne ha tillit til at elevene gjør arbeidet selv? Og hvordan kan elevene ha tillit til at lærerne tror på dem, når de sier at de faktisk har lagt ned en egeninnsats? KI-utvalget mener at *sertifiseringsfunksjonen* i utdanning (å dokumentere oppnådd læringsutbytte hos kandidatene) blir utfordret av KI (Utvalget om kunstig intelligens i høyere utdanning, 2025). Skolen står overfor de samme utfordringene i grunnopplæringen når lærere skal sette standpunktskarakterer, gjennomføre eksamen og utstede vitnemål.

Språkroboter

Siden lanseringen av de første samtalerobotene på 2020-tallet har flere problematisert hvordan slike

² Oversatt fra Cognitive debt

³ Oversatt fra Cognitive surrender

Boks 4.1 Sentrale begreper innen kunstig intelligens

Agentisk KI brukes om autonome systemer som oppfatter, resonnerer og handler på vegne av menneskelige oppdragsgivere. Agentisk KI genererer ikke et enkelt svar, men kan arbeide mot et mål over flere trinn med en viss grad av autonomi og evne til å tilpasse seg nye oppgaver (Shahidi et al., 2025; Stackpole, 2026; Susskind, 2025).

Generativ KI refererer til modeller basert på dyp læring som kan generere tekst, bilder og annet innhold av høy kvalitet basert på data modellen ble trent på (Caballar, 2026). Store språkmodeller er kanskje det mest kjente eksempelet på generativ KI.

Prediktiv KI bruker statistiske metoder og maskinlæring til å analysere historiske data og avdekke mønstre. På bakgrunn av dette kan den anslå hva som mest sannsynlig vil skje videre, for eksempel utviklingstrekk, risiko eller framtidige hendelser (Caballar, 2026).

Kunstig generell intelligens brukes om intelligens på menneskelig nivå (se f.eks. Susskind, 2025).

Superintelligens brukes om intelligens over menneskelig nivå (Bostrom, 2014; Susskind, 2025).

verktøy påvirker menneskers evne til å tenke kritisk og selvstendig. Språkroboter kan gi imponerende gode svar, men besitter ikke kunnskap i ordets vanlige forstand. De baserer seg utelukkende på statistisk sannsynlighet og gjetter derfor hva neste ord, frase eller setning skal være. De har derfor blitt karakterisert som *stokastiske papegøyer*⁴ (Bender et al., 2021).

Dette forklarer hvorfor språkroboter ofte *hallusinerer*. De dikter opp svar basert på språkmønstre (Jones, 2025). Samtaleroboter kan reproducere fordommer systematisk, drevet av kombinasjonen av hvordan robotene er designet og iboende fordommer i dataene som de er trent på (Kerche et al., 2026). Dersom brukeren påpeker feil i robotens svar, kan språkroboter intensivere forsøk på å overbevise om at de har rett gjennom *massiv overtalelse*⁵ (Randazzo et al., 2025; Randazzo et al., 2026). Å trene en språkrobot til å si «jeg vet ikke» kan dessuten underminere forretningsmodellen (Zhao, 2025).

Språkroboter bruker ulike psykologiske mekanismer til å holde på brukeren, i likhet med annen teknologi fra oppmerksomhetsøkonomien. Språkroboter kan imitere menneskelig kommunikasjon så overbevisende at det er en overhengende risiko for manipulasjon i stor skala (Peter et al., 2025). Andre bruker begrepet *smiskende adferd*⁶ om situasjoner der samtaleroboten gir overdreven ros eller bekreftelse til brukeren. Dette har en rekke påviste negative konsekvenser, som bekref-

telse av egne forutinntatte standpunkter, utvikling av ekstreme holdninger, overvurdering av egen kunnskap, økt avhengighet av språkroboten, redusert omtanke for andre og mindre vekt på sannhet (Cheng et al., 2026; Jacobowitz, 2026; Rathje et al., 2025; Turner & Eisikovits, 2026; Wang & Kantarcioglu, 2026). Det er på denne bakgrunn det diskuteres om hvorvidt språkroboter kvalifiserer for filosofen Harry Frankfurts definisjon av *bullshit*, der sannhetsgehalten er irrelevant, mens overbevisningskraften er det eneste som teller (Frankfurt, 2005). Påliteligheten til språkmodeller varierer dessuten betydelig innenfor tilsynelatende like arbeidsoppgaver. Det gjør det krevende for ikke-eksperter å forstå hvilke oppgaver språkmodellen behersker, noe som igjen innebærer en risiko for at de lar seg overtale av robotens retorikk (Randazzo et al., 2025; Randazzo et al., 2026).

Det er i denne sammenhengen verdt å minne om sitatet av Pave Pius XII som Marshal McLuhan hentet fram i boken *The Medium is The Message*:

It is not an exaggeration to say that the future of modern society and the stability of its inner life depend in large part on the maintenance of an equilibrium between the strength of the techniques of communication and the capacity of the individual's own reaction.

McLuhan & Fiore, 1967

Språkroboter er en så kraftfull teknologi at vi må sikre individenes evne til å håndtere den forsvar-

⁴ Oversatt fra *stochastic parrots*

⁵ Oversatt fra *persuasion bombing*

⁶ Oversatt fra *sycophantic AI*

lig, hvis ikke vil skadevirkningene både for individene og for samfunnet bli betydelige.

Det finnes en rekke eksempler på hvordan språkroboter har tatt plass i menneskers følelsesliv. Boken *Love Machines* beskriver for eksempel hvordan noen holder seg med en egendesignet virtuell kjæreste (Muldoon, 2026). Språkmodeller anvender en bekreftende fortellerstil⁷ og samtaleroboten oppleves som så empatisk at brukeren glemmer at partneren er en robot, noe som kan ha negative konsekvenser i sårbare situasjoner (Roine et al., 2026). For eksempel kan opplevelsen av empati kombinert med bekreftende fortellerstil bekrefte brukerens egne tanker om selvmord som løsning på en følelsesmessig krise. Slike eksempler kan framstå som ekstreme, men det er verdt å minne om Thomas-teoremet: «Det mennesker oppfatter som virkelig, blir virkelig i sine konsekvenser». For språkroboters del viser dette hvordan lett tilgjengelig teknologi kan underminere et sårbart menneskes evne til kritisk refleksjon.

En språkrobot kan også være *sokratisk samtalepartner* som kommer med forslag til forbedringer eller framgangsmåter for å løse et problem som elevene selv må ta stilling til (Green, 2025). Det er for eksempel mulig å bruke spørsmålsteknikker som legger til rette for diskusjon og analyse, framfor å produsere ferdig tekst. Det finnes også utdanningsplattformer med integrert KI som tilbyr lærerne oversikt over hvordan elevene jobber og med støttefunksjoner som kan hjelpe elever i arbeidet (Røsland & Hoem, 2025). Utdanningsdirektoratet har i samarbeid med Sikt utviklet en KI-assistent til bruk i opplæringssektoren som gjør det mulig for lærere både å bruke og utvikle språkroboter for trygg og læringsfremmende bruk i undervisningen (Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt), 2026)

Selv om denne gjennomgangen ikke er dekkende for hvordan språkroboter kan påvirke undervisning, læring eller psykisk helse, mener utvalget den like fullt gir grunnlag for å påkalle føre-var-prinsippet med full styrke i samfunnet generelt og i skolen spesielt. Finland har for eksempel lenge hatt opplæring i mediekyndighet for svært unge elever (Pekkala et al., 2026).

4.1.5 Hva betyr teknologiutviklingen for felllesskolen?

Gjennomgangen av de ulike sidene ved den teknologiske utviklingen gjør det tydelig at den både utfordrer skolens praksis, og skjerper skolens

samfunnsoppdrag. Skolen skal både motvirke uheldige konsekvenser av digitalisering og samtidig forberede elevene på å delta i et samfunn der teknologi spiller en stadig større rolle.

Utvalget ser at teknologiutviklingen har minst to viktige konsekvenser for felllesskolen. For det første må skolen håndtere utfordringene som oppmerksomhetsøkonomien har skapt og avbøte negative konsekvenser av ny teknologi. Skolen må styrke elevenes forutsetninger for læring, som evnen til å konsentrere seg, regulere egne tanker og følelser og delta i samspill med andre. For det andre må skolen styrke elevenes forutsetninger for å beherske teknologien. Nye teknologier vil reise etiske dilemmaer og kreve evne til å gjøre selvstendige vurderinger. Elevene må ha kunnskap om hva teknologi er og ferdigheter som de vil trenge i digitale sammenhenger. Skolen må derfor bidra til å utvikle elevenes dømmekraft, slik at de kan ta stilling til nye teknologiers mulige bruksområder og konsekvenser.

Å utvikle elevenes dømmekraft og kritiske tenkning er ikke et nytt oppdrag for skolen, men fordi teknologiutviklingen skjer så raskt er oppdraget enda viktigere enn før. Kraftfulle verktøy som algoritmer og språkroboter inneholder mekanismer som i sin ytterste konsekvens kan sette mennesket ut av spill. Skolen må forberede både seg selv og elevene på større usikkerhet. Forskning viser at unge ofte er avhengige av veiledning fra voksne i møte med digitale utfordringer, enten det gjelder å gjenkjenne *deepfakes*, regulere spillvaner eller håndtere trakassering i digitale kanaler (Ferreira et al., 2025). Denne kunnskapen tilsier at skolen, i samarbeid med hjemmet, først og fremst bør være en motkraft og bidra til å redusere psykisk uhelse som skyldes bruken av smarttelefoner og sosiale medier.

Diskusjonen om teknologi i skolen følger de samme sporene som debatter om teknologiutvikling generelt. Aktører som peker på samfunnets behov for teknologisk og realfaglig kompetanse vektlegger teknologiens potensial for å støtte læringsprosesser, og de understreker skolens rolle i å fremme formålstjenlig og reflektert bruk av digitale løsninger. De mener at samfunnsutfordringene vi står overfor krever at barn og unge må kunne navigere i et komplekst digitalt landskap. Andre aktører er bekymret for de negative konsekvensene av teknologi og digitalisering for barn og unges faglige og sosiale læring og utvikling og viser til hvordan overdreven bruk av KI og lignende verktøy kan true skolens mange formål. Fra dette ståstedet blir skolens viktigste oppgave å være et forsvar mot de negative konsekvensene

⁷ Oversatt fra affirmative narrative

av teknologiutviklingen. Skolen står dermed i et krysspress. På den ene siden skal den være en framtidsrettet institusjon som sikrer kompetanse og innovasjonskraft for framtiden, på den andre siden skal den være en trygg havn for alle barn og unges livsutfoldelse.

Konsekvenser av ambisiøse digitaliseringsmål for skolen

Norge har hatt ambisiøse mål for den digitale utviklingen, og ifølge regjeringens digitaliseringsstrategi skal Norge bli verdens mest digitaliserte land innen 2030 (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024). For å komme dit understreker regjeringen betydningen av en framtidsrettet digital kompetanse på alle nivå i utdanningen. Kompetansebehovsutvalget (KBU) peker på samfunnets behov for både generell, fagspesifikk og spesialisert digital kompetanse for digital omstilling (Kompetansebehovsutvalget, 2025a):

1. *Generell digital kompetanse* er den grunnleggende evnen til å kunne delta digitalt i utdanning, arbeid og samfunnsliv og som inkluderer kompetanse i trygg og effektiv bruk av verktøy, systemer og grunnleggende algoritmer.
2. *Fagspesifikk digital kompetanse* er evnen til å løse fagspesifikke oppgaver med digitale teknologier som er relevante for det enkelte fagområde som støtte.
3. *Spesialisert digital kompetanse* er kompetanse til å vedlikeholde eksisterende IKT-systemer og spisskompetanse i å utvikle, designe og forbedre begreper, teorier, metodikk og praktiske anvendelser innen digitale teknologier.

Kompetansebehovsutvalget mener hele utdanningssystemet er viktig for utviklingen av de tre digitale kompetansene. De mener ikke nødvendigvis at det må bli flere teknologifag, men at relevant og oppdatert digital kompetanse må bli integrert i alle fagområder (Kompetansebehovsutvalget, 2025b). I tillegg legger kompetansebehovsutvalget vekt på «muliggjørende kompetanser», som fagkompetanse, kritisk tenkning og juridisk og etisk kompetanse og kobler det til ferdigheter som kreativitet, innovasjonsevne, konsentrasjon, samarbeidsevner og pågangsmot. Dette er ferdigheter som både er komplementære til teknologiske ferdigheter og en forutsetning for å kunne utvikle og bruke dem effektivt.

I rammeverket for grunnleggende ferdigheter defineres digitale ferdigheter som «å innhente og behandle informasjon, være kreativ og skapende med digitale ressurser og å kommunisere og sam-

handle med andre i digitale omgivelser». Rammeverket slår også fast at digitale ferdigheter utvikles gjennom å bruke digitale ressurser. Digitale ferdigheter innebærer også å utvikle digital dømmekraft (Utdanningsdirektoratet, 2017b).

Hvordan påvirkes klasserommet av økt digitalisering?

Det er bred enighet i utdanningsforskningen om at digital teknologi har en plass i skolen og at skolen bør legge til rette for god bruk og motvirke dårlig bruk av teknologi. God bruk av teknologi, som for eksempel programmeringsverktøy, medieproduksjon, spill, simuleringsverktøy og KI-verktøy, kan gi økt motivasjon og engasjement hos elever. Det kan også være positivt for samarbeid, begrepsforståelse, ferdighetsutvikling, selvregulert læring og tverrfaglig læring (se f.eks. Forsström, Njå, Munthe, Álvarez, et al., 2025; Morgan, 2016; Munthe et al., 2022).

Digital teknologi kan også være viktig for tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. For eksempel kan elever med ulike utfordringer få tilgang til funksjoner som opplesing av tekst, diktering, retteprogrammer, digital øyestyring og leselister for punktskrift. God bruk av teknologi kan derfor bidra både til bedre tilpasset opplæring og til å styrke skolens inkluderende fellesskap.

En kunnskapsoppsummering om lærerrollen vektlegger hvordan innføringen av én digital enhet per elev fundamentalt endret lærernes hverdag og klasseledelse (Caspersen et al., 2026). Bruken av tradisjonelle lærebøker utfordres av digitale læringsressurser, noe som krever høy kompetanse hos lærerne. Lærerne har fått et dobbelt ansvar. De skal både bruke teknologi i egen undervisning og lære elevene digital dømmekraft og kildekritikk. Dette ansvaret krever en digital kompetanse som mange lærere føler de mangler eller ikke får tid til å utvikle, selv om det er store forskjeller i lærernes digitale kompetanse. Teknologien har altså endret undervisningen på grunnleggende vis, og lærere må både konkurrere om oppmerksomheten og lære elevene digital danning, en oppgave som kommer i tillegg til undervisning i fag.

Kunnskapsoppsummeringen viser til flere problemer knyttet til digitalisering, blant annet manglende konsentrasjon hos elever, ukritisk bruk av innhold fra internett, dårligere samhandling i klassen og utfordringer med å bruke nettbrett som skriveredskap. Den peker også på hvordan lærerens rolle forskyves fra faglig leder og kunnskapsformidler til tilrettelegger for individuelle lærings-

Boks 4.2 Ferdighetsområder i digitale ferdigheter

Bruke og forstå innebærer å kunne bruke og navigere på digitale ressurser i og utenfor nettverk og ivareta informasjons- og datasikkerhet. Digitale ressurser kan bl.a. være digitalt utstyr, programvare og digitale måleinstrumenter. Videre innebærer det å følge digitale formkrav for å understreke og formidle budskap ved bruk av effekter, bilder, lyd, illustrasjoner, tabeller, overskrifter og punkter.

Finne og behandle innebærer å tilegne seg, behandle, tolke og vurdere informasjon fra digitale kilder, utøve kildekritikk og bruke kildehenvisning. Informasjon fra digitale kilder kan være informasjon fra tekst, lyd, bilde, video, symboler, interaktive elementer eller rådata fra registreringer og observasjoner.

Produsere og bearbeide innebærer å være kreativ og skapende med bruk av digitale res-

surser. Dette innebærer å lage digitale produkter ved hjelp av digitale ressurser, enten ved nyskaping eller videreutvikling og gjenbruk.

Kommunisere og samhandle innebærer å kunne bruke digitale ressurser for kommunikasjon og samhandling. Digital samhandling innebærer bruk av digitale ressurser til planlegging, organisering og gjennomføring av læringsarbeid sammen med andre, for eksempel gjennom samskrivning og deling.

Utøve digital dømmekraft innebærer å følge regler for personvern og vise hensyn til andre på nett. Det handler om å bruke strategier for å unngå uønskede hendelser og å vise evne til etisk refleksjon og vurdering av egen rolle på nett og i sosiale medier.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2017a

prosesser, og at denne forskyvningen kan utfordre lærerens tradisjonelle autoritet og fagidentitet.

Ekspertgruppen for læringsanalyse har pekt på hvordan digitale og persontilpassede læremidler påvirker balansen mellom læring i samspill og læring som individualisert prosess (NOU 2024: 20). Adaptive verktøy kan svekke læringsfellesskapet ved å øke graden av individuelt arbeid, redusere felles undervisning og påvirke relasjonen mellom elev og lærer negativt.

Statped har påpekt for utvalget at digitale verktøy kan bidra til inkludering for elever med behov for individuell tilrettelagt opplæring, fordi de kan arbeide med et tilpasset opplegg i klasserommet sammen med andre uten at det blir synlig. Dette perspektivet var også flere foreldre opptatt av i samtalene utvalget har hatt med foreldre.

Digitalisering er en langsom prosess med flere faser. Evalueringen av fagfornyelsen antyder for eksempel et skifte i lærernes opplevelse av digitale utfordringer. Mens lærere tidligere så at elevene ble distraheret av spill og chatting med digitale verktøy, er de nå mer bekymret for nye etiske og didaktiske utfordringer forbundet med KI (Brevik et al., 2026). En rapport fra Utdanningsforbundet viser imidlertid at mange lærere fremdeles ser digitale distraksjoner som et betydelig problem:

Vi merker også en heldigital oppvekst, og det stresset de opplever ved å ikke ha tilgang til mobil for eksempel, er en avhengighet som de plages av. Utholdenheten er blitt borte, det er en friksjonsfri hverdag (med algoritmer) som vi i klasserommet merker godt.

Utdanningsforbundet, 2025

Utfordringen er derfor å finne en fornuftig balanse i teknologibruken, og å utvikle praksiser som fremmer læring, refleksjon og faglig fordypning ved bruk av digitale verktøy. Teknologien er ikke bare et nytt verktøy, men en ny kontekst som krever kontinuerlig grensesetting og teknisk problemløsning. For eksempel kan digitale læringsressurser ha forstyrrende elementer og dårlig design som ødelegger for elevenes læringsprosess (Forsström, Njå, Munthe, Álvarez, et al., 2025). Institutt for Matematiske fag ved NTNU har i møte med utvalget antydnet at det kan være sammenhenger mellom overdreven eller ukritisk bruk av avansert programvare som CAS (Computer Algebra System) i skolen og svakere matematiske ferdigheter hos ferske sivilingeniørstudenter.

Forskningen trekker fram lærernes kompetanse som en sentral forutsetning for at teknologibruk i skolen skal virke læringsfremmende (se f.eks. Forsström, Njå, Munthe, Álvarez, et al., 2025; Morgan, 2016; Munthe et al., 2022; National

Boks 4.3 Det har vært nødvendig å begrense mobilbruk i skolen

Gjeldende nasjonale anbefalinger er at skolene bør ha strenge regler for bruk av mobiltelefoner (i undervisningen og i friminuttene på barneskolen og på ungdomsskolen, og i undervisningstiden på videregående skoler). Anbefalingene er begrunnet med at det vil gi færre forstyrrelser og et bedre skolemiljø.¹

I forkant av de nye nasjonale anbefalingene om mobilbruk i skolen, gikk Skjermbruksutvalget gjennom forskningen på området. Både norsk og internasjonal forskning finner at strenge mobilregler kan ha positiv effekt på både skoleprestasjoner og mobbing. Studiene finner særlig gunstige effekter for jenter og for lavt presterende elever. Ingen av studiene Skjermbruksutvalget fant fram til påviste noen negative effekter av strenge mobilregler (se

også Abrahamsson, 2024; Skjermbrukutvalget, 2023a, s. 47).

I undersøkelsen «Spørsmål til skole-Norge» høsten 2025 svarte 99 prosent av rektorer i grunnskolene og 93 prosent av rektorer i videregående skoler at de har brukt ordensreglementet til å innføre restriksjoner på mobilbruken. Norge er ikke alene om å innføre restriksjoner på mobilbruk i skolen. I den vestlige verden er det innført helt eller delvis mobilforbud i skolene i blant annet Frankrike, Sveits, Spania, USA, Skottland, Danmark og Ontario i Canada (UNESCO, 2023). Den rådende oppfatningen er at mobilbruk i det store og hele hindrer læring og svekker elevenes sosiale liv på skolen.

¹ Anbefalinger om regulering av mobiler og smartklokker i skolen | udir.no

Academies of Sciences & Medicine, 2025). En annen viktig forutsetning er tilgang til støtte fra kolleger og ledere i form av strukturer for samarbeid, læring og profesjonell utvikling (Forsström, Njå, Munthe, Álvarez, et al., 2025). Utvalget mener derfor det er bekymringsfullt at et klart flertall av landets rektorer og ansvarlige i kommunene ikke vet hvordan de skal tilegne seg tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om KI for å kunne støtte lærerne i å bruke KI-verktøy i opplæringen (Bergene et al., 2025).

Regulering av KI i skolen

Nasjonale myndigheter regulerer i dag i liten grad skolenes bruk av KI, men gir råd og utarbeider kompetansepakker. Kjernen i rådene er at skolen og læreren vurderer når KI er relevant å bruke, og at skolene og skolemyndighetene bruker profesjonelle læringsfellesskap for å utvikle en profesjonsfaglig digital kompetanse (Utdanningsdirektoratet, 2024c). Med andre ord er lærernes kompetanse det springende punktet. Et mindretall av rektorer og kommuner svarer at de har en tydelig strategi for bruk av KI i opplæringen. Selv om mange rektorer og lokale skolemyndigheter svarer at de legger til rette for opplæring i bruk av KI-verktøy, tyder spørringene samlet på at skolene strever med å holde tritt. Rektorene etterlyser mer samarbeid mellom kommuner og nasjonale myndigheter i tillegg til kompetansepakker, inspi-

rasjonseksempler og veiledere. Rektorene etterspør for eksempel kunnskap om KI og vurdering, og kommunene etterspør nasjonale retningslinjer for bruk av KI i oppvekstsektoren (Bergene et al., 2025).

Hvilke kompetanser blir spesielt viktige i en verden med massivt kapable systemer som generativ og agentisk KI?

KI-utvalget legger til grunn at språkroboter vil prestere på nivå med det som kreves av toppstuderende på bachelornivå. Andre varsler om at kunstig generell intelligens eller til og med superintelligens vil bli virkelighet i nær framtid. Utvalget har ikke grunnlag for å foreta en selvstendig vurdering av sannsynligheten for at kunstig generell intelligens vil inntreffe, eller når. Utvalget mener like fullt at det er uansvarlig å planlegge for noe annet enn at det kan inntreffe innen tidshorisonen utvalget er bedt om å se på, som er 20 år.

Dermed må vi planlegge for at språkroboter vil levere tekst, argumentasjon og beregninger som vil overgå det som forventes av de beste elevene i grunnskolen og videregående opplæring. Videre må vi planlegge for at kunstig generell intelligens vil inntreffe med de muligheter og risikoer det gir i arbeidslivet og i samfunnet ellers. Norge har generelt et godt utgangspunkt for å ta i bruk ny, produktivitetsøkende teknologi. Det finnes gode velferdsordninger for å

beskytte arbeidstakere, kompetansenivået er generelt høyt og vi har gode ordninger for kompetanseutvikling i arbeidslivet.

Med disse premissene er et knippe spørsmål viktige:

1. Hvilken kompetanse er nødvendig for å kontrollere teknologien for egen bruk? Hvordan sikrer vi selvregulering og autonomi i møte med teknologi som kraftig utfordrer de samme egenskapene? Hva må man kunne for å beherske KI og ikke la seg beherske av KI? Hva kan trygt overlates til KI for kognitiv avlastning?
2. Hva er menneskers fortrinn i møte med massivt kapable systemer, som kunstig generell intelligens? Hvilke ferdigheter og egenskaper er mest resistente mot å overtas av KI i arbeidslivet og samfunnet ellers? Hva kreves for å utnytte KI som effektiv kollega, samtidig som mennesker fortsatt er ansvarlig for kvalitet, pålitelighet og vurderinger?
3. Hva kreves av ansvarlige samfunnsborgere for å kunne ivareta et liberalt demokrati? Hvordan kan vi sette ansvarlige politiske rammer for teknologien og oppnå motstandskraft mot påvirkningskampanjer som har til hensikt å skape splid, polarisering og desinformasjon?

Det finnes flere drøftinger av hva som er menneskers varige fortrinn i en verden der KI utvikler massive kapabiliteter. Ett slikt forsøk er boken «Framers», som kan oversettes med rammesetting (Cukier et al., 2021). Boken trekker fram tre viktige kognitive prosesser som må virke sammen og som er resistente mot å erstattes av KI: kausal tenkning, kontrafaktisk tenkning og begrunnede begrensninger.

Kausal tenkning handler om sammenhenger mellom årsak og virkning i naturen og samfunnet der én hendelse leder til en annen. I sin enkleste form: «hvis jeg gjør slik, så skjer dette», altså en helt grunnleggende vurdering vi må gjøre for å kunne fungere i et fellesskap og for å utvikle ny kunnskap. Kausal tenkning er også viktig for å kunne vurdere når fenomener samvarierer, men ikke står i et kausalt forhold til hverandre. Siden KI slik vi kjenner den i dag bygger på korrelasjon, ikke kausalitet, må kausal tenkning sies å være resistent mot overtagelse fra KI.

Kontrafaktisk tenkning er evnen til å forestille seg noe som ikke er, eller at noe kunne vært annerledes. Kontrafaktisk tenkning og fantasi er vesentlig for kreativitet, kritisk tenkning og empati: «hvordan vil X reagere dersom jeg gjør slik?». Barn er eksperter på kontrafaktisk tenk-

ning. Det samme er forfattere, forskningsmiljøer, utviklingsavdelinger og politiske partier.

Kontrafaktisk tenkning trenes blant annet gjennom lek og lesing av skjønnlitteratur. I beslutningsprosesser er kontrafaktisk tenkning vesentlig for å kunne vurdere ulike alternativer. Det gjelder det helt nære som hva man skal ha på seg hvis værmeldingen varsler fare for regn, til de helt store spørsmål som hvilke konsekvenser det får for demokratiet dersom vi tillater Russland å vinne krigen i Ukraina.

Begrunnede begrensninger er den kontrafaktiske tenkningens trofaste følgesvenn. Kontrafaktisk tenkning kan gi næring til nye ideer, men dersom en ikke tar hensyn til reelle begrensninger, har ideene lite for seg i det praktiske liv. Det hypotetiske konseptet kald fusjon ville løst verdens energiproblemer, men kommer neppe til å skje. Begrunnede begrensninger skiller produktiv kontrafaktisk tenkning fra ønsketenkning og fantasi fra fri fantasi. Begrunnede begrensninger handler om mer enn å forstå naturlover. Det er slik vi innfører verdier og normer. Kants kategoriske imperativ, den gyldne regel og Bibelens ti bud setter alle begrensninger for handling og begrunner dem implisitt i at individer skal fungere i et fellesskap. Det samme gjelder selvsagt også Norges lover og internasjonale konvensjoner.

I sum er kausal tenkning, kontrafaktisk tenkning og begrunnede begrensninger eksempler på kognitive prosesser som både er avgjørende for utviklingen av et velfungerende samfunn og for prosesser som er resistente mot imitasjon fra KI, ikke minst fordi disse tre prosessene må virke sammen for å ha ønskede resultater. Sammen er de også avgjørende for praktisk dømmekraft, eller fronesis.

4.1.6 Fem sentrale risikoer ved sosiale medier, språkroboter og generativ KI i skolen

Det er foreløpig for tidlig å si hvilke konsekvenser generativ KI og store språkmodeller vil ha for menneskelige kognitive ferdigheter og for skolen. I flere tilfeller kan ett og samme verktøy både representere nye muligheter for læring og en trussel mot individets velvære eller deltakelse i fellesskapet. Som i andre sammenhenger er det primært overdreven eller ukyndig bruk som innebærer risiko. Det er ekstra utfordrende at visse teknologier inneholder mekanismer som bevisst søker å underminere aspekter ved barn og unges utvikling som skolen skal støtte og bidra til. Et spørsmål blir derfor hvordan skolen kan bidra til

både kyndighet, moderasjon og reflektert bruk av nye teknologier. I det følgende framhever utvalget fem sentrale risikoer som bør ligge til grunn for et føre-var-prinsipp i utviklingen av framtidens fellesskole.

1. *Polarisering og underminering av demokratiet:* Nye digitale teknologier som sosiale medier og språkroboter inneholder mekanismer som forsterker polarisering, fremmer ekkokammere og underminerer kritisk tenkning. Slike verktøy representerer en risiko for at det offentlige ordskiftet svekkes, og at det i større grad preges av økt konflikt, hatytringer og desinformasjon.
2. *Svekking av elevenes læringsprosesser:* Raske og skiftende stimuli kan svekke konsentrasjonsnivået og utholdenheten som trengs for læring. Nye teknologier er ofte designet for å holde på oppmerksomheten og representerer derfor en trussel mot elevenes evne til selvregulering. Når elever overlater krevende kognitivt arbeid til kunstig intelligens, hopper de over et grunnleggende steg i hjernens evne til å forstå og lagre kunnskap.
3. *Psykiske helseutfordringer:* Sosiale medier kan forsterke psykiske helseutfordringer. Dersom skjermbruk erstatter samhandling ansikt til ansikt, kan for eksempel nivået til å tolke ansiktsuttrykk svekkes.
4. *Personvernet utfordres:* Sosiale medier og språkmodeller representerer store utfordringer for personvern. For det første gir vi frivillig fra oss personlig informasjon til store teknologiselskap. For det andre samler og analyserer teknologien sensitiv informasjon om oss basert på hvem og hva vi samhandler med. Skolen har et betydelig ansvar i å ivareta personvern når teknologier som sosiale medier og kunstig intelligens brukes.
5. *Iboende upålitelighet:* Bruk av ny teknologi stiller store krav til forhåndskunnskap for forsvarlig bruk og evne til å vurdere informasjon kritisk og selvstendig. Vilje til å ta i bruk ny teknologi og eksperimentere med muligheter må derfor ses i sammenheng med dømmekraft og kvalitetssikring. Det vil for eksempel være risikofylt å bruke kunstig intelligens for å skaffe seg oversikt over tema man har lite kunnskap om.

Føre-var-prinsippet tilsier at disse risikoene må håndteres tilfredsstillende før skolen introduserer språkroboter i undervisningssammenheng. Samtidig er det en kjensgjerning at elever bruker språk-

roboter i stort monn allerede (se f.eks. Fan et al., 2025; Kosmyna et al., 2025; Leoste et al., 2025; Shaw & Nave, 2026). Dermed blir skolens arbeid med å utvikle digital dømmekraft og kritisk tenkning bare enda viktigere.

4.2 Demokrati under press og relativisering av kunnskap

Norge har et av verdens mest velutviklede og stabile demokratier. Dette må vernes om og styrkes videre. Selv om det norske demokratiet er stabilt og robust, er det ingen selvfølge at dette vil fortsette i framtiden. Verden har blitt mer urolig og konfliktfylt, og demokratiet som styringsform er under press i mange land. Det blir stadig færre demokratier og ytringsfriheten angripes (Nord et al., 2025).

Desinformasjon, feilinformasjon og manipulasjon skaper polarisering og svekker tilliten i samfunnet og tilliten til vitenskap og kunnskap. Relativisering av kunnskap er en viktig årsak til at demokratiene svekkes (Krotoszynski et al., 2025; Newman & Maximilian, 2024; Shackelford et al., 2025). Dette utfordrer også det norske demokratiet og vår sikkerhet.

Gjennom lover og styringsdokumenter uttrykker samfunnet høye ambisjoner for demokratiopplæringen i skolen. Opplæringen skal fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene (Grunnloven, 1814, § 109). Demokratiopplæringen er i kjernen av skolens oppdrag og er definert som en del av skolens verdigrunnlag.

Økt press mot demokratiet og relativisering av kunnskap utfordrer den norske felllesskolen. Felllesskolen er samtidig en viktig motkraft til denne utviklingen. Elevene må få øve på demokratisk deltakelse og lære å respektere og delta i et uenighetsfellesskap. De må tilegne seg kunnskap om demokratiet og utvikle demokratiske holdninger og verdier. Faglig kunnskap og evne til kritisk tenkning blir viktigere i en tid hvor demokratiet er under press.

4.2.1 Verden har blitt mer urolig og konfliktfylt

Siden 2020 har det vært en økning i antallet væpnede konflikter mellom land. Flere dør som følge av væpnet konflikt (Davies et al., 2023). Russlands fullskalainvasjon av Ukraina har endret det politiske landskapet i Europa og får direkte betydning for Norge.

Internasjonal politikk befinner seg i en overgangstid. Den relativt fredelige perioden etter 1990-tallet, som var preget av mellomstatlig orden, framvekst av demokrati og økonomisk vekst, er over. Foran oss ligger nå usikre internasjonale farvann (Meld. St. 30 (2024–2025)). Den geopolitiske situasjonen har foruroligende likhetstrekk med situasjonen før første verdenskrig (Westad, 2026).

Norge står i den mest alvorlige sikkerhets-situasjonen siden andre verdenskrig. Russland har blitt en farligere nabo, stormaktsrivaliseringen har økt, og skillet mellom krig og fred blir mer utydelig. Vi utsettes i økende grad av påvirkningskampanjer fra fremmede stater. Budskapet i den nasjonale sikkerhetsstrategien er at det norske samfunnet må ta inn over seg at det sikkerhetspolitiske alvoret har økt (Statsministerens kontor, 2025).

Regjeringen har besluttet at 2026 skal være et totalforsvarsår. Totalberedskapsmeldingen beskriver hvordan totalberedskapen og motstandskraften i befolkningen skal styrkes. Meldingen omtaler også skolens rolle i å lære barn og unge å stå imot påvirkningsoperasjoner og desinformasjon (Meld. St. 9 (2024–2025)).

En direkte konsekvens av økt geopolitisk spenning er at flere land bruker mer penger på forsvar og sikkerhet. Etter den kalde krigen sank forsvarsbudsjettene i OECD fra 3,07 prosent av BNP i 1985, til 1,49 prosent i 2021. Denne trenden har nå snudd, og økningen i forsvarsutgifter fra 2023 til 2024 er den kraftigste siden slutten på den kalde krigen. Økningen er særlig markant i Europa og Midtøsten (Liang et al., 2025).

En mer konfliktfylt verden fører også til økt migrasjon. Etter en betydelig flyktningstrøm i 2015, var antall mennesker som søkte beskyttelse i Norge stabilt lave fra 2016 til 2021. Dette endret seg etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i 2022 og Norges beslutning om å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til flyktninger fra Ukraina. I 2024 søkte 23 329 personer beskyttelse i Norge, og av disse kom 18 412 fra Ukraina. Til sammenligning søkte 1656 personer beskyttelse i 2021 (NOAS, 2025). FNs flyktningorganisasjon (UNHCR) anslår at det var over 123 millioner mennesker på flukt i 2025, og antallet flyktninger har økt kraftig de siste årene (UNHCR, 2025). De globale migrasjonstrømmene er forventet å øke mot 2050 som følge av klimaendringer og økt konflikt (Clement et al., 2021).

4.2.2 Færre og svakere demokratier

Etter en lang periode hvor stadig flere land utviklet et demokratisk styresett, har det vært en ned-

gang i antall demokratiske land de siste 20 årene. Siden midten av 2010-tallet har antall demokratier gått ned og antall autokratier gått opp.⁸ Trenden hvor flere land ble demokratier enn autokratier snudde rundt 2015. Stadig færre mennesker bor i land med demokratisk styresett (Nord et al., 2025). Verden er inne i en autokratisk fase, ikke ulikt utviklingen på 1930-tallet og 1960/70-tallet (Herre et al., 2025; Nord et al., 2025).

Samtidig som færre land blir demokratier, er demokratiet også svekket i land som fortsatt anses som demokratier. Antall land som regnes som liberale demokratier falt fra 45 land i 2009, til 29 land i 2024. Liberale demokratier har styresett som ut over frie valg også garanterer borgerne grunnleggende rettigheter som ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, rettsikkerhet og beskyttelse mot vilkårlig maktbruk fra myndighetene (Herre et al., 2025). Vilklårene for ytringsfriheten og en opplyst samfunnsdebatt er de to demokratiske forutsetningene som har blitt mest utfordret i perioden 2014–2024 (Nord et al., 2025).

Svekkelsen av demokratiet som styreform de siste årene er godt dokumentert i ulike studier (Applebaum, 2020, 2024; Fukuyama, 2014; Grayling, 2017; Nichols, 2021; Snyder, 2017). Et trekk ved den autokratiseringsfasen verden er inne i nå, er at demokratiene ikke nødvendigvis svekkes gjennom dramatiske hendelser som kupp og borgerkrig, men at endringen skjer gradvis og uten like stor dramatikk. I flere land svekker demokratisk valgte ledere de demokratiske institusjonene innenfra og konsentrerer makt gjennom reformer. Institusjoner som skal balansere makt bygges ned, og domstolenes uavhengighet angripes. Medienes uavhengighet, politisk opposisjon og sivilsamfunnet svekkes gjennom ny lovgiving. Resultatet er et politisk system hvor den sittende regjering blir vanskelig å fjerne, til tross for at det gjennomføres valg (Knutsen et al., 2023).

4.2.3 Relativisering av kunnskap

Et velfungerende demokrati forutsetter tillit. Når innbyggerne stoler på hverandre og på institusjoner og myndighetene, blir det lettere å ta beslutninger, følge lover og delta i samfunnet. En sentral risikofaktor for liberale demokratier er relativisering av kunnskap som svekker tilliten mellom oss, svekker tilliten til institusjoner og tilliten til vitenskap og kunnskap. Svekket tillit øker

⁸ Autokrati er en styreform der mesteparten av makten er samlet hos én person eller en liten gruppe, uten reell innflytelse fra folket eller demokratiske institusjoner.

presset på demokratiet (Cologna, 2025; Newman & Maximilian, 2024).

Den offentlige debatten preges i økende grad av at følelser og subjektive tolkninger får større gjennomslag enn etterprøvbare og objektive fakta (Harsin, 2015; McIntyre, 2018). Respekten for ekspertise svekkes (Collins, 2014; Nichols, 2024). I politiske diskusjoner kan dette gi seg utslag i at skillet mellom sann og usann informasjon tillegges mindre betydning, eller at sannhet benektes fullstendig. Denne utviklingen settes ofte i sammenheng med fenomener som bekreftelsesfeller og ekkokamre, vitenskapsfornektelse, desinformasjon, falske nyheter og konspirasjonsteorier (Bennett & Livingston, 2020; Lazer et al., 2018; Persily & Tucker, 2020; Simion, 2024a, 2024b). Falske nyheter sprer seg raskere enn sanne nyheter (Vosoughi et al., 2018).

Den offentlige samtalen påvirkes av fem trender som henger sammen (Barziali & Chinn, 2020).

1. Økende utbredelse av desinformasjon, feilinformasjon og manipulasjon

Den offentlige samtalen og kommunikasjonsformen preges i økende grad av desinformasjon, feilinformasjon og manipulasjon. *Desinformasjon* er spredning av bevisst feilaktig, villedende informasjon. Hensikten er å spre visse holdninger og få mottakerne til å reagere på bestemte måter. *Feilinformasjon* er feilaktig informasjon som spres uten en bevisst hensikt om å skade eller villed. Feilinformasjon og desinformasjon formidlet som nyheter beskrives som falske nyheter. *Manipulasjon* er bevisst påvirkning av mennesker slik at de endrer mening eller adferd (Krotoszynski et al., 2025).

2. Økende motstand mot fakta og kunnskap

Det er økt uenighet om fakta, og tolkning av fakta og data. Uenighet, debatt og kritikk mot etablerte sannheter er i utgangspunktet et sunnhetstegn. Problemet oppstår når den grunnleggende uenigheten om fakta som kan bevises stopper eller ødelegger samfunnsdebatten. Dette handler for eksempel om effekten av vaksiner eller menneskeskapte klimaendringer.

3. Personlige meninger og egne erfaringer blir viktigere enn fakta og bevis

Økt motstand mot etablerte sannheter preger samfunnsdebatten og egne meninger og erfaringer får større gjennomslag enn fakta som kan

bevises. Oppfatninger av hva som er sant formes i større grad av følelser, personlige erfaringer og anekdoter enn systematiske data og vitenskapelige bevis.

4. Synkende tillit til redaktørstyrte medier og vitenskapelige institusjoner

Tilliten til tradisjonelle informasjonskilder som redaktørstyrte medier synker i mange land. Samtidig blir sosiale media en viktigere nyhetsleverandør. I flere land er det også tegn til at tilliten til forskere og vitenskapelige institusjoner synker blant deler av befolkningen.

5. Økende fragmentering og polarisering av informasjonskilder

Mindre tillit til redaktørstyrte medier og økt bruk av sosiale medier som nyhetskilde skaper et fragmentert medielandskap. Algoritmene i sosiale medier styrer nyhetsstrømmen i retning av nyheter som bekrefter egne holdninger og verdier. Dette skaper igjen ekkokamre, hvor mottakeren ikke møter fakta eller synspunkter som utfordrer eget verdenssyn.

Relativisering av kunnskap handler om at spørsmålet om sannhet blir redusert til personlige meninger, og det blir færre institusjoner som kan skape konsensus rundt objektive fakta. Både som individer og som samfunn er vi avhengige av at det er noen sannheter som det kan være en viss grad av enighet om. Det er for eksempel nødvendig at folk har tillit til medisinsk vitenskap for å stoppe smittsomme sykdommer. Der er også nødvendig med en viss grad av enighet om fakta for å finne effektive tiltak mot store samfunnsutfordringer som klima- og miljøendringer.

Relativisering av kunnskap polariserer samfunnsdebatten og setter grupper av mennesker opp mot hverandre. «Vanlige folk» settes opp mot eliter, heterofile mot LHBT+, menn mot kvinner, minoritet mot majoritet. Dette kan gi grobunn for konflikt, fremmedfrykt og rasisme. Det svekker tilliten mellom folk, og det svekker tilliten til demokratiske institusjoner. Den uendelige strømmen av desinformasjon og feilinformasjon gjør også individer og samfunn sårbare for politisk manipulasjon og autokrati.

Effekten av desinformasjon forsterkes gjennom kombinasjon av KI-agenter og store språkmodeller, i det som betegnes som ondsinnede KI-svermer (Schroeder et al., 2026). Desinformasjon forsterkes også av såkalt «smiskende språkroboter», som bidrar til å bekrefte ekstreme holdnin-

Boks 4.4 Manipulasjon og påvirkningsoperasjoner

De årlige trusselvurderingene fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Etterretningstjenesten framhever påvirkningsoperasjoner fra statlige aktører som en økende utfordring. I ytterste konsekvens omtales slike operasjoner som kognitiv krigføring, hvor målet er å påvirke befolkningens virkelighetsoppfatning, beslutningsprosesser og tillit til myndigheter og institusjoner (Claverie & Du Cluzel, 2022).

Et illustrerende eksempel er den såkalte veggdyrpanikken i Paris høsten 2023. Her bidro kontoer på sosiale medier, med tilknytning til russiske myndigheter, til å forsterke og spre innhold som framstilte problemet som langt mer omfattende enn det faktiske omfanget. Resulta-

tet var betydelig uro og forstyrrelser i samfunnet, herunder midlertidig stenging av skoler. Hendelsen er av flere vurdert som et forsøk på å skape uro i forkant av de olympiske leker i Paris sommeren 2024, og å svekke oppslutningen om Ukraina ved å knytte problemet til ukrainske flyktninger (LeMonde, 2024).

Flere land har iverksatt tiltak for å styrke befolkningens motstandsdyktighet mot slik påvirkning. I Finland er mediekompetanse («media literacy») integrert i opplæringen fra tidlig alder, blant annet i barnehagen. Formålet er å utvikle kritisk tenkning og gjøre barn og unge bedre rustet til å identifisere og motstå desinformasjon og påvirkningskampanjer (Brooks, 2026).

ger, forsterke skråsikkerhet og underminere pro-sosiale holdninger (Cheng et al., 2026; Rathje et al., 2025).

4.2.4 Det norske demokratiet er stabilt, men utfordres

Norge beskrives som et av verdens mest demokratiske land, og det norske politiske systemet skårer høyt på ulike dimensjoner av demokratisk kvalitet. Det norske demokratiet er også preget av stabilitet. Nordmenn oppfatter det norske demokratiet som robust og motstandsdyktig mot autoritære trekk. Det var ingen vesentlige endringer i det norske demokratiet på nasjonalt eller regionalt og lokalt nivå i perioden 2015–2021 (Knutsen et al., 2023).

De nordiske landene, inkludert Norge, skårer høyt på indekser som måler hvor godt rustet befolkningen er til å håndtere desinformasjon. Landene som skårer høyt kjennetegnes av høyt utdanningsnivå i befolkningen, uavhengige media og tillit i befolkningen (Sofia, 2026).

Selv om det norske demokratiet er stabilt og robust, er det ingen selvfølge at dette vil fortsette i framtiden. De siste 15 årene har en rekke land med høyt utviklet demokrati gått i en autokratisk retning. For eksempel har USA nå for første gang på 50 år falt ut av listen over land som regnes som liberale demokratier (Nord et al., 2026). Et trekk ved den autokratiseringsfasen verden er inne i, er at den også rammer land som lenge har blitt sett på som stabile demokratier på relativt høyt nivå (Knutsen et al., 2023).

Det er tegn til at den høye tilliten som kjenner tegner det norske samfunnet går ned. Norge var det OECD-landet hvor tilliten til offentlige myndigheter falt mest i perioden 2021 til 2023 (OECD, 2024a). Mellom 2021 og 2025 har andelen innbyggere i Norge som mener at andre er til å stole på, sunket fra 78 til 72 prosent (DFØ, 2026a.).

Valgdeltakelsen i kommunestyrevalg har vært synkende over tid, mens deltakelsen i stortingsvalg har vært stabil. Det er ulikhet i valgdeltakelsen og ulikheten øker. Velgere med minoritetsbakgrunn og velgere med lav inntekt og utdanning stemmer sjeldnere enn velgere med høy utdanning og høy inntekt. De gruppene som deltar minst i valg, er også de gruppene som ofte faller utenfor på andre samfunnsområder; i utdanningssystemet, på arbeidsmarkedet og økonomisk. Dette gir en selvforsterkende effekt ved at grupper som faller utenfor også mister sin politiske innflytelse ved ikke å bruke stemmeretten (Segaard, 2024).

Selv om flere internasjonale undersøkelser viser at ytringsfriheten står sterkt i Norge, peker Ytringsfrihetsskommissjonen på utfordringer ved den norske samfunnsdebatten. Enkelte grupper, som sårbare minoriteter, opplever trusler, hatefulle ytringer og sjikane når de ytrer seg offentlig. Dette fører til utstøting fra den offentlige samtalen (NOU 2022: 9, Kap. 5).

Ytringsfrihetsskommissjonen beskriver også flere eksempler på selvsensur som rammer den offentlige samtalen. Selvsensur handler om å la være å uttrykke det man mener, blant annet av

frykt for å bli latterliggjort, framstå som rasistisk eller bli stemplet som representant for en minoritetsgruppe. Utstøting og selvsensur bidrar til en fattigere offentlig debatt og er en trussel mot den demokratiske offentligheten som ytringsfriheten skal verne (Midtbøen, 2017).

I flere land har utstøting og selvsensur blitt beskrevet som uttrykk for en kanselleringskultur. Dette handler om en bevisst strategi for å utestenge noen fra den offentlige samtalen. Kanselleringskultur rammer ofte meninger som avviker fra majoriteten og utfordrer ytringsfriheten (Norris, 2021).

Både skjevhet i valgdeltakelse og begrensninger i ytringsfriheten kan utfordre det norske demokratiet på ulike måter. Grupper som havner utenfor, blir ytterligere marginalisert ved at de ikke får politisk innflytelse ved valg eller kommer til orde i den offentlige samtalen. Dette kan igjen gi grobunn for økt konflikt og mistillit og virke selvforsterkende. Dermed kan opplevelsen av demokratisk utenforskap føre til svekket oppslutning om demokratiet eller til politisk radikalisering.

Ytringsfrihetskommisjonen vurderte at falske nyheter ikke framstår som et stort problem for majoriteten av den norske befolkningen. Samtidig viser kommisjonen til at Norge har opplevd to terrorangrep som kan kobles til spredning av feilinformasjon og konspirasjonsteorier på nett (NOU 2022: 9).

Som vist over har også den sikkerhetspolitiske situasjonen i Norge endret seg og utfordrer demokratiet på flere måter. Desinformasjon har allerede påvirket demokratiske valg i vestlige land, med Brexit i Storbritannia og presidentvalget i USA i 2016 som godt dokumenterte eksempler (Mueller, 2019; Parliament, 2020). I forkant av Stortingvalget og Sametingsvalget i 2025 vurderte PST at fremmede stater kunne gjennomføre påvirkningsoperasjoner rettet mot politikere og befolkningen (PST, 2025). Kognitiv krigføring brukes for å påvirke grunnleggende virkelighetsoppfatning i en befolkning (Claverie & Du Cluzel, 2022).

4.2.5 Hva betyr demokrati under press og relativisering av kunnskap for felllesskolen?

Skolen skal fremme oppslutning om demokratiske verdier og demokratiet som styreform. Elevene skal lære hva demokratiet betyr i praksis. De skal forstå demokratiets spilleregler og betydningen av å holde disse i hevd (Kunnskapsde-

partementet, 2017b). Når demokratiet er under press, får det konsekvenser både for hva elevene skal lære på skolen og for skolens mulighet til å gi god opplæring. Demokratiopplæringen blir viktigere, men kan også bli vanskeligere.

Europarådets rammeverk for kompetanse i demokratisk kultur understreker at demokratilæring ikke handler om enkeltkunnskap alene, men om å utvikle verdier, holdninger, ferdigheter og kunnskap og kritisk forståelse. Dette er kompetanser som gjør elever i stand til å handle demokratisk, forstå makt og rettigheter, samarbeide på tvers av forskjeller og håndtere uenighet (Barret, 2020).

Demokratiopplæringen kan forstås som noe som skjer om, gjennom og for demokrati. Disse tre dimensjonene er gjensidig avhengige av hverandre, og en skole som lykkes med demokratiopplæringen arbeider systematisk med alle tre (Barret, 2020). Skolen må sørge for at elevene får kunnskap om demokrati og det politiske systemet, og at de opplever demokrati i praksis. Elevene må også utvikle demokratiske verdier og holdninger som forbereder dem på å delta i, og videreutvikle demokratiet.

Kunnskap om demokratiet blir viktigere

Demokratiopplæring forutsetter solid faglig kunnskap. Elevene må få innsikt i hvordan samfunnet er bygget opp, hvordan makt fordeles og hvordan de selv kan delta. Det er en tydelig sammenheng mellom det å ha kunnskap om det politiske systemet og å stemme ved valg (Segaard, 2024). Kunnskap om demokratiet er også viktig for å kunne se trusler mot demokratiet. Elever som har høy demokratisk kompetanse har bedre evne til å vurdere mulige trusler (Storstad et al., 2025).

Kunnskap om demokratiet går betydelig ned blant norske 14-åringer. I den internasjonale demokratiundersøkelsen ICCS 2022 skårer norske elever lavere på kunnskap om demokrati og medborgerskap enn i 2016. Resultatforskjellene mellom elever med ulik sosial bakgrunn har økt. Det er også økende kjønnsforskjeller, hvor jentene gjør det bedre enn guttene. Samtidig støtter elevene fortsatt opp om sentrale demokratiske verdier, og norske elever skårer fortsatt bedre enn gjennomsnittet av elever i deltakerlandene i ICCS når det gjelder kunnskap om demokrati. Undersøkelsen tyder også på at norsk skole er relativt god til å løfte demokratikunnskap hos barn av innvandrere fra land uten demokratiske tradisjoner (Storstad et al., 2025).

Elever i videregående opplæring viser at de har god forståelse for sentrale begreper som ytringsfri-

het, forskjellen mellom demokrati og diktatur og Stortingets rolle. Elevene har svakere kunnskap om politiske institusjoner, rettsstatlige mekanismer og sentrale begreper som maktfordeling og parlamentarisme. Kunnskap om hvordan makt er organisert og begrenset, og hvordan vi har satt juridiske og institusjonelle sperrer mot maktmisbruk i samfunnet, er en forutsetning for å gjenkjenne autoritære utviklingstrekk, rettighetsbrudd og demokratisk erosjon (Storstad et al., 2026).

Forskerne bak ICCS-undersøkelsen i Norge framhever at kunnskap er den viktigste faktoren for å bygge demokratisk beredskap. Elever med høyere demokratisk kunnskap har sterkere støtte til grunnleggende demokratiske verdier og betydelig høyere tillit til demokratiske institusjoner. Samtidig har disse elevene lavere tillit til sosiale medier. Forskerne mener dette tyder på at kunnskap gjør unge bedre i stand til å skille mellom troverdige og mindre troverdige informasjonskilder og er en beskyttelsesfaktor i et fragmentert digitalt medielandskap (Storstad et al., 2026).

Økt vekt på kritisk tenkning og kompetanse i fag

Relativisering av kunnskap aktualiserer særlig behovet for kompetanse i kritisk tenkning, vitenskapelig metode, digital kompetanse og dømmekraft, kritisk medieforståelse og grunnleggende ferdigheter som lesing og regning. Dette blir viktige kompetanser for å delta i og videreutvikle demokratiet i framtiden og for å kunne foreta kompetente og selvstendige vurderinger når påstander framsettes som kunnskap.

Desinformasjon og feilinformasjon formidlet i algorit mestyrte medier stiller store krav til kritisk tenkning. Kritisk tenkning er styrket i dagens læreplaner i skolen, og kritisk tenkning er en del av kompetansedefinisjonen som ligger til grunn for hele læreplanverket. Det betyr at elevene skal utvikle evnen til kritisk tenkning i alle fag.

Flertallet av elevene i videregående opplæring kjenner til og vet at kildevurdering er viktig. Samtidig viser ulike studier at elevene synes kildekritikk og kildevurdering er krevende (Brandmo et al., 2025; Furberg et al., 2026). Elevene synes det er vanskelig å vurdere teksters troverdighet. Kun 30 prosent av de norske elevene klarte PISA-oppgavene der de måtte forholde seg til flere tekster som ga motstridende informasjon. Det var særlig utfordrende for elevene å vurdere troverdigheten til digitale tekster (Frønes & Jensen, 2020).

Forskerne bak ICCS peker på det de mener er et digitalt kompetanseparadoks i skolen. De viser til at selv om elevene opplever at de har lært mye

om digitale medier og kritisk tenkning i skolen, svarer likevel bare halvparten riktig på spørsmål om personvern og digital rettighetsforståelse. Forskerne mener elevene tror de kan mer enn de faktisk kan, og at kildekritikk alene ikke kan kompensere for manglende demokratisk kunnskap (Storstad et al., 2026).

Relativisering av kunnskap øker behovet for at elever utvikler vitenskapelig tenkning. Det handler om å forstå hvordan kunnskap blir til, begrunnet og vurdert i ulike fag. Samtidig må elevene lære at forskning er preget av usikkerhet, uten at dette leder til en relativisering av kunnskapens gyldighet.

Behovet for å utvikle elevers kritiske tenkning øker i en tid der vitenskapelige tilnærminger utfordres av kunnskapsforakt. Samtidig står samfunnet overfor betydelige utfordringer knyttet til bærekraft og press mot demokratiske institusjoner. I denne situasjonen er det avgjørende at elever utvikler solid dømmekraft og evne til kritisk vurdering, slik at de kan treffe informerte og kunnskapsbaserte valg (Rønning & Tverrbakk, 2025). Læreplanverket har høye ambisjoner for elevenes vitenskapelige tenkning. Elevene skal kunne bruke fornuften på en undersøkende og systematisk måte. Dette handler om å kunne vurdere ulike kilder til kunnskap og tenke kritisk om hvordan kunnskap utvikles. Det handler også om å kunne forstå at egne erfaringer, standpunkter og overbevisninger kan være ufullstendige eller feilaktige. Hvis ny kunnskap skal vokse fram, må etablerte ideer granskes og kritiseres med teorier, metoder, argumenter, erfaringer og bevis (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Elevene må erfare demokrati og delta i uenighetsfellesskap

Å lære gjennom demokrati betyr at elevene faktisk får erfare demokratiske prosesser i praksis. Dette handler om skolens kultur og læringsmiljø. Når elever får prøve ut demokrati i praksis, ikke bare høre om det, styrkes deres politiske mestringstro. Det er et grunnleggende premiss for både deltakelse, tillit og samfunnsengasjement.

Presset på demokratiet og relativisering av kunnskap vil utfordre både skolemiljøet og undervisningen. Når tilliten til vitenskap svekkes gjennom desinformasjon og feilinformasjon, får det konsekvenser i klasserommet. Bevisst desinformasjon kan fremme holdninger som dyrker intoleranse, fremmedfrykt og rasisme. Algorit mestyrte nyhetsstrømmer og ekkokamre øker risikoen for at vi låser oss fast til bestemte holdninger og gjør

oss mindre åpne for nye perspektiver (Lindgren, 2022). Økt polarisering og et hardere debattklima i samfunnet påvirker også barn og unge.

Undersøkelser og tilbakemeldinger tyder på at mange lærere synes det er krevende å undervise om tema som kan virke støtende på elevene (Jelstad, 2020). Lærerne er forsiktige med å ta opp konfliktstoff knyttet til store samfunnsutfordringer som klimaendringer og press mot demokratiet (Furberg et al., 2025). Kontroversielle temaer som for eksempel kjønnsidentitet, seksualitet, rasisme, klima, krig og konflikt kan vekke sterke følelser og uenighet. I 2024 skrev en gruppe lærere ved Oslo Katedralskole en kronikk om hvordan de opplevde å bli anklaget for rasisme når de underviste om rasisme. Kronikken skapte debatt om ubehagelige ytringers plass i undervisningen, og lærerne fikk i 2024 Fritt Ords Honnør (Fritt Ord, 2024).

Selv om lærere synes det er krevende å undervise om konflikttema, opplever norske elever at klasseromsklimaet er åpent. Elevene gir i hovedsak uttrykk for at det er rom for å si sine meninger. Lærerne oppfordrer elevene til å delta aktivt og gi uttrykk for egne meninger, samtidig som de lytter til og respekterer andres meninger og synspunkter (Storstad et al., 2023).

Forskerne bak ICCS beskriver skolens demokratiske praksis som ambivalent. Elevene opplever trygge klasserom, men diskusjoner er ofte lærerstyrte og preget av lite reell uenighet. Samtidig finnes det tause klasserom der frykt for reaksjoner og feil fører til selvsensur, noe som forsterkes av sosiale medier. Et åpent klasserom øker engasjement og tillit, men gir først læringsutbytte når det kombineres med faglig struktur og begrepsopplæring (Storstad et al., 2026).

Skolen er en arena hvor elevene kan lære å delta i uenighetsfellesskap. Et uenighetsfellesskap er et fellesskap der mennesker er uenige om viktige spørsmål, men likevel anerkjenner hverandre som del av samme fellesskap og forplikter seg til demokratiske spilleregler for å håndtere uenigheten. Elevene må få mulighet til å øve på demokratiske ferdigheter og utvikle demokratiske verdier og holdninger. De må kunne håndtere meningsbrytninger og respektere uenighet. De må både lære å lytte til andre og argumentere for eget syn (Iversen, 2019).

Dette stiller igjen store krav til god klasseledelse og lærernes fagkompetanse. Undervisning om kontroversielle temaer kan være utfordrende fordi de vekker sterke følelser. Samtidig er kontroversielle tema også et viktig virkemiddel i demokratiopplæringen fordi de åpner for

meningsbrytning og perspektivtaking. Et tema er gjerne kontroversielt fordi det betyr noe for noen og oppleves som viktig. Slike tema kan derfor bidra til at undervisningen oppleves relevant og meningsfull, samtidig som de øker risikoen for høyt konfliktnivå og et utrygt læringsmiljø (Anker et al., 2025).

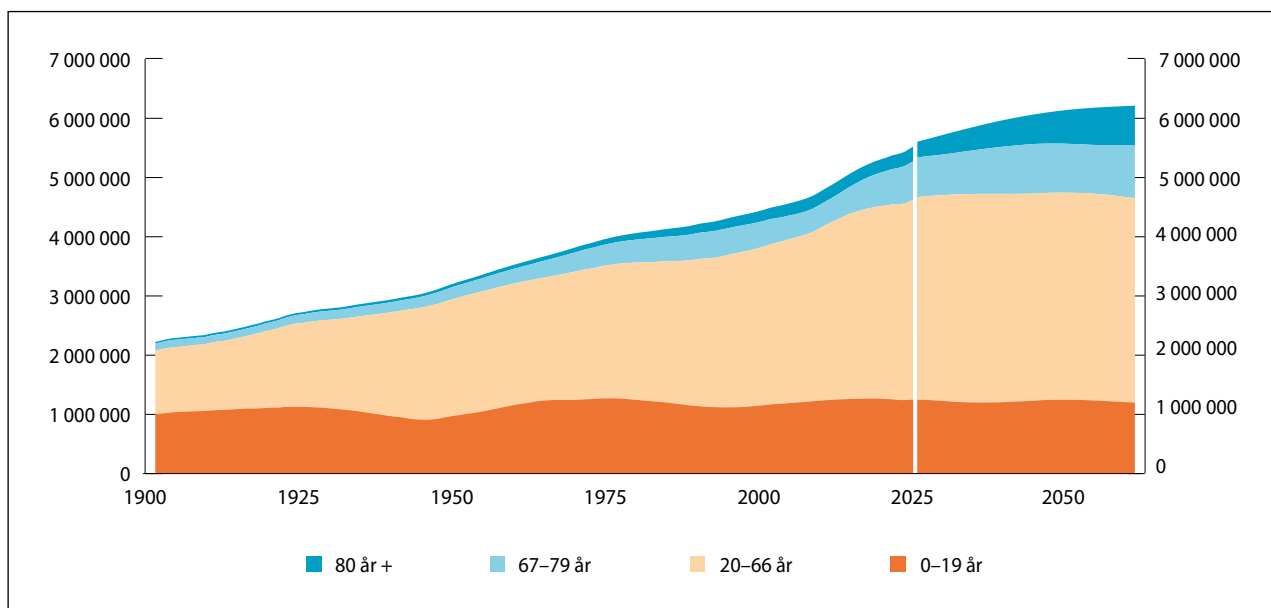
Skolen må forberede på en mer usikker verden

En mer urolig og konfliktfylt verden er ikke bare en utfordring for demokratiet, men kan på kort tid dramatisk endre måten vi lever livene våre på. Norge kan både direkte og indirekte rammes av krig og konflikt. Den nye sikkerhetssituasjonen i Norge og Europa vil påvirke både økonomiske prioriteringer og en rekke samfunnsinstitusjoner, inkludert skolen. Erfaring fra tidligere nasjonale kriser og alvorlige hendelser viser hvor viktig skolen er for å skape trygghet og fellesskap blant barn og unge når verden blir usikker og uforutsigbar. Skolens rolle som demokratisk og samfunnsbærende institusjon under krig og krise er godt dokumentert fra Ukraina, hvor opplæringen er videreført til tross for krig, flukt og ødeleggelse. De ukrainske skolene fungerer både som læringsarenaer og som lokale knutepunkt for sivilsamfunn, frivillighet og fellesskap (Deineko & Holm-Hansen, 2024).

I en verden preget av økende konflikt, autoritære strømninger og svekket respekt for sannhet og kunnskap, settes de grunnleggende forutsetningene for demokrati under press. Når tilliten mellom mennesker, til institusjoner og til vitenskap uthules av desinformasjon og polarisering, svekkes fellesskapet demokratiet bygger på. Selv om det norske demokratiet står sterkt, ser vi også i Norge tegn til denne utviklingen gjennom lavere tillit, ulikhet i deltakelse og utfordringer for ytringsfriheten. Nettopp derfor har skolen en særlig viktig rolle i å gi barn og unge kunnskap, dømmekraft og verdier som gjør dem i stand til å ta vare på demokratiet og hverandre.

4.3 Demografiske endringer og offentlig sektor under press

De siste befolkningsframskrivingene og de økonomiske utsiktene for velferdsstaten bærer bud om endringer som i stor grad vil berøre fellesskolen i framtiden. Kombinasjonen av flere eldre og færre personer i yrkesaktiv alder vil legge press på offentlig sektor og få direkte innvirkning på kommuneøkonomien. I tillegg vil klimaendringer, inn-



Figur 4.3 Befolkningen fordelt på aldersgrupper 1900–2060. Faktiske tall fram til 2024. Framskrevet fra 2025 basert på SSBs befolkningsframskrivninger.

Kilde: Kommunekommisjonen (NOU 2026: 1)

vandring og nødvendig samfunnsberedskap kreve økte ressurser i kommunene. I dette kapittelet viser vi hvordan den forventede utviklingen i den offentlige økonomien kan komme til å svekke rammebetingelsene for fellesskolen.

4.3.1 En aldrende befolkning

Den forventende demografiske utviklingen i Norge er beskrevet i en rekke offentlige dokumenter de siste årene. De siste befolkningsframskrivingene fra SSB viser at antallet eldre i Norge vil øke kraftig fram mot 2060 (NOU 2026: 1). Andelen eldre i befolkningen forventes å øke i alle deler av landet, men spesielt i distriktskommuner. Utviklingen vil gi et langt større bemanningsbehov i landets helse- og omsorgstjenester, gitt at tilbudet opprettholdes på dagens nivå. En rekke arbeidsmarkedsframskrivninger⁹ viser stor forventet mangel på helsefagarbeidere og sykepleiere som følge av denne eldrebølgen (NOU 2023: 4, Kap. 2).

I tillegg til økningen i antall eldre forventes antallet i yrkesaktiv alder i befolkningen å gå ned, noe som kan få store konsekvenser for norsk økonomi og gi større konkurranse om arbeidskraften

(Meld. St. 31 (2023–2024)). Reduksjonen i befolkningen i yrkesaktiv alder er forventet å starte rundt 2035 og bli mest merkbar i mindre sentrale kommuner (NOU 2026: 1). Gitt at deltakelsen i arbeidsmarkedet holder seg stabilt, vil dette føre til mindre tilgang på arbeidskraft og mindre tilgang på folk med rett kompetanse i arbeidslivet. Det kan gi rekrutteringsutfordringer også innenfor oppvekst, barnehage og skole i framtiden.

På nasjonalt nivå, kan eventuelle rekrutteringsutfordringer i skolen avhjelpes noe av en forventet nedgang i antallet barn og unge i barnehage- og skolealder det nærmeste tiåret. Samtidig er det ikke slik at en nedgang i antall barn i en skolekrets nødvendigvis gir mindre behov for lærere på den enkelte skole. Da må barnetallet gå så mye ned at det påvirker antall klasser på skolen. Det kan dermed være stor forskjell på gjennomsnittskostnader og marginalkostnader per elev.

SSB forventer at 2031 blir året der vi for første gang vil få flere eldre (65 år+) enn yngre (0–19 år) i befolkningen (Thomas, 2024). De neste ti årene forventes en nedgang blant personer i skolealder (6–19 år), men samtidig en oppgang blant barn under seks år. Økningen blant de yngste barna vil etter hvert føre til at antallet personer i skolealder øker (NOU 2026: 1, s. 71). Dette er forutsatt både et gitt innvandringsnivå og et gitt fruktbarhetsnivå, og usikkerheten øker desto lenger fram i tid vi kommer.

⁹ SSBs framskrivningsmodell for helsepersonell, SSBs regionale framskrivninger av etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester, Nasjonal bemanningsmodell (NBM), KS' rekrutteringsmodell og framskrivninger av behovet innenfor psykisk helse og rus.

Boks 4.5 Dynamikken bak kostnadsvekst i velferdsstaten

Lønningene i økonomien bestemmes i stor grad av produktivitetsutviklingen i sektorer med høy produktivitsvekst. For å konkurrere om arbeidskraften må også sektorer med lav produktivitsvekst øke lønningene, selv om produktiviteten der ikke øker tilsvarende. Dette samfunnsøkonomiske fenomenet ble først beskrevet av den amerikanske økonomen William J. Baumol på 1960-tallet (Baumol, 1967). Fenomenet omtales derfor gjerne som *Baumol-effekten* eller *Baumols kostnadssykdom*.

Noen sektorer kjennetegnes av at produksjonen kan effektiviseres gjennom ny bruk av teknologi, automatisering og organisatoriske endringer. Typiske eksempler er industri og vareproduksjon.

Andre sektorer har mindre mulighet for effektivisering fordi produksjonen er arbeidsintensiv, og kvaliteten avhenger av tidsbruk, tilstedeværelse og menneskelig arbeidskraft. Typiske eksempler er helse- og omsorgstjenester, utdanning, scenekunst og kultur.

Også i de sistnevnte sektorene vil lønningene stige, fordi disse sektorene må kunne konkurrere om arbeidskraften. Over tid fører dette til høyere relative kostnader og priser, særlig i sektorer der arbeidsinnsatsen ikke kan automatiseres.

Baumol-effekten har blitt illustrert med en strykekvartett som framfører Beethoven. For å framføre stykket med den samme kvaliteten kreves det like mange musikere og like mye tid i dag som på 1800-tallet. Produktiviteten øker ikke ved å redusere kvartetten til en trio eller ved å spille stykket raskere, fordi kvaliteten ville blitt skadelidende. I dagens økonomi vises denne effekten tydelig i sektorer der kvaliteten på tjenestene forutsetter menneskelig nærvær (som helse eller utdanning) eller har arbeidsformer som er lite automatiserbare (som kultur og scenekunst).

Dette samfunnsøkonomiske fenomenet innebærer at tjenester får stigende relative priser sammenliknet med varer. Det gir også økende offentlige utgifter, siden velferdsstaten finansierer mange arbeidsintensive tjenester. Det koster dermed stadig mer å opprettholde den samme kvaliteten i offentlige tjenester.

Baumol-effekten er i dag en sentral forklaring for kostnadsvekst i velferdsstaten og har fått betydning i diskusjoner om bærekraften i offentlige budsjetter, skattefinansierte tjenester og framtidens arbeidskraftbehov.

Kilder: Baumol, 1967; Økonomiske blikk, 2019

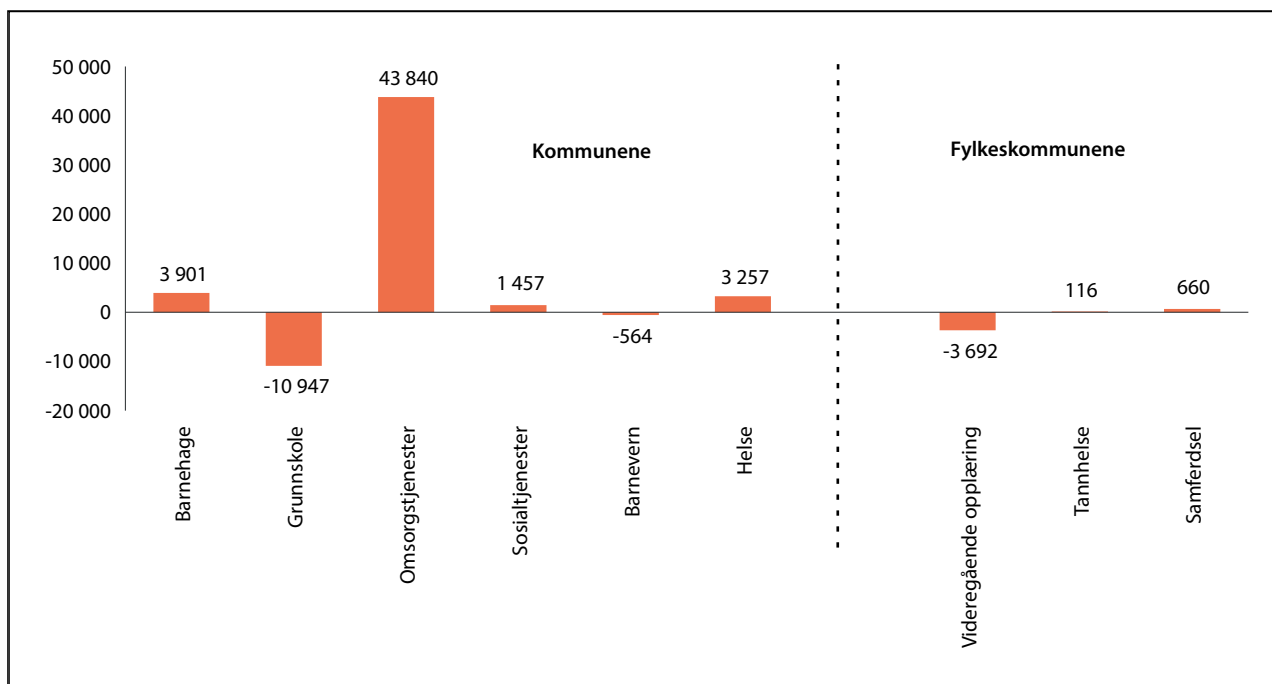
4.3.2 Kommuneøkonomien vris mot eldreomsorgen

Om noen år ventes statens inntekter, som andel av BNP for fastlands-Norge, å avta. Samtidig vil statens utgifter tilta, spesielt som følge av en eldre befolkning. Den demografiske utviklingen er dermed med på å sette offentlig sektor under press. Velferdsstatens oppgaver er arbeidsintensive, og produktivitsveksten i andre deler av økonomien er med på å drive de offentlige utgiftene opp over tid. Denne dynamikken gjør at det koster stadig mer å opprettholde en gitt kvalitet i offentlige tjenester, for eksempel i eldreomsorgen, integreringsarbeidet og i skolen. De offentlige utgiftene forventes å overstige de offentlige inntektene en gang mellom 2030 og 2040, og gapet mellom statens utgifter og inntekter forventes å øke fram mot 2050 (Meld. St. 1 (2025–2026), s. 51). Dette vil også påvirke økonomien i kommunesektoren. Kommunene har ansvar for

både helse- og omsorgstjenester og oppvekstsektoren, herunder skoletilbudet.

Kommunenes velferdstjenester er i stor grad rettet mot bestemte aldersgrupper (som barnehage, skole og eldreomsorg), og derfor vil kommunenes utgifter påvirkes direkte av den demografiske utviklingen (NOU 2026: 1). Det såkalte inntektssystemet for de statlige rammeoverføringene til kommunene kompenserer kommunene for ulike ufrivillige variasjoner i utgifter. Kompensasjonen beregnes ut fra faste, objektive kriterier (kostnadsnøkler), og alderssammensetningen i befolkningen er en av de viktigste kriteriene. Dette gjør at de statlige overføringene justeres automatisk etter hvordan demografien i kommunen endrer seg.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) beregner hvert år hva det vil koste kommunene å opprettholde dagens standard og dekningsgrad på tjenestene, gitt de demografiske endringene. Beregningene



Figur 4.4 Kommunesektorens anslåtte samlede merutgifter knyttet til demografiutviklingen fra 2025 til 2035. Mill. 2025-kroner.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, NOU 2025: 10, Figur 10.5.

tar utgangspunkt i kostnaden per innbygger i ulike aldersgrupper og multipliserer dette med forventet endring i antall personer i disse gruppene.

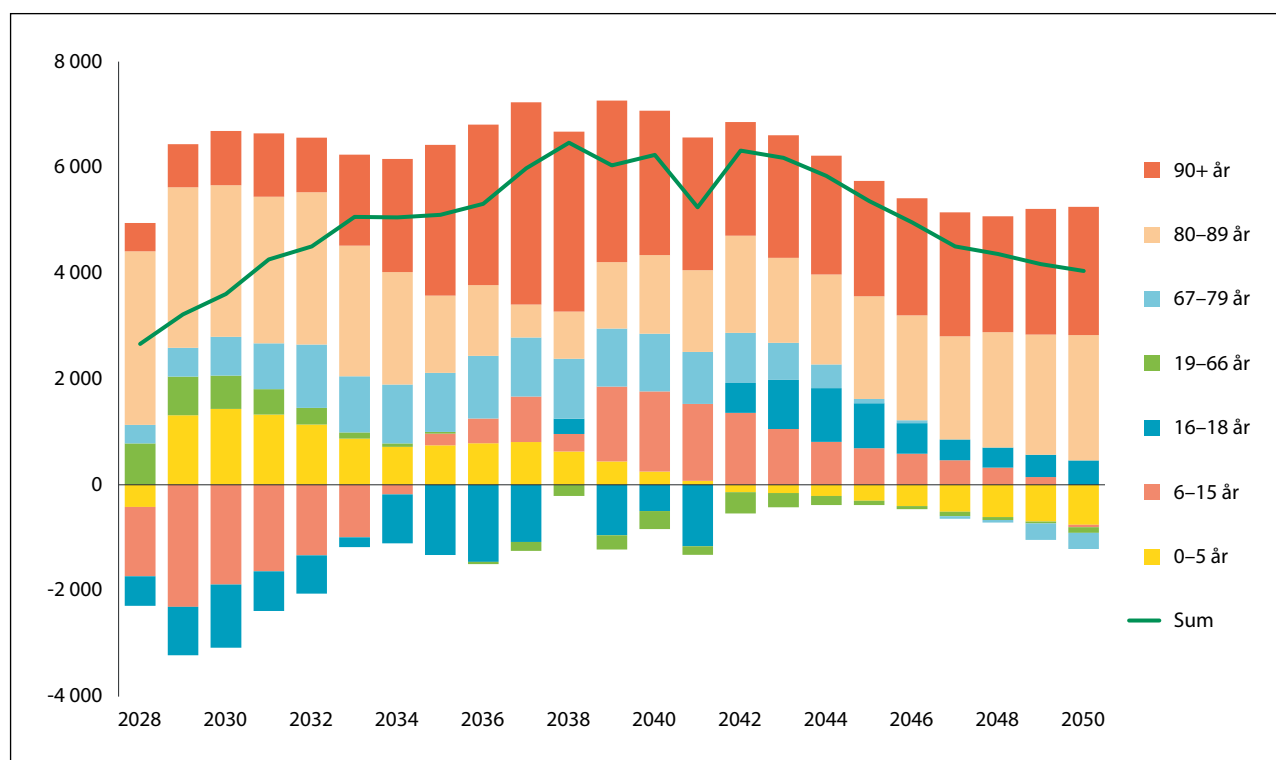
I sin rapport fra november 2025 har TBU illustrert kommunesektorens merutgifter knyttet til de demografiske endringene fram til 2050 (NOU 2025: 10, s. 101). TBU anslår en nedgang i overføringer til kommunene den neste tiårsperioden på om lag 11 mrd. kroner for barn i grunnskolealder og en økning på om lag 44 mrd. kroner for omsorgstjenester (se figur 4.4). Selv med alle forbehold og forutsetninger som er knyttet til slike beregninger, viser de for det første en betydelig økning av utgiftene som følge av aldringen i befolkningen. For det andre er det fare for at det tvinger seg fram en vridning av kommunenes midler, fra skole og oppvekst til helse- og eldreomsorg.

Isolert sett anslår TBU at omstillingsbehovet vil innebære om lag 8000 færre årsverk i grunnskolen og rundt 34 000 flere årsverk i omsorgssektoren (NOU 2025: 10, Kap. 10.4). Beregningsutvalget forventer at en slik tilpasning av tjenestetilbudet i kommunene vil ta tid, og at prosessen i seg selv vil kunne bli både økonomisk og politisk kostnadskreven. Samtidig påpeker beregningsutvalget at det er usikkerhet knyttet til beregningene og at utviklingen i kommunenes utgifter vil

avhenge av flere forhold, som utviklingen i effektivitet, utviklingen i helse og prioriteringene til sentrale og lokale myndigheter.

Den antatte vridningen av kommuneøkonomien kommer av at staten ikke kompenserer kommunene fullt ut for den antatte økningen i utgifter som følge av eldrebølgen, men trekker fra antatte besparelser, som følger av færre i skolealder. Antatte overføringer fra staten (den grønne linjen i figur 4.5) blir dermed en del lavere enn de kommunale utgiftene i eldreomsorgen alene skulle tilsi. Med mindre kommunene omdisponerer midler slik staten forutsetter, vil det dermed bli et merforbruk og et underskudd som vil hope seg opp over tid. Med dagens rammer og regler for statlige overføringer til kommunene, er det med andre ord en risiko for at de økte ressursbehovene i helse- og eldreomsorgen vil gi forskyvninger i kommuneøkonomien og gå ut over skolebudsjettene. Som nevnt, vil utviklingen imidlertid avhenge av prioriteringene til både sentrale og lokale myndigheter.

Også de siste beregningene fra Kommune- og helsekommisjonen viser at behovet for årsverk innen helse- og omsorgstjenester vil øke betydelig i alle deler av landet framover. Kommisjonen mener det er grunn til å være bekymret for hvordan arbeidskraftsbehovet i helse- og omsorgssektoren skal dekkkes, i første omgang i de minst sentrale kom-



Figur 4.5 Økningen i kommunesektorens brutto driftsutgifter fra året før som følge av den demografiske utviklingen, fordelt på aldersgrupper. Mill. 2025-kroner.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, NOU 2025: 10, Figur 10.4.

munene, men i neste omgang også i de mest sentrale kommunene (NOU 2026: 1). For de minst sentrale kommunene anslår kommisjonen at behovet for lærere i grunnskolen vil være litt lavere i 2040 enn i dag.

4.3.3 Innvandring, bosetting og integrering

I Norge bosettes flykninger og nyankomne innvandrere etter avtale mellom stat og kommune. Statlige tilskudd kompenserer for det meste av kommunenes utgifter, til integreringstiltak og administrasjon, sosialhjelp, introduksjonsstønad, ventestønad og helse. Dekningsgraden for integreringstilskuddet har over tid ligget på noe over 90 prosent (IMDi, 2025b).

Fra 2020 har det vært en tydelig økning av kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Prognosene for utviklingen de nærmeste årene er at kommunens utgifter ved bosetting av innvandrere vil gå opp, mens dekningsgraden fra integreringstilskuddet vil gå noe ned (IMDi, 2025b).

Det er vanskelig å forutse hvilken rolle innvandring vil spille for den demografiske utviklingen i Norge, og dermed også for offentlig sektor, de neste 20 årene. Forutsatt en vellykket inte-

grering er innvandrere en kilde til arbeidskraft for kommunene. Over tid skjer det store endringer i hvilke innvandrergupper som kommer, og hvor mange. Det er usikkert hvor mange som kommer i arbeid, hva som vil være behovet for sosialhjelp og hvilken fordeling det vil være på årskullene. Økt migrasjon er en mulig og forventet konsekvens av både klimaendringer og en mer konfliktfylt verden. Dette gjør det sannsynlig at offentlige utgifter som følge av innvandring vil øke også i Norge i framtiden. Skoleøkonomien vil bli berørt, direkte gjennom blant annet økt behov for mottaksklasser og ressurser til språkopplæring og tilrettelegging for læring og god utvikling for traumatiserte elever som har flyktet fra krig. Skoleøkonomien vil indirekte bli berørt gjennom det økte presset på kommunens mottaksapparat og økonomi. Samtidig er skolen en sentral arena for integrering, og den er viktig for å realisere det potensialet som ligger i innvandrere som ressurs i arbeidslivet.

4.3.4 Klimaendringer rammer kommunene

I tillegg til endringene i befolkningssammensetningen, vil utfordringene klimaendringene fører med seg bidra til ytterligere press på offentlig

sektor framover. Klimaendringene øker kompleksiteten i kommunenes oppgaver og gir behov for ny kompetanse. Ekstremvær, flom, skogbranner og ras vil ramme befolkningen i kommunene og vil kunne gi store ødeleggelser på kommunenes infrastruktur, som veier, telefonnett og kraftforsyning. Det gir økte kostnader i kommunene, både til forsikringspremier og til gjenoppbygging etter skadene. For å redusere sårbarheten ved uønskede naturhendelser, vil mange kommuner måtte investere mer i vedlikehold av veier, vann og avløp og annen infrastruktur. Det kan også handle om tiltak for å hindre erosjon og avrenning fra jordbruksarealer. Økte temperaturer gir bedre grobunn for bakterier og parasitter, og dermed økt behov for rensing og overvåking av drikkevannskvaliteten i kommunene. Nye bygg og ny infrastruktur må tåle mer nedbør og økt fuktighet enn før, noe som vil være kostnadsdrivende. Arealplanleggingen vil også berøres. For eksempel vil vern av våtmarksområder kunne hindre skadelig avrenning, binde karbondioksid og bevare leveområder for planter og dyr (Grann, 2019).

Kommunene må i tillegg vurdere hensynet til natur og klima opp mot forhold som lokal næringsutvikling og samfunnets behov for mer fornybar energi. Klimaendringene stiller blant annet nye krav til kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, gjennomføring og oppfølging av risiko- og sårbarhetsanalyser og til arealforvaltningen i kommunene (NOU 2026: 1).

4.3.5 Hva betyr demografiske endringer og en presset offentlig sektor for felllesskolen?

Mulige endringer i skolens rammebetingelser

Det er en fare for at en mer presset offentlig sektor generelt, og den ventede forskyvningen av kommunenes ressurser fra oppvekst over til eldreomsorg spesielt, vil gå ut over skolens rammebetingelser. I første omgang kan strukturkvaliteten i skolen bli svekket. Strukturkvalitet handler om ytre forhold som ressursbruk, bemanning, kompetanse, organisering og økonomi. I neste omgang vil dårligere økonomiske rammebetingelser sette skolene dårligere i stand til å løse samfunnsoppdraget om å danne og utdanne. Resultatet kan på sikt bli en nedadgående spiral, der svekkede rammebetingelser i skolen reduserer de positive samfunnsseffektene av en god skole. Dette kan igjen gi økt utenforskap og legger ytterligere press på kommunebudsjettene, som i sin tur går ytterligere ut over skolens muligheter til å innfri forventningene.

I møte med de demografiske endringene kan det på kortere sikt virke fornuftig og nødvendig å foreslå tiltak som vil kunne gi besparelser i skolen, som for eksempel endringer i skolestrukturen, færre lærerårsverk eller økt elevtall i klassene. I et mer langsiktig perspektiv er det viktig å huske at dagens skole sørger for morgendagens borgere og arbeidstakere. En nedprioritering av skolen i dag vil kunne gi større utenforskap, lavere skatteinntekter og økt hjelpebehov i framtiden.

Boks 4.6 Kommuneplanens samfunnsdel (Plan- og bygningsloven)

Plan og bygningsloven § 11-2 regulerer kommuneplanens samfunnsdel. Der står det:

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retnings-

linjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

For utarbeiding og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel gjelder §§ 11-12 til 11-15.

den (Falch et al., 2026). Motsatt vil det å opprettholde kvaliteten i skolen, herunder ressursbruken, kunne bidra til å svare på utfordringene knyttet til den demografiske og økonomiske utviklingen (Jackson, 2020). Det dreier seg både om skolens forebyggende og helsefremmende funksjon og om skolens yrkeskvalifiserende funksjon i samfunnet gjennom danning og utdanning.

Skolens helsefremmende og forebyggende funksjon blir viktigere

Skolens bidrag til livsmestring, folkehelse, medborgerskap og bærekraft vil, foruten å gi økt livskvalitet for den enkelte, bidra til et velfungerende samfunn med mindre press på landets velferdstjenester. I den grad skolen lykkes med en likeverdig opplæring, vil det kunne forebygge frafall, gi mindre utenforskap, økt arbeidslivsdeltakelse og nedgang i ratene for sykemelding i samfunnet. Dette er nettopp forhold som har blitt pekt på for å redusere både presset på offentlig sektor og knappheten på arbeidskraft framover (Meld. St. 31 (2023–2024); NOU 2025: 10). I tillegg viser nye analyser som er gjort på oppdrag fra utvalget at skolens rolle i å forebygge kriminalitet vil kunne gi store samfunnsøkonomiske gevinster (Falch et al., 2026).

Grunnoppfølgingen kan med andre ord spille en rolle som motkraft til det utviklingstrekket vi her har beskrevet, blant annet gjennom utvikling av kompetanser knyttet til medborgerskap, bærekraft, folkehelse og livsmestring. Skolen skal gi elevene kompetanse som fremmer god psykisk og fysisk helse, og ruste elevene til å ta ansvarlige livsvalg. Det dreier seg om å kunne forstå og påvirke forhold som har betydning for å mestre eget liv. Skolen skal også lære elevene å verne om natur og livet på jorda og ta vare på behovene til mennesker som lever i dag, uten å ødelegge for framtidige generasjoner. Ikke minst skal skolen stimulere elevene til å bli aktive medborgere. Sammen med i barnehagen og skolefritidsordningen bidrar skolen på denne måten til barns vekst og utvikling. En god skole fyller elevenes verktøykasse med både kunnskap, ferdigheter, holdninger og verdier. Skolen forebygger utenforskap, styrker fellesskapet og ruste elevene til å stå støtt i livet og i møte med fremtiden. Skolens helsefremmende og forebyggende funksjon i samfunnet er viktig, og vil være minst like viktig i årene framover.

Skolens yrkeskvalifiserende funksjon vil være avgjørende

Behovet for helse- og omsorgstjenester vil øke i framtiden, og omstillingen i samfunnet som følge av det grønne skiftet vil kunne påvirke skolens yrkeskvalifiserende funksjon. Helse- og oppvekstfag er allerede det største yrkesfaglige utdanningsprogrammet i videregående opplæring. Framskrivningene peker også på økte kompetansebehov som følge av klimaendringene og det grønne skiftet, spesielt innenfor teknologi- og realfagene (Kompetansebehovsutvalget (2023)). Det ventes også et stort og økende behov for fagarbeidere i privat sektor framover (Kompetansebehovsutvalget (2022); Vigtel, 2024). I tillegg gir den geopolitiske situasjonen økte arbeidskraftsbehov innenfor sikkerhet og forsvar. På toppen av dette kommer den teknologiske utviklingen, som vil kunne gi store endringer i både arbeidsoppgaver og kompetansebehov i framtiden (Vigtel, 2025).

Et godt samspill mellom utdanningssektoren og arbeidslivet vil med andre ord bli viktig i årene framover. Fortsatt kvalitetsutvikling i hele grunnopplæringen er en av flere avgjørende brikker i dette samspillet.

Rekruttering av lærere kan bli mer krevende

Som nevnt forventes en reduksjon i befolkningen i yrkesaktiv alder og dermed en større kamp om kvalifisert arbeidskraft i alle deler av samfunnet. Dette vil kunne gi utfordringer for lærerrekutteringen framover, spesielt i mindre sentrale kommuner. Kommunekommisjonen skriver at barn og unge i framtiden kan oppleve mindre oppfølging i barnehage og skole grunnet mangel på kvalifisert personell. Flere kommuner har allerede store utfordringer med å rekruttere lærere til ledige stillinger (NOU 2026: 1).

Ulike statistikker viser at lærerdekningen varierer på landsbasis. Det er relativt store variasjoner mellom fylkene, med særlig underdekning av lærere i Nord-Norge og Oslo (Statistisk sentralbyrå, 2023a, 2023b; Utdanningsdirektoratet, 2026k). Lærerkompetansen varierer også mellom fag og trinn (Hanna Stangebye Arnesen et al., 2023; Næss et al., 2023).

Dette er egnet til bekymring fordi lærerne er avgjørende for at skolen skal lykkes med sitt oppdrag. Utfordringene med lærerrekuttering i deler av landet truer dermed skolens muligheter til å gi alle elever likeverdige muligheter til å utvikle seg, trives og lære.

Flere skolenedleggelser og endringer i skolestrukturen

Skolestrukturen i landets fylker og kommuner blir påvirket av den demografiske utviklingen, endringer i bosettingsmønstre og endrede økonomiske rammebetingelser. For å tilpasse seg disse endringene har mange kommuner lagt ned små skoler og samlet elevene i større skoler for å kunne opprettholde et forsvarlig skoletilbud.

På oppdrag fra Fellesskoleutvalget har Telemarksforskning og Nordlandsforskning undersøkt hvordan skolenedleggelser varierer ut fra kjennetegn som kommunenes sentralitet, økonomiske situasjon og barnetall. Studien bekrefter at det er en sammenheng mellom behovet for endringer i skolestruktur og den demografiske utviklingen. Analysene bekrefter antakelsen om at en noe høyere andel av kommunene med nedgang i barnetall legger ned skoler, samtidig som en høyere andel av kommunene med økning i barnetall åpner nye skoler. En høy andel av grunnskolene som har blitt lagt ned de siste 20 årene har vært i kommuner med lavere sentralitet, der det også har vært en særlig nedgang i barnetall (Storm et al., 2026).

Forskerne har også undersøkt om det finnes en sammenheng mellom endringer i skolestruktur og kommunenes økonomi. Analysene tyder på at det ikke nødvendigvis er de fattigste kommunene som legger ned flest skoler relativt sett. Når forskerne kontrollerer for andre forhold, framstår blant annet endringer i barnetall og tidligere endringer i skolestrukturen som viktigere beveggrunner enn kommunens økonomiske status (Storm et al., 2026).

Det er lettere å bevare skolens samlende funksjon i et lokalsamfunn i mer sentrale strøk, hvor det ikke er lang reiseavstand mellom skole og hjem. Forskerne ser eksempler på dette. Det er også viktig å påpeke at større skoler ikke nødvendigvis innebærer flere elever i klasserommet.

I noen tilfeller vil bevaring av skolestrukturen også kunne innebære færre lærere og andre ansatte, som på sikt kan gå ut over læring og skolemiljø. Forskningsrapporten om skolenedleggelser er nærmere omtalt i kapittel 13.

Samlet gir utviklingstrekket med demografiske endringer og en presset offentlig sektor paradoksalt nok grunn til både bekymring og håp for framtidens fellesskole. Bekymringen består i at svekkede rammebetingelser vil sette skolene dårligere i stand til å fylle sitt viktige samfunnsoppdrag. Både stat og kommune har imidlertid virkemidler som gjør at en slik utvikling kan

begrenses eller unngås. Dersom skolen får betingelser som gjør det mulig å styrke skolens forebyggende funksjoner i samfunnet, gir det både håp og forventning om at skolen kan utgjøre en vesentlig motkraft. I møte med utviklingstrekket vi har beskrevet her, er skolen en viktig del av løsningen.

4.4 Økt individualisering og svekkelse av fellesskap

Mandatet trekker fram økt individualisering som et utviklingstrekk i samfunnet som utfordrer og endrer skolen. Skolen spiller en sentral rolle i å fremme fellesskap og tilhørighet, og den må settes i stand til å ivareta denne funksjonen.

Forholdet mellom individ og fellesskap har lenge vært gjenstand for utforskning i flere fagtradisjoner, blant annet sosiologi, filosofi og pedagogikk. Individ og fellesskap er i utgangspunktet ikke to motsetninger. Individualisering kan forstås som en prosess der individet får økte muligheter og handlingsrom til å forme sin egen identitet og egen livsvei, ofte i samspill med fellesskapet. I denne betydningen er økt individualisering et gode som ikke trenger å stå i motsetning til sterke og velfungerende fellesskap. Tvert imot er fellesskapet og individene gjensidig avhengige av hverandre. Mennesket er et sosialt vesen som har behov for fellesskap. Sterke og velfungerende fellesskap gir individene trygghet og tilhørighet og kan også ses som en nødvendig forutsetning for individuell frihet (Wood, 1991). Velfungerende fellesskap må gi rom for individuelle behov, initiativ, særpreg og personlig utvikling. I motsatt fall får vi Sandemoses Jantelov. Et velfungerende fellesskap anerkjenner mangfoldet av individer, både dem som skiller seg ut og dem som ikke gjør det, og legger ikke føringer for hvordan vi må være for å oppleve tilhørighet og verdi.

Samtidig kan økt individualisering også fortrengte fellesskap, ved at for sterk vektlegging av enkeltindividers ønsker og behov kan underminere det fellesskapet individene er avhengige av. For at fellesskapet skal fungere, må individet delta, bidra og anerkjenne fellesskapets normer, ansvar og mål. Individualisering i form av «å være seg selv nok», slik Ibsen beskrev det, kan dermed gå ut over fellesskapene. Vi er alle avhengig av noen felles ressurser. Når hver enkelt setter for mye press på disse felles ressursene, svekkes ressursene til skade for oss alle.

Individualisering kommer til syne på ulike måter i skolen. Det handler blant annet om økte

forventninger fra foreldre om ulike tilpasninger for sitt barn, men også om de forventningene mange barn og unge stiller til seg selv om å lykkes i livet. Utvalget har fått tydelige tilbakemeldinger fra lærere og skoleledere som er bekymret for det de opplever som en økende individualisering blant foreldre, barn og unge, i en form som både legger press på den enkelte og på fellesskapet. Et hovedbudskap i tilbakemeldingene er at de opplever at hensynet til individet får for mye vekt, og at det går på bekostning av hensynet til fellesskapet.

I dette kapittelet vil vi se nærmere på hvordan svekkelse av fellesskap og økt individualisering kommer til uttrykk i samfunnet og hvordan det påvirker fellesskolen.

4.4.1 Økt frihet, flere rettigheter og valgmuligheter

Både individualisering og svekkelse av tradisjonelle fellesskap er blitt beskrevet som sentrale trekk ved det moderne samfunnet. I løpet av det 20. århundre har individene blitt mindre bundet av tradisjonelle fellesskap. Kollektive identiteter som familie, klasse, religion og lokalsamfunn har fått mindre betydning (Baumann, 2001; Beck & Beck-Gernsheim, 2002; Giddens, 1991).

Enkeltindivider har over tid fått flere valgmuligheter og større frihet, og personlige livsbaner får stadig større vekt (Furlong & Cartmel, 1997). Unge i dag har større muligheter og ansvar enn tidligere generasjoner for å ta sine egne livsvalg og utvikle sin egen identitet. Ziehe (1993) beskriver «kulturell frisetting» som en utvikling der mindre vekt på normer og tradisjoner og økt mangfold i tankeformer og levemønstre skaper økte krav om å kunne velge og begrunne både verdier og framtidsplaner. Dette stiller større krav til individets evne til å ta valg og begrunne egne standpunkter. Frisettingen gir økt handlingsrom, men også større usikkerhet. For noen innebærer dette muligheter for selvstendig utvikling, mens det for andre kan skape uoversiktighet og føre til tilbakegang (Ziehe & Stubenrauch, 1993). Giddens (1991) benevner dette som en dreining i retning av en mer refleksiv identitetsutvikling, identitet kan ikke tas for gitt, men må skapes refleksivt i betydningen tenke over, overveie, skape og reflektere over «hvem er jeg» (Giddens, 1991).

Økt frihet og økte valgmuligheter legger et større ansvar på individet for å oppnå suksess gjennom egne prestasjoner, og dette ansvaret kan for mange oppleves som en tung byrde (Meier & Nielsen, 2023). Den danske trivselskommisjonen

trakk fram individualisering som et av flere samfunnstrekk som legger press på barn og unge. Når barn og unge opplever at de selv kan velge sin livsvei, må de på en annen måte enn tidligere generasjoner ta ansvar for konsekvensene av sine valg. Barn og unge opplever i økende grad et press på å prestere og være best på mange områder i livet. Det kan føre til at de aldri føler seg gode nok. Dette oppleves som en belastning for mange og kan føre til mistrivsel (Bakken et al., 2018; Trivselskommissionen, 2025).

I tillegg til at de tradisjonelle båndene og bindingene er svekket, lever vi i et samfunn preget av økende rettsliggjøring (NOU 2003: 19). Økt bevissthet om rettigheter og regelverk er et gjennomgående trekk i samfunnet. Individuelle rettigheter er et gode som bidrar til å sikre individuell frihet, økt deltakelse og demokratisering. For den enkelte innebærer lovfesting av rett til tjenester en større grad av sikkerhet for å få de aktuelle tjenestene og for at de er av en viss kvalitet. Samtidig kan det å oppfylle rettigheter i en kontekst med begrensede ressurser gå ut over den innsatsen som rettes mot generelle forhold eller fellesskapet (NOU 2019: 23). Rettsliggjøring innebærer også en økt tendens til å ramme inn problemer og konflikter med henvisning til regelverk (Jakhelln & Møller, 2019).

Det er blitt pekt på som et generelt trekk ved det moderne samfunnet at individet bruker mindre tid sammen med familie, venner og naboer. Hvis deltakelsen i organisasjoner og foreninger synker, og det blir færre fysiske møteplasser, smuldrer det sosiale livet opp. Når den sosiale kapitalen svekkes, skaper det grobunn for ensomhet, utenforskap og mistrivsel. Sosial kapital i form av tillit og relasjoner er viktig for demokratiet og fremmer politisk deltakelse (Putnam, 2000). Samtidig endrer samværsformene seg. Nye fellesskap oppstår. Vi er inne i en tid hvor ny teknologi har endret det sosiale livet og måten vi forholder oss til hverandre på. Teknologien gir oss på den ene siden nye og økte muligheter for sosial kontakt og interaksjon, mens fysisk kontakt med mennesker på den andre siden har blitt svekket (Turkle, 2017).

Samfunnet består av mange små og store sosiale fellesskap. Manglende tilhørighet til fellesskap omtales gjerne som utenforskap. Utenforskap kan ha store konsekvenser, både for samfunnet og den enkelte. Likevel er ikke alle fellesskap gode fellesskap, selv om deltagerne opplever anerkjennelse og inkludering. Både terrororganisasjoner og organisert kriminalitet baserer mye av rekrutteringen sin nettopp på at de tilbyr felles-

skap til individer som ellers opplever utenforskap. Dette viser nettopp hvor fundamentalt behovet for tilhørighet til et fellesskap er.

Utenforskap og ensomhet henger sammen. Vedvarende ensomhet er en risikofaktor for alvorlige helseproblemer. Ensomhet er mest utbredt blant arbeidsledige og arbeidsuføre (Rønning, 2025).

Det er mindre ensomhet og høyere deltakelse i arbeidslivet i Norge sammenlignet med mange andre land. Likevel sto over 20 prosent av personer i yrkesaktiv alder i Norge utenfor arbeid og utdanning i 2024 (NAV, 2025). Av den voksne befolkningen svarer 14,5 prosent at de føler seg mye plaget av ensomhet. Det er de yngste voksne i alderen 18–23 som opplever mest ensomhet (Rønning, 2025). Når det gjelder selvrapportert ensomhet blant elever på ungdomsskolen og i videregående skole, økte dette gradvis gjennom 2010-tallet. Toppunktet for selvrapportert ensomhet var under pandemien i 2021. I 2025 svarte 13 prosent i Ungdata-undersøkelsen at de var ganske mye plaget av ensomhet, og 9 prosent at de var svært mye plaget av ensomhet (Bakken, 2025).

4.4.2 Det moderne foreldreskapet

Endringer i foreldrerollen henger sammen med endringer i familielivet. Dagens familie er i stor grad barnesentrert og foreldreskapet preges for mange av engasjement, emosjonell nærhet og tydelig oppmerksomhet om barns følelser. Der barn for 100 år siden var arbeidskraft på gården og foreldrenes forsikringsordning, er barn i dag i sentrum av familien som kjærlighetsprosjekt. Ole Jakob Madsen formulerer dette slik: «Barn er i dag ikke en nødvendighet for overlevelse, men forventes å være en berikelse i livet» (Madsen, 2025).

Foreldre ønsker det beste for sine barn og vil hjelpe dem med å ta gode valg og utvikle sin identitet. Dagens foreldre har stor tilgang til informasjon og er mer informerte enn noen gang tidligere, om alt fra barns utvikling, til oppdragelse og læring. Samtidig ser foreldre i større grad også på sin egen innsats som avgjørende for egne barns framtid. Det er sterke forventninger til hvordan foreldre skal utvikle og veilede barna sine (Amundsen, 2024).

Moderne foreldreskap handler altså ikke bare om å dekke barnets behov og gi barnet omsorg og oppdragelse. Foreldre i dag er også opptatt av barnets selvutvikling, både emosjonelt, mentalt og praktisk (Aarseth, 2018). Det moderne foreldreskapet begrepsfestes som det involverte foreldre-

skapet (Duncan, 2005). Involveringen og ønsket om å bruke tid på og støtte egne barns utvikling, springer ut av en forståelse av at foreldreskapet har sterk innvirkning på hvordan det går med egne barn. Det involverte foreldreskapet er nærmest en moralsk rasjonalitet i dagens foreldreskap, på tvers av sosial klasse. Det er imidlertid også variasjoner i hvordan moderne foreldreskap utøves, ut i fra blant annet familiens kulturelle og sosiale bakgrunn (Stefansen, 2011).

Endringer i foreldreskapet påvirker blant annet skole-hjem-samarbeidet og bidrar til å forme foreldrenes forventninger til skolen. Med endringer i både foreldrerollen og barns posisjon i hjem, skole og familie er makt i spill på nye måter. Foreldreskapet står i et spenn mellom autoritet og kjærlighet. Å sette grenser for barn og utøve nødvendig kontroll, kan oppleves som å true relasjonen til barnet. I valget mellom risiko for å svekke relasjonen eller å opprettholde den gode relasjonen, kan valget bli å unnlate å sette grenser (Ericsson, 2004). Makten er da på mange måter «i barnet». I den følelsesmessige nærheten til et elsket barn, kan det være krevende for foreldrene å være tydelige og sette grenser. Slike kulturelle og sosiale uttrykk for dagens foreldreskap omtales som de ettergivende foreldrene, og det debatteres stadig som noe som utfordrer skolens arbeid på nye måter.

4.4.3 Hva betyr økt individualisering og svekkelse av fellesskap for felllesskolen?

Økte forventninger og krav til skolen

Mange lærere og skoleledere forteller om økte krav til tilpasning for og oppfølging av enkeltelever. Trenden kommer fram i tilbakemeldinger til utvalget og er også beskrevet i media (Braathen, 2025; Utdanningsforbundet Trondheim, 2023). Økte krav til oppfølging av enkeltelever beskrives som en sentral utfordring for lærerrollen de siste årene (Caspersen et al., 2026). Utdanningsforbundet har i innspill til utvalget pekt på at pedagogiske utfordringer som tidligere kunne løses innenfor rammen av fellesskapet, nå blir forventet løst gjennom å tilrettelegge for den enkelte elev.

Utvalget antar at noe av økningen dreier seg om nødvendig og hensiktsmessig tilrettelegging. Utvalget antar også at en del av økningen skyldes forventninger om det vi kan kalle uhensiktsmessig tilrettelegging, blant annet i form av tilrettelegging som kan svekke den enkeltes evne til å tilpasse seg sosiale normer og et fellesskap. Lærere forteller om foreldre som overstrømmer skolen

med meldinger og ønsker om at deres barn må følges opp på en bestemt måte, når det for eksempel gjelder påkledning eller mat. Mange etterlyser særskilte tilpasninger i skoletiden, som for eksempel kan gjelde plassering i klasserommet eller tilrettelegging ved muntlige presentasjoner. Lærerne forteller også om foreldre som er bekymret for om deres barn lykkes faglig og som i økende grad klager på ulike vurderinger skolen og lærerne gjør. Dagens foreldre er mer tilbøyelig til å kritisere lærerne dersom de opplever at barna ikke får god nok oppfølging (Amundsen, 2024).

Utvalget mener at endringene i foreldreskapet kan være noe av årsaken til økte krav. At foreldre er engasjerte i barnas skolehverdag er positivt og viktig for samarbeidet mellom hjem og skole. Et godt samarbeid med foreldrene er viktig for at elevene skal få støtten de trenger for både trivsel og læring (Epstein, 2011). Problemet oppstår når urimelige forventninger til oppfølging av enkeltelever krever så mye av lærerens tid og krefter at det går utover fellesskapet i skolen, og at det går ut over lærerens kapasitet til kjerneoppdragene. Skolen skal gi elevene viktig trening i å tilpasse seg og trives i fellesskap. Det er problematisk dersom arbeid med å følge opp krav om uhensiktsmessig tilrettelegging går ut over ressursene til å gi hensiktsmessig tilrettelegging for elever som trenger det.

Det er viktig å huske på at beskrivelsen av det involverte foreldreskapet ikke treffer alle foreldre like godt. Noen foreldre verken kan, vil eller makter å være så sterkt involvert i elevenes skolegang. Dette kan også bidra til å skape økte forskjeller mellom barn og unge.

Moderne foreldreskap og familiestrukturer er annerledes og innebærer andre forventninger til hvordan foreldre involverer og engasjerer seg i barnas skolegang. Tradisjonelle oppfatninger om hvordan skole-hjem-samarbeidet skal være kan utfordres, og hos mange barn er det ikke bare ett, men flere hjem å forholde seg til. Dette kan gi praktiske utfordringer for kommunikasjon og informasjonsflyt og føre til at skolen må innrette skole-hjem-samarbeidet på andre måter enn tidligere.

Økte krav og forventninger om tilpasninger kan også skyldes en mer mangfoldig elevgruppe og flere elever som har behov for tilrettelegging enn før. Dette går vi nærmere inn på i neste kapittel, der vi beskriver hvordan økt ulikhet og større mangfold påvirker skolen. I denne konteksten kan flere henvendelser og økte krav fra foreldre også ses på som et varsel om at skolen ikke klarer å ivareta alle elevene like godt. Funksjonshemmedes

fellesorganisasjon og Unge funksjonshemmede har i innspill til utvalget pekt på at det som tidvis framstilles som henvendelser fra «kravstore foreldre» også kan være helt berettigede krav om tilrettelegging. Her ligger det krevende dilemma: Hvordan unngå uhensiktsmessig tilrettelegging, samtidig som elever med reelle behov skal få den tilretteleggingen de trenger? Det første er å gjøre eleven en bjørnetjeneste, mens det å ikke lykkes med det andre kan forsterke og forlenge en allerede krevende situasjon.

Rettsliggjøring, særlig i form av økt oppmerksomhet om rettigheter og regelverk, kan videre være en av årsakene til økte henvendelser og krav til skolen. Et særtrekk med fellesskolen som velferdstjeneste er at alle barn og unge både har en rett og en plikt til grunnskoleopplæring. Barn og unge er en spesielt sårbar gruppe når det gjelder rettssikkerhet, fordi de ofte er avhengige av hjelp fra voksne for å få gjennomslag for sine rettigheter (Herlofsen & Nilsen, 2019). Over tid har det vært en dreining i regelverket mot mer individuelle rettigheter, men de sentrale elevrettighetene har i stor grad vært de samme siden den forrige opplæringsloven ble vedtatt i 1998.

Opplæringslovutvalget mente det ikke var grunnlag for å konkludere med at opplæringsloven i seg selv i for stor grad ivaretar individuelle hensyn på bekostning av fellesskapet. Likevel opplever skolene at reglene har fått mer plass i dialogen med elever og foreldre. Dette kan skyldes at foreldre og elever er mer bevisste på hvilke rettigheter de har, eller at de tror rettighetene går lenger enn de gjør. I tillegg vil det å oppfylle individuelle rettigheter i en kontekst med begrensede ressurser kunne gå ut over innsatsen som kan rettes mot generelle forhold eller fellesskapet. Jo flere elever som har individuelle rettigheter, desto større blir risikoen for at individrettet arbeid går ut over det generelle arbeidet på skolen og den ordinære opplæringen (NOU 2019: 23).

Reglene om skolemiljø og reglene om individuell tilrettelegging trekkes ofte fram som illustrerende for en spenning mellom individuelle rettigheter og de kollektive hensynene til alle elevene (Mausethagen et al., 2019; NOU 2019: 23). Reglene skal fungere som sikkerhetsnett for elevene, samtidig som et trygt og godt skolemiljø og en god tilpasset opplæring krever kontinuerlig arbeid over tid med blant annet fellesskap og inkludering. Reglene trekkes fram som krevende å håndtere for skolene, blant annet fordi det er utfordrende å gjøre de faglig-pedagogiske vurderingene som lærere og rektorer må gjøre (Borg et al., 2025; Mausethagen et al., 2019).

Innføringen av dagens skolemiljøregler i opplæringsloven kapittel 12 (tidligere 9 A) førte med seg et sterkere søkelys på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. I tillegg fikk elever og foreldre mulighet til å melde skolemiljøsaker direkte til statsforvalteren (Opplæringslova, 2024, § 12-6). Oppfatningen er at regelverket har bidratt til mer press fra foreldre på lærerne og skolen. Mange lærere mener at reglene har skapt en betydelig rollekonflikt og usikkerhet rundt eget profesjonelt handlingsrom. Blant annet har regelen om skjerpet meldeplikt til rektor og kommunen i tilfeller med mistanke om at en ansatt krenker en elev blitt oppfattet som en svekkelse av lærernes rettsikkerhet. Lærere rapporterer om framveksten av en fryktkultur der de vegrer seg for å gripe inn i situasjoner, sette grenser eller stille faglige krav, av frykt for å bli anklaget for å krenke en elev. Dette påvirker ikke bare lærernes autoritet, men også deres psykososiale arbeidsmiljø (Caspersen et al., 2026).

En av årsakene til denne tendensen kan være feil forståelse av krenkelsesbegrepet i opplæringsloven, og at det vokste fram en utilsiktet praksis etter innføringen av reglene. I arbeidet med den nye opplæringsloven er dette forsøkt rettet opp, både gjennom klargjøringer i lovforarbeider og regelverk og innføring av en terskel for den skjerpede meldeplikten (Prop. 57 L (2022–2023)). Like fullt innebærer fortsatt skolemiljøreglene krevende dilemmaer for skolene i ivaretagelsen av hensynet til både enkeltelever og fellesskapet.

I skolehverdagen samarbeider lærerne med andre yrkesgrupper om oppfølgingen av elever med behov for ulike tilpasninger. Professor Thomas Nordahl har i møte med utvalget pekt på at mange av de andre profesjonene lærerne samarbeider med stiller detaljerte krav til skolen om hvordan enkeltelever skal følges opp, samtidig som de i liten grad ser disse i sammenheng med enkeltelevens tilhørighet til fellesskapet i skolen. Nordahl mener dette kan skyldes at flere av profesjonene i «laget rundt eleven» har en mer individorientert utdanning og et individrettet mandat (se også Nordahl, 2026).

Skolens fellesskap blir enda viktigere

Som vist utfordrer økt individualisering skolen og fellesskapet i skolen. Skolen er også en viktig motvekt til overdreven individualisering som fortrenger fellesskap. Når tradisjonelle fellesskap svekkes, får skolen en enda viktigere rolle som fellesskapsarena i livene til barn og unge. Læringen i skolen skjer i et sosialt fellesskap der det er et

komplekst samspill både mellom elever og mellom elever og lærere. Et trygt og godt læringsmiljø henger sammen med et inkluderende fellesskap, og svekkelse av dette fellesskapet gjør skolens oppgave vanskeligere. På skolen skal elevene oppleve og erfare hva deltakelse i fellesskapet innebærer, slik at de også er rustet for å delta i fellesskap videre i livet. De skal lære hvordan de som individer bidrar til fellesskapet og hvordan de nyter godt av fellesskapet. Elevene skal lære å respektere forskjellighet og forstå at alle har en plass i fellesskapet (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Formålsparagrafene i opplæringsloven og privatskoleloven og overordnet del av læreplanverket beskriver hvilke felles verdier som skal prege opplæringen i skolen. Med fagfornyelsen og de nye læreplanene ville Stortinget skape et verdiløft i skolen. I stortingsbehandlingen pekte komiteen på at det er skolens oppgave å forvalte en nasjonal kulturell arv som alle barn og unge skal få del i, bygge opp og videreutvikle en felles kulturell identitet og å vise åpenhet og toleranse overfor ulike kulturelle og religiøse grupper (Innst. 19 S (2016–2017)).

I en tid med økt individualisering får skolen en større rolle i å formidle verdier, referanser og kunnskap som knytter oss tettere sammen. De felles verdiene skolen skal fremme, kan også fungere som en motvekt til en tendens i samfunnet til overdreven vektlegging av individets behov og ønsker som går på bekostning av hensynet til fellesskapet. Dette har betydning for hvordan fellesskolen framover fortsatt bør bygge fellesskap og felles verdier, samtidig som den støtter elevenes livsvalg og utvikling.

4.5 Økt ulikhet og større mangfold

Endringer i sosiale, kulturelle og helsemessige forhold i samfunnet påvirker barn og unges oppvekst og skoleliv. De sosiale og økonomiske forskjellene i samfunnet har økt (Fløtten, 2023; Helsedirektoratet, 2023b). Det er også et større språklig og kulturelt mangfold nå enn før (Steinkellner et al., 2023). Flere barn og unge rapporterer om dårligere psykisk helse, og det er en økning i både autismediagnoser og ADHD-diagnoser (FHI, 2025).

Skolen speiler samfunnet rundt seg, og samfunnets utfordringer kommer til uttrykk i skolehverdagen. Økte forskjeller i samfunnet setter også spor i klasserommene. I innspill til utvalget peker lærere, skoleledere og andre ansatte i sko-

len på at dagens elevgrupper er mer sammensatte enn tidligere, og at flere elever har behov for særskilt oppfølging. Et større mangfold innebærer også økte behov for tilrettelegging og støtte i undervisningen og i klasserommet (White et al., 2025).

Samtidig kan skolen gjøre en avgjørende forskjell. I klasserommene møtes barn og unge med ulike bakgrunn og med ulike forutsetninger. Der får de mulighet til å bli sett, anerkjent og til å lære og utvikle seg. Både for den enkelte og for samfunnet er det avgjørende at skolen er rustet til å fremme integrering og legge til rette for sosial mobilitet. Fellesskolen skal sikre at alle elever får utviklet sine evner, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger, slik at flest mulig kan delta i utdanning, arbeid og samfunnsliv. For å kunne fylle denne rollen må skolen ha rammer og ressurser som gjør den i stand til å møte økende forskjeller i elevgruppen.

4.5.1 Økende sosiale og økonomiske forskjeller

I 2024 levde over ti prosent av landets barn i en familie med vedvarende lav inntekt. Dette tilsvarer i underkant av 100 000 barn (Normann, 2026). Foreldre med lav utdanning, svak tilknytning til arbeidsmarkedet, enslige forsørgere og familier med mange barn er overrepresentert blant barnefamilier med lav inntekt. Økningen i antallet flyktninger og innvandrere som har kommet til Norge de siste årene er en viktig årsak til at flere barn vokser opp i lavinntektsfamilier (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2024; Normann, 2026). I Norge har to av ti barn innvandrerbakgrunn, men så mange som seks av ti barn i familier med vedvarende lavinntekt har innvandrerbakgrunn.

Barn som vokser opp i husholdninger med vedvarende lav inntekt har økt risiko for dårligere oppvekstvilkår og dårligere livskvalitet enn andre barn. De har også høyere risiko for psykiske plager og lidelser og nevrouviklingsdiagnoser som ADHD og autisme (FHI, 2025). I tillegg har de lavere deltagelse i barnehage og organiserte fritidsaktiviteter. Ungdom med lav sosioøkonomisk bakgrunn oppgir i større grad å være ensomme, og de er mindre tilfredse med livet enn ungdom fra andre sosioøkonomiske grupper (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2024).

Det kan også være andre forhold enn dårlig økonomi som går ut over barns oppvekstvilkår. Foreldres psykiske og fysiske helse, rusutfordringer, høyt konfliktnivå og begrenset kapasitet til

oppfølging har stor betydning for hvordan barn har det.

Det er viktig å understreke at det er stor variasjon mellom familier, og sammenhengen mellom barns oppvekst og hva slags liv et barn får er ikke deterministisk (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2024).

Større språklig og kulturelt mangfold i samfunnet

Innvandrere og barn av innvandrere utgjør en stadig større andel av befolkningen. Innvandrere og norskfødte med to utenlandske foreldre utgjør til sammen over 20 prosent av befolkningen. Det er en økning fra 10 prosent i 2011 og fra 5 prosent i 1999 (IMDi, 2025a; Steinkellner et al., 2023). Innvandrere i Norge er en sammensatt gruppe med bakgrunn fra over 200 land og selvstyrte regioner. På 2000-tallet gikk arbeidsinnvandringen kraftig opp som følge av EU-utvidelsene, etterfulgt av økt familieinnvandring. Flyktningkrisen i 2015–2016 ga en ny bølge av flyktninger, og fra 2022 har det vært en betydelig økning i antall flyktninger fra Ukraina.

Det bor i dag innvandrere i alle landets kommuner. Barn av innvandrere fra Pakistan er den største gruppen, dernest barn av innvandrere fra Polen og så Somalia (IMDi, 2025a; Steinkellner et al., 2023). Innvandrere og deres etterkommere i skolealder (6–19 åringer) utgjorde 22–23 prosent av alle barn og unge i 2025, mot i overkant av 10 prosent tilbake i 2010 (SSB, 2025a, 2025b). Blant barn i barnehagealder (0–5 år) er utviklingen den samme, der andelen med innvandrerbakgrunn har økt fra 12 prosent i 2010 til 22 prosent i 2025.

4.5.2 Økning i psykisk uhelse og diagnoser

De fleste barn og unge i Norge forteller at de har det bra. Ni av ti sier de har et godt liv. Flertallet sier de har god fysisk og psykisk helse og at de ser optimistiske på framtiden. Alt i alt vitner tallene om at ungdommer flest har høy livskvalitet (Bakken, 2025; Enstad & Bakken, 2025). Også blant de yngre elevene (5.–7. trinn) rapporterer de langt fleste at de er fornøyde med livet (Enstad & Bakken, 2025).

Over tid har det likevel vært en betydelig økning i psykiske plager, funksjonsutfordringer og diagnoser hos barn og unge. Utviklingen i Norge er en del av en global trend, og Folkehelseinstituttet (FHI) peker særlig på to utviklings-trekk:

Boks 4.7 Psykiske plager, psykiske lidelser og nevrouviklingsdiagnoser

Psykiske plager beskriver plager som for eksempel engstelse, nedstemthet og uro. Psykiske plager kan ses på som vanlige variasjoner i atferd og følelsesliv, ofte knyttet til hendelser og erfaringer. Plagene kan gi ulik grad av symptombelastning, fra lette til sterkere plager, uten at det nødvendigvis karakteriseres som en lidelse eller tilfredsstillende kriteriene for en diagnose. Begrepet psykiske lidelser blir først brukt når symptombelastningen er stor, varer over tid og er av en slik karakter at kriteriene for en klinisk diagnose er oppfylt.

Psykiske lidelser omfatter ulike diagnoser, som angst, depresjon, schizofreni og bipolar lidelse, med ulike symptomer. Ved psykiske lidelser foreligger det som oftest et uttalt tap av funksjon, for eksempel i forhold til skole, jobb, fritid eller familie.

Nevrouviklingsdiagnoser innebærer en annerledes nevropsykologisk utvikling fra barndommen, med utfordringer knyttet til oppmerksomhet, impulskontroll, språk, motorikk, læring og/eller sosial interaksjon, som kan føre til funksjonsnedsettelse i hverdagen. Autisme, ADHD, intellektuell funksjonsnedsettelse, Tourettes syndrom og dysleksi er eksempler på nevrouviklingsdiagnoser. Det er stor individuell variasjon i både grad og profil av funksjonsutfordringer for disse diagnosene og det forekommer ofte endringer i dette over tid hos den enkelte. På samme måte som psykiske plager ikke nødvendigvis oppfyller kriteriene for en psykisk lidelse, kan man oppleve funksjonsutfordringer uten å oppfylle kriteriene for en nevrouviklingsdiagnose.

Kilde: FHI, 2025

1. Selvrapporterte psykiske plager blant unge har økt de siste tiårene, særlig symptomer på angst og depresjon.
2. Det er økning i andelen som diagnostiseres med psykiske lidelser og nevrouviklingsdiagnoser. Økningen gjelder særlig jenter i tenårerne og unge voksne kvinner (FHI, 2025).

Årsakene til økningen i selvrapporterte psykiske plager er trolig sammensatt. Folkehelseinstituttet (FHI) peker på at faktorer som ensomhet, skolerelatert stress og søvnvansker kan bidra til utviklingen. Som omtalt i kapittel 4.1 kan også bruk av sosiale medier være en del av forklaringen på økningen. FHI understreker at økt åpenhet om psykisk helse blant unge kan føre til at flere rapporterer om plager og søker hjelp. Bedre tilgang til helsetjenester og endringer i diagnosekriterier kan også bidra til å forklare økningen (FHI, 2025). I løpet av oppveksten vil mange barn og unge kunne ha psykiske plager uten at det innebærer en psykisk lidelse eller behov for helsehjelp (FHI, 2025; Aase et al., 2022).

Selvrapporterte psykiske plager blant unge har økt siden 1990-tallet, særlig blant jenter (Skogen, 2025). Nyere Ungdata-funn viser en annen utvikling. I den seneste undersøkelsen er andelen jenter i videregående opplæring som rapporterer psykiske plager den laveste siden Ungdata begynte å måle dette for om lag ti år siden (Bak-

ken, 2025). Den siste rapporten om unge i Oslo viser at flere enn før er tilfredse med livet, og den viser tegn til at ungdomslivet i Oslo har blitt mere aktivt og mindre risikopreget de siste årene (Bakken, 2026).

En del av innvandrerbefolkningen er flyktninger. Barn og unge som har flyktet fra krig kan få reaksjoner knyttet til det de har opplevd før og under flukten. Dette kan blant annet være angst, depresjoner, søvnvansker og mareritt, smerter eller forverring av psykisk eller somatisk sykdom (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 2022).

Som omtalt over, får flere autisme- og ADHD-diagnoser enn tidligere. Det er begrenset kunnskap om hva som er årsaken til økningen (FHI, 2025).

For ADHD-diagnoser har det vært en kraftig økning etter 2020 og pandemien. Økningen gjelder særlig jenter og unge kvinner, der andelen som fikk nye diagnoser var tre ganger så høy i 2022 som i 2010 (Aase & Biele, 2025). Det har også vært økning i diagnoser hos gutter og det er flere gutter enn jenter som har diagnosen ADHD. Hos gutter i alderen 6–12 år har ADHD-diagnoser nesten doblet seg fra 2010 til 2022. Hyppighet av ADHD-diagnoser er betydelig lavere for barn av to utenlandsfødte foreldre enn barn av norskfødte foreldre. Den er lavest blant barn som har foreldre med bakgrunn fra Asia og Afrika (Aase & Biele, 2025).

Smitteverntiltak og bortfall av rutiner kan ha påvirket økningen i andelen diagnoser under pandemien. Elever som har en ADHD-diagnose klarer seg bedre når de har tydelige rammer, får kontinuerlig støtte og oppmuntring i arbeidet og hyppige tilbakemeldinger på hvordan de løser ulike oppgaver. Skolehverdagen bidrar normalt med en slik struktur når læreren gir støtte og oppfølging gjennom dagen. Da digital hjemme-skole i begynnelsen av pandemien var et faktum, falt mange av disse strukturene bort. For mange elever som hadde klart seg greit på skolen, med den støtten og hjelpen de trengte for å fungere, førte dette til at vansker med konsentrasjon og selvregulering ble mye større. Sammen med færre faste rutiner og etablerte hverdagsvaner kan dette ha forsterket slike utfordringer ytterligere, og dermed bidratt til at flere oppfylte diagnostiske kriterier for ADHD (Aase & Biele, 2025).

Autismediagnoser har økt tydelig over tid, og dette er en kontinuerlig trend fra 2010 og framover. Størst økning er det blant jenter, eldre barn og unge som ikke har språklige eller intellektuelle funksjonsnedsettelse og barn under skolealder (Martinez & Scheiene, 2025). Hos de yngste barna henger økningen i autismediagnoser sammen med sosial bakgrunn, og særlig sammen med foreldrenes inntektsnivå og innvandringsbakgrunn (Martinez & Scheiene, 2025).

Forskningen peker på at det er sammensatte og komplekse årsaker til økningen i autismediagnoser. Genetikk er en sterk komponent, men det forklarer ikke alt. En kunnskapsoppsummering av internasjonal forskning konkluderte med at økningen i autismediagnoser hovedsakelig kan ha å gjøre med faktorer utenfor barnet eller ungdommen, som f.eks. økt kunnskap og bedre oppdagelse. Kunnskapsoppsummeringen utelukker ikke muligheten for at økningen delvis kan ha å gjøre med endringer i samfunns- eller miljøfaktorer, men den understøtter at det ikke finnes solid evidens som støtter dette (Martinez & Scheiene, 2025).

4.5.3 Hva betyr økt ulikhet og større mangfold for fellesskolen?

Endringer i befolkningssammensetning, levekår og helse gjør at variasjonen i elevenes bakgrunn, erfaringer og forutsetninger har økt. Dette påvirker både læringsmiljøet og skolens samfunnsoppdrag.

Mangfoldet i skolen rommer store muligheter, men stiller også høyere krav til hvordan opplæ-

ringen organiseres og gjennomføres. Skolesystemer med tidlig inndeling av elever i faste grupper etter evner eller interesser gir ikke bedre læringsutbytte totalt sett, og slik inndeling medvirker også til økte forskjeller mellom elever med ulike sosial bakgrunn (Hanushek & Wössmann, 2006; Strello et al., 2021; Terrin & Triventi, 2023). For å sikre at alle elever opplever trygghet og tilhørighet og kan lære og utvikle seg faglig og sosialt i et mangfoldig klasserom, må skolen ha tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og evne til å møte ulike behov innenfor fellesskapet.

Et større språklig og kulturelt mangfold i skolen

Over tid har andelen elever i norsk skole med en annen språklig og kulturell bakgrunn enn majoriteten økt. Dette omfatter elever som er født i Norge, elever som har bodd i landet i flere år og elever som nylig har kommet til Norge. Det økte mangfoldet gjør at skolen som felles møteplass er mer sammensatt enn tidligere.

Kulturelt mangfold omfatter variasjoner i språk, normer, verdier, tradisjoner, livssyn og forståelser av hvordan samfunnet og hverdagen er organisert. Når elever med ulike perspektiver, erfaringer og verdigrunnlag møtes, får de innblikk i ulike måter å leve, tenke og forstå verden på. Mangfold kan bidra til at elever utvikler respekt for forskjeller, utvikler evne til dialog og lærer å ta hensyn til andre. De vil også få mulighet til å reflektere over egne holdninger og til å forstå at normer og verdier kan tolkes og praktiseres på ulike måter. Møter på tvers av bakgrunn kan bygge tillit og redusere fordommer.

En fellesskole som skal lykkes i møte med en mangfoldig elevgruppe, må bygge på prinsipper om inkludering, respekt og likeverd. Elevene har med seg ulike erfaringer, språk, kulturer og forutsetninger, et mangfold som representerer en betydelig ressurs i skolens læringsarbeid. For å utnytte dette potensialet må undervisningen være fleksibel og tilpasset, slik at alle elever får delta og oppleve å mestre og å høre til.

Skolen har et særlig ansvar for å legge til rette for møteplasser der elevene kan lære om både seg selv og hverandre. Gjennom både hverdagspraksis og fellesarrangementer bør elevene erfare at det er rom for alle, og utvikle stolthet over egen identitet samtidig som de viser respekt for andres. Dette krever ikke bare kunnskap, men også fellesskapende opplevelser som bygger bro mellom ulike bakgrunner og gir elevene erfaringer med fellesskap på tvers av forskjeller, med vekt på det som forener framfor det som skiller.

Et større kulturelt og språklig mangfold stiller også økte krav til skolen både i opplæringen og i samspillet mellom elever og mellom elever og ansatte på skolen. En mer sammensatt elevgruppe kan gjøre arbeidet med faglig og sosial utvikling og med å sikre trygge skolemiljøer mer krevende. Elever kan møte skolen med ulike syn på læring og autoritet, på relasjonen mellom skole og hjem, på ansvar og forventninger og på hva som gir status og anerkjennelse. Forskjeller kan også knytte seg til kjønnsroller, familiens betydning, religiøs praksis, måter å håndtere uenighet og konflikt på og til hvordan en forholder seg til naturen eller fellesskapet. Økt konfliktnivå internasjonalt og flere flyktninger innebærer at skolen i større grad må ivareta barn og unge som har vært på flukt fra krig og som kan ha opplevd traumer.

Skolen har også ansvar for å gi elevene den språkopplæringen de trenger for å kunne lære og utvikle seg. Samtidig skal skolen legge til rette for at elevene opplever flerspråklighet som en ressurs, både for dem selv, for skolen og for samfunnet. I en globalisert verden er både kulturforståelse og språkkunnskaper viktige ferdigheter.

En mer mangfoldig elevgruppe innebærer også en foreldregruppe med større variasjon i språklig og kulturell bakgrunn. Skolen må legge til rette for et godt samarbeid med foreldrene. Samarbeidet er et gjensidig ansvar, men skolen har et særskilt ansvar for å gi tydelig informasjon om norsk skole og om forventninger til samarbeidet. I dette arbeidet kan det være nødvendig å bruke tolketjenester og andre verktøy for oversettelse.

For at kulturelt og språklig mangfold skal bli en ressurs for fellesskapet, må skolen ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjenkjenne og håndtere forskjeller på en god måte. Det forutsetter målrettet arbeid med god klasseledelse og med å skape trygghet, stabilitet og tilhørighet i fellesskapet. Skolen må skape rom for både felles verdier og legitime ulikheter, og legge til rette for at alle elever opplever å høre til, uten krav om ensretting. Når dette lykkes, kan mangfold bidra til å styrke fellesskolens mandat og gi elever erfaringer som er avgjørende i et stadig mer mangfoldig samfunn.

Større sosioøkonomiske forskjeller mellom elevene

Økte sosioøkonomiske forskjeller i samfunnet gir tydelige avtrykk i klasserommene og får konsekvenser for elevenes trivsel, danning, læring og utvikling. Bosettingsmønstre gir større sosioøko-

nomiske forskjeller mellom bostedsområder, særlig i store byer (Sivesind, 2024). Dette fører til at de økte forskjellene i samfunnet gir større avtrykk i noen områder og i noen skoler enn i andre.

Sosial bakgrunn har stor betydning for hvordan barn klarer seg i skolen. Ulikheter knyttet til sosioøkonomisk bakgrunn oppstår tidlig i livet og vedvarer gjennom hele skoleløpet (Størksen, 2024). Barn som vokser opp i lavinntektsfamilier har høyere risiko for å oppnå lavere karakterer i ungdomsskolen og for ikke å fullføre videregående opplæring. Det er også gjennomgående sosiale forskjeller i barn og unges sosiale og emosjonelle utvikling. Videre har barn fra lavinntektsfamilier økt risiko for å falle utenfor arbeidslivet i voksen alder. Forskning viser at sosiale forskjeller i læring og utvikling kan spores allerede før skolestart (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2024).

Prestasjonsforskjellene i skolen mellom elever med høy og lav sosioøkonomisk bakgrunn er økende i Norge, selv om betydningen av sosial bakgrunn fortsatt er lavere enn i mange andre land (Markussen, 2023; Sandsør et al., 2023). Dette underbygges av analyser av data fra internasjonale undersøkelser som PISA (Programme for International Student Assessment) og PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study), som måler henholdsvis femtenåringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag, og tiåringers leseferdigheter. Elever fra familier med lav sosioøkonomisk status presterer gjennomgående svakere enn elever fra familier med høy sosioøkonomisk status, og utviklingen indikerer at betydningen av hjemmebakgrunn er økende, også i Norge (Jensen et al., 2023; Wagner, 2024).

Forskning tyder på at den mest effektive måten å forhindre at fattigdom går i arv er nettopp gjennom barnehage- og skoletilbudet (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2024). Skolen kan dermed fungere som en viktig motkraft til sosioøkonomiske forskjeller i samfunnet. Dette innebærer å kunne tilpasse opplæringen til elevenes behov, og arbeide systematisk for at alle elever opplever mestring og å høre til. Skolen må følge opp elever som har behov for det i perioder, for eksempel ved å gi intensiv opplæring i fag eller ekstra støtte til sosial og emosjonell utvikling. Det krever lærerressurser for å legge til rette for smågruppeundervisning eller annen tilpasning. Skolen må ha tydelige forventninger til alle elevers utvikling, både den faglige og sosiale. For at skolen skal kunne fylle denne rollen, er det nødvendig med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Økning i psykisk uhelse og i diagnoser gir en mer sammensatt elevgruppe

God psykisk helse er viktig for både trivsel, utvikling og læring (Bortes et al., 2022; Nordmo et al., 2024). Opplevelsen av ikke å mestre skolen er blant de mest alvorlige risikofaktorene for ungdoms psykiske helse. FHI peker på at elever som opplever at skolearbeidet er en belastning, og som også 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 (Aase et al., 2022). I kapitlet om akselererende teknologiutvikling peker utvalget på at en del av forklaringen på økningen vi ser i selvrapporterte psykiske plager kan være bruk av sosiale medier. I den grad sosial mediebruk går ut over barn og unges psykiske helse, berører dermed bruken av dem også skolen.

Økningen i psykiske plager og nevroutviklingsdiagnoser stiller økte krav til skolens evne til å tilrettelegge for trygghet, læring og utvikling innenfor fellesskapet.

Framover vil de fleste lærere møte elever med nevroutviklingsdiagnoser i sine klasser, men spesialpedagogikk er ikke et obligatorisk fag i lærerutdanningen. Et klasserom der flere elever kan ha nevroutviklingsdiagnoser forutsetter at lærere har grunnleggende kunnskap om hvordan ulike diagnoser kan komme til uttrykk i skolehverdagen, og hvordan undervisning og læringsmiljø kan tilpasses på en hensiktsmessig måte. De trenger også tilgang til støtte og ressurser som gjør dem i stand til å ivareta både den enkelte elevs behov og fellesskapet som helhet.

Mangfold er en styrke, men det krever kompetanse og kapasitet

Det er store forventninger til at skolen skal være en felles arena som bygger felles verdigrunnlag, felles forståelses- og referanserammer og gir alle likeverdige muligheter til å utvikle seg, trives og lære. Men, skolens styrke som en felles arena der mangfoldet av barn og unge møtes, kan også bli en utfordring om skolen ikke er rustet til å håndtere oppgaven. Utvalget vil heller ikke underslå at noen barn og unge krever hjelp, støtte og tilrettelegging i så stor grad at eleven vil få bedre opplæring i et mer spesialisert tilbud.

En internasjonal undersøkelse av læreres og skolelederes yrkeshverdag og arbeidsbetingelser, TALIS, viser at sammensetningen av elever i

norske klasserom har endret seg betydelig og er mer heterogen i 2024 enn 2018. Lærere rapporterer at en høyere andel av elevene har «vanskeligheter med å forstå norsk, er faglig svake, har spesielle opplæringsbehov og/eller atferdsvansker.» (White et al., 2025). Lærerne mener at de har behov for mer kompetanse for å kunne håndtere dette, og de opplever mer stress knyttet til å følge opp enkeltelevers behov og henvendelser fra foreldre (Caspersen et al., 2026; White et al., 2025). Lærerne ser de komplekse utfordringene elevene har, med for eksempel psykisk uhelse eller krevende hjemmeforhold, men de har ikke tid og kompetanse til å håndtere utfordringene. Dette gapet mellom idealet om den omsorgsfulle læreren og realiteten i en travel hverdag fører til «samvittighetsstress» og utbrenthet (Caspersen et al., 2026). Lærere oppfatter at elevene blant annet har lavere faglige evner, mindre indre motivasjon, motstandskraft og oppmerksomhet nå enn for 20 år siden. De ser også økte atferds- og psykiske helseutfordringer blant dagens elever (Hatfield, 2025).

Disse funnene underbygges også av innspill Utdanningsforbundet har samlet inn blant sine medlemmer. Tilbakemeldingene er i stor grad samstemte, på tvers av ulike roller, skoleslag, trinn og geografi. Lærerne beskriver at skolehverdagen har blitt mer krevende og kompleks det siste tiåret. Det er vanskeligere for elevene å konsentrere seg, mange klasserom er mer urolige og flere har behov for tilrettelegging. Lærerne rapporterer om større klasser, mer mangfoldige elevgrupper, strengere regelverk, høyere dokumentasjonskrav og sterkere forventninger til læringsresultater og hva skolen skal kunne løse, uten at de ser at ressursene har fulgt med. Utdanningsforbundet peker på at det særlig er kontaktlærere som merker dette spriket.

Samstundes presiserer lærerane at elevane er hyggelege og at det i det store og heile er eit godt forhold mellom lærar og elev. Det er liten tvil om at norske lærarar har stor omsorg for elevane sine. Desto meire uroar dei seg for at mange elevar strever meir enn før, både fagleg og personleg.¹⁰

Om vi anerkjenner skolen som en viktig fellesarena, må vi også anerkjenne at større mangfold og økt behov for tilrettelegging krever kapasitet og kompetanse i skolene. Dette er nødvendig for å innfri både skolens formål og elevenes og samfun-

¹⁰ Sitat fra Utdanningsforbundets innspillsoppsummering.

nets behov. Slik tilrettelegging krever menneskelige og økonomiske ressurser. Det krever også at lærere, ledere og andre ansatte har kompetanse til å møte mangfoldet og legge til rette for læring, danning, trygghet og trivsel innenfor fellesskapet.

4.6 Skolen må forberedes på økt omstillingstakt

Samlet sett peker de fem utviklingstrekkene som vi har presentert fram mot et samfunn i endring. Det er i tillegg et poeng at selve omstillingstakten i samfunnet sannsynligvis vil øke. For å lykkes med sitt samfunnsoppdrag, må framtidens fellesskole derfor fremme kunnskaper og ferdigheter som elevene vil trenge i et samfunn med større uforutsigbarhet enn tidligere. I vårt 20-årsperspektiv må vi antakelig ta høyde for en mer kompleks og usikker verden. Dette kan få konsekvenser for hva elevene bør lære, hvordan opplæringen gjennomføres og hvordan vi ser på skolens rolle i samfunnet, noe utvalget kommer tilbake til i siste del av utredningen.

4.6.1 Årsaker til den økte omstillingstakten

Mange av de samme samfunnstrendene som vi har omtalt i denne delen av utredningen, trekkes også fram som de viktigste årsakene til den økte omstillingstakten i samfunnet. Internasjonale og nasjonale kilder som omtaler de stadig hyppigere skiftene, peker på teknologisk utvikling, demografiske endringer, globalisert økonomi, geopolitisk spenning og det grønne skiftet som tegn i tiden som gjør at hjulene i samfunnsmaskineriet spinner stadig raskere.

Teknologisk nyvinning

Særlig innenfor ren energi, informasjonsprosesser og robotisering/automasjon forventer man at den teknologiske utviklingen vil skyte fart (World Economic Forum, 2025). KI omtales som en transformativ teknologi som vil kunne få vidtrekkende konsekvenser, ikke bare for utdanning og kompetanse, men også for samfunnsøkonomien, vårt sosiale liv og for samfunnets etiske rammer (Brandao, 2025; Bulus, 2025; Krause et al., 2025). Global konkurranse, høye lønninger og små lønnsforskjeller gjør i tillegg at norske virksomheter gjerne investerer i ny teknologi som kan gi besparelser og effektiviseringsgevinster. Udekte oppga-

ver innen helse og omsorg forventes også å presse fram nye teknologiske løsninger (NOU 2023: 4, 2023). I tillegg vil trolig den geopolitiske uroen og utviklingen innen cybersikkerhet drive teknologit utviklingen framover (PST, 2025).

Store demografiske endringer

På tvers av land i den vestlige verden ser vi et demografisk skifte med aldrende befolkninger og en nedgang i antall og andel personer i befolkningen i yrkesaktiv alder. Når en mindre andel av den voksne befolkningen deltar i arbeidslivet, blir det færre hender som kan ivareta behov og etterspørsel i samfunnet, og færre som bidrar til finansieringen av velferdstjenester gjennom skatteseddelen. Samtidig gir en aldrende befolkning større behov for helse- og omsorgstjenester (NOU 2025: 10; NOU 2026: 1). Konsekvensene strekker seg imidlertid lenger enn til økt etterspørsel etter helsepersonell og press på velferdstjenestene. Forbruket av varer og tjenester vil også endre seg som følge av «eldrebølgen», og dette vil få følger for både industrien og tjenesteytende privat sektor.

Færre i yrkesaktiv betyr at arbeidsgivere må gjøre en større innsats for å tiltrekke seg, motivere og beholde ansatte. I dette ligger kimen til et endret arbeidsliv med større vekt på både talentutvikling og inkludering, hyppigere jobbskifter og et samfunnsliv preget av større mobilitet (World Economic Forum, 2025). Dette vil også kunne berøre samhandlingen mellom skole, videre utdanning og arbeidsliv.

Globalisert økonomi og geopolitisk spenning

Verdens Handelsorganisasjon (WTO) rapporterer om at handelsrestriksjonene i verden doblet seg mellom 2020 og 2024 (WTO, 2024). Verden over responderer myndighetene på utfordringer i den globale økonomien ved å iverksette restriksjoner på handel og investeringer, øke innenlandske subsidier og justere den økonomiske politikken (World Economic Forum, 2025). Økt fragmentering i verdensøkonomien har konsekvenser for norsk næringsliv og arbeidsmarked. I tillegg begrenses det multilaterale samarbeidet om en rekke viktige forhold, blant annet samarbeid om forskning og innovasjon, om det grønne skiftet og om pandemisk beredskap. Slike vansker knyttet til samarbeid på tvers av landegrensene forsterkes av den økte geopolitiske spenningen.

Det grønne skiftet

Klima-avtrykk fra energikilder og alle slags produkter og tjenester må minimeres for å nå målet om et lavutslippssamfunn. Det grønne skiftet gjør at næringslivet må omstille seg, både som følge av krav om reduserte utslipp og på grunn av forventede atferdsendringer blant forbrukere. Offentlig sektor endrer seg som følge av strengere miljøkrav, behov for samfunnsberedskap og håndtering av klimahendelser. Også den enkelte samfunnsborger må endre holdninger og vaner i mer bærekraftig retning for at klimamålene skal nås. Konsekvensene av klimaendringene vil dessuten kunne gi plutselige naturødeleggelser, sende mennesker på flukt og gi økt migrasjon i årene framover. Det grønne skiftet krever derfor gjennomgripende endringer i samfunnet, med store konsekvenser også for utdanning og kompetanse (Kompetansebehovsutvalget, 2023; World Economic Forum, 2025).

Disse årsakene til raskere samfunnsendringer enn tidligere berører alle land i den industrialiserte verden i større eller mindre grad.

Her vil en innvending være at samfunnet alltid har vært i endring, og at dette ikke er spesielt for den tiden vi lever i. Framtiden vil til enhver tid kunne oppleves uforutsigbar. Raske og uventede endringer har også skjedd tidligere. Samtidig, drivkreftene for den økte omstillingstakten, som vi har redegjort for her, gjør det sannsynlig at framtidens samfunnsborgere og arbeidstakere vil stå i situasjoner preget av endring, usikkerhet, kompleksitet og tvetydighet oftere enn før.

4.6.2 Generasjonseffekter

Utviklingstrekkene endrer også elevene i fellesskolen. Barne- og ungdomsårene blir sett på som avgjørende for menneskets identitetsutvikling, men identitet er ikke bare et individuelt anliggende. Ungdom er i en formbar fase av livet, og som gruppe er ungdom bærere av samtidige felles historiske erfaringer. Geopolitiske spenninger og den teknologiske utviklingen er sammen med de øvrige utviklingstrekkene generasjonseffekter som gir generasjonsspesifikke identiteter. Med generasjonseffekter menes betydningsfulle hendelser, som vil kunne bidra til å skille en generasjon fra den neste (Ødegård, 2016).

Lærere opplever store forskjeller på elevgruppen nå sammenliknet med hvordan de opplevde elevene for 20 år siden (Hatfield, 2025). Generasjonseffekter, som blant annet omfattende skjermbruk, styrking av barns rettigheter og endring i foreldrestil blir trukket fram som forklaringer. Økt uro, kortere konsentrasjonsspenn, lavere utholdenhet, svakere indre motivasjon og dårligere oppførsel handler først og fremst om endringer i det ytre miljøet og omgivelsene rundt skolen og eleven, ikke om individet (Hatfield, 2025). Det interessante er hvordan slike omkringliggende forhold vil prege elevene og hvilke implikasjoner ulike generasjonseffekter vil få i utformingen av framtidens fellesskole.

Samfunnstrekkene vi har løftet fram påvirker unge her og nå, men vil også gi grunnlag for meningsdanning og handling senere i livet.

Klimaendringene kan stå som et tydelig eksempel. Klimaendringene vil kreve utvikling av ny kunnskap, men også utvikling av holdninger, verdier og fagovergripende kompetanser og ferdigheter hos elevene (f.eks. kritisk tenkning, kreativitet, innovasjonsevne, pågangsmot og motstandskraft). Slik vil klimaendringene og det grønne skiftet i høyeste grad berøre både dannelses- og utdanningsoppdraget i fellesskolen. Klimaendringene vil altså ikke bare kreve omstillinger i næringslivet og samfunnslivet. Klimaendringene vil også påvirke innholdet i skolen og den generasjonsspesifikke identiteten til samtidens elever og hva de tenker om framtiden og eget mulighetsrom.

Det samme gjelder det økte spenningsnivået i verden, med endringer i forholdet mellom stormaktene, endringer i verdensøkonomien, flere cyberangrep og opplevelsen av at faren for krig er større enn tidligere. Når sikkerhetsmyndighetene mener situasjonen er alvorlig, fører ikke dette bare til økte forsvarsutgifter og økt migrasjon. Geopolitiske spenninger preger unge mennesker i dag og vil prege innholdet i skolen framover. Det er noe annet å vokse opp i dag, enn på 90-tallet. En mer turbulent og uforutsigbar verden påvirker med andre ord både individer, samtidens generasjon barn og unge, organisasjoner og virksomheter i framtidens samfunns- og arbeidsliv. Siden dagens elever er de som skal utgjøre framtidens samfunns- og arbeidsliv, er dette både noe skolen må forberedes på og noe skolen må forberede elevene til.

4.7 Scenarioanalyse

Fellesskoleutvalget skal ha et langsiktig perspektiv for vurderingene sine, og er bedt om å vurdere fellesskolens rolle og muligheter innenfor ett eller flere framtidsscenarioer. Minst ett scenario skal legges til grunn at arbeidskraften og den offentlige ressursbruken er knappere enn i dag. Scenarioanalyser og framtidshistorier lages gjerne for å utforske hvordan sentrale utviklingstrekk kan komme til å påvirke framtiden, og for å styrke grunnlaget for langsiktige politiske veivalg. Scenarioanalyser handler om å utforske mulige situasjoner i framtiden for å stimulere til refleksjon, forutse mulige endringer og treffe bedre beslutninger i nåtiden.

Utvalget har valgt å løse denne delen av mandatet ved å bygge videre på de fem utviklingstrekk-

kene utvalget har presentert. Ut fra disse, presenterer vi tre framtidshistorier med ulike former for avvik fra dagens situasjon. Ett scenario hvor samfunnstrendene videreføres og skolen til en viss grad lykkes med å håndtere dem, ett scenario hvor teknologien får enda mer transformativ virkning enn i dag og ett scenario som innebærer at skolens ressurser utarmes. I arbeidet har utvalget sett til flere andre scenariohistorier, og blant annet latt seg inspirere av KS' prosjekt «Kommunesektoren mot 2050» (Halogen et al., 2023).

Disse framtidshistoriene er ikke laget for å beskrive hvordan framtiden kommer til å bli, men kan ses på som mulige framtider som skolepolitikken og fellesskolen kan bidra til å påvirke. De kan gjøre oss mer bevisste på hvilken framtid vi er urolige for, og hvilken framtid vi ønsker.



Akselererende teknologiutvikling

Vi er inne i en periode med raske teknologiske endringer som har store konsekvenser for samfunnet og for enkeltmennesket. Ny teknologi og kunstig intelligens har potensielt både store positive og negative konsekvenser for menneskeheten. Teknologiutviklingen er uforutsigbar, og det er utfordrende å regulere den.



Demokrati under press og relativisering av kunnskap

Demokratiet som styringsform er under press i mange land. Verden har blitt mer urolig og konfliktfylt. Desinformasjon og feilinformasjon skaper polarisering og svekker tilliten mellom mennesker, tilliten til institusjoner og tillit til vitenskap og kunnskap.



Demografiske endringer og offentlig sektor under press

Eldrebølgen, klimaendringer, innvandring og nødvendig samfunnsberedskap er blant forholdene som krever økte ressurser i kommunene. Flere eldre og færre i yrkesaktiv alder, setter offentlig sektor under press. De offentlige utgiftene kan komme til å overstige de offentlige inntektene en gang mellom 2030 og 2040.



Økt individualisering og svekkelse av fellesskap

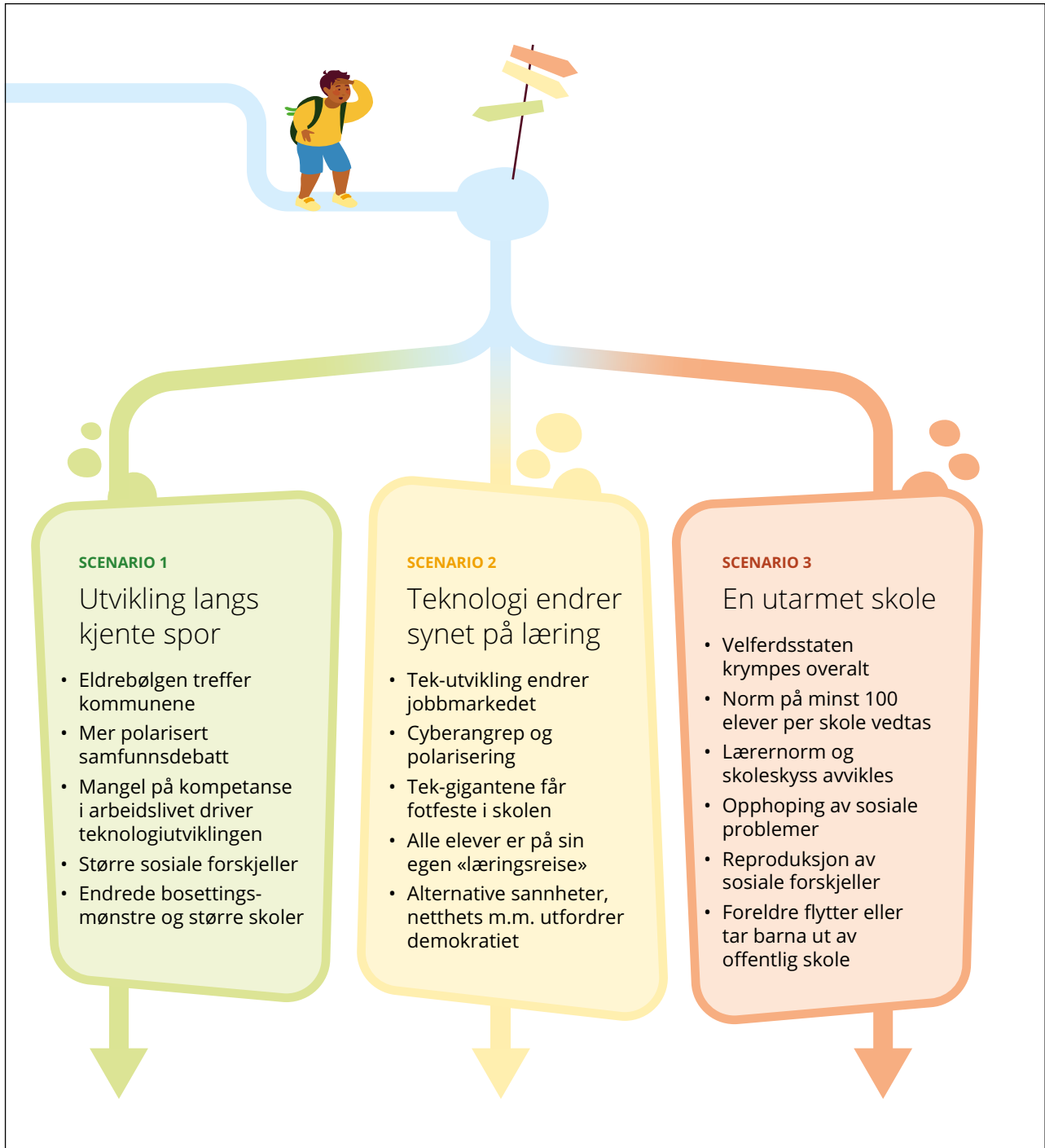
Den enkelte har fått stadig flere valgmuligheter og større frihet. Samtidig har vi over tid blitt mindre bundet av tradisjonelle bånd, som familie, religion og nasjon. Det er økte krav til tilpasninger for enkeltindivider, både i skolen og i samfunnet for øvrig. Mange hevder at hensynet til enkeltindividers ønsker og behov fortrenger fellesskapene de samme individene er avhengig av.



Økt ulikhet og mangfold

Det er økende sosiale og økonomiske ulikheter i Norge, innvandring har ført til økt kulturelt mangfold i befolkningen. Flere barn og unge rapporterer om dårligere psykisk helse, og det er en økning i nevroutviklingsdiagnoser.

Figur 4.6 Temaene som danner grunnlaget for utvalgets framtidshistorier



Figur 4.7 Oversikt over scenarioer

Scenario 1: Utvikling langs kjente spor

Hva kjennetegner denne framtiden?

Om 20 år er Norge fortsatt et fungerende liberalt demokrati. Ytringsfriheten står sterkt, men redaktørstyrte medier brukes mindre enn før. Staten har løst opp i styringen av kommunene. Det har gitt kommunene større handlingsrom, men samtidig ført til store forskjeller i omfang og kvalitet på kommunale tjenester. Tilliten mellom folk og til samfunnets institusjoner har blitt noe svekket over tid.

Det er flere eldre enn yrkesaktive i befolkningen. Det er krevende å finne nok kompetent arbeidskraft i mange sektorer. Kommunenes bemanningsproblemer i eldreomsorgen gjør at pårørende må bruke deler av sin arbeidstid til å bistå sine eldre. Norge både samarbeider og konkurrerer med andre europeiske land om arbeidsinnvandrere, men det er udekte oppgaver i mange deler av samfunnet. Landet mangler spesielt fagarbeidere innen helsesektoren og byggenæringen.

Frivillig arbeid fyller noe av hullene i velferdsstaten, og organisasjonslivet blomstrer. Samtidig tilbyr private leverandører blant annet utdanning, jobbformidling og helse- og omsorgstjenester til dem som har mulighet til å betale. De sosiale og økonomiske forskjellene har økt. Ressursmangel i det offentlige og mangel på arbeidskraft i både offentlig og privat sektor gir effektiviseringsbehov, noe som driver den teknologiske utviklingen raskt framover.

Flere flyktninger og økt arbeidsinnvandring har gitt en mer mangfoldig befolkning. Klimaendringer og kriger gjør at mange i verden er på flukt, og norske kommuner må bosette stadig flere flyktninger. Presset på offentlige ressurser har også gjort at bosetting og offentlige tjenester generelt nå konsentreres mer omkring regionale sentra.

Unge har bedre psykisk helse, blant annet som følge av økt bevissthet om skadevirkninger av smarttelefoner og redusert bruk av sosiale medier. Grønn energi står nå for en klart større del av verdens energiforbruk enn fossile energikilder, og vellykket rensing og lagring av CO² har bremsset drivhuseffekten. Verden er likevel varmere enn før og klimaendringene er merkbare. Det grønne skiftet går saktere enn ønsket, fordi det mangler teknologer, både med fagskolebakgrunn og høyere utdanning. Både forebygging og håndtering av klimaendringene krever tid og ressurser i kommunene.

Hvordan arter denne framtiden seg for skolen?

Staten har lyktes med å hegne om noe av ressursene til skolen, samtidig som kommunene har gjennomført omstillinger for å få mest mulig ut av hver skolekrone. Det har blitt færre, men større skoler i landet. Skolene er for det meste plassert i kommunesentre. Noen mindre skoler i distriktene består og drives av både offentlige og private aktører. En del offentlige skoler er interkommunale, flest på ungdomstrinnet. Lærerne har fått større profesjonsfellesskap og elevene et større skolemiljø. Dette stiller større krav til skolelederne, men gir samtidig gode muligheter til å drive pedagogisk utviklingsarbeid på skolene. Det er noe mangel på læremidler, spesielt i yrkesfagene, hvor det er vanlig at lærere og elever bruker internett og KI som erstatning.

Skolene kan ellers velge mellom ulike lærerverk som kombinerer papir og digitale løsninger, og er utviklet av norske forlag for å støtte opp om dagens læreplaner. Kunstig intelligens er integrert i den digitale delen av læreverkene, og KI introduseres gradvis som verktøy i undervisningen.

Det har blitt bedre tilgang på lærere i de større skolene, mens det er krevende å rekruttere lærere til mange av skolene i distriktene. Der bruker man mer personell med annen bakgrunn enn lærerutdanning til å undervise. Disse får tilbud om arbeidsplassbasert lærerutdanning for å kvalifisere seg til fast stilling.

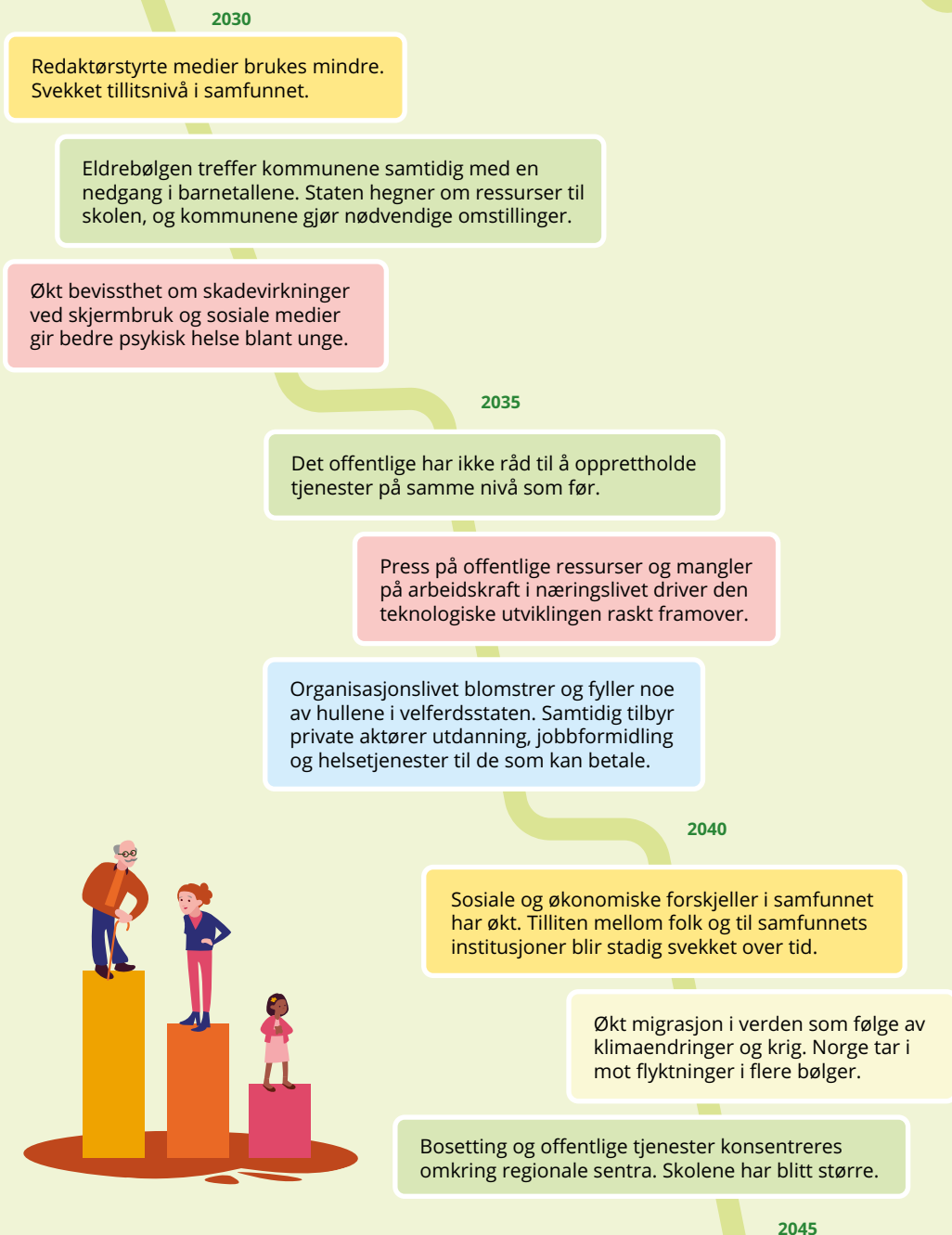
Mange elever bor for langt unna til at de kan gå til og fra skolen, og er avhengig av skoleskyss eller å bli kjørt av foreldrene. Noen kommuner i distriktene prøver ut ordninger med fjernundervisning på ungdomstrinnet enkelte dager i uka. Det har blitt relativt vanlig å flytte hjemmefra når elevene starter på videregående.

Hvordan arter denne framtiden seg for eleven?

Eleveorganisasjonen har sett for seg hvordan en tenkt elev kan oppleve skolen under et slikt scenario.

Mustafa er 17 år og bor i Bodø sammen med moren, faren og lillesøsteren sin. Familien flyttet til Norge fra Syria da Mustafa var liten. Han går på den lokale videregående skolen, som har rundt 1500 elever, og lærerne har en tett relasjon til elevene sine. Da Mustafa begynte på skolen som barn, husker han at foreldre var nervøse for hvor godt de kommer til å integreres i det norske samfunnet. På skolen fikk Mustafa tidlig hjelp til

Utvikling langs kjente spor



● DEMOKRATI
 ● TEKNOLOGI
 ● ØKONOMI
 ● INDIVIDUALISERING
 ● MANGFOLD

Figur 4.8 Hvordan ble denne framtiden til?

språk, venner og fritidsaktiviteter, og hele familien opplevde å bli tatt imot med åpne armer. Det var skummelt og vanskelig først, men han følte seg inkludert og sett. Skolen ble Mustafas andre hjem.

Mustafa trives godt på skolen sin. Han kjenner lærerne sine godt, og opplever at de har tillit til elevene. Lærerne forventer at elevene tar ansvar, sier meningene sine og deltar aktivt i undervisningen. Derfor føler Mustafa seg trygg på å si ifra dersom det er noe han mener burde bli bedre på skolen. Elevrådet har jevnlig møter med ledelsen, og Mustafa opplever at elevene faktisk blir lyttet til.

Skolen til Mustafa har bare én lærer i hvert klasserom, men undervisningen fungerer likevel godt. Gjennom mange år har lærerne fått god kompetanseheving i kunstig intelligens, og digitale verktøy kan brukes på en pedagogisk måte i undervisningen. Når Mustafa står fast i matematikk eller ønsker ekstra utfordringer i samfunnsfag, kan digitale læringsressurser og kunstig intelligens gi raske tilbakemeldinger og oppgaver tilpasset nivået hans. Samtidig er det læreren som vurderer hva han faktisk trenger, følger opp utviklingen hans og hjelper han med å forstå fagene i dybden.

På skolen tar de ofte opp temaer som er relevante for livet utenfor klasserommet. De jobber med hvordan de kan løse konflikter, klimakrise, det at demokratiet er under press og urolighetene i verden. Mustafa opplever at dette gjør han engasjert og gir han et bredere perspektiv på verden. Han har begynt å tenke mer over hvordan han selv kan bidra til et mer rettferdig samfunn i framtiden. Derfor vil han studere rettsvitenskap. Han vil kunne hjelpe mennesker som ikke føler seg hørt, og jobbe for rettferdighet og like muligheter.

Klassemiljøet er trygt. Elevene tilbringer mye tid sammen på tvers av grupper og bakgrunner. I friminuttene sitter elever sammen i fellesområdene, de diskuterer skolearbeid og fritid. Mustafa opplever at det er plass til å være unik. Plass til å være seg selv. Han føler seg både norsk og stolt av bakgrunnen sin, uten at han må velge mellom de to. På skolen føler Mustafa at lærerne og de ansatte bryr seg om han som et menneske, og ikke bare hva han presterer. Han føler seg alltid lyttet til og støttet dersom han synes noe er vanskelig. Mustafa synes det er trist å tenke på at han snart er ferdig med skolen, fordi han har hatt det så bra. Likevel gleder han seg til å begynne på studier, og starte et nytt kapittel av livet.

Scenario 2: Teknologi endrer synet på læring

Hva kjennetegner denne framtiden?

Flere teknologiske gjennombrudd har satt fart i det grønne skiftet, den globale oppvarmingen er vesentlig redusert og gir optimisme for framtiden. Fra hele verden sendes CO₂ til lagring i tidligere norske oljebrønner. Det gir landet kjærkomne inntekter, men kompenserer ikke for nedgangen i norsk petroleumsvirksomhet. I tillegg har mangelen på arbeidskraft drevet fram innovasjon og teknologi som effektiviserer og avlaster deler av arbeidet i offentlig sektor. Robotisering, automatisering og kunstig intelligens er integrert overalt, i privatlivet, sivilsamfunnet og arbeidslivet.

Det er stadige cyberangrep fra uvennlige stater. Utenlandske aktører forsøker å påvirke den norske opinionen, endre valgutfall, så splid og øke konfliktnivået i samfunnet. Redaktørstyrte medier er lite brukt. Mediehusene sliter, og allmennkringkasterne er lagt ned på grunn av lav oppslutning og fallende inntekter. Den offentlige debatten er preget av harde fronter. Mange får bekreftet egne holdninger og meninger gjennom filterbobler (algoritmestyrte innhold) i sosiale medier og digitale nyhetsmedier og er lite åpne for å lytte til motpartens argumenter.

Svekket tro på forskning, sammen med utviklingen av «alternative sannheter», gjør at den demokratiske samtalen er svært krevende. Kantselleringskultur og netthets er med på å forvitre demokratiet innenfra. Ulike virkelighetsoppfatninger, polarisering og radikalisering gir et generelt høyt konfliktnivå i samfunnet. Mange ser ikke lenger verdien av sannhet som felles grunnlag for en sunn samfunnsdebatt.

Det har vært en sterk vekst i teknologiutviklingen og økonomien i Europa. Teknologioptimistene påstår at de har fått rett, mens andre er kritiske fordi teknologien har presset folk i lavtlønnsyrker helt ut av arbeidsmarkedet og skapt enda større utenforskap. Selv om en del yrker som krever høy utdanning også merker følgene av robotisering, automatisering og kunstig intelligens, er det de som er ressurssterke fra før som klarer å omstille seg, høste gevinstene av teknologiutviklingen og unngå å bli rammet av nedskjæringer.

Den økte arbeidsledigheten forsterker polariseringstendensene i samfunnet. Mange er skeptiske til innvandring, og det er mer åpenlys rasisme enn før. De mest ytterliggående partiene på høyre og venstresiden lykkes best med å ta opp i seg disse strømningene, og øker sin velgeroppslutning.

Teknologiutviklingen har gjort at mange flere strever psykisk, og det har økt presset på offentlige helsetjenester. Effektiv internasjonal regulering av KI og sosiale medier har vist seg umulig. Avhengighetsskapende mekanismer holder dermed folk inne på sosiale medieplattformer. Stadig flere opplever tap av selvkontroll og avhengighet knyttet til bruken av smarttelefoner. Angst, depresjon, spiseforstyrrelser, anoreksi og selvskading har skutt i været og gitt reell bekymring for befolkningens mentale helse.

På den andre siden har teknologiutviklingen gitt den enkelte stor frihet og mange valgmuligheter. Teknologiske løsninger gjør at det meste kan skreddersys til den enkeltes interesser og behov. Det gjelder både den enkeltes mediebruk, fritidsinteresser, kulturelle og sosiale uttrykk, muligheter innenfor skole og utdanning, i det sivile liv og i arbeidslivet. Samtidig søker folk fortsatt sammen med likesinnede, noen rent digitalt, andre fysisk. Samfunnet er i økende grad preget av individualisering, og en rekke ulike interessegrupper og små subkulturer i det norske samfunnet og på tvers av landegrensene finner sammen og danner ekskluderende meningsfelleskap.

Velferdsstatens økonomiske utfordringer merkes særlig gjennom psykisk helsevern, udekte behov innen eldreomsorgen og at de sosiale ytelsene har blitt færre og mer behovsprøvde. Teknologisk utvikling har dempet noe av det udekte behovet, men effektiviseringsgevinstene er ikke store nok til at offentlige tjenester kan opprettholdes på samme nivå som for 20 år siden. Folk stiller mer opp for hverandre og flere tar på seg oppgaver for fellesskapet, kanskje som et svar til de øvrige til individualiseringstendensene i samfunnet.

Hvordan arter denne framtiden seg for skolen?

Filterbobler i sosiale medier har gitt et generelt hardt diskusjonsklima i samfunnet. Dette preger også diskusjonene i klasserommet. Det er krevende å lære elevene demokratisk sinnelag, forstå hva som er gyldig argumentasjon og ta andres perspektiver. Arbeidet med kritisk tenkning i skolen lider også under den fragmenterte mediebruken, filterboblene og all påvirkning av opinionen gjennom sosiale medier. På noen skoler har det derimot gått sport i å oppdage desinformasjon, feilinformasjon og ulike forsøk på å undergrave demokratiet.

På skolene bruker lærerne nye digitale verktøy og KI for å legge til rette for den enkelte elevs læring. Det meste av lærernes tid går til oppføl-

ging av enkeltelever. Det er lite tid til klasseromsundervisning. Elevene bruker stort sett internett, KI og teknologi-gigantenes læringsressurser til skolearbeidet, noe som gjør at kommunene sparer penger på redaktørstyrte læremidler.

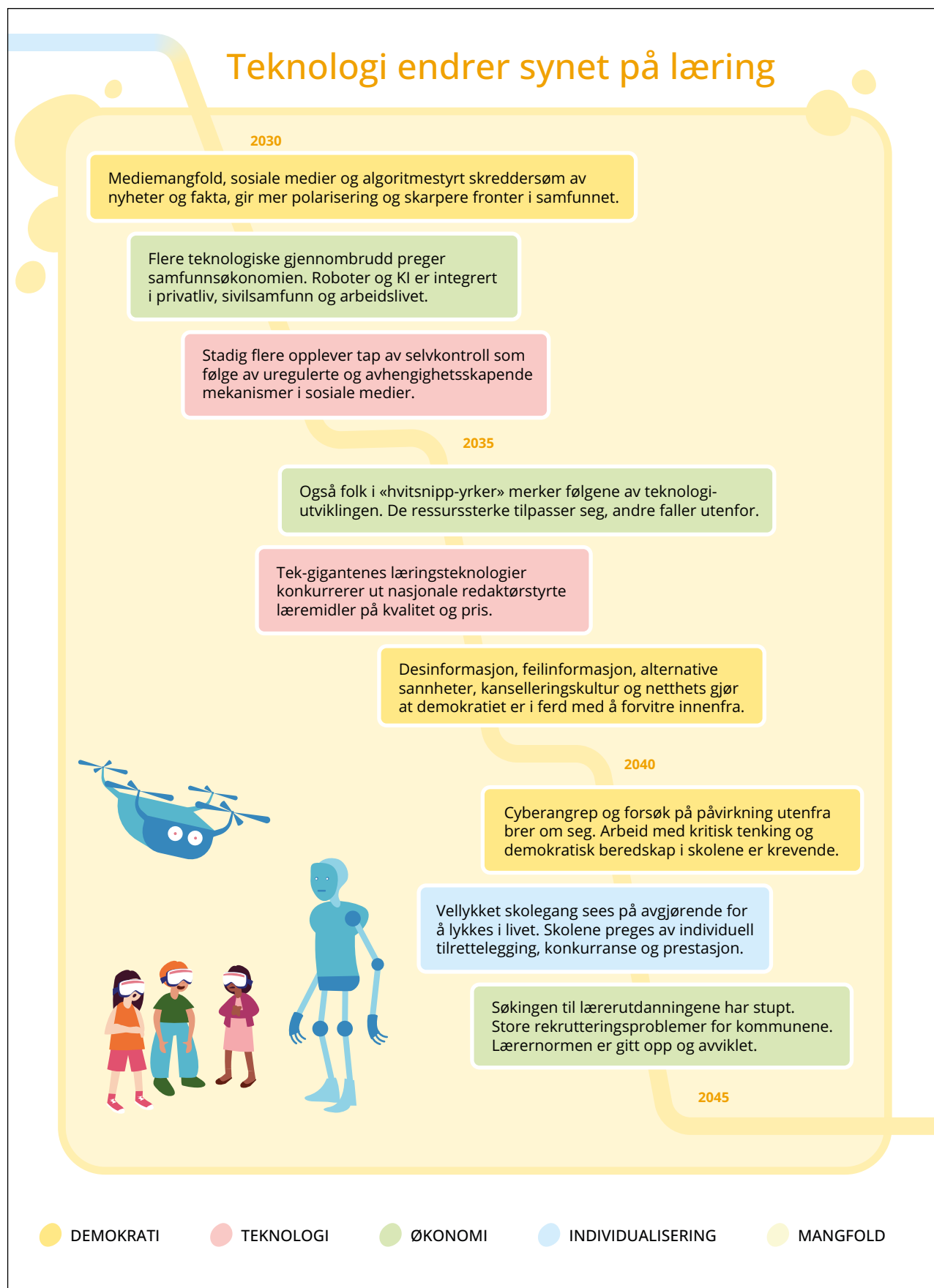
Ny læringsteknologi og synet på skolen som en individbasert offentlig tjeneste har ført til at hver enkelt elev nå har fått rett til en egen opplæringsplan, eller en «individuell læringsreise» (ILR) som det heter i den nye opplæringsloven. Skoleledernes og lærernes rolle er å tilrettelegge for læringsløpet til den enkelte elev og velge ut adaptive digitale læremidler. Disse tilbys gratis av tech-gigantene mot at elevene legger igjen data og personopplysninger. Mye av arbeidstiden i skolen går med til å dokumentere at elevenes rettigheter i den individuelle læringsreisen blir oppfylt. Skolen står i en konstant forsvarsposisjon overfor foreldre og storsamfunnet. Skoleledere og lærere sier de er redusert til teknokrater, og de mister motivasjonen for å jobbe i skolen. De føler ikke lenger at de har noen betydning for utvikling av elevenes identitet, sosiale fellesskap eller kunnskap om hvordan man samhandler med andre som ikke deler de samme interessene eller verdiene.

Flere foreldre velger å ta barna ut av skolen og stå for opplæringen selv. Nye digitale læringsressurser og løsninger for fjernundervisning gjør at dette tilsynelatende ikke går ut over elevenes faglige resultater, og elevene sier at de trives på hjemmeskolen. Hjemmeskole er særlig populært i de minst sentrale kommunene i landet. På sosiale medier viser foreldre hvordan læringsteknologi kan gjøre hjemmeskole til et fullgodt alternativ. I enkelte områder går over halvparten av barn og unge på hjemmeskole, og mange spør seg om vi trenger offentlige skoler i det hele tatt.

En mer grunnleggende kritikk av den offentlige skolen kommer fra foreldregrupper som mener det er galt at skolen skal fremme spesifikke verdier. Holdninger som klimaskepsis, innvandringsskepsis og skepsis til seksuelle minoriteter har over tid grepet om seg som følge av de algoritimestyrte mediene. Oppslutningen om demokratiske verdier og spilleregler er også svekket over tid. Mange ser på skolens faktagrunnlag som ideologisk og sier at de også er motstandere av skolens verdigrunnlag. Stadig flere tar på dette grunnlaget barna sine ut av den offentlige skolen, og velger private skoler eller starter hjemmeskole.

Samtidig er det en oppfatning om at det å lykkes med opplæringen, enten på skolen eller

Teknologi endrer synet på læring



Figur 4.9 Hvordan ble denne framtiden til?

hjemme, er helt avgjørende for et godt liv. Dette ses på som et middel for å sikre seg materiell velstand, komme seg ut av fattigdom og unngå å havne på lave sosiale ytelser. Kulturen i skolen preges derfor av konkurranse og prestasjon. Karakterinflasjon har blitt et problem som myndighetene strever med å håndtere. De foreldrene som har råd, betaler lærere for ekstraundervisning, eller de velger private skoler som lover gode resultater. Foreldre som tar elevene helt ut av skolen mener barna har større sjanse for å lykkes hjemmefra.

Som følge av alt dette har læreryrket falt i anseelse. Søkningen til lærerutdanningene har stupt. Det er store problemer med å rekruttere lærere flere steder i landet. Lærernormen er avvirket som følge av dette. Stat og kommune har gått sammen om å tilby arbeidsplassbasert lærerutdanning med svært gunstige betingelser for dem som jobber i skolen uten formelle lærer kvalifikasjoner. Mange av disse kvier seg likevel for å gå på et femårig masterløp. Regjeringen har lagt fram et forslag om å senke kvalifikasjonskravene til læreryrket.

Hvordan arter denne framtiden seg for eleven?

Eleveorganisasjonen har sett for seg hvordan en tenkt elev kan oppleve skolen under et slikt scenario.

Nora er 15 år og går i 10. klasse på en ungdomsskole på østkanten i Oslo. Foreldrene hennes skulle helst hatt henne på en annen skole, men de har ikke råd. De sier ofte at den offentlige skolen ikke lenger står for verdier de kjenner seg igjen i. Hjemme snakkes det mye om hva Norge har blitt, om innvandring, religion, kjønn og hvem som egentlig får bestemme. Nora har lært hvilke meninger det lønner seg å ha hjemme, og hvilke hun bør holde for seg selv på skolen.

Nora trives ikke så godt på skolen. Hun kjenner nesten ingen i klassen sin, og flere av dem er gutter som ofte oppfører seg ekkelt mot jentene. Heldigvis får hun mye individuell opplæring gjennom digitale læringssystemer. KI-systemene retter oppgaver, forklarer fagstoff og gir elevene individuelle opplegg. Nora liker at hun kan sitte for seg selv med skjermen. Hun vil helst unngå å måtte ha undervisning med klassen.

Det forventes at alle kan bruke KI effektivt. Noen i klassen lager gode tekster, presentasjoner og videoer på kort tid. Nora får det ikke like godt til. Hun vet hvordan hun skal bruke verktøyene, men ikke hvordan hun skal stille de riktige spørsmålene, sjekke svarene eller få teknologien til å

hjelpe henne på en god måte. Foreldrene hennes kan enda mindre, så de kan ikke hjelpe.

Egentlig kunne Nora tenkt seg å bli forsker. Hun vet at klimakrisa er den største utfordringen vi står overfor, og hun vil bidra med å løse den. Men hun vet at det krever mye teknologisk kompetanse å bli forsker, og dessuten er det vanskeligere for jenter å komme inn i disse utdanningene. Derfor tenker hun at helsefag er et tryggere valg. Hun må velge noe som kan gi henne en jobb og hjelpe familien. Det virker mer passende for Nora å jobbe i helsevesenet.

I samfunnsfag snakker de sjelden ordentlig om det som skjer i verden. Alle har sett videoer, innlegg og forklaringer som sier helt forskjellige ting. Ingen blir enige om hva som er sant, og lærerne virker redde for at diskusjonene skal gå for langt.

Nora har venner, men nesten ingen av dem bor i hennes nærområde lenger. Flere har flyttet, fordi de ikke trives i et område med flere innvandrere. Nora er sjelden ute og møter vennene sine. Hun sitter som oftest hjemme på internett. Der finner hun digitale fellesskap folk snakker om politikk, kristendom, innvandring og hva som skjer med Norge. Hun liker at de sier ting rett ut, ting hun aldri hører på skolen. Samtidig blir hun mer usikker. Noen videoer virker sanne, andre virker overdrevne, men alle sier at de andre lyver. Nora stoler ikke på lærerne, og ikke på nyhetene.

Nora sliter med å se meningen i skolearbeidet, og hun har vanskelig for å se hva det egentlig skal føre til. Framtiden som møter henne, er bare ustabil og dyster.

Scenario 3: En utarmet skole

Hva kjennetegner denne framtiden?

Dårlig offentlig økonomi og for liten tilgang på kompetent arbeidskraft gjør at velferdsstaten går på sparebluss. Det er store sosiale forskjeller i landet. Den offentlige fattigdommen er synlig gjennom alle matkøene, og ved at integreringen av flyktninger ikke lenger fungerer. Kapasiteten i kommunene er sprengt. De helsemessige, sosiale og økonomiske forskjellene er store. Alle norske byer og tettsteder strever med opphopping av sosiale utfordringer i enkelte områder, og både innvandrere og andre blir låst i lavstatusposisjoner. Kriminalitetsraten i landet er på sitt høyeste siden målingene startet, og mange har store og uløste helseutfordringer. Flere driver selvmedisinering og tyr til ulovlige, avhengighetsskapende medisiner og narkotiske stoffer.

Mange eldre lider under manglende eldreomsorg fra det offentlige. Private firma tilbyr sykehjemsplasser til dem som kan betale. Men selv om teknologi tas i bruk for å avlaste helsearbeidere, og selv om pårørende bistår sine eldre, er det ikke nok hender i sving. Internasjonale medisinselskaper legger stein til byrden ved å gjøre sine preparater mer avhengighetsskapende for å øke salget.

Fritidsvaner er stort sett stillesittende og binder folk til hjemmet. Det er færre sosiale møteplasser, mer skjermavhengighet og både den psykiske og fysiske folkehelsen lider. Det opplevde fellesskapet, lojaliteten til storsamfunnet og tilliten til offentlige institusjoner har forvitret kraftig. En grunn er at alle nå må kjempe mer for «seg og sine», for å nå opp i kampen om knappe offentlige goder.

Skatteviljen har gått ned. Selv med reduserte rettigheter under velferdsstaten må folk kjempe for å få dem oppfylt. De ressurssterke når i større grad enn andre gjennom med sine krav, for eksempel innenfor eldreomsorg, skole og helse. Folks ulike tilgang til offentlige tjenester og ulike evne til omstilling i jobbmarkedet har forsterket sosiale forskjeller og økt konfliktnivået i samfunnet. Både offentlige og private tjenester samles i kommunale sentra, noe som påvirker bosettingsmønstre.

De økonomiske forskjellene i befolkningen er større enn før, og flere familier lever under fattigdomsgrensen. Flere er utenfor arbeidslivet eller har lavt betalte deltidsjobber. De strever med den psykiske og fysiske belastningen det er å karre sammen til livsopphold, husleie og forsøke å holde familien flytende. De sosiale forskjellene er synlige og skaper grobunn for misnøye, polarisering og radikalisering, særlig blant unge voksne. Boligsegregering og større forskjeller har økt spenningsnivået i samfunnet og gitt mer sivil uro, vold og kriminalitet.

Hvordan arter denne framtiden seg for skolen?

Presset på offentlige ressurser har gjort at Stortinget har vedtatt en nasjonal minstenorm på 100 elever per skole. Vedtaket har tvunget fram en tydelig sentralisering av skolestrukturen, med større og færre skoler plassert i kommunale og regionale sentra. En del kommuner må gå sammen om skoletilbudet som følge av minstenormen. Andre kommuner og private aktører har tilpasset seg normen ved å legge ansvaret for flere skoler til samme rektor, slik at skolene til sammen teller over 100 elever.

Lærernormen er avviklet. Etter lang tid med fallende søkning til lærerutdanningene har den i praksis blitt umulig å oppfylle. Klassene er store, uten noen øvre grense for klassestørrelse. De som kan, velger private skoler for sine barn. For å kunne ha nok lærere på de lave trinnene, sender kommunene ungdomsskoleelever en hel dag i uka på alternative opplæringsarenaer. Ungdommene får arbeidslivstrening i det lokale næringslivet og i eldreomsorgen, men det går ut over læringsutbyttet i fagene og får konsekvenser i det videre utdanningsløpet.

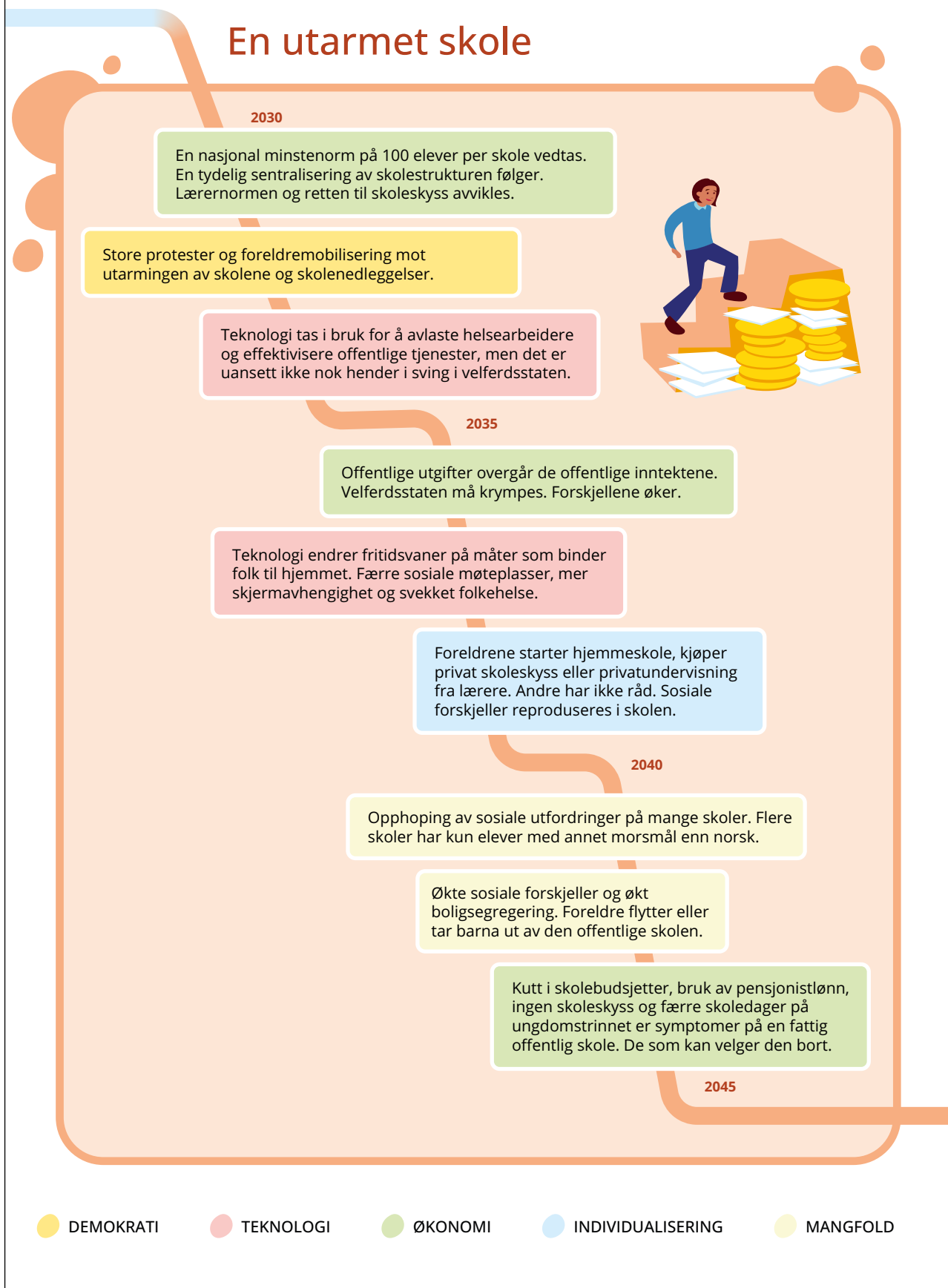
Kommunene sparer lønnsmidler ved å engasjere friske eldre på «pensjonistlønn». Pensjonistene jobber på skolefritidsordningen, og bidrar med leksehjelp og vaktmesteroppgaver på skolene. Pensjonerte lærere og miljøarbeidere følger opp enkeltelever med behov for særskilt tilrettelegging, men dette veier ikke opp for kuttene kommunene har gjort i lønnsmidler til både lærere og andre yrkesgrupper i skolen. Det er mye bråk, uro og utagering som går ut over skolemiljøet og opplæringen i den offentlige skolen. Den offentlige skolen ses på som fattig.

Stortinget har fjernet skoleskyss som rettighet for å gi kommunene mer økonomisk handlingsrom. Mange kommuner har dermed lagt ned skoleskyssen for å spare penger. Fjerning av skoleskyss har skjedd samtidig med en sentralisering av skolestrukturen og ført til store protester og foreldremobilisering. Mange foreldre tar elevene ut av skolen og starter hjemmeskole, eller velger private skoler nærmere hjemmet. Andre foreldre samarbeider om å frakte elevene eller kjøpe skoleskyss privat. For mange familier gir dårlig økonomi vanskelige hjemmeforhold for læring og foreldrestress. Det er en økning i foreldrestiler preget av liten støtte og mindre tid til å følge opp barnas skoleaktiviteter. Mange foreldre har ikke annet valg enn å la barna gå på den gratis offentlige skolen.

Boligsegregeringen kombinert med nærskoleprinsippet gjør at mange skoler preges av store sosiale utfordringer og dårlige skolemiljø. Økt innvandring har gjort at en god del offentlige skoler nå kun har elever med annet morsmål enn norsk. De barnefamiliene som kan, flytter fra disse områdene.

Mange lærere starter enkeltpersonsforetak ved siden av for å gi privatundervisning til dem som kan og vil betale og spe på den lave lærerlønna. I kontakt med skolen når ressurssterke foreldre i større grad gjennom med sine krav og sørger for at den offentlige skolen gir bedre lærings-

En utarmet skole



Figur 4.10 Hvordan ble denne framtiden til?

vilkår for deres barn. De sosiale forskjellene i samfunnet reproduseres dermed gjennom skolen.

Forskjellene i læringsvilkår i den offentlige skolen, det store innslaget av private skoler og mye bruk av hjemmeskole gjør at vi ikke lenger har en «fellesskole» å snakke om i 2045. Fellesskolen, etter de kjennetegnene den hadde, finnes i praksis ikke lenger. Den offentlige skolen mangler legitimitet og oppslutning, og ressurssterke rømmer fra den. Den offentlige skolen er dermed ikke lenger et sted alle elever møtes uavhengig av bakgrunn. Skolens integrerende kraft i samfunnet har gått tapt. Ingen snakker lenger om skolen som et sosialt lim i samfunnet.

Hvordan arter denne framtiden seg for eleven?

Elevorganisasjonen har sett for seg hvordan en tenkt elev kan oppleve skolen under et slikt scenario.

Jonathan er 17 år og bor i en liten kommune på Sunnmøre. Hver morgen tar han bussen til den videregående skolen han går på, en «kjempe-skole» med rundt 2500 elever. Han drar tidlig og kommer hjem utpå ettermiddagen, ofte sliten. Han vurderer å flytte hjemmefra for å bo nærmere skolen.

Nærskolen hans ble lagt ned for noen år siden. Jonathan husker folkemøtene, innleggene i lokala-visa og demonstrasjonene. Etter nedleggelsen har familien aldri helt stolt på den nye skolen. Når lillesøsteren hans snart skal begynne på videregående, snakker foreldrene stadig oftere om at hun heller bør gå på den private skolen som har blitt opprettet i nærheten. Flere av vennene til Jonathan har allerede byttet dit. Jonathan er enig. Han vil ikke at søsteren skal få den samme skolegangen som han har.

Det hender ofte at Jonathan må ha undervisning hjemmefra. Noen ganger skyldes det

ekstremvær og ustabile transportløsninger, andre ganger at lærerne er borte og at det ikke finnes vikarer. Da får klassen beskjed om å jobbe selvstendig. Jonathan synes hjemmeundervisningen er tungt. Han sliter enda mer enn vanlig med å følge med, og ender ofte opp med å ikke gjøre noe på dagtid.

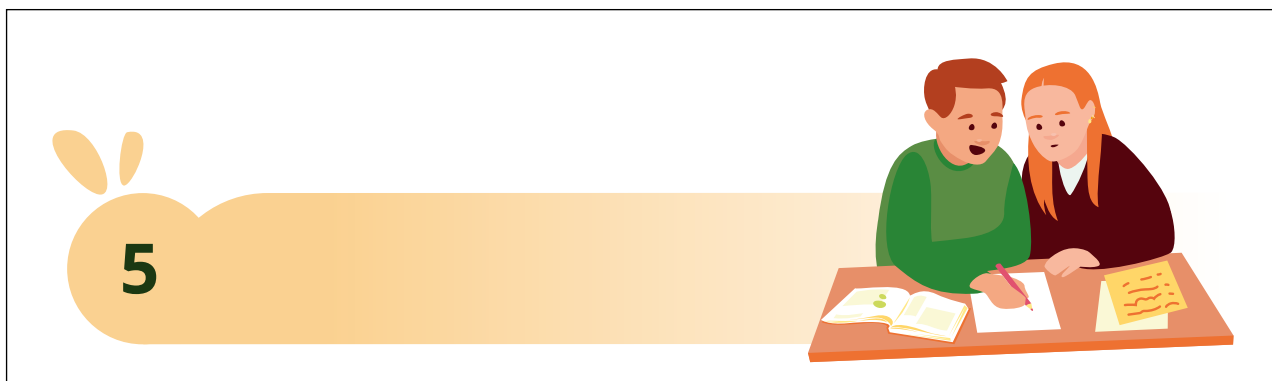
Foreldrene hans følger ham tett opp med lekser, frister og prøver. Likevel gjør han det ikke særlig bra i fagene. I flere fag har lærerne ikke lærerutdanning, og i noen fag har de byttet lærer flere ganger i løpet av året. Timene består ofte av høytlesning fra presentasjoner eller selvstendig arbeid, noe Jonathan synes er demotiverende.

Jonathan har valgt realfag fordi han tror det gir gode muligheter, men nå stresser han stadig mer med karakterene. Han er redd for at snittet ikke blir høyt nok til studiet han vil inn på.

Jonathan har en vennegjeng han trives med, men klasse miljøet er delt. Alle holder seg mest til sine egne. Jonathan og vennene hans liker ikke å være i fellesarealene. Der henger den mest populære gruppa, som ofte er ufine mot andre. Flere foreldre har sagt ifra til skolen, men Jonathan merker aldri at noe skjer.

I samfunnsfag snakker de mest om historie, teorier og det som står i læreboka. De snakker sjelden om saker som skjer nå. Mange i klassen har sterke meninger hjemmefra, og alle vet at noen temaer kan gjøre stemningen ubehagelig. Jonathan ville aldri tatt opp en politisk sak selv. Det er tryggere å være stille.

Foreldrene hans sier ofte at skolen pleide å være noe alle kunne stole på. Jonathan vet ikke om han husker det sånn. For ham er skolen mest et sted han må komme seg gjennom. Han vet at han har mer støtte hjemme enn mange andre. Likevel sliter han.



Figur 5.1

Kapittel 5

Utvikling i elevenes trivsel og læringsresultater

Utvalget er bedt om å beskrive utviklingen i elevenes trivsel og skoleresultater. I mandatet vises det til den negative utviklingen i resultatene de siste årene, og utvalget blir bedt om å foreslå tiltak som skal snu utviklingen i et langsiktig perspektiv.

Utvalget vil understreke at selv om mange av resultatene har hatt en negativ utvikling, er ikke det nødvendigvis et uttrykk for at skolen har gjort en dårlig jobb. I kapittel 8 beskriver vi at skolen er kompleks og at det er vanskelig å påvise direkte sammenheng mellom arbeidsprosesser og resultater. Sammenhengen mellom undervisning og læring er flertydig og kompleks.

Skolen påvirkes også av utviklingstrekkene vi har beskrevet i kapittel 4. Disse utviklingstrekkene ligger utenfor skolens kontroll, men dersom skolen ikke lykkes med å håndtere dem på en god måte vil det også bli vanskelig å snu resultatene. Utvalget har blant annet beskrevet hvordan oppmerksomhetsøkonomien og den teknologiske utviklingen bidrar til å underminere konsentrasjonsevne og selvregulering hos elevene. Vi har også beskrevet et økt mangfold i klasserommet, der flere har behov for tilrettelegging, uten at skolen nødvendigvis er tilført ekstra ressurser og kompetanse. Utviklingen i resultater kan også være påvirket av forhold som pandemi og skolestenging. Til slutt peker vi på hvordan skolemiljøet påvirker læringsresultatene.

5.1 Negativ utvikling i flere resultater

De siste årene har det vært en betydelig nedgang i læringsresultatene i lesing og matematikk. Elevene skårer også dårligere i internasjonale undersøkelser om demokrati. Det var en nedgang i elevenes trivsel og motivasjon fra 2017 til 2023, men denne nedgangen ser ut til å ha snudd. En annen positiv utvikling er at andelen som fullfører videregående opplæring har økt over flere år.

5.1.1 Leseresultatene går ned, og elevene leser mindre enn før

Da de første resultatene fra PISA-undersøkelsen ble offentliggjort i 2001, viste resultatene at norske elever presterte middels godt. Resultatene i lesing gikk ned fram til 2006, men fra 2006 til 2015 viste norske elever framgang. Utviklingen snudde med PISA-undersøkelsen i 2018.

I PISA 2022 gikk leseresultatene igjen ned, og de norske elevenes gjennomsnittlige prestasjoner i lesing var tilbake på samme nivå som i 2006. Det var nedgang i resultater i mange land, men nedgangen i Norge var blant de største. Prestasjonene var på samme nivå som gjennomsnittet i OECD (Jensen et al., 2023).

PIRLS-undersøkelsen viser mye av den samme utviklingen som PISA. I PIRLS 2016 var leseresultatene for norske 10-åringer svært gode, men de falt betydelig i PIRLS 2021 (Wagner, 2023). Nedgangen var større enn i mange andre land, og til-

Boks 5.1 Ulike kunnskapskilder om resultatutvikling

Det er i hovedsak de internasjonale undersøkelserne og de nasjonale prøvene som gir informasjon om endringer i elevenes læringsresultater over tid på nasjonalt nivå.

De internasjonale undersøkelsene er utvalgsundersøkelser som gjennomføres med 3-4 års mellomrom. Undersøkelsene er utviklet for å gi informasjon om hvordan elevenes kompetanse utvikler seg over tid, og de gir mulighet til å sammenlikne mellom land. Norske elever deltar i dag i følgende internasjonale undersøkelser:

PISA: Programme for International Student Assessment (PISA) måler 15-åringers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag.

TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) måler elevers kompetanse i matematikk og naturfag på 5. og 9. trinn

PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) undersøker tiåringers leseferdigheter.

ICCS: International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) undersøker fjortenåringers kunnskap, forståelse, holdninger og engasjement knyttet til demokrati og medborgerskap.

ICILS: International Computer and Information Literacy Study (ICILS) er en internasjonal undersøkelse som kartlegger elevers digitale kompetanse og algoritmiske tenkning blant elever på 9. trinn.

PIAAC: Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) beskriver og sammenligner grunnleggende ferdigheter hos voksne mellom 16 og 65 år.

Nasjonale prøver er årlige, obligatoriske prøver i lesing, engelsk og regning for elever på 5., 8. og 9. trinn. Formålet med prøvene er å gi skolen kunnskap om elevenes ferdigheter, og prøvene danner grunnlag for undervisvurdering og kvalitetsutvikling på alle nivå i skolesystemet (Utdanningsdirektoratet, 2022).¹

Standpunkt karakterer er et uttrykk for elevenes samlede kompetanse etter avsluttet nivå i av opplæringen.

Eksamens karakterer er et uttrykk for kompetansen hver enkelt elev uttrykker på eksamensdagen. Elevene gjennomfører både obligatoriske eksamener og eksamener de blir trukket ut til.

Grunnskolepoeng er et uttrykk for elevens gjennomsnittskarakter etter fullført grunnskole og brukes ved opptak til videregående skole. Grunnskolepoengene beregnes ved å multiplisere gjennomsnittlige standpunkt- og eksamens karakterer med 10, slik at en elev med et karaktersnitt på 4,3 får 43 grunnskolepoeng.

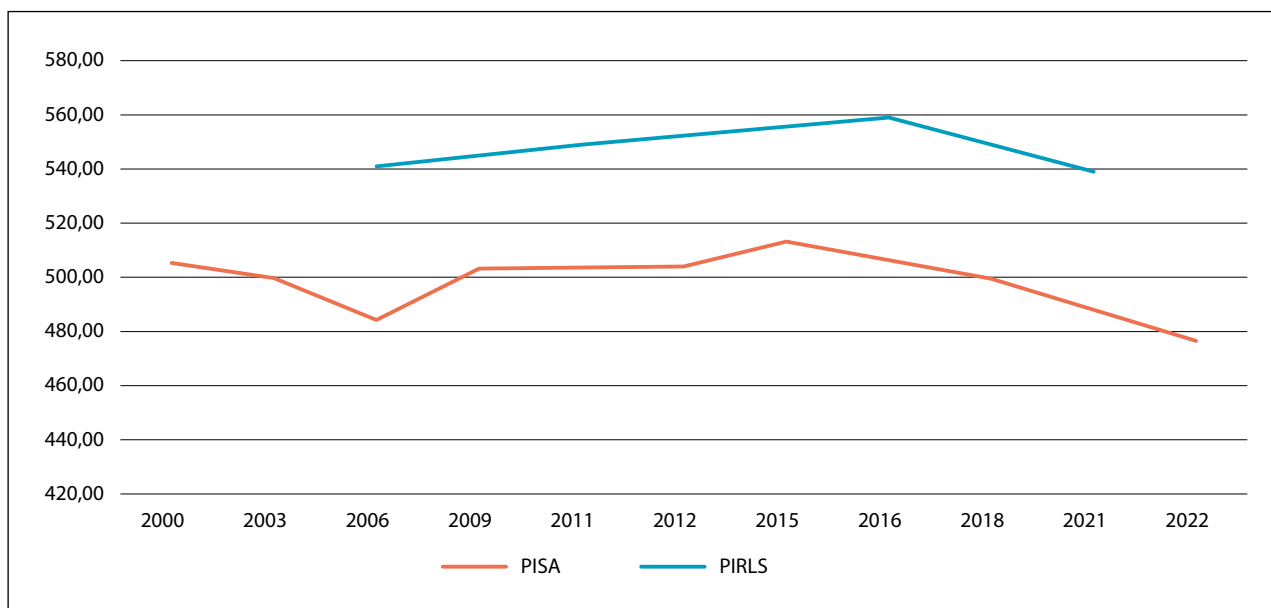
¹ Nasjonale prøver er utviklet for å kunne måle endring over tid, men målingen av utviklingen over tid ble startet på nytt i 2022 i forbindelse med innføringen av nytt læreplanverk. Det var en feil i beregningen av nasjonale prøver mellom 2014 og 2021 som gjør at Utdanningsdirektoratet har avpublisert resultatene for denne perioden. SSB har imidlertid gjort en beregning som har korrigert feilen, slik at man kan se utviklingen på nasjonalt nivå også før 2022.

svarer omtrent et halvt års skolegang. Til tross for nedgangen gjør norske elever det likevel godt sammenliknet med andre land i PIRLS.

Både PISA- og PIRLS-undersøkelsene viser en markant økning i andelen norske elever som presterer på lavt nivå i lesing og en litt lavere andel som presterer på høyt nivå. Elever som presterer på de laveste nivåene står i fare for å ikke tilegne seg den nødvendige kompetansen de trenger for videre arbeid og studier (Jensen et al., 2023).

Resultatene fra nasjonale prøver høsten 2025 viser en nedgang i gjennomsnittlige leseferdigheter for 5. trinn, og flere elever enn tidligere presterer på laveste mestringsnivå. Leseprestasjonene til elever i nasjonale prøver på femte trinn har gått jevnt nedover siden prøvene ble endret i 2022 (Utdanningsdirektoratet, 2025h).

SSBs korrigerte beregninger av resultatene for nasjonale prøver viser en tydelig nedgang i lesing både på 5. og 8. trinn også for perioden 2014 til 2021 (Steffensen, 2025).



Figur 5.2 Resultater for lesing, PISA og PIRLS

Kilde: OECD, 2026a; Wagner, 2023

Boks 5.2 Hvordan måles kompetanse i lesing?

De ulike leseundersøkelsene måler primært leseforståelse, som er noe mer enn de tekniske ferdighetene som tilegnes i de første skoleårene. Å kunne lese innebærer at elevene skal forstå, bruke, evaluere, reflektere over og engasjere seg i tekster, for å kunne nå sine mål, utvikle sine kunnskaper og evner, og delta i samfunnet. I både PIRLS, PISA og nasjonale prøver måles elevenes leseforståelse gjennom å kart-

legge hvordan de henter ut, tolker og sammenholder informasjon, leser kritisk, trekker enkle slutninger og reflekterer over det de har lest. Dette krever en aktiv lesemåte der elevene går inn i teksten med egne tanker, refleksjoner og vurderinger.

Kilde: Frønes & Jensen, 2020; Utdanningsdirektoratet, 2022; Wagner, 2024

5.1.2 Matematikkresultatene går ned, og flere presterer på laveste nivå

De internasjonale undersøkelsene viser at norske elevers resultater i matematikk har gått ned og at det har blitt flere elever på de laveste nivåene.

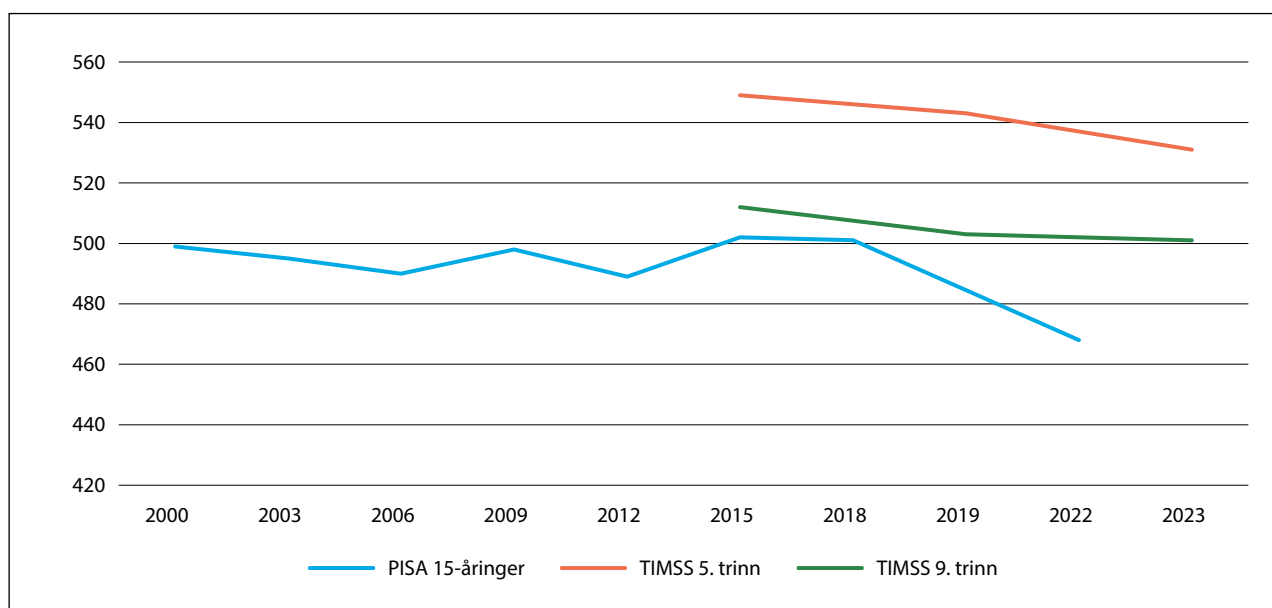
PISA og TIMSS viser samme tendens for norske elevers matematikkresultater som for lesing. PISA viste en stor tilbakegang i norske 15-åringers matematikkferdigheter fra 2018 til 2022. Andelen lavtpresterende elever (under mestringsnivå 2) økte fra 19 til 31 prosent.

TIMSS viste også en liten tilbakegang i norske elevers prestasjoner i matematikk på 5. trinn fra 2019 til 2023. Resultatene gikk ned i alle de tre emneområdene i undersøkelsen: statistikk, tall og geometri og målinger. Til tross for tilbakegangen

ligger norske elevers prestasjoner på 5. trinn godt over gjennomsnittet i TIMSS, og er på det som i undersøkelsen defineres som middels høyt nivå i både matematikk og naturfag (Kaarstein et al., 2024).

På 9. trinn viste TIMSS ingen signifikante endringer i norske elevers prestasjoner i matematikk fra 2019 til 2023. Også på 9. trinn ligger de norske resultatene på det som defineres som middels høyt nivå. Likevel er 37 prosent av elevene på det som er definert som lavt nivå eller under lavt nivå (Kaarstein et al., 2024).

Resultatene i regning på nasjonale prøver på 5. og 8. trinn gikk svakt ned fra 2022 til 2024, før det var en svak oppgang i 2025. For eksempel var det på 8. trinn en nedgang i andelen elever på det laveste mestringsnivået (mestringsnivå 1 av 5) fra



Figur 5.3 Resultater matematikk TIMSS og PISA

Kilde: Utdanningsdirektoratet (egen bestilling til utvalget)

Boks 5.3 Hvordan måles kompetanse i matematikk?

PISA-undersøkelsen måler elevenes evne til å resonnerer matematisk og å formulere, bruke og tolke matematikk for å løse problemer i mange forskjellige kontekster fra virkeligheten. Dette inkluderer begreper, prosedyrer, fakta og verktøy for å beskrive, forklare og forutsi fenomener. TIMSS måler elevenes evne til å bruke kunnskaper og ferdigheter i forskjellige situasjoner, evnen til å resonnerer, argumentere, se sammenhenger, trekke slutninger og sammenfatte. I TIMSS-undersøkelsen består konstruktet av de spesifikke områdene tall, geometri og statistikk, samt algebra på ungdomstrinnet.

Kilde: Pettersen et al., 2024; Kaarstein et al., 2025

14,4 til 12,9 prosent (Utdanningsdirektoratet, 2025g, 2025h).

SSB har korrigert tallene for de tidligere nasjonale prøvene for perioden 2014–2021. Disse viser en tydelig nedgang i elevenes resultater i regning både på 5. trinn og 8. trinn, fra 2018 og fram til endringen i prøvene ble innført i 2022 (Steffensen, 2025).

5.1.3 Svakere resultater i naturfag

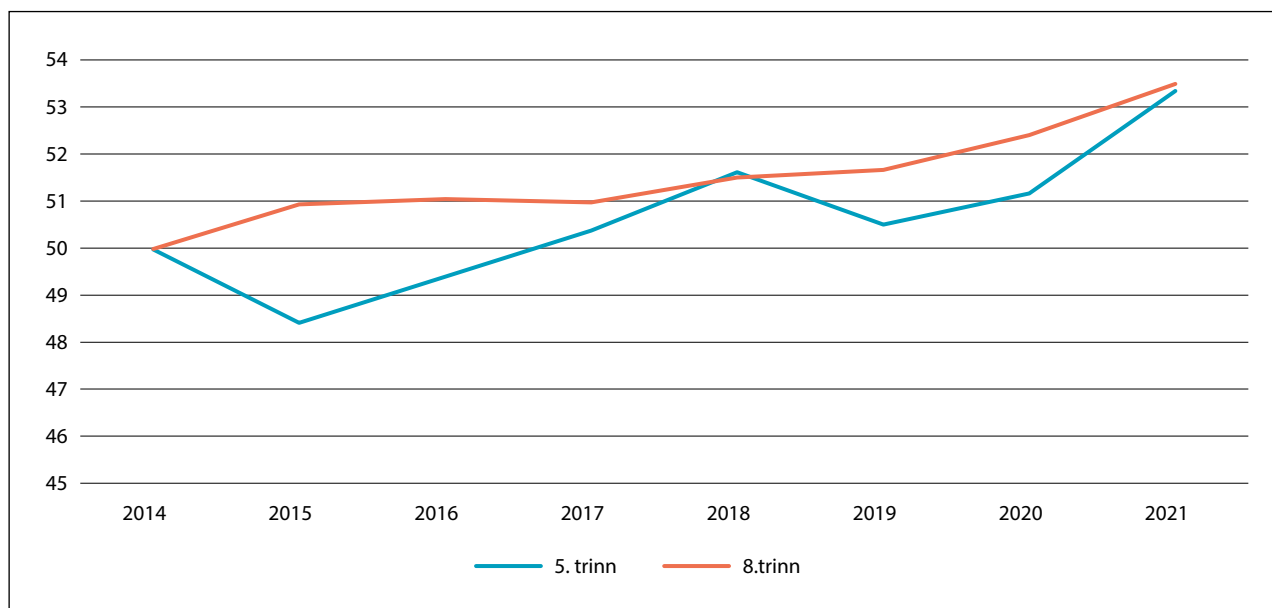
Resultatene for naturfag viser samme utvikling som matematikk på TIMSS og PISA. PISA viser en tydelig nedgang i resultatene i naturfag fra 2018 til 2022, selv om nedgangen er mindre enn for matematikk. Fra 2018 til 2022 økte andelen norske elever som presterte på det laveste nivået fra 21 til 28 prosent (Jensen et al., 2023).

TIMSS 2023 viser en liten tilbakegang i naturfag på 5. trinn, og tilbakegangen gjelder i hovedsak innenfor temaet biologi. På 9. trinn er det ingen signifikante endringer i naturfag fra 2019 til 2023. Sammenliknet med andre land i TIMSS ligger norske elever på et middels høyt nivå (Kaarstein et al., 2024).

5.1.4 Kunnskap om demokrati går ned

Den internasjonale demokratiundersøkelsen ICCS viste at norske elever skårer lavere på kunnskap om demokrati og medborgerskap i 2022 enn i 2016. Det er flere elever på det laveste kunnskapsnivået og Norge har den største nedgangen av de 15 landene som deltok i ICCS 2022 (Storstad et al., 2023). Norske elever skårer fortsatt over gjennomsnittet i undersøkelsen.

ICCS viser at elevene slutter opp om viktige demokratiske prinsipper. De opplever at rommet for ytringer i skolen er godt, og de har høy mellommenneskelig tillit og høy tillit til institusjoner i samfunnet. Samtidig er det en liten tilbakegang i



Figur 5.4 Resultater på nasjonale prøver i engelsk (Reestimert)

Kilde: Statistisk sentralbyrå (Steffensen, 2025)

oppslutningen om likestilling mellom menn og kvinner. Denne tilbakegangen skyldes at gutter har blitt mer forbeholdne i sin støtte til likestilling mellom kjønn. Støtten til likebehandling av innvandrere og etniske grupper har økt fra 2009 til 2022.

Kunnskapstesten i ICCS består av ulike spørsmål innenfor kategoriene samfunnssystemer og samfunnsinstitusjoner, demokratiske prinsipper, samfunnsengasjement og medborgerskapsroller. Testen måler både elevenes kunnskap om ulike samfunnsforhold og om de kan anvende kunnskapen i ulike problemstillinger og situasjoner. Det handler for eksempel om å vite forskjell mellom Stortinget og regjeringen, eller å vite hvorfor et samfunn har lover og regler.

5.1.5 For mange elever har svake digitale ferdigheter

I den internasjonale studien ICILS 2023, som måler digital kompetanse, presterer norske elever over gjennomsnittet. Det er bare fire land (Sør-Korea, Tsjekkia, Danmark og Taiwan) som presterer høyere enn Norge. Likevel er 40 prosent av de norske elevene på laveste nivå og det har vært en økning i andelen elever på laveste nivå siden ICILS 2013 (Rohatagi et al., 2024).

I undersøkelsen svarer lærerne at de har god kompetanse til å ta i bruk ulike digitale verktøy, finne fram undervisningsressurser på internett og i å vurdere kvaliteten på disse ressursene.

Lærerne rapporterer også at de har god kompetanse i å forberede undervisningstimer der elevene bruker digital teknologi.

ICILS måler digital kompetanse ved at elevene svarer på oppgaver som måler deres ferdigheter i å bruke en datamaskin, beherske ulike programmer, finne og bearbeide informasjon, være kritisk til informasjonen de finner og formidle den på ulike måter.

5.1.6 Bedre ferdigheter i engelsk

Nasjonale prøver viser en bedring av resultatene i engelsk på både 5. og 8. trinn fra 2022 til 2025 (figur 5.4).

SSBs korrigerte beregninger viser også en klar økning i elevenes resultater på nasjonale prøver i engelsk fra 2015 til 2021, både på 5. trinn og 8. trinn (Steffensen, 2025).

5.1.7 Voksne presterer godt i lesing og matematikk sammenliknet med andre land

Voksne i Norge skårer godt på tester i lesing, regning og problemløsning sammenliknet med andre land. Den internasjonale PIAAC-undersøkelsen viser at voksenbefolkningen i Norge har stabilt høye ferdigheter i lesing og gjør det bedre i regning i 2023 sammenliknet med 2012, som var forrige gang undersøkelsen ble gjennomført (Kalcic & Keute, 2024).

20 prosent av de norske voksne som deltok i 2023 har svært gode leseferdigheter, mens snittet for OECD er på 12 prosent. Tilsvarende er 22 prosent svært gode i regning, som er et stykke over snittet i OECD på 14 prosent. Voksenbefolkningen i Norge har også betydelig lavere andeler med svake ferdigheter i både regning og lesing enn snittet for OECD.

I PIAAC deles de voksne inn i fem aldersgrupper. Personer i alderen 20 til 29 år har høyest ferdighetsnivå på alle områdene, mens de yngste (16–19 år) og de eldste (55–65 år) har svakest ferdigheter. Disse mønstrene går igjen i de fleste landene som deltok i undersøkelsen.

Norske voksne skårer høyt i lesing og regning for alle aldersgrupper sammenlignet med andre land i PIAAC, og den yngste gruppen har hatt en positiv utvikling siden 2012.

Det kan være ulike forklaringer på hvorfor resultatene blant de voksne i PIAAC er bedre enn resultatene for elevene i PISA, TIMSS og PIRLS. PIAAC måler ferdighetene på ulike måter og med ulike oppgaver enn de andre internasjonale undersøkelsene (Solheim & Lundetræ, 2016). PIAAC gjennomføres for eksempel i hjemmet med en intervjuer til stede, mens PISA og de andre undersøkelsene foregår i klasserommet. Forskjellene i resultater mellom PIAAC og PISA kan også skyldes at det norske arbeidslivet bidrar til å utvikle ferdigheter over tid, eller at norsk skole legger godt til rette for at elevene lærer og utvikler seg gjennom hele livet. Siden forrige PIAAC-undersøkelse i 2012 har en stadig høyere andel av den norske befolkningen fått høyere utdanning. Høyere utdanning har betydning for skårene i PIAAC-testen. Utvalget finner det bemerkelsesverdig at ikke forholdet mellom resultater i PIAAC på den ene siden og PISA, TIMSS og PIRLS på den andre er undersøkt bedre.

5.1.8 Sosioøkonomiske forskjeller har fått større betydning for læringsresultater

Elevenes sosioøkonomiske bakgrunn har hatt mindre å si for norske elevers resultater på de internasjonale undersøkelse enn for andre land. Det har likevel vært en tendens til at forskjellene mellom elever med høy og lav sosioøkonomisk status har økt siden PISA 2012 (Jensen et al., 2023). Også TIMSS viser at betydningen av sosioøkonomisk bakgrunn økte fra 2011 til 2019 (Kaarstein et al., 2025). PIRLS 2021 viser en klar sammenheng mellom familienes sosioøkonomiske bakgrunn og elevenes leseprestasjoner. I PIRLS 2021 tilsvarte avstanden mellom norske elever

med færrest og flest hjemmeressurser nesten 2 års skolegang (Wagner, 2024).

Foreldrenes forventninger til barnas utdanningsnivå har betydning for leseprestasjoner. Her skiller Norge seg noe fra de andre nordiske landene. Norske foreldre har signifikant lavere forventninger til at barna deres skal oppnå høyeste grad av utdanning sammenliknet med foreldre fra Danmark, Finland og Sverige (Wagner, 2024).

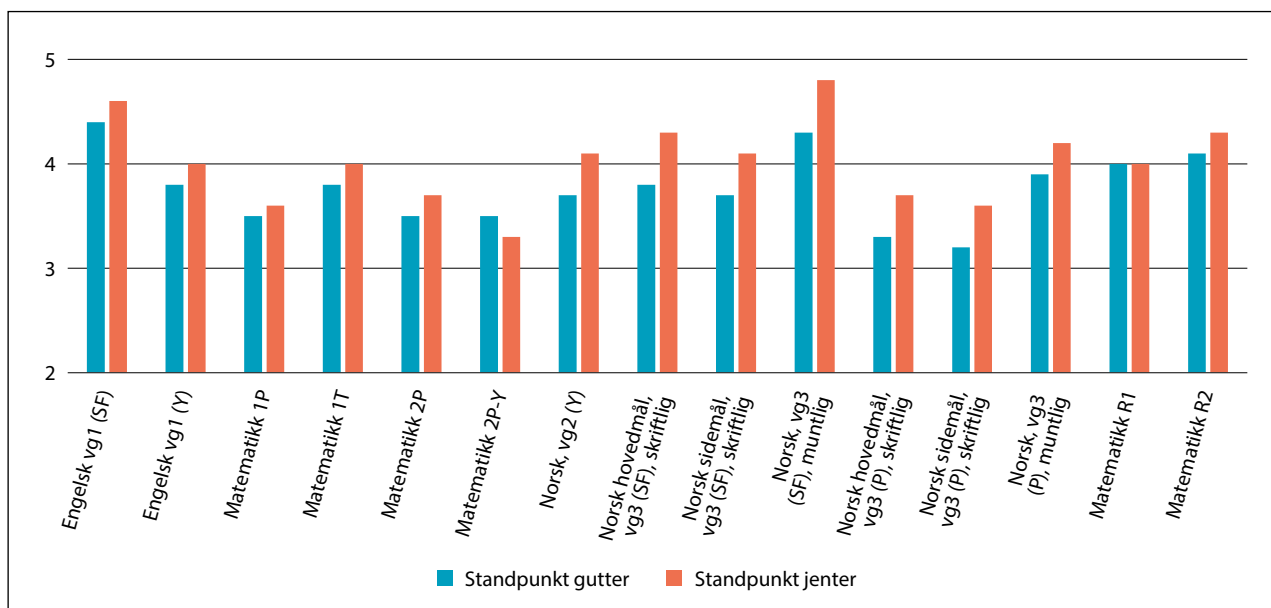
Elever som ofte snakker opplæringspråket hjemme, har signifikant høyere gjennomsnittsskår i lesing enn de elevene som sjeldnere snakker dette språket hjemme (Wagner, 2024). Samtidig forklarer ikke forskjeller mellom skolens språk og hjemmespråk hele forskjellen i leseprestasjoner mellom minoritetselever og majoritetselever. Også forskjeller i familiens sosioøkonomiske bakgrunn har betydning og virker sammen med språkforskjellene (Wagner, 2024). Nasjonalt lesesenter skriver i et innspill til utvalget at det å komme fra minoritetsspråklig hjem og et hjem med lav sosioøkonomisk status utgjør en dobbel utfordring for eleven.

Barn med innvandrerbakgrunn har i gjennomsnitt svakere skolerresultater enn andre elever. I 2022 oppnådde elever som har innvandret i snitt 39 grunnskolepoeng og norskfødte med innvandrerforeldre 42 poeng, mens elever uten innvandrerbakgrunn i snitt hadde 44 grunnskolepoeng. Andelen elever uten grunnskolepoeng har økt betydelig de siste årene både blant elever med og uten innvandrerbakgrunn. Det er en bekymringsfull utvikling med tanke på at denne gruppen vil ha betydelige utfordringer med å gjennomføre videregående opplæring (Kool et al., 2026).

5.1.9 Jenter presterer bedre enn gutter i nesten alle fag

Jentene går ut av grunnskolen med bedre karakterer enn guttene. I 2025 hadde jentene i snitt 3,8 flere grunnskolepoeng enn guttene. Kjønnsforskjellen har blitt mindre siden 2018/19, da det skilte 4,6 poeng mellom jenter og gutter. Jentene har bedre karakterer i alle fag unntatt kroppsøving. Karakterforskjellene er størst i norsk hovedmål. I standpunkt i norsk hovedmål på 10. trinn er gjennomsnittskarakterer for jenter 4,2 og for gutter 3,6. På skriftlig eksamen i norsk hovedmål får jentene i snitt 3,8 og guttene 3,3.

Et gjennomgående mønster er at standpunkt-karakterene for både gutter og jenter i gjennomsnitt ligger høyere enn skriftlige eksamenskarakterer. Standpunkt og eksamen er ulike uttrykk for



Figur 5.5 Standpunkt karakterer for gutter og jenter i utvalgte fag i videregående opplæring (2024/25)¹

¹ (SF) = studieforbereidende utdanningsprogrammer

(Y) = yrkesfaglige utdanningsprogrammer

(P) = påbygging til generell studiekompetanse

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2025d

sluttkompetanse, basert på forskjellige vurderingsgrunnlag (NOU 2023: 1).

Tegn til at gutter gjør det bedre på eksamen og nasjonale prøver enn til standpunkt

Karakterforskjellene mellom gutter og jenter er litt større for standpunkt enn på eksamen i norsk og engelsk, mens i matematikk er forskjellene like store på standpunkt som eksamen.

På nasjonale prøver på 8. trinn skårer jenter bedre enn gutter i lesing, mens gutter skårer betydelig bedre enn jenter i regning. I engelsk er det ingen forskjeller. På 5. trinn skårer gutter litt bedre i engelsk enn jentene, og betydelig bedre i regning. Jentene skårer bedre enn guttene i lesing på 5. trinn. Gutter ser dermed ut til å få relativt sett bedre resultater på nasjonale prøver enn til standpunkt og eksamen på grunnskolen.

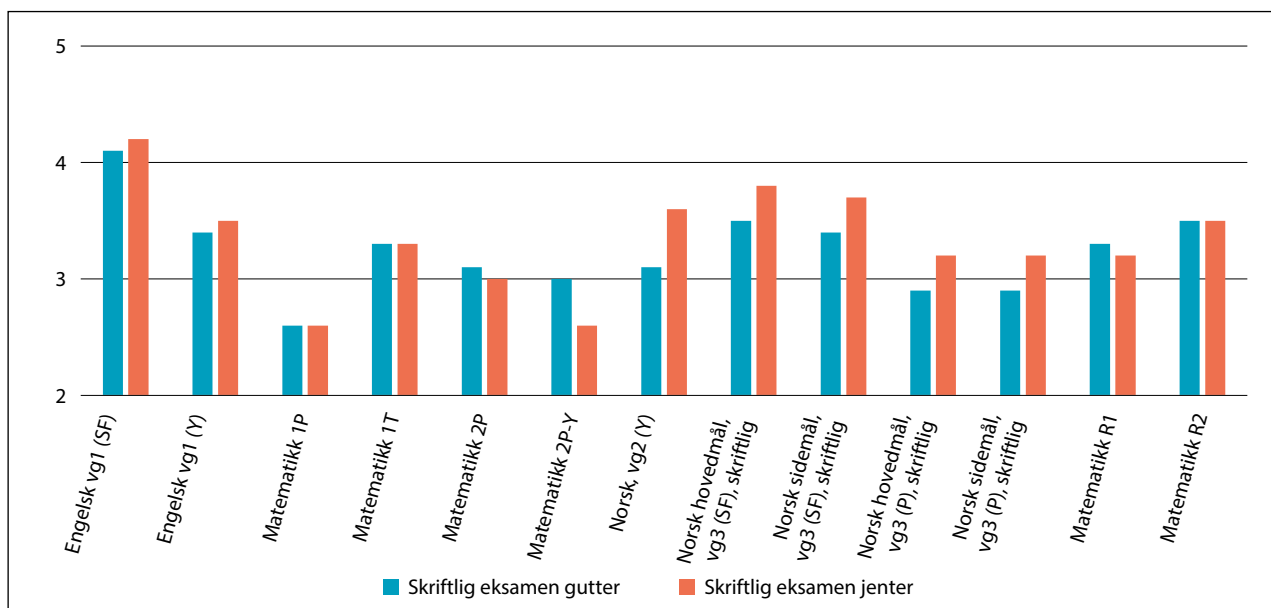
De internasjonale undersøkelsene viser det samme mønsteret som de nasjonale prøvene. Jentene skårer betydelig bedre i lesing i PIRLS og PISA, både i Norge og i de fleste andre land som deltar. Det er små forskjeller i gjennomsnittsresultater mellom gutter og jenter i matematikk i TIMSS, men gutter presterer litt bedre enn jenter på femte trinn. På de andre trinnene er det ingen forskjeller. I PISA 2022 var det, til forskjell fra 2018, ingen forskjeller i gjennom-

snittsresultatene i matematikk mellom gutter og jenter.

Karakterforskjellene mellom gutter og jenter fortsetter på videregående skole

Det er vanskeligere å gi et entydig bilde av karakterforskjeller i videregående fordi det er så mange ulike utdanningsprogrammer og fag. Dessuten er kjønnsfordelingen veldig ulik på mange av utdanningsprogrammene. I norsk hovedmål har jenter et betydelig høyere karaktersnitt både på eksamen og til standpunkt. I matematikk varierer forskjellene. I den mest teoretiske matematikken på vg1, 1T, har jenter en 0,2 bedre gjennomsnittskarakter enn gutter, mens i R1 har gutter og jenter likt karaktersnitt. I sammenligningen må man ta hensyn til at det går flere jenter enn gutter på studieforbereidende, og at gruppen allerede er selektert ved at de har et høyere karaktersnitt enn på yrkesfag. Statistikken viser at i mange fag er det vesentlig mindre forskjeller i gjennomsnittskarakterene mellom gutter og jenter på eksamen enn på standpunkt.

En større kvantitativ studie av standpunkt og eksamensresultater i videregående opplæring bekrefter at forskjellene mellom gutter og jenter er større for standpunkt karakterer enn for skriftlig eksamen. Artikkelen understreker at det ikke betyr at jentene får ufortjent høye standpunktka-



Figur 5.6 Eksamenskarakterer for jenter og gutter i utvalgte fag i videregående opplæring (2024/25)¹

¹ (SF) = studieforberevende utdanningsprogrammer

(Y) = yrkesfaglige utdanningsprogrammer

(P) = påbygging til generell studiekompetanse

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2025d

rakter, men knytter det til forskning som viser at jenter i gjennomsnitt skårer høyere på selvregulering, planmessighet og innsats. Dette er faktorer som er nært knyttet til læring og akademiske prestasjoner (Krumsvik & Johansen, 2026).

5.2 Negativ utvikling i elevenes trivsel og skolemiljø

Elevundersøkelsen viser at de aller fleste elevene trives på skolen. Over 8 av 10 elever på 7. trinn og 10. trinn sier at de «trives godt» eller «svært godt».

Selv om de aller fleste elever trives på skolen, har det de siste ti årene vært en negativ utvikling i resultatene for trivsel og motivasjon i Elevundersøkelsen. Denne utviklingen ble særlig forsterket fra 2020 til 2023. Et positivt tegn er at trivselen har økt fra 2023 til 2025. Det er likevel for tidlig å si at dette er en varig trend. For motivasjon ser vi ikke den samme positive utviklingen (Utdanningsdirektoratet, 2026c).

At elevenes trivsel går ned ser ut til å skyldes at færre elever svarer at de trives svært godt, mens litt flere svarer at de trives godt. Når det gjelder motivasjon skyldes nedgangen blant annet at flere elever svarer negativt på at de gleder seg

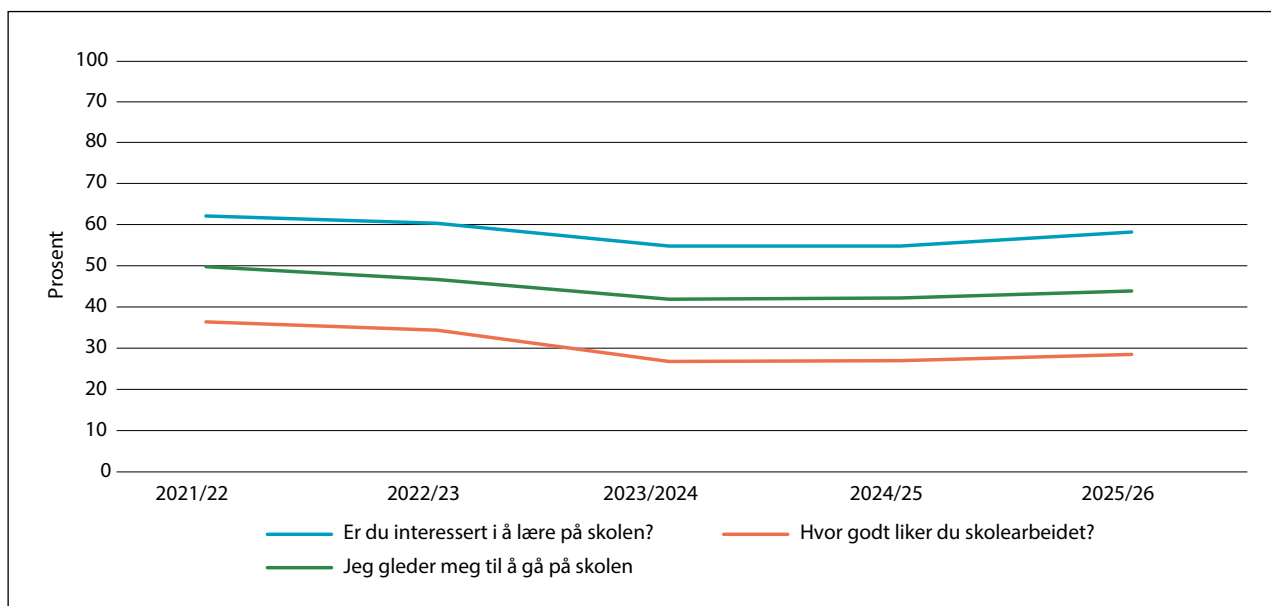
til å gå på skolen, eller at de liker å lære på skolen (Utdanningsdirektoratet, 2025f).

Analysen viser at nedgangen i skoletrivsel og skolemotivasjon gjelder på tvers av kjønn, alder, sosioøkonomisk bakgrunn og geografi. Funnene tyder på at det har vært en generell endring i elevenes opplevelse av skolehverdagen, noe som også gjenspeiles i tilsvarende undersøkelser i andre land (Høydal et al., 2026).

De samme elevene rapporterer at de både trives, kjeder seg og gruer seg til å gå på skolen. Flere elever plasserer seg i midtkategoriene, og forskerne mener utviklingen kan beskrives mer som en forskyvning i graden av trivsel enn en tydelig overgang til mistrivsel (Høydal et al., 2026).

Trenden med at flere unge rapporterer om et mer negativt forhold til skolen bekreftes av Ungdata, som viser en nedgang i trivsel på skolen siden 2010. Flere gruer seg til å gå på skolen, og færre sier de opplever at læreren bryr seg. Det er flere enn før som kjeder seg, og halvparten av ungdommene rapporterer om at de blir stresset av skolearbeidet (Bakken, 2025).

Også de internasjonale undersøkelsene har avdekket lavere trivsel og motivasjon blant norske elever (Jensen et al., 2023; Kaarstein et al., 2024; Storstad et al., 2023).



Figur 5.7 Andel elever på 10. trinn som har svart 4 eller 5 på spørsmålene i indeksen for motivasjon

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2026c

Etter flere år med nedgang i motivasjon blant elevene, viser Elevundersøkelsen en positiv utvikling i 2025. På 10. trinn øker andelen som er motiverte med 3 prosentpoeng og på vg1 øker andelen med 2 prosentpoeng (Utdanningsdirektoratet, 2025).

Økning i mobbetall

Ungdom rapporterer i økende grad at de opplever å bli utsatt for mobbing, vold og trakassering. I Ungdata er mobbetallene for 2025 de høyeste siden målingene startet i 2010. På ungdomstrinnet rapporterer 8 prosent av elevene at de blir utsatt for plaging, trusler og utfrysning fra jevnaldrende på skolen eller fritiden minst hver 14. dag (Bak-

ken, 2025). I Elevundersøkelsen 2025 gikk derimot andelen elever som rapporterer at de har opplevd mobbing tydelig ned sammenliknet med de tre foregående årene, men tallene er fortsatt høye. På 7. trinn svarer 11 prosent av elevene at de har vært utsatt for mobbing (Utdanningsdirektoratet, 2026c).

Det har blitt stilt spørsmål om økningen i mobbetall skyldes at terskelen for å oppfatte noe som mobbing har blitt lavere. En utvidet analyse av Elevundersøkelsen fra 2026 trekker fram flere forhold som indikerer at det ikke er tilfelle. Analysen viser at elevkulturen generelt har blitt tøffere og at denne kulturen påvirker hele skolemiljøet, ikke bare de direkte involverte. Analysene finner lite støtte for at det som omtales som *rapporteringssens-*

Boks 5.4 Elevundersøkelsen

Elevundersøkelsen er en nettbasert spørreundersøkelse der elever fra 5. trinn til vg3 får gi sin mening om forhold som er viktige for læring og trivsel i skolen. Undersøkelsen gir lærere, skoleledere og skoleeiere informasjon om hvordan elevene opplever skolehverdagen, slik at skolen kan følge opp med riktige tiltak. Den er obligatorisk for 7. trinn, 10. trinn og vg1, og frivillig for øvrige trinn fra og med 5. trinn.

Elevundersøkelsen ble gjennomført i perioden 20. oktober til 14. november 2025, og om-

lag 444 000 elever deltok. Svarprosenten for alle trinn var 86 prosent, målt som andelen som fullførte undersøkelsen av de som var invitert. Undersøkelsen inneholder obligatoriske spørsmål om blant annet trivsel, motivasjon, arbeidsforhold og læring, hjem-skole-samarbeid, støtte fra lærer, vurdering for læring, medvirkning, regler på skolen, trygt miljø og rådgiving.

Kilde: Arnevig Samuelsen et al., 2025.

sitivitet, altså terskelen for å rapportere negative erfaringer, er endret (Wendelborg et al., 2026).

Skolefraværet øker

Fravær er et økende problem både i grunnskolen og i videregående skole. Det har vært en økning i skolefraværet de siste årene, og økningen har vært særlig stor etter koronapandemien.

I 2025 hadde elevene på 10. trinn et medianfravær på 9 dager og 8 timer. Det er 3 dager og 3 timer mer enn før pandemien (2018/19). Jentene har typisk én fraværsdag og to fraværstimer mer enn guttene. På videregående har elevene typisk 5 dager og 20 enkelttimer fravær på vitnemålet (medianfravær). Dette er det høyeste timesfraværet siden innføringen av fraværsgrensen i 2015/16 (Arnevig Samuelsen et al., 2025). Fraværet har økt med to dager og 9 timer sammenlignet med skoleåret 2018/19.

En forskningsrapport fra NIFU viser at skoleledere og skoleeiere, særlig på ungdomstrinnet, rapporterer at skolefraværet har økt de siste årene, og at årsakene til fraværet er mer komplekse og alvorlige enn de har vært tidligere. De peker spesielt på individuelle årsaker, som psykisk uhelse, og mindre på skolemiljø og sosiale faktorer (Bergene et al., 2023). Redd Barnas rapport om skolefravær viser også mange historier om elever som opplever skolen som så vanskelig at de ikke klarer å gå der (Redd Barna, 2025).

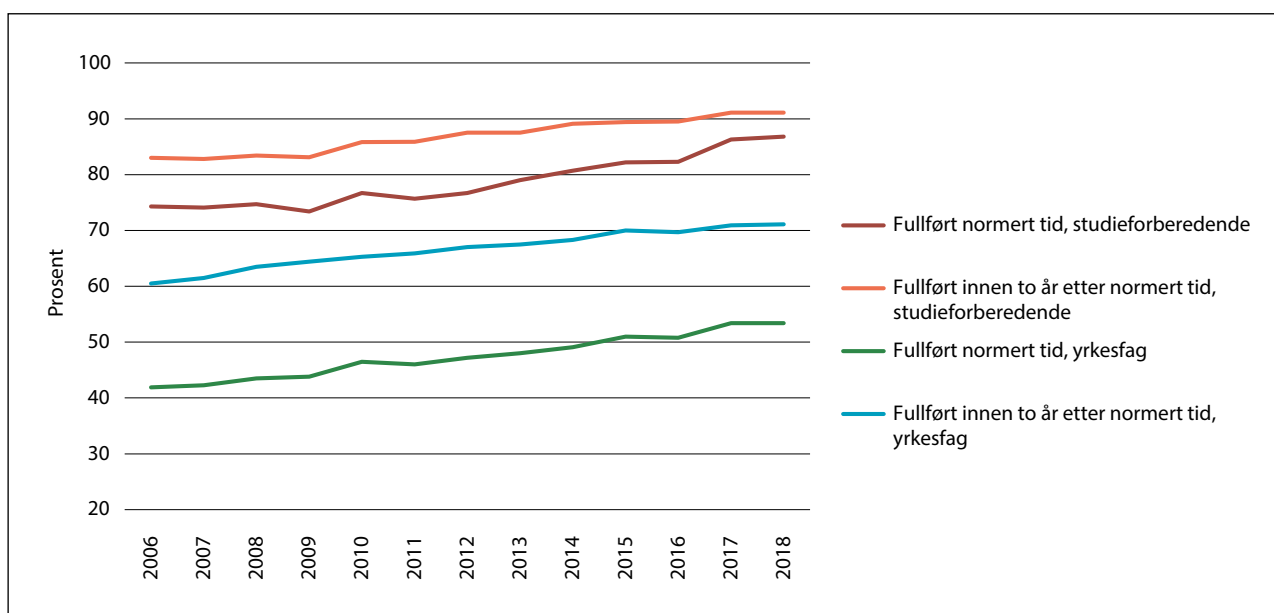
Skolefravær kan ha mange ulike årsaker, og alvorlighetsgraden i sakene varierer (Havik,

2023). Fravær kan få store konsekvenser for elevene både på kort og på lengre sikt, og jo lengre fraværet får utvikle seg, desto vanskeligere kan det være å komme tilbake til en normal skolehverdag. Det er en sammenheng mellom fravær i grunnskolen og fullføring av videregående opplæring, noe som igjen kan ha store konsekvenser for elevenes framtidige helse, inntekt og arbeidsmarkedstilknypning.

5.3 Flere elever fullfører videregående opplæring

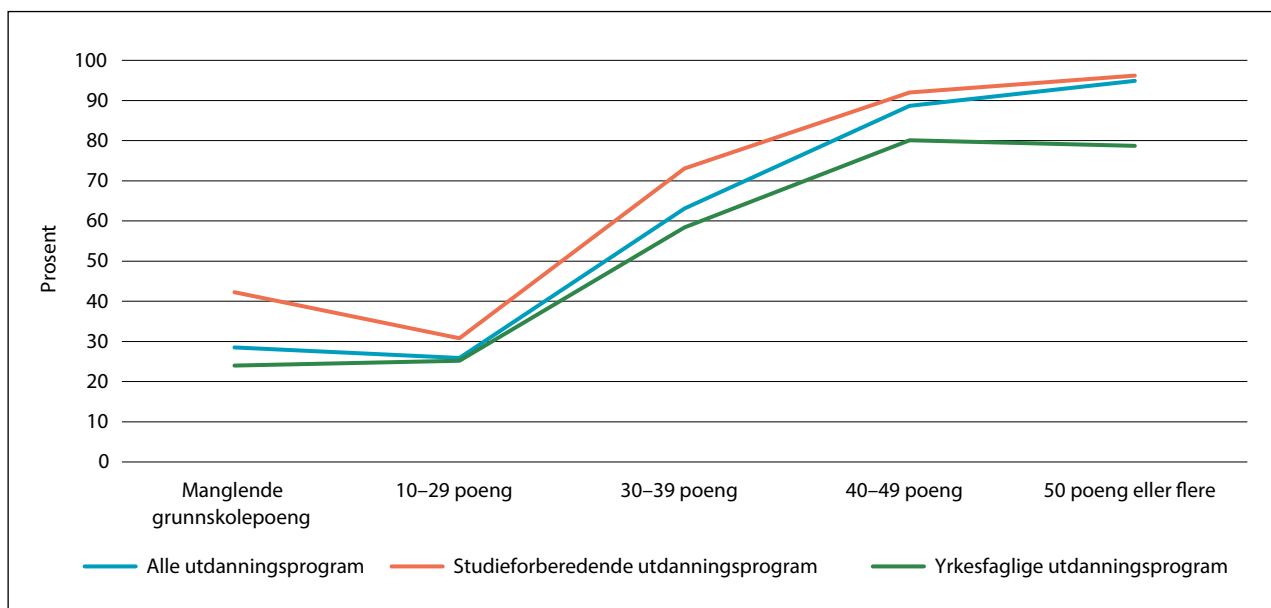
Å fullføre videregående opplæring er viktig for elevenes framtidige studier og arbeidsliv. Videregående opplæring er også en viktig arena for sosialisering og fellesskap, på samme måte som grunnskolen.

82 prosent av elevene fullfører i dag med studie- eller yrkeskompetanse målt to år etter normert tid (2018-kullet). Andelen har økt med nærmere 10 prosentpoeng de siste 10 årene. Fullføringsgraden er betydelig større på studieforberedende utdanningsprogrammer (91 prosent) enn på yrkesfaglige utdanningsprogrammer (71 prosent). Forskjellen mellom yrkesfag og studieforberedende er enda større når man kun ser på fullføring på normert tid. Samtidig øker andelen som fullfører yrkesfaglige utdanningsprogram med nesten 18 prosentpoeng når man måler to år etter normert tid. På studieforberedende er forskjellen bare 4 prosent.



Figur 5.8 Fullføring av videregående opplæring etter når eleven begynte i vg1

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2026a



Figur 5.9 Andel elever som fullfører innen 5–6 år, 2018-kullet

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2026a

Karakterer fra grunnskolen predikerer hvordan elevene lykkes i videregående opplæring

Det er en klar sammenheng mellom karakternivået fra grunnskolen og sannsynligheten for å fullføre og bestå videregående opplæring. 26 prosent av elevene med under 30 grunnskolepoeng har status som ikke fullført 5–6 år etter at de begynte i videregående opplæring. For de som mangler grunnskolepoeng er andelen 29 prosent. Statistikken viser også at den store forskjellen i fullføringsandelen mellom yrkesfag og studieforberedende delvis kan forklares av at yrkesfaglevener i gjennomsnitt har dårligere karakterer fra grunnskolen.

Fra 2018 til 2025 har andelen elever som mangler grunnskolepoeng økt fra 5,5 prosent til 8,8 prosent. I 2025 gikk nesten 8 000 elever ut av grunnskolen med manglende grunnskolepoeng eller under 25 grunnskolepoeng. Det er mer enn 3 000 flere enn i 2018. Siden gruppen med manglende grunnskolepoeng vokser, vil gjennomføringstallene trolig gå ned i årene som kommer. Elever med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i gruppen som mangler grunnskolepoeng, men over halvparten er elever uten innvandrerbakgrunn.

Det er store forskjeller mellom utdanningsprogrammene når det gjelder andelen som starter i videregående opplæring uten grunnskolepoeng, fra 1 prosent på idrettsfag til 18 prosent på restaurant og matfag (Pedersen et al., 2025).

5.4 Hvorfor har læringsresultatene gått ned?

Utvalget mener den negative utviklingen må ses i lys av flere av utviklingstrekkene vi har beskrevet. I kapittel 4 har vi blant annet pekt på hvordan skolen må håndtere skadevirkningene av sosiale medier og internett på elevenes konsentrasjon, utholdenhet og kognitive funksjoner.

I kapittel 4 har vi også beskrevet hvordan flere unge sliter med psykisk helse og andre utfordringer som kan påvirke læring og læringsresultater. Økt innvandring har gitt et større språklig og kulturelt mangfold. Som vist tidligere i kapittelet har barn med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt svakere skolerresultater enn andre elever. Elevenes sosioøkonomiske bakgrunn har stor betydning for læringsresultater, og vi ser at det er en tendens til at elevenes bakgrunn får stadig mer å si for resultatene.

I kapittel 8 beskriver vi hvordan skolen har vært utsatt for flere reformbølger, men det er lite som tyder på at de siste tiårenes reformer har gitt bedre læringsresultater. Skolen er kompleks, og har behov for forutsigbarhet og stabilitet for å utvikle kvalitet. Forsøk på å endre skolen utenfra gjennom politisk detaljstyring som ikke tar hensyn til kompleksiteten, vil sjelden lykkes. Endringer i skolen må også få tid til å virke. Ikke minst må skoleledere, lærere og ansatte som utøver kjernevirksomheten i skolen ha stor grad av handlingsrom og fullmakter.

Det er viktig å understreke at vi i dette kapitlet har trukket fram fag og ferdigheter der det finnes data som kan si noe om utvikling over tid. Det er en rekke fag og ferdigheter i skolen som ikke måles på en slik måte at vi kan si noe sikkert om utvikling. Utvalgets beskrivelser i dette kapitlet viser derfor bare en begrenset del av skolens brede oppdrag. Samtidig har vi ikke grunnlag for å mene at utviklingen i skolens øvrige oppdrag er vesentlig bedre, blant annet fordi mange uttrykker bekymring for at dannelsoppdraget fortrenses når de målbare læringsresultatene går ned.

Vi har lagt vekt på utviklingen i leseferdigheter. Både fordi nedgangen i leseresultater gir grunn til bekymring i seg selv, men også fordi lesing er en viktig ferdighet for å lære i andre fag.

Det er et viktig poeng at resultatene på de internasjonale undersøkelsene har gått ned i mange land de siste årene, ikke bare i Norge. I PISA falt OECD-snittet med om lag 15 poeng fra 2018 til 2022 som er det største fallet siden undersøkelsene startet i 2000.¹ Dette indikerer at nedgangen i Norge er del av en internasjonal trend.

5.4.1 Økt bruk av digital teknologi er negativt for konsentrasjon

Utvalget vil trekke fram hvordan økende digitalisering av samfunnet og skolen er en av årsakene til fallende læringsresultater. I beskrivelsen av teknologiske utviklingstrekk viser vi hvordan digitalisering utfordrer elevenes læring på flere måter. Læring krever konsentrasjon, oppmerksomhet og utholdenhet, egenskaper som utfordres av barn og unges digitale verden og bruk av sosiale medier.

Digitale plattformer spiller en stadig større rolle i barn og unges hverdag. Selv om mange foreldre forsøker å begrense bruken, er tilgangen til digital teknologi høy.

87 prosent av ni- og tiåringer har egen mobil. Det er høyt, men likevel en liten nedgang fra 2024. Samtidig er det god tilgang til nettbrett og PC på skolen. 51 prosent av ni- og tiåringer og 74 prosent av elleve- og tolvåringer bruker sosiale medier, til tross for aldersgrensen på 13 år. Nesten alle er på sosiale medier fra de er 13–14 år (Medietilsynet, 2026).

Aktivitetsdata om ungdoms mediebruk viser at mange på aktive dager ser mellom 200 og 400 videoer på TikTok. På Snapchat varierer videokonsumet, men for enkelte er det på nivå med Tik-

Tok. Samtidig framhever ungdommene selv at bruken trolig er enda høyere, og peker på at korte videoer og endeløs scrolling driver opp bruken (Medietilsynet, 2026).

Både aktivitetsdata fra sosiale medier og funn fra kvalitative intervjuer tyder på at designgrep som korte videoformater, endeløs scrolling, høy tilgjengelighet, varsler og «streaks» bidrar til overforbruk. Ungdommene beskriver selv hvordan disse funksjonene gjør det vanskelig å begrense bruken. Som beskrevet i kapittel 4, kan dette øke risikoen for skadevirkninger, som søvnmangel og opplevelse av avhengighet.

Omtrent halvparten har egen datamaskin hjemme, eget nettbrett, egen tv og/eller en egen spillkonsoll som er koblet til tv. Andelen elever som har fått en egen digital enhet på skolen har økt kraftig i perioden 2016 til 2021 (Knudsen et al., 2024). Tall fra PISA 2022 viser at Norge er et av landene hvor elevene har høyest bruk av digitale ressurser i skolen. Norske 15-åringer rapporterer at de bruker 3,1 timer per dag på digitale ressurser i læringsaktiviteter på skolen. Gjennomsnittet for OECD var tilsvarende 2,0 timer per dag (Utdanningsdirektoratet, 2024a).

I PISA 2022 svarte omtrent 30 prosent av elevene at de blir distrauert av egen bruk av digitale ressurser i matematikktimene (Jensen et al., 2023). En av fire blir distrauert av andres bruk. Selv om funnene ikke skiller seg ut fra de andre nordiske landene, er det bekymringsverdig at det som skal være et læringsverktøy ender opp med å forstyrre elevenes konsentrasjon.

Økt digitalisering kan også utfordre undervisningen på andre måter. Digitale matematikkverktøy som for eksempel GeoGebra og CAS (Computer Algebra System) brukes i matematikkundervisningen for å visualisere og konkretisere ulike matematiske områder, som algebra, statistikk eller geometri. Forskningen trekker fram at bruken av disse verktøyene kan berike det matematiske læringsmiljøet, bidra til økt forståelse og gjøre abstrakte matematiske begreper mer konkrete og håndgripelige (Forsström et al., 2025). Utfordringen er hvis elevene bruker verktøyene før de har utviklet de grunnleggende ferdighetene i matematikk. Forskningen understreker betydningen av å bruke mer konvensjonelle tilnærminger som penn og papir og klasseromsdiskusjoner (Ose Askvik et al., 2020; van der Meer & van der Weel, 2017; Van der Weel & Van der Meer, 2024). Å starte analogt hjelper elever med å utvikle nødvendige grunnleggende ferdigheter i matematikk (Forsström, et al., 2025). Det vil for eksempel være lite hensiktsmessig å analysere funksjoner i

¹ <https://www.oecd.org/en/data/dashboards/pisa-education-and-skills/performance-trends.html>

GeoGebra dersom elevene ikke har lært sammenhengen mellom funksjonsuttrykk, tabell og graf fra før. En annet eksempel er når verktøyet CAS skjuler den matematiske prosessen, noe som gjør det vanskelig for elevene å forstå sammenhengene som ligger bak, for eksempel i såkalt «computer algebra» (Drijvers, 2000).

Nedgangen i matematikkferdighetene som dokumenteres gjennom PISA og TIMSS gjenspeiles i høyere utdanning. I møte med utvalget forteller Institutt for matematiske fag ved NTNU om et dramatisk fall i kunnskaper hos studenter i sivilingeniørstudiet. Det kommer til uttrykk gjennom feil man tidligere ikke har sett studenter begå, og i form av manglende strategier for å håndtere sammensatte oppgaver. Instituttet peker på bruk av CAS og annen avansert programvare som en del av forklaringen, fordi det er sterke indikasjoner på at studentene overlater selve problemløsingen til avansert programvare. Da er de dårlig rustet når de skal løse matematiske oppgaver som krever at de forstår den problemløsingen de tidligere har overlatt til programvare. I matematikkfaget er det bred konsensus om at det å løse oppgaver er en avgjørende del av det å tilegne seg forståelse.

Erfaringene fra matematikk kan gi et frempek på konsekvenser av utstrakt og ukritisk bruk av generativ KI i andre fag. Mekanismen er den samme. Elever og studenter overlater til avansert programvare å løse oppgaver og går dermed glipp av læringen. For eksempel gikk karakterene i innføringsemner i programmering ved NTNU dramatisk ned etter at ulike språkmodeller ble gjort tilgjengelig (Adressa, 2026). Utvalget om kunstig intelligens i høyere utdanning vurderer samtidig utfordringene som større for tekstbaserte fag enn for beregningsorienterte fag.² Fellesskoleutvalget ser det som sannsynlig at erfaringene innen matematikk vil ha gyldighet for de fleste studier i høyere utdanning, og dermed også for de fleste fagene i skolen. Her viser vi ellers til gjennomgangen av utfordringer med generativ KI i kapittel 4.

5.4.2 Årsaker til negativ utvikling i leseresultater

Leseforskningen peker på sammensatte årsaker til at leseforståelsen blant norske elever går ned. Noen av årsaksforklaringene er knyttet til at elevene leser mindre på skolen og hjemme, og at lesegledden har gått ned. Andre forklaringer peker i større grad tilbake på utviklingstrekk, spesielt innen teknologi og digitalisering.

Digitale medier og skjermbruk bidrar til å svekke leseforståelsen

Under utviklingstrekkene har vi beskrevet hvordan oppmerksomhetsøkonomi og sosiale medier har bidratt til å svekke konsentrasjon og selvregulering. Også leseforskningen trekker fram digitalisering som en viktig årsak til nedgangen i leseferdigheter (Wolf, 2019; Støyva, 2026; Mangel, 2010; Baron, 2016; Baron, 2021). Det er trolig flere og sammensatte mekanismer i spill. Tid brukt på digitale flater har konsekvenser for konsentrasjon og oppmerksomhet. Noen teksttyper forstås bedre når de leses på papir enn på skjerm, og tid brukt på digitale flater kan fortrenge tid brukt på andre aktiviteter som er sentrale for å utvikle god leseforståelse.

Digital teknologi eksponerer hjernen for audiovisuelle stimuli som en statisk tekst ikke kan konkurrere med. Det ser ut til å få konsekvenser for vår evne til å konsentrere oss om «kjedelige» stimuli, som en tekst på papir. Hjernen er plastisk og spesielt i barndommen kan teknologibruk endre nervebaner slik at strukturer i hjernen, for eksempel for lesing av papirbøker, endres (Baron, 2016; Greenfield, 2004; Mangel, 2010; Wolf, 2016).

Det som omtales som dyp lesing er særlig truet av digitale medier og scrolling på skjerm. Dyp lesing er produkt av språklige, kognitive og følelsesmessige prosesser i hjernens nettverk. Dette er nettverk som vi gradvis utvikler når vi leser. Skumming og multitasking svekker konsentrasjonen og dermed også evnen til refleksjon og til å forstå komplekse tekster. Den digitale lesingen gjør at vi mister kognitiv utholdenhet og evnen til å bygge kunnskapslagre i hjernen. Leseforskeren Maryanne Wolf, med spesialisering innen nevrovitenskap, er også bekymret for at svekkede leseferdigheter vil redusere barns evne til å utvikle empati, kritisk tenking og kreativitet gjennom lesing (Wolf, 2019).

Flere metaanalyser konkluderer med at lesing på papir gir bedre leseforståelse av lengre og mer komplekse tekster sammenlignet med å lese på skjerm (Liao et al., 2024; Skjermbruketutvalget, 2023b). Det er noen variasjoner mellom ulike teksttyper, for eksempel er forskjellen i leseforståelse sterkere for informasjonstunge tekster enn for narrative tekster. For lesing av kortere tekster som får plass på en skjermsside er det ingen forskjell i leseforståelse mellom papir og skjerm. For lengre tekster og informasjonstekster finner forskerne en tydelig «screen-inferiority effect», altså at leseforståelsen er lavere når tekst leses på

² I et eget møte med fellesskoleutvalget 16. april 2026

skjerm enn på papir. Selve utformingen av digitale tekster har også betydning. Lesing av lengre tekster som krever kontinuerlig scrolling mellom ulike tekstdele er mer kognitivt krevende enn å trykke seg gjennom hele sider (paging) (Baron, 2021; Liao et al., 2024; Skjermbrukutvalget, 2023b).

Forskere peker på mange ulike årsaker til at leseforståelsen er dårligere ved lesing på skjerm enn på papir. Å lese en papirbok involverer mange ulike sanser, for eksempel hvordan boken føles å holde og hvordan papiret lukter. Disse taktile elementene er en hjelp til leseren, den gir signaler om fremdrift og struktur som hjelper leseren å bygge en mer presis modell av teksten (Baron, 2021; Liao et al., 2024).

Lesesenteret legger vekt på at gode digitale leseferdigheter ikke oppnås ved å lese digitalt, men ved mengdelesing av tekster på papir. Påstanden underbygges med meta-analyser, som viser at det er en sterkere sammenheng mellom leseferdighet og fritidslesing av trykte tekster enn fritidslesing av digitale tekster (Altamura et al., 2025; Mol & Bus, 2011). Studier viser også at elever og studenter foretrekker å lese på papir når de kan velge (Mangen & Baron, 2025). Elever og studenter trekker særlig fram leseforståelse og konsentrasjon som begrunnelse for å velge papir fremfor tekst.

Elevene leser kortere tekster og har mindre utholdenhet

Å lese lengre tekster er særlig viktig for å trene hukommelsen, utvikle ordforråd og ferdigheter som refleksjon og kritisk tenkning, og evnen til å lese mellom linjene og trekke det viktigste ut av en tekst (Skjermbrukutvalget, 2023a). Forskning viser at det er sammenheng mellom å lese lange tekster på fritida og leseferdigheter (Jensen & Narvhus, 2019).

PISA viser at norske elever i mindre grad leser lange tekster (på skolen) enn det elever i de andre nordiske landene gjør. I Norge svarte 43 prosent av femtenåringene at den lengste teksten de har måttet lese på skolen var under ti sider. Mindre enn en tredjedel av de norske elevene svarer at de har måttet lese en tekst på mer enn 100 sider. I Finland og Danmark er andelen 80 prosent. Et påfallende funn er at norske elever i relativt liten grad opplever at lærerne engasjerer dem i arbeid med tekst, og at de sjeldnere fordyper seg i lange tekster (Frønes & Jensen, 2020). Samtidig viser en dybdestudie at elevene møter et begrenset repertoar av skjønnlitteratur, og at nesten alle

tekstutdrag de leser er hentet fra elevenes lærebøker. De gangene elever leser hele romaner, gjør de det når de leser for seg selv, i selvvalgte bøker. I dybdestudien ble det ikke observert at klasser leste hele romaner sammen og diskuterte dem (Blikstad-Balas & Lodding, 2020).

Nasjonalt lesesenter har i innspill til utvalget vist til at deres klasseromsobservasjoner og intervjuer med elever og lærere på mellomtrinnet tyder på at elevene leser mindre og møter få utfordringer i tekstene de leser på skolen. Lesesenteret peker på at nye læreverk legger til rette for at elevene kan få tilgang til tekst på mange andre måter enn gjennom lesing. De lytter til opplest tekst, også i tiden som er satt av til stillelesing. Lesesenteret peker også på at lærere leser tekstene i lærebøkene høyt, og formidler og forenkler innholdet, ofte med et ønske om at alle elevene skal få tilgang til teksten (Aasen, 2024). Dette støttes også av andre studier (se f.eks. Blikstad-Balas & Lodding, 2020).

Norske elever leser mindre og har mindre positive holdninger til lesing

Flere studier tyder på at norske elever leser mindre enn før. Norske 10-åringer rapporterer om lavest leseglede av alle de 65 deltakerlandene i PIRLS 2021. Bare 13 prosent av de norske tiåringene svarer at de liker veldig godt å lese, mens snittet internasjonalt er 42 prosent.

Også blant 15-åringene ser vi at norske elevers holdninger til lesing var blant de minst positive i OECD, og i PISA 2018 var det bare elevene i Nederland som var mindre engasjerte i lesing enn de norske elevene (Frønes & Jensen, 2020).

Det er en klar sammenheng mellom lesevaner i fritiden og gode prestasjoner i lesing i både PIRLS og PISA (Frønes & Jensen, 2020; Wagner et al., 2023). De elevene som leser mye, utvikler gode leseferdigheter, og elever som har gode leseferdigheter leser mer. Flere studier tyder på at den sterkeste årsakssammenhengen, spesielt i tidlige faser av leseutviklingen, går fra leseferdighet til leseglede og lesemengde (Torppa et al., 2019). I PISA forklarte interesse for lesing, type lesestoff og lesemengde på fritiden mest av variasjonen i leseferdigheter mellom OECD-landene (Frønes & Jensen, 2020).

Det er flere årsaker til at elevenes lesing på fritiden er spesielt viktig for utvikling av leseferdigheter. Fritidslesing skjer ofte i lange uavbrutte perioder. Når elevene selv velger hva de vil lese, øker engasjementet og utholdenheten. Lesing i fritiden har tradisjonelt også gitt tilgang til et bredere spek-

ter av tekster fra bøker, tegneserier, tidsskrift og aviser. Skolelesing er i større grad styrt av læringsmål og tekstene er ofte hentet fra lærebøker. Tiden brukt på lesing på skolen er ofte mer fragmentert og blir oftere avbrutt av andre aktiviteter.

PISA 2018 viser store kjønnsforskjeller i lesevaner. Flere elever enn før, og særlig gutter, forteller at de ikke bruker tid på å lese skjønnlitteratur og sakprosa i bøker eller blader i fritiden. Dette er lesestoff som blant mye annet er egnet til å oppøve elevenes utholdenhet og konsentrasjonsevne (Frønes & Jensen, 2020).

PIRLS viser også at norske foreldre har mindre positive holdninger til å lese enn det de hadde i 2016 (Wagner, 2024). Foreldrenes lesevaner og lesevaner i hjemmet kan påvirke barnas motivasjon for lesing og leseferdigheter (Mullis et al., 2023). Data fra PIRLS viser også at foreldres leseglede kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller (Wagner, 2024).

Foreldre leser mindre for barna sine

Høytlesing spiller en sentral rolle i barns tidlige leseutvikling fordi den gir en språklig stimulering, som er rikere og mer variert enn vanlige samtaler. Høytlesing gir også barn trening i å følge sammenhenger, bearbeide informasjon og konsentrere seg. Dette er alle faktorer som har stor betydning for senere leseferdighet. Barns leseutvikling begynner dermed før de begynner å lese selv.

Tall fra bokhandlerforeningen viser at færre foreldre leser for egne barn. I 2017 svarte 93 prosent av foreldre med barn under ti år at de leste høyt for barna sine. I 2023 var tallet 75 prosent (Bokhandlerforeningen, 2024).

I en undersøkelse gjennomført i et representativt utvalg av norske familier med barn mellom tre og seks år oppga en av tre at de ikke leste for barnet sitt i løpet av en vanlig uke (Stangeland et al., 2024). Familiene som hadde faste rutiner for lesing hjemme, leste mer for barna sine enn de som ikke hadde faste rutiner.

5.4.3 Dårligere leseferdigheter påvirker resultatene i andre fag og ferdigheter

Svake leseferdigheter kan være en medvirkende årsak til fallende læringsresultater i andre fag og ferdigheter. Lesing er et viktig redskap for å kunne lære og er en del av kompetansen elevene skal utvikle i de ulike fagene. Lesing er for eksempel sentralt for danning, demokratiforståelse og kritisk tenkning.

Forskning viser en sterk og konsistent sammenheng mellom leseferdigheter og prestasjoner i andre fag enn norskfaget, særlig matematikk og naturfag. Store internasjonale studier som for eksempel PISA, dokumenterer at lesekompetanse forklarer en betydelig del av variasjonen i elevers faglige resultater (Karacaoğlu & Kasap, 2023). Gode leseferdigheter er også assosiert med fullføring av videregående opplæring, arbeidsmarkeds-tilknytning og inntektsnivå senere i livet. Effekten av leseferdigheter skyldes flere forhold. Elever som leser flytende og forstår tekster godt, bruker mindre mental kapasitet på avkodning og kan i større grad konsentrere seg om innhold og forståelse. I tillegg bidrar lesing til utvikling av ordforråd, begrepsforståelse, kritisk tenkning og evne til å trekke slutninger. Dette er alle ferdigheter som er sentrale i både utdanning og arbeidsliv (Duff et al., 2015; Lesnick, 2010; Lundetræ et al., 2010; Meehan et al., 2023).

Effekten av leseferdigheter på læring i andre fag er hovedsakelig indirekte. Den går særlig gjennom økt vokabular og begrepsforståelse, bedre tekstforståelse av faglige tekster og oppgaver, samt oppbygging av bakgrunnskunnskap. I tillegg bidrar lesing til utvikling av kognitive strategier som er viktige på tvers av fag.

5.4.4 Mindre motivasjon og mer negativt forhold til matematikk

Lavere motivasjon har blitt trukket fram som en forklaring på de dårlige resultatene i matematikk. Resultatene fra TIMSS viser en tydelig nedgang i norske elevers motivasjon for matematikk, og at norske elevers interesse for matematikk er lav (Kaarstein et al., 2024). 42 prosent av elevene har høy selvtillit i matematikk og ser nytteverdien for videre utdanning, arbeid og dagligliv (Kaarstein et al., 2025). Forskning viser en klar tendens til at elever som er motiverte for å lære matematikk, presterer bedre (Schukajlow et al., 2023). Sammenhengen mellom motivasjon og prestasjon bekreftes av PISA, som viser at elever som presterer på lavt nivå har mindre motivasjon enn elever som presterer på høyere nivå (Pettersen et al., 2024).

Det er en tydelig sammenheng mellom negative følelser for matematikk og prestasjoner, og effekten går begge veier (Schukajlow et al., 2023). Dårlige prestasjoner i matematikk fører til negative følelser, mens mer negative følelser for matematikk gir dårligere prestasjoner. PISA 2022 viser en økning i negative følelser for matematikk hos de norske elevene. Omtrent en tredjedel av ele-

vene blir veldig nervøse når de arbeider med matematikk, og to tredeler av elevene er redde for å få dårligere karakterer i matematikk. De norske elevene har omtrent samme grad av negative følelser for matematikk som gjennomsnittet for OECD-landene, men de har høyest grad av disse følelsene i Norden (Jensen et al., 2023).

PISA-undersøkelsen viser også en tydelig sammenheng mellom utholdenhet og prestasjoner. Elever med lave prestasjoner rapporterer om lavere utholdenhet enn elever med høyere prestasjoner. TIMSS viser en tilsvarende sammenheng mellom innsats og prestasjoner. De norske elevene som viser størst innsats på prøven er også de med høyest prestasjoner (Kaarstein et al., 2025).

5.4.5 Pandemi og stengte skoler

Selv om den negative utviklingen i trivsel og læringsresultater startet før pandemien, peker flere analyser på at pandemien og skolestengning er en mulig medvirkende faktor til nedgangen i resultater.

En analyse og kunnskapsoppsummering av pandemiens langtidseffekter konkluderer i hovedsak med at effektene av pandemien på befolkningsnivå er moderate (Ljunggren et al., 2026). Lærerne uttrykker blant annet bekymring for at elevenes tilknytning til skolen ble svakere, spesielt for elever som hadde svake forutsetninger også før pandemien. Elevene beskrives som mindre motiverte, mindre utholdende og med svekkede grunnleggende ferdigheter. Rapporten peker også på at det fortsatt er tidlig å måle varige effekter av pandemien, ettersom mange av elevene som gikk på ungdomsskolen under pandemien fortsatt er i videregående opplæring. En generell bekymring er at pandemien kan ha konsekvenser som ikke viser seg umiddelbart i resultatene, men som kan ha bidratt til økte forskjeller, svekket motivasjon eller lavere tilknytning til skolen, noe som igjen kan ha betydning for elevenes videre skoleløp og framtid (Ljunggren et al., 2026).

En annen norsk rapport trekker fram utfordringer med å undervise på digital hjemmeskole, og viser til et læringstap særlig i matematikk og lesing (Caspersen et al., 2024). Den trekker fram at matematikkfaget var særlig sårbart på grunn av mangelen på gode rammer og tilgang på lærerveiledning. Det ser ut til at sårbare elevgrupper ble særlig negativt påvirket av nedstengingen, og at dette forsterket eksisterende forskjeller som følge av elevenes hjemmebakgrunn.

Matematikksenteret har i innspill til utvalget vurdert at man bør være forsiktige med å tilskrive pandemien for stor betydning, særlig med tanke på at nedgangen i matematikkprestasjoner i PISA 2022 var større for norske elever enn i øvrige OECD-land.

Norske skoler var stengt en kortere periode sammenlignet med de fleste andre land (OECD, 2022). I tillegg hadde norske elever god tilgang på digitale enheter, og kunne ha digital hjemmeundervisning. Det er derfor uklart hvor stor del av tilbakegangen som kan skyldes pandemien, og hva som skyldes andre faktorer som delvis har sammenfalt i tid.

PIRLS 2021 ble gjennomført midt under pandemien. En studie som kobler skolenedstengninger i 29 land med elevenes resultater i PIRLS, finner en tydelig sammenheng mellom nedgang i prestasjoner og stengte skoler. Studien viser også at omfanget av nedgangen øker med antall dager skolene var stengt. For Norge antyder analysene at om lag 12 poeng av nedgangen i elevenes leseferdigheter kan tilskrives pandemien. Dette tilsvarer omtrent et kvart års tap av læring (Kennedy & Strietholt, 2023; Wagner, 2023).

5.4.6 Den negative utviklingen i læringsmiljøet kan bidra til å forklare nedgangen i læringsresultater

Hittil har vi lagt hovedvekt på forklaringer som ligger utenfor skolen og som handler om hvordan skolen møter dype utviklingstrekk i samfunnet. Selv om det er vanskelig å skille mellom årsaker som ligger i og utenfor skolen, er det også mulig å peke på årsaker i skolen som henger sammen med resultatutviklingen.

Det er forskjeller i hvor godt skolene lykkes med å utvikle elevenes kompetanse, og disse forskjellene kan også skyldes forhold som skolen kan styre i større grad. Skolebidragsindikatorene viser for eksempel at noen skoler får bedre resultater enn det som er forventet, når det kontrolleres for elevenes forutsetninger og bakgrunn (Statistisk sentralbyrå, 2026b).

Skolens vekt på elevenes læringsutbytte har betydning for hvordan elevene presterer i lesing. Elever som går på skoler der lærerne rapporterer at skolen i høy grad legger vekt på læringsutbytte, gjør det bedre i lesing enn på skoler der lærerne rapporterer om middels vekt på læringsutbytte (Wagner, 2024). I 2021 rapporterte færre norske lærere enn i 2016 at skolen i høy grad legger vekt på skolefaglige prestasjoner.

En analyse som kobler funn fra den norske *Mor, far og barn-undersøkelsen* med resultater på nasjonale prøver, finner at 11-åringer som blir mobbet gjør det dårligere på nasjonale prøver i både lesing og regning (Vaage, 2022). Fra ekspertgruppen for skolebidrag vet vi at skoler som legger vekt på både det sosiale og det faglige læringsmiljøet, i større grad enn andre skoler lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

Funnet støttes av analyser av Elevundersøkelsen som viser at skoler med høy skår på trivsel, mestring og motivasjon også har høyt karaktersnitt. De har også høyere skolebidrag, som innebærer at de bidrar mer til å løfte elevenes resultater enn andre skoler når man kontrollerer for bakgrunnsvariabler (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

Resultater fra de internasjonale undersøkelsene indikerer også en sammenheng mellom læringsmiljø og resultater. Eksempelvis viser resultater fra TIMSS at faktorer som lite mobbing, trygghet og god orden fremmer elevers læring og motivasjon. Analyser viser også at elever som oppnår gode resultater får styrket sin faglige motivasjon og selvtillit (Nilsen & Kaarstein, 2021). I den forbindelse understreker utvalget hvordan læringsmiljøet også påvirkes av forhold i elevenes hverdagsliv, som igjen påvirkes av de sentrale

utviklingstrekkene vi har beskrevet i kapittel 4. For eksempel vil økt skjermbruk, mer ensomhet og psykiske plager trolig også påvirke elevenes trivsel på skolen, og gjøre skolens arbeid med trygge og gode skolemiljø vanskeligere.

Skolefraværet har økt etter pandemien. Analyser viser at det er en tydelig sammenheng mellom fravær og karakterer, og at elever med høyt karaktersnitt har betydelig lavere fravær enn elever med lavere karakterer (Arnevig Samuelsen et al., 2025). Erfaringene fra pandemien viste at spesielt matematikkfaget krever tilstedeværelse og lærerstøtte.

Klasseromsstudier viser at det er forskjeller i undervisningskvaliteten mellom klasserom og at dette har betydning for elevenes læring (Klette et al., 2017). Selv om forskerne finner tegn på mye god klasseromspraksis, finner de et klart potensial for mer aktiv lærerstøtte, som for eksempel klare tilbakemeldinger, strategiundervisning og modellering (Bjermeland, 2022; Magnusson et al., 2023; Mathé & Christensen, 2024).

Videre i utredningen beskriver vi hvordan prosesser og strukturer i skolen påvirker elevenes læring og trivsel. I kapittel 6 beskriver vi hvordan læring skjer, og i kapittel 10 beskriver vi hvordan gode lærere, sterke profesjonsfellesskap og profesjonell ledelse påvirker elevenes læring og utvikling.

Del III
Forutsetninger for framtidens fellesskole



Figur 6.1

Utvalget er bedt om å vurdere hvordan fellesskolen bør utvikles for å håndtere framtidige utfordringer, krav og forventninger. Vi har redegjort for flere utviklingstrekk som utfordrer fellesskolen og vist at elevenes læringsresultater går i feil retning på flere områder. Når vi skal vurdere konkrete forslag til hvordan skolen kan møte disse utfordringene, mener utvalget at noen grunnleggende forutsetninger må ligge til grunn. Framtidig skoleutvikling må ta hensyn til disse forutsetningene dersom skolen skal lykkes med å ivareta et bredt mandat og snu negative resultater.

En slik forutsetning er at læring kan være krevende. Dette er en viktig påminnelse i en tid der mye framstår som enkelt og stadig lettere tilgjengelig, og hvor mye tyder på at elevene har lavere konsentrasjon, motivasjon og utholdenhet enn før. I denne delen redegjør vi derfor for hva læring er og hva som må ligge til grunn for god læring i skolen.

En annen grunnleggende forutsetning er at skolen må ha et innhold som legger godt til rette for danning og utdanning. Innholdet må rammes

inn av et læreplanverk som gir tydelig retning, god støtte og stort handlingsrom. Skolenes vurderingspraksis og læremidler må støtte opp om skolens doble oppdrag. Dannelsingsoppdraget må løftes og enkelte fag og ferdigheter må styrkes for å snu negative resultater.

En tredje forutsetning er at skolen er kompleks. Fellesskolen har et ambisiøst oppdrag og den skal oppfylle flere mål og forventninger samtidig. Elevenes trivsel, motivasjon og læring påvirkes av en rekke forhold som ligger utenfor skolenes og lærernes kontroll. Denne forutsetningen har flere implikasjoner for hvordan skolen kan styres, ledes og utvikles.

En fjerde forutsetning handler om at lærere, skoleledere og andre ansatte som utgjør kjernevirksomheten i skolen må få handlingsrom og gode betingelser til å utvikle skolen innenfra. En sterk lærerprofesjon og profesjonell skoleledelse er avgjørende for å snu negative resultater og utvikle en skole som både danner og utdanner.

Lærer- og skolelederorganisasjonene, kommuner og fylkeskommuner, nasjonale myndigheter

og lærerutdannerne er profesjonelle parter i skolen. Disse har ulike roller og interesser, men et felles ansvar for å samarbeide om å skape en god skole for elevene.

Utvikling i skolen krever også at nasjonale myndigheter tar hensyn til at kommunene og fyl-

kene er ulike. Vi beskriver forskjellene mellom kommunene og ser kommunens helhetlige ansvar for skolen i sammenheng med statlig styring, statsforvalterens rolle og økonomiske og strukturelle rammer for skoledriften.



Figur 6.2

Kapittel 6

Læring kan være krevende

For at vi skal lykkes med å realisere skolens mandat, må vi å skape gode vilkår for elevenes læring, utvikling, trivsel og dannning. Mennesket er et lærende vesen, og skoleårene sammenfaller med en periode i livet hvor elevene vil utvikle seg mentalt, sosialt og fysisk i høyt, men ulikt tempo.

Å lære er naturlig og kan være motiverende, engasjerende og stimulerende. Læring kan samtidig være krevende og forutsetter både innsats og deltakelse. Læring kan være særlig krevende i skolen, der det er konkrete forventninger til hvordan og hva man skal lære. For læreren kan det være en krevende oppgave å legge til rette for at bestemte læringsprosesser skal finne sted. Det kan også være utfordrende å observere, måle og vurdere om læring har skjedd.

Fordi læring i skolen kan være krevende, mener utvalget at kunnskap om hvordan elever lærer må få implikasjoner for hvordan vi organiserer og utvikler skolen. Kunnskapen om hvordan elevene lærer forvaltes av lærerprofesjonen og er en sentral del av lærerutdanningene. For å legge best mulig til rette for læring er det viktig å spille på lag med barnas naturlige utvikling og grunnleggende behov. Når vi legger til rette for at elevene har det bra på skolen, har de også gode forutsetninger for å lære.

Utvalget mener at erkjennelsen om at læring kan være krevende er en viktig påminnelse i en tid der mye tilsynelatende framstår som enkelt og stadig lettere tilgjengelig. Utvalget har fått tydelige tilbakemeldinger fra lærere som forteller at elevgruppen generelt har lavere motivasjon og mindre

utholdenhet enn før. Lærerne forteller at elevene sliter med å konsentrere seg, særlig dersom oppgavene er krevende.

Den teknologiske utviklingen kan utfordre den grunnleggende forståelsen av hvorfor vi trenger skole. Hvorfor skal elever møtes på skolen og streve med utfordrende fagstoff når kunstig intelligens tilsynelatende kan løse oppgavene raskere? Hvorfor skal man bruke penger på skole når elevene kan lære hjemmefra med en KI-assistent? I møte med kunstig intelligens (KI) mener utvalget det er særlig viktig å løfte fram hva læring er og hvordan læring skjer. Ikke minst er det sentralt å forstå at dersom generativ KI brukes for å minimere egen innsats i læringsprosessen, vil det redusere læringen. Samtidig kan riktig bruk av generativ KI gi en ekstra dimensjon til læring.

6.1 Hva er læring?

Sentrale utviklingstrekk i samfunnet gjør det nødvendig at vi beskriver hvor komplekse og krevende læringsprosesser kan være. Denne kunnskapen bidrar til å forstå hvorfor undervisningen i felllesskolen har en særegen verdi som ikke kan erstattes av teknologi. Kunnskap om at læring er krevende tydeliggjør verdien av felllesskolen, og viser hvor viktig det er å satse på skolen for å lage så gode forutsetninger som mulig for elevenes læring.

Læring som begrep

Det finnes ulike forståelser og definisjoner av læring. Ofte viser definisjonene til en form for varig endring, bevisst eller ubevisst. For eksempel kan læring defineres som «enhver prosess som hos levende organismer fører til en varig kapasitetsendring, og som ikke bare skyldes glemsel, biologisk modning eller aldring» (Illeris, 2012, s. 16).

Begrepet *læring* brukes ulikt. Noen ganger viser det til resultatene av læringsprosessene som finner sted hos den enkelte (endringen), andre ganger til de indre psykiske prosessene. Begrepet kan også vise til samspillprosesser mellom individet og omgivelsene. I dagligspråket brukes begrepet noen ganger som et synonym for undervisning, fordi det er en alminnelig feilslutning at det man undervises i, også er det som læres (Illeris, 2012). Læring handler om både tilegnelse og deltakelse og har en individuell og kollektiv dimensjon (Sfard, 1998, 2025). Læring skjer ikke på samme måte for alle mennesker fordi vi blir påvirket av kulturen og omgivelsene vi vokser opp i. Hver elev vil utvikle et unikt spekter av kognitive ressurser og kunnskap i løpet av livet, og disse formes av et samspill mellom elevenes utviklingsmessige, kulturelle, sosiale, kognitive og biologiske forhold (National Academies of Sciences, 2018).

Hvordan man best legger til rette for elevenes læring og deltagelse i undervisningen er et grunnleggende spørsmål for skolen, med lange historiske røtter innenfor flere forskningsfelt. Det er også et felt hvor det skjer kontinuerlig utvikling, både som følge av ny forskning og endringer i samfunnet som gjør at man ikke uten videre kan ta for gitt at tidligere kunnskap fortsatt er gyldig (Greenfield, 2004). Et eksempel er forskning på kunstig intelligens, hvor det å forstå kunstig intelligens krever en forståelse av menneskelig intelligens. I tillegg har forståelsen av de grunnleggende prosessene i hjernen forbundet med læring utviklet seg betydelig de senere årene (Dehaene, 2010, 2011, 2021).

Gjennom historien har resultatene av læring vært oppfattet som reproduksjon av noe som er sant, kjent eller riktig. Men læring kan også forstås mer performativt, altså som evnen til å ta i bruk innsikter og ferdigheter på en relevant måte i sammenhenger der de er aktuelle, ikke bare repetere det som er kjent (Säljö, 2024). *Dybdelæring* handler blant annet om at elevene relaterer ny læring til tidligere kunnskap og erfaring, ser sammenhenger mellom fag og fagområder,

er aktive deltakere i egen læring og vet hvordan de kan bruke det de har lært i konkrete praktiske situasjoner (Sawyer, 2022). Dybdelæring handler altså både om kvaliteten på læringsprosessen og resultatene av den (Skemp, 1976). KI gjør reproduksjonen av kunnskap lett tilgjengelig, men dybdelæring er altså mer performativt og krever at elevene ser sammenhenger og kan anvende kunnskapen i nye sammenhenger. Dybdelæring handler om å utvikle et integrert kunnskapsperspektiv, noe som er viktig for elevens dannelsesprosess.

Læringsbegrepet har ofte en positiv valør og viser til en form for målrettet, tilsiktet eller aktiv prosess. Læring kan imidlertid også skje indirekte og ubevisst (Reber, 1993). Det er heller ikke slik at all læring er ønskelig, for eksempel læring av negativ sosial atferd (Säljö, 2024).

Læringsforskning ser ikke bare på læring i skolen, men også på læring i bedrifter og på andre arenaer. I denne utredningen er det først og fremst læring som skjer i skolen som er omdreiningspunktet.

Ulike læringsteorier

Det er et mangfold av læringsteorier og læringsyn som belyser kompleksiteten i læringsbegrepet og som kan bidra til å nyansere og betone ulike sider av elevenes læreprosesser i skolen.

Læring beskrives på ulike måter innenfor ulike forskningsfelt, fra biologiske mekanismer og kognitive prosesser i hjernen, til atferd og menings-skaping i grupper og fellesskap. Læringsteorier er forsøk på å danne teorier om hva læring er, hvilke betingelser som ligger til grunn for læring, hvordan læring skjer og hva som er resultatet av læringsprosesser.

Det er vanlig å skille mellom tre overordnede læringsteorier: behavioristiske, kognitive og sosio-kulturelle:

- *Behavioristisk læringsteori* forstår læring som observerbare endringer i atferd. Slike endringer skjer når et individ påvirkes av stimuli, som for eksempel ros for ønsket atferd og kritikk av uønsket atferd eller ved ikke å gi bestemt atferd oppmerksomhet. Gjennom prøving og feiling formes vaner som utvikler individets evne til å handle riktig.
- *Kognitiv læringsteori* forstår læring som evnen til å konstruere kunnskap gjennom å opprettholde oppmerksomhet, prosessere informasjon og lagre meningsbærende informasjon i langtidshukommelsen. Kognitiv teori vektlegger derfor hvordan mennesker bruker

eksisterende kunnskap og skaper forståelse gjennom tankeprosesser.

- *Sosiokulturell læringsteori* forstår læring som utvikling av kunnskaper og ferdigheter gjennom endret deltakelse i foranderlige sosiale prosesser. Læring skjer altså primært i interaksjon med andre. Konteksten for læringen og den sosiale praksisen former hvordan slike prosesser finner sted.

De tre perspektivene legger ulik vekt på individets og fellesskapets betydning i læringsprosessene. Det er også paralleller mellom dem. For eksempel er både kognitiv og sosiokulturell teori konstruktivistisk orientert. Det vil si at læring ikke kun forstås som overføring av kunnskap, men heller som at individet konstruerer sine egne mentale strukturer, og at de kan være forskjellige fra andre individers konstruksjoner. Et konstruktivistisk læringssyn innebærer likevel ikke at elevene skal konstruere egne sannheter eller at all informasjon har lik sannhetsverdi. Konstruktivistiske perspektiver betyr at all læring krever at den lærende aktivt deltar i å tenke, skape mening og forstå.

Disse tre teoretiske perspektivene på læring er alle sentrale deler av kunnskapsgrunnlaget for å forstå hva læring er. Utvalget mener de ulike læringsteoriene må ses som komplementære og forskjellige heller enn konkurrerende, og vi legger slik sett et bredt syn på læring til grunn for utredningen (Ertmer & Newby, 1993; Johnson, 2009; Sfard, 1998, 2025). Læringsteoriene er nyttige for å belyse ulike forståelser av læringsbegrepet.

Læring skjer naturlig og uunngåelig

Framveksten av utdanningssystemet hviler på erkjennelsen om at mennesket har en unik evne til å lære, og at skole og utdanning bidrar til samfunnsbygging og kulturelt fellesskap. Mennesket er iboende et meningsskapende vesen som vil lære av omgivelsene. Læring skjer naturlig og uunngåelig. Læring kan skje via tenkningen og følelsene våre, via handling og i sosial omgang med andre. Vi lærer gjennom enhver form for deltakelse, og mye av læringen skjer i primærsosialiseringen i hjemmet (Säljö, 2024). Det skjer også mye læring gjennom sosialisering med jevnaldrende. De fleste barn går i barnehagen, og dette er en svært viktig læringsarena de første årene. Selv om utvalget først og fremst ser på læring i skolen, er det viktig å anerkjenne at progresjon, helhet og sammenheng mellom arenaene hvor barn lever livet sitt har stor betydning for hva de lærer de første årene.

Noen former for kunnskap og ferdigheter faller naturlig for mennesket å lære, for eksempel å lære eget morsmål, gjenkjenne ansikter, forstå sosialt samspill og klare grunnleggende utfordringer i hverdagen. Særlig de første leveårene lærer barn ferdigheter gjennom kroppen, som å lære å gå. Dette har blitt omtalt som biologisk primær kunnskap og har vært evolusjonært viktig for menneskets overlevelse (Geary, 2008). Noen former for læring skjer altså naturlig, ubevisst og indirekte.

Læring i skolen kan være mer krevende

Det er forskjell på læringen som skjer spontant i samspill med andre og læringen som skjer innenfor skolens rammer. I skolen rammes opplæringen inn av et læreplanverk som forteller hva man skal lære (Säljö, 2024). Mye av det som skal læres på skolen er kulturelle ferdigheter som er relativt nye i menneskets historie, for eksempel å lese, skrive, utføre avanserte matematiske operasjoner eller lære seg kjemiske formler. Dette er ferdigheter som forutsetter at noen introduserer, veileder og støtter læringen og omtales som biologisk sekundær kunnskap. Det er mer krevende å lære slik sekundær kunnskap fordi vi må bruke hjernens kapasitet på en måte den ikke-evolusjonært er utviklet for (Geary, 2008).

Få aktiviteter er mer krevende enn aktiv læring. Både hjernen og kroppen utvikles og vedlikeholdes gjennom trening. Elevene trenger utfordringer, og de må anstrenge seg for å få framgang. De må forvente å bli slitne. Derfor må også skolehverdagen organiseres slik at elevene får restituert, prosessert og hentet seg inn (Dehaene, 2021).

Læring og undervisning

Læringen i skolen skjer i et samspill mellom elevene og læreren, og den påvirkes av læringsmiljøet (Illeris, 2012). Læring i skolen krever innsats og deltakelse. Lærere prøver å skape så gode vilkår for læring og danning som mulig gjennom undervisningen. Hvis lærerne legger opp undervisningen slik at den er motiverende og passe utfordrende, kan elevene likevel lære mye uten at det oppleves som anstrengende, selv om lærestoffet egentlig er krevende. Det er derfor vesentlig bedre for elevenes læring hvis de er i den såkalte *nærmeste utviklingssonen*, der de lærer i samarbeid med medelever og med god støtte fra læreren (Vygotskij et al., 1978). På samme måte er det å møte utfordringer som opp-

leves som krevende, men like fullt innenfor rekkevidde, positivt for mestringsopplevelsen. Dette igjen bidrar positivt til motivasjon og utholdenhet i møte med nye utfordringer (Bandura, 1997, 2006). Elever som er i flytsonen, der det er god balanse mellom utfordringer og vanskelighetsgrad, kan oppleve en dyp følelse av konsentrasjon og glede og at læringen er givende (Csikszentmihalyi, 1990). Lærernes undervisning har betydning for hvordan elevene lærer. Likevel er det ikke automatisk likhetstegn mellom undervisning og læring (Säljö, 2024). Det er mange andre faktorer enn undervisningen som påvirker elevenes læring, for eksempel hjemmeforhold, søvn og fysisk og psykisk helse. Forholdet mellom undervisning og læringsresultater er preget av en usikkerhet knyttet til i hvilken grad det er en entydig og godt forstått sammenheng mellom arbeidsprosesser og resultat (Whitley, 2000), i kapittel 8 omtalt som *teknisk oppdragsusikkerhet*. Læring er et komplekst fenomen som ikke enkelt kan programmeres eller styres. Selv om læring er en kompleks og krevende prosess, og det ikke finnes enkle oppskrifter på hva som virker, har det blitt en økende grad av enighet om hva som kjennetegner god undervisning (Blikstad-Balas et al., 2025), se nærmere omtale i kapittel 6.2.7.

6.2 Sentrale forutsetninger for læring i skolen

For å realisere formålet med skolen er det viktig at vi utvikler og organiserer skolen basert på kunnskap om hva barn og unge trenger for å lære. I dette underkapittelet trekker utvalget fram noen avgjørende forutsetninger for å forstå og legge til rette for elevenes læring og hvilke implikasjoner disse forutsetningene bør ha for utviklingen av skolen.

6.2.1 De grunnleggende behovene må være dekket

Skolen må spille på lag med barn og unges grunnleggende behov i samspill med hjemmet deres. Mennesket har noen iboende ikke-forhandlingsbare behov som mat, søvn, trygghet og tilhørighet. For at elevene skal lære best mulig er det viktig at disse basale behovene er dekket. Ikke alle elever får dekket de grunnleggende behovene godt nok til å være forberedt for læring. Det er vanskelig å være konsentrert og utholdende dersom man har søvnmangel eller dårlig ernæring

(Walker, 2018). Videre er dårlig ernæring assosiert med mentale helseutfordringer, som heller ikke gir godt grunnlag for læring (Øverby et al., 2026). For å ha gode forutsetninger for å lære, har barn også behov for å leke og utforske, bevege seg, hvile og å inngå i sosiale fellesskap (Breivik, 2017; Dehaene, 2021; Immordino-Yang et al., 2012; Lunde & Brodal, 2022; Sahlberg & Doyle, 2019; Wilhite et al., 2022).

Traumer kan også være skadelig for læringen. Elever som har opplevd traumer kan få midlertidig kognitiv svikt med nedsatt oppmerksomhet og konsentrasjon, noe som påvirker både trivsel, trygghet og læring (Schultz & Langballe, 2016; Stene et al., 2018).

Søvn er, som nevnt, viktig for elevens læring. For at dagens opplevelser og erfaringer skal lagres i hukommelsen, må hjernen bearbeide og sortere disse. Dette kalles minnekonsolidering og skjer særlig under hvile og søvn, når hjernen bearbeider og sorterer opplevelser. De ulike søvnfasene ser ut til å ha ulike funksjoner. Dyp søvn ser ut til å være særlig viktig for det deklorative minnet (den eksplisitte hukommelsen), mens REM-søvnen, som skjer når man nesten er våken, er viktig for det prosedurale minnet og for mer automatiserte ferdigheter (Dehaene, 2021). Elever som ikke får dekket de grunnleggende behovene for søvn, har dermed et dårligere grunnlag for å prosessere skolearbeidet på en måte som fører til varig læring.

Hjemmet har en sentral rolle i å dekke flere av elevenes grunnleggende behov, for eksempel behov for nok søvn og næringsrik mat. Utvalget har fått tilstrekkelig mange tilbakemeldinger fra lærere og skoleledere om elever som møter trøtthet på skolen etter for mye spill eller sosiale medier, til å konstatere at dette er et reelt problem. Selv om det ikke er skolens ansvar, blir skolen nødt til å forholde seg til konsekvensene av at noen elever ikke har fått dekket de grunnleggende behovene for mat og søvn. I hvilken grad hjemmet bidrar til å dekke de grunnleggende behovene varierer. Uansett er det viktig at skolen har god dialog med hjemmet om hvor viktig det er for elevenes læring og utvikling at hjemmet bidrar til å dekke barnas grunnleggende behov.

6.2.2 Skolen må ta hensyn til elevenes naturlige modning og utvikling

Elevene går på skolen fra de er omtrent seks år til de er 18 eller 19 år. Bevissthet om barn og unges modning og utvikling er viktig for at skolen skal lykkes best mulig med oppdraget sitt. Kjønn og

hvilket tidspunkt på året elevene er født kan påvirke hvor modne de er ved skolestart. Det vil også kunne påvirke den videre skolegangen. Elevene vil ha ulike behov etter hvert som de modnes, for eksempel vil førsteklasinger ha et større naturlig behov for å leke og bevege seg enn eldre barn og ungdommer. Gjennom puberteten foregår det store forandringer i både hjerne, kropp og følelsesliv til ungdommene. Hver elev vil modnes og utvikles i ulikt tempo og vil i løpet av skolegangen gjennomgå store forandringer (Flatø et al., 2025; Torvik et al., 2021). Det er en naturlig del av lærernes jobb å tilpasse undervisningen til elevenes modning og utvikling, men kan også være en faktor man kan ta mer organisatorisk hensyn til i skolen.

Elevenes naturlige modning påvirker blant annet søvn mønstre. Nyere forskning har vist at ungdom i puberteten får endret sin kroppslige døgnrytme, noe som gir naturlig endrede søvn mønstre. Endringer i melatonin-nivåene gjennom døgnet gir senere naturlig innsovning og oppvåkning. Ungdommer blir senere trøtte og mindre sensitive for lysets påvirkning for å våkne. Det at ungdommer sovner sent er altså ikke bare en endring av deres sosiale liv, men også en konsekvens av deres biologiske utvikling (Evanger et al., 2025; Hysing et al., 2016). I dag sover mange ungdommer for lite, og mange har søvn vansker. Ungdommer sover i snitt knapt seks og en halv time i uke dagene, to timer mindre enn anbefalt. 84 prosent av ungdommene får mindre søvn enn anbefalt (Folkehelseinstituttet, 2023). Søvn mangelen gjør at de har et dårligere utgangspunkt for å lære på skolen.

Både norsk og internasjonal forskning tyder på at én time senere oppstart av skoledagen for ungdom gir gevinster som lengre søvn, bedre vedvarende oppmerksomhet gjennom dagen, mindre nedstemthet, høyere fremmøte på skolen og forbedrede skoleprestasjoner (Alfonsi, Palmizio, et al., 2020; Alfonsi, Scarpelli, et al., 2020; Evanger et al., 2024; Hysing et al., 2016; Yip et al., 2022).

Det er ikke nasjonalt bestemte tidspunkter for når skoledagen skal starte og slutte. Kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for organiseringen av skoledagen, inkludert start- og sluttidspunkter. Det er med andre ord handlingsrom til å justere oppstartstidene både på ungdomstrinnet og i videregående skole, slik at man kan ta bedre hensyn til endrede søvn mønstre hos ungdom. Flere lokale skolemyndigheter har allerede utnyttet dette handlingsrommet, og kan vise til gode resultater. Blant annet starter flere ungdomsskoler i Bodø skoledagen klokka ni om morgenen (Årdal, 2022).

6.2.3 Læring krever engasjement og aktiv deltakelse

Læring krever oppmerksomhet, deltakelse, innsats og utholdenhet. Derfor er elevenes engasjement i læringssituasjonene avgjørende for læringsutbyttet (National Academies of Sciences, 2018).

Man kan skille mellom fire dimensjoner ved engasjement: atferdsmessig, kognitivt, følelsesmessig og sosialt (Fredricks et al., 2019). Dimensjonene belyser ulike måter elevene kan engasjere seg i læringen på. *Atferdsmessig engasjement* handler om å delta i læringsaktiviteter og kommer til uttrykk i aktiv deltakelse, konsentrasjon og utholdenhet. Atferdsmessig engasjement er synlig og observerbart, men det betyr ikke nødvendigvis at elevene jobber med læringsstoffet på en måte som er nødvendig for å lære vanskelig fagstoff. Da må de også være *kognitivt engasjert*, som innebærer at de arbeider med det som skal læres på en grundig, målrettet og selvregulert måte. Et slikt engasjement er mindre synlig, men avgjørende for varig og dyp læring. *Følelsesmessig engasjement* handler om elevenes følelser, for eksempel hvilke følelser ulikt læringsstoff vekker i dem og om de setter pris på å bli utfordret eller blir frustrerte og engstelige når de må lære nye og vanskelige ting. *Sosialt engasjement* handler om den sosiale dimensjonen ved læring, for eksempel å samarbeide, hjelpe andre elever og søke hjelp. Elevenes engasjement kan variere mellom fag, ferdigheter, temaer og aktiviteter.

Elevenes engasjement er i stor grad påvirket av undervisningen (Wong & Liem, 2022). Kunnskap om hvordan man kan motivere elevene til å engasjere seg i undervisningssituasjoner er derfor viktig for å legge til rette for læring. Engasjement og motivasjon henger sammen.

6.2.4 Elevenes motivasjon og mestringstro er avgjørende for læring

Motivasjon handler om hvorfor man engasjerer seg i en aktivitet, og er det som setter elevene i gang og gir retning for læringsarbeidet. Hva elevene ønsker å lære påvirkes blant annet av følelser, verdier og interesse (Svartdal, 2025).

Ulike former for motivasjon har stor betydning for elevenes engasjement, trivsel og læring. Elever som gjør noe fordi de føler at de ikke har et valg, kan beskrives som *kontrollert motiverte*. Motivasjonen ligger da gjerne utenfor lærings situasjonen og kan for eksempel handle om ytre forventninger eller dårlig samvittighet. Elever som

derimot er *autonomt motiverte*, engasjerer seg fordi læringsarbeidet oppleves som meningsfullt, nyttig eller interessant. Når elever er autonomt motiverte er de mer utholdende og har bedre læringsutbytte (Ryan & Deci, 2017). For at elevene skal være autonomt motiverte, er det tre grunnleggende behov som må møtes: opplevelsen av kompetanse (beherske lærings situasjonen), tilhørighet (opplevelsen av å være del av et fellesskap) og autonomi (å kunne påvirke lærings situasjonen) (Ryan & Deci, 2017).

Elevenes mestringsstro har også stor betydning for læring, arbeidsinnsats og utholdenhet. Elever som har tro på at de kan mestre en oppgave, legger ned mer innsats og har bedre utholdenhet enn elever med svakere mestringsstro (Bandura, 1997). Elevenes mestringsforventninger formes gjennom tidligere mestringsopplevelser, observasjon av andre som lykkes, oppmuntning fra betydningsfulle andre og psykologiske og fysiologiske tilstander (som humør eller stress).

Elevenes tankesett har også betydning for hvordan de møter læringsutfordringer. Et låst tankesett (fixed mindset) innebærer at evner, intelligens og ferdigheter oppfattes som en fast størrelse som ikke kan endres. Et lærende tankesett (growth mindset) innebærer en forståelse av at evner, intelligens og ferdigheter kan utvikles over tid gjennom innsats, gode læringsstrategier og støtte fra andre. Elever som har et lærende tankesett, er mer tilbøyelige til å utfordre seg selv, våge seg på nye utfordringer, vise utholdenhet når noe er vanskelig og håndtere motgang på en konstruktiv måte. Tankesettet er formbart og kan påvirkes av erfaringer, tilbakemeldinger og lærings situasjoner. Å utvikle et lærende tankesett hos elever forutsetter at læreren systematisk anerkjenner innsats, strategibruk og utholdenhet, og samtidig normaliserer feil som en nødvendig del av læring. Dette innebærer å støtte elevenes forståelse av at evner kan utvikles, blant annet gjennom å synliggjøre sammenhengen mellom innsats og mestring (Dweck, 2017).

Resultatene fra PISA 2022 viser at 59 prosent av norske elever har holdninger som forbindes med et lærende tankesett, og at disse elevene presterte bedre enn elevene med låst tankesett (Jensen et al., 2023). Sosiale medier kan forsterke et låst tankesett ved at det i stor grad premierer ferdige prestasjoner og ytre bekreftelse i form av «likes». Slik kan sosiale medier bidra til en opplevelse av at kompetanse er noe man enten har eller ikke har, snarere enn noe som utvikles over tid. Dette kan svekke elevenes motivasjon for innsats og læring. Et lærende tankesett henger også

sammen med sosiale forutsetninger og støtte i hjem og familie, og at elevene opplever skolen som noe det er verdt å engasjere seg i.

Motivasjon og engasjement er komplekse fenomener som påvirkes av blant annet elevenes livssituasjon, tidligere skoleerfaringer og konteksten læringen foregår i. Mange elever oppgir i dag lav motivasjon for å lære på skolen. Dette er alvorlig når vi vet hvor stor betydning motivasjon har for elevenes læring. For å støtte opp om elevenes autonome motivasjon, engasjement og mestringsstro, er det avgjørende at elevene opplever det de skal lære som meningsfullt, at opplæringen er variert og tilpasset deres nivå og at lærerne har høye, men realistiske forventninger til dem. Kunnskapen om at læring er avhengig av motivasjon og engasjement bidrar til å forklare hvorfor det er avgjørende med gode lærer-elev-relasjoner og dyktige lærere. Det er nødvendig med lærere som bruker sitt profesjonsfaglige skjønn for å bygge bro mellom lærestoffet og elevenes forutsetninger og behov i de konkrete lærings situasjonene. Elevene trenger et godt skolemiljø, følelse av å høre til i fellesskapet og en opplevelse av autonomi i lærings situasjonene.

6.2.5 Elevmedvirkning fremmer motivasjon og trivsel

Kunnskapen om motivasjon og engasjement viser hvorfor det er viktig at elevene lærer sammen i fellesskolen og hvorfor elevmedvirkning har stor betydning for læring. Elevmedvirkning påvirker elevenes motivasjon og trivsel og henger slik sammen med elevenes læring. Elevmedvirkning handler også om å trene på demokratisk deltakelse og å lære demokratiets spilleregler. Gjennom elevmedvirkning får elevene erfare å delta i demokratiske prosesser.

Den nye opplæringsloven har forsterket elevenes rett til medvirkning i saker som gjelder dem selv, og til å ytre seg fritt og bli hørt. Disse rettighetene fulgte allerede av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen art. 12 og 13. I overordnet del av læreplanen står det at «skolen skal være et sted der barn og unge opplever demokrati i praksis. Elevene skal erfare at de blir lyttet til i skolehverdagen, at de har reell innflytelse, og at de kan påvirke det som angår dem» (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Elevene utvalget har snakket med har understreket hvor viktig det er at deres stemme blir hørt og tatt hensyn til. De ønsker en skole som gir rom for diskusjon, mangfold og kritisk tenkning. Elevorganisasjonen har i møter med utvalget

Boks 6.1 Elevmedvirkning i praksis – erfaringer fra Apalløkka skole

Apalløkka skole har utviklet en helhetlig og systematisk tilnærming til elevmedvirkning, der elevenes stemmer inngår i både faglig og sosial utvikling av skolehverdagen. Ved Apalløkka skole ble arbeidet med elevmedvirkning styrket etter svake resultater på Elevundersøkelsen. Et sentralt tiltak var å innføre «eleveksperter» i alle fag, der elever representerer klassen og gir innspill til tema, arbeidsmåter og vurderingsformer. Erfaringen er at når elever får bidra til hvordan de skal lære og vise kompetanse, oppleves undervisningen som mer relevant og motiverende.

Elevene medvirker også i planlegging av tverrfaglige prosjekter, temadager og enkeltdager som for eksempel fagdag i norsk. I tillegg hentes elevstemmen systematisk inn gjennom klassesamtaler og spørreundersøkelser. Skolen opplever at elever gir gode og reflekterte inn-

spill når de får mulighet, og at de fleste ønsker å bidra.

Elevmedvirkningen kommer også til uttrykk gjennom konkrete roller og oppgaver i skolehverdagen. Elever er for eksempel «Techsperter» som hjelper medelever og lærere i undervisningen, bibliotekassistenter som bidrar til et aktivt skolebibliotek, og «unge MOTivatorer» som leder aktiviteter og formidler verdier til yngre elever. Elever deltar også i planlegging av arrangementer som kulturfestival og Verdensdagen for psykisk helse, og i ansettelsesprosesser og i møter med skoleledelsen.

Slik utvikles en skolekultur der elever ikke bare får medvirke, men også får være ressurser, modeller og forbilder for hverandre. Erfaringen er at dette styrker både elevenes ansvarsfølelse, motivasjon og læring, og bidrar til et mer inkluderende og aktivt læringsfellesskap.

uttrykt bekymring for at synet på eleven har blitt mer negativt de siste årene, og at dette går utover elevenes rett til medvirkning.

Elevmedvirkning handler om demokratisk deltagelse gjennom for eksempel elevråd og samarbeidsutvalg. Det handler også om at elevene blir involvert i opplæringen i fag, i beslutninger om arbeidsformer eller i valg av innhold. Samtidig innebærer demokratisk deltagelse også å erfare at det er balanse mellom rett og plikt, og at enkelte forhold ikke er oppe til diskusjon. Barns rett til medvirkning generelt er både et kollektivt og et individuelt anliggende, som både handler om elevgruppen og om enkelteleven.

Som nevnt er det særlig tre behov som bør møtes for at elevene skal være autonomt motiverte, nemlig opplevelsen av kompetanse (å beherske lærings situasjonen), tilhørighet (opplevelsen av å være del av et fellesskap) og autonomi (å kunne påvirke lærings situasjonen) (Ryan & Deci, 2017). En kunnskapsoppsumming gjort på oppdrag fra KS og Elevorganisasjonen understreker at medvirkning bidrar til å dekke disse behovene og virker på denne måten positivt for elevenes motivasjon (Faanessen et al., 2022). Elevmedvirkning kan derfor være positivt for elevenes læring. Ekspertgruppen for skolebidrag trekker fram at skoler som har et stabilt høyt bidrag til elevenes læring også praktiserer høy grad av elevmedvirkning. De under-

streket at medvirkning må skje på alle nivå og at det må inkludere elevene (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

OECDs Student Agency 2030 legger vekt på at elevene må oppleve å være subjekter i egen læring og eget liv. Det handler om å utvikle egen identitet og å oppleve tilhørighet. Når elevene opplever at de kan styre og prege sin egen situasjon og eget liv (agency) bidrar det til å fremme trivsel (well-being) (OECD, 2019b)

6.2.6 Læring på lag med hjernen

Vi vet stadig mer om det som skjer i den menneskelige hjernen når vi lærer (Dehaene, 2021; Klingberg, 2013). Læring krever mange ulike kognitive prosesser, blant annet hukommelse, oppmerksomhet og konsentrasjon. Hukommelse handler om evnen til å lagre og hente kunnskap og informasjon. Hukommelse er sentralt i de fleste typer læring fordi den gjør det mulig å bruke tidligere erfaring til å forstå og løse problemer i nåtiden. Oppmerksomhet handler om evnen til å rette bevisstheten sin mot noe, og konsentrasjon handler om evnen til å holde oppmerksomheten stabil over tid og å unngå å bli distrauert. Utholdenhet er avgjørende når læring er krevende (Duckworth, 2017; Duckworth & Seligman, 2005). Oppmerksomhet og konsentrasjon er viktig for at ny kunnskap skal feste seg i hukommelsen. Bevisst

læring forutsetter oppmerksomhet og vedvarende innsats (National Academies of Sciences, 2018).

Elever lærer bedre når de er bevisst på, og selv leder sin egen læringsprosess. Det innebærer å koordinere tre sentrale kognitive prosesser (National Academies of Sciences & Medicine, 2018; Roebers, 2017):

- *Metakognisjon* (bevissthet om, og kontroll over egen tenkning i læringssituasjoner)
- *Eksekutive funksjoner* (arbeidsminne, impuls-kontroll og oppmerksomhet)
- *Selvregulering* (evne til å styre tanker, følelser og handlinger mot et mål)

Hvordan elevene koordinerer disse prosessene påvirker hvordan de planlegger arbeidet, holder fokus, regulerer innsats og håndterer motstand (Panadero, 2017; Roebers, 2017).

Selv om lærerne lykkes med å legge forholdene til rette for at elevene er motiverte, engasjerte, oppmerksomme og konsentrerer seg om det de skal lære, har mennesket et begrenset korttidsminne eller oppmerksomhetsspenn (Klingberg, 2009; Miller, 1956). Arbeidsminnet er et uttrykk for mengden informasjonen vi evner å holde i hodet samtidig, altså antall informasjonsbiter eller stimuli som vi kan konsentrere oss om i en gitt situasjon. For å unngå kognitiv overbelastning er det derfor viktig at informasjonen eleven skal ta inn ikke overstiger arbeidsminnets kapasitet. Ved overbelastning greier ikke elevene å sette sammen ny informasjon med det som er kjent fra før, noe som er en forutsetning for at det skal skape mening (Kirschner & Hendrick, 2024). Hjernene trenger tid til å bearbeide inntrykk for lagring og gjenfinning i langtidsminnet. Begrensninger i arbeidsminnet har betydning for hvordan man arbeider for å nå læringsmål gjennom undervisningen og hvordan skoledagen legges opp.

Et av hjernens minnesystem, omtalt som det *deklarative minnesystemet* (for blant annet fakta), lærer informasjon raskt og ubevisst, selv om gjenkallingen fra dette minnesystemet kan være tregt og kreve bevisst innsats. Hjernens andre minnesystem, *det prosedurale minnesystemet* (for blant annet automatiserte ferdigheter, vaner og rutiner) lærer sakte og det krever mer gjentatt repetisjon og bevisst øving. Det prosedurale minnesystemet omtales gjerne som taus kunnskap. Dette minnesystemet krever mer innsats, men når en ferdighet først er lært, kan den utføres svært raskt og med minimal bevisst tankekraft (Oakley et al., 2025). Læringen i det prosedurale minnesystemet kan være vanskelig å artiku-

lere verbalt, ofte uttrykt som at vi vet mer enn vi kan fortelle, og sykling trekkes gjerne fram som eksempel (Polyani, 1966). I skolen har dette særlig relevans for praktiske og estetiske fag, selv om også fag som matematikk har viktig innslag av såkalt taus kunnskap.

Kunnskaper og ferdigheter som er lagret i det prosedurale minnesystemet, altså automatiserte ferdigheter, vaner og rutiner, kan bidra til mer effektiv læring og være viktig for kritisk og kreativ tenkning. Derfor kan det være skadelig med for mye kognitiv avlastning, for eksempel ved bruk av kunstig intelligens, fordi det hindrer dyp læring i det prosedurale minnesystemet (Oakley et al., 2025). For at hjernen skal prosessere informasjon og fungere best mulig er det viktig med en variasjon mellom stimuli, pauser, bevegelse og nok søvn (Dehaene, 2021; Evanger et al., 2025; Immordino-Yang et al., 2012; Lensjø et al., 2025; Wilhite et al., 2022). Skoledagen bør derfor være variert, slik at elevene opplever en balanse mellom ulike anstrengelser og pauser som gir rom for at elevene enten får koblet av eller vært i aktivitet. Ved alle slags læringsutfordringer må elevene trene på utholdenhet.

Konsentrasjon er altså avgjørende for læring. Lærere har gitt tydelig innspill til utvalget om at dagens elever er dårligere til å konsentrere seg enn før. Utvalget mener det er alvorlig at forskning tyder på at omfattende skjermbruk og kortformvideoer i sosiale medier bidrar til å svekke barns konsentrasjonsevne, oppmerksomhetsspenn og selvkontroll (Desmurget, 2022; Nguyen et al., 2025). På samfunnsnivå er det viktig å ha kunnskap om hvordan svekket konsentrasjonsevne påvirker forutsetningene for læring i skolen.

6.2.7 God undervisning og et trygt læringsmiljø

Det er altså en rekke, tett sammenvevde, pedagogiske forutsetninger som har betydning for elevenes læring, utvikling, trivsel og dannelse i skolen. For å lage god undervisning må lærerne blant annet ta hensyn til disse forutsetningene. Læreren har stor betydning for elevenes læring gjennom å planlegge undervisningen og skape et trygt læringsmiljø med gode relasjoner. Det er bred enighet om at god undervisning kjennetegnes av følgende (Blikstad-Balas et al., 2025):

- *Tydelighet*. Skolens og fagenes formål er tydelige for elevene. Elevene forstår hva de skal lære og hvorfor, og de forstår hvordan de skal gå fram for å løse oppgaver i fagene.

- *Høye faglige krav.* De faglige kravene i undervisningen må være tydelige og tilpasset elevene.
- *Gode klasseromssamtaler.* Faglige samtaler der elevene får uttrykke seg og blir lyttet til og der læreren responderer på det elevene sier og bruker det videre i samtalen.
- *Støttende læringsmiljø.* Det er en forutsetning at elevene er trygge på skolen og at det er gode relasjoner mellom elevene og mellom lærere og elever. Læreren leder undervisningen på en måte som gir arbeidsro og rom for elevmedvirkning og faglig deltakelse.

Elevenes læring, utvikling, trivsel og dannelse henger tett sammen, derfor bør skolen fortsatt utvikles med en bevissthet rundt hvordan man skaper trygge og gode undervisnings- og læringsfelleskap. Gode relasjoner i klassen bygges gjennom interaksjonene mellom lærer og elever over tid og kan deles i tre områder (Hamre et al., 2013):

- Emosjonell støtte (positivt klima, lærersensitivitet og anerkjennelse av elevens perspektiv)
- Klasseledelse
- Læringsstøtte/didaktikk (valg av oppgaver, undervisningsdialog og tilbakemeldingskvalitet)

Alle de tre interaksjonsområdene er viktige for å lage gode relasjoner i klasserommet. Studier viser at norske lærere gir god emosjonell støtte, men i mindre grad faglig læringsstøtte. (Westergård et al., 2018).

På skoler som lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, er de ansatte opptatt av både det faglige og sosiale miljøet, og retter innsatsen inn mot at elevene både skal lære og trives (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021). Elever som opplever mobbing eller føler seg utrygge, vil ha mindre kapasitet til den skolefaglige læringen (Breivik, 2017). Skolen må utvikles og organiseres slik at man gir kvalifiserte lærere gode rammevilkår til å skape god undervisning og trygge læringsfelleskap.

6.2.8 Lek er grunnleggende for barns utvikling og læring

Lek er en naturlig og viktig del av det å være barn, og ifølge FNs barnekonvensjon har barn rett til å leke. En hjerne i utvikling har et medfødt behov for lek (Lunde & Brodal, 2022). Lek er grunnleggende for å gi barn opplevelser, og for at de lærer og utvikler seg i de tidlige årene (Sandseter et al., 2022).

Ordet lek brukes med ulikt innhold. Lek kan bety barnedrevet, fri lek. Lek kan også brukes som betegnelse på regellek, spill og lekbasert læring der læreren i mer eller mindre grad er involvert i å veilede eller styre leken (Lillejord et al., 2018). Noen hevder at det bare er fri lek som er ekte lek, mens alle former for voksenstyrt eller vokseninitiert aktivitet som skal oppnå et mål, ikke kan kalles lek (Lunde & Brodal, 2022). Utvalgets syn er at både barnedrevet lek og lekbaserte læringsmetoder er viktige for barns læring og utvikling, og at skolen må søke en god balanse mellom disse lekformene. Denne balansen er et godt eksempel på hva som bør overlates til profesjonelt skjønn.

For yngre elever er det viktig med balanse mellom lek og formell læring (Sahlberg & Doyle, 2019). Lek fremmer utviklingsprosesser hos barn og unge og har betydning for kognitive, motoriske, sosiale og språklige ferdigheter. Uforutsigbarhet er et viktig element i lek. Risikolek og spennende fysisk lek der barn utforsker egne grenser, er viktig for barns mentale og fysiske utvikling. Mye av barnas lek handler om å tøyse grenser, prøve nye ting og utfordre seg selv (Kvalnes & Hansen Sandseter, 2023).

Leken er den foretrukne læringsformen til de fleste barn og særtrekkene ved leken som indre motivasjon, glede og selvregulering finner vi igjen i gode læringssituasjoner generelt. Lek er grunnlag for kreativitet og problemløsning. Når barn skaper, prøver og feiler, samarbeider, bruker fantasi og utforsker materialer, kommer mange kompetanser til uttrykk naturlig. I lekens natur ligger det en egenmotivasjon for barna som gir gode vilkår for læring og utvikling. Lek er også viktig for å utvikle selvregulering, altså evne til å styre tanker, følelser og handlinger. (Lunde & Brodal, 2022). Gjennom lek utvikler barn kontrafaktisk tenkning, altså evnen til å bruke fantasien til å se for seg et annet hendelsesforløp enn det som har skjedd.

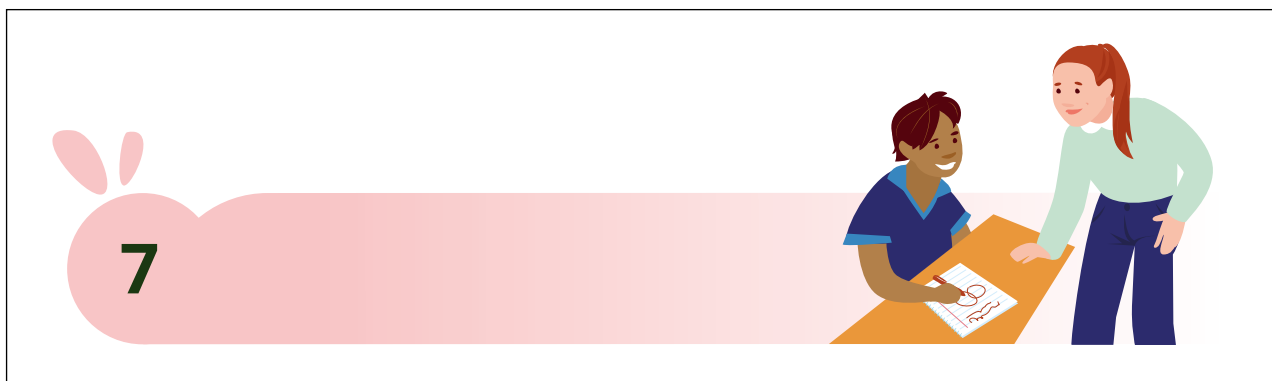
Utvalget legger til grunn at lek og læring er gjensidig forsterkende aktiviteter i skolen. Å la barna få leke bidrar til barnas læring, utvikling og velvære. Skolen bør derfor organiseres og utvikles slik at det gis rom for barnas alderstilpassede lek. Lekenhet er veletablert som kilde til kreativitet, inkludert hos nobelprisvinnere og kjente kunstnere (Bateson, 2015).

6.2.9 Gode fysiske rammevilkår for læring

Læring skjer også i møte med omgivelser og fysiske rammevilkår. For eksempel vil tilgang til

leker, sløydsaler, lærebøker og instrumenter påvirke rammevilkårene for hvilken læring som kan skje. Rike læringsmiljø med ulike læringsarenaer, læremidler, læringsressurser, stimulerende uteområder og natur kan også ha betydning for elevenes mulighet for aktivitet, læring og hvile. De fysiske forholdene i skolen som luftkvalitet, akustikk og temperatur, har også betydning for elevenes trivsel og læring. Ryddige og godt vedlikeholdte omgivelser, bevisst bruk av farger, lys, fleksibel utforming og visuelle virkemidler kan

også påvirke elevenes trivsel, motivasjon og læringsutbytte (se f.eks. Barrett et al., 2015; Sandseter et al., 2022; Vella-Brodrick & Gilowska, 2022). Kravene til skolenes fysiske miljø følger av forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Her står det blant annet at skolens lokaler og uteområder skal være utformet slik at de fremmer helse, trivsel, lek og læring for alle elever og dekker behov for aktivitet og hvile (Forskrift om helse og miljø i barnehager skoler og skolefritidsordninger, 2023, § 4).



Figur 7.1

Kapittel 7

Skolens innhold må legge til rette for danning og utdanning

Utvalget er bedt om å vurdere hva barn og unge trenger å lære for å leve gode liv i framtiden, og hvilke endringer som må gjøres av innhold og omfang i skolen for å møte framtidens utfordringer og fortsatt legge godt til rette for danning og utdanning. For å gjøre disse vurderingene må det ligge en felles forståelse av dagens situasjon i bunn. Vi har vist i de foregående kapitlene at utviklingen i elevenes læringsresultater går i feil retning. Vi har også pekt på utviklingstrekk som påvirker skolen, for eksempel økt mangfold, økt individualisering og et demokrati under press. Dette kapittelet handler om flere viktige sider ved hva elevene skal lære og hvordan de har det på skolen.

7.1 Læreplanverket

Læreplanverket består av overordnet del, fag- og timefordelingen og læreplanene for fag. Dette er forskrifter til opplæringsloven og styrer innholdet i opplæringen.

- Overordnet del utdyper verdigrunnlaget i opplæringslovens formålsparagraf og de overordnede prinsippene for grunnopplæringen.
- Fag- og timefordelingen viser hvilke fag elevene skal ha og hvor mye opplæring elevene skal få i de ulike fagene.
- Læreplanene for de ulike fagene følger samme struktur. De består av hoveddelene:
 - *Om faget*, som beskriver fagets relevans og sentrale verdier, kjerneelementer, tverrfaglige tema og grunnleggende ferdigheter.

- *Kompetansemål og underveisvurdering* som beskriver overordnede mål for hva elevene, skal kunne etter ulike trinn i opplæringen og hvordan underveisvurdering kan være med på å fremme læring og å utvikle kompetanse i faget.
- *Vurderingsordning*, som sier noe om standpunkt og eksamensordning.

7.1.1 Fag og ferdigheter

Figur 7.2 viser alle grunnskolens fag og ferdigheter. I kjernen ligger formålsparagrafen i opplæringsloven (tidligere § 1-1, nå § 1-3) og verdigrunnlaget. De tre *tverrfaglige temaene* demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring ble innført gjennom fagfornyelsen. Disse temaene representerer komplekse samfunnsutfordringer som er tverrfaglige i sin natur, som er aktuelle i dag, og har vart over tid. De tverrfaglige temaene har ikke egne læreplaner, men er integrert i fagene ut fra fagenes egenart. Det er ikke krav til skolen om å jobbe tverrfaglig med temaene, men tverrfaglighet kan være en styrke i lys av de samfunnsutfordringene vi står overfor.

I læreplanverket er det definert *fem grunnleggende ferdigheter*; lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter. De grunnleggende ferdighetene kom inn i læreplanverket gjennom Kunnskapsløftet (LK06), og ble videreført gjennom fagfornyelsen i LK20. I læreplanen forstås de grunnleggende ferdighetene som nødvendige redskaper for læring, utvikling og dan-



Figur 7.2 Grunnskolenes fag

Kilde: Meld. St. 28 (2015–2016)

ning og en del av kompetansen elevene skal utvikle i de ulike fagene. De grunnleggende ferdighetene skal ikke ses på som basisferdigheter som elevene skal lære de første årene, men ferdigheter som utvikler seg gjennom hele opplæringsløpet (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Ytterst i figuren ligger alle fagene i grunnskolen. De er felles for alle elever og har hver sin læreplan. Elevene har 10 fag på barnetrinnet og 13 på ungdomstrinnet. Valgfag, utdanningsvalg og fremmedspråk/fordypning/arbeidslivsfag er bare fag på ungdomstrinnet. Det er store variasjoner i timetallet elevene har i de ulike fagene. Norskfaget er det største med totalt 1770 timer i løpet av grunnskolen, mens mat og helse er det minste med 197 timer. De nasjonale fag- og timefordelingene legger et minstetimetall for alle fag på de ulike hovedtrinnene. Med hovedtrinn mener vi 1.–4., 5.–7. og 8.–10. årstrinn. Det er opp til kommunen å bestemme fordelingen av timetallet innenfor disse hovedtrinnene.

Kommunen har i tillegg fleksibilitet til å bestemme at inntil 10 prosent av timetallet kan

omdisponeres til andre fag eller særskilte aktiviteter (Utdanningsdirektoratet, 2026g). Fleksibiliteten gjelder innenfor hovedtrinnene.

I videregående opplæring skal alle elever ha fellesfagene norsk, matematikk, engelsk, naturfag, samfunnskunnskap og kroppsøving. Disse er gjennomgående fag som bygger på fagene fra grunnskolen. I tillegg har elevene både obligatoriske og valgfrie programfag knyttet til det utdanningsprogrammet de går på. Elevene på yrkesfag har i tillegg yrkesfaglig fordypning. I videregående opplæring er det en nasjonal fag- og timefordeling per trinn for alle utdanningsprogrammer, og der er det ikke den samme fleksibiliteten på 10 prosent som i grunnskolen.

7.1.2 Kompetanse i fagene

Kompetansebaserte læreplaner ble innført med Kunnskapsløftet i 2006. Bakteppet var omfattende og detaljerte læreplaner i L97, der evalueringen viste at aktivitetsnivået i skolen var høyt, men at selve læringen kunne komme i andre rekke

(Haug, 2003). Det ble besluttet å sette klare, forpliktende mål for hva elevene skulle kunne etter endt opplæring. Samtidig skulle læreren ta ansvar for hvordan man skulle jobbe for å nå disse målene, og fikk ansvaret for valg av arbeidsstoff, læremidler og metoder.

Læreplaner med mål var imidlertid ikke noe nytt i skolen. Både L97, R94 og M87 opererte med ulike målformuleringer. Det nye med Kunnskapsløftet var en forenkling av målhierarkiet og at målformuleringene skulle være tydelig rettet mot hva elevene skulle ha av faglige kunnskaper og ferdigheter (St.meld. nr. 30 (2003–2004)). Elevenes læringsutbytte skulle uttrykkes som kompetanse, og kompetanse ble definert som «evnen til å løse oppgaver og mestre komplekse utfordringer. Eleven viser kompetanse i konkrete situasjoner ved å bruke kunnskaper og ferdigheter til å løse oppgaver» (St.meld. nr. 30 (2003–2004)).

I forarbeidene til fagfornyelsen anbefalte Ludvigsen-utvalget en enda bredere kompetanseforståelse. Utvalget foreslo å videreføre kompetansebegrepet og forsterke kompetanseorienterte læreplaner med færre kompetansemål. Samtidig la de vekt på at kompetanse også innebærer å utvikle seg sosialt og emosjonelt, praktisk og etisk. Sosiale og emosjonelle kompetanser ble forstått som personers holdninger, oppførsel, emosjoner og sosiale ferdigheter og relasjoner (NOU 2015: 8).

I stortingsmeldingen som fulgte opp Ludvigsen-utvalget ble det uttrykt støtte til at sosiale og emosjonelle ferdigheter er viktige for faglig læring, men argumentert for at disse ferdighetene ikke skulle legges inn som en del av kompetansen i fagene. Begrunnelsen var at sider ved de sosiale og emosjonelle ferdighetene ikke egner seg som grunnlag for vurdering. Det ble også trukket fram etiske betenkeligheter for en slik type vurdering.

Definisjonen av kompetanse ble videreutviklet i arbeidet med fagfornyelsen, der kompetanse ble uttrykt som:

Kompetanse er å tilegne seg og anvende kunnskaper og ferdigheter til å mestre utfordringer og løse oppgaver i kjente og ukjente sammenhenger og situasjoner. Kompetanse innebærer forståelse og evne til refleksjon og kritisk tenkning.

Kunnskapsdepartementet, 2017b

Definisjonen viser at både kunnskaper og ferdigheter er sentralt for å utvikle kompetanse. *Kunnskap* er her forstått som det vi vet, har lært og forstår. Det kan være fakta, begreper, teorier eller

regler. For at elevene skal kunne utvikle kompetanse i et fag, må de ha god kunnskap om et fagområde, og de må kjenne fagets sentrale begreper og ideer. De må også ha kunnskap om sammenhenger innenfor faget. *Ferdighetene* er forstått som å beherske handlinger eller prosedyrer, for å kunne utføre oppgaver eller løse problemer. Det kan være både kognitive, sosiale, praktiske, kreative, motoriske og språklige ferdigheter (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Å prøve ut og bruke det de har lært, på ulike måter, også i nye sammenhenger, er en del av kompetansen elevene skal utvikle. Elevene skal forstå det de har lært, kunne reflektere over det de gjør, og kunne foreta kritiske vurderinger. I teksten som utdyper kompetansebegrepet i overordnet del står det blant annet at kompetansebegrepet også omfatter

forståelse og evne til refleksjon og kritisk tenkning i fag, noe som er viktig for å forstå teoretiske resonnementer og for å utføre noe praktisk. Refleksjon og kritisk tenkning henger sammen med utvikling av holdninger og etisk vurderingsevne

Kunnskapsdepartementet, 2017b.

Om dybdelæring

Et sentralt poeng ved kompetansebegrepet er å kunne bruke den kunnskapen og de ferdighetene man skaffer seg. Ludvigsen-utvalget trakk fram at dybdelæring og kompetanse er tett forbundet ved at kompetanseoppnåelse krever dybdelæring (NOU 2015: 8). For Ludvigsen-utvalget innebærer dybdelæring at elevene utvikler forståelse av begreper, metoder og sammenhenger innenfor et fagområde eller på tvers av fag. Dybdelæring innebærer at det legges til rette for at eleven oppnår en varig forståelse. I stortingsmeldingen som fulgte opp forslagene fra Ludvigsen-utvalget ble det presisert at for å oppnå dybdelæring må elevene få nok tid og mulighet til å fordype seg. Det var derfor viktig at det viktigste i fagene og fagenes kjerneelementer ble prioritert i arbeidet med nye læreplaner (Meld. St. 28 (2015–2016)).

Om kritisk tenkning og refleksjon

Kritisk tenkning er en del av skolens verdigrunnlag (Opplæringslova, 2024, § 1-3). Overordnet del av læreplanverket er tydelig på at skolen skal bidra til at elevene blir nysgjerrige og stiller spørsmål, og utvikler vitenskapelig og kritisk tenkning. Kritisk og vitenskapelig tenkning handler om å

Boks 7.1 Særlig om utforskebegrepet i læreplanen

Som en del av arbeidet med fagfornyelsen, laget Utdanningsdirektoratet en liste med sentrale verb som læreplangruppene kunne bruke når de utformet kompetansemålene. Et av de mest sentrale verbene som brukes i læreplanene er *utforsking*. En kompetansebasert læreplan med læringsutbyttebeskrivelser innebærer at elevene skal gjennom fagspesifikke prosesser i fag der de kommer fram til svar og løser problemer. For å kunne delta i slike fagspesifikke prosesser må elevene ha kunnskap om et fagområde og de må kjenne et fags sentrale begreper og ideer. De må også ha kunnskap om sammenhenger innenfor faget. Det kan bety å prøve ut metoder, undersøke en sak fra flere sider, og kritisk drøfte og evaluere.

For eksempel vil utforsking i matematikkfaget innebære å delta i matematiske samtaler med andre elever, dele, diskutere og sammenligne ulike strategier for matematisk problem-

løsning, og vurdere hvilke strategier som er mest effektive. Læreren orienterer elevene mot læringsmålet ved å bygge på elevenes tenking.

I norskfaget kan utforsking innebære å lese og gjenlese en skjønnlitterær tekst for å se hvordan den inneholder flere lag av betydning, og hvordan elevene kan skape mening av disse betydningslagene for å tolke og forstå teksten.

Å utforske i faget er derfor å forstå hvilke prosesser de ulike fagene anvender for å forstå. Å utforske kan bidra til at man gjennom testing og utprøving lærer seg hvilke strategier og metoder som er de mest effektive for de ulike prosessene. Dette handler altså om at vurdering av elevers læring ikke bare er orientert mot faglige produkter og prestasjoner, men også at de er i stand til å delta i eller gjennomføre individuelt de faglige prosessene som kjennetegner fagene.

lære å bruke fornuften på en utforskende, systematisk og reflektert måte når man møter praktiske problemer, fenomener og påstander. Elevene skal lære at ny innsikt forutsetter at etablerte idéer granskes og kritiseres med vitenskapelige metoder. De må kunne vurdere ulike kilder til kunnskap og tenke kritisk om hvordan kunnskap utvikles. Kritisk refleksjon forutsetter kunnskap, men gir samtidig rom for usikkerhet og uforutsigbarhet.

7.1.3 Evalueringen av fagfornyelsen

Parallelt med innføringen av fagfornyelsen i LK20, ba Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet om å opprette et uavhengig programstyre for å gjennomføre en evaluering av prosessen med å utvikle de nye læreplanene og hvordan de virker i skolen. Evalueringen pågikk fra 2020 til årsskiftet 2025/2026. (Utdanningsdirektoratet, 2026e). Evalueringen har vært delt inn i fire delprosjekter som til sammen har gitt kunnskap om ulike sider ved læreplanverket, og hvordan skolene har tatt læreplanene i bruk (Utdanningsdirektoratet, 2026e).

Fortsatt oppslutning om fagfornyelsen, men flere utfordringer

Det samlede inntrykket fra evalueringen er at det fortsatt er oppslutning om fagfornyelsen, og at innføringen har tatt tid. Mange skoler, kommuner og fylkeskommuner er godt i gang med realiseringen av det nye læreplanverket. Evalueringen viser at de ulike delene av læreplanverket har blitt implementert i varierende grad, og at ulike tolkninger av sentrale begreper har påvirket hvordan læreplanverket omsettes til praksis (Furberg et al., 2026). Det er også ulike meninger om måten læreplanene er utformet på.

Flere rapporter peker på at LK20 har ført til reelle praksisendringer. Blant annet framheves det at prosessen rundt læreplanutviklingen var god, at læreplanene gir handlingsrom og at de tverrfaglige temaene virker motiverende. I tillegg har undervisningen blitt mer praktisk, elevmedvirkning har økt og elevvurderinger underveis i læringsprosessen har fått større plass (Bergsgard et al., 2026; Brevik et al., 2026).

Evalueringen har ikke sett på sammenhengen mellom de nye læreplanene og endringer i elevenes læringsresultater. Den nedgangen som beskrives i kapittel 5 startet før læreplanene ble

innført, og det har vært for tidlig å måle virkningen av de nye læreplanene.

Innføringen av læreplanene har blitt påvirket av flere samfunnsendringer

Evalueringen peker på flere samfunnsendringer og endringer i skolen ellers som har påvirket iverksettingen av LK20. Dette handler blant annet om den globale covid-19-pandemien og nedstenging av skoler, ny opplæringslov, kommune- og regionsreform, en trangere fylkes- og kommuneøkonomi, inntoget av generativ kunstig intelligens, skolestreiken i 2022 og endringer i kvalitetsutviklingssystemet. Disse hendelsene og endringene har vært med på å forme implementeringen, og har dermed også virket inn på hvilke temaer som har fått oppmerksomhet i politikkkfeltet, praksisfeltet og i allmenheten (Furberg et al., 2026).

Læreplanverket oppleves som komplekst

Åpne kompetansemål og forutsetningen om at de ulike delene av læreplanverket skal ses i sammenheng, gjør at læreplanverket oppleves som komplekst. Rapportene viser at det er utfordrende å se god nok sammenheng i læreplanverket når det skal omsettes til praksis. For å få en felles forståelse av læreplanverket og den betydningen det skal ha for pedagogisk praksis, peker forskerne på at man må jobbe i fellesskap og over tid (Bergsgard et al., 2026; Furberg et al., 2026). Fagfornyelsen skulle også være et verdiløft i skolen gjennom å innlemme formålsparagrafens fellesverdier i alle fag og på alle nivåer i skolen. I læreplanverket er verdiløftet uttrykt i ny overordnet del og utdypet i egne tekster i alle læreplanene i fag. Forskerne mener at det har skjedd en dreining i hvordan verdiene er omtalt mot mer læringsrelaterte og individorienterte beskrivelser (Furberg et al., 2026). En annen evalueringsrapport finner at verdi-grunnlaget er godt kjent i skolen, men det er i liten grad koblet til arbeidet med faglig innhold (Bergsgard et al., 2026).

Ulike syn på om læreplanene gir god støtte til pedagogisk praksis

Målsettingen var at læreplanene skulle gi tydelig retning og pedagogisk handlingsrom uten å være for åpne eller for detaljstyrende. Det viktigste elevene skal lære i fagene skulle bli tydeligere. Funn fra evalueringen viser at det er blitt færre kompetansemål. Samtidig har målene i flere av fagene blitt mer åpne og gir mindre tydelig retning for

valg av innhold. Evalueringen viser også at åpne læreplaner med stort handlingsrom oppleves ulikt, og at det også er forskjeller mellom fag. På den ene siden gir læreplanene et stort handlingsrom til lærerne, noe som oppleves som positivt. På den andre siden kan det føre til et usikkert tolkningsrom (Furberg et al., 2026).

Mange lærere gir uttrykk for at LK20 gir rom for profesjonell dømmekraft, muliggjør dybdelæring og tverrfaglighet, og løfter elevmedvirkning og relevans i opplæringen. Samtidig er det lærere som uttrykker skepsis til åpne og vide kompetansemål og økt profesjonelt handlingsrom, og ønsker klarere rammer og spesifikke mål. For å løse denne spenningen kreves det, ifølge forskerne, aktiv ledelse og styrket profesjonsfellesskap (Bergsgard et al., 2026).

De nye læreplanene har blitt kritisert for at de gir for lite støtte til hvilket faglig innhold lærerne skal legge vekt på. Kjerneelementene skulle bidra til å prioritere det viktigste i faget, men evalueringen peker på at kjerneelementene ikke har fått den rollen de var tiltenkt og at de ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å prioritere innholdet i fagene. Fremdeles blir det derfor kompetansemålene som først og fremst setter rammene for opplæringen.

Usikkerhet rundt de tverrfaglige temaene

Lærere og elever er positive til de tverrfaglige temaene fordi de kan bidra til å gjøre undervisningen relevant og løfte sentrale samfunnsutfordringer. Samtidig opplever lærere usikkerhet rundt hva innholdet i temaene er, hva de betyr i fagene og hva som forventes av tverrfaglig arbeid. Mange lærere etterlyser tydeligere støtte for å koble temaene til fagbegreper og vurderingspraksis, og opplever at det er særlig krevende å balansere faglig dybde med tverrfaglig bredde i undervisningen. Evalueringen peker også på manglende progresjon i de tverrfaglige temaene.

Lærerne opplever at de tverrfaglige temaene stimulerer til samarbeid på tvers, og involverer elevene i arbeidet. Undervisningen i de tverrfaglige temaene tar ofte utgangspunkt i elevenes hverdagserfaringer, men løftes i for liten grad opp til mer generelle samfunnsbetragtninger. Konfliktstoffet i de tverrfaglige temaene tematiseres i liten grad (Furberg et al., 2026).

Variasjoner i elevenes digitale kompetanse

Det er store forskjeller i elevenes digitale kompetanse. Forskerne observerte at de samme elevene som mestrer avanserte verktøy, samtidig kan

mangle grunnleggende digitale ferdigheter, som lagring og filbehandling.

Omfattende klasseromsobservasjoner viser at lærerne varierer mellom analoge og digitale arbeidsformer og at lærerne aktivt vurderer hvilken arbeidsform som er best. Lærerne har vist betydelig evne til å tilpasse seg store ytre hendelser som pandemien og framveksten av generativ KI.

Kildekritikk og digital dømmekraft har blitt enda mer sentralt etter KI. Kildekritikk står sterkt, men forskerne påpeker at det er behov for å utvide begrepets betydning i undervisningen og inkludere diskusjoner rundt personvern, digital samhandling, etikk og algoritmer. Forskerne observerte sjeldent digital dømmekraft i undervisningen, selv om lærerne selv rapporterte at de arbeidet med det (Brevik et al., 2026). Lærernes profesjonsfaglige digitale kompetanse er avgjørende for å styrke arbeidet med digital dømmekraft.

Behov for mer engasjerende undervisning

Evalueringen viser at lærerne legger vekt på å utvikle et godt og støttende læringsmiljø med vekt på mestring og den enkelte elevs utvikling. Samtidig rapporterer lærerne at det blir stadig flere elever som ikke fungerer sosialt tilfredsstillende i klassen, og data om elevene indikerer at de opplever lærestoffet som lite interessant og lite engasjerende. Forskerne påpeker blant annet behov for å finne ut mer om hvordan ulike læringsaktiviteter kan engasjere elever med ulike behov (Brevik et al., 2026). For å skape en skole for alle, understreker også forskerne viktigheten av å vurdere motivasjon og trivsel når man skal finne løsninger for framtidens skole (Furberg et al., 2026). Forskerne peker blant annet på at det er behov for å sette inn særskilte tiltak for å støtte og inkludere elever som ikke trives eller finner seg til rette på skolen. De peker også på at en mer praktisk og variert skolehverdag, med ulike læringsarenaer og vurderingsformer, kan bidra til at flere elever motiveres og trives.

7.1.4 Ulike læreplanmodeller

Læreplaner kan forenklet og grovt deles inn i to hovedmodeller: innholdsbaserte og kompetansebaserte læreplaner. I debatten blir disse ofte framstilt som motsetninger, men i praksis er dette heller idealtyper. De fleste læreplaner ligger et sted mellom disse modellene. Dagens læreplanverk (LK20) beskrives ofte som en kompetansebasert

plan, men har også tydelige innholdselementer, blant annet representert ved kjerneelementene.

En innholdsbasert læreplan beskriver ofte detaljert hva elevene skal lære om. Den kan inneholde lister over tekster, forfattere, begreper eller temaer, og gi føringer for arbeidsmåter og undervisning.

En kompetansebasert læreplan legger mindre vekt på innholdet i undervisningen og mer på hva elevene skal kunne etter endt opplæring. Den er bygget opp av kompetansemål som beskriver elevenes kompetanse, ofte formulert med aktive verb som å kunne «drøfte», «utforske» og «redegjøre for».

En side i debatten om læreplaner har pekt på at målstyrte læreplaner kan medføre et instrumentelt syn på læring, og at læring og kunnskap ses kun som et middel for å nå de oppsatte målene. En annen side har trukket fram at for mye styring av innhold og metode, kan gi overfylte planer og redusert profesjonelt skjønn for læreren.

Det er gjennom læreplanverket nasjonale myndigheter setter rammer for hva elevene skal lære i skolen. Læreplanene er også viktige verktøy for lærerne. Læreplaner justeres og endres med jevne mellomrom, og utvalget mener det naturlig å vurdere om det er behov for endringer i læreplanene når vi skal vurdere hva barn og unge trenger å lære for å leve gode liv i framtidens samfunn. Samtidig er det viktig å finne en god balanse mellom behovet for endringer versus behovet for å gi skolen ro til å forstå, fortolke og bruke læreplanene. I tillegg finnes det også andre virkemidler som bør vurderes når man vil påvirke hva som skal være skolens innhold. Både kompetansepakker, læreplanvisning, støtte til undervisningen og leselister er virkemidler som brukes. Utvalget beskriver konkrete forslag til endringer i læreplanverket i kapittel 11.

7.2 Vurdering

Vurdering er en sentral del av skolesystemet og tjener i hovedsak tre ulike formål: sertifisering, evaluering og læringsstøtte (OECD, 2023).

Tradisjonelt har vurdering hatt et *sertifiseringsformål*. Å sertifisere læring innebærer at skolesystemet registrerer informasjon om elevenes læring etter endt opplæring i form av karakterer, bestått/ikke bestått eller lignende. Sertifiseringen er en mulighet for den enkelte til å søke opptak til videre skolegang, høyere utdanning, eller komme ut i arbeidsmarkedet. Siden visse studier eller

yrker er ettertraktete, er sertifiseringsformålet også en måte å sikre rettferdig konkurranse på. Det er stor variasjon i hvordan ulike land organiserer slik sertifisering. En større OECD-undersøkelse påpeker at alle vurderingsformer har styrker og svakheter, og at det er vanlig å kombinere disse på ulike måter (tester og eksamener, vurdering av eleven i klasserommet og praktiske prøver) (OECD, 2026b).

Informasjon fra vurdering kan også brukes til *evalueringsformål*. Ansvarlig styring av skolen innebærer å hente ut data fra vurdering for å drive med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. Slik styring krever forståelse for hvordan læreplan og vurderingssystem virker sammen, og ulike styrker og svakheter i ulike datakilder. Datakildene kan inkludere standpunktkarakterer og eksamensresultater, men også mange andre typer informasjon som resultater fra nasjonale prøver og andre former for kartlegging. Kvalitetsutviklingsutvalget påpekte at ingen har fullstendig oversikt over kvaliteten i opplæringen, og at godt samarbeid om å tolke og anvende tilgjengelige data er en forutsetning for å ha et felles kunnskapsgrunnlag om norsk skole (NOU 2023: 27).

Det tredje formålet med vurdering, er *læringsstøtte*, og foregår underveis i opplæringsløpet. Informasjon fra vurdering som skjer løpende i undervisningen brukes til å støtte elevens læring og motivasjon. Læringsstøttende vurdering innebærer at elevene får hjelp til å forstå målet de skal nå, hvor langt de har kommet og hvordan de skal komme seg videre.

7.2.1 Hva sier forskning om ulike vurderingssystemer?

Det er store forskjeller mellom ulike lands læreplaner og vurderingssystemer. Det er generelt ikke mulig å sammenligne elevers eksamensresultater på tvers av land. Noen land legger mye vekt på mye måling av elevenes kompetanse, som f.eks. USA. Andre har lange tradisjoner for sentralgitt eksamen. Mens for eksempel Irland har fokusert på sentralgitte avgangseksamener, har de nordiske landene vektlagt karakterer satt av læreren i klasserommet (OECD, 2023). Selv i Norden, der skolesystemene historisk sett har vært relativt like, er det til dels store forskjeller mellom vurderingssystemene. Bare Norge og Danmark har eksamen, mens i Sverige, Island og delvis Finland er det ingen eksamen i ordinær skolegang, og kvalitetssikringen av vitnemål skjer også på ulike måter (Hovdhaugen et al., 2018). Samtidig opererer Sverige med en standardisert opptaks-

prøve, Høgskoleprovet, mens USA har sin Scholastic Aptitude Test (SAT).

Det er også store forskjeller i synet på læreres rolle i karaktersetting. Tidligere var det vanlig å hevde at lærere ikke var pålitelige nok til å sette karakterer på egne elever (Brookhart et al., 2016), men i dag anses læreres karaktersetting som å ha høy validitet (de reflekterer bredden og dybden i elevens læringsutbytte) og prediktiv kraft (de gjenspeiler relativt godt elevens framtidige potensial i framtidig utdanning eller jobb) (Bowers, 2020). Karakterer satt av lærere gir derfor trolig et mer riktig bilde av elevenes framtidige potensial enn resultater fra enkelttester eller eksamener (Skar & Hopfenbeck, 2021). Imidlertid krever dette også mekanismer for å sikre kvalitet og pålitelighet i systemet som helhet (OECD, 2026b).

Videre er det store forskjeller i vektleggingen av vurderingens læringsstøttende formål. Mens bruk av vurdering til sertifisering og evaluering har lange tradisjoner i alle lands skolesystemer, er det læringsstøttende formålet av nyere dato. Det er ofte vanskelig å balansere de ulike formålene mot hverandre i et vurderingssystem, spesielt når læringsstøtte og utviklingsformål settes opp mot evaluerings- eller styringsorienterte føringer (Fjørtoft et al., 2024). Styring og utvikling av et vurderingssystem må derfor hele tiden balansere mellom de ulike formålene, og må også ta hensyn til verdiene som skolen representerer i samfunnet.

Norske myndigheter har tradisjonelt hatt en restriktiv holdning til testing, rangering og karakterer, primært av hensyn til elevenes behov for et trygt klasse- og læringsmiljø (Fjørtoft et al., 2025). Denne holdningen har blitt videreført, og fra innføringen av Kunnskapsløftet i 2006 har myndighetene også vektlagt det læringsstøttende formålet i undervisningsvurdering med endringer i forskrift og en rekke nasjonale satsninger. For å tydeliggjøre skillet mellom vurderingens ulike formål, operer norske myndigheter i dag med begrepene *undervisningsvurdering* og *sluttvurdering*.

7.2.2 Om undervisningsvurdering

Undervisningsvurdering i fag er læringsstøttende vurdering som blir gjort før opplæringen er avsluttet. All vurdering som skjer før avslutningen av opplæringen, er undervisningsvurdering. Undervisningsvurdering i fag skal være en integrert del av opplæringen, og skal brukes til å fremme læring, tilpasse opplæringen og øke kompetansen i fag. Undervisningsvurdering kan være muntlig, skriftlig eller begge deler (Opplæringsforskrifta, 2024, § 9-11).

Gjennom læringsstøttende vurdering kan læreren gi veiledning og tilbakemeldinger for å støtte elevenes læring, og gi dem mulighet til å prøve og feile. Elevene skal få tilbakemeldinger om hva de får til og kvaliteten på arbeidet de gjør. De skal delta i vurderingen av sitt eget arbeid og reflektere over sin egen læring og faglige utvikling. Elevene skal også få råd og veiledning om hvordan de kan arbeide for å få til noe de ikke kan, noe de er på vei til å få til eller forbedre noe de allerede kan. Læreren skal legge til rette for elevmedvirkning og stimulere til lærelyst gjennom underveisvurderingen, og elevene skal få mulighet til å sette ord på hva de synes de får til, og reflektere over egen faglig utvikling (Oppføringsforskrifta, 2024, § 9-11).

Læreplanverket beskriver hvordan læreren kan tilrettelegge for god underveisvurdering i de ulike fagene.

7.2.3 Om sluttvurdering

Sluttvurderingen i grunnskolen består av standpunkt karakterer og eksamens karakterer (Oppføringsforskrifta, 2024, 9-15). Den skal bygge på kompetansemålene i læreplanen, og skal gi informasjon om den enkelte elevs kompetanse i et fag ved opplærings slutt. Både praktisk og juridisk er det forskjeller mellom standpunkt- og eksamens karakterer (Hovdhaugen et al., 2018). En standpunkt karakter baserer seg på et bredt grunnlag av informasjon, dialog mellom lærer og elev og er en helhetsbedømmelse gjort av en lærer som kjenner eleven. Eksamensvurderingen er derimot vanligvis anonym og gjøres på grunnlag av en avgrenset oppgave. Selv om man kan forvente et visst samsvar mellom standpunkt- og eksamens karakterer, er det viktig å påpeke at de har ulike forutsetninger, og at de derfor bør anses som komplementære. Store og systematiske avvik kan likevel reise spørsmål om vurderingskvalitet.

Nyere forskning på standpunkt vurdering i Norge viser at det er forskjeller i vurderings praksis mellom fag, skoler og lærere (Sandvik et al., 2026). Noe av variasjonen er faglig begrunnet, men mer problematiske forskjeller kan knyttes til manglende strukturer for ledelse, samarbeid og felles forståelse. Særlig i praktiske og estetiske fag og yrkesfag er vurderingsarbeidet krevende å standardisere. Mange lærere opplever vurderingsarbeidet som ensomt og uten gode strukturer for samarbeid. De rapporterer også om å stå i dilemmaer mellom en helhetlig vurdering, rettferdighet og krav til dokumentasjon. Kvalitet i standpunkt vurdering er derfor et systemansvar som

krever samarbeid mellom nasjonale myndigheter, lokale strukturer og lærernes profesjonelle dømmekraft (Sandvik et al., 2026).

En eksamens karakter er basert på kompetansemålene i læreplanen og skal være et uttrykk for den kompetansen kandidaten viser på eksamen (Utdanningsdirektoratet, 2024f). Det norske eksamenssystemet består av både sentralgitte og lokalgitte eksamener. Sentralgitt eksamen organiseres av Utdanningsdirektoratet, mens lokalgitt eksamen utvikles og arrangeres på kommunalt nivå for grunnskole og på fylkeskommunalt nivå for videregående opplæring.

Fordelen med en tradisjonell eksamen som for eksempel skriftlig skoleeksamen, er at alle elever blir bedømt basert på de samme oppgavene. Det er også mulig å gjennomføre mange eksamener anonymt. Selv om en eksamen skal gi mulighet til å vise bredde i kompetanse, representerer den likevel i praksis en avgrenset del av målene. Eksamens karakteren er dermed ikke et uttrykk for hele kompetansen en kandidat har i et fag. Den viser hvor godt en elev presterer på en avgrenset oppgave innenfor et kort tidsrom.

Norsk skole har relativt få avsluttende eksamener sammenlignet med andre land, og legger desto større vekt på lærernes vurdering i klasserommet. Et vitnemål fra ungdomsskole eller videregående opplæring består derfor av cirka 80 prosent standpunkt karakterer (satt av læreren) og 20 prosent eksamens karakterer (basert på sentralgitte eller lokalgitte eksamener) (Eksamensgruppa, 2020).

Helheten i det norske eksamenssystemet ble evaluert i 2020. Bakgrunnen for evalueringen var å styrke kunnskapsgrunnlaget vi har om eksamen og utrede et helhetlig system for eksamensordninger i lys av fagfornyelsen. Sluttrapporten påpekte at flere trekk ved det norske systemet var viktige å bevare i framtidens skole. Norske lærere har et sterkt tolkningsfellesskap som gjør at eksamen blir mest mulig likt gjennomført over hele landet. Nasjonale kvalitetssikringsordninger gjør videre at vi kan oppnå rettferdig sluttvurdering med høy kvalitet.

Evalueringen påpekte imidlertid også at det er behov for kontinuerlig justering og videreutvikling av eksamen, både i lys av læreplanens utforming og i møte med teknologisk utvikling. Justeringer kan inkludere tiltak for å ivareta rettferdighetsperspektiver og elevmedvirkning i eksamen, og tiltak for å styrke kvalitetssikring og kompetanseutvikling blant lærere (Eksamensgruppa, 2020).

Flere av de foreslåtte tiltakene har blitt fulgt opp i etterkant. Det har blitt utviklet et rammeverk

for kvalitetssikring av eksamen, som baserer seg på fire prinsipper: validitet, reliabilitet, rettferdighet og håndterbarhet (Utdanningsdirektoratet, 2024b).

Som del av Fullføringsreformen ble det også foreslått nye eksamensformer i videregående opplæring (Utdanningsdirektoratet, 2024b).

Utdanningsdirektoratet har gjennomført utprøving av langtidsoppgaven som eksamensform, som åpner for at elever kan samarbeide, få veiledning fra lærer og bruke kunstig intelligens-verktøy, eksperimenter og feltarbeid og andre faglige kilder og ressurser. Evaluering av utprøvingen har vist at denne type oppgave hadde potensial for å være en motiverende og valid vurderingsform. Elevene får vist både dybde og bredde i kompetansen sin, og forskerne bak evalueringen mener langtidsoppgaven har potensial til å styrke både kvalitet og rettferdighet i sluttvurderingen. Men de peker på at ulikheter i tilgang til hjelpemidler og verktøy for elever på ulike skoler, at KI og ulike andre hjelpemidler kan svekke rettferdigheten, og at det derfor er behov for tydelige rammer om slike oppgaver skal gjennomføres (Skar et al., 2025). Utdanningsdirektoratet har besluttet å stoppe videre utprøving av langtidsoppgave til eksamen. I stedet vil de teste ut et forsøk med fordypningsoppgave underveis i opplæringen på vg3 (Utdanningsdirektoratet, 2026h).

7.2.4 Vurdering og kunstig intelligens

Kunstig intelligens, og særlig generative teknologier som kan lese og produsere store mengder tekst på sekunder, kan forstås som en trussel mot visse former for vurdering i skolen. Både muntlige og skriftlige vurderingsformer rammes av dette, og i særdeleshet skriveoppgaver som foregår over tid. Dersom elevene er usikre på om de får riktig karakter, eller dersom det blir kjent at elever får kunstig høye karakterer som ikke gjenspeiler deres faktiske kompetansenivå, kan også tillitsforholdet mellom lærer og elev trues. En akselererende teknologiutvikling representerer derfor både krevende pedagogiske utfordringer for ansatte i skolen og en trussel mot tilliten til standpunkt- og eksamenssystemet.

Norske myndigheter har iverksatt flere tiltak for å hindre at det kan lykkes med kunstig intelligens på eksamen. For eksempel er det innført ulike begrensninger for ulike fag (f.eks. stengt eller begrenset tilgang på internett på eksamen eller redusert tilgang til digitale hjelpemidler for elevene). Tiltakene som er iverksatt, er imidlertid

kortsiktige, og de tar ikke utgangspunkt i langsiktige eller mer dyptgripende endringer.

7.3 Elevenes sosioemosjonelle utvikling

Skolen skal støtte og bidra til elevenes faglige og sosiale utvikling gjennom arbeid med fagene og i skolehverdagen ellers. Elevene skal få et godt grunnlag for å forstå seg selv, forstå andre og gjøre gode valg i livet. Dette er understreket i overordnet del av læreplanverket. Her står det at sosial læring og utvikling henger sammen og at elevene utvikler identitet og selvbylde, meninger og holdninger i samspill med andre. Elevene skal kunnes sette seg inn i hva andre tenker og føler og de skal kunne lytte til andre, ytre seg, håndtere uenighet og stå opp for seg selv og andre (Kunnskapsdepartementet, 2017b). Elevene må få øve seg og være sammen med andre i trygge miljøer for å utvikle seg sosialt og emosjonelt. Mye av den sosiale læringen på skolen skjer når elevene arbeider sammen om fag og deltar i ulike læringsaktiviteter (Utdanningsdirektoratet, 2024e).

Ulike studier bruker ulike begreper og vektlegger ulike sider ved barn og unges sosiale og emosjonelle utvikling. Utdanningsdirektoratet skriver i sin veiledning om sosial læring gjennom fag, at sosial læring påvirkes av elevenes egen personlighet og om de er i trygge fellesskap (Utdanningsdirektoratet, 2024e). Videre peker direktoratet på at elevene trenger å utvikle enkelte ferdigheter for å fungere sosialt, som evne til empati, evne til samarbeid, selvheldelse, selvregulering og ansvarlighet.

Også læreplanene for fag viser skolens ansvar for å støtte elevenes sosiale og emosjonelle utvikling. For eksempel skal elevene i KRLE øve på etisk refleksjon, lytte til andre, være åpne for andres synspunkter og kunne ta andres perspektiver. I norsk lærer elevene blant annet om hvordan språkbruk kan påvirke andre, og de møter litteratur som gir innsikt i andres liv, følelser og tanker. I kroppøving lærer elevene å forstå og praktisere regler for samspill og bruke egne ferdigheter og kunnskaper på en slik måte at det kan medvirke til framgang for andre. I tillegg skal skolen legge til rette for at elevene i arbeidet med de forskjellige fagene trener på kritisk tenkning og utvikler etisk vurderingsevne og god dømmekraft. Skolen skal også bidra til at elevene reflekterer over egen læring og utvikler gode strategier for læring (metakognisjon). Elevene skal få utvikle kreativi-

tet, øve på å se muligheter og gjøre om ideer til handling (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

7.3.1 Hva sier forskningen om elevenes sosiale og emosjonelle utvikling?

Internasjonal forskning på tiltak som kan fremme sosiale og emosjonelle ferdigheter viser at slike ferdigheter er formbare. Forskningen har også vist at tiltakene gir bedring i skolerresultater. Spesielt ferdigheter innenfor området planmessighet har vist seg å ha positiv innvirkning på skoleprestasjoner. Planmessighet berører ferdigheter som ansvarlighet, utholdenhet og selvkontroll. Elever som er mer planmessige gjør det ofte bedre på skolen. Motsatt henger lav emosjonell kontroll også sammen med skolerresultater, og ser ut til å påvirke resultatene negativt. Elever som synes det er vanskelig å regulere følelser, er svake på stressmestring og er mindre optimistiske, gjør det ofte dårligere på skolen (Heckman, 2019; OECD, 2015; Taylor et al., 2017).

Nylig er det også påvist at sosiale og emosjonelle ferdigheter er med å forklare ulike faglige interesser, og at det er en positiv sammenheng mellom disse ferdighetene og sannsynligheten for å delta i kompetanseheving i voksen alder (OECD, 2025b). Dette igjen vil ha innvirkning på livslang læring og den enkeltes omstillingsevne.

De positive sammenhengene mellom slike ferdigheter og læring ser ut til å gjelde på tvers av fag. OECDs siste studie av 10-åringer og 15-åringer finner gunstige effekter av økte sosiale og emosjonelle ferdigheter for skolerresultater i både lesing, matematikk og i kunstfag (OECD, 2024b). Både tidlig og sen innsats for å styrke evnen til å ta ansvar og forstå konsekvensene av sine handlinger, har vist seg å ha gunstige virkninger i ettertid (Sletten, 2025).

En omfattende gjennomgang av forskningen på feltet viser at sosiale og emosjonelle ferdigheter, i tillegg til å være nødvendige for læring, er sterke prediktorer for tilknytning til arbeid, henger nært sammen med egen helse og velferd og er viktige i fredelige og framgangsrike demokratier (Steponavičius et al., 2023). Anslagene som SØF gjorde for utvalget, viser at selv en liten bedring i elevenes sosiale og emosjonelle ferdigheter vil være forbundet med store samfunnsøkonomiske gevinster (Falch et al., 2026).

En kvalitativ undersøkelse blant bedrifter som vurderer søkere til læreplaner innenfor tre ulike yrkesfag, helsefagarbeid, salgsfaget og elektrikerfaget, viser at arbeidsgivere legger særlig vekt på søkerens motivasjon, læringsvilje og evne til å

følge arbeidslivets normer når de skal ansette lærlinger. I tillegg vektlegger de gode kommunikasjons- og samarbeidsevner. Kravene til fagspesifikk kompetanse er ofte begrensede, og karakterer brukes i liten grad til å sortere ut søkere. I stedet gjør arbeidsgiverne helhetlige vurderinger av søkerens kompetanse, holdninger og personlige egenskaper for å vurdere om de vil passe inn i virksomheten. Forskerne påpeker at ansettelsesprosessene er inkluderende fordi mange får mulighet til en læreplan, men på den annen side krever dette at søkerne forstår normene i arbeidslivet de skal ut i. Dette kan ekskludere andre (Solberg et al., 2026).

7.3.2 Å legge til rette for sosial og emosjonell utvikling er en viktig del av skolens oppdrag

Å legge til rette for elevenes sosiale og emosjonelle utvikling kan gi positive utfall på flere områder over tid. Samtidig handler sosial og emosjonell utvikling stor grad om det livet elevene lever her og nå, at de har det bra, trives og får venner og at de lærer og utvikler seg.

Utvalget har fått innspill både fra lærere og skoleledere, som viser at de ikke oppfatter skolens oppdrag om å støtte elevenes sosiale utvikling som like tydelig som oppdraget om å støtte elevenes faglige utvikling. En påstand er at oppmerksomheten i skolen dras mot elevenes faglige utvikling (utdanningsoppdraget) fordi det er i fagene at elevene skal vurderes. I våre regionale dialogmøter med foreldre, skolemyndigheter, rektorer og lærere har det blitt uttrykt et ønske om å styrke skolens danningsoppdrag. Mange opplever at denne delen av skolens mandat har fått for lite oppmerksomhet.

Evalueringen av fagfornyelsen tyder som nevnt på at lærere har en tendens til å arbeide med kompetansemålene i det enkelte fag, uten å se målene i sammenheng med verdigrunnlaget i overordnet del eller andre deltekster i den enkelte læreplan (Gunnulfsen et al., 2024). Dette er tekster som blant annet beskriver fagets sentrale verdier og elevenes sosiale og emosjonelle utvikling. Et annet interessant funn handler om måten skolen arbeider med de tverrfaglige temaene i læreplanen på (folkehelse og livsmestring, demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling). Mange lærere bruker disse temaene til samarbeid og tverrfaglige prosjekter. Elevene uttrykker at de lærer både faglig og sosialt av å jobbe sammen med andre elever om disse temaene. Samtidig synes elevene at det er vanskelig å håndtere

uenigheter som kan oppstå i samarbeid. Med andre ord trener elevene på å håndtere konflikt og uenighet i arbeidet med de tverrfaglige temaene. Samtidig kan uenigheter eskalere og påvirke samarbeidet negativt (Furberg et al., 2025). I tillegg vet vi fra evalueringen av seksårsreformen at lærerne legger vekt på både elevenes faglige og sosiale utvikling. De er opptatt av at elevene skal trives og være trygge, og å skape gode relasjoner mellom dem og mellom voksne og elever. Lærerne mener det er viktig å legge til rette for lek og samarbeid og å fremme sosialisering, vennskap og raushet (Bjørnstad, 2024).

7.4 Et trygt og godt skolemiljø

Det følger av opplæringsloven at elevene har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring (Opplæringslova, 2024, § 12-2). Skolen skal ikke godta krenkende oppførsel, som for eksempel mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Begrepet skolemiljø i opplæringsloven omfatter både det fysiske og det psykososiale miljøet på skolen, og begrepet favner også det vi kan omtale som læringsmiljø. I overordnet del av læreplanverket er begrepet læringsmiljø omtalt slik:

Skolen skal utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle. Et raust og støttende læringsmiljø er grunnlaget for en positiv kultur der elevene oppmun-

tres og stimuleres til faglig og sosial utvikling. Føler elevene seg utrygge, kan det hemme læring.

Kunnskapsdepartementet, 2017b

7.4.1 Et trygt og godt skolemiljø er viktig for trivsel, utvikling, læring og fellesskap

Å ha det trygt og godt på skolen handler om mye mer enn fravær av mobbing og utestenging. Et trygt og godt skolemiljø er et inkluderende miljø som elevene kan lære, trives og utvikle seg i. En ny rapport om elevenes trivsel og skolemiljø viser at trivsel i skolen i stor grad skapes gjennom gode sosiale relasjoner, særlig vennskap og tilhørighet, som også beskytter mot mobbing (Høydal et al., 2026). Relasjonen til lærerne er avgjørende både for elevenes faglige opplevelser og for trivsel knyttet til mestring og læring. Rapporten viser videre at skoletrivsel henger nært sammen med elevenes liv utenfor skolen.

Ekstremismekommisjonens utredning fra 2024 peker på at det er viktig med trygge rammer rundt det å være uenig og løse konflikter, og for at ulike holdninger og oppfatninger kan komme fram. Kommisjonen snakket med ungdom som mente det var viktig å få mulighet til å være uenige og å diskutere (NOU 2024: 3). På skolen skal elevene lære å møte utfordringer og delta i diskusjoner i tråd med demokratiske prinsipper, og de skal øve seg på å argumentere og kunne forholde seg til spørsmål det er uenighet om. For at skolen skal kunne være en arena der elevene

Boks 7.2 Reglene om elevenes skolemiljø

I 2017 ble reglene i opplæringsloven om elevenes skolemiljø endret. Målet var å sikre et mer effektivt regelverk mot mobbing og en bedre håndheving av reglene. Skolene fikk blant annet lovfestet en aktivitetsplikt. Aktivitetsplikten innebærer at alle som jobber på skolen må *følge med, gripe inn og varsle*. I tillegg er skolen ansvarlig for å *undersøke og sette inn tiltak* hvis en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Det ble også innført en håndhevingsordning der elever kan melde en skolemiljøsak direkte til statsforvalteren, til erstatning for den tidligere klageordningen.

I den nye opplæringsloven er disse reglene i hovedsak videreført, i nytt kapittel 12. Det er imidlertid innført en terskel for når rektor skal melde fra til kommunen i saker med mistanke om

at en ansatt krenker en elev. Åpenbart grunnløse beskyldninger om krenkelser skal ikke meldes videre. I tillegg er krenkelsesbegrepet tydeliggjort i forarbeidene til den nye loven, og i Utdanningsdirektoratets veiledning om reglene. Det er ikke elevens subjektive opplevelse som avgjør om en ansatt har krenket en elev.

I den nye loven er statsforvalterens mulighet til å vedta konkrete tiltak i en skolemiljøsak blitt begrenset. Begrunnelsen var at skolen er nærmest til å vurdere gode tiltak i de aller fleste saker og bør ha et profesjonsfaglig handlingsrom til å avgjøre dette. Mange kommuner og fylkeskommuner mente det var utfordrende at statsforvalterne fattet vedtak om konkrete og detaljerte tiltak i skolemiljøsaker (Prop. 57 L (2022–2023)).

møter demokratiet i praksis, krever det at elevene er trygge på hverandre og på læreren og andre ansatte i skolen.

Også de elevene som utvalget har snakket med, trakk fram et trygt og godt skolemiljø som avgjørende for deres trivsel og læring. En av ungdommene formulerte det slik:

Har vi et godt læringsmiljø går jo skolen mye bedre, og det er at lærere på en måte setter fokus på klasse miljø, at alle skal ha det fint sammen. Det tenker vi bør være en del av drømmeskolen.¹

Vi vet at på skoler som lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene, er de ansatte opptatt av både skolens faglige og sosiale miljø, og de retter innsatsen inn mot at elevene både skal lære og trives og arbeider for å gjøre skolemiljøet trygt. I tillegg jobber de med å bli enige om hvordan elever og voksne skal være mot hverandre. De har respekt for hverandre og respekt for skolens oppdrag og skolens arbeid (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

7.4.2 Mange skolemiljøsaker meldes til statsforvalteren

Elever som ikke har det trygt og godt på skolen, og som mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten for å sikre dem et trygt og godt skolemiljø, kan melde saken til statsforvalteren. Dette følger av opplæringsloven § 12-6, og kalles *håndhevsordningen*. Statsforvalteren skal undersøke om skolen har oppfylt plikten til å sette inn tiltak og til å lage en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen skal beskrive hvilket problem som skal løses, hvilke tiltak skolen planlegger å sette inn for å gjenopprette et trygt og godt skolemiljø, når de skal settes inn, hvem som har ansvar, og hvordan og når de skal evalueres (Opplæringslova, 2024, § 12-4). Hvis statsforvalteren kommer til at skolen ikke har gjort det den skal, pålegger statsforvalteren skolen å sette inn tiltak slik at eleven får det trygt og godt. I noen tilfeller kan statsforvalteren selv vedta hvilke tiltak som skal settes inn.

Statsforvalterembetene rapporterer til Utdanningsdirektoratet om antall skolemiljøsaker meldt til dem. Det har vært en stor økning i antall meldte skolemiljøsaker. I omtrent 95 prosent av sakene konkluderer statsforvalteren med at skolen har brutt aktivitetsplikten. For å undersøke

hvor bruddene på aktivitetsplikten er, og vurdere om det er behov for mer kompetanseutvikling gjennomførte Utdanningsdirektoratet en spørring til statsforvalterne i 2023.

Rapporten viser at det er flest skolemiljøsaker på barnetrinnet og færrest på videregående. De mest typiske sakene er komplekse og sammensatte og har pågått over lang tid. Det er flest brudd på plikten til å undersøke og plikten til å sette inn tiltak. Statsforvalterne peker også på at skolene ikke alltid tar elevene nok på alvor, for eksempel ved at de ikke har snakket med eleven eller vurdert om tiltaket de setter inn er til barnets beste. Det kan også være vanskelig å identifisere årsakene til at eleven ikke opplever et trygt og godt skolemiljø. Tiltakene ligger ofte i grenseland mellom ulike hjelpeinstanser og regelverk, særlig individuell tilrettelegging og skolemiljø (Utdanningsdirektoratet, 2023).

Rapporten viser også at ansatte i skolen har behov for bedre forståelse av regelverket, og kompetanse om fellesskapende undervisningsmetoder. Dette er metoder der selve undervisningen også skaper fellesskap i klassen. I tillegg viser rapporten at det er behov for å arbeide med ansattes verdier og holdninger (Utdanningsdirektoratet, 2023).

Det store antallet saker som meldes til statsforvalterne krever mye kapasitet, både hos embetene og i skolene. Dette kan ta kapasitet og ressurser fra det forbyggende arbeidet.

En ph.d.-avhandling om å være rektor i arbeid med langvarige skolemiljøsaker, viser at det har vært mye frustrasjon knyttet til skolemiljøreglene blant ansatte i skolen. Dette handler både om dokumentasjonskrav og hvordan skolen skal jobbe for å oppfylle delpliktene i regelverket. Rektorene forteller også at de må dokumentere med korte frister, og at dokumentasjonen tar tid vekk fra å være sammen med elevene (Skutlaberg, 2023).

Frustrasjonen hos rektorene skyldes også de ulike dilemmaene de står i. Det er dilemmaer i avveininger mellom hensynet til enkelteleven og hensynet til fellesskapet på skolen og mellom juridiske, pedagogiske og etiske hensyn. Det er også dilemmaer mellom å ta hensyn til eleven som opplever å være krenket, og samtidig ta hensyn til eleven eller en lærer som blir anklaget for å krenke. Det kan også være vanskelig å vurdere hva som er en krenkelse og hva som egentlig er sårbarhet(er) hos en elev. Rektorene opplevde det i tillegg som krevende å håndtere saker som både er en skolemiljøsak og en arbeidsmiljøsak. Langva-

¹ Sitat fra møte med Ungdommens bystyre i Kristiansand, 25. 09. 2025.

rige skolemiljø saker medfører også et krevende foreldresamarbeid (Skutlaberg, 2023).

7.5 Læremidler

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolene har tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler. Det er stilt noen særlige krav til læremidler i loven, som blant annet knytter seg til når læremidlene må foreligge på både bokmål og nynorsk til samme tid og pris. Ellers stiller ikke dagens regler kvantitative eller kvalitative krav for skolenes tilgang til læremidler, utover det som er nødvendig for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring (Opplæringslova, 2024, §§ 15-3 og 15-6). Det er også regler om departementets ansvar for at det blir utarbeidet lærebøker og andre læremidler for individuelt tilrettelagt opplæring (Opplæringslova, 2024, § 11-14).

Reguleringen suppleres av læreplanverket, som definerer kompetansemålene læremidlene skal understøtte. Ut over disse grunnleggende kravene, har skolene et betydelig handlingsrom til å velge hvilke læremidler de vil bruke i opplæringen.

Opplæringsloven definerer læremidler som «alle trykte, ikkje-trykte og digitale element som er utvikla til bruk i opplæringa, som skal brukast jamleg i opplæringa, og som dekkjer vesentlege delar av læreplanen i faget» (Opplæringslova, 2024, § 15-3).

Det er vanlig å skille mellom læremidler og læringsressurser, selv om læringsressurser ikke er et uttrykk som er definert i lovverket.

Status for læremiddelsituasjonen i skolen

Riksrevisjonen har nylig vurdert læremiddelsituasjonen i skolen som «ikke tilfredsstillende». De fant at elever og lærere mangler læremidler, spesielt i grunnskolen. Riksrevisjonen mener det ikke er lagt tilstrekkelig til rette for en god pedagogisk bruk av digitale læremidler. Kommunene mangler støtte til vurdering av personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming. Riksrevisjonen konkluderer også med at elever med behov for særskilt tilrettelegging ikke har god nok tilgang på tilpassede læremidler, og at disse manglene kan gå ut over elevenes muligheter til å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen (Riksrevisjonen, 2025b).

Det har over mange år vært en utfordring med tilgang på samiskspråklige læremidler. Utfordringene skyldes blant annet mangel på forfatter- og oversetterressurser, små forlag, små språkmiljø, og en begrenset tilskuddsramme (Meld. St. 13 (2022–2023)). Riksrevisjonen påpekte i sin undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk at mangelen på samiske læremidler svekker opplæringstilbudet til samiske elever (Riksrevisjonen, 2019).

Som følge av fagfornyelsen og regjeringens ekstra bevilgninger til trykte læremidler, gikk kommunenes utgifter per elev til både digitale og trykte læremidler tydelig opp mellom 2019 og 2022. Skolene utsatte trolig innkjøp av nye læremidler i påvente av fagfornyelsen. Da nye læreplaner ble innført og tilbudet av læremidler økte, økte innkjøpene igjen. (OsloEconomics, 2024). Det ble likevel bevilget mindre til nye læremidler i

Boks 7.3 Læremidler og læringsressurser

Læremiddel: Et læremiddel kjennetegnes ved at det er utviklet til bruk i opplæringen og dekker elementer i læreplanverket.

Læringsressurser: Digitale eller analoge læringsressurser er materiell med fagrelevant informasjon som blir integrert i læringsarbeidet. Læringsressurser trenger ikke primært være utviklet med tanke på bruk i skolen. Typiske eksempler er avisartikler, bilder, utdrag fra bøker, spill, musikk, film og lyd.

Digitale verktøy: Digitale verktøy er programvare eller plattformer som ikke primært er utviklet for bruk i læringsarbeidet. Typiske eksempler er redigeringsprogram for tekst, tall, lyd,

film og bilde, samhandlingsverktøy, presentasjonsverktøy, spillbaserte verktøy og sosiale medier.

Digitale enheter: Digitale enheter er den fysiske enheten som benyttes for å opprette, dele, kommunisere, analysere og administrere innhold.

Læringsplattform: En digital læringsplattform er en arena for å opprette, dele, kommunisere, analysere og administrere innhold for bruk i opplæringen. Læringsplattformer brukes for eksempel i kommunikasjonen mellom foreldre, elever og skolen.

forbindelse med fagfornyelsen enn ved tidligere læreplanreformer. Men det ble bevilget midler til trykte lærebøker i 2023, 2024 og 2026.

Utvалget har fått statistikk fra Forleggerforeningen som viser at det var en økt omsetning av papirbaserte læremidler fra 2019 til 2022, men en tydelig nedgang etter det, noe som er forventet etter at de omfattende endringene i læreplanverket var gjennomført. Omsetningsstatistikken tyder samtidig på at kommunene og fylkene har gjort større innkjøp av bøker enn den øremerkede bevilgningen til bøker i 2024 skulle tilsi.

Omsetningen av digitale læremidler har mer enn doblet seg fra 2018 til 2024. I 2018 var fordelingen av salget mellom papirbaserte og digitale læremidler ca. 80/20 i papirbokens favør, mens tilsvarende fordeling i 2024 var ca. 60/40. Om vi bruker kommunenes ressursbruk som mål, i stedet for forleggerens omsetning, ser det ut til at kommunenes kostnader til digitale og trykte læremidler per elev er omtrent den samme (OsloEconomics, 2024).

Utdanningsdirektoratet, Sikt og KS har utviklet en støttetjeneste, *Tryggere digital læring*, som skal hjelpe lokale skolemyndigheter å vurdere digitale løsninger opp mot krav til informasjonssikkerhet, personvern og universell utforming. Støttetjenesten bygger bl.a. videre på *Læremiddelkatalogen*, som gir oversikt over alle digitale læremidler som finnes i Norge.

7.6 Lesing og leseopplæring

Gode leseferdigheter er helt grunnleggende for å utvikle og uttrykke seg, for å tilegne seg kunnskap, begreper, for danning, kritisk tenkning og for å lære i fagene. Når elevene leser, får de også mulighet til å leve seg inn i andres liv, til å fantasere, reflektere over verdier og etiske spørsmål, og utvikle empati og forståelse for andre mennesker og ulike perspektiver. Å ha gode lese- og skriveferdigheter er helt nødvendig for det livet elevene lever her og nå, for å kunne ta videre utdanning og for å kunne delta i både arbeidslivet og i samfunnet.

7.6.1 Å kunne lese er å skape mening fra tekst

I læreplanverket er lesing beskrevet som en av fem grunnleggende ferdigheter. Å kunne lese er ikke en teknisk ferdighet som elevene tilegner seg i løpet av de første skoleårene, men en ferdighet som utvikler seg gjennom hele opplæringsløpet. Å kunne lese er å kunne skape mening fra

tekst. I PISA er lesekompetanse definert som å kunne forstå, bruke, evaluere, reflektere over og engasjere seg i tekster, for å kunne nå sine mål, utvikle sine kunnskaper og evner, og delta i samfunnet (Frønes & Jensen, 2020).

Leseforståelse, å forstå det en leser, er kjernen i lesekompetanse. Leseforståelsen påvirkes av en rekke ulike faktorer som for eksempel avkodingsferdighet, språklige og grammatikalske ferdigheter, leseflyt, forkunnskaper om innholdet i teksten, kjennskap til og bruk av lesestrategier, evnen til å overvåke egen leseprosess, konsentrasjon og utholdenhet. En god leseopplæring omfatter alle disse faktorene (Duke & Cartwright, 2021).

I både PIRLS, PISA og nasjonale prøver måles elevenes leseforståelse gjennom å kartlegge hvordan de henter ut, tolker og sammenholder informasjon, leser kritisk og trekker enkle slutninger og reflekterer over det de har lest. Dette krever en aktiv lesemåte der elevene går inn i teksten med egne tanker, refleksjoner og vurderinger (Frønes & Jensen, 2020; Utdanningsdirektoratet, 2022; Wagner, 2024).

7.6.2 Begynneropplæring i lesing

Forskning viser tydelige sammenhenger mellom læreres spesialiserte kunnskap om tidlig lese- og skriveutvikling og elevenes progresjon (Guilbault et al., 2026). God begynneropplæring i lesing og skriving tar utgangspunkt i at elever møter skolen med svært ulike forutsetninger. Noen har så vidt begynt å utforske skriftspråket, mens andre allerede leser bøker og skriver egne fortellinger. Dette stiller høye krav til lærerens kompetanse i å forstå den typiske lese- og skriveutviklingen, og i å tilpasse opplæringen slik at alle elever opplever mestring og utvikling. Lærere må også ha kompetanse til å identifisere elever som står i risiko for å utvikle lese- og skrivevansker, inkludert dysleksi. Når slike tegn oppdages tidlig, bør opplæringen justeres og intensiveres. Evnen til å tolke elevenes progresjon og skille mellom normal variasjon og tegn på vedvarende utfordringer, er dermed en sentral del av lærerprofesjonens kompetanse og avgjørende for å sikre tidlig og treffsikker innsats.

God begynneropplæring i lesing bygger på systematisk arbeid med språklige ferdigheter. Fonemisk bevissthet, evnen til å identifisere og manipulere språklyder, er spesielt viktig for å knekke den alfabetiske koden og forstå sammenhengen mellom språklyder og bokstaver (Melby-Lervåg et al., 2012). Systematisk bruk av rim, regler og språkleker er viktige arbeidsmåter, og gir i

Boks 7.4 Tidlig språkstimulering er viktig

Rammeplan for barnehagen sier at den skal bidra til at barn utforsker og utvikler sin språkforståelse og språkkompetanse, og at barnehagen skal «stimulere til språklig nysgjerrighet, bevissthet og utvikling» (for eksempel begrepsforståelse, ordforråd, tegning, lekeskrift og bokstaver) gjennom arbeid med skriftspråk, høytlesning, rim, sanger og andre språklige og estetiske uttrykk. Litteraturarbeid er altså en sentral del av rammeplan for barnehagen. Høytlesning av litteratur, enten i form av tekst eller med bildebøker og ulike former for interaksjon, representerer en viktig kilde til barns kognitive og språklige utvikling.

Kilde: Stranden & Ommundsen, 2023

denne fasen størst læringsutbytte når de kombineres med bokstavarbeid.

Ordforråd og generell språklig kompetanse er sentralt for å kunne forstå det man leser. Språket utvikles i samhandling med andre, og det er viktig at elevene får varierte møter og erfaringer med språket i mange ulike sammenhenger, for å utvikle god språk- og leseforståelse (Stranden & Ommundsen, 2023). Høytlesning gir elevene tilgang til et rikere og mer variert språk enn de møter i egen lesing på dette nivået, og er derfor en viktig kilde til utvikling av ordforråd og språkforståelse. Det er derfor viktig å sette av tid til høytlesning også etter at elevene har begynt å lese selv.

De fleste elever trenger eksplisitt og systematisk undervisning i lyd-bokstav-forbindelser, og i å trekke lyder sammen til ord gjennom fonologisk syntese. I tidlige faser av lese- og skriveutviklingen påvirker lesing og skriving hverandre gjensidig (Furnes et al., 2024). Når elevene eksperimenterer med å skrive ord, utforsker de sammenhengen mellom lyd og bokstav på en aktiv måte, noe som igjen styrker leseutviklingen. Elevene bør derfor få mulighet til å både lese og skrive.

Når barn avkoder ukjente ord, lagres informasjon om ordenes skrivemåte i langtidsminnet (Share, 1999). Gjennom gjentatte møter med ord og bokstavmønstre, bygger elevene opp et gradvis større repertoar av ord de gjenkjenner umiddel-

bart, slik at avkodingen blir raskere og mer automatisert. I denne fasen er mengdetrening avgjørende, og da er både et godt utvalg av lesestoff som motiverer elevene til å lese, og mye tid til selvstendig lesing sentralt. For å utvikle god leseflyt trenger elevene også modellering som eksemplifiserer hvordan flytende lesing høres ut.

Det er viktig å understreke at det å lære å lese og skrive ikke bare handler om å utvikle ferdigheter. Elevene skal også bli deltakere i et skriftfellesskap der lesing og skriving brukes til å kommunisere, utforske og uttrykke tanker, ideer og erfaringer. Begynneropplæringen må derfor gi rike muligheter for meningsfulle lese- og skriveaktiviteter, der elevene både leser og skriver tekster selv, og blir lest for. Gjennom høytlesning får elevene oppleve sammenhengende fortellinger, komplekse tankerekker og ny kunnskap. Dette bidrar både til å utvide elevenes språklige kompetanse, konsentrasjon og til å vekke leselyst og nysgjerrighet, som er avgjørende drivkrefter i den videre lese- og skriveutviklingen.

7.6.3 Leseopplæringen foregår i flere fag og gjennom hele skoleløpet

Ut over i skoleløpet forventes det at eleven skal kunne lese, analysere og tolke gradvis mer kompliserte tekster, og derfor vil andre faktorer enn avkoding forklare mer og mer av variasjonen i elevenes leseforståelse. Dette kan for eksempel være forkunnskaper, vokabular, grammatikk og kunnskap om temaet i teksten. Arbeid med å utvikle og styrke elevenes språk og vokabular, i alle fag, er derfor en sentral del av leseopplæringen.

Gjennom grunnskolen skal elevene utvikle et bredt repertoar av lesemåter og de skal etter hvert kunne ta hensiktsmessige valg om hvilke lesemåter som egner seg best til den spesifikke teksten og situasjonen. Lesestrategier er målrettede framgangsmåter for å forstå ord, setninger og tekst. Bruk av lesestrategier styrker elevenes leseforståelse fordi de hjelper dem med å planlegge hvordan de skal gripe teksten an, vurdere underveis hvorvidt de forstår teksten, løse eventuelle problemer som oppstår, og endre framgangsmåte dersom de ikke forstår innholdet i teksten. For å utvikle seg til strategiske lesere trenger elevene eksplisitt undervisning og mange muligheter til å trene på lesestrategier i møte med ulike tekster og problemstillinger (Ekstrøm et al., 2019).

Som vist i kapittel 6, kan elevene lære mye uten at det oppleves som anstrengende selv om det er krevende, dersom lærerne legger opp

undervisningen slik at den oppleves som motiverende og passe utfordrende. Elevene må møte krevende *nok* tekster. De trenger å lese lengre, sammenhengende tekster som utfordrer dem. De må få oppleve tekster som de kan være lenger i, hvor det er noe å snakke om, undre seg over, lure på og hvor det er nødvendig å lese på nytt for å forstå. Dette er viktig fordi det er i møte med de krevende *nok* tekstene, der elevene er i den nærmeste utviklingssonen, at de best utvikler leseferdigheter. Krevende tekster har dessuten evne til å engasjere, og skaper mestringsfølelse (Strand et al., 2025) (Vygotskij et al., 1978).

Det er også i krevende *nok* tekster, at elevene møter nye ord og fagbegreper, øver opp språkforståelse (skolespråket), forståelse for tekststruktur, sjangere og tekstens formål, de inviteres til kritisk refleksjon og til å trekke slutninger basert på informasjon i teksten. Det er de krevende tekstene som gir mulighet til å bli gode lesere. Vi vet at høye ambisjoner, kombinert med høy lærerstøtte i lesingen av teksten, kjennetegner undervisning der elevene har gode muligheter for utvikling (Gibbons, 2016).

Norskfaget har et særskilt ansvar for leseopplæringen (Kunnskapsdepartementet, 2024a), men beskrivelsen av lesing som grunnleggende ferdighet innebærer at leseopplæringen også skal være integrert i andre fag. Dette er både fordi kunnskap og ferdigheter som undervises i andre fag har betydning for elevenes leseforståelse (for eksempel ordforråd), men også fordi elevene trenger å utvikle fagspesifikke lesemåter basert på det enkelte fagets typiske tekster og tenkemåter (Shanahan & Shanahan, 2008).

Leseopplæringen skal også ruste elevene til å bli kritiske lesere. Tekstene vi møter i hverdagen har endret seg. Omfanget av tekster som ikke er publisert i redaktørstyrte medier, øker i omfang og stiller nye krav til leseferdighetene våre. I tråd med dette ble det å kunne forholde seg kritisk til ulike typer innhold forsterket i LK20. I norskfaget er «kritisk tilnærming til tekst» et eget kjerneelement. Kritisk lesing innebærer å aktivt vurdere og ta stiling til innholdet i teksten. Dette innebærer at elevene skal kunne vurdere *hvordan* en avsender/tekst formidler budskapet sitt og med hvilket formål.

7.6.4 Intensive tiltak for elever som strever med lesing

Det er ulike årsaker til at elever strever med lesing. Noen strever med avkoding og har dyslektiske vansker, mens andre har språkvansker eller

svake norskspråklige ferdigheter som gjør det vanskelig å forstå innholdet i tekstene de leser. For andre igjen, er det mangel på lesetrening og motivasjon, eller problemer med å opprettholde oppmerksomheten, som er hovedutfordringen.

Skolen skal gi elever som står i fare for ikke å ha forventet progresjon i lesing egnet intensiv opplæring (Opplæringslova, 2024, § 11-3). Ut over i skoleløpet vil vansker ofte bli sammensatte, og mange elever som strever med lesing vil ha behov for målrettet opplæring i både avkoding, leseflyt, ordforråd og leseforståelse. I tillegg trenger de gjentatte erfaringer med å lykkes med lesing for å utvikle mestringsforventning og motivasjon for lesing. Dette innebærer at en del elever vil ha behov for intensive og systematiske tiltak, også etter 4. trinn. Flere metaanalyser viser at effektene av intensive tiltak avtar over tid (se for eksempel Dietrichson et al., 2026). For å motvirke slike fade-out-effekter er det viktig at sammenhengen mellom innholdet i intensive tiltak og ordinær undervisning er god. Elevene må få støtte til å bruke ferdigheter og strategier de lærer i intensive tiltak i den ordinære undervisningen sammen med de andre elevene i fellesskapet.

7.7 Matematikk og matematikkopplæring

Matematikk gir oss verktøy til å forstå verden, ta gode beslutninger og løse problemer. For den enkelte er matematikkkompetanse avgjørende for å mestre hverdagen og delta fullt ut i samfunnet. Det dreier seg om å forstå personlig økonomi, tolke statistikk i nyhetsbildet, vurdere risiko og ta informerte valg.

For samfunnet er matematikkkompetanse en forutsetning for innovasjon, verdiskaping og bærekraftig utvikling. Teknologiutvikling, klimamodellering, helseforskning og økonomisk planlegging hviler alle på et solid matematisk fundament. Et samfunn med bred matematisk kompetanse i befolkningen er bedre rustet til å møte komplekse utfordringer, drive fram nye løsninger og opprettholde en konkurransedyktig økonomi.

Samfunnet trenger både personer med svært høy realfaglig kompetanse, som blant annet kan drive forskning og innovasjon innen KI videre, og personer med grunnleggende realfaglig kunnskap for å gjennomføre relevante studier og gå inn i realfaglige yrker.

Elever begrunner ofte matematikkfagets betydning med praktisk nytte. En studie blant norske og svenske elever i videregående opplæring

Boks 7.5 Nasjonale sentre

I Norge har vi 11 nasjonale sentre som skal styrke kvaliteten på opplæringen innenfor ulike områder i skolen.

De nasjonale sentrene støtter barnehager og skoler med å ta i bruk rammeplanen og læreplanverket. De utvikler læringsressurser og arbeidsmåter som skal fremme motivasjon og læring. Sentrene driver også med forskning og gir forskningsbaserte råd og støtte til skoler. Ved behov støtter sentrene også andre institusjoner, og særlig lærerutdanningene, i deres arbeid med kompetanseutvikling i barnehager og skoler. Sentrene gir også råd til nasjonale myndigheter innenfor sine fagområder.

Sentrene er spredd geografisk i Norge, og ligger ved ulike universitetet og høyskoler rundt om i landet. Her er en oversikt over sentrene:

- Lesesenteret, Nasjonalt senter for leseforskning og leseopplæring (Universitetet i Stavanger)
- Skrivesenteret, Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforskning (NTNU)
- Matematikksenteret, Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen (NTNU)
- Naturfagsenteret, Nasjonalt senter for naturfag i opplæringa (Universitetet i Oslo)
- Læringsmiljøsentret, Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning for barnehager og skoler (Universitetet i Stavanger)
- Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet (Høgskulen på Vestlandet)
- Nasjonalt senter for samisk i opplæringa (Samisk høgskole)
- Nynorsksenteret, Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa (Høgskulen i Volda)
- Fremmedspråksenteret, Nasjonalt senter for engelsk og fremmedspråk i opplæringa (Høgskolen i Østfold)
- NAFO, Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (Oslo Met)
- Kunst- og kultursenteret, Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa (Nord Universitet)

fant at verdien av matematikk hovedsakelig knyttes til hverdagsliv, framtidig arbeid og personlig økonomi. Enkle, praktiske situasjoner, særlig knyttet til forbruk og handel, står sentralt i elevenes beskrivelser av hvorfor matematikk er viktig (Nosrati & Andrews, 2022). I utvalgets samtaler med elever kom det også fram et tydelig ønske om at matematikkfaget må legge mer vekt på personlig økonomi, og at elevene oppfatter dette som en viktig kompetanse for fremtiden.

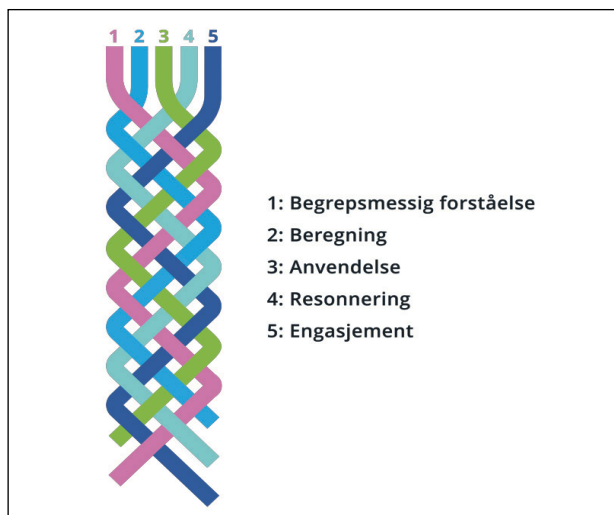
Samtidig kan matematikk forstås som mye mer enn et praktisk redskap. Faget utgjør også en arena for utvikling av kognitive ferdigheter, som å rette og opprettholde oppmerksomhet, velge og justere strategier, overvåke egen forståelse og arbeide videre når oppgaver oppleves som krevende. Dette er ferdigheter som utfordres av en akselererende teknologiutvikling med digitale forstyrrelser og økt kamp om oppmerksomheten. I et slikt perspektiv blir matematikkfaget og matematikkundervisningen også en øvelse i selvregulering og metakognitiv bevissthet.

Matematikkfaget gir en kompetanse som vi ofte bruker i hverdagen uten å være bevisste på at vi bruker den. I en tid preget av relativisering av kunnskap og debatt om fakta, er forståelse av usikkerhet og sannsynlighet særlig viktig (Gige-

renzer, 2003; Kay & King, 2021). For eksempel kan vi ikke i klimadebatten påvise at et konkret tilfelle av ekstremvær skyldes klimaendringer, men vi kan slå fast at klimaendringer fører til flere tilfeller av ekstremvær. Enkelte kuldebølger i en varmere verden er heller ikke et bevis på at klimaendringene ikke er reelle. I møte med hel-sevesenet kan det å forstå hva som menes med utsagn som «testen er x% treffsikker» være av vesentlig betydning. Sannsynlighet er også grunnleggende i KI, og det er nødvendig med en viss forståelse av sannsynlighetsregning og statistikk for å kunne forstå hvordan KI fungerer.

7.7.1 Matematikkfaget handler både om beregning og forståelse

Det har vært en utbredt oppfatning om at matematikk handler om å kjenne til matematiske fakta og å kunne utføre prosedyrer raskt og feilfritt. De siste tiårene har det blitt en bredere forståelse av hva matematisk kompetanse er, og hva det vil si å mestre matematikk. Det finnes mange ulike beskrivelser av matematisk kompetanse. Selv om ulike land og forskergrupper bruker ulike ord og begreper, er det store likhetstrekk mellom dem (Niss et al., 2016).



Figur 7.3 Trådmodellen med sentrale begreper i matematikk

Kilde: Kilpatrick et al., 2001

Begrepene *regning* og *matematikk* brukes ofte om hverandre. Regning handler om å utføre matematiske operasjoner, som addisjon, subtraksjon, multiplikasjon og divisjon, for å løse en oppgave. Dette handler om å utføre beregninger. Å kunne beregne handler om å gjøre utregninger og utføre prosedyrer på en nøyaktig, fleksibel og effektiv måte (Kilpatrick et al., 2001).

Matematikksenteret beskriver matematisk kompetanse ved hjelp av fem tråder som er tett bundet sammen. Trådmodellen er utviklet av amerikanske forskere, og har hatt stor innvirkning i hele verden, både når det gjelder forståelse av matematisk kompetanse og forskning på læring og undervisning i matematikk (Kilpatrick et al., 2001).

Matematikk handler både om å vite *hva* man skal gjøre og *hvorfor*. I litteraturen vises det ofte til Skempes skille mellom instrumentell og relasjonell forståelse i matematikk (Skemp, 1976).

Instrumentell forståelse handler om å lære regler og prosedyrer for å kunne løse oppgavene. Det vil si at eleven vet *hvordan* oppgaven skal løses, men ikke *hvorfor* reglene og prosedyrene fungerer. Relasjonell forståelse handler om å bygge begrepsmessige strukturer og se sammenhenger mellom de ulike begrepene. Det vil si at eleven både vet *hvordan* en oppgave skal løses og *hvorfor* det blir sånn.

Hiebert og Lefevre bruker et liknende skille mellom prosedyrekunnskap og konseptuell forståelse i matematikk (Hiebert & Lefevre, 1986). *Prosedyrkunnskap* er kunnskap om regler og meto-

der for å løse oppgaver, ofte i form av algoritmer eller oppskrifter for å manipulere symboler. *Konseptuell forståelse*, eller begrepsmessig kunnskap, handler om å forstå begreper og sammenhenger mellom begreper i matematikken. Mens prosedyrekunnskapen handler om hvordan følge regler, handler konseptuell forståelse om å forstå sammenhenger.

Poenget er at disse to forståelsene av matematikk er komplementære, ikke motsetninger. Matematikkopplæringen må legge til rette for at elevene utvikler både prosedyrekunnskap og konseptuell forståelse av matematikken.

Matematikksenteret framhever i sitt innspill til utvalget at vi må bevege oss vekk fra motsetningen mellom pugging og øving på den ene siden og utforskning og forståelse på den andre siden. Begge deler må til, og målet er å lære å bruke matematikk i ulike situasjoner. Da må elevene både lære *hvordan* de skal finne svaret og forstå *hvorfor* det blir slik.

7.7.2 Begynneropplæringen i matematikk

Forskning viser at erfaringer med matematikk tidlig i skoleløpet er viktige for hvordan elevene senere utvikler seg og presterer i faget. Derfor er det avgjørende at undervisningen i de første skoleårene gir et godt grunnlag for videre læring (Aubrey et al., 2006; Duncan et al., 2007). I begynneropplæringen i matematikk er det særlig viktig å legge vekt på elevenes tidlige tall- og begrepsforståelse.

Tidlig tallforståelse handler om at elevene gradvis utvikler forståelse for tall, mengder, relasjoner og enkle regneoperasjoner. Arbeid med å representere, sammenligne og manipulere er sentralt for å bygge et grunnlag for videre matematisk tenkning (Baroody et al., 2014; Jordan et al., 2022; Whitacre et al., 2020). Matematiske begreper er byggesteinene i faget, og elevenes forståelse utvikles når de møter matematiske ideer gjennom erfaringer som kobler sammen språk, handling og ulike representasjoner (Clements et al., 2023; Kilpatrick et al., 2001). For de yngste elevene innebærer dette undervisning der samtaler, lek og bruk av konkrete er viktige arbeidsmåter. Slik kan elevene gradvis utvikle forståelse for sammenhenger mellom matematiske begreper, ideer og strategier. Undervisningen bør være praktisk, språkstøttende, utforskende og systematisk, og gi elevene mulighet til å utvikle både begreper og strategier i samspill med andre (Clements et al., 2023; Jordan et al., 2022).

7.7.3 Kognisjon, metakognisjon og selvregulering i matematikkfaget

I kapittel 6 skriver vi om at læring er krevende, og at metakognisjon og selvregulering er viktig for elevenes læring.

Å jobbe med matematikk stiller store krav til elevenes oppmerksomhet, hukommelse, språk, evne til å tolke og forstå visuell informasjon, evnen til å koordinere sanseinntrykk med kroppens bevegelser, tempo og mental effektivitet. Dette omtales som elevenes *kognitive funksjoner* (Harvey, 2019).

Matematikk stiller også store krav til planlegging, arbeidsminne, impulskontroll og fleksibilitet. Dette omtales som *eksekutive funksjoner* og fungerer som en overordnet styring av de kognitive prosessene. Elevene bruker eksekutive funksjoner når de for eksempel velger strategier, holder flere trinn i hodet samtidig, oppdager og retter feil, og vurderer om et svar er rimelig (Diamond, 2013).

Metakognisjon handler om bevissthet om og kontroll over egen tenkning i læringssituasjoner. Metakognisjon i matematikk kan for eksempel komme til uttrykk når eleven vurderer om en strategi er hensiktsmessig, oppdager feil eller justerer framgangsmåten underveis (Desoete & De Craene, 2019; Stanton et al., 2021).

Selvregulering er et bredere begrep enn metakognisjon og brukes gjerne som en samlebetegnelse for de kognitive, metakognitive, atferdsmessige, motivasjonsmessige og emosjonelle prosessene, som gjør det mulig å styre læring mot et mål. I matematikk handler selvregulering blant annet om å planlegge arbeidet, holde fokus, regulere innsats, håndtere motstand og evaluere resultatet etterpå (Panadero, 2017).

Metakognisjon og selvregulering henger sammen med elevenes prestasjoner i matematikk. Metakognitive prosesser som planlegging, overvåking og evaluering støtter matematisk resonnering og problemløsning. Intervensjonsstudier har vist at undervisning med eksplisitt metakognitiv støtte kan styrke både matematisk kunnskap, resonnering og metakognitiv kompetanse (Desoete & De Craene, 2019; Kramarski & Mevarech, 2003; Mevarech & Fridkin, 2006). Tilsvarende viser studier av selvregulert læring i matematikk at elevers regulering av strategier, motivasjon og emosjoner har betydning for arbeid med matematisk problemløsning (Tzohar-Rozen & Kramarski, 2014).

Samtidig som matematikkfaget stiller store krav til kognitive og eksekutive funksjoner, viser

forskning at arbeid med matematikk også kan styrke disse funksjonene. Matematikk og kognitive evner utvikler seg gjensidig. Kognitive funksjoner støtter matematisk læring, men matematisk læring og undervisning kan også bidra til å utvikle de kognitive ferdighetene (Peng & Kievit, 2020).

Flere lærere opplever at elever har dårligere konsentrasjon nå enn de hadde tidligere (Hatfield, 2025). Konsentrasjon handler om evnen til å holde oppmerksomheten rettet mot en oppgave over tid, og henger sammen med eksekutive funksjoner som arbeidsminne og impulskontroll.

I kapittel 5 beskriver vi hvordan elevenes læringsresultater i matematikk har gått dramatisk ned de siste årene. I kapittel 4 beskriver vi hvordan en akselererende teknologiutvikling og oppmerksomhetsøkonomi med digitale plattformer og teknologiske forstyrrelser skaper konkurranse om barn og unges oppmerksomhet. Kampen om oppmerksomheten skaper særlige utfordringer for matematikkfaget, som i stor grad krever at elevene evner å mobilisere vedvarende oppmerksomhet og eksekutive funksjoner.

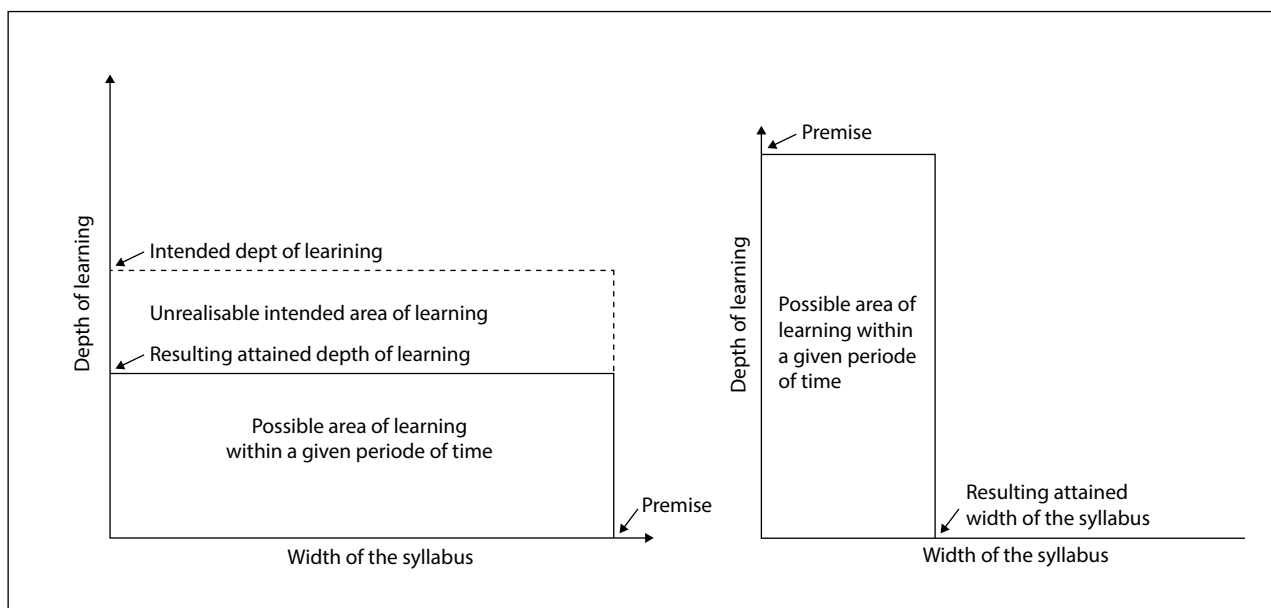
Mye tyder på at bevisst arbeid med metakognisjon og selvregulering i større grad bør inngå som en integrert del av matematikkundervisningen. Det kan bidra til å snu negative resultater og gjøre matematikkfaget til en arena hvor elevene får øve på disse ferdighetene og prosessene som er viktige i alle fag, og som utsettes for press av teknologiutvikling og oppmerksomhetsøkonomi.

Et slikt syn på matematikkfaget har konsekvenser for både lærerutdanning, læreplanutforming og bruk av digitale verktøy. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 11 hvor vi beskriver utvalgets vurderinger og forslag til tiltak.

7.7.4 Dybdelæring i matematikkfaget

Matematikksenteret understreker i innspill til utvalget betydningen av dybdelæring i matematikkfaget, og at læreplanene må legge godt til rette for dybdelæring. Bredden i læreplanen er mengden matematiske tema som skal dekkes. Dybden i læreplanen handler om elevenes relasjonelle forståelse og evnen til å bruke det matematiske innholdet (Højgaard, 2024).

Matematikksenteret viser til en modell som illustrerer forholdet mellom bredde og dybde i læreplanene (Højgaard, 2024). I modellen er læreplanens ambisjon representert som «arealet av læring». Størrelsen på arealet av læring viser hva som er mulig innenfor en gitt tidsperiode, for eksempel antallet matematikktimer i løpet av et



Figur 7.4 Widt-dept Curriculum model

Kilde: Højgaard, 2024

skoleår, se figur 7.4. En økning i dybden, vil måtte føre til en reduksjon i bredden.

Når arealet som dekkes blir for stort, så får det vesentlige negative konsekvenser. I figuren er dette markert som «unrealisable intended area of learning». Når læreplanen dekker for mye innhold, blir matematikk særlig skadelidende fordi faget er så utpreget akkumulativt, hvor kunnskap bygges lag på lag over tid. Forståelse av nye temaer forutsetter at eleven behersker mer grunnleggende tema. Dersom det totale omfanget blir for stort, «tvinges» læreren til å gå videre, selv om læreren vet at ikke alle elever har forstått temaet de holder på med. I neste runde er da forutsetningene for å forstå nye tema ikke til stede.

En alternativ tilnærming til utvikling av læreplan, er å starte med en bestemt dybde i læringen som premiss, for eksempel at elevene skal utvikle en matematisk kompetanse som beskrevet i kjerneelementene, og så justere bredden ut fra dette (Højgaard, 2024).

En sentral intensjon med fagfornyelsen og læreplanverket LK20 var å legge bedre til rette for dybdelæring i alle fag, inkludert matematikk. Evalueringen tyder på at det har blitt færre kompetansemål i fagene, men at kompetansemålene er blitt mer overordnet og at omfanget ikke nødvendigvis har blitt redusert. Kjerneelementbeskrivelsene har heller ikke fått den rollen de var tiltenkt (Karseth et al., 2022). Selv om evalueringen viser at det har blitt mer dybdelæring i klasserommene, peker forskerne også på at dybdelæringsbegrepet

er uklart beskrevet. En del lærere er usikre på hvordan de skal forstå og iverksette dybdelæring. Forskerne anbefaler å tydeliggjøre omtalen av dybdelæring i læreplanverket (Bergsgard et al., 2026; Brevik et al., 2026; Furberg et al., 2026).

7.8 Praktiske og estetiske fag

Praktiske og estetiske fag er en samlebetegnelse for en mangfoldig gruppe fag. I grunnskolen omfatter betegnelsen de fire skolefagene musikk/drama og rytmikk for elever med tegnspråk, kunst og håndverk/duodji,² mat og helse og kroppsoving.³

Alle fag i skolen har både en praktisk og en teoretisk side, men de praktiske og estetiske fagene har fått et særlig ansvar for at elevene utvikler praktisk kompetanse. I kunst og håndverk skal elevene utvikle praktiske ferdigheter og kreativitet. De skal få oppleve skaperglede og utforskertrang, og møte kunst- og håndverkstradisjoner og både norsk, samisk og internasjonal kunst, design og håndverk. I faget musikk skal elevene blant annet lære sang, dans og spill, de møter kul-

² Duodji er betegnelsen på samisk kunsthåndverk og navnet på kunst- og håndverksfaget i det samiske parallelle likeverdige læreplanverket.

³ I tillegg er det valgfag i grunnskolen, som alle skal ha en praktisk innretning. I videregående opplæring er det en stor vifte av praktiske og estetiske fag, som både kan føre til yrkeskompetanse og til studiekompetanse.

turarven og får utvikle estetiske, kreative og skapende evner. I mat og helse lærer elevene å planlegge og lage mat, om matkultur og måltidsskikker og sammenhengen mellom kosthold og helse. Kroppsøving skal bidra til bevegelsesglede og til en fysisk aktiv livsstil. Lek, friluftsliv, dans, svømming, idrettsaktiviteter og andre bevegelsesaktiviteter er en del av faget (Kunnskapsdepartementet, 2019a). De praktiske og estetiske fagene er vesentlige for elevenes danning.

7.8.1 Evaluering av de praktiske og estetiske fagene i fagfornyelsen

Universitetet i Sørøst-Norge (USN) har gjennomført et prosjekt i evalueringen av fagfornyelsen som har sett spesielt på de praktiske og estetiske fagene (Borgen et al., 2026). Forskere ved USN har også gjennomført et prosjekt der de evaluerer innføring av fagfornyelsen i fire fag på barnetrinnet, blant annet musikk (Bergsgard et al., 2026).

Evalueringen viser at elevene liker de praktiske og estetiske fagene slik de er, og de oppfatter disse fagene som noe annet enn mer teoretiske fag. Elevene verdsetter det sosiale rommet og mulighetene til å få medvirke i fagene. De setter også pris på at de kan være i bevegelse og at de ikke bruker digitale verktøy som i «teorifagene». Elevene forbinder fagene med praktisk og skapende arbeid, mestringsfølelse, å få være i prosess, kreativitet, fysisk aktivitet, samarbeid og sosialt samspill. Elevene ser også relevansen av fagene for eget liv (Borgen et al., 2026).

De praktiske og estetiske fagene er viktige fag, og gjennom fagfornyelsen har de fått en tydeligere posisjon. Forskerne vurderer at fagene er basert på tradisjoner og på fagenes egenart. Lærere og skoleledere opplever samtidig at læreplanen er krevende å tolke. Implementeringen tar tid, og lærerne etterlyser mer støtte (Borgen et al., 2026).

De praktiske og estetiske fagene står i spenn mellom fagenes egenart og fagkonsentrasjon på den ene siden, og ønsket om mer fagintegrasjon og tverrfaglighet på den andre. I denne spennningen ser det ut til at lærerne i de praktiske og estetiske fagene legger mest vekt på fagenes egenart og tradisjoner. I evalueringen finner forskerne få eksempler på at de praktiske og estetiske fagene inngår i tverrfaglighet og integrasjon med andre fag (Borgen et al., 2026).

Evalueringen finner at fagene oppfattes forskjellig fra barnetrinn til ungdomstrinn, og det er uklart progresjon og sammenheng mellom de to

trinnene. Den peker også på at vurderingspraksisen i fagene ikke er i tråd med LK20, fordi elevene vurderes mer på innsats, holdning og deltakelse enn på faglig kompetanse. Faglige begrunnelser for vurdering i fagene blir i liten grad synlige for elevene (Borgen et al., 2026).

Forskerne peker på at når det gjelder fagutvikling står ofte lærere på mindre skoler alene med faget, eller er del av en liten gruppe av lærere på større skoler. Dette kan være en byrde for lærere som skal ivareta egenarten i fagene i skolen. Med bakgrunn i dette, etterlyser flere lærere tolkningsfelleskap innenfor faget sitt, på tvers av skoler, for å ha en arena der de kan ha kunnskapsutveksling og fagutvikling i arbeidet med læreplanene. Forskerne mener det bør utvikles større fagfelleskap for lærere i disse fagene (Borgen et al., 2026).

Forskerne fra de fire delprosjektene kommer med en rekke råd og anbefalinger basert på funnene fra evalueringen. Flere peker på at profesjonsfelleskapene er viktige for kvaliteten på læreplanarbeidet. Skolelederne har fått et stort ansvar for å følge opp reformarbeidet, fortolke intensjoner og motivere skolenes profesjonsfelleskap for endring og utvikling. Skolene må ha tid til å jobbe med læreplanene, og dette er et kontinuerlig arbeid. Forskerne peker på konkrete forslag til endringer på kort og lang sikt i selve læreplandokumentene og måten de er utformet på. Dette kommenteres videre av utvalget i kapittel 11.

7.8.2 De praktiske og estetiske fagene er viktige i fag i felllesskolen

I en ny rapport om elevenes trivsel og skolemiljø, trekker elevene blant annet fram betydningen av praktiske og estetiske fag for trivsel (Høydal et al., 2026). Utvalget har fått en rekke innspill fra organisasjoner og enkeltpersoner som peker på at praktiske og estetiske fag spiller en avgjørende rolle både her og nå, og for å ruste elever for framtiden. Flere peker på at praktiske og estetiske fag er med på å utvikle hele mennesket, og bidrar til danning og læring på en annen måte enn de mer teoretiske fagene gjør. Samlet sett er oppfatningen at de praktiske og estetiske fagene bygger opp under elevenes sosiale og emosjonelle utvikling, bygger fellesskap og fremmer demokratisk beredskap. De praktiske og estetiske fagene bidrar også til at elevene utvikler kreativitet og skaperkraft, og er en motvekt til digitalisering og stillesitting.

Kroppsøving og fysisk aktivitet er viktig for både læring og for folkehelsen

Forskning på fysisk aktivitet og helse påviser at helsetilstanden til fysisk aktive, vil være langt bedre enn de mer fysisk inaktive (FHI, 2019). Elevene skal være fysisk aktive og fysisk aktivitet inngår på ulike måter i skolehverdagen. I de nye læreplanene er folkehelse og livsmestring prioritert som ett av tre tverrfaglige tema. Temaet skal gi elevene kompetanse som fremmer god psykisk og fysisk helse. Kroppsøvingsfaget er et gjennomgående fag i hele det 13-årige skoleløpet, og en viktig arena for fysisk aktivitet i skolen. Kroppsøvingsfaget har et folkehelseperspektiv og skal «stimulere til livslang bevegelsesglede». Med fagfornyelsen fikk faget en læreplan som vektlegger ulike bevegelsesaktiviteter, lek og øving i større grad enn tidligere. Naturopplevelser og trygg og bærekraftig ferdsel er også sentralt i faget (Kunnskapsdepartementet, 2019a). I tillegg legger flere av valgfagene på ungdomstrinnet til rette for fysisk aktivitet.

Norske barn og ungdommer har i hovedsak god fysisk helse, både i et historisk perspektiv og sammenlignet med barn og ungdom i andre deler av verden (Surén, 2022). Ungdataundersøkelsen 2024 viser at de aller fleste unge er fornøyde med egen helse (Bakken, 2024). Samtidig viser undersøkelsen at andelen jenter som opplever å være fornøyd med egen helse er lavere enn for ti år siden.

Ifølge Helsedirektoratets råd om stillesitting og fysisk aktivitet fra 2022 bør barn og unge i alderen 6–17 år være fysisk aktive i minst 60 minutter hver dag, med moderat til høy intensitet. Barn og unge bør også begrense tiden i ro, særlig passiv skjermtid på fritiden (Helsedirektoratet, 2022).

Aktivitetsmålinger blant norske barn og unge i alderen 6, 9 og 15 år viser at

- Blant 6-åringene tilfredsstillt 87 prosent av jentene og 94 prosent av guttene anbefalingene for fysisk aktivitet
- Blant 9-åringene tilfredsstillt 64 prosent av jentene og 81 prosent av guttene anbefalingene
- Blant 15-åringene tilfredsstillt 40 prosent av jentene og 51 prosent av guttene anbefalingene (Steene-Johannessen, 2019).

Barn og unge blir mindre aktive jo eldre de blir. Gutter har gjennomgående et høyere aktivitetsnivå enn jenter i alle aldersgrupper. Barn og unge bruker hoveddelen av dagen stillesittende eller i aktivitet med lav intensitet. Selv om det er lite fysisk aktivitet i hverdagen for de eldste, har

andelen norske tenåringer som trener minst en gang i uka holdt seg stabil på 80 prosent over flere år. Trening ser ut til å være viktig for mange unge (Bakken, 2024). Kartleggingsundersøkelser av barn og unges fysiske aktivitet viser at det ikke har skjedd store forandringer i fysisk aktivitet og stillesittende tid mellom 2006 og 2018 (Steene-Johannessen, 2019).

Systematiske kunnskapsoversikter viser at fysisk aktivitet i skolen har tydelige helseeffekter, men at effektene på læring, læringsmiljø og psykisk helse er mer indirekte. De avhenger av hvordan tiltakene implementeres i skolen. Det er særlig to viktige hensyn å ta i denne sammenhengen: tilpassing av aktivitetene og opplæring av de som skal lede aktivitetene (Lillejord et al., 2016; Martin-Martinez et al., 2023; Ruhland & Lange, 2021). Forskere finner også samvariasjon mellom fysisk aktivitet og høyere karaktersnitt og mellom fysisk aktivitet og fravær blant eldre ungdom (Askeland et al., 2025).

7.8.3 Timetall i praktiske og estetiske fag

Til sammen utgjør timene til de praktiske og estetiske fagene i underkant av en fjerdedel av alle skoletimer elevene har i grunnskolen. Kroppsøving er det tredje største gjennomgående faget i grunnskolen, det er bare norsk og matematikk som har flere timer. Mat og helse er skolens minste fag. På ungdomstrinnet har elevene i tillegg valgfag, og flere av dem legger til rette for fysisk aktivitet. Omtrent 30 prosent av elevene velger valgfaget fysisk aktivitet og helse, og omtrent 13 prosent velger friluftsliv (Utdanningsdirektoratet, 2021). I tillegg skal elevene ha to timer fysisk aktivitet til sammen på 5.–7. trinn. Dette er ikke opplæring i fag og det er heller ikke læreplan med kompetansebeskrivelse for timene med fysisk aktivitet eller kompetansekrav til de som har ansvaret for å gjennomføre disse timene.

Forskerne bak evalueringen av fagfornyelsen peker på at de praktiske og estetiske fagene har fått flere oppgaver og roller, uten at timetallet har økt. De viser videre til at fagene virker fullastet (Borgen et al., 2026). Andre undersøkelser har funnet at det i liten grad blitt lagt til timer til de praktiske og estetiske fagene ved timetallsøkninger i skolen (Djupe-dal, 2025). I et prosjekt som evaluerte innføringen av fagfornyelsen i fire fag på barnetrinnet, blant annet musikkfaget, rapporterer lærerne om mangel på både tid, spesialrom og instrumenter. Rapporten peker også som nevnt på sårbarheten til små fag med mangelfulle profesjons- og fortolkningsfellesskap (Bergsgard et al., 2026).

En rapport om rammefaktorens betydning for kunst og håndverksundervisningen, som ikke er en del av evalueringsprogrammet for fagfornyelsen, viser at lærerne rapporterer om dårlig økonomi til materialer og utstyr, og dårlige verkstedsforhold (Randers-Pehrson et al., 2023).

7.8.4 Kompetanse hos lærere i praktiske og estetiske fag

For barnetrinnet stiller opplæringsloven krav om fordypning fagene norsk, samisk, matematikk og engelsk for å undervise i disse fagene. I dag er det ikke krav til relevante studiepoeng for å undervise i andre fag, for eksempel de praktiske og estetiske fagene på barnetrinnet, mens det er krav om 30 studiepoeng for å undervise i disse på ungdomstrinnet. De siste årene har det særlig vært en tydelig økning i andelen lærere som oppfyller kravene til fordypning i disse fagene (Utdanningsdirektoratet, 2025c). Likevel er det mange som mangler studiepoeng i faget de underviser i. Det er flere uten relevant utdanning i faget de underviser i på barnetrinnet enn det er på ungdomstrinnet (Arnesen et al., 2023; Næss et al., 2023). Det gjelder særlig for de praktiske og estetiske fagene i grunnskolen.

I fagene *mat og helse* og *musikk* mangler mer enn halvparten av lærerne som underviser i faget studiepoeng. I kunst og håndverk mangler noe under halvparten som underviser i faget studiepoeng. Tilsvarende tall for kroppsøving er 43 prosent. Mange skoler oppgir også at de særlig strever med å rekruttere lærere i praktiske og estetiske fag (Haugen et al., 2024).

Det utdannes lærere med kompetanse i praktiske og estetiske fag i de fleste lærerutdanningsene (Haugen et al., 2024). Det er også en egen lærerutdanning i praktiske og estetiske fag. Hele 35 prosent av de som har en slik utdanning jobber utenfor skolesektoren (Gunnes et al., 2025). Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor det er slik, når vi samtidig vet at mange lærere mangler studiepoeng i praktiske og estetiske fag og skolene sliter med å rekruttere lærere med denne kompetansen.

Antallet lærere som har fått tilbud om videreutdanning i praktiske og estetiske fag har økt de siste årene, nær en dobling i årene 2023–2025 sammenlignet med årene 2017–2022. Potten som er blitt satt av til videreutdanning i praktiske og estetiske fag i de årlige budsjettene er også blitt større de siste årene. I 2025 fikk 590 lærere god-

kjent søknaden sin om videreutdanning i praktiske og estetiske fag (Utdanningsdirektoratet, 2025l).

Fra 2026 innføres det et nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole hvor videreutdanning for lærere i større grad skal kunne tilpasses lokale kompetansebehov. I 2026 er det satt av nærmere 2,8 milliarder kroner til kompetanseutvikling for ansatte i barnehage og skole, hvorav i underkant av 980 millioner kroner er øremerket tilskudd til videreutdanning for ansatte i grunnopplæringen.

I ny videreutdanningsordning er det skoleeier som skal vurdere hvor mange, hvem og innenfor hvilke fagområder ansatte skal få videreutdanning, herunder hvor mange som skal få videreutdanning i praktiske og estetiske fag. Utvalget kommer tilbake til dette i kapittel 11 og 13.

7.9 Fleksibilitet og skolesupplerende tiltak

7.9.1 Fleksibilitet i fag- og timefordelingen i grunnskolen

Skolen skal legge til rette for en opplæring som ivaretar både fellesskapet og hver enkelt elev, slik at elevene får best mulig utbytte av opplæringen. Det skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen, ved å ta i bruk varierte læringsaktiviteter, læringsressurser, læringsarenaer og vurderingsformer (Utdanningsdirektoratet, 2026d). Dette er kjernen i prinsippet om tilpasset opplæring, som utvalget har forklart i kapittel 3.

Som nevnt, kan kommunen bestemme at inntil 10 prosent av timene i fagene på skolen kan flyttes til andre fag eller brukes til særskilte tverrfaglige aktiviteter.

I tillegg kan kommunen omdisponere inntil 25 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte fag for enkeltelever. Kommunen kan ikke omdisponere timer for hele grupper av elever eller skoler innenfor denne ordningen. Omdisponeringen skal kunne føre til bedre måloppnåelse i fagene samlet sett for eleven, og krever ikke sakkyndig vurdering, men den enkelte elev eller forelder må samtykke til omdisponeringen. Omdisponeringen av timer forutsetter at eleven får opplæring i alle kompetansemålene i læreplanene for fag. Hvis eleven ikke skal få opplæring i alle kompetansemålene, må regelverket for individuelt tilrettelagt opplæring følges (Utdanningsdirektoratet, 2025b).

7.9.2 Alternative opplæringsarenaer og skolesupplerende tiltak

Alternative opplæringsarenaer

I noen tilfeller kan elever i større eller mindre del av skoletiden sin få opplæring på en alternativ opplæringsarena utenfor skolen og den ordinære opplæringen. Det kan for eksempel være i en bedrift eller på et gårdsbruk, eller andre arenaer i samarbeid med skolen. Hvis enkeltelever over tid tas ut av opplæringen i klassen for å delta på en alternativ opplæringsarena, må eleven ha et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og en slik organisering må ha vært vurdert av PP-tjenesten. I tillegg må eleven og foreldrene samtykke. Skoleåret 2025/2026 deltar 2500 elever i alternative tilbud, og det har vært en økning de siste årene. Av disse er 75 prosent gutter. Alternative opplæringsarenaer er mest brukt på ungdomstrinnet (Utdanningsdirektoratet, 2025c).

For noen elever vil det å få mer praktisk opplæring på en annen arena enn skolen kunne øke motivasjon, trivsel og følelsen av mestring. For noen vil dette kunne bidra til bedre læring og derfor være et viktig supplement til den ordinære opplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2025k). En kunnskapsoppsummering viser at alternative læringstilbud generelt har høy voksentetthet og at elevene organiseres i små, heterogene grupper, noe som kan bidra til tett oppfølging, økt trygghet og gode relasjoner mellom elevene og de voksne (Arnesen et al., 2024). For eksempel viser forskning at opplæring i gårdsbruk som skolesupplerende tiltak, og bruken av smågrupper som dette innebærer, kan være et viktig supplement til inkludering i basisklassen. Dermed kan tilbudet ses på som en utvidelse av tiltak om tilpasset opplæring i fellesskolen (Arnesen et al., 2022).

Samtidig har det også vært utfordringer med bruken av alternative opplæringsarenaer. Opplæring utenfor elevens vanlige klasse kan virke segregerende, og i tillegg har flere rapporter pekt på at oversikten over tilbudene er mangelfull, at tilbudet ofte ikke er godt nok forankret i et vedtak om individuell tilrettelegging og at andelen ansatte med formell pedagogisk kompetanse er langt lavere enn i ordinær grunnskole. I tillegg mangler tilbudet ofte sammenheng med det tilbudet eleven ellers får i skolen, og skolens involvering i elevenes opplæringstilbud på de alternative arenaene er ofte svak (Arnesen et al., 2024; Nordahl et al., 2018; NOU 2019: 23). På denne måten kan gapet mellom det eleven opplever på den supplerende arenaen og det som forventes i skolen, bli så stort at det reduserer muligheten for

å oppleve mestring og få tilfredsstillende utbytte i skolen.

Skolesupplerende tiltak

Skolesupplerende tiltak er tilbud som kommer i tillegg til ordinær opplæring og gjennomføres av aktører utenfor skolen. De skal styrke elevenes muligheter til å nyttiggjøre seg opplæringen de får i skolen, men de er ikke del av elevens opplæring etter opplæringsloven eller privatskoleloven. Dette avgrenser skolesupplerende tiltak fra aktiviteter og støttetjenester som er utviklet og drives i regi av skolene. Kommunen eller private skoler har med andre ord ikke ansvar for de skolesupplerende tiltakene.

Innsatsene kalles for skolesupplerende fordi formålet er at elevene skal bli bedre rustet til å ta imot den opplæringen de får i skolen. De som organiserer tiltakene samhandler ofte med skolene, for eksempel når det gjelder rekruttering, gjennomføring og oppfølging i etterkant. Eksempler på slike tilbud er Guttas Campus og Flyt (Kronprinsparets fond, 2026; Mekki, 2023). Felles for disse supplerende skoletilbudene er vektlegging av relasjoner, struktur, motivasjon og praktisk relevant læring, ofte i kombinasjon med tett oppfølging over tid.

7.10 Den videregående fellesskolen

Gjennomgangen av den historiske utviklingen viser hvordan elevs rett til videregående opplæring har blitt gradvis styrket. Med fullføringsreformen har man også fått ubegrenset rett til omvalg fram til man har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Videregående opplæring er frivillig, men både lovverk og politiske målsettinger legger til grunn at flest mulig ungdommer skal delta i og fullføre videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse. I dag deltar det store flertallet av ungdom i videregående opplæring. Høsten 2025 hadde 97 prosent av elevene på 10. trinn direkte overgang til vg1 og 92 prosent av alle 16–18-åringer deltok i videregående opplæring.

Videregående opplæring er en sentral fellesarena i samfunnet, slik som grunnskolen. Fellesskapet ivaretas blant annet av elementer som felles regelverk, læreplanverk og fellesfag.

Læreplanverket har en felles overordnet del som gjelder for både grunnskolen og videregående opplæring. I tillegg bidrar fellesfagene til at elevene har mye felles innhold. Fellesfag er obligatoriske fag både på yrkesforberedende og studi-

eforberedende utdanningsprogrammer, og tanken bak dem har blant annet vært å beholde allmenndannende elementer i den videregående opplæringen.

Skolens dannelsesoppdrag er minst like viktig i videregående opplæring som i grunnskolen. Deler av både utdannings- og dannelsesoppdraget kan være enklere å oppnå når elevene har et høyere modenhetsnivå. Det er også på videregående at mange elever skal stemme for første gang.

I Meld. St. 21 (2020–2021) omtales dannelsesoppdraget i videregående slik:

VGO er den siste delen av utdanningssystemet som i stor grad er en felles arena. Elevene skal være selvstendige og kritiske tenkere, og lærerne må være åpne for kritiske spørsmål og uenighet. Lærerne og de videregående skolene må lage en arena som gjør at elevene får utøve demokrati og medborgerskap i større grad enn tidligere. I tillegg må lærerne bidra til et miljø der det legges til rette for et identitets- og meningsmangfold. Slik sett har lærerne et mandat som går utover det å utdanne elevene til videre studier og yrkesliv. De skal bidra til elevenes dannelse og bidra til å opprettholde, styrke og videreutvikle sentrale verdier som demokrati, kritisk tenkning og medmenneskelighet.

Meld. St. 21 (2020–2021)

7.10.1 Flere valgmuligheter og mer differensiering i videregående

I overgangen til videregående opplæring får elevene langt større muligheter til å velge retning og fag ut ifra hva de interesserer seg for og ønsker å jobbe med eller studere videre. Den reelle valgfriheten påvirkes samtidig av faktorer som bosted, opptakskriterier og karakterer fra grunnskolen.

Antallet søkere til yrkesfag har økt jevnt de siste årene. Skoleåret 2026/27 hadde 55 prosent av søkerne et yrkesfaglig utdanningsprogram som førsteønske. Det er en økning på 7 prosentpoeng siden 2016.

På videregående kan elevene velge mellom 15 utdanningsprogrammer, 10 yrkesfaglige og 5 studieforberedende. Høsten 2025 gikk 52 prosent av elevene i vg1 på et yrkesfaglig utdanningsprogram og 48 prosent i et studieforberedende. Utover i løpet øker spesialiseringen ytterligere. Innenfor hvert utdanningsprogram er det flere programområder, og det er over 200 lærefag innenfor de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. De som går på et yrkesfaglig utdanningsprogram kan velge å bytte til påbygning til studie-

forberedende for å oppnå generell studiekompetanse. Én av fire vg2-elever på yrkesfag valgte denne veien i 2025.

Retten til plass på nærskolen gjelder ikke for videregående opplæring, og fylkeskommunen fastsetter forskrift som gir regler om inntak. Det er store geografiske variasjoner i elevsammensetningen på videregående skoler. Mange steder i landet er det få videregående skoler å velge mellom hvis man vil unngå lang reisevei eller flytte på hybel, og elevene fortsetter kanskje for en stor del å gå sammen med den samme elevgruppen som de gjorde i grunnskolen. Kombinerte videregående skoler som tilbyr flere utdanningsprogrammer kan i større grad fungere som en felles møteplass enn skoler med bare ett utdanningsprogram, selv om det i praksis kan være vanskelig å skape et felles skolemiljø og trekke veksler på elevmangfoldet.

Et karakterbasert opptak kan også gjøre at noen elever vil møte en mer heterogen elevgruppe på videregående enn i grunnskolen fordi de forlater et mer homogent nabolag og møter elever fra et mer spredt geografisk område.

Alt i alt bidrar likevel den sterke sammenhengen mellom karakterer og sosioøkonomisk bakgrunn, kombinert med differensiering i interesser og fagvalg, til at elevgrunnlaget på skolenivå blir mindre variert i videregående enn i grunnskolen.

7.10.2 Overgang til og gjennomføring av videregående opplæring

Meld. St. 34 (2023–2024) framhevet at overgangen til videregående opplæring er krevende for mange elever. Meldingen understreker fylkeskommunens ansvar for å ha et opplæringstilbud i overgangen for elever som mangler forutsetninger for å delta i eller gjennomføre videregående opplæring. Denne plikten er nå lovfestet i opplæringsloven (Opplæringslova, 2024, § 9-6). Loven gir fylkeskommunene betydelig handlingsrom når det gjelder hvordan overgangstilbudene organiseres, hvem som omfattes og hvilket omfang og innhold tilbudene skal ha.

I tillegg har både kommuner og fylkeskommuner etter opplæringsloven § 9-7 mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring til dem som har fullført grunnskolen. Formålet med tilbudet er å gi ungdommer som trenger det bedre forutsetninger for å kunne fullføre den videregående opplæringen (Utdanningsdirektoratet, 2025e).

Fylkeskommunen skal sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen til

videregående opplæring, og kommunen skal samarbeide med fylkeskommunen om overgangen (Opplæringslova, 2024, § 9-5). Det er nylig vedtatt en endring i opplæringsloven for å utvide adgangen til å dele informasjon om elevene ved skolebytter, som også gjelder for overgangen mellom grunnskolen og videregående skole. Bakgrunnen for lovendringen er blant annet å bidra til at den videregående skolen skal kunne ta imot elevene på en god måte, sette inn forebyggende tiltak, sørge for god classesammensetning og avgjøre hvordan personalressursene skal fordeles mellom ulike klasser (Prop. 79 L (2025–2026), 2026).

7.10.3 Nytt rammeverk for innhold og struktur i videregående opplæring

Det er gjort få vesentlige endringer i innhold og struktur i videregående opplæring siden Kunnskapsløftet 2006. Som en del av oppfølgingen av fullføringsreformen er Utdanningsdirektoratet, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, i gang med å utvikle et nytt rammeverk som skal erstatte dagens fag- og timefordeling. Bakgrunnen for oppdraget er at dagens regelverk oppleves som komplisert og lite fleksibelt og at skolene trenger et regelverk som er enklere å styre etter (Utdanningsdirektoratet, 2026i).

Arbeidet inkluderer også fellesfagene i yrkesfaglige utdanningsprogrammer. Oppdraget er lagt opp som en omfattende prosess som skal pågå over flere år, med bred involvering i form av blant annet skolebesøk og dialogkonferanser.

Målet med et nytt rammeverk for innhold og struktur, er å legge til rette for fordypning og valgfrihet og for at videregående opplæring skal kunne utvikles i takt med endringer i samfunnet. Oppdraget innebærer også å foreslå nye fag eller fagsammensetninger og nytt innhold til fagene. Et annet mål er å øke fleksibiliteten i fag- og timefordelingen slik at den kan ivareta en mangfoldig elevgruppe. Skolens brede formål om danning og utdanning ligger til grunn for arbeidet, og et grunnleggende premiss er at videregående opplæring skal bidra til at alle elever får et solid og dannende grunnlag, og at opplæringen skal støtte opp under demokrati og kritisk tenkning (Utdanningsdirektoratet, 2026i).

Som en del av arbeidet er det også satt i gang et forskningsprosjekt i samarbeid med NIFU og Universitetet i Oslo. Forskningsprosjektet skal utrede hvilke utfordringer og behov som finnes i dagens struktur, og hvordan et nytt rammeverk best kan forberede en mangfoldig elevgruppe på

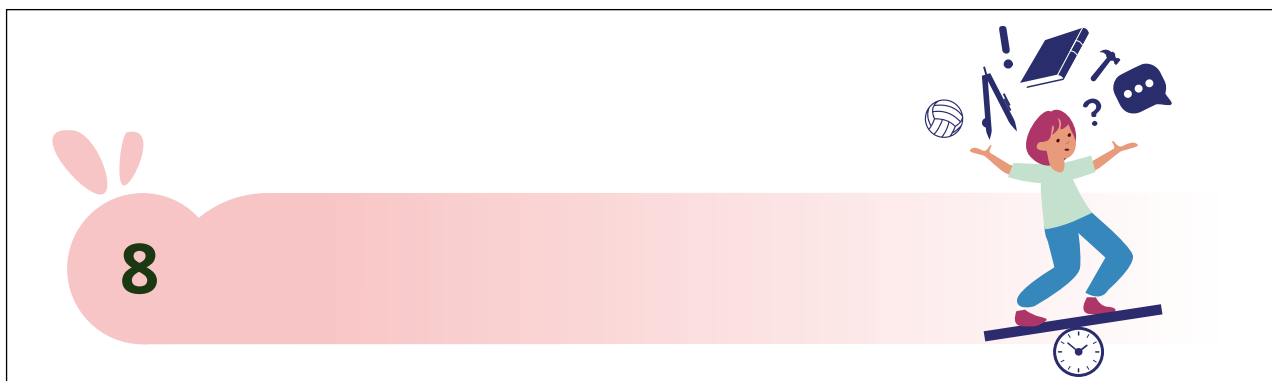
Boks 7.6 Forsøk med nytt programfag i forskningslære og fordypningsoppgave

Det er vedtatt et forsøk med nytt valgfritt programfag på Vg3 – forskningslære og fordypningsoppgave – som er spesielt utformet for å forberede elever på høyere utdanning. Faget skal gi elevene studieforbereende kompetanser og opplæring i vitenskapsteori, etikk, bruk av KI og argumentasjon. Alle skoler som tilbyr studiespesialiserende utdanningsprogram og melder seg på til forsøket kan delta. Faget utgjør 140 årstimer.

videre studier og samfunns- og arbeidsliv. Den første delrapporten fra forskningsprosjektet gir blant annet en komparativ oversikt over videregående opplæring i Sverige, Norge og Danmark. Rapporten belyser også overgangene inn og ut av videregående opplæring i Norge ved hjelp av registerdata og kvalitative intervjuer (Arnevig Samuelsen et al., 2025). Delrapport 2 ser på betydningen av programstruktur og fagvalg i de studieforbereende utdanningsprogrammene for gjennomføring, høyere utdanning og valgdeltagelse (Ulvestad et al., 2026).

Den andre delrapporten belyser hvordan valg av utdanningsprogram og programfag påvirker gjennomføring i videregående opplæring og deltagelse og fullføring av høyere utdanning. Rapporten viser at det er få forskjeller mellom de ulike studieforbereende utdanningsprogrammene når man tar hensyn til at elevsammensetningen er forskjellig. Påbygg til studieforbereende skiller seg likevel ut, med en lavere andel som fullfører videregående opplæring og dermed en lavere andel som begynner i høyere utdanning (Ulvestad et al., 2026). Analysene viser også at elever som velger realfag har litt lavere sannsynlighet for å fullføre videregående skole på normert tid enn elevene på språk, samfunnsfag og økonomi. Analysen peker på at realfagene kan være mer krevende som mulig årsak.

Blant grunnskoleelevene med de 25 prosent laveste karakterene begynner bare 7 prosent på et studieforbereende utdanningsprogram. Av disse fullfører under 40 prosent etter seks år. Det er spesielt mange som stryker i matematikk og fremmedspråk. (Ulvestad et al., 2026).



Figur 8.1

Kapittel 8

Skolen er kompleks

Skolen er en kompleks organisasjon, som skal oppfylle flere mål og forventninger samtidig. Skolen utsettes også for utviklingstrekk i samfunnet som påvirker forutsetningene for å gjennomføre oppdraget. Utvalget legger til grunn at denne kompleksiteten har sterke implikasjoner for hvordan skolen kan styres, ledes og utvikles:

- Skoleledere, lærere og andre ansatte som utøver kjernevirksomheten i skolen må få stor grad av handlingsrom og fullmakter.
- Skolen har behov for forutsigbarhet og stabilitet for å kunne utvikle kvalitet og utnytte ressurser effektivt.
- Alle nivåer i skolesektoren har behov for et godt kunnskapsgrunnlag om tilstanden i skolen og skolens resultater. Kunnskapsgrunnlaget må bygge på en bred forståelse av skolens resultater, som også inkluderer skolens dannelsoppdrag.
- De profesjonelle partene i skolen må samarbeide om å utvikle kvaliteten i skolen. Selv om de ulike aktørene i skolen har ulike interesser og ansvar, har de et felles mål om å legge til rette for læring og trivsel for alle elever.

8.1 Skolens oppdrag er komplekst

I kapittel 2 beskriver utvalget tre dimensjoner ved skolens oppdrag. Skolen skal gi elevene mulighet til å utvikle seg til selvstendige individer, sosialisere dem inn i større fellesskap og kvalifisere for videre utdanning og for arbeidslivet.

Skolen er underlagt skiftende politiske prioriteringer. Målene og forventningene, slik de er uttrykt gjennom loven, læreplanverket og andre styringsdokumenter, er så omfattende at skolen kan bli nødt til å prioritere hva som skal tillegges størst vekt. Mål som i utgangspunktet ikke er i konflikt med hverandre kan komme i konflikt når ressursene er knappe, og tid vil alltid være en knapp ressurs i skolen. Spenningen mellom ulike mål og begrensede ressurser kommer til syne i innspillene utvalget har fått om risikoen for at dannelsoppdraget blir nedprioritert når målbare resultater i blant annet lesing og matematikk går ned.

Begrepene *strategisk* og *teknisk oppdragsusikkerhet* kan illustrere skolens komplekse oppdrag (Whitley, 2000). Strategisk oppdragsusikkerhet handler om hvorvidt det finnes et tydelig, konsistent og omforent målbilde for virksomheten. Teknisk oppdragsusikkerhet handler om i hvilken grad det er en entydig og godt forstått sammenheng mellom arbeidsprosesser og resultat.

Den strategiske oppdragsusikkerheten i skolen kommer blant annet til syne ved at det er en rekke ulike forventninger til skolen og hva skolen skal bidra med, slik det blant annet kommer til uttrykk i formålsparafene og i overordnet del av læreplanen. Videre er det flere aktører, herunder sentrale og lokale skolemyndigheter, som påvirker prioriteringene i skolen, og det er vedvarende politisk uenighet om sentrale forhold i skolen.

Den tekniske oppdragsusikkerheten i skolen handler blant annet om flertydige og komplekse

sammenhenger mellom lærernes undervisning og elevenes læringsresultater. Elevenes resultater påvirkes av en rekke ulike forhold som ligger utenfor lærernes kontroll (Paulsen, 2011). Dette kan handle om forhold både i og utenfor skolen. Elevenes sosioøkonomiske bakgrunn er et eksempel på en faktor utenfor skolen som har sterk sammenheng med elevenes resultater. Andre utenforliggende faktorer kan være søvn, kosthold og fysisk og psykisk helse.

Elevenes forutsetninger og motivasjon for læring varierer, og kan variere fra dag til dag. Andre forhold, som kommunenes ressurser eller tilgang til kompetanse kan også påvirke elevenes læring, gjennom det vi i kapittel 4, 10 og 12 beskriver som strukturkvalitet.

Den tekniske oppdragsusikkerheten kommer for eksempel til syne når en lærer opplever at et undervisningsopplegg fungerer utmerket i en klasse, mens det samme opplegget mislykkes i en annen klasse.

Kompleksiteten i skolen understrekes av at kommunene opererer under svært forskjellige betingelser. Et nasjonalt besluttet virkemiddel kan derfor få ganske forskjellige utslag i ulike skoler. Forskjeller mellom kommunene utdypes i kapittel 9.

Skolen er et løst koblet system

Skolen har ofte blitt beskrevet som et løst koblet system (Weick, 1976). Det som skjer i et løst koblet system styres sjelden av enkle vurderinger av årsak-virkning. Det er begrenset samsvar mellom formelle strukturer som mål, vedtak og planer på den ene siden, og arbeidsprosesser og resultater på den andre siden. Det er løs kobling mellom skolens formelle ledelsesstruktur og lærernes undervisning, som er den operative kjerne i skolen (Paulsen & Aas, 2022).

Det er minst fire typer løse koblinger i skolen (Paulsen, 2011).

1. *Ujevn samhandling:* For det første påvirker ikke delene i systemet hverandre kontinuerlig. Lærerne kan være frikoblet fra ledelsen i perioder, for så å bli koblet tett på når en spesiell hendelse inntreffer. Dette kan for eksempel være når skolen jobber med et spesifikt utviklingsprosjekt, som å styrke læringsmiljøet, styrke leseopplæringen, ta i bruk mer praktiske arbeidsmåter i fagene eller liknende.
2. *Uklare sammenhenger:* For det andre preges skolen av uklare sammenhenger mellom virkemidler og effekter. Nye prosjekter, initiativer og strategier endrer ikke nødvendigvis praksis

i klasserommet eller elevenes utbytte av undervisningen, noe som kan henge sammen med den tekniske oppdragsusikkerheten beskrevet over.

3. *Indirekte påvirkning:* Den tredje typen løse koblinger handler om at elementene i systemet påvirker hverandre indirekte. Et eksempel er studier som peker på at skoleledere er viktig for å heve elevenes resultater, men at dette skjer indirekte gjennom endring av lærernes holdninger og deltakelse i profesjonelle fellesskap.
4. *Forsinket effekt:* Den siste løse koblingen handler om at effekter av et tiltak blir synlig på et senere tidspunkt enn da tiltaket ble satt i verk. For eksempel kan det ta lang tid fra en endring i undervisningspraksis blir synlig i form av bedre læringsresultater. Dette gjør evaluering av effekter av tiltak krevende.

8.2 Ansvarsfordeling og samarbeid mellom aktørene i skolen

Kompleksiteten i skolen forsterkes ved at den enkelte skole er en del av et større styringssystem hvor ulike aktører har ulike roller, ansvar og interesser.

Den pedagogiske verdikjeden forutsetter tillit

Relasjonen mellom kommunen, skoleleder, lærer og elev har blitt beskrevet som «den pedagogiske verdikjeden» (Paulsen & Forsmo Jenssen, 2023). Hovedpoenget med modellen, er at de ulike aktørene i verdikjeden er gjensidig avhengige av hverandre, og at det er den samlede innsatsen fra disse som skaper resultater og bidrar til å realisere skolens oppdrag (se figur 8.2). Forskning på styring og reform i skolesystemer viser at relasjonen og den gjensidige tilliten mellom leddene i styringskjeden er avgjørende for å lykkes med endringer i skolen.

Skoler, skoleledere og lærere må forholde seg til et mangfold av styringsvirkemidler og styrings signaler i sitt arbeid. De må forholde seg til både nasjonale og lokale utdanningspolitiske prioriteringer. Disse er ikke nødvendigvis sammenfallende og kan skape manglende forutsigbarhet for skolen. At styringen kommer fra ulike nivåer og med ulike virkemidler, kan medføre at de som jobber i skolen opplever blandede styringssignaler.

Skolene må også forholde seg til styringssignaler fra andre sektorer. En undersøkelse av departementenes arbeid med «laget rundt ele-

Boks 8.1 Ulike aktører med ulikt ansvar

Nasjonale skolemyndigheter ved Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne skal iverksette nasjonale tiltak og den nasjonale skolepolitikken. Nasjonale myndigheter fastsetter og forvalter regelverket og læreplanverket for skolen. De skal stimulere til at det utvikles praksisrelevant forskning av høy kvalitet som er tilgjengelig for sektoren. I tillegg skal nasjonale myndigheter sørge for at profesjonene får gode rammer for å utvikle god praksis, og stimulere og legge til rette for likeverdig samarbeid med kommunene, lærernes og skoleledernes organisasjoner og lærerutdanningene.

Kommunene har ansvar for at alle som bor i kommunen får oppfylt retten til grunnskoleopplæring i henhold til opplæringsloven. Fylkeskommunen har tilsvarende ansvar for videregående opplæring. Kommunene og fylkeskommunene skal sørge for tilstrekkelige ressurser og kompetanse i skolen, og de skal legge til rette for kvalitetsutvikling. De skal ha god kunnskap

om sine skoler, de skal være en aktiv utviklingspartner og de skal støtte skolene slik at de kan ivareta sitt brede mandat. Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for opplæringen er utdypet i kapittel 9.

Skolelederne skal lede det faglige, administrative og pedagogiske arbeidet ved skolen, og det faglige samarbeidet mellom lærerne. Skolelederen skal ha pedagogisk kompetanse, ta del i den daglige virksomheten og arbeide med utvikling av skolen. Ledelse og tilrettelegging av profesjonsfelleskapene er en viktig del av skoleledernes rolle. Skoleledernes rolle og ansvar er videre beskrevet i kapittel 10.

Lærerne har ansvar for å planlegge, gjennomføre og vurdere opplæringen i tråd med læreplanverket. Lærerne har det faglige ansvaret for elevenes opplæring. Lærerne deltar i et profesjonsfelleskap på skolen. Lærernes rolle og ansvar er utdypet i kapittel 10.

ven» tyder på at når kommunene må forholde seg til ulike departementer med ulike sektoransvar, skapes det en siloorganisering som hindrer effektiv oppgaveløsning (Proba, 2023). Mange av innsatsene som er relevante for arbeidet med laget rundt eleven, oppfattes av kommunene som lite koordinerte og samkjørte fra departementenes side. Flere kommuner i undersøkelsen mente det er uheldig at det introduseres nye satsinger fra statlig hold, før de foregående er iverksatt. Det argumenteres ofte i faglitteraturen med at strategisk skoleutvikling krever 5–7 års målrettet arbeid (Paulsen & Forsmo Jenssen, 2023).

De profesjonelle partene må samarbeide

For at skolen skal kunne lykkes med sitt brede samfunnsoppdrag er det særlig fire profesjonelle parter som må samarbeide godt:

- Nasjonale skolemyndigheter
- Kommuner og fylkeskommuner
- Lærernes og skoleledernes organisasjoner
- Lærerutdanningene

De ulike partene har ulikt ansvar, men deler et felles mål om at norske elever skal lære og utvikle seg i en trygg skole med god kvalitet. Den nordiske skolemodellen legger vekt på samarbeid

mellom arbeidslivets parter og demokrati i arbeidslivet. Dette er en særegen styrke ved den norske skolen som må bevares og videreutvikles.

Skoleledernes og lærernes organisasjoner samarbeider med nasjonale og lokale skolemyndigheter, og med hverandre også på skolenivå. Organisasjonene er både lønnstakerorganisasjoner som kjemper for medlemmenes arbeidsvilkår, og profesjonsorganisasjoner som jobber for faglig utvikling og kvalitet i profesjonssutøvelsen.

Lærerutdanningene skal utdanne kommende lærere som både er kvalifisert til yrket og som er godt rustet til videre profesjonsutvikling gjennom hele yrkeslivet. Lærerutdanningene styrker læreprofesjonens kunnskapsgrunnlag og bidrar til kvalitetsutvikling i skolesektoren gjennom arbeidet med utdanningsforskning. De tilbyr også videreutdanning og deltar i partnerskap for å utvikle lærerprofesjonen gjennom kollektiv kompetanseutvikling (Borgen & Prøitz; Kunnskapsdepartementet, 2017a; Meld. St. 19 (2023–2024)).

Det finnes flere samarbeidsarenaer

Det finnes allerede etablerte samarbeidsarenaer for de fire partene, og utvalget vil understreke at det er viktig at partene fortsatt prioriterer og deltar aktivt på disse arenaene. Utvalget vil også

Skolen er som vist en kompleks organisasjon med et omfattende mandat. Den offentlige debatten og forståelsen av skolekvalitet legger derimot ofte vekt på de resultatene som kan måles.

Når de målbare resultatene går ned, er det en risiko for at det settes i gang tiltak fra nasjonalt og lokalt nivå som ikke tar tilstrekkelig hensyn til skolens kompleksitet. Slike tiltak kan bidra til å skape ubalanse i skolens brede oppdrag.

Utvalget mener gode tiltak i skolen må bygge på en nyansert forståelse av hva skolekvalitet er, og hva som er skolens resultater.

Tre dimensjoner av kvalitet i skolen

Kvalitet i skolen beskrives ofte ut fra tre underområder (NOU 2002: 10; NOU 2023: 27):

1. *Strukturkvaliteten* beskriver de ytre forutsetningene for å drive skole. Det handler blant annet om lærernes formelle kompetanse, personaltetthet, elevgruppens størrelse og sammensetting, fysiske forhold som bygninger og ressurser, bemanning, organisering og økonomi. Strukturkvaliteten påvirkes blant annet gjennom styringsdokumenter som regelverk og planverk.
2. *Prosesskvalitet* viser til de indre aktivitetene i skolen. Det handler om hva som skjer i profesjonsfellesskapene, i klasserommet, om relasjonene i skolen og hvordan arbeidet organiseres. Prosesskvalitet kan for eksempel vise seg i samspillet mellom lærer og elev, i samspill mellom elevene, involvering av foreldre eller samspill med næringslivet.
3. *Resultatkvalitet* er det man ønsker å oppnå med det pedagogiske arbeidet. Det handler om hva elevene har lært og hvilken kompetanse de har oppnådd. Resultatkvaliteten er knyttet til de overgripende målene i planverket og omfatter det helhetlige læringsutbyttet.

De tre kvalitetsbegrepene utdyper bildet av den komplekse sammenhengen mellom tiltak og resultater i skolen. Begrepene viser også at ulike aktører har hovedansvar for ulike sider ved kvaliteten i skolen.

Nasjonale og lokale skolemyndigheter har et hovedansvar for god strukturkvalitet. De må sørge for gode rammevilkår som gir skolene mulighet til å utføre samfunnsoppdraget. Kompetanse, bemanning og infrastruktur er forutsetninger for at skolen kan lykkes med oppdraget. Disse faktorene kan i stor grad styres, måles og påvirkes utenfra.

Ansvar for prosesskvaliteten må ligge tydelig hos profesjonene i skolen, lærerprofesjonen og skolelederne. Prosesskvaliteten er som vist preget av teknisk oppdragsusikkerhet og er vanskelige å måle eller styre utenfra. God prosesskvalitet forutsetter sterke profesjonsfellesskap og en profesjonell skoleledelse.

Myndighetene kan definere hva som etterspørres av resultat-kvalitet, for eksempel gjennom kvalitetsutviklingssystemet eller eksamensordninger. Resultatkvalitet påvirkes imidlertid av forhold både i og utenfor skolen, og det er derfor vanskelig å plassere et tydelig ansvar for resultatene. Når resultatene går ned, er ikke det nødvendigvis et uttrykk for at lærerne eller skolelederne gjør en dårlig jobb. Skolen rammes, som vist i del 2, av tunge utviklingstrekk som også påvirker elevenes læring og trivsel.

Fra kvalitetsvurdering til kvalitetsutvikling

Søgnen-utvalget, som beskrev grunnlaget for det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, vurderte at de tre kvalitetsområdene utgjør et kvalitetshierarki der resultatkvaliteten er det overordnede målet, mens prosess- og strukturkvalitet er vesentlige forutsetninger for å oppnå god resultatkvalitet. Utvalget foreslo at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skulle legge hovedvekten på resultatkvaliteten og elevenes helhetlige læringsutbytte (NOU 2002: 10).

Formålet med kvalitetsvurderingssystemet skulle være å støtte arbeidet med kvalitetsutvikling på alle nivåer i skolen. Systemet ble utviklet over tid, og det består av ulike prøver, verktøy og datakilder. De mest kjente er nasjonale prøver, kartleggingsprøver, internasjonale undersøkelser, ståstedsanalysen, Elevundersøkelsen og statistikkverktøy.

Det har vært ulike oppfatninger om kvalitetsvurderingssystemet, og enkelte av elementene har vært særlig omstridt. Spesielt har offentliggjøring av nasjonale prøver på skolenivå, kartleggingsprøver blant de yngste elevene og PISA-studiens påvirkning på utdanningssystemet, skapt mye debatt. Systemet har også blitt kritisert for manglende helhet og sammenheng (NOU 2023: 27).

I 2022 fikk Prøitz-utvalget i oppdrag å gjennomgå og komme med forslag til videreutvikling av kvalitetsvurderingssystemet. Utvalgets overordnede forslag var å utvikle et system som i større grad ivaretar hele kvalitetsarbeidet i skolen. De la vekt på at et nytt kvalitetsutviklingssys-

tem i større grad må sidestille struktur-, prosess-, og resultat kvalitet, og ikke legge hovedvekt på resultat kvaliteten alene (NOU 2023: 27).

Prøitz-utvalget la videre vekt på at kvalitetsutvikling må baseres på et kunnskapsgrunnlag fra alle de tre kvalitetsområdene, og gi større plass til kunnskaper og erfaringer fra elever og foreldre, og de som jobber i skolen.

Stortingsmeldingen om en mer praktisk skole fulgte opp flere av anbefalingene fra Prøitz-utvalget, og Utdanningsdirektoratet videreutvikler nå flere av elementene i kvalitetsvurderingssystemet (Meld. St. 34 (2023–2024)).

Resultatmålinger må tolkes med skjønn

Målstyring og ekstern kontroll har klare begrensninger som styringsform for kunnskapsintensive organisasjoner (Paulsen & Aas, 2022). Det er vanskelig å måle sammenheng mellom innsats, prosess og resultat i skolen. Dette gjør det også krevende å bedømme om en bestemt skole gjør en god eller dårlig jobb. Målinger av resultater må derfor tolkes med betydelig skjønn. Styringen av skolen må også ta hensyn til den kulturelle konteksten og utdanningstradisjonen som skolen er en del av. Måling av læringsresultater er et forsøk på å få informasjon om elevenes faktiske læringsutbytte.

Måling er viktig for styring av skolen, men innebærer en krevende balanse mellom presisjon, bredde og kostnader.

Målet med utvalgets tiltak er ikke bedre resultater på tester som PISA, TIMSS og PIRLS i seg selv. Det ville vært en uakseptabel innsnevring av skolens formål. Samtidig vil flere av tiltakene som utvalget foreslår trolig gi bedre resultater som en bieffekt, fordi de styrker elevenes grunnleggende ferdigheter.

Poenget er at tester må være måleverktøy, ikke mål i seg selv. Skolen trenger kunnskap om læring, men målingene kan også gi målforskyvning som påvirker og forstyrrer arbeidet. Dette synliggjør et dilemma ved testing og måling, kjent som Goodharts lov eller Campbells effekt (Campbell, 1979).

Danning er en del av resultat kvaliteten

Utvalget mener at det er behov for en bred forståelse av resultat kvalitet. Skolen har som tidligere vist flere formål. Danning og utdanning spiller sammen om å oppfylle skolens brede formål, men de to oppdragene kan også stå i spenning med hverandre.

Dersom forståelsen av skolens resultater avgrenses til noen fag og ferdigheter som måles, er det en fare for at viktige deler av dannelsesoppgavet blir skjøvet til side. Det er en risiko for at de delene av skolen som ikke måles kvantitativt får mindre oppmerksomhet, og at dette kan bidra til en målforskyvning som snevrer inn skolens brede mandat. Dersom skolen også i framtiden skal ivareta dannelsesoppgavet, bør danning i større grad enn i dag anerkjennes som en del av skolens resultater, likeverdig med elevenes læringsresultater i fag og ferdigheter.

For å fange opp skolens brede mandat, må vi også ta på alvor at vesentlige sider ved skolens resultater ikke kan, eller bør, måles. Dannelsesoppgavet handler om å gi elevene mulighet til å lære hvem de er og hvordan de skal leve sammen med andre. Hvordan skolen lykkes med dette oppdraget er vanskelig å fange opp i tall og statistikk. Dannelsesoppgavet er ikke lett å måle, men det betyr ikke at det er mindre viktig.

Skolen er ikke bare en forberedelse for videre utdanning og arbeidsliv, men et sted der elevene lever sine liv hver dag. Barndommen og ungdomstiden har en egenverdi, og skolens resultater må derfor også omfatte elevenes opplevelser her og nå.

8.4 Polarisering og pendelsvingninger i skolepolitiske debatter

Debatt og uenighet er en grunnleggende verdi i et demokrati og viktig for å drive samfunnsutviklingen framover. Samtidig mener utvalget at polarisering i skoledebatten, både i pedagogiske miljøer og samfunnet ellers, kan føre til sterke pendelsvingninger i skolepolitikken som er uheldig for utviklingen av skolen. Utvalget mener det er viktig at beslutningstakere forstår og tar hensyn til hvordan polarisering og pendelsvingninger påvirker styring og utvikling av skolen.

Polarisering er en grunnleggende utfordring for all politikk. Polariserte debatter kan påvirke et samfunn i negativ retning og kan være skadelig for både menneskelige relasjoner og tillit til samfunnsinstitusjoner (Hartman et al., 2022). I skole-sammenheng kan polarisering stamme fra polariserte debatter i samfunnet ellers, eller oppstå i mer interne pedagogiske diskusjoner. Konsekvensene av polarisert skoledebatt er uansett negativ. Sterke fronter kan lede til snevre perspektiver på kunnskap, læring og undervisning, og føre til sterke pendelsvingninger i politiske føringer. På sikt kan samfunnet miste tilliten til lærerprofesjo-

nen og skolen som institusjon, og ansatte i skolen kan oppleve at deres kunnskap og synspunkter ikke blir hørt. Politiske diskusjoner om styring av skolen krever derfor særlig bevissthet om hvordan polarisering og pendelsvingninger kan virke negativt.

Et eksempel på et polarisert tema er digitalisering av skolen. Norske myndigheter definerte tidlig digital kompetanse som en grunnleggende ferdighet i alle fag, og flere strategier har vektlagt betydningen av digital kompetanse og implementering av digitale enheter og læremidler (Kunnskapsdepartementet, 2023; Utdannings- og forskningsdepartementet, 2005). I nyere tid finnes det imidlertid mange eksempler på kritiske perspektiver, som at digitalisering av skolen ikke har ført til mer eller bedre læring for elevene, at lærerne ikke har fått tilstrekkelig kompetanseutvikling eller at skjermbruk fører til mer stillesittende læring. Digitalisering i skolen er imidlertid en del av en større samfunnstrend, og begreper som *skjermtid* eller *skjermavhengighet* kan komme til å brukes ukritisk uten at man skiller mellom læringsorienterte aktiviteter, som skriving på skolen, og fritidsaktiviteter som TV-titting, mobilbruk eller spilling på kveldstid. Likevel rammes skolen av den polariserte debatten, noe som kan overskygge mer nyanserte perspektiver på barn og unges oppvekstmiljø eller læreres pedagogiske handlingsrom.

Et annet eksempel er debatten om læreplaner. Mens innholdsbaserte læreplaner beskriver undervisningens emner og aktiviteter, vil kompetansebaserte læreplaner beskrive elevenes forventede læringsutbytte. Mens noen mener at både innhold og undervisningsaktivitet bør styres detaljert for å sikre at lærerne bruker samme metode eller at elevene skal få like muligheter, vil andre mene at lokal frihet til å tilpasse til elevenes individuelle behov, gjør undervisningen mer relevant og bedre tilpasset elevenes behov (Sinnema, 2016). For eksempel har Australia og Sør-Korea valgt mer sentralstyrte og innholdsorienterte læreplaner, mens Skottland og New Zealand har valgt åpne læreplaner som vektlegger lokalt handlingsrom og elevenes kompetanse. Læreplaner i mange land preges derfor av pendling mellom sentral styring på den ene siden og rom for lokalt skjønn på den andre. I land med sentralstyrte og innholdsorienterte læreplaner handler debatten om «stofftrengsel» og overfylte læreplaner, mens i land med kompetanse- eller læringsutbytteorienterte læreplaner problematiserer man mangelen på et felles innhold, og at elevenes læringsutbytte kan variere fra skole til skole (Sinnema, 2016).

Et tredje eksempel på polarisering, er diskusjonen om hvordan forskning bør informere skolepolitikk og pedagogisk praksis. Debatten henger ofte sammen med sprikende meninger om hvilke undervisningsmetoder lærere bør anvende og hva slags vitenskapelig grunnlag de har. Særlig viktig her er debatter om begrepet evidensbasert praksis, som opprinnelig stammer fra medisinsk forskning, og som innebærer at faglige beslutninger skal baseres på best tilgjengelige evidens kombinert med klinisk ekspertise og brukerens behov og verdier. Best tilgjengelig evidens beskrives i «evidenspyramiden», en modell som skal illustrere styrken/generaliserbarheten i ulike typer forskningsbevis. Randomiserte kontrollerte forsøk (studier av sammenhenger mellom tiltak og effekt) og systematiske kunnskapsoppsamlinger (studier som systematisk identifiserer, kvalitetsvurderer og syntetiserer tilgjengelig forskning om et tiltak) rangeres høyt, mens casestudier rangeres lavt. Tilhengerne av evidensbasert pedagogisk praksis har argumentert for at systematisk forskning over tid vil kunne gi samme framgang som medisin har hatt, fordi alle tiltak i skolen vil testes og evalueres grundig før de tas i bruk (se f.eks. Slavin, 2002; Slavin, 2004). Kritikerne har derimot hevdet at evidensbasert praksis reduserer pedagogisk praksis til metodespørsmål og overser skolens andre formål og verdier (Biesta, 2007; Biesta, 2010).

Eksemplene over illustrerer hvordan polarisering kan føre til sterke pendelsvingninger i skolepolitikken. Slike svingninger underspiller videre kompleksiteten i å bruke forskning til å informere skolepolitikk, og kan ofte ende med et snevrere syn på hva god forskning og god bruk av forskning er. Styring av skolen bør derfor både søke å unngå polariserte fronter der det er mulig, og legge til grunn hvordan praksis i skolen også påvirkes av større samfunnstrender.

Klok bruk av forskning (research literacy)

Det er uheldig hvis polariserte debatter hindrer konstruktiv videreutvikling av skolen. Utvalget mener at klok bruk av forskning i politikktutforming og praksisutøvelse nettopp kan bidra til å unngå sterke fronter i skolediskusjonen, og for store pendelsvingninger i skolepolitikken. Forståelsen av hva som utgjør skolens forskningsmessige grunnlag må samtidig være bredere i utdanningsfeltet enn i medisin. Det må derfor bygges kapasitet i alle ledd av skolesystemet for å forstå og anvende ulike typer forskning.

Randomiserte kontrollerte forsøk (RCT), med tiltaksgrupper og kontrollgrupper, regnes som best egnet til å undersøke om et tiltak virker eller ikke. Tilfeldighetsmekanismen gjør at vi med stor grad av sikkerhet kan vite at eventuelle effekter av et tiltak skyldes nettopp tiltaket, og ikke alle mulige andre forhold. For eksempel kan slike studier si noe om effekten av bestemte metoder i for eksempel leseopplæringen.

Skolehverdagen er imidlertid kompleks og det er mange ting som kan påvirke elevenes læring, inkludert ressurstilgang, lærer-elev relasjoner, læringsmiljø og lærerkompetanse. Slike forhold vil kunne påvirke hvor godt et tiltak virker når det skal implementeres i en bestemt skolekontekst. Man kan derfor ikke forvente at tiltak som er testet i eksperimentelle studier alltid vil ha like stor effekt når de skaleres opp, selv om det randomiserte kontrollerte forsøket gir oss svært nyttig informasjon om lovende tiltak (Banerjee et al., 2017; Shanahan, 2020). Videre er det mange tiltak som virker godt når de iverksettes og evalueres i liten skala av en dedikert gruppe undervisere som kjenner metoden godt, men der det viser seg at effektene ikke nødvendigvis vedvarer når tiltaket rulles ut i stor skala (List, 2022; 2026).

Det er i tillegg en del tiltak det ikke ville vært etisk forsvarlig eller mulig å randomisere, og det finnes mange viktige forskningsspørsmål som krever andre undersøkelsesdesign for å besvare. Spørsmål om hvordan ulike tekster elever leser på skolen bidrar til utvikling av elevenes kulturelle identitet, må eksempelvis besvares ved bruk av andre metoder enn RCT. Noen skolepolitiske problemstillinger lar seg ikke enkelt besvare med forskning, som ulike verdimeslige spørsmål. Kunnskapsgrunnlaget for ansvarlig styring og for praksis i skolen må derfor bygge på et bredt kunnskapstilfang, hvor forskningsdesignet tilpasses de forskningsspørsmålene man søker svar på.

Mer enn å gi to streker under svaret, gir utdanningsforskningen ofte mindre tydelige eller åpenbare svar. Det krever dermed mye kompetanse og erfaring for å kunne ta stilling til og forstå implikasjonene av forskningen på utdanningsfeltet. Klok bruk av forskning innebærer derfor at vi må styrke alle aktørers evne til å nyttiggjøre seg forskning. Å bruke forskning godt forutsetter at en kan finne fram til forskning som er egnet for å belyse de konkrete utfordringene man står ovenfor. Samtidig må en unngå at viktige beslutninger tas på grunnlag av tilfeldige kilder eller enkeltstudier. Videre må en kunne omsette forskningsfunn til pedagogisk praksis. Skoleledere bør sammen med lærerkollegiet diskutere hva resultatene

innebærer, sammenligne med eksisterende praksiser, og vurdere mulige konsekvenser på grunnlag av profesjonelt skjønn og pedagogiske erfaringer. Relevante eksterne samarbeidspartnere kan trekkes inn i slike diskusjoner, og være med og vurdere hvorvidt kontekstuelle forhold kan ha betydning for gjennomføring og effekt, hva som kan virke for hvem, og under hvilke vilkår (Rickinson, 2026).

Klok bruk av forskning kan også være å støtte seg til systematiske kunnskapsoppsummeringer, heller enn funn fra enkeltstudier, i praksisutøving og politikkutforming. Slike oppsummeringer identifiserer alle relevante studier innenfor et område, vurderer kvaliteten på studiene og syntetiserer funnene. Dette gir høyere presisjon, lavere risiko for tilfeldige funn og bedre grunnlag for generalisering. I tillegg kan denne typen studier gi oss et bedre grunnlag for å forstå når, for hvem og under hvilke betingelser et tiltak virker (Bryk, 2015). Dette er spesielt viktig innen utdanning, der konteksten har større betydning for effekten av tiltak enn i for eksempel medisin.

Disse perspektivene vil ha implikasjoner for hva lærerstudenter trenger å lære, for innholdet i videreutdanning og skolelederprogram og for styringen av fellesskolen. God skolepolitikk preges av balanse og stødig styring, uten store svingninger eller plutselige tiltak. Nasjonale myndigheter må sørge for at forskningsresultater ikke brukes for å legitimere brå endringer i styringen av skolen. Både lærerutdanning, videreutdanning for lærere og skolelederutdanning bør inkludere opplæring i klok bruk av forskning, for styrke lærerprofesjonens kunnskapsgrunnlag. Lokale skolemyndigheter har ansvar for å tilrettelegge for kvalitetsutviklingsprosesser, og må støtte skoleledere i å bruke forskning og kunnskapsoppsummeringer på en klok måte. Det er krevende for hver enkelt skoleleder og lærer å holde seg oppdatert på relevant forskning.

Polarisering kan føre til pendelsvingninger i skolepolitikken. Utvalget har derfor vektlagt tiltak som kan sikre langsiktig kvalitetsutvikling og lokalt handlingsrom. Beslutninger må hvile på bredt kunnskapsgrunnlag som brukes på en klok måte.

8.5 Hvordan styre, lede og utvikle framtidens fellesskole?

For at skolen skal lykkes i framtiden, må politikere, myndigheter og andre med makt over skolen ta hensyn til at skolen er kompleks. Det er

ikke mangel på tiltak og reformer som har vært skolens problem. Tvert imot kan summen av isolert sett godt begrunnede reformer og tiltak ha overbelastet skolens kapasitet for endring.

Mange reformer med begrenset effekt

Skolen har vekslet mellom perioder med reform og perioder med implementering. Den første store reformbølgen startet på 1950-tallet og endte på midten av 1970-tallet med blant annet Mønsterplan for grunnskolen, Lov om videregående opplæring og reformer innen høyere utdanning. Den andre store reformbølgen startet på 1990-tallet og førte til Reform 94, Reform 97 og Kunnskapsløftet (Aasen et al., 2012). Kunnskapsløftet ble justert gjennom fagfornyelsen i 2020.

Utdanningsreformene i Norge på 1990- og 2000-tallet kan ses som en del av en internasjonal reformbølge. Store internasjonale undersøkelser som PISA, TIMSS og PIRLS økte oppmerksomheten om elevenes læringsresultater. I mange OECD-land ble det satt i gang reformer som skulle forbedre kvaliteten i skolen. Tiltakene varierte fra innføring av kvalitetsvurderingssystem og økt vektlegging av grunnleggende ferdigheter, til mer standardisering av undervisning basert på ideen om «beste praksis», økt konkurranse mellom skoler, omfattende privatisering og resultatlønn for lærere. Det er verdt å merke seg at en rekke av disse tiltakene ikke har vært i bruk i Norge. Reformene i de nordiske landene har også lagt vekt på likeverdig opplæring, sosial utjevning, trivsel og godt skolemiljø.

Over 20 år etter denne reformbølgen er det mye som tyder på at elevenes resultater ikke har blitt bedre, til tross for at dette var en viktig intensjon med reformene (Sahlberg, 2023). Resultatene på de internasjonale undersøkelsene har gått ned i mange land. Vi vet ikke om dette skyldes at reformene er feilslått, om implementeringen har sviktet eller om de faktisk har virket etter intensjonene, men at effektene er dominert av samtidige utviklingstrekk i samfunnet som har påvirket skolen i motsatt retning.

De siste tiårene har vi fått ny kunnskap om hva som skaper god kvalitet i skolen. Denne kunnskapen må ligge til grunn for skoleutvikling i framtiden. Ekspertgruppen for skolebidrag redegjorde for eksempel for hva som kjennetegner norske skoler og kommuner som lykkes med å utvikle kvaliteten på opplæringen (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021). Den trekker blant annet fram at disse skolene kjennetegnes av aktive kommuner som har tett dialog og tillit til skoleledere, et

sterkt samarbeid og tillit på alle nivåer i skolen, velfungerende profesjonsfelleskap og en tydelig pedagogisk ledelse.

Internasjonal forskning tyder på at store nasjonale reformer ofte har begrenset effekt på skolenes praksis. Når nasjonale reformer møter skolen og underliggende forvaltningsnivå, blir de fortolket og tilpasset (Aasen et al., 2012). En annen lærdom fra reformforskningen er at endringer i skolen tar lang tid. Kortsiktighet og mangel på tid er en av flere årsaker til at reformer mislykkes (Hargreaves & Shirley, 2009).

Skolens kompleksitet krever handlingsrom og sterke profesjoner

Gitt skolens sentrale rolle som samfunnsinstitusjon, og de forventningene som stilles til hva skolen skal bidra med, er det begrenset mulighet til å redusere kompleksiteten i oppdraget. Utvalget mener imidlertid at det er minst fire viktige konsekvenser av denne kompleksiteten:

For det første må skoleledere, lærere og ansatte som utøver kjernevirksomheten i skolen ha stor grad av handlingsrom og fullmakter. Skolens profesjoner må ha hovedansvar for prosesskvaliteten i skolen. Politisk detaljstyring ovenfra gjennom ulike tiltak som griper inn i praksis i klasserommet vil sjelden lykkes. Til det er det altfor lang og kronglete vei fra et konkret nasjonalt politisk tiltak til økt kvalitet i det enkelte klasserom. Som vist i kapittel 4, blir elevgruppen stadig mer mangfoldig og det vil være store forskjeller fra klasserom til klasserom i hva som gir elevene best opplæring. Beslutninger om hva som er til elevenes beste, og hva som gir god opplæring, må derfor tas av de lærerne og skolelederne som er tett på elevene hver dag. Tiltak i skolen må spille på lag med skolens iboende driv etter å utvikle egen praksis.

For det andre må skolene ha stabilitet og forutsigbarhet for å gjennomføre endringer. Det er betydelig risiko for at ulike tiltak, som hver for seg kan være vel begrunnet, motvirker hverandre. Skolen er derfor særdeles dårlig egnet for politisk kappestrid om prioriteringer og tiltak. Nasjonale og lokale skolemyndigheter må sørge for god strukturkvalitet.

For det tredje har alle nivåer i styringskjeden behov for et godt kunnskapsgrunnlag om tilstanden i skolen og skolens resultater. Kunnskapsgrunnlaget må bygge på en bred forståelse av skolens resultater, som også inkluderer skolens dannelsesoppdrag.

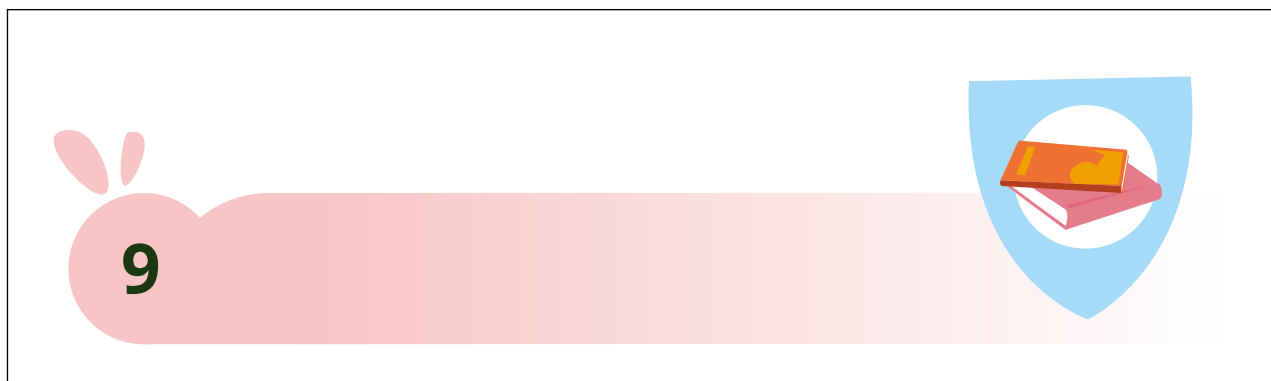
For det fjerde må de profesjonelle partene i skolen samarbeide om å utvikle kvaliteten i skolen. Selv om de ulike aktørene i skolen har ulike interesser og ansvar, har de et felles mål om å skape læring og trivsel for alle elever.

Framtidens fellesskole må leve med et komplekst og ambisiøst oppdrag, men den må også styres, ledes og utvikles på en måte som tar hensyn til kompleksiteten. Den må balansere ulike syn på styring av skolen, og ta hensyn til at det er ulike forventninger til skolens oppdrag.

Hver dag jobbes det mot å realisere formålet med skolen i det enkelte klasserom, verksted, gymsal og skolegård. Fellesskap, læring, venn-

skap og holdninger skapes gjennom interaksjonene mellom klassekamerater, lærerne og i de konkrete undervisningssituasjonene. Skolens oppdrag realiseres innenfra ved hjelp av en sterk lærerprofesjon i tett samspill med profesjonell skoleledelse.

En sterk lærerprofesjon betyr ikke at den skal stå utenfor demokratisk styring, men at den skal ha betydelig autonomi og fravær av detaljstyring. Dette forutsetter godt samarbeid, ansvarsfordeling og rolleavklaring mellom fire parter: sentrale skolemyndigheter, lokale skolemyndigheter, lærernes og skoleledernes organisasjoner og lærerutdanningene.



Figur 9.1

Kapittel 9

Kommunene er ulike

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for opplæringen i grunnskolen og for videregående opplæring. I dette kapitlet utdyper vi hva dette ansvaret innebærer og viser hvordan kommuner og fylkeskommuner i ulike deler av landet har svært ulike forutsetninger for å ivareta oppdraget. For å lykkes med endringer i skolen, er det viktig at nasjonale myndigheter tar hensyn til ulikhetene mellom kommunene. Løsninger som fungerer i en stor bykommune, er ikke nødvendigvis gjennomførbare i små distriktskommuner. I et innspill til utvalget understreker KS at utviklingen av framtidens felllesskole må ta hensyn til betydelige variasjoner mellom kommunene når det gjelder lokalsamfunn, skoler, klasser og enkeltelever.

I tidligere opplæringslov ble begrepet *skoleeier* brukt for å beskrive kommunens og fylkeskommunens rolle og ansvar for skolene. KS peker på i sitt innspill at begrepene *skoleeier* eller *lokal skolemyndighet* ikke fullt ut fanger kommunenes samlede rolle og ansvar, fordi kommunenes ansvar også handler om å se skole og opplæring i en større sammenheng. Utvalget bruker derfor primært begrepet *kommune*, som i denne sammenheng også omfatter fylkeskommunene.

Private skoler skal ha et styre som er ansvarlig for at skolen drives i tråd med gjeldende regelverk (Privatskolelova, 2003, §§ 5-1 og 5-2). Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med private skoler. I dette kapitlet går vi ikke nærmere inn på lokal styring av private skoler, siden det er en begrenset andel private skoler i Norge.

9.1 Statens styring av kommunene

Kommunene er selvstendige og folkevalgte organer og det kommunale selvstyret er forankret i Grunnloven § 49. Kommune-loven gir grunnleggende regler for statens styring av kommunesektoren. Kommunene er ikke en del av den statlige styringsstrukturen, og statlige pålegg til kommunene krever hjemmel i lov (Kommune-loven, 2018, § 2-1). Samtidig er Norge en enhetsstat med en nasjonal politikk, og det lokale selvstyret må utøves innenfor nasjonale mål og rammer. En sentral problemstilling i statens styring av kommunene er balansen mellom lokalt handlingsrom og nasjonale mål (NOU 2026: 1).

9.1.1 Økonomisk og juridisk rammestyring som hovedprinsipp

Økonomisk og juridisk rammestyring er et hovedprinsipp for den statlige styringen. Det innebærer at kommunene skal ha reell handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud etter lokale forhold og behov. Statlig styring skal derfor være særskilt begrunnet, i nasjonale mål som for eksempel rettssikkerhet, likhet og likeverd. Statens inngripen i det kommunale selvstyret skal uansett være forholdsmessig. Det vil si at styringstiltaket både skal være nødvendig og egnet for å sikre nasjonale målsetninger (Kommune-loven, 2018, § 2-2).

En gjennomgang av statens styring av kommunene finner at det samlede styringstrykket fra

staten er stort og økende. Grunnskolesektoren trekkes fram som et område med omfattende regelstyring. Bruken av juridiske virkemidler har særlig økt på områder med betydelig politisk oppmerksomhet (DFØ, 2024b).

Den omfattende regelstyringen av kommunene på opplæringsfeltet må ses i lys av målet om at barn med ulik bakgrunn, ulike forutsetninger og ulike behov skal få et likeverdig opplæringstilbud uansett hvor de bor i landet (NOU 2019: 23).

Opplæringslovutvalget gikk gjennom lovreguleringen av opplæringssektoren og foreslo nye prinsipper for regelstyring av sektoren. Utvalget understreket blant annet at nasjonale reguleringer bør begrenses til tiltak som er sentrale for å nå målene for grunnopplæringen, og der det er betydelig risiko for at målene ikke nås uten slik regulering (NOU 2019: 23).

Utvalget pekte på at kommuner og fylkeskommuner opplever styringen på opplæringsområdet som stram, og foreslo endringer for å gi økt lokalt handlingsrom. I høringen av Opplæringslovutvalgets forslag kom det imidlertid fram betydelige argumenter mot flere av forslagene til avregulering. Det var for eksempel motstand mot å avvikle lærernormen, fjerne kommunens plikt til å tilby leirskole eller annen skoletur, og redusere reguleringen hvordan skoledemokratiet skal organiseres. Høringen illustrerer dermed spenningen mellom ønsket om lokal handlefrihet på den ene siden og hensynet til mål om likeverdig opplæring på den andre siden.

Videre synliggjør høringen at bak hver enkelt regulering står det ofte sterke og legitime interesser. Det er mange og ulike forventninger til skolens innhold og kvalitet. Dette gjør det vanskelig å fjerne enkelte reguleringer, selv om summen av reguleringer kan være u hensiktsmessig innenfor en gitt ressursramme.

Flere studier viser at kommunenes etterlevelse av regelverket for opplæringen er preget av betydelig variasjon, både mellom kommuner og mellom regelverksområder. Særlig fremstår reglene om tilpasset opplæring, individuell tilrettelegging, skolemiljø og kompetansekrav som krevende å etterleve fullt ut. Evalueringer peker på at regelverksbrudd sjelden skyldes manglende vilje, men heller strukturelle forhold som kapasitetsutfordringer, kompetanseangel og manglende støttestrukturer (Mausethagen et al., 2019; Proba, 2023).

Kommunenes utfordringer med regelverksetterlevelse må også forstås i lys av omfanget og kompleksiteten i lovverket de har ansvar for. En kartlegging viser at mange kommuner har vansker

med å oppfylle alle lovpålagte oppgaver, og at små og mellomstore kommuner er særlig sårbare. Det innebærer at kommuner ofte må gjøre prioriteringer som kan føre til svakere internkontroll og oppfølging av skolene, noe som igjen øker risikoen for manglende regelverksetterlevelse (Menon Economics, 2022).

Forskning viser at regelverksetterlevelse i skolen også er et spørsmål om hvordan regelverket forstås og omsettes i praksis. Kommuner og skoler utøver betydelig profesjonelt skjønn, særlig der regelverket gir stort handlingsrom. Selv om det profesjonelle skjønnnet er en forutsetning for lokale tilpasninger, kan det føre til ulik praksis og utfordre kravet om likeverdig opplæring. Statlig tilsyn bidrar til økt oppmerksomhet om regelverksetterlevelse, men er også ressurskrevende og løser ikke alene de underliggende kapasitets- og kompetanseutfordringene i kommunene (Mausethagen et al., 2019).

Øremerkede tilskudd til bestemte formål

Selv om økonomisk rammefinansiering av kommunene er hovedprinsippet, gis det også midler gjennom øremerkede tilskudd som kommunene må bruke på bestemte formål. Øremerking kan være hensiktsmessig for å bygge opp en tjeneste som står svakt nasjonalt, eller for å finansiere tjenester eller tiltak som ikke er aktuelle i alle kommuner.

Øremerkede tilskudd utgjør en liten del av kommunenes inntekter, og har siden 2000-tallet ligget stabilt på rundt 5 prosent av kommunenes samlede inntekter. Øremerking er særlig utbredt i helse- og omsorgssektoren, men også Kommunal- og distriktsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har mange ordninger. Kommunekommisjonens flertall foreslo å innlemme flere av de øremerkede tilskuddene i kommunesektorens rammetilskudd, inkludert tilskudd fra Kunnskapsdepartementet (NOU 2026: 1).

I kapittel 12 og 13 vurderer vi tilskuddsordningen til videreutdanning i barnehage og skole, som kommunekommisjonen har foreslått innlemmet i kommunerammen, og grunnskoletilskuddet som kommisjonen har foreslått avviklet.

9.1.2 Styring gjennom veiledning og støttesystemer

I tillegg til den juridiske og økonomiske rammestyringen, styrer staten også gjennom pedagogiske virkemidler. Pedagogiske virkemidler favoriserer bredt og har som regel mål om å øke kompe-

tansen i kommunene, bidra til utvikling og nytenking og gi bedre kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. De pedagogiske virkemidlene består ofte av informasjon og anbefalinger, og må utformes innenfor rammene av det regelverket som er fastsatt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

De pedagogiske virkemidlene er ikke juridisk bindende, men eksempler på såkalt myk og uformell styring. Et eksempel på bruk av pedagogiske virkemidler er veilednings- og støttemateriellet som er laget for å støtte kommunenes og skolens arbeid med læreplaner. Ressursene omfatter den digitale læreplanvisningen, kompetansepakker og informasjon og veiledning på Utdanningsdirektoratet sine nettsider.

Evalueringen av fagfornyelsen viser at de nasjonale støtteressursene til lokalt arbeid med læreplaner er nyttige verktøy. De fremmer pedagogiske og didaktiske diskusjoner og øker forståelsen av læreplanverket. Selv om støtteressursene har en veiledende status, finner forskerne at de oppfattes som en autorativ fortelling om hvordan læreplanene skal fortolkes og forstås. Det som var ment som støtte, kan dermed føre til at lærerprofesjonens rom for fortolkning og faglig skjønn reduseres (Furberg et al., 2026).

9.2 Kommunens helhetlige ansvar for skolen

Kommunene har viktige samfunnsoppgaver gjennom å være myndighetsutøver, tjenesteyter, samfunnsutvikler og arena for lokaldemokratiet. Alle disse rollene er relevante og viktige for hvordan kommunene ivaretar ansvaret for skole og opplæring.

Skolen er en grunnleggende arena for fellesskap og samfunnsutvikling i lokalsamfunnet. Grunnskolen og videregående opplæring er sentrale både for og danning og utdanning, men også for inkludering, deltakelse og forebyggende arbeid for barn og unge. Skolen spiller en viktig rolle i kommunenes arbeid for mer samordnet og tidlig innsats på tvers av tjenester. Skoleutvikling må derfor sees i sammenheng med tverrsektorielt samarbeid innen samfunnsplanlegging og tjenesteutvikling. Dette utdyper vi i kapittel 13.

Kompleksiteten i kommunenes ansvar som skolemyndighet kan beskrives gjennom fire ulike ansvarsområder (Hye et al., 2025a):

1. *Utviklingsansvaret* handler om hvordan kommunen utvikler kvaliteten i skolen. Kommunene og fylkeskommunene skal arbeide for

å holde ved like og heve kvaliteten i skolen. De skal også sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene i lov og læreplaner. Dette omtales ofte som *skolebasert vurdering*. Kommunene og fylkeskommunene skal også ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen. Kommunestyret og fylkestinget skal minst en gang i året få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultatene og gjennomføringen i opplæringen (Opplæringslova, 2024, § 17-12).

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, som ble innført i 2004, består av prøver, verktøy og undersøkelser. Disse skal støtte alle nivåer i skolen, inkludert kommunene, i å utvikle kvaliteten i skolen. Kommunene har ansvar for at nasjonale prøver, kartleggingsprøver og undersøkelser om skolens læringsmiljø blir gjennomført. Det er også obligatorisk deltakelse for skoler som trekkes ut til å delta i de internasjonale undersøkelsene (Opplæringsforskrifta, 2024, kapittel 19).

2. *Arbeidsgiveransvaret* for de ansatte i skolene innebærer at kommunen har forhandlingsansvaret for lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidsforholdene for de ansatte i skolen er regulert gjennom arbeidsmiljøloven og annen nasjonal regulering som hovedavtale, tariffavtaler og særavtaler om undervisningstid (SFS 2213, 2025). I kapittel 10 har vi beskrevet ulike forhold ved skoleledernes og lærernes arbeidshverdag. Selv om både lærere og skoleledere rapporterer om høy trivsel, er det flere tegn til at arbeidshverdagen i skolen oppleves som mer krevende enn før.

3. *Finansieringsansvaret* for skolene følger prinsipper for økonomistyring og ressursfordeling. Rammefinansiering innebærer at staten overfører frie inntekter til kommunene uten øremerkede krav til bruk. Dette gir handlefrihet til å disponere ressursene etter lokale behov. Selv om rammestyring er hovedprinsipp for statlig styring av kommunene, er skolesektoren også preget av statlig styring på enkeltområder (DFØ, 2024b). Lærernormen er et eksempel på statlig styring hvor det er bestemt fra nasjonalt hold hvor mange lærere det skal være per elev på hvert hovedtrinn i grunnskolen. Kravet er begrunnet ut fra et nasjonalt mål om likeverdig opplæring. Vi beskriver ulike forhold ved lærernormen i kapittel 13.

4. *Organiseringsansvaret* handler om hvordan kommunen velger å innrette driften av skolene, med tanke på arbeidsdeling og delegering av

makt og myndighet. Det handler også om dimensjonering av skoler og spørsmål om skolestruktur. I kapittel 8 beskriver vi behovet for tillit og gode relasjoner mellom aktørene i skolen. I kapittel 13 beskriver vi utfordringer og muligheter ved endringer i skolestruktur.

De ulike ansvarsområdene illustrerer kompleksiteten i kommunens ansvar for skole og opplæring, og hvor sammensatt kompetanse oppdraget krever. Kommunene skal for eksempel skape en helhetlig og lokaldemokratisk forankring av skolepolitikken. De skal ha en administrativ kompetanse som ivaretar arbeidsgiveransvaret for de ansatte i skolen, og pedagogisk kompetanse som støtter kvalitetsutvikling i skolene.

Kommunene må også være rustet til å møte de sentrale utviklingstrekkene med betydning for skolen som utvalget har trukket fram. Endringer i demografi og befolkningsgrunnlag påvirker kommunene allerede, og mange kommuner står i krevende saker om skolenedleggelser. Digitalisering og krisehåndtering er eksempler på områder som trolig vil bli enda mer aktuelle for kommunene i lys av en akselererende teknologiutvikling, klimaendringer og en mer urolig verden.

I kapittel 8 beskriver vi kompleksiteten i skolen og understreker behovet for en sterk lærerprofesjon og profesjonell skoleledelse som kan utvikle skolen innenfra og sørge for god prosesskvalitet. Kommunene spiller en avgjørende rolle for at lærerne, skolelederne og de ansatte i skolen skal lykkes med dette oppdraget.

Kommunene har en nøkkelrolle i å utvikle framtidens felllesskole og sørge for likeverdig opplæring til alle elever. Nasjonale myndigheter som Utdanningsdirektoratet, statsforvalteren og andre nasjonale kompetansemiljøer støtter kommunenes utviklingsarbeid gjennom for eksempel kompetansesatsinger og kvalitetsutviklingssystemet. Kommunenes behov for støtte til kompetanseutvikling og lokal kapasitetsbygging vil trolig øke i framtiden, etter hvert som utviklingstrekkene beskrevet i kapittel 4 påvirker skolene i stadig større grad.

9.3 Statsforvalteren er et bindeledd mellom kommuner og nasjonale myndigheter

Statsforvalteren er statens representant i fylket og har ansvar for å bidra til gjennomføring av nasjonal politikk. Oppdraget ivaretas gjennom veiled-

ning, dialog og tilsyn. Statsforvalteren fungerer som et sentralt bindeledd mellom staten og kommunene, og har inngående kjennskap til regionale og lokale forhold.

Statsforvalterens primæroppgave på opplæringsområdet er å ivareta rettssikkerheten til elever og voksne i opplæring. Statsforvalteren er klageinstans for en rekke vedtak som kommunene fatter etter opplæringsloven. Statsforvalteren fører også tilsyn med at kommunene oppfyller sine plikter etter opplæringsloven, og treffer vedtak i håndhevingsordningen for skolemiljøsaker.

Videre har statsforvalteren ansvar for å formidle og legge til rette for at kommunene iverksetter nasjonal politikk, inkludert endringer i opplæringsloven, læreplanverket og rammeplanen for SFO. Statsforvalteren skal også følge opp kommuner og fylkeskommuner som har utfordringer med skolemiljø.

Statsforvalteren støtter kommunene i arbeidet med lokal kompetanseutvikling, og følger opp kommuner med kvalitetsutfordringer.

Ifølge en oppsummering som Utdanningsdirektoratet har laget til utvalget, fordeler statsforvalterens oppgaver på opplæringsområdet seg med omtrent 80 prosent til rettssikkerhetsoppgaver og 20 prosent til utviklingsoppgaver. Klagebehandling utgjør den største delen av rettssikkerhetsarbeidet, og både antall klager og sakskompleksiteten har økt betydelig over tid. Håndhevingsordningen etter opplæringsloven kapittel 12 om elevenes skolemiljø stiller særlig store krav til ressurser i klagebehandlingen.

Statsforvalterne har i utgangspunktet gode forutsetninger for å tilpasse innsatsen til lokale behov gjennom sin lokalkunnskap og dialog med kommunene. Samtidig understreker Utdanningsdirektoratet at det store omfanget av rettighetsklager begrenser statsforvalternes mulighet til å arbeide forebyggende, slik at innsatsen i stor grad blir reaktiv.

9.4 Økonomiske og strukturelle rammer for kommunenes skoleansvar

Utvalget har besøkt kommuner og møtt representanter fra skoler og kommuner i ulike deler av landet. Besøkene og samtalene har gitt et bilde av hvor ulike forutsetninger kommunene har for å ivareta rollen og ansvaret for skole og opplæring. Flere innspill peker også på at store økonomiske forskjeller mellom kommunene utfordrer målet

om en fellesskole som gir likeverdig opplæring til alle elever.

I denne delen beskriver vi noen overordnede tendenser i kostnadene i skolesektoren, samt sentrale forskjeller mellom kommunene når det gjelder skolestruktur og rammevilkår for å ivareta kommunenes ansvar for skole og opplæring.

9.4.1 Betydelige og økende kostnader til skole

Norge har i gjennomsnitt høye kostnader per elev i skolen sammenlignet med andre land. Dette skyldes i stor grad et høyt lønnsnivå og en spredt bosetning. Kommunene og fylkeskommunene har, som tidligere vist, ansvar for finansieringen av grunnskolen og videregående opplæring.

Som nevnt i kapittel 2 vil Norge bruke omtrent 166 mrd. kroner på grunnskole og videregående opplæring i 2026.

Inntektssystemet skal bidra til likeverdige økonomiske forutsetninger

Kommunesektorens inntekter består av frie og bundne inntekter. De bundne inntektene er øremerkede tilskudd, gebyrer og egenbetalinger som er knyttet til bestemte tjenester. De frie inntektene kan kommunene bruke slik de selv mener er best, både til å følge lover og regler, og på tiltak som ikke er lovpålagte. De frie inntektene kommer fra skatteinntekter i kommunen og rammetilskudd fra staten. I 2026 utgjør skatteinntektene rundt 55 prosent og rammetilskuddet rundt 45 prosent av de frie inntektene (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2025).

Inntektssystemet skal bidra til at alle kommuner har likeverdige økonomiske forutsetninger for å levere gode tjenester. Inntektssystemet tar hensyn til både strukturelle kostnadsforskjeller (utgiftsutjevning) og forskjeller i skatteinntekter (inntektsutjevning).

Statens rammetilskudd til grunnskole tar hensyn til elevtall, reiseavstander og innvandrerandel i kommunen. Gjennom den såkalte *trekk- og korreksjonsordningen* trekkes kommunene for hver elev i kommunen som går på private skoler (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2025).

Store variasjoner i kommuneøkonomien

Grunnskolen er den nest største kostnadsposten for kommunene. Totalt bruker kommunene 21 prosent av utgiftene på grunnskole (Statistisk sentralbyrå, 2026f). Til sammenligning bruker de 36

prosent på helse og omsorg og 8 prosent på barnehage. Andelen av kommunenes utgifter til skole varierer fra 12 til 31 prosent.

Kommuneøkonomien, målt ved netto driftsresultat, er avgjørende for kommunenes mulighet til å prioritere ressurser til skolesektoren. I kapittel 4 redegjorde vi for hvordan demografiske endringer kan gjøre det vanskelig å prioritere ressurser til skolen. Både Perspektivmeldingen 2024 og Kommunekommisjonen peker på at Norge vil få en strammere økonomi og mangel på arbeidskraft framover, blant annet som følge av forholdet mellom yrkesaktive og eldre (Meld. St. 31 (2023–2024); NOU 2026: 1).

Kommunene har lenge hatt positive økonomiske resultater, men som følge av en skattesvikt fikk kommunene samlet sett et negativt netto driftsresultat på 2,6 mrd. kroner i 2024 (NOU 2025: 10). Foreløpige tall for 2025 viser at de økonomiske resultatene ble betydelig styrket med et positivt netto driftsresultat på anslagsvis 2,2 prosent. Resultatet skyldes sterk inntektsvekst, omstillinger og innsparingstiltak (NOU 2025: 10).

For mange kommuner vil overskuddet i 2025 gå til å dekke merforbruk fra tidligere år, eller til å bygge opp igjen disposisjonsfondet, som er kommunens oppsparte midler.

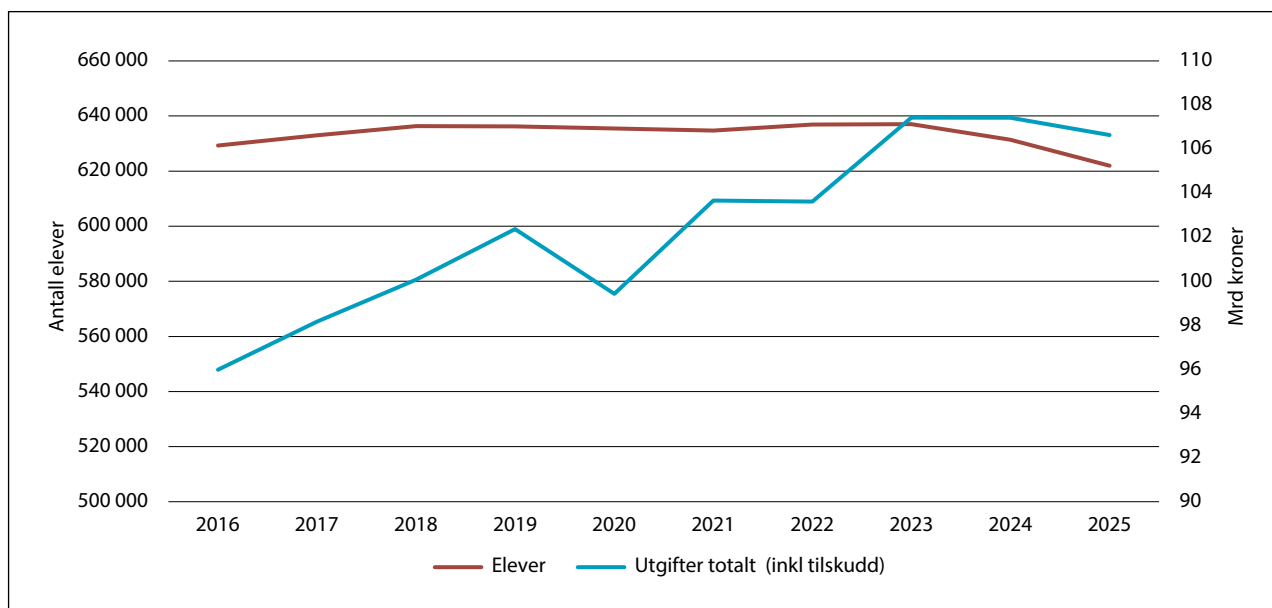
Det er store variasjoner i den økonomiske situasjonen mellom kommunene. Kommunen med det høyeste netto driftsresultatet ligger på

Boks 9.1 Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) er et parts-sammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene. Utvalget skal lage et best mulig faglig grunnlag for å skape en felles forståelse av den økonomiske situasjonen.

Arbeidet skal blant annet vise viktige forhold for økonomien, utviklingstrekk og framtidsutsikter, og variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner. TBU skal også si noe om nivå og utvikling i tjenestetilbudet.

Hvert år lager TBU notater om den økonomiske situasjonen og om utgifter knyttet til demografi.



Figur 9.2 Totale utgifter¹ til grunnskole (mrd) og antall elever i grunnskolen (2016–2025)

¹ Utgifter inkluderer drift, skolelokaler, skoleskyss, SFO og tilskudd til private skoler. Kostnader i 2016-kroner ved bruk av kommunal deflator.

Kilde: DFØ, 2026b; Statistisk sentralbyrå, 2026g; Utdanningsdirektoratet, 2026n

27,6 prosent av brutto driftsinntekter, mens den svakeste er på -15,4 prosent. Totalt hadde 118 av 357 kommuner et negativt netto driftsresultat i 2025 (Statistisk sentralbyrå, 2026c). 224 kommuner har et positivt netto driftsresultat (foreløpige tall) i 2025 og 155 av disse ligger på eller over TBUs anbefalte nivå. Tallene indikerer at det er dels store forskjeller i kommunenes forutsetninger for å drive skole, selv om det er svingninger fra år til år.

TBU peker på et betydelig omstillingsbehov for kommunene de neste ti årene. De anslår at det vil være behov for en vridning fra grunnskole til omsorgstjenester, med en anslått nedgang på nesten 11 mrd. kroner for grunnskole og 3,7 mrd. kroner for videregående opplæring som følge av færre barn og unge i skolealder (NOU 2025: 10).

Kostnader til skolen økte jevnt fra 2016 til 2023

Mellom 2016 og 2025 økte utgiftene til offentlige grunnskoler og SFO med 5,8 mrd. 2016-kroner (justert med kommunal deflator). Det er en økning på 8 prosent, i en periode der elevtallet har vært relativt stabilt (Utdanningsdirektoratet, 2026m, 2026p).

Det kan være flere forklaringer på at kostnadene har økt. Den gradvise innføringen av 12 timer gratis SFO i uka på 1.–3. trinn utgjør en god del av utgiftsveksten. Utgiftsveksten fra 2016

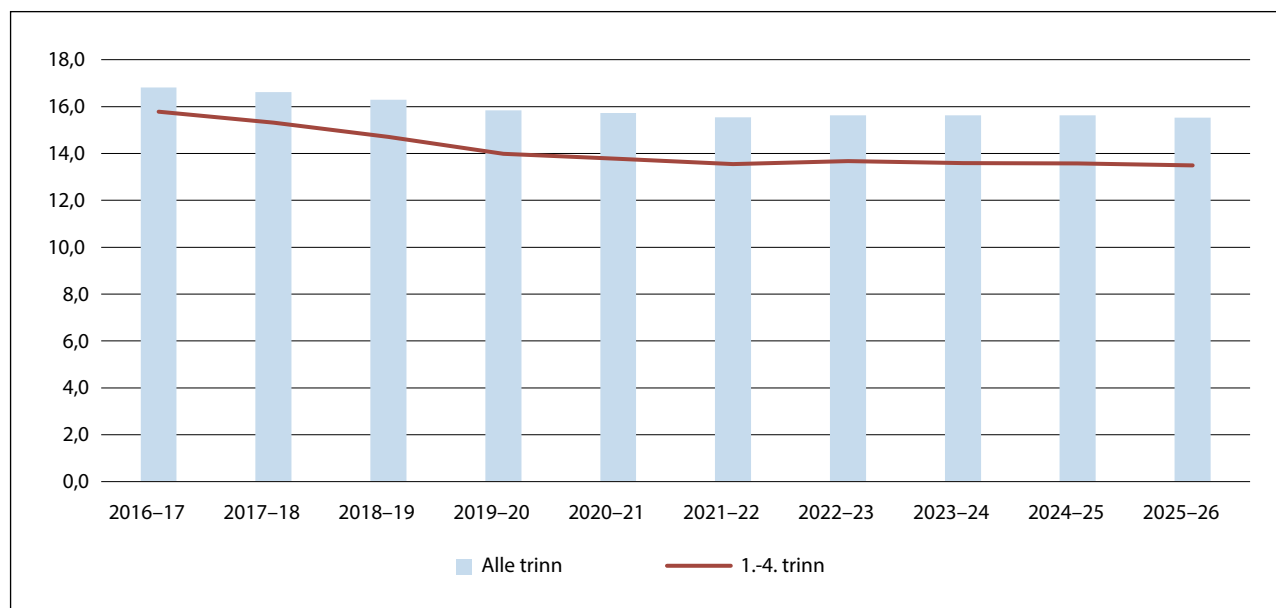
til 2019 kan knyttes til innføring av lærernormen. I denne perioden økte lærertettheten, som vil si at det ble færre elever per lærer. I perioden etter 2019 har lærertettheten vært relativt stabil. Antall elever per lærer har gått mest ned på 1.–4. trinn.

Kostnadsveksten kan også henge sammen med den betydelige satsingen på læreres kompetanse de siste årene. For eksempel har innføring av lærerutdanning på masternivå over tid medført et høyere lønnsnivå og dermed økte lønnsutgifter for kommunene.

Innføring av gratis SFO har økt deltakelsen betydelig. Opplæringsloven gir kommunen plikt til å ha et tilbud om skolefritidsordning (SFO) før og etter skoletid for elever på 1.–4. årstrinn og for barn med særskilte behov på 1.–7. årstrinn. SFO er et frivillig tilbud, i motsetning til grunnskoleopplæringen.

Ordningen med 12 timer gratis SFO ble innført for 1. trinn fra høsten 2022 og har gradvis blitt utvidet til 2. og 3. trinn. Kommunene er kompensert for ordningen gjennom økninger i rammetilskuddet. Ordningen med 12 timers gratis SFO på 1.–3. trinn ble nylig lovfestet som en rettighet for elevene.

Deltakelsen har økt betydelig etter gradvis innføring av 12 timer gratis SFO. Figur 9.4 viser



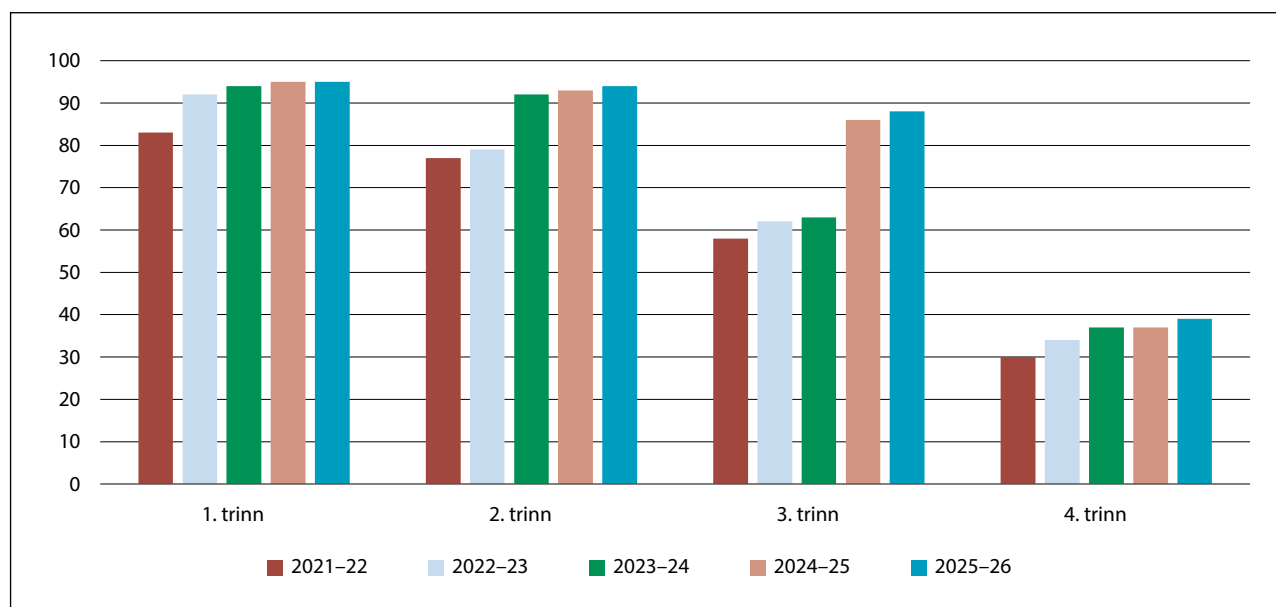
Figur 9.3 Utvikling i lærertetthet over tid

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2026m

hvilken umiddelbar effekt deltagelsen hadde året etter innføringen. På første trinn var deltagelsen allerede høy, men den økte likevel fra 83 prosent til 92 prosent. På 3. trinn økte deltagelsen fra 63 prosent til 86 prosent fra 2023 til 2024.

9.4.2 Skolestrukturen i kommunen har stor betydning for kostnaden per elev

Kostnaden per elev (korrigerte brutto driftsutgifter) i offentlige grunnskoler var i gjennomsnitt 166 838 kroner i 2025 (Statistisk sentralbyrå, 2026e). Det inkluderer kostnader til skolelokaler



Figur 9.4 Andelen barn som deltar i SFO (prosent) før og etter innføring av gratis kjernetid.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2025c

og skoleskyss. I tillegg kommer kostnader til SFO på 39 200 kroner per barn i SFO. Investeringer i skolebygg kommer også i tillegg.

Bak disse tallene skjuler det seg store forskjeller mellom kommuner. Holder vi SFO utenfor, viser tall for 2025 at de fem kommunene som bruker mest, i gjennomsnitt bruker 408 000 kroner per elev. De fem kommunene som bruker minst, bruker i snitt 137 000 kroner per elev (Statistisk sentralbyrå, 2026g).

Forskjellene mellom kommunene skyldes i stor grad smådriftsulemper i kommuner med små skoler. Små skoler har færre elever å fordele de faste kostnadene på. De har også få elever på hvert trinn, noe som innebærer at det nødvendigvis blir relativt få elever per lærer. Mulighetene til å justere lærertettheten er derfor lavere for de små og mellomstore skolene og de overoppfyller derfor ofte lærernormen. Lønn er en stor del av skolens kostnader, og få elever per lærer vil derfor bidra til et høyt kostnadsnivå per elev på de minste skolene.

Utvalget har fått flere innspill om at det er vanskelig for kommunene å spare penger selv om elevtallet går ned. Den viktigste årsaken er at kommunen har mange faste kostnader til skolen, og at smådriftsulempene forsterkes når elevgrunnlaget synker. Selv om det blir litt færre elever på hver skole, betyr det som oftest ikke at skolen kan ha færre lærere eller legge ned en klasse.

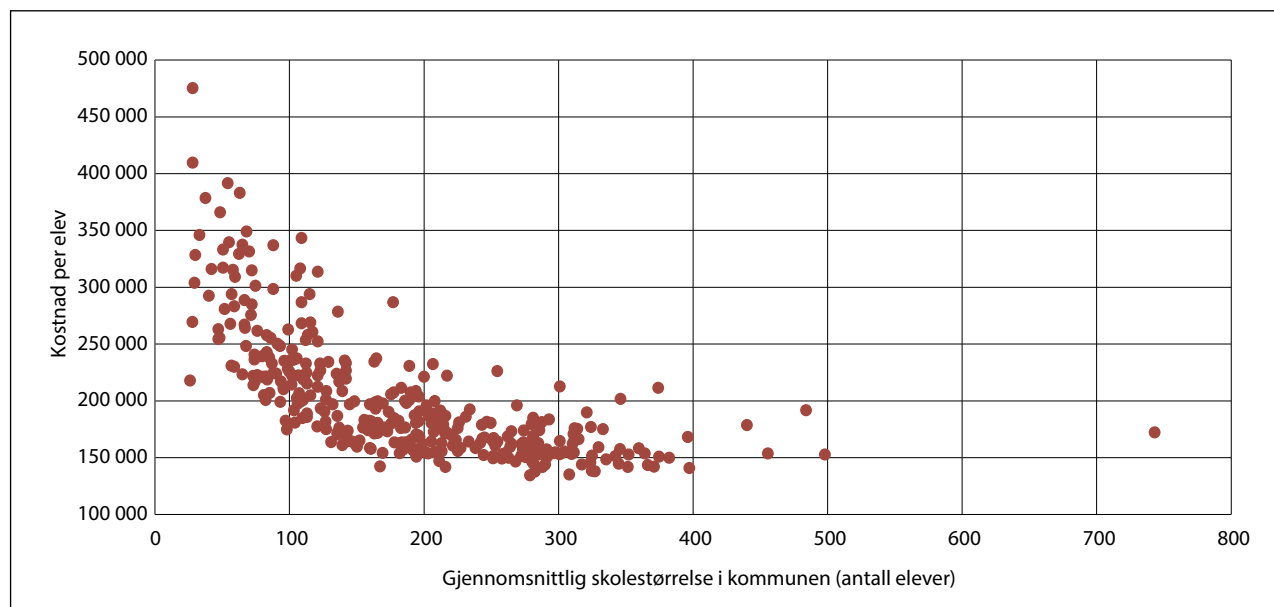
Sagt på en annen måte er *marginalkostnaden* ved én elev lavere enn *gjennomsnittskostnaden* per elev, slik at besparelsen ved at det blir én elev mindre i kommunen er vesentlig lavere enn inntektsbortfallet. Vi kommer tilbake til dette problemet i drøftingen av skoleøkonomien i kapittel 13.

Lærertettheten varierer mellom trinn slik også lærernormen er forskjellig på de ulike trinnene. På 1.–4. årstrinn er lærertettheten i gjennomsnitt 13,5, mens den er 17,5 på 8.–10. årstrinn.

9.4.3 Elevtallet er på vei ned etter en periode med svak vekst

Skoleåret 2025/26 var det nær 622 000 elever i grunnskolen. Elevtallet svinger fra år til år, og økte jevnt fra 2011 til 2023. De siste to skoleårene har elevtallet gått ned med 15 000 slik at elevtallet er tilbake på omtrent samme nivå som før økningen startet i 2015.

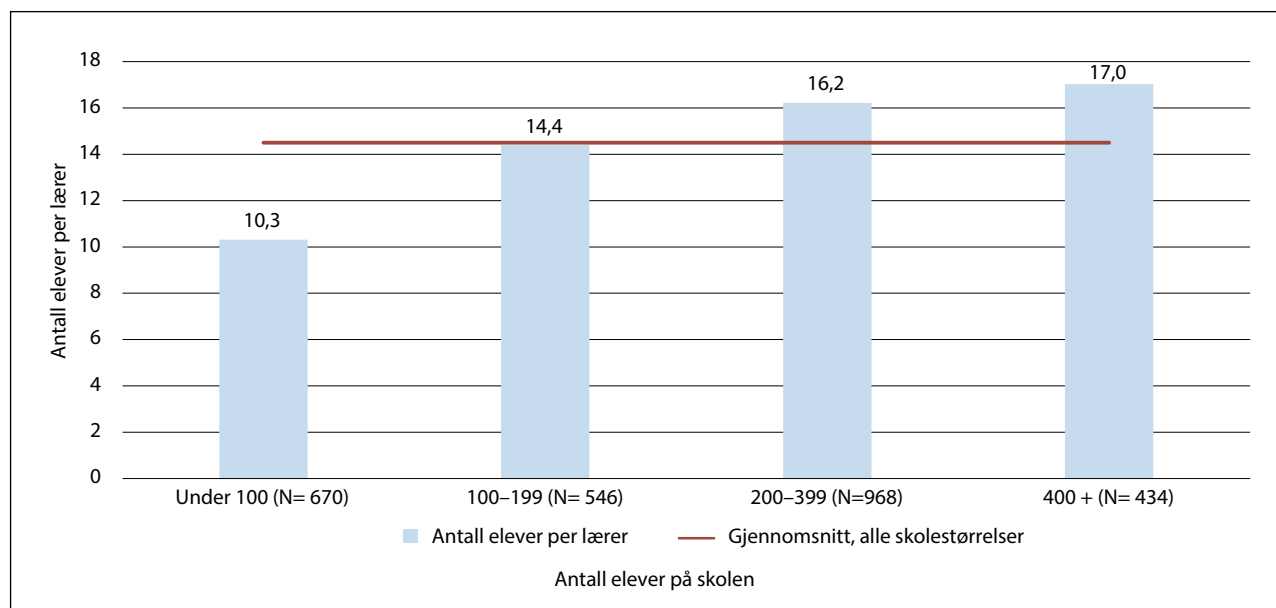
Ser man på fødselstallene for kullene som går i grunnskolen i dag (skoleåret 2025/26) sammenlignet med kullene som vil være i grunnskolealder i 2031, tilsier dette en nedgang i elevtallet på om lag 37 000 elever om fem år. Det må tas høyde for at netto innvandring også påvirker elevtallet, slik at den faktiske utviklingen kan avvike fra dette anslaget.



Figur 9.5 Sammenhengen mellom kommunens gjennomsnittlige skolestørrelse og gjennomsnittlig utgift per elev (2025)¹

¹ korrigerte brutto driftsutgifter og skolelokaler

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2026g) og (Utdanningsdirektoratet, 2026n)



Figur 9.6 Antall elever per lærer (lærertetthet) 1.-10. trinn fordelt på skolestørrelse (2025/26)

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2026m

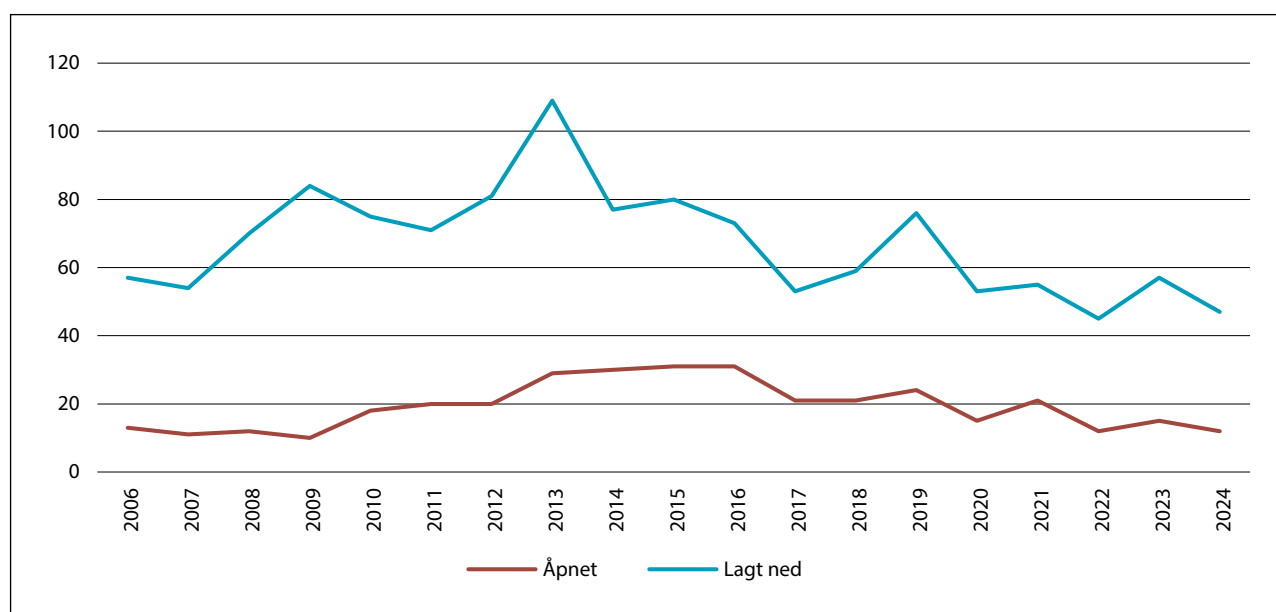
9.4.4 Skolenedleggelser som svar på fallende elevtall i kommunen

Når elevtallet i kommunen endres, kan kommunen ha behov for å endre skolestrukturen. Det har vært en tendens over flere år til at vi får færre og større skoler når vi ser landet under ett, men det er store regionale forskjeller.

Skoleåret 2025/26 er det 2 663 grunnskoler, og det er 195 færre enn i 2006/07. I gjennomsnitt har en grunnskole 234 elever (Statistisk sentral-

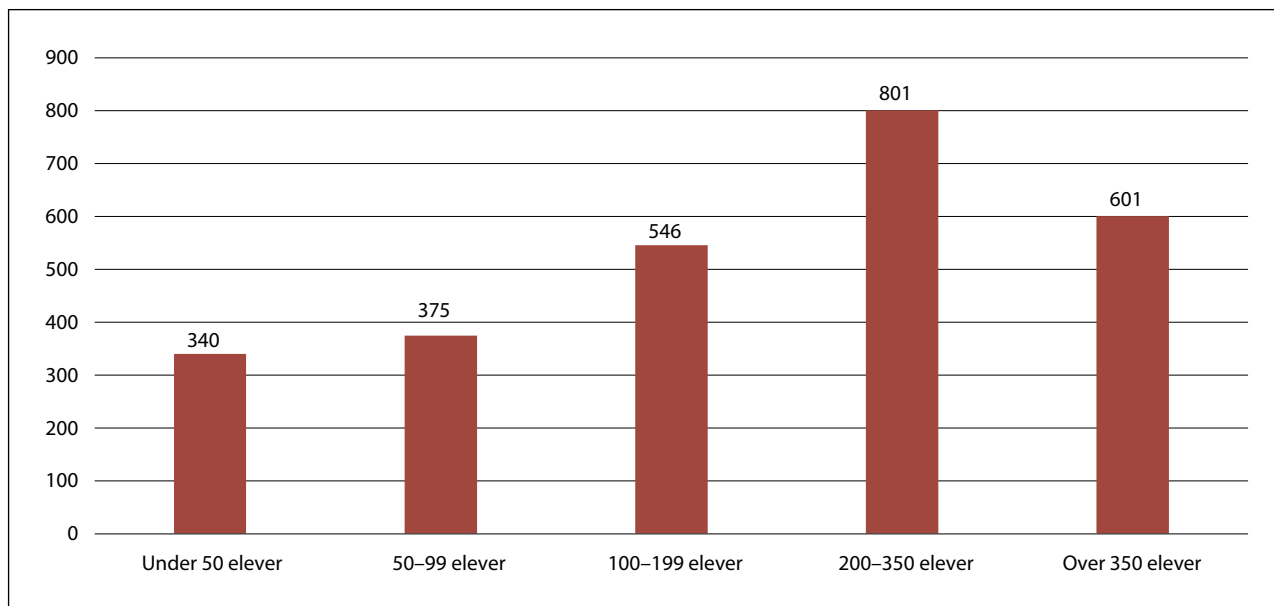
byrå, 2008; Utdanningsdirektoratet, 2026n). Hvert år blir det lagt ned skoler i hele landet, ofte som en konsekvens av fallende elevtall og presset økonomi. I gjennomsnitt ble det lagt ned 49 grunnskoler og åpnet 21 grunnskoler hvert år i perioden 2006–2024 (Storm et al., 2026). I 2025 ble det lagt ned 46 skoler (Utdanningsdirektoratet, 2026a).

Mange av skolene som legges ned er små. Tre av fire grunnskoler som ble lagt ned fra 2011 til 2025 hadde færre enn 100 elever det siste drifts-



Figur 9.7 Antall grunnskoler som ble åpnet og lagt ned hvert år fra 2006 til 2024

Kilde: Storm et al., 2026



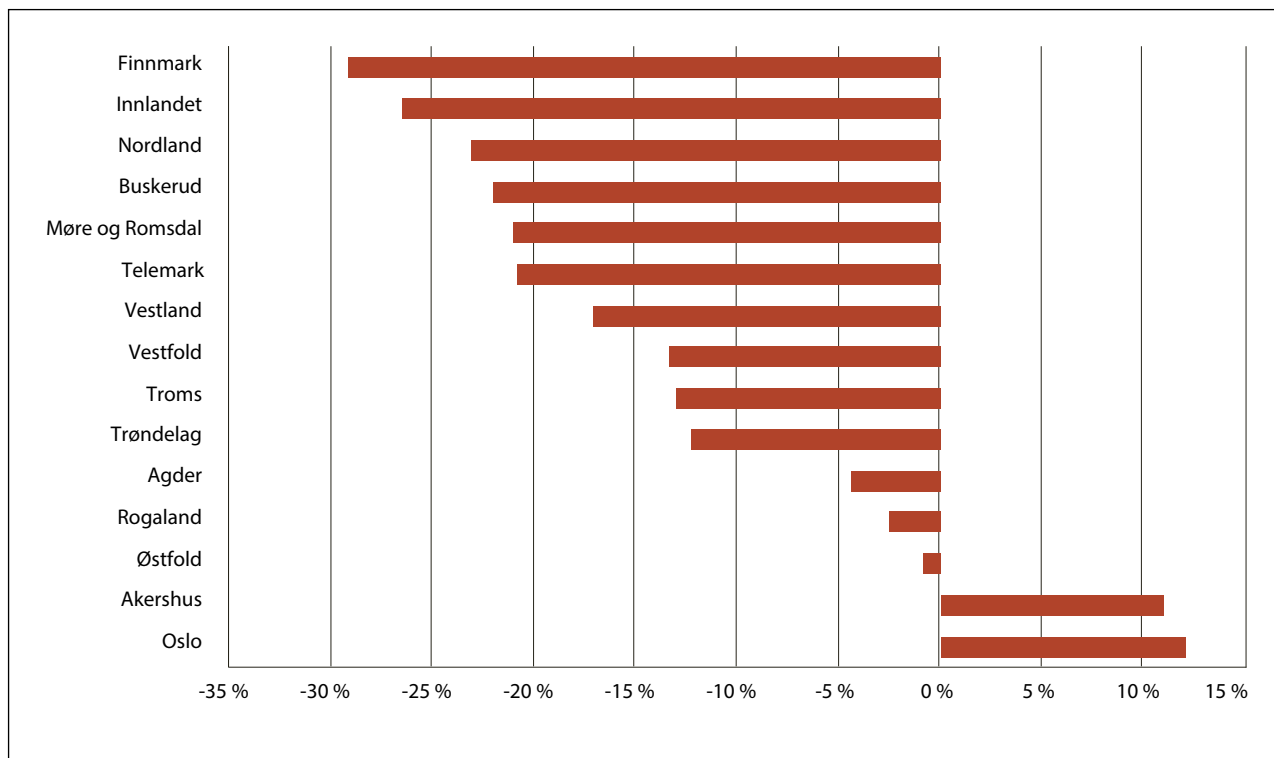
Figur 9.8 Antall skoler etter skolestørrelse

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2026n

året. Halvparten hadde 37 elever eller færre. (Utdanningsdirektoratet, 2026a).

Til tross for at mange små skoler er lagt ned de siste årene, preges skolestrukturen i Norge fortsatt av mange små skoler. 27 prosent av grunnskolene har under 100 elever og nesten

halvparten av disse igjen har under 50 elever. 45 prosent av skolene som ble lagt ned de siste fem årene tilhørte de minst sentrale kommunene, mens bare 12 prosent tilhørte de mest sentrale kommunene.



Figur 9.9 Prosentvis endring i antall skoler etter fylke 2010-2025

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2026a

De siste 15 årene har det i de fleste fylkene blitt lagt ned flere skoler enn det er opprettet nye. Oslo og Akershus skiller seg ut, ved at de har flere skoler nå enn for 15 år siden. Disse fylkene har også størst økning i elevtall i perioden (Utdanningsdirektoratet, 2026a).

9.4.5 Flere elever går på private skoler

Det er stadig flere elever som går på privatskoler. Skoleåret 2025/26 går 5 prosent av grunnskoleelevene på private skoler. For 10 år siden var andelen under 4 prosent. De siste 10 årene har det blitt 8 500 flere elever ved private grunnskoler, samtidig som det har blitt 16 800 færre elever ved kommunale grunnskoler (Kunnskapsdepartementet, 2026d).

Andelen privatskoleelever er større på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. På 1.–7. trinn er andelen 4,3 prosent, mens den øker til 7,1 prosent på ungdomstrinnet.

På videregående skole er andelen privatskoleelever høyere. Skoleåret 2025/26 er en fjerdedel av de videregående skolene privat eid og 9 prosent av elevene går på private videregående skoler. Det er en økning fra 8,0 prosent i 2016/17. Det er store forskjeller mellom fylkene. I Vestland er andelen privatskoleelever 18 prosent, mens i Finnmark er det bare én privat videregående skole og der går 1 prosent av elevene. I Østfold har andelen elever i private videregående skoler økt fra 8,0 til 10,9 prosent de siste 10 årene.

De fleste privatskolene ligger i store kommuner

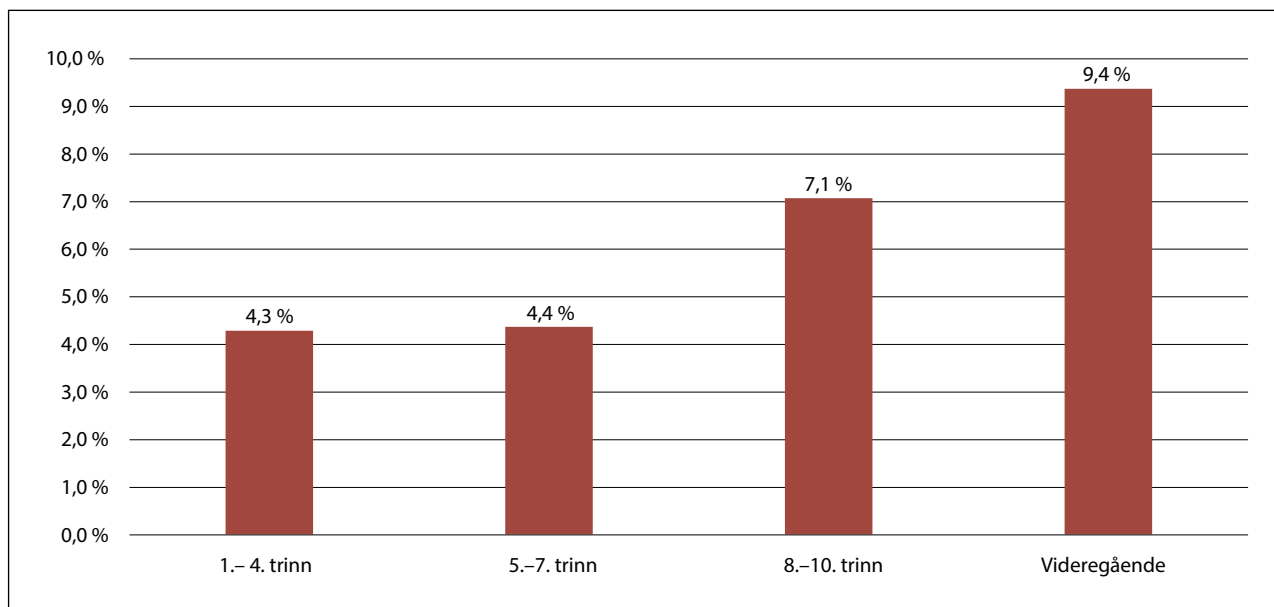
Tall for 2025 viser at halvparten av elevene ved private grunnskoler bor i de 15 største kommunene (Utdanningsdirektoratet, 2026n).

Prinsippet for finansiering av private grunnskoler er at tilskuddet skal reflektere kostnaden per elev i kommunale skoler (Arnevig Samuelsen et al., 2025; Kunnskapsdepartementet, 2024d).

Beregningen av tilskuddssatsene til private skoler tar utgangspunkt i at de skal dekke 85 prosent av de gjennomsnittlige utgiftene til opplæring per elev i kommunale grunnskoler (Utdanningsdirektoratet, 2025i).

Gjennom trekk- og korreksjonsordningen reduseres kommunenes rammetilskudd for hver elev som går på private skoler (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2025). En analyse gjort av SØF indikerer at trekkssatsene overvurderer de faktiske innsparingene i kommunesektoren fordi anslaget på marginal innsparing er lavere enn trekkssatsen som ligger til grunn for rammetrekket til kommunesektoren. Det er den samme mekanismen som gjør seg gjeldende her, som når kommunene trekkes mer for fallende elevtall enn den faktiske besparelsen tilsier. Dette skyldes forskjellen mellom gjennomsnittskostnad og marginalkostnad, som vi har omtalt tidligere og som vi kommer tilbake til i kapittel 13.

En analyse fra 2023 viste at kun 1 av 10 nedlagte kommunale skoler erstattes av en privatskole. For de kommunene det gjelder kan det like-



Figur 9.10 Andel elever på private skoler (2025/26)

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2026l, 2026n

vel være vanskelig når en krevende skolenedleggelse resulterer i opprettelsen av en ny privatskole og treksatsene gjør at en skolenedleggelse ikke fører til den innsparingen kommunen ønsket.

Sammenligner man statens tilskudd per elev i privatskoler med kommunens kostnad per elev, kan det se ut som at det koster staten mindre å ha elever i private skoler enn i offentlige. Foreldrebetaling utgjør en stor del av denne forskjellen. Poenget i dette kapittelet har vært å vise noen mekanismer med rammefinansieringen og trekkordningene som kan ramme kommuneøkonomien uforholdsmessig når elevtallet i de kommunale skolene går ned, enten det skyldes generell nedgang eller at elevene begynner i private skoler.

9.5 Betydelig variasjon i kommunens bruk av ukvalifiserte i undervisningsstillinger

Ulike lærerstatistikker viser at andelen av personer i lærerstillinger med manglende kvalifikasjoner varierer på landsbasis, og at omfanget er særlig stort i de nordligste fylkene og i Oslo, Akershus og Rogaland (Statistisk sentralbyrå, 2023a, 2023b; Utdanningsdirektoratet, 2026k).

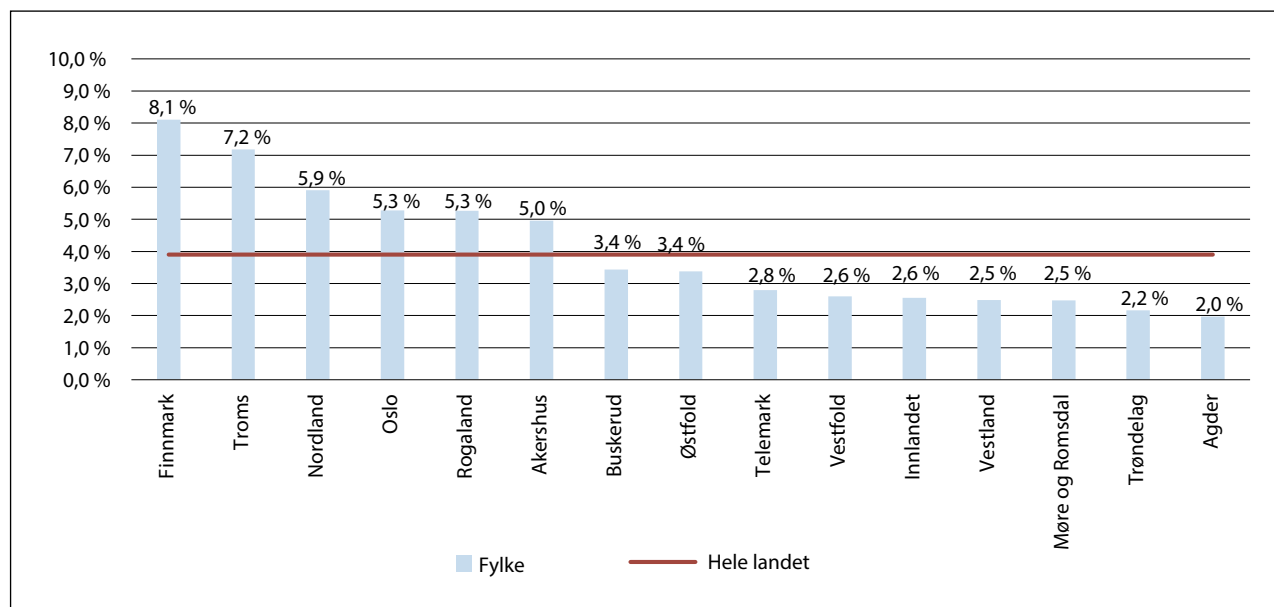
Tall fra Utdanningsdirektoratet (GSI) for 2025/26 viser at omtrent 4 prosent av undervisningstimene ble gitt av personer som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetning i lærerstilling.

Boks 9.2 Forskjeller i lærerstatistikken

I Utdanningsdirektoratets rapportering av lærerårsverk (GSI) rapporteres planlagte lærere for hele skoleåret på et tidspunkt i oktober. Personer som får yrkesgodkjenning som lærer i norsk skole av NOKUT regnes som «godkjent kompetanse» (Iversen et al., 2021).

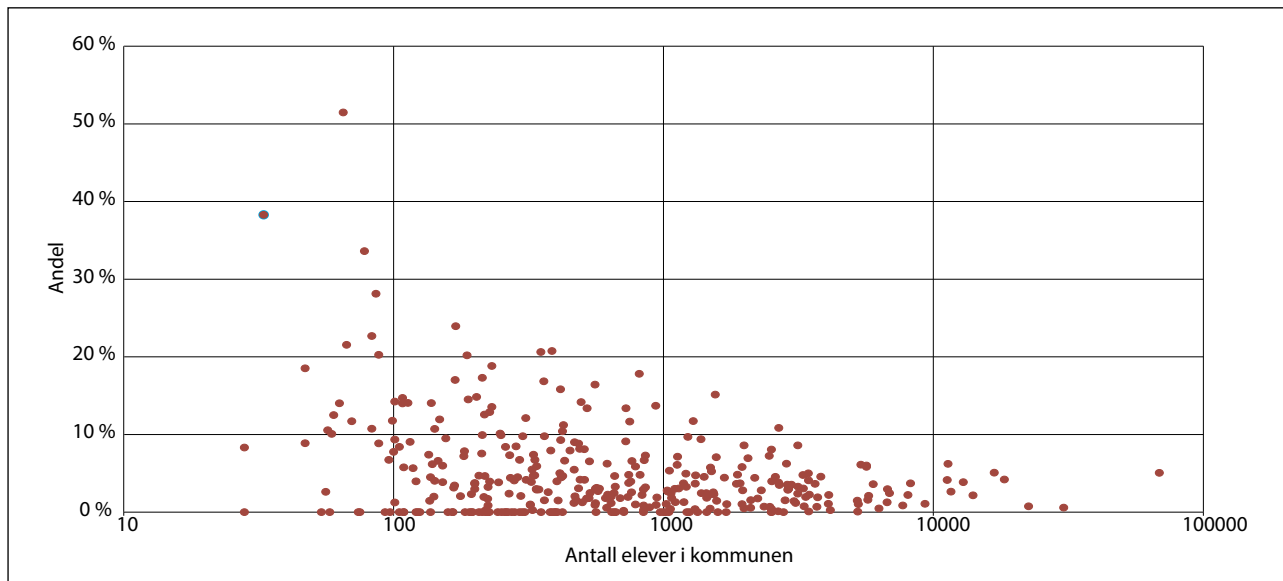
Statistikken til Statistisk sentralbyrå tar utgangspunkt i antallet lærere en bestemt arbeidsuke i november, ikke planlagte lærerårsverk. Da teller en timevikar like mye som en fast ansatt lærer i 100 prosent stilling. Statistisk sentralbyrå regner i motsetning til Utdanningsdirektoratet, ikke personer som får yrkesgodkjenning av NOKUT som å ha godkjent lærerutdanning (Iversen et al., 2021).

Det er betydelige variasjoner mellom kommunene i hvert fylke. I Buskerud varierer for eksempel andelen ukvalifiserte lærere mellom 0 og 18,8 prosent. Det er en relativt sterk sammenheng mellom kommunestørrelse, målt i antall elever i kommunen, og andelen lærere som ikke oppfyller kravene til tilsetning. Nesten alle kommuner der over 10 prosent av de tilsatte i lærerstillinger



Figur 9.11 Andel personer som ikke oppfyller kravet om tilsetning i lærerstilling (i prosent av antall undervisningstimer), 2025

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2026k



Figur 9.12 Andel ansatte i lærerstillinger som ikke oppfyller kravet til tilsetting (i prosent av antall undervisningstimer) og kommunestørrelse (målt i antall elever)¹

¹ Logaritmisk skala

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2026k); Utdanningsdirektoratet (2026n)

ikke oppfyller kompetansekravene, har færre enn 2000 elever.

Lærerstatisikken fra SSB beregner andelen godkjente lærerårsverk på en annen måte enn Utdanningsdirektoratet (se boks 9.2), og i deres statistikk er mangelen på kvalifiserte lærere større. Ifølge SSB ble 18,3 prosent av avtalte lærerårsverk i grunnskolen og 19,8 prosent avtalte lærerårsverk i videregående skole, utført av personer uten lærerutdanning i 2024. Statistikken fra SSB viser også relativt store variasjoner mellom fylkene (Statistisk sentralbyrå, 2023a, 2023b).

De ulike definisjonene og beregningsmåtene gir til dels store utslag, men bildet er likevel konsistent. Det er variasjoner i lærerdekningen mellom kommuner og fylker og mange elever mottar opplæring uten kvalifisert lærer.

9.6 Er det riktig å si at Norge bruker mest penger på skole i OECD?

Oversikter fra OECD viser at Norge bruker betydelig mer penger enn andre land per elev i grunnskolen. Utvalget mener at dette bildet bør nyanseres av flere grunner.

For det første er det krevende rent teknisk å rapportere utgifter til skole fra land med helt ulike politiske systemer og skolesystemer. Det er store variasjoner mellom OECD-land både i andelen pri-

vatskoler, foreldrebetaling og lærernes arbeidstidsavtaler. Det er også grunn til å tro at skolens formål vektlegges ulikt i ulike land og verdensdeler. Norge kan legge vekt på sider ved skolen, for eksempel trivsel, som gir seg utslag i kostnadsnivået uten å ha en direkte effekt på resultatene i internasjonale undersøkelser.

For det andre argumenterer OECD for at forskjeller i kostnader per elev mellom land nesten utelukkende er knyttet til forskjeller i inntektsnivået, og viser til at andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) brukt på utdanning kan være en bedre indikator. En utfordring med indikatoren er at Norge benytter BNP for fastlands-Norge (BNP FN) i sin rapportering til OECD. Alle andre land rapporterer sin andel utdanningsutgifter basert på BNP totalt. I andelsmålingene publisert av OECD rangeres dermed Norge øverst. Utvalget mener dette har gitt grobunn for en misvisende påstand i det offentlige ordskiftet om at Norge er det landet som bruker aller mest penger på skole. SSB har vist at bruk av BNP totalt (inklusive petroleumsvirksomheten) ville plassert Norge noe lenger ned i en slik rangering. Norske utdanningsutgifter ville likevel ligget godt over gjennomsnittet for OECD-landene, men ikke lenger på topp (Statistisk sentralbyrå, 2025a).

Uansett beregningsmåte kan vi slå fast at Norge bruker mer penger på skole enn de fleste andre land. Det er grunn til å spørre om hvorfor Norge ikke får bedre resultater når vi bruker så

mye penger på skole. Betyr det for eksempel at norske skoler ikke på samme måte som andre land klarer å omsette ressurser til læring?

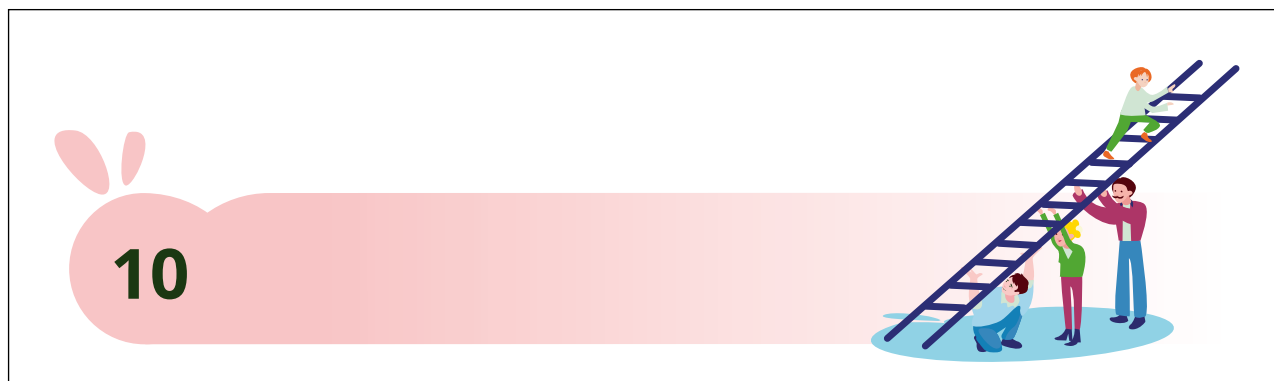
Utvalget mener at det er svak dekning for en slik påstand, selv om det selvsagt finnes eksempler på ineffektiv ressursbruk og uønsket variasjon i kvalitet i norske skoler. Som vist er skolestrukturen, i kombinasjon med en generelt kostnadskreven offentlig sektor, den viktigste forklaringen på ressursbruken i norsk skole. Effektene forsterkes av at Norge generelt er et høykostland.

En konsekvens av bosettingsmønstre og inntektssystemet, er at det blir urimelig å sammenligne effektiviteten i norsk skole med effektiviteten i for eksempel Danmark og Singapore, basert på resultater i PISA og ressursbruk på nasjonalt nivå. Ett av mange forhold med betydning for kostnadsnivåene er forskjeller i størrelsen på skoler mellom land. I Norge er det mange mindre skoler, noe som blant annet viser seg ved at gjennomsnittlig lærertetthet er betydelig høyere i Norge enn i mange OECD-land (OECD, 2025a). Mer enn en fjerdedel av grunnskolene i Norge har under 100 elever (Utdanningsdirektoratet, 2025c). Små skoler og høy lærertetthet er viktige drivere for kostnadsnivået.

Skolestrukturen er en funksjon av geografi og spredt bosetting. Spredt bosetting er også et politisk valg, og de siste årene har det å ha folk i hele landet fått en sterkere sikkerhetspolitisk dimensjon. En forutsetning for spredt bosetting er å ha tilgang til skoler der folk bor.

Til tross for at inntektssystemet søker å kompensere for sentralitet og smådriftsulempen, er det ikke klart for utvalget at det fullt ut kompenserer for de reelle merkostnadene av bosettingsmønsteret for skolen. Hvis dette stemmer, kan vi ha en underfinansiering av skolen som vil forsterkes de kommende årene når overføringene til kommunene reduseres som følge av færre unge. Uansett vil en treffsikker kompensasjon for smådriftsulempen ikke viske ut det tilsynelatende paradokset mellom høy nasjonal ressursbruk på den ene siden, og at den enkelte skoleleder i Norge kan oppleve betydelig ressursknapphet på den andre.

I kapittel 13 viser vi til forskning om virkninger av økt ressursbruk i skolen. Utvalget mener likevel at vi trenger mer kunnskap om kostnadsbildet, skolestørrelser, lærertetthet og sammenhengen mellom pengebruk og kvaliteten i skolen i Norge, spesielt sammenliknet med andre land.



Figur 10.1

Kapittel 10

En sterk lærerprofesjon og profesjonell skoleledelse er avgjørende

Lærere og skoleledere er avgjørende for å hegne om og videreutvikle framtidens fellesskole. Et sentralt spørsmål er derfor hvordan de kan bidra til en fellesskole med høy kvalitet.

Utvalget erkjenner at myndighetene ikke kan vedta eller detaljstyre god kvalitet, men at kvalitet utvikles best når lærere og skoleledere arbeider sammen i velfungerende profesjonsfellesskap. I overordnet del av læreplanen trekkes profesjonsfellesskap fram som grunnleggende for skolens praksis:

Skolen skal være et profesjonsfaglig fellesskap der lærere, ledere og andre ansatte reflekterer over felles verdier, og vurderer og videreutvikler sin praksis.

Kunnskapsdepartementet, 2017b.

Utvalget mener at en styrking av lærerprofesjonen og av skoleledelse er avgjørende for en positiv utvikling av fellesskolen. Skolen er også avhengig av andre ansatte som jobber tett på elevene og av det tversektorielle samarbeidet med aktører utenfor skolen. Forutsatt at strukturkvaliteten (rammevilkårene) er god, utvikles prosesskvaliteten i skolen best innenfra gjennom å gi de profesjonelle aktørene i skolen nødvendig handlingsrom i sitt daglige arbeid.

10.1 Den viktige lærerprofesjonen

Skolens oppdrag om å danne og utdanne den oppvoksende generasjonen spiller samfunnets høye forventninger til skolen. Det hviler derfor et stort ansvar på lærerprofesjonen, som er satt til å forvalte dette formålet.

10.1.1 Hvorfor er lærerprofesjonen sentral?

Det er bred konsensus om at gode lærere er den mest betydningsfulle skolerelaterte faktoren for elevers læring, utvikling, trivsel og danning (Burroughs et al., 2019; Hattie, 2023; Teodorović, 2009). Anerkjennelse og respekt for lærerprofesjonen er derfor en nødvendig, om enn ikke tilstrekkelig forutsetning, for å ruste skolen til å ivareta sitt oppdrag (Darling-Hammond, 2017). Samfunnet er avhengig av lærerprofesjonens ekspertise for å danne og utdanne den oppvoksende generasjonen.

Lærere som lykkes med opplæringen, kjennetegnes av både høy pedagogisk, faglig og relasjonell kompetanse (Emslander et al., 2025). De kjennetegnes også av at de bygger på sin egen formelle utdanning, sin erfaring og sin fagspesifikke kunnskap gjennom et godt samarbeid med lærerkollegaene (Coenen et al., 2017; Sancassani, 2023; Ulferts, 2019). Forskningen tyder på at det er den sammensatte kompetansen lærere har, i fag, didaktikk, pedagogikk, relasjonskompetanse og

klasseledelse, som til sammen virker positivt inn på elevenes læringsresultater (Thijssen et al., 2022). Nyere forskning om betydningen av sosiale og emosjonelle ferdigheter har gitt ytterligere innsikt i hvilken rolle lærerne spiller også for elevenes sosiale utvikling (Anshu, 2025; Greenberg, 2023; Montonen, 2025).

Den enkelte lærer har derfor stor betydning. Samtidig er det den samlede lærerprofesjonen som utgjør den store forskjellen (Sahlberg & Walker, 2021). Samfunnet har gitt lærerprofesjonen et vesentlig ansvar. Gjennom undervisningen legger lærerne til rette for elevenes deltakelse, trivsel, læring og danning i skolen. Samspillet i klasserommet er komplekst, og sammenhengen mellom hva som skjer i undervisningen og konkrete læringsresultater påvirkes også av andre faktorer. For å realisere skolens formål, må lærerne bruke sin sammensatte kunnskapsbase for å skape trygge og inkluderende læringsmiljøer som bygger opp under elevenes engasjement og motivasjon. Dette er ingen enkel oppgave.

10.1.2 Hva kjennetegner profesjoner generelt?

Profesjoner forvalter oppgaver eller tjenester i samfunnet som har betydelig oppgaveusikkerhet og som krever spesialisert kunnskap (Abbott, 1988). Vanlige eksempler på profesjoner er lege, advokat og prest. Innenfor profesjonsteorien diskuteres det hvilke kriterier som skal legges til grunn for at en yrkesgruppe kan kalles for en profesjon (Molander & Terum, 2008; Smeby & Gundersen, 2025). Yrker kan sorteres etter flere eller færre profesjonskarakteristikker, og når en yrkesgruppe i bevegelse seg i retning av de idealtypiske trekkene ved profesjoner, kalles det profesjonaliseringsprosesser (Molander & Terum, 2008). Kjennetegn ved lærerprofesjonen, bør ses i lys av idealtypiske kjennetegn ved profesjoner generelt:

- *Profesjoner utfører tjenester av stor samfunnsmessig betydning og «tjener noen».* Profesjonene har en distinkt rolle i den samfunnsmessige arbeidsdelingen og yter tjenester som er viktige for samfunnet. Profesjonene «tjener» noen, ved at det er en annen part som trenger kompetansen deres. Profesjoner må ha en kollektiv tjenesteorientering rettet mot mandatet de er gitt av samfunnet. Profesjoner mister sin legitimitet i samfunnet hvis de oppfattes som rene interessegrupper (Molander & Terum, 2008; Smeby & Gundersen, 2025).
- *Profesjoner krever spesialisert kunnskap.* Profesjoner er yrker som utfører tjenester basert på teoretisk kunnskap tilegnet gjennom spesialisert utdanning. Profesjonsyrkene forutsetter en spesifikk utdanning på universitets- og høyskolenivå og kunnskap og ferdigheter som er tilegnet gjennom praksis (Molander & Terum, 2008; Smeby & Gundersen, 2025). Nettopp *kombinasjonen* av spesialisert forskningsbasert kunnskap og erfaringsbasert kompetanse er en definerende egenskap ved profesjoner.
- *Profesjoner bygger på en kompleks og sammenfatt kunnskapsbase.* Profesjonskunnskap er kompleks fordi den skal svare til komplekse utfordringer (Gilje 2017). Ofte vil en og samme profesjon trekke veksler på flere vitenskapelige disipliner, og kunnskapsbasen omtales derfor ofte som *heterogen* (Grimen, 2008). Profesjoner utfører sine arbeidsoppgaver basert på en kombinasjon av kunnskaper og ferdigheter. Den praktiske kunnskapen til profesjoner vil ofte være en form for «taus» kunnskap som ikke kan artikuleres eksplisitt (Polanyi, 1966; Smeby & Gundersen, 2025).
- *Profesjoners praksis er feilbarlig og preget av usikkerhet.* Oppgavene som profesjonene skal løse er gjerne komplekse og preget av usikkerhet. Konsekvensene av ulike handlingsvalg er ofte usikre. «Klientene» tar en risiko når de overlater sin sak til profesjonene, noe som gir profesjonene et særlig ansvar (Molander & Terum, 2008; Smeby & Gundersen, 2025). Antagelsen er like fullt at for «klienten» er det å engasjere en profesjonell en måte å redusere risikoen på.
- *Profesjonene må ha en profesjonsetikk.* Gitt det store ansvaret som profesjonene forvalter, er det vanlig at samfunnet har forventninger om at de følger yrkesetiske retningslinjer. Profesjoner må ofte håndtere situasjoner der handling er påkrevet, men der det ikke er opplagt hva som er det riktige å gjøre. Da kan profesjonsetikken tjene som et kompass. Profesjonene har mandat til å utøve spesifikke arbeidsoppgaver med stort rom for skjønnsutøvelse. Som motytelse forutsettes det at de kollegiale fellesskapene og yrkesorganisasjonene holder orden i eget hus, og til det spiller etikk og yrkesetiske retningslinjer en sentral rolle (Molander & Terum, 2008; Smeby & Gundersen, 2025).
- *Profesjoner er en yrkesgruppe med kontroll over oppgavene sine.* Staten gir yrkesgruppen en eksklusiv rett til å ivareta bestemte oppgaver på vegne av fellesskapet, og samfunnet har tillit til at yrkesgruppen, i kraft av sin kompetanse, vil ivareta oppgaver av allmenn interesse. Standardene for hvordan de skal utføres er definert av

profesjonen selv, og ikke av en ekstern autoritet. Denne doble kontrollen omtales som profesjoners *jurisdiksjon*. I noen profesjoner settes det et absolutt krav om utdanning gjennom at man må ha autorisasjon for å utøve yrket. I slike tilfeller har profesjonene monopol på bestemte arbeidsoppgaver (Molander & Terum, 2008).

- *Profesjonskvalifiseringen skjer både i utdanning og videre i arbeidslivet*. I profesjonsteorien omtales ofte nyutdannede profesjonsutøvere som noviser som gjennom omfattende trening og veiledning gradvis kan bli eksperter. Opplæring, kompetanseutvikling i arbeidslivet og etter- og videreutdanning er sentrale elementer ved profesjonskvalifiseringen. Å involvere seg i kontinuerlig læring og utvikling gjennom arbeidslivet er et viktig kjennetegn ved profesjoner og profesjonalitet (Smeby & Mausethagen, 2017).
- *Profesjoner bruker skjønn og trenger autonomi*. Oppgavene til profesjoner har en kompleksitet som gjør det vanskelig å standardisere oppgavene i form av faste oppskrifter og retningslinjer. Profesjonsutøverne trenger autonomi og rom for å utøve skjønn i den enkelte situasjon, basert på kunnskap, erfaringer og etiske normer (Molander & Terum, 2008; Smeby & Gundersen, 2025). Dermed blir *profesjonell dømmekraft* et nøkkelbegrep.

10.1.3 Hva kjennetegner lærerprofesjonen spesielt?

Lærerprofesjonen som begrep er godt etablert, samtidig som det pågår prosesser for å styrke den. Tidligere ble det diskutert om lærere er en profesjon i klassisk forstand eller en *semi-profesjon*. Begrunnelsen var manglende autonomi i yrkesutøvelsen, manglende bruk av forskning, en lite omforent kunnskapsbase og manglende felles profesjonsetiske standarder (Etzioni, 1969; Mausethagen, 2015). Gjennom de siste 30 årene har lærerprofesjonen blitt et etablert begrep (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016; Goodson & Hargreaves, 1996; Mausethagen, 2015; Smeby & Gundersen, 2025). Like fullt har det siden årtusenskiftet vært fremmet forslag om profesjonalisering av læreryrket både fra politisk hold, fra forskning og fra lærerorganisasjonene, krav som er omtalt som profesjonalisering «ovenfra» og «innenfra» (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016). I dette kapittelet redegjør utvalget for viktige særtrekk ved lærerprofesjonen og de mange profesjonaliseringsprosessene den har gjennomgått de siste årene.

Lærerprofesjonens ansvar for realisering av skolens brede mandat

Lærerprofesjonens mandat rammes inn av skolens brede samfunnsmandat. Lærerne arbeider for å realisere forventningene til opplæringen slik de kommer til uttrykk i opplæringsloven, privatskoleloven og i læreplanverket. Lærerprofesjonen har slik en tydelig rolle i den samfunnsmessige arbeidsdelingen gjennom ansvaret de er gitt for opplæringen, og de yter slik en tjeneste som er viktige for samfunnet.

Profesjoner tjener noen, og i lærerprofesjonens tilfelle er det *elevene*. Koblingen mellom lærer og elev er så tett at lærerprofesjonen har blitt beskrevet som en *relasjonsprofesjon*. Læring skjer gjennom relasjoner, i det sosiale samspillet mellom elevene og mellom lærere og elever (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016; Emslander et al., 2025). I overordnet del av læreplanverket står det om hvor viktig læreren er for å ivareta elevens læring og utvikling, og at lærerrollen skal skape trygghet, veilede elevene og sørge for et motiverende læringsmiljø som bidrar til læring og utvikling. Dette krever at læreren viser omsorg for den enkelte elev (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Lærerprofesjonen krever spesialisert kunnskap fra lærerutdanning

Lærerprofesjonen forvalter et viktig samfunnsoppgdrag som skal løses ved hjelp av kunnskap og ferdigheter tilegnet gjennom lærerutdanning. Lærerutdanningen skal blant annet gi det vitenskapelige og metodiske kunnskapsgrunnlaget for den videre profesjonsutøvelsen (Hermansen & Mausethagen, 2023).

Hovedmodellen for lærerutdanning er, i likhet med de klassiske profesjonsutdanningene, en integrert femårig masterutdanning. Det er i dag ni ulike lærerutdanninger som kvalifiserer for å arbeide i skolen. Disse er rettet mot ulike trinn og spesielle fagområder.¹ Innføring av lærerutdanning på masternivå er en sentral del av profesjonaliseringen av lærerprofesjonen. Grunnskolelærerutdanningene ble løftet til masternivå fra opptaksåret 2017, og femårig lærerutdanning i praktiske og estetiske fag fulgte etter fra opptaksåret 2021. Masterkrav for opptak til PPU trådte i kraft i

¹ Utvalget vil i utredningen hovedsakelig bruke begrepet lærerutdanning som en samlebetegnelse for disse skolerettede lærerutdanningene. Begrepet viser noen ganger til fagmiljøene ved lærerutdanningsinstitusjonene og noen gang er til lærerutdanning som utdanningsprogram.

2019. Selv om de fleste lærerutdanningene er integrerte masterutdanninger, er det visse unntak for opptak til PPU og til yrkesfaglærerutdanningen.

Lærerprofesjonens kunnskapsbase er sammensatt og kompleks

Lærerprofesjonens oppdrag krever en sammensatt kunnskapsbase. Lærerne trenger både teoretisk kunnskap i undervisningsfag (for eksempel matematikk eller norsk), fagdidaktikk (undervisningslære), pedagogikk og erfaringsbasert kunnskap. Profesjonskunnskapen består også av verdier og etikk og praktisk kunnskap om for eksempel klasseledelse. En sentral del av lærerens praktiske kunnskap er den tause kunnskapen om hvordan man kan bruke seg selv i relasjon til elevene i ulike læringssituasjoner. Denne kunnskapen læres gjennom praksis og refleksjon (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016; Ekspertgruppen om styring av lærerutdanningene, 2024; Grimen, 2008; Hermansen & Mausethagen, 2023). I tillegg til verdier og etikk, består lærernes kunnskapsbase av både forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap. I tilspissede debatter settes disse to kunnskapsformene opp mot hverandre. Det er likevel godt etablert at disse kunnskapsformene bør ses som komplementære, og ikke som dikotomier.

Lærernes profesjonskunnskap kjennetegnes ved å *integrere et heterogent kunnskapsgrunnlag* til et praktisk siktemål. Når lærerne planlegger og gjennomfører undervisning, må de vurdere hvilke deler av kunnskapsgrunnlaget de skal bruke og hvordan de skal få delene til å spille sammen (Hermansen & Mausethagen, 2023). Lærerens kunnskapsbase lener seg på flere vitenskapelige disipliner (f.eks. sosiologi, biologi, psykologi, pedagogikk) og flere typer kunnskap.

Flere av de vitenskapelige disiplinene som lærernes profesjonskunnskap bygger på, er dessuten selv teoretisk fragmenterte. Kunnskapselementene utgjør ikke en samlet teoretisk helhet og kunnskapsbasen skiller seg derfor fra disiplinary og profesjoner med et mer homogent kunnskapsgrunnlag. Syntetisering av kunnskapsbasen, altså å lage sammenheng mellom kunnskapselementene, kan følgelig være mer krevende enn i disiplinene og profesjoner med et mer homogent kunnskapsgrunnlag (Grimen, 2008). Lærere må *integrere* de ulike kunnskapsformene i den praktiske profesjonsutøvelsen fordi de ikke nødvendigvis har en indre sammenheng. Man sier derfor at sammenhengene i profesjonskunnskap skjer gjennom *praktiske synteser* «der forskjellige brokker av

kunnskap er satt sammen på en bestemt måte, fordi de utgjør meningsfulle deler i yrkesutøvelsen» (Grimen, 2008, s. 74). Det er de praktiske oppgavene som skal løses som bestemmer hvilke kunnskapskilder som bør trekkes inn og hvordan (Grimen, 2008). Ulike «brokker av kunnskap» trenger ikke bare å være disiplinkunnskap, men kan også være ulike måter å vite noe på (f.eks. erfaringsbasert, taus, intellektuelt, moralsk) (Ekspertgruppen om styring av lærerutdanningene, 2024; Gilje, 2017).

Å integrere ulike kunnskapsformer er en sentral, men utfordrende del av all profesjonsutøvelse, også i lærerprofesjonen (Hermansen & Mausethagen, 2023). Lærerprofesjonens sammensatte kunnskapsbase fordrer at lærere gjennom hele sin karriere deltar systematisk i profesjonsfelleskap for å reflektere, drøfte og utvikle profesjonskunnskapen.

Lærerprofesjonens praksis er preget av iboende usikkerhet

Usikkerhet er en del av yrkesutøvelsen til lærerprofesjonen. I løpet av skolehverdagen må lærere vurdere ulike spørsmål som sjelden har sikre svar. Lærere jobber med såkalt *strategisk oppdragsusikkerhet* fordi målene og forventningene til skolen er mange og de politiske prioriteringene ofte er omstridte, uklare og skiftende. Det sies at «samfunnets problemer blir til skolens læreplan» (Gundem, 1990, s. 38). Lærere må også jobbe med stor grad av såkalt *teknisk oppdragsusikkerhet*, fordi det er en usikker sammenheng mellom hva en lærer gjør og hva elevene lærer (Whitley, 2000). Det skyldes at mange andre faktorer enn undervisningen påvirker elevenes læring, som vi har beskrevet i kapittel 8. Skolen er kompleks, og læring er en krevende prosess som ikke enkelt kan styres eller programmeres.

Lærerprofesjonen forholder seg til dynamisk menneskelig atferd og håndterer større usikkerhet enn yrker som forholder seg til statiske og forutsigbare fenomener. I læreryrket kan like beslutninger i tilsynelatende like tilfeller gi både likt og ulikt resultat. Det innebærer at det er større grad av uenighet om hva som er god praksis, at situasjonene i større grad er unike og at hva som er utfallet av ulike beslutninger er mer usikkert (Smeby, 2013). Det er derfor vanskeligere å gjøre «riktige» valg og predikere hva «som virker». Samtidig er ikke slik teknisk oppdragsusikkerhet en unnskyldning for fritt valg av tilnærming etter eget forgodtbefinnende, jf. det vi har anført over om profesjonskunnskapen og anvendelsen av denne.

Selv om profesjonsutøvelsen til lærere er preget av uforutsigbarhet, er det flere mekanismer som skal bidra til at profesjonen handler på en velinformert og kompetent måte. Sterke profesjonsfelleskap, der det er rom for å diskutere erfaringer, er kanskje det aller viktigste for å håndtere usikkerheten yrkesutøvelsen innebærer. Å være en profesjonsutøver innebærer å arbeide kollektivt. Dette blir også slått fast i lærerprofesjonens etiske plattform. Lærerprofesjonen har som et kollegium et felles ansvar for å utvikle et godt opplæringstilbud og for å fremme og videreutvikle profesjonen. Dette innebærer blant annet at kollegiet «samarbeider om å videreutvikle kunnskaper, ferdigheter og etisk dømmekraft, både internt og i samspill med utdannings- og forskningsmiljøer» (Utdanningsforbundet, u.å.). Lærerutdanning på masternivå, satsning på utdanningsforskning og satsning på etter- og videreutdanning av lærere, kan også bidra til at lærere handler kompetent og velinformert i møte med disse usikkerhetene. Iboende usikkerhet og uforutsigbarhet, er *ikke* tegn på lavere profesjonsfaglig kompetanse. Tvert imot kan økt ekspertise gjøre det vanskeligere å forklare beslutninger, fordi man tar hensyn til mange faktorer samtidig (Dreyfus et al., 1986; Gigerenzer, 2023).

Lærerprofesjonens etiske standarder

Et kjennetegn ved læreroppgdraget er at lærere ofte står i situasjoner som krever umiddelbar handling, men der det ikke er tid til å vurdere hva som er den riktige avveiningen mellom ulike hensyn. For å kunne navigere i slike situasjoner er profesjonsetikken et viktig kompass. Gitt det store ansvaret som profesjonene forvalter, er det vanlig at samfunnet har forventninger om at de profesjonelle følger yrkesetiske retningslinjer.

Utdanningsforbundet og Skolenes landsforbund vedtok lærerprofesjonens etiske plattform i 2012, og den har som mål å være et etisk grunnlag for hele profesjonen (Mausethagen, 2015). I 2016 ble Lærerprofesjonens etiske råd opprettet for å støtte opp om etisk forsvarlig praksis i utdanningssektoren til beste for barn, unge og voksne. Rådet skal fremme verdiene i Lærerprofesjonens etiske plattform og har en fri og uavhengig stilling. Rådet gir uttalelser, men har ikke myndighet til å komme med sanksjoner (Lærerprofesjonens etiske råd, 2025). Det etiske rådet kan være et uttrykk for lærerprofesjonens ønske om å holde orden i eget hus, og kan ses som et uttrykk for profesjonalisering innenfra. Lærernes kunnskap

og yrkesetikk vil være viktig for lærerprofesjonens tillit og legitimitet i samfunnet.

Kontroll og kompetansekrav i lærerprofesjonen

Lærerprofesjonens *jurisdiksjon* er svakere enn i andre profesjoner. Med jurisdiksjon siktes det her til at staten har gitt en yrkesgruppe *eksklusiv* rett til å ivareta bestemte oppgaver på vegne av felleskapet og at standardene for hvordan oppgavene skal utføres er definert av profesjonen selv, og ikke av en ekstern autoritet (Molander & Terum, 2008). En slik jurisdiksjon er ikke begrunnet i et ønske om å beskytte profesjonen, men av at samfunnet tar på alvor hvilke negative konsekvenser det kan ha dersom man slipper ukvalifiserte til. Selv om lærerprofesjonen har kompetansekrav, er ikke disse like absolutte i læreryrket som i andre profesjoner.

Opplæringsloven fastsetter kompetansekrav for lærere. Hovedregelen er at man skal ha lærerutdanning for å bli ansatt i lærerstilling. Statistikken vist i kapittel 9, viser likevel at et stort antall personer jobber i lærerstillinger i norsk skole uten å ha lærerutdanning. Det skyldes dagens muligheter til å gjøre midlertidige unntak fra kravet om lærerutdanning, se boks 10.1.

I tillegg til krav om lærerutdanning for tilsetting, er det krav til fordyping for å undervise i fag. Kompetansekravene for lærere er utdypet i opplæringsforskriften kapittel 12. Den spesifiserer krav til relevant kompetanse i undervisningsfag på ulike trinn, se tabell 12.1 i kapittel 12. De samme kompetansekravene gjelder som hovedregel for lærere ved private skoler (Privatskolelova, 2003, § 4-2). Kommunen kan fravike kravene til kompetanse i undervisningsfag dersom det er nødvendig fordi skolen ikke har nok ansatte som oppfyller kravene.

Lærerorganisasjonene har gitt innspill til utvalget om at det er nødvendig med mer absolutte kompetansekrav for tilsetting i lærerstillinger. Norsk lektorlag skriver for eksempel:

Muligheten til å fravike kompetansekrav for tilsetting ved midlertidig tilsetting undergraver tilliten til skolen, og hindrer profesjonen i å ta et helhetlig ansvar for undervisningen. Elever risikerer å få en «lærer» på høsten som var avgangselev fra videregående opplæring samme vår. Dette skjer i dag på skoler over hele landet, og en slik praksis mener vi fellesskoleutvalget bør sette en stopper for.²

² Innspill fra Norsk Lektorlag, 27.02.2026

Boks 10.1 Kompetansekrav for lærere

§ 17-3 Krav for å bli tilsett i lærarstilling

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at dei som blir tilsett i lærarstilling, har relevant lærarutdanning seinast når dei tar til i stillinga.

Dersom ingen søkjarar oppfyller krava for tilsetjing, kan andre tilsetjast mellombels på vilkår om at ei påbyrja lærarutdanning blir fullført. Kor lenge ei slik tilsetjing skal vare, avtaler arbeidsgivaren og arbeidstakaren ut frå kor stor stilling og kor lang utdanning det er tale om, og kor tilgjengeleg utdanningstilbodet er.

Dersom ingen søkjarar oppfyller krava for tilsetjing, kan andre tilsetjast mellombels også utan vilkår om påbyrja lærarutdanning, men ei slik tilsetjing skal ikkje vare lenger enn til 31. juli.

Departementet kan gi forskrift om kva utdanning og kompetanse ein må ha for å kunne bli tilsett i lærarstilling.

§ 17-4 Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at dei som er tilsett i lærarstilling, har relevant kompetanse i dei faga dei skal undervise i.

Krava om relevant kompetanse i undervisningsfag gjeld ikkje dei som kunne tilsetjast i lærarstilling før 1. januar 2014, allmennlærarar og mellombels tilsette.

Kommunen og fylkeskommunen kan fråvike krava til relevant kompetanse i undervisningsfag dersom det er nødvendig fordi skolen ikkje har nok tilsette i lærarstilling som oppfyller krava. Ei slik avgjerd skal vurderast på nytt kvart skoleår.

Departementet kan gi forskrift om krav til relevant kompetanse i dei ulike faga.

Kilde: Opplæringslova, 2024

Den svake jurisdiksjonen gjør at man snakker om «lærere uten lærerutdanning» og «lærerutdannede lærere». Slike begreper brukes ikke i andre profesjonsyrker. En del profesjonsyrker er underlagt lovregulert autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenninger. Dette gjelder for eksempel yrkene under helsepersonelloven. Advokatbevillinger under advokatloven, er et annet eksempel. Slike lovreguleringer gir adgang til å bruke bestemte yrkestitler og rett til å utføre gitte oppgaver, og dette er godkjenninger som kan mistes. I andre profesjoner er det altså mulighet til å håndheve profesjonens jurisdiksjon ved at man for eksempel kan miste en legelicens eller en advokatbevilling. I andre profesjoner er det også utbredt med en introduksjonsperiode i yrket, der de nyutdannede gradvis får større ansvar. Ferdigutdannede leger blir autorisert som lege, men vil de første årene i yrket være «Lege i spesialisering», såkalt LIS-ordning. Gjennom de første årene vil legen få strukturert opplæring for å oppnå godkjenning som spesialist i et medisinsk fagfelt, og få erfaring både fra sykehustjeneste og arbeid i kommunehelsetjenesten. Psykologer har også egne spesialiseringsutdanninger etter at grunnutdanningen er fullført. Det gjelder også egne krav før jurister kan praktisere som advokat.

Det diskuteres hvordan lærerprofesjonen sørger for å holde orden i eget hus ved blant annet å håndheve faglige standarder og etiske normer, gjennom intern og ekstern kontroll av lærerarbeidet. Utbredelsen av eksterne kontrolltiltak, som for eksempel nasjonale prøver, representerer historisk sett en dreining ved at lærerprofesjonen i større grad ble kontrollert enn tidligere (Casperen et al., 2026; Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016).

Lærernes profesjonsutvikling i arbeidslivet

Selv om det er et mål at de nyutdannede lærerne skal ha fått nødvendig kunnskap, ferdigheter og verdier gjennom lærerutdanningene, vil de ha behov for å lære mye i arbeidslivet. I likhet med de fleste yrker og profesjoner, blir man ikke ferdig utlært gjennom lærerutdanningene alene. Det er behov for videre profesjonsutvikling i yrkeslivet, blant annet gjennom etter- og videreutdanning og veiledning av nyutdannede lærere.

Kompetanseutvikling gjennom etter- og videreutdanning

Det brukes betraktelig med statlige midler for å støtte opp under kommunens ansvar for at de

ansatte har riktig og nødvendig kompetanse. Regjeringen la i 2025 fram strategien «System for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole» som skal innføres gradvis fra 2025–2026. Systemet inkluderer blant annet videreutdanning, kollektiv kompetanseutvikling, spesialiserte roller og funksjoner og veiledning av nyutdannede lærere. Systemet omfatter hele utdanningsløpet fra barnehage til videregående opplæring og opplæring for voksne.

Den statlige kompetansesatsingen er altså nå rammet inn av denne strategien. En sentral del av systemet er statlig finansiert kompetanseutvikling som kombinerer nasjonale prioriteringer med lokale behov. Staten legger rammene gjennom mål, prinsipper og finansieringsordninger, mens kommuner, fylkeskommuner og private eiere har ansvar for å planlegge og gjennomføre kompetanseutvikling i samarbeid med universiteter og høyskoler. Strategien legger vekt på at kompetanseutvikling i større grad skal være varig, praksisnær og kollektivt forankret i profesjonsfellesskapene. Dette innebærer blant annet å legge til rette for langsiktige kompetanseutviklingsplaner som tar utgangspunkt i skolenes og kommunenes behov. Kompetanseutviklingen skal bygge på likeverdige partnerskap mellom skolesektoren og lærerutdanningsinstitusjonene. Målet er at praksisen i skolen blir mer forskningsbasert, og at erfaringer og oppdatert praksiskunnskap tilbakeføres og bidrar til å styrke lærerutdanningene (Kunnskapsdepartementet, 2025f). Den betydelige satsingen på etter- og videreutdanning av lærere etter årtusenskiftet er en viktig del av profesjonaliseringen av lærerprofesjonen.

Veiledning av nyutdannede lærere

I engelskspråklig litteratur brukes begrepet «induction» om nyutdannedes profesjonsstart, de fem første årene i yrket. Overgangen fra utdanning til yrke er en viktig fase i utviklingen av en egen profesjonsidentitet for lærere. En introduksjonsfase kan omfatte elementer som samarbeid med kolleger, nettverksmøter, kurs og seminarer, observasjon av undervisning, lederstøtte og tidskompenasjon. Den tydeligste komponenten i de fleste introduksjonsprogrammer er veiledningen den nyutdannede får fra en kvalifisert veileder (Frederiksen, 2020).

Det er faglig konsensus om at det har stor betydning å gi nyutdannede lærere en god start på yrkeslivet med profesjonsfaglig veiledning. Introduksjonsprogrammer med veiledning av nyutdannede kan bidra til profesjonaliseringen av

undervisningen og lærernes videre faglige utvikling (Frederiksen, 2020). Veiledning kan ha en positiv innvirkning på klasseledelse, undervisningskvalitet, elevresultater og på å beholde lærere i yrket (Ingersoll & Strong, 2011). Derfor er veiledning av nyutdannede lærere et sentralt element i flere lands systemer for læreres profesjonelle utvikling (Darling-Hammond, 2017).

Det er også politisk konsensus om at det er viktig at alle nyutdannede lærere får profesjonsfaglig veiledning av god kvalitet de første årene i yrket. Veiledning av nyutdannede lærere har stått sentralt på den skolepolitiske agendaen i Norge i mer enn to tiår. I et nordisk perspektiv har Norge blitt betraktet som et foregangsland, og det har vært nasjonale programmer for veiledning av nyutdannede lærere tilbake til 1997. Målet om at nyutdannede lærere skal få veiledning har inngått i ulike avtaler og satsninger (Bjerkholt & Olsen, 2025). Våren 2017 fattet Stortinget følgende vedtak:

Stortinget ber regjeringen i samarbeid med partene utforme nasjonale rammer for en veiledningsordning for nyutdannede lærere som ivaretar at alle nytilsatte omfattes av ordningen, og som gir rom for lokal tilpasning.

Innst. 182 S (2016–2017)

De sentrale partene i skolesektoren³ støtter også målet om veiledning av nyutdannede og har blitt enige om nasjonale prinsipper og forpliktelser (Kunnskapsdepartementet, 2025d). De nasjonale rammene slår fast målet: «Alle nyutdannede lærere får en god overgang fra utdanning til yrke gjennom profesjonsfaglig veiledning av god kvalitet» (Kunnskapsdepartementet, 2025f). Det var tidligere en nasjonal tilskuddsordning for veiledning av nyutdannede lærere i barnehage og skole. De to siste årene ble det bevilget mer penger til ordningen. Tilskuddsmidlene på 225 mill. kroner ble innlemmet i kommunerammen i 2026, og dermed ligger det også en forventning til kommunene om å sørge for veiledning.

De nyeste undersøkelsene viser at stadig flere nyutdannede lærere får veiledning, men at det også er mange lærere som ikke får det. Evalueringen fra 2021 viste at 65 prosent av de nyutdannede lærerne fikk veiledning i 2019 (Halmrast et al., 2021). I TALIS-undersøkelsen fra 2024 oppga 78

³ Kunnskapsdepartementet, KS, PBL, Friskolenes Kontaktforum, Utdanningsforbundet, Lærerstudentene, Skolenes landsforbund, Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet og UHR-LU

prosent av lærerne med under to års erfaring at de hadde deltatt i formelle innføringsprogram, men kun 41 prosent hadde fått tildelt en veileder (White et al., 2025). Det er med andre ord ingen systematikk som sikrer at alle nyutdannede får veiledning. Det tyder på at tiltakene som har vært prøvd ikke har hatt en tilstrekkelig effekt.

Utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole vurderte at «gode intensjoner ikke har vært nok for å realisere målet om at alle nyutdannede lærere skal få en god overgang fra studier til arbeid» (NOU 2022: 13). De foreslo derfor å innføre en rett til et introduksjonsår for alle nyutdannede lærere i barnehage og skole. Retten skulle innebære at 10 prosent av arbeidstiden det første året kunne brukes til introduksjonsaktiviteter (NOU 2022: 13). Forslaget om å innføre en slik rettighet ble ikke fulgt opp, selv om veiledning inngår i det nye systemet for kompetanse og karriereutvikling (Kunnskapsdepartementet, 2025f). For å bidra til et likeverdig veiledningstilbud av god kvalitet, ble *Prinsipper og forpliktelser for profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere i barnehage og skole* videreutviklet og oppdatert sammen med partene og aktørene i sektoren. Tilskuddordningen for veiledning ble også utvidet til å gjelde for lærere i barnehage og videregående skole, i tillegg til grunnskolen.

Selv om det har skjedd en positiv utvikling knyttet til lærernes profesjonelle utvikling i arbeidslivet, har lærerprofesjonen svakere formelle rammer rundt profesjonskvalifiseringen i arbeidslivet enn en del andre profesjoner. Mange profesjoner har en formalisering av de ulike stegene i yrkeslivet i form av introduksjonsår (turnus) og gradvis større spesialisering og ansvar. En begrunnelse for å ha en ordning med gradvis tilordning av fullt ansvar og full autonomi vil både handle om hensynet til den nyutdannede læreren og til hensynet til eleven. Det er urimelig å holde nyutdannede ansvarlige for forhold som forutsetter kompetanse som i hovedsak opparbeides gjennom praktisk erfaring.

Lærerprofesjonen må bruke skjønn og trenger autonomi

Det komplekse læreroppgavet forutsetter høy grad av autonomi og bruk av faglig og pedagogisk skjønn og dømmekraft innenfor rammene av regelverket og læreplanene. Profesjonell autonomi kjennetegnes ved at profesjonsutøverne i stor grad selv har ansvar for å bestemme hvordan de løser oppgavene sine, uten direkte innblanding fra myndigheter, oppdragsgiver eller «klienter».

Profesjonell autonomi er basert på at profesjonsutøverne handler i henhold til anerkjent kunnskap, verdier og retningslinjer (Smeby & Gundersen, 2025). Læreroppgavet er derfor lite forenlig med standardiserte oppgaver og faste oppskrifter. I konkrete opplærings situasjoner må lærere utøve profesjonelt skjønn med utgangspunkt i elevers ulike forutsetninger og konkrete situasjoner. De må også håndtere spenninger mellom ulike mål og verdier, for eksempel hensyn til den enkelte elev og hensynet til fellesskapet. Drøftinger og vurderinger knyttet til praksis i profesjonsfellesskapet er derfor avgjørende (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Lærerprofesjonen har relativt stor autonomi innenfor rammene som læreplanverket og øvrig regelverk setter. Opplæringslovutvalget vurderte at det er få regler i opplæringsloven som direkte begrenser lærernes profesjonelle skjønn (NOU 2019: 23). Lærere oppgir at de generelt har stor faglig autonomi i undervisningen (White et al., 2025). Det oppstår likevel jevnlig diskusjoner når lærerne opplever at denne autonomien utfordres, for eksempel når sentrale og lokale myndigheter legger føringer for tidsbruk, valg av læringsressurser (for eksempel digitale eller fysiske lærebøker) eller ved pålegg om bruk av ulike metoder eller vurderingsformer som kan virke styrende. Også foreldre og andre aktører kan forsøke å legge føringer på innhold og organisering på en måte som kan utfordre autonomien til lærerprofesjonen. Historisk sett har lærerprofesjonen hatt stor frihet, men er også vant til å forholde seg til skiftende politiske signaler gjennom hyppige reformer.

Lærerprofesjonen har over tid har fått større autonomi og ansvar gjennom læreplaner som gir stor frihet til valg av innhold og metode. Læreren har blitt løftet fram som en viktig løsning på mange av utfordringene både i skolen og i samfunnet. Siden årtusenskiftet har det vært en trend med tydeligere oppmerksomhet på resultater enn innsatsfaktorer, og med et stadig mer desentralisert ansvar i utdanningssektoren. I dette kan det ligge en spenning. På den ene siden har læreren fått et stort ansvar og blitt satset betydelig på. På den andre siden har dette ansvaret også gitt læreren et større opplevd ansvar for skolens resultater. Med et økt læringstrykk og forventninger om hva hver elev skal kunne, blir det også tydeligere når disse resultatene uteblir.

Når lærerne får autonomi og ansvar for å nå ambisiøse mål, uten at det følges opp med nødvendige rammevilkår (*strukturkvalitet*), kan det skape problematiske forventninger til lærerprofesjonen.

Lærerprofesjonen trenger autonomi i yrkesutøvelsen. Samtidig kan ikke ansvarlige politikere eller skolemyndigheter abdisere fra et ansvar for *resultatkvalitet* i skolen. Dette skaper et todelt problem:

- For det første er det en usikker sammenheng mellom hva en lærer gjør og hva elevene lærer (*teknisk oppdragsusikkerhet*). Det betyr at selv god kvalitet på lærernes arbeid på skolen (*god prosesskvalitet*), ikke nødvendigvis gjenspeiles i skoleresultatene (*resultatkvaliteten*).
- For det andre er det en risiko for at skolen og lærerne holdes ansvarlig for resultatkvaliteten i en situasjon der det er rammevilkårene (*strukturelkvaliteten*), som er et politisk ansvar, er for dårlige.

Det er med andre ord ikke enkelt å sikre gode skoleresultater. Politikerne må sørge for at lærerne har best mulig rammevilkår for å lykkes med sitt oppdrag. Fordi skolen er kompleks, og det er en usikker sammenheng mellom lærernes arbeid og hva elevene lærer, vil lærerne kunne gjøre en god jobb, selv om det ikke gjenspeiles i elevenes resultater. Elevgrunnlaget er et av mange viktige forhold som virker inn. Derfor er det urimelig å holde lærerne og skolelederne alene ansvarlige for sviktende resultater, særlig hvis rammevilkårene er for dårlige.

10.1.4 Hvorfor er lærerutdanningene så viktige?

Lærerutdanningene bidrar til å påvirke hvilket samfunn vi får i framtiden, og preger utdannings-systemet i flere generasjoner. De lærerne som jobber i skolen i dag har utdanning fra ulike lærerutdanninger og fra ulike tidsperioder. Mange av lærerstudentene vi utdanner i dag vil jobbe i skolen i 2050. Det er avgjørende å satse på lærerutdanningsene for å ruste dem til å løse sitt komplekse oppdrag.

Lærerutdanningene har betydning for skolen på flere måter. Lærerutdanningene

- utdanner framtidens lærere
- bidrar til kompetanseutvikling av dagens lærere gjennom videreutdanning
- er viktige for å utvikle sterke profesjonsfelleskap
- bidrar til kvalitetsutvikling gjennom utdanningsforskning og samarbeid med skoler
- utvikler lærerprofesjonens kunnskapsgrunnlag

Lærerstudenter som er i skolen i forbindelse med praksis eller masteroppgave, har med seg ny kunnskap som kan utfordre skolens etablerte forståelse og arbeidsmåter. Samlet spiller lærerutdanningsene en stor rolle for utviklingen av lærerprofesjonen som helhet. Dette stiller høye krav til lærerutdanningsene. En god lærerutdanning er avgjørende for å utdanne lærere som klarer å gi en god opplæring til alle elever (Darling-Hammond, 2006).

Lærerutdanningsene er i en kontinuerlig endring i takt med behovene i samfunnet. Lærerutdanningsene utvikler seg stadig, men har også noen gjenstridige utfordringer. I dette kapitlet redegjør vi for status, utvikling og utfordringer ved lærerutdanningsene.

Mangfoldet blant lærerutdanningsene i dag

Lærerutdanning er et stort utdanningsområde og på landsbasis var det høsten 2025 registret ca. 23 000 lærerstudenter (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2025c). De ulike lærerutdanningsprogrammene varierer i størrelse, og det er grunnskolelærerutdanningsene og PPU som årlig uteksaminerer flest lærerkandidater til skolen (Bennetzen & Gilje, 2025). Det er elleve rammeplanstyrte lærerutdanninger. Ni av utdanningsene er innrettet mot skolen og to er innrettet mot barnehagen, se tabell 10.1. Utdanningsene springer ut av ulike tradisjoner og har ulik lengde, fagsammensetning og innretning mot trinn. Grunnskolelærerutdanningen for trinn 1–7 gir kompetanse i inntil fire undervisningsfag, mens PPU ofte kun gir undervisningskompetanse i ett til to fag.

Kvalitet, relevans og styring

Gitt lærerutdanningsenes betydning, er det naturlig at det er stor interesse for lærerutdanningsene i samfunnet. Hvilken innretning lærerutdanningsene bør ha, og hvordan man sikrer best mulig kvalitet i lærerutdanningsene, er tilbakevendende spørsmål. Lærerutdanningsene blir både kritisert for å ha blitt for akademiske og for ikke å være tilstrekkelig forskningstunge. Det er flere diskusjoner om innholdet i lærerutdanningsene, blant annet om balansen mellom faglig bredde og dybde (antall undervisningsfag vs. faglig fordypning), balansen mellom pedagogikk, didaktikk og disiplinfag og hvor mye praksis det bør være. Med den langsiktige påvirkningen lærerutdanningsene har for skolen og samfunnet, er det kanskje ikke så rart at lærerutdanningen er blant de mest diskuterte utdanningsene i Stortinget. Den politiske

Tabell 10.1 Lærerutdanninger

Grunnskolelærerutdanning for trinn 1–7 (GLU 1–7)	
Samisk grunnskolelærerutdanning for trinn 1–7 (samisk GLU 1–7)	Master
Grunnskolelærerutdanning for trinn 5–10 (GLU 5–10)	
Samisk grunnskolelærerutdanning for trinn 5–10 (samisk GLU 5–10)	Master
Lektorutdanning for trinn 8–13 (LEKTOR)	Master
Lærerutdanning i praktiske og estetiske fag for trinn 1–13 (LUPE)	Master
Praktisk-pedagogisk utdanning (PPU)	Årsenhet
Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfag for trinn 8–13 (PPU-Y)	Årsenhet
Yrkesfaglærerutdanning for trinn 8–13 (YFL)	Bachelor
Barnehagelærerutdanning (BLU) og	
Samisk barnehagelærerutdanning (samisk BLU)	Bachelor

oppmerksomheten gjenspeiles i at de nasjonale rammene for lærerutdanningene ofte endres. Reformtempoet har vært høyt, særlig for grunnskolelærerutdanningene som har gjennomgått fem reformer siden 1990-tallet (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016).

Politisk styring av lærerutdanningene er historisk betinget og begrunnet ut fra samfunnets behov for å sikre lærernes kompetanse. Styringen av lærerutdanningene kan på den ene siden ses som en måte å sikre kvalitet, ressurser og nasjonal koordinering på. På den andre siden kan styringen kritiseres for å være til hinder for kvalitetsutvikling, være i strid med institusjonenes faglige autonomi og bidra til å binde opp ressurser. Det er en iboende spenning i lærerutdanningene knyttet til behov for utvikling og innovasjon på den ene siden, og reformtrøtthet og behov for ro på den andre siden. NOKUTs evaluering av grunnskolelærerutdanningene viste at det er bred oppslutning om den nye masterutdanningen. Både lærerstudenter, rektorer og praksislærere er godt fornøyde med den faglige tyngden de opplever at studentene har fått gjennom den femårige utdanningen. Skoler som har hatt lærerstudenter i praksis opplever at studentene «er mer reflekterte og forskningsorienterte enn tidligere» (Munthe et al., 2024, s. 40). Evalueringen viser også at utdanningene fortsatt er i en etableringsfase. Det gis derfor en tydelig anbefaling om å gi utdanningene ro til å utvikle seg videre, selv om det er flere områder som bør videreutvikles og forbedres (Munthe et al., 2024). Lærerstudentene har gitt følgende innspill til utvalget:

Det er helt nødvendig at vi som skal bli lærere har en integrert mastergrad som grunnlag for vår profesjonsutøvelse. Dagens utdanning er ikke perfekt, men det er svært positivt at vi har en grunnleggende forståelse for alt fra didaktikk, pedagogikk, teori og også praksis. Samtidig: Vi trenger mer av mye i utdanninga vår. Vi trenger å få mer kunnskap om foreldre-hjem samarbeid, kjønn og seksualitet, elever med læringsutfordringer og så mye mer. Selvfølgelig kan ikke lærerutdanninga lære oss alt, noe må vi lære etter vi har begynt å jobbe, men dagens lærerutdanning bør styrkes og breddes ut. Dette er viktig fordi en sterk profesjon bygger på god kompetanse. Vi er en kunnskapsprofesjon, og da må vi bygge vår utvikling av skolen og lærerprofesjonen på kunnskap.⁴

Det pågår en prosess med endret styring av lærerutdanningene. Arbeidet innebærer at man skal gå fra ganske detaljerte rammeplaner for de ulike lærerutdanningene, til en mer overordnet rammeplanstyring som skal gi institusjonene større frihet og fleksibilitet til å videreutvikle utdanningene til det beste for barnehagen og skolen (Kunnskapsdepartementet, 2025a; Prop. 1 S (2025–2026)).

Tidsbruk og faglige ambisjoner

De mange reformene av lærerutdanningene kan være et uttrykk for en politisk bekymring for om utdanningene har hatt de nødvendige faglige ambisjonene på vegne av studentene. Studiebarø-

⁴ Innspill fra Lærerstudentene, 27.02.2026

meteret har vist at studenter ved de femårige lærerutdanningene bruker mindre tid til egenstudier enn andre profesjonsutdanninger. Lærerstudenter på de femårige utdanningene bruker i snitt 26 timer i uka på studiene. Til sammenligning bruker farmasiststudenter og sivilingeniørstudenter 38 timer, jusstudentene 36 timer, og medisinstudentene 39 timer (Bjaaland et al., 2025). I løpet av et femårig studium tilsvarende dette ca. halvannet års studier i forskjell. Til tross for relativ lav studieinnsats får lærerstudentene gjennomsnittlige karakterer sammenlignet med andre profesjonsstudier (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2025a). Dermed får de også indirekte tilbakemelding om at de presterer som forventet. Lærerutdanningenes faglige ambisjoner på vegne av studentene er med andre ord avstemt med en studieinnsats på 26 timer i uken. Videre har grunnskolelærer- og lektorstudentene gjennomgående de siste årene skåret lavest på overordnet tilfredshet med egne studier i Studiebarometeret (Bjaaland et al., 2025). Det er rimelig å forvente at både lav studieinnsats og lav studietilfredshet står høyt på agendaen til lærerutdanningene.

Norsk utdanningsforskning har styrket seg

Utdanningsforskningen er viktig for god praksis og høy kvalitet i felllesskolen. Den er også avgjørende for politikkutforming og en opplyst samfunnsdebatt om oppvekst, utdanning og kompetanse. Utdanningsforskningen rommer flere fagdisipliner og profesjoner. Som forskningsfelt er utdanningsvitenskap både flerfaglig og tverrfaglig, nasjonal og internasjonal og omfatter grunnforskning, anvendt forskning og forskning for utviklingsarbeid og innovasjon. Utdanningsforskningen kan både være sektorspesifikk og sektorovergripende, som for eksempel forskning om barn og unges oppvekstsvilkår og om voksnes læring i arbeidslivet (Kunnskapsdepartementet, 2025c).

Læreryrket har svakere vitenskapelige tradisjoner enn klassiske profesjonsyrker (Mausethagen, 2015). Utdanningsforskningen har tidligere blitt kritisert for stor uenighet, manglende kumulativ kunnskapsutvikling og begrenset relevans for praksis (Hargreaves, 1996). Forskningsrådets evaluering fra 2018 kunne derimot dokumentere en positiv utvikling av norsk utdanningsforskning. Økte ressurser, høyere ambisjoner, større bredde og kompetanseutvikling ble pekt på som viktige faktorer bak denne utviklingen (Forskningsrådet,

2018). Evalueringen viste at norsk utdanningsforskning har stor påvirkning på politikk og praksis i kommuner og skoler. Mens enkelte miljøer holdt høy internasjonal standard, var andre preget av lokal rekruttering og begrenset publisering utenfor Norden. Publikasjoner innenfor utdanningsforskning i Norge har hatt en mye sterkere vekst enn veksten i norsk vitenskapelig publisering generelt skulle tilsi (Kunnskapsdepartementet, 2025c). Selv om kvantitet er en svak indikator for kvalitet, må det økte volumet av fagfellevurderte publiseringer anses som klart tegn på positiv utvikling i utdanningsforskningen. Store deler av utdanningsforskningen gjennomføres imidlertid av forskningsmiljøer som ikke er direkte knyttet til lærerutdanningene.

Som følge av innføringen av mastergrad har det blitt gjennomført en rekke politiske initiativ og utdanningsreformer det siste tiåret for å styrke forskningskompetansen og den vitenskapelige publiseringen i lærerutdanningene (Caspersen & Smeby, 2023). Det har blant annet blitt etablert en egen ordning i Forskningsrådet som er øremerket forskningsprosjekter i lærerutdanningene. Samlet kan det virke som om satsingene har båret noen frukter. Forskningsrådet melder om stadig bedre vurderinger av søknadene fra lærerutdanningene fra rådets forskerpaneler. En undersøkelse viser at lærerutdannerne la mer vekt på forskning i 2021 enn i 2017. Kompetansesammensetningen blant lærerutdannerne har også endret seg. Andelen med doktorgrad har økt fra 19 prosent til 48 prosent, andelen professorer har økt fra 2 til 13 prosent og det har vært en svak økning i andelen med bakgrunn fra pedagogikk (Caspersen & Smeby, 2023). Det er flere forskergrupper og prosjekter som adresserer sentrale utfordringer i skole og utdanning (Munthe et al., 2024). Antall FoU-årsverk og antall vitenskapelige publikasjoner har økt ved de aller fleste lærestedene (Slette et al., 2023).

Det kan være mer krevende å integrere utdanningsforskningen som skjer utenfor lærerutdanningene i kunnskapsbasen som lærerutdanningene bygger på, enn den forskningen som foregår i regi av lærerutdanningene selv. Mye av den senere norske forskningen om lærerrollen kritiseres for å være preget av perspektivavhengighet og for å være metodisk smal. Det er overvekt av kvalitative studier med små utvalg, og det er færre studier som dokumenterer kausale sammenhenger og faktiske effekter, studier i større skala og studier med et større mangfold av metoder (Caspersen et al., 2026).

Utfordringer med integrasjon og sammenheng

Å skape integrasjon og sammenheng mellom de ulike kunnskapsformene og fagområdene i lærerutdanningene er en gjenstridig utfordring. Det er krevende å lage gode sammenhenger for lærerstudentene mellom studentenes to læringsarenaer, på campus og i praksis og mellom ulike fagområder i lærerutdanningen. Til tross for at rammeplanene for lærerutdanningene gir føringer om at utdanningene skal være integrerte utdanninger med helhet og sammenheng, viser de nyeste evalueringene av lærerutdanningene at dette er et område som det må jobbes med videre (Munthe et al., 2024; NOKUT, 2022). I evalueringen av grunnskolelærerutdanningene pekes det på behov for kunnskapsbroer mellom campus og praksis, og at ulike faggrupper internt deler kunnskap for å bidra til å styrke hverandres disiplin-kompetanser, forskningskompetanser og profesjonskompetanser (Munthe et al., 2024). Lesing er et eksempel på et område som krever gode kunnskapsbroer mellom ulike fag i lærerutdanningene og mellom lærerutdanningene og relevante fagmiljøer utenfor lærerutdanningene.

Samarbeid mellom lærerutdanningene og praksisfeltet

Samarbeid mellom lærerutdanningene og skolesektoren er krevende, men nødvendig for å få en relevant undervisning for studentene, bedre forskning og god praksis. Samarbeidet er viktig for å utvikle både skolene og lærerutdanningene.

Fra 2009 og til i dag har det blitt satset stadig mer på *partnerskap* i utdanningssektoren. Partnerskapstankegangen innebærer at det blir arbeidet systematisk for likeverd og balanse mellom lærerutdanningene og skolesektoren, noe som bidrar til at lærerutdanningene får kompetanse som både er forsknings- og erfaringsbasert. I 2023 ble det rapportert om 58 partnerskapsavtaler i lærerutdanningen. Etableringen av lærerutdanningsskoler og ordningene for lokal kompetanseutvikling i skole (dekomp) er eksempler på partnerskap der man legger til grunn et slikt langsiktig samarbeid (Meld. St. 19 (2023–2024)). I det nye systemet for kompetanse og karriereutvikling er et av premissene at kompetanseutvikling skal bygge på likeverdige partnerskap der «Målet er at praksisen i barnehager og skoler blir mer forskningsbasert, og at erfaringer og oppdatert praksiskunnskap tilbakeføres og bidrar til å styrke lærerutdanningene» (Kunnskapsdepartementet, 2025f).

Lærerutdanningsinstitusjonene og praksisfeltet er underlagt ulike styringsmekanismer. Selv om det har blitt jobbet aktivt med samarbeidet mellom lærerutdanningene og skoler over tid, er målkonflikter en underliggende utfordring. Lærerutdanningens primære ansvar er lærerstudentene, mens lokale skolemyndigheter først og fremst har ansvar for elevene (Kunnskapsdepartementet, 2017a). Skole og lærerutdanning har ulike kjerneoppgaver. Det å drive partnerskap har ofte vært finansiert fra lærerutdanningene og på deres initiativ og ansvar. Det har derfor vært en utfordring å skape reell likeverdighet i partnerskapene (Faglig råd for lærerutdanning, 2020b).

Kostbare utdanninger og krevende ressursituasjon

Evalueringer av lærerutdanningene viser gjennomgående at lærerutdanningene er kostnadskreven- de utdanninger (Advisory Panel for Teacher Education, 2020; Følgjegruppa for lærerutdanningsreforma, 2015; NOKUT, 2022). Praksis er en viktig, men kostbart og administrativt krevende del av utdanningene (Munthe et al., 2024). Lærerutdanningene betaler skolesektoren for praksisplasser, og ordningen er hovedsak regulert med utgangspunkt i øvingslæreravtalen. Lærerutdanningene har høye utgifter til praksis (Oslo Economics, 2025). Lærerutdanningene er i tillegg integrerte masterutdanninger og er avhengige av høyt kompetente fagmiljøer fra ulike disipliner for å kunne tilby masterutdanning i bredden av skolens undervisningsfag. Dette er kostnadsdrivende.

Svikten i rekrutteringen til lærerutdanningene gjør ressursituasjonen i lærerutdanningene krevende. Lave opptakstall fører til mindre studieproduksjon og redusert resultatbasert finansiering til lærerutdanningene to år senere (Munthe et al., 2024). Endringer i finansieringsmodellen for høyere utdanning fra 2025 gjør at nedgangen i antall lærerstudenter får store økonomiske konsekvenser for institusjonene. I en undersøkelse fra 2024, kom det fram at flere av institusjonene som tilbyr lærerutdanningene vurderer kutt i fagtilbudet som følge av nedgangen i søkerstall (Haugen et al., 2024). En slik krevende ressursituasjon vil kunne tvinge fram at innovasjon og utvikling må nedprioriteres. Dersom lærerutdanningene får for lite ressurser, kan det føre til en dårligere av kvalitet og studietilbud ved lærerutdanningsinstitusjonene. En svekkelse av lærerutdanningene vil i neste omgang kunne føre til en svekkelse av felllesskolen.

10.1.5 Hvordan rekruttere nok kompetente lærere?

Det har stor betydning for kvaliteten i skolen at det jobber nok kompetente lærere der. Det har blitt satset massivt på lærernes kompetanse i lang tid, og det gjør at lærerpopulasjonen generelt har fått høyere kompetanse. Samtidig er det flere steder i landet allerede i dag krevende å rekruttere kvalifiserte lærere, og det har vært en sviktende rekruttering til lærerutdanningene de siste årene (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2025b; Haugen et al., 2024; KS, 2023; NAV, 2024; Statistisk sentralbyrå, 2023a, 2023b; Utdanningsdirektoratet, 2026k). Utfordringene med lærerrekruttering kan true fellesskolens muligheter til å gi alle elever likeverdige muligheter til å utvikle seg, trives og lære, og utfordrer også selve lærerprofesjonen.

Mange elever mangler kvalifiserte lærere

Lærerstatistikk får mye oppmerksomhet fordi det har stor betydning at elevene får undervisning av kompetente lærere. Vi har i dag ulike lærerstatistikker som hver for seg gir viktig informasjon om lærerkvalifikasjoner. Statistikkene har ulike definisjoner, populasjoner og datainnsamlingsmetoder (Iversen et al., 2021).

Ulike lærerstatistikker viser at innslaget av personer som er ansatt i lærerstillinger uten tilstrekkelige kvalifikasjoner varierer på landsbasis. Problemet er særlig stort i de nordligste fylkene og i Oslo (Statistisk sentralbyrå, 2023a, 2023b; Utdanningsdirektoratet, 2026k). Det er også særlige utfordringer med å rekruttere lærere med samisk kompetanse til samiske skoler (Meld. St. 13 (2022–2023)). Tall fra Utdanningsdirektoratet for 2025/26 viser at 4 prosent av undervisningstimene ble gitt av lærere som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetning. Det er store variasjoner innenfor hvert fylke, der hovedbildet er at kommuner med få elever i størst grad mangler kvalifiserte lærere. Lærerstatistikken fra Statistisk sentralbyrå beregner andelen godkjente lærerårsverk på en annen måte enn Utdanningsdirektoratet (se boks 9.2 for forklaring). Ifølge denne statistikken ble 18 prosent av avtalte lærerårsverk i grunnskolen og 19 prosent avtalte lærerårsverk i videregående utført av lærere uten lærerutdanning i 2024. Statistikken fra Statistisk sentralbyrå viser også at det er relativt store variasjoner mellom fylkene. Samlet viser de ulike lærerstatistikken et konsistent bilde. Det er variasjoner i lærerdekningen mellom kommuner og fylker og mange elever har ikke en kvalifisert lærer.

Mange lærere mangler fordypning i fagene de underviser i

Opplæringsloven stiller krav om fordypning for flere undervisningsfag. De siste årene har det vært en tydelig økning i andelen lærere som oppfyller kravene til fordypning i norsk, matematikk og engelsk (Utdanningsdirektoratet, 2025c).

Likevel er det mange som mangler studiepoeng i faget de underviser i (Arnesen et al., 2023; Næss et al., 2023). Det gjelder særlig for fagene der det ikke er krav til fordypning på barneskolen, som de praktiske og estetiske fagene. I disse fagene mangler omtrent halvparten av lærerne studiepoeng.

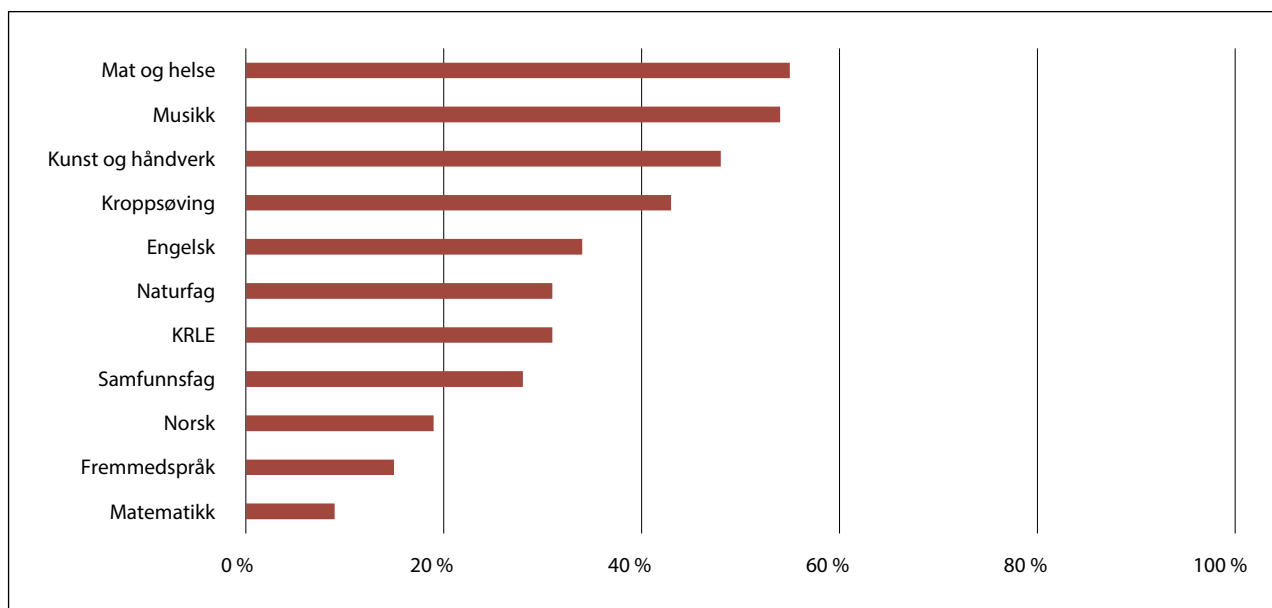
I mange kommuner er det krevende å rekruttere lærere med relevant kompetanse

Ulike kartlegginger viser at det er krevende for kommunene å rekruttere lærere med riktig kompetanse (Haugen et al., 2024; KS, 2023; NAV, 2024). Rekrutteringsutfordringene har vært størst i grunnskolen, og spesielt på 1.– 4. trinn, innen språkfag og i de praktiske og estetiske fagene. Skoler i tettsteder eller byer har generelt mindre rekrutteringsutfordringer enn skoler som er mindre sentralt plasserte. I videregående opplæring er det spesielt på en del yrkesfaglige utdanningsprogrammer at man finner en høy andel lærere som mangler formell fagkompetanse. Datakildene viser oppsummert at ikke alle skoler får dekket sine behov for fagkompetanse (Haugen et al., 2024).

Sviktende rekruttering til lærerutdanningene

Dagens rekrutteringsutfordringer til læreryrket kommer i tillegg til rekrutteringsutfordringene til lærerutdanningene. Med unntak av de to siste årene, har lærerutdanningene hatt fallende opptakstall siden 2018. I 2025 ble det tatt opp ca. 2 300 færre studenter enn i toppåret 2018 (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2025b). Figur 10.3 viser opptakstall for lærerutdanningene 2004–2025. Oversikten inkluderer kun de skolerettede lærerutdanningene (inkludert PPU), og ikke barnehagelærer/førskolelærerutdanningen. I 2019 ble det innført masterkrav for opptak til PPU. Det kan forklare den relativt store nedgangen fra 2018 til 2019.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse har i en kartlegging av fagvalg og fagtilbud i lærerutdanningene funnet grunn til bekymring for rekrutteringssituasjonen framover. Kartleg-



Figur 10.2 Andel lærere uten studiepoeng, etter undervisningsfag. 2021/2022

Kilde: Arnesen et al., 2022

gingen indikerer at det kommer til å bli uteksaminert færre lærere med fagene kunst og håndverk, KRLE og mat og helse og ulike fremmedspråk i årene som kommer. Nedgangen i studenttallet kan også medføre kutt i fagtilbud ved utdanningsinstitusjonene, og dette vil igjen kunne påvirke rekrutteringssituasjonen ytterligere. Dette vil trolig gjøre det enda vanskeligere å rekruttere lærere med relevant fagkompetanse framover (Haugen et al., 2024).

Kan lærermangelen reduseres på sikt?

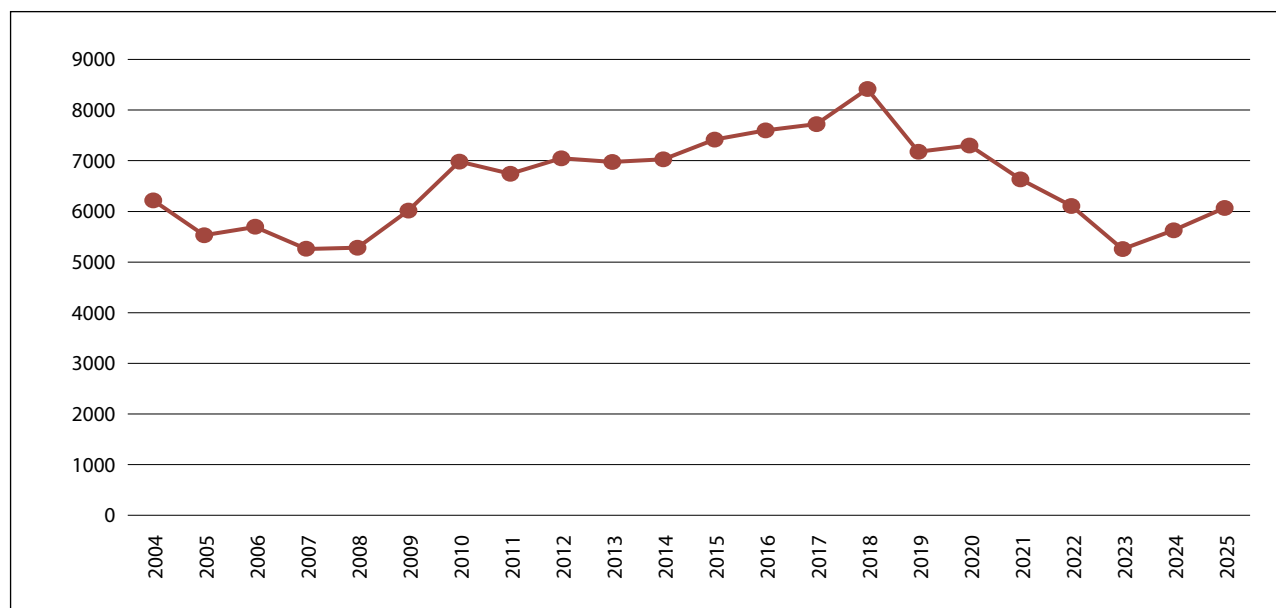
En framskrivning av arbeidsmarkedet for lærere, som Statistisk sentralbyrå har gjennomført, anslår at mangelen på grunnskolelærere *på landsbasis* kan bli redusert på lengre sikt. Videre kan det bli et underskudd av yrkesfaglærere og et overskudd av lærere med lektorutdanning og PPU (Gunnes et al., 2025). En annen studie av lærersituasjonen i grunnskolen de siste 50 årene tyder også på redusert lærermangel i årene fram mot 2035. Studien viser at lærermangelen generelt øker når arbeidsledigheten går ned. Samtidig øker opptaket til lærerutdanningene når lærermangelen øker, noe som demper utslagene på lengre sikt (Falch &

Strøm, 2025). Disse framskrivningene om arbeidsmarkedet for lærere er primært på nasjonalt nivå og gjør det krevende å få øye på regionale forskjeller lærerdekingen på ulike fag og trinn.

Flere lærere har master

Innføring av grunnskolelærerutdanning på masternivå, krav om relevant kompetanse for å undervise og satsning på videreutdanning, gjør at vi får en stadig bedre utdannet lærerpopulasjon (Arnesen et al., 2022; Næss et al., 2023). Fra 2015 til 2024 økte andelen lærere med lærerutdanning på universitets-/ høyskolenivå på *høyere nivå* i grunnskolen fra 8 til 21 prosent. På videregående økte den fra 28 til 39 prosent. Andelen lærere med masterutdanning har økt i perioden, mens andelen ansatte i lærerstillinger uten lærerutdanning holder seg på samme nivå.

Det er mange med lærerutdanning som jobber utenfor skolen. I 2024 jobbet over 43 000 lærere i næringer der utdanningen ikke er relevant (Statistisk sentralbyrå, 2024b). Det kan være mange årsaker til at utdannede lærere ønsker å jobbe utenfor skolen.



Figur 10.3 Antall nye lærerstudenter 2004–2025

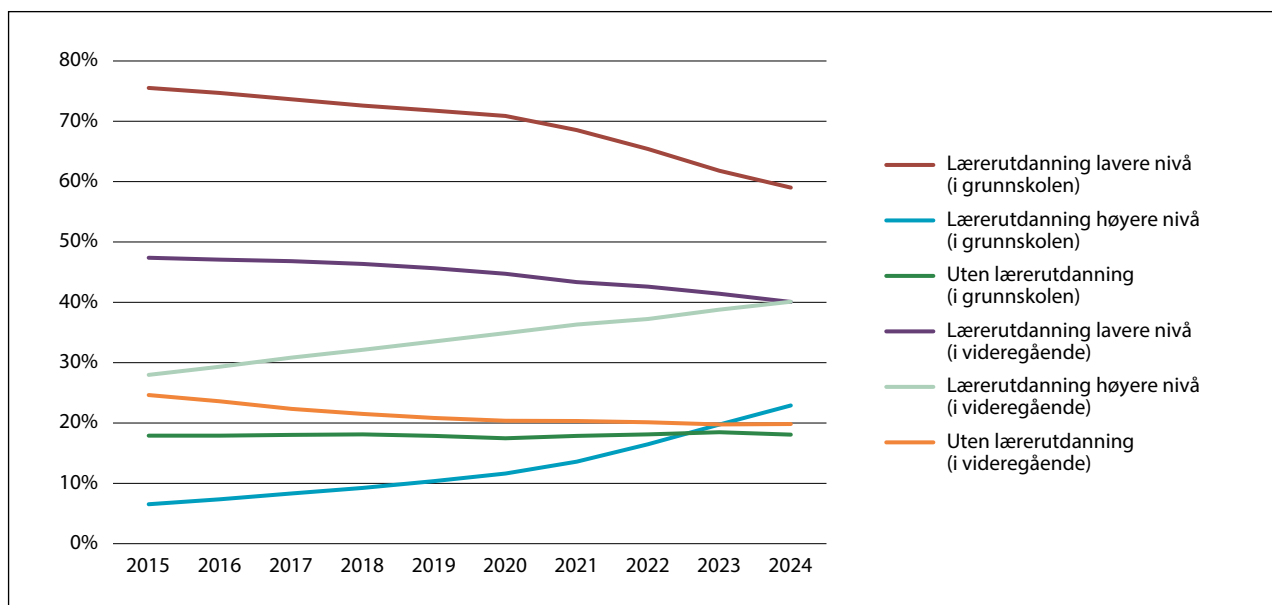
Kilde: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2025b

Tabell 10.2 Sysselsatte med lærerutdanning, etter utdanningstype, år og næring (2024)

	Skoleverket	Skolesektoren	Andre næringer der utdannelsen er relevant	Næringer der utdannelsen ikke er relevant	Uoppgitt
Førskole-/barnehagelærer- utdanning	9193	33669	1820	11060	206
Allmenn-/grunnskolelærer- utdanning inntil fire år	38133	1449	2867	10028	562
Faglærerutdanning	5577	776	1058	4151	172
Yrkesfaglærerutdanning	1955	79	121	641	35
Praktisk-pedagogisk utdan- ning for universitets- og høgskolekandidater	19278	2642	2352	10319	475
Praktisk-pedagogisk utdan- ning for yrkesfaglærere	7634	940	722	5380	165
Grunnskolelærerutdanning master	6374	172	98	533	24
Lektorutdanning for trinn 8-13 og tilsvarende master- utdanninger	4928	410	161	960	11
I alt	93072	40137	9199	43072	1650

Begrepsforklaring: *Skoleverket* omfatter næringskoder for grunnskoleundervisning og undervisning på videregående skoles nivå. *Skolesektoren* inkluderer næringskoder for undervisning i høyere utdanning, folkehøgskoler, voksenopplæring, timelærere, barnehager og skolefritidsordninger. *Næringer der utdannelsen er relevant* inkluderer annen undervisning, undervisning innen idrett, rekreasjon og kultur, samt tjenester tilknyttet undervisning. Alle andre næringskoder kategoriseres som *øvrige næringer*.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2024b



Figur 10.4 Ansatte lærere (avtalte årsverk) i grunnskolen og videregående skole etter kompetanse (2024)

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2026i, Statistisk sentralbyrå, 2026h

10.1.6 Hvordan er det å jobbe som lærer i dag?

Det siste tiåret har samfunnsutviklingen og flere sentrale hendelser preget lærerrollen. Det har vært en pandemi, økende skjermbruk i og utenfor skolen, to lærerstreiker, to lærerutdanningsreformer, fagfornyelsen og gjennombrudd i bruk av kunstig intelligens. For ti år siden beskrev ekspertgruppen om lærerrollen følgende utviklingstrekk ved lærerrollen:

- en mer spesialisert, forskningsinformert og praksisrettet lærerrolle
- et faglig-profesjonelt og prestasjonsorientert ansvar
- en rolle med økt handlingsrom som praktiseres gjennom støtte og kontroll

Rammer og forventninger for lærerrollen

Lærerprofesjonens samfunnsmandat innebærer både frihet og ansvar. Læreplanverket setter rammer for lærernes arbeid, og i tillegg finnes det juridiske rammer i opplæringsloven og privatskoleloven for hvordan selve lærergjerningen skal utføres. Lærerne skal blant annet følge med på om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gi individuell vurdering og sikre at alle elever har et trygt og godt skolemiljø (Opplæringslova, 2024; Privatskolelova, 2003).

Forventningene til lærerrollen formes ikke bare av de formelle rammene. Lærerrollen er omkranset av nære og fjerne aktører som både

åpner, begrenser og støtter opp om utøvelsen av rollen, og lærerrollen blir stadig mer kompleks (Caspersen et al., 2026; Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016). Det stilles ulike typer forventninger til lærerne. Det forventes at de skal sørge for elevenes trivsel og resultater. Det stilles også forventninger til lærernes kompetanse og om å videreutvikle denne gjennom yrkeslivet. I tillegg stilles det forventninger til lærerprofesjonen som helhet og hvordan den skal utvikles blant annet gjennom samarbeid.

Forventningene til skolen former forventningene til lærerne. Siden lærerne jobber for å realisere skolens samfunnsmandat, får lærerne et ansvar for å operasjonalisere og balansere de ulike forventningene som ligger i skolens mange mål.

Dagens lærerrolle formes altså av normer og forventninger fra aktører og institusjoner på *makronivå* og gjennom de konkrete praksisene på *mikronivå*, i den faktiske utøvelsen av yrket på den enkelte skole, i kollegiene, i samværet med elevene og i møte med foreldrene. På et makronivå setter aktørene og institusjonene rammer for lærerrollen, for eksempel gjennom beslutninger i forhandlingssystemet (lønn og arbeidstid), mål og innhold (læreplan), ressurstildeling og gjennom hva lærerne måles etter. Viktige sider ved utøvelsen av lærerrollen er avhengig av de ressursene og rammene som settes for lærerrollen, som ofte besluttet utenfor selve skolen. Rammebetingelser, føringer og forventninger gjør noen tiltak mulig

og vanskeliggjør andre (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016).

Lærernes innspill til utvalget

Utvalget har fått mange innspill fra lærere og lærerorganisasjonene som gir et bilde av hvordan det oppleves å jobbe som lærer i dag. I disse innspillene løfter de fram det meningsfylte samfunnsoppdraget og de nære relasjonene til elevene som det beste med yrket. Lærere motiveres sterkt av å se elevene mestre faglige utfordringer, «knekke koden» og utvikle seg som menneske. Lærerne opplever at de har en nøkkelrolle i å forme barn og unge til å ta aktiv del i demokratiet, og at dette gir dyp samfunnsmessig mening, spesielt i en urolig tid. Lærerne trekker også fram gleden over å bidra til elevenes læring i fagene. Samarbeidet med kolleger om pedagogisk utvikling og det å tilhøre et faglig fellesskap er en viktig støtte i hverdagen. Det kommer fram i innspillene at lærerne opplever å ha gode relasjoner med elevene sine. De liker elevene sine og føler omsorg for dem. Derfor uroer de seg også over at mange elever strever mer enn før, både faglig og personlig.

Et gjennomgående innspill er at lærerrollen i dag kjennetegnes av å ha et stadig mer opplevd komplekst og krevende samfunnsoppdrag og at det er et økende gap mellom samfunnets forventninger og de faktiske rammevilkårene. Lærerne sier at det har blitt mer krevende å lykkes med oppdraget det siste tiåret og at de må balansere motstridende forventninger fra både myndigheter, foreldre og elever.

Lærerne opplever at det blir stadig vanskeligere å avgrense rollen. De opplever at skolen må ta ansvar for oppgaver som tidligere lå hos hjemmet eller andre deler av samfunnet, som for eksempel å styrke elevenes psykiske helse og bidra til sosial utjevning ut over å gi god tilpasset opplæring.

Lærerne rapporterer om en markant endring i elevenes forutsetninger for læring de siste ti årene. Mange elever har større vansker med å konsentrere seg over tid, spesielt med krevende oppgaver eller lengre tekster. Dette knyttes ofte til en heldigital oppvekst og algoritimestyrt tidsbruk som fjerner friksjon og motstand i hverdagen. De mener også at økt polarisering og frykt for sosiale sanksjoner gjør at både lærere og elever kan vegre seg for å uttrykke meninger om politisk sensitive temaer. En alvorlig del av hverdagen for mange er en økning i vold, trusler og konflikter mellom elever, noe som truer både lærings- og arbeidsmiljøet. Utdanningsforbundet sier at med-

lemmene er samstemte i at hverdagen i klasserommet har endret seg det siste tiåret:

Kort summert opp har medlemmene våre ei tydeleg oppleving av at noko har endra seg i skulen det siste tiåret. Oppdraget har blitt meir krevjande og komplekst. Det er vanskelegare å få elevane til å konsentrere seg. Mange klasserom er meir urolege enn tidlegare, og det er både større forventningar til og større behov for individuell tilrettelegging for enkeltelevar.⁵

Lærerne opplever også at deres faglige skjønn er under sterkt press fra rettighetsbaserte krav. De opplever økte krav til dokumentasjon og rapportering. Lærerne mener også at økt individualisering og hensynet til enkeltelevers rettigheter ofte får forrang for fellesskapets behov. Lærere forventes å håndtere et enormt spenn i elevmassen, fra elever med diagnoser og utagerende atferd til elever med høyt læringspotensial, ofte uten tilstrekkelige støttefunksjoner. Lærere merker at foreldrerollen har endret seg, og rapporterer om at noen foreldre opptrer som advokater for egne barn og utfordrer lærernes faglige vurderinger og karaktersetting.

Tidspress er en rød tråd i lærernes tilbakemeldinger. Lærerne mener omfanget av oppgaver har økt uten at ressursene har fulgt etter. Særlig opplever de at kontaktlærerrollen er under press og at kontaktlærere har for liten tid til å følge opp enkeltelever slik de ønsker.

Lærere beskriver også en hverdag preget av stram kommuneøkonomi, som går direkte ut over kjernevirksomheten. Noen lærere forteller at de må jobbe i skolebygg som er i dårlig forfatning og med mangelfullt undervisningsmaterieil.

En stadig mer kompleks lærerrolle

I forskingen om lærerrollen vises det til at endringer i samfunnet og styringssystemer har ført til en ekspansjon av læreroppdraget. Stadig nye forventninger og krav legger seg oppå eksisterende praksis, oppdraget utvides slik i lag (Caspersen et al., 2026; Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016; Ellis, 2024; Thue, 2017). Forskning støtter beskrivelsene av hvordan den gradvise økningen av lærernes ansvar gir en stadig mer kompleks yrkeshverdag. Nye krav til dokumentasjon, rettighetshåndtering, digital kompetanse, psykososial oppfølging og tverrfaglig samarbeid har lagt seg på toppen av det eksisterende undervisnings- og

⁵ Innspill fra Utdanningsforbundet, 10.04.2026

omsorgsmandatet (Caspersen et al., 2026; Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016). Reformen både i skolen og i lærerutdanningene former lærerrollen. En reform erstatter sjelden en annen, men legger seg på toppen av hverandre (Caspersen et al., 2026; Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016; Ekspertgruppen om styring av lærerutdanningene, 2024; Ellis, 2024; Roos & Trippestad, 2015). De mange reformene gir viktig historisk perspektiv for å forstå de komplekse forventningene til lærerrollen.

Ulike generasjoner av lærere vil gjennom sin yrkesaktive tid ha vært med på flere utdanningsreformer med tilhørende forestillinger om rollen de skal fylle og arbeidet de skal utføre. Dette vil gi seg utslag i at det i samtiden eksisterer ulike lag av forventninger til hvilke mål og hva slags kunnskap og kompetanse som er viktigst i lærernes arbeid. Dette betyr også at sentrale mål ved reformene ikke nødvendigvis erstatter tidligere målsettinger, men snarere legges til.

Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016, s. 33

For eksempel ble skolen i løpet av 2000-tallet stilt overfor større krav til effektivitet, nytte og målbare resultater gjennom begreper som læringsutbytte, kompetansemål og læringstrykk. Samtidig ble 1970-årenes målsetninger om en inkluderende skole både beholdt og utvidet (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016). Forventningene til lærerrollen må altså forstås i et historisk og kulturelt perspektiv.

Selv om forskningsgjennomgangen av hvordan lærerrollen har endret seg de siste årene i stor grad belyser et krevende krysspress og økt arbeidsbelastning, viser forskningen også positive utviklingstrekk. Det ser blant annet ut til å være en sterkere profesjonsfellesskap med en mer kollektiv orientering og godt samarbeid. Lærerne har høy jobbtillfredshet og de relasjonelle sidene ved yrket er en viktig kilde til motivasjon og glede (Caspersen et al., 2026).

Erfarne lærere gir uttrykk for at teknologien har endret elevenes atferd og læringsvaner fundamentalt. De oppgir at elevene har redusert konsentrasjonsevne, mindre utholdenhet i lesing og en forventning om umiddelbar behovstilfredsstillelse. Lærerne opplever at det er vanskeligere å få elevenes oppmerksomhet i møte med alle digitale distraksjoner. Dette støtter opp om utvalgets analyser av teknologiens virkninger i skolen i kapittel 4.1. Læringsplattformene har også gjort lærerne mer tilgjengelige og visket ut skille mellom jobb

og fritid (Hatfield, 2025). Forskningsgjennomgangen bekrefter innspillene utvalget at fått fra lærerne om at rollen er utvidet og at lærere i dag må håndtere komplekse sosiale og emosjonelle behov som tidligere lå til hjemmet eller hjelpeapparatet (Caspersen et al., 2026).

Det er naturlig å gi skolen medansvar for å løse utfordringer i samfunnet. Gitt lærerens betydning for elevenes læring og utvikling, vil også læreren få et ansvar for å bidra med løsninger, i tråd med mandatet læreren har. Noen av oppgavene lærerne er forventet å bidra med å løse, for eksempel frafall og atferdsproblemer, kan beskrives som gjenstridige problemer (Rittel & Webber, 1973). Det vil si uryddige og uoversiktlige utfordringer der det er ulike syn på hva problemet består i, hvordan det kan forklares, og hva som er de(n) beste løsningen(e) (Devaney & Spratt, 2009). Ekspertgruppen om lærerrollen (2016) pekte på hvordan myndighetene etter årtusenskiftet har valgt å delegere de høyst reelle problemene med å forene mass and class, altså en skole der «alle skal med» og med ambisjoner om å prestere i toppsjiktet i internasjonale rangeringer, til læreren i klasserommet og ledelsen ved den enkelte skole. De pekte på at det kan være utfordrende hvis lærerne får ansvar for å realisere mål som er idealiserte og urealistiske og alene blir holdt ansvarlige for å løse utfordringer som er gjenstridige.

Læreren har blitt gitt stor autonomi, men blir stående ansvarlig for gapet mellom systemets krav og de faktiske ressursene. I forskningslitteraturen om lærerrollen de senere årene, blir det beskrevet en bevegelse i styringen i utdanningssektoren fra en profesjonsmodell basert på tillit til en styringsform mer preget av målstyring, kontroll og ansvarliggjøring. Forskingen beskriver hvordan dette kan skape et *performativt press* og utfordre lærernes reelle profesjonelle autonomi (Caspersen et al., 2026). Når lærerne gis autonomi og ansvar til å nå ambisiøse mål, uten at det følges opp med nødvendige rammer, kan det altså skape problematiske forventninger til lærerrollen.

Lærerne trives, selv om arbeidshverdagen kan være krevende

Til tross for utfordringene og spenningene som blir beskrevet i forskningslitteraturen, trives de fleste lærerne i jobben sin (Ingelsrud et al., 2025; Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2026a; Utdanningsforbundet, 2025; White et al., 2025). Gjennom media kan man også få inntrykk av at lærerhverdagen er krevende. Tilgjengelige undersøkelser om lærerhverdagen i

dag tegner et mer nyansert bilde. Partene i utdanningssektoren har de siste årene hatt ganske ulike forståelser av situasjonen i skole-Norge. I strategien for lærerrekuttering ble de enige om en felles beskrivelse der de både vektlegger at lærerne stort sett trives, samtidig som sider ved arbeidshverdagen også beskrives som mer krevende (Kunnskapsdepartementet, 2024c).

Dette bildet blir bekreftet i den nyeste TALIS-undersøkelsen om lærerrollen. Dette er en internasjonal undersøkelse som gjennomføres av OECD og handler om hvordan lærere og skoleledere (i ungdomsskolen) opplever yrkeshverdag og arbeidsbetingelser. De aller fleste lærere trives på arbeidsplassen (95 prosent), og oppgir at de har gode relasjoner med både kollegaer, elever, foreldre og rektorer. De oppgir også at de har stor faglig handlefrihet i undervisningen. Den norske skolen er preget av samarbeid, og det har vært en betydelig økning i andelen lærere som rapporterer at de deltar i profesjonelt læringssamarbeid og undervisning i team månedlig eller oftere. Samtidig rapporterer flere lærere om høyt nivå av stress på jobben, og en økende andel av lærerne svarer at jobben påvirker helsen deres negativt sammenlignet med i 2018. Lærerne rapporterer om en mer sammensatt elevgruppe og økt behov for tilpasning. Nyutdannede lærere opplever høyere kvalitet i lærerutdanningen og at de får mer oppfølging i skolen. Nesten 8 av 10 lærere føler seg verdsatte av foreldre og elever. Bare 2 av 10 lærere svarer at de mener lærerprofesjonen er verdsatt av samfunnet (White et al., 2025).

En ny undersøkelse om lærernes opplevelse av arbeidstidsavtalen gir også et nyansert bilde av hvordan lærerrollen oppleves i dag. De fleste lærere trives i jobben, 78 prosent oppgir at de er ganske eller svært fornøyde med jobben, 87 prosent oppgir av jobben er meningsfull og 71 prosent mener arbeidet gir positive utfordringer. De fleste lærerne løftet samtidig fram utfordringer knyttet til for mange oppgaver og for lite tid. Arbeidsmengde kan variere ut fra klassesammensetning. Kontaktlærerrollen framstår som særlig omfattende og at omfanget har økt over tid. Blant annet oppgir lærere at en økning i kontakt fra foreldre og elever utenfor normalarbeidsdagen bidrar til et økt arbeidspress. Flere lærere ga uttrykk for at det var uklart hvilke oppgaver som egentlig ligger til lærerrollen. Datamaterialet viser at lærerrollen favner mye videre enn undervisning. Mange lærere opplever at de ofte må velge hvilke oppgaver utenfor undervisningen de

skal prioritere. For eksempel å følge opp elevene sosialt eller forberede undervisningsopplegget til neste dag (Ingelsrud et al., 2025).

Jobbtrivselen blant de som jobber med undervisning er på samme nivå som sysselsatte i andre næringer. Samtidig viser statistikken at det er noen områder knyttet til arbeidsmiljøet der som det er noen særlige utfordringer i undervisningssektoren (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2026a). I yrkesgruppen grunnskolelærere oppgir blant annet 22 prosent at de har vært utsatt for vold på jobb det siste året, 44 prosent oppgir at jobben tar så mye tid og/eller energi at det går utover privatlivet, 50 prosent oppgir at de er utsatt for dårlig inneklima på jobben i minst ¼ av arbeidsdagen, 49 prosent oppgir å ha hatt hodepine eller migrene i løpet av den siste måneden, og at disse plagene helt eller delvis skyldes deres nåværende jobb (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2026b, 2026c, 2026d).

10.1.7 Positive profesjonaliseringsprosesser og vedvarende utfordringer

Oppsummert viser gjennomgangen at det vært satt i gang flere prosesser som har bidratt til en profesjonalisering av lærerprofesjonen de siste tiårene:

- Lærerutdanning på masternivå.
- Lærerprofesjonens etiske plattform.
- Partnerskap mellom lærerutdanningene og skolene.
- Sterke profesjonsfellesskap.
- Sterkere forskningsforankring.
- Etter- og videreutdanning.
- Satsning på profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere.

Til tross for disse prosessene, har lærerprofesjonen fortsatt noen utfordringer sammenlignet med andre profesjoner. Det er for eksempel uvanlig i andre profesjoner å ha unntak fra kravene for tilsetting. Andre profesjoner har også gjennomgående mer formaliserte ordninger for profesjonskvalifisering i overgangen til yrket og videre gjennom yrkeslivet. Det er også vedvarende utfordringer med å rekruttere nok kvalifiserte lærere til å fylle alle lærerstillingene rundt om i landet. Selv om de aller fleste lærere trives godt på jobben, ser det ut til at lærerrollen stadig oppleves mer kompleks og krevende, og at det er et gap mellom forventningene fra samfunnet og vilkårene lærerne opplever at de har for at de lykkes i jobben.

10.2 Profesjonell skoleledelse

Alle skoler skal ha en faglig, pedagogisk og administrativt forsvarlig ledelse. Offentlige skoler skal ledes av en rektor, mens private skoler skal ha en daglig leder (Opplæringslova, 2024, § 17-12; Privatskolelova, 2003, § 4-1). Det følger av opplæringsloven at rektor skal ha pedagogisk kompetanse. Dette kan være enten formell pedagogisk kompetanse, kompetanse opparbeidet gjennom praksis eller en kombinasjon (Prop. 57 L (2022–2023)).

I det videre bruker vi i hovedsak begrepet *skoleleder* og *skoleledere* om personer i skolens ledelse. Det omfatter stillinger som rektor, assisterende rektor, undervisningsinspektør og avdelingsledere.

10.2.1 God skoleledelse gir bedre skoleresultater

Både norske og internasjonale studier viser at det er en sammenheng mellom skoleledelse, skolens kvalitet og elevenes resultater (Darling-Hammond et al., 2022; Hye et al., 2025b). En forskningsoppsummering viser at skoleledelsens rolle i å forbedre læringsresultater har fått stadig større oppmerksomhet de siste 20 årene, og at betydningen av god ledelse har vært undervurdert. Studier fra USA finner at betydningen av skoleledelse for elevenes læringsresultater er nesten like stor som betydningen av læreren, som er den aller viktigste skolerelaterte faktoren for elevenes læring (Grisom et al., 2021). Andre internasjonale studier finner også at skolelederen har en stor indirekte effekt på elevenes læring (Hattie, 2023).

Boken *Elevsentrert skoleledelse* beskriver hva skoleledere må gjøre for å påvirke elevenes læring og trivsel mest mulig (Robinson, 2014). Boken bygger på en omfattende analyse av hva slags lederpraksis som har størst effekt på elevers faglige og sosiale resultater. Den argumenterer for at ledelse ikke er effektivt når det bare handler om administrasjon, makt eller popularitet, men når lederens praksis bidrar til at undervisning og læring skal bli bedre.

I Norge har vi flere studier og rapporter som understreker betydningen av god skoleledelse. Kvalitetsutviklingsutvalget legger vekt på at systematisk kvalitetsutvikling i skolen forutsetter god ledelse på alle nivåer. De framhever at skoleleder har en sentral rolle i arbeidet med kvalitetsutvikling, gjennom å lede lærernes arbeid med å legge til rette for at alle elever trives og utvikler seg faglig (NOU 2023: 27).

Ekspertgruppen for skolebidrag definerte i sin sluttrapport *En skole for vår tid* ulike kjennetegn ved skoler og kommuner som lykkes med å heve kvaliteten på opplæringen til elevene (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021). Ekspertgruppen skriver at:

Skoleledere på disse skolene er synlige og tett på og organiserer skolene for samarbeid om jevnlig vurdering og utvikling, slik at skolen øker sin kunnskap om eget arbeid. Skolelederne myndig- og ansvarliggjør lærerne til å drive arbeidet med skoleutvikling. De følger interessert med på arbeidet i lærernes profesjonsfellesskap.

Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021, s. 101

Rapporten understreker behovet for godt samarbeid og god dialog mellom lokal skolemyndighet, skoleledere og lærere. Det må være enighet om felles mål, hva man skal gjøre, hvordan og hvorfor. Skoleledere og lærere må tolke resultater og planlegge forbedringstiltak sammen (Ekspertgruppe for skolebidrag, 2021).

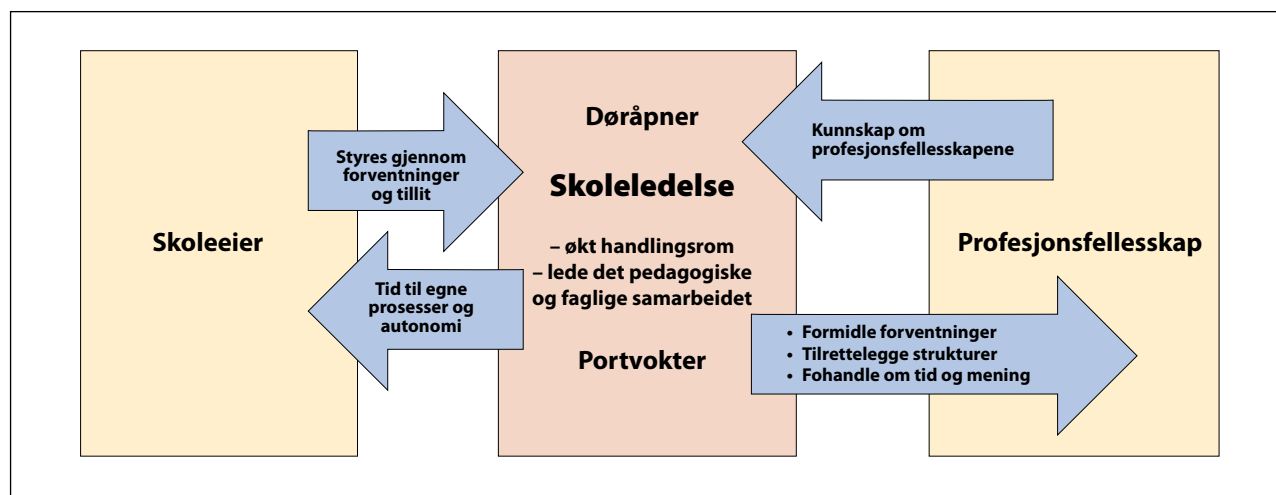
Evalueringen av fagfornyelsen viser at skolelederne har fått et stort ansvar for å realisere læreplanverket (LK20). Skoleledere har fått større handlingsrom, men samtidig også større ansvar for å lede fortolkningsprosessene i profesjonsfellesskapet (Gunnulfsen et al., 2024).

10.2.2 Skolelederrollen har blitt mer krevende

Skolelederrollen er kompleks, og en del av skolelederrollen som ser ut til å ha fått større oppmerksomhet i det siste handler om å lede profesjonsfellesskapet på skolen.

Skolelederforbundet legger i sitt innspill til utvalget vekt på skolelederens rolle i å lede profesjonelle læringsfellesskap. Profesjonell skoleledelse handler om å utvikle en kultur for samarbeid, refleksjon og faglig utvikling blant lærerne. Uten god skoleledelse får ikke lærere de strukturelle og organisatoriske rammene de trenger for å lykkes.

En kunnskapsoppsummering fra OsloMet beskriver skoleledelse som en samhandlende aktivitet. Forskerne finner en tydelig dreining i retning av at skoler utvikles gjennom kollektive lærings- og utviklingsprosesser mellom lærere og ledere. Denne utviklingen kan ses i sammenheng med økt vektlegging av profesjonelle læringsfellesskap på skolen (Aas et al., 2024).



Figur 10.5 Skoleledelsens rolle i arbeidet med realisering av læreplanverket

Kilde: Gunnulfsen et al., 2024

Skoleledernes rolle som ledere for profesjonsfelleskapet kommer også fram i overordnet del av læreplanverket. Der heter det at:

Det profesjonelle samarbeidet ved skolene forutsetter god ledelse. God skoleledelse forutsetter igjen ledelsesfaglig legitimitet og god forståelse av pedagogiske og andre utfordringer lærerne og andre ansatte står overfor. God ledelse prioriterer utvikling av samarbeid og relasjoner for å bygge tillit i organisasjonen. Skolens ledelse skal gi retning for og tilrettelegge for elevenes og lærernes læring og utvikling. Skoleledelsen skal lede det pedagogiske og faglige samarbeidet mellom lærerne og bidra til å utvikle et stabilt og positivt miljø der alle har lyst til å yte sitt beste. Det er skoleledelsens oppgave å lede slik at alle får brukt sine sterke sider, opplever mestring og utvikler seg.

Kunnskapsdepartementet, 2017b

Skoleledernes rolle i å lede profesjonsfelleskapet kommer også fram i evalueringen av fagfornyelsen. Her beskrives skoleledelsen som å ha en mellomposisjon i implementeringen av læreplanene, hvor de fungerer både som portvokter og døråpner i forholdet mellom skoleeier (kommunen og fylkeskommunen) og profesjonsfelleskapet (Gunnulfsen et al., 2024).

Evalueringen av fagfornyelsen viser at skolelederne opplever tillit og handlingsrom fra kommunene, og en form for myk styring gjennom forventninger. Dette gir skoleledelsen et stort ansvar for at profesjonsfelleskapet på skolen fortolker læreplanverket. Skolelederen får en rolle

som døråpner mellom nivåene i skolen. Samtidig er det knapphet på tid til å gjennomføre dette fortolkningsarbeidet. Skolelederen får da en portvokterfunksjon ved å velge ut hva profesjonsfelleskapet skal sette søkelys på, og hvilke ressurser de skal bruke (Gunnulfsen et al., 2024).

Høyt stress og høy arbeidsbelastning

Et gjennomgående funn i alle undersøkelsene som Skolelederforbundet har gjennomført i perioden 2018–2024 er at skoleledere trives godt i yrket. Jobben oppleves som variert, meningsfylt og interessant og gir mulighet til å påvirke enkeltindivider og lokalsamfunn (Hye et al., 2025b). Samtidig viser norske undersøkelser og internasjonal litteratur at skoleledere rapporterer om høy grad av stress (Skaalvik, 2020).

Den internasjonale TALIS-undersøkelsen viser et variert bilde av hvordan norske rektorer trives i jobben. Mer enn ni av ti rektorer svarer i TALIS 2024 at de trives i jobben. Samtidig viser undersøkelsen at flere tviler på yrkesvalget sitt. Fra 2018 til 2024 har andelen rektorer som svarer at de skulle ha valgt et annet yrke økt med 17 prosentpoeng (White et al., 2025).

Skolelederne har et komplekst oppdrag, hvor de skal svare på en rekke forventninger fra ulike aktører og ulike nivåer i skolesystemet. Flere undersøkelser tyder på at vilkårene for å utøve ledelse er et gjennomgående problem i skoleledernes arbeidshverdag. Utfordringene kommer konkret til uttrykk gjennom det skolelederne beskriver som tidspresstet og tidsklemma (Hye et al., 2025b). En undersøkelse fra Fafo trekker fram høy arbeidsbelastning og lite tid til faglig

pedagogisk utvikling som to trekk som går igjen når skolelederne beskriver sin egen arbeidshverdag (Bjørnset & Takvam Kindt, 2019).

Det kommer også fram at skolelederjobben har endret seg over tid. Det har blitt vanskeligere for skoleledere å balansere kravene til administrasjon med forventninger om faglig pedagogisk ledelse. Undersøkelser blant skoleledere viser at de ønsker å bruke mindre tid på forvaltning og drift, og mer tid på utviklingsprosesser, pedagogisk ledelse og personalledelse (Kirkhaug, 2021).

En doktoravhandling om hvordan rektorer jobber med skolemiljøsaker viser at de opplever det som svært krevende å følge opp langvarige saker. Samarbeidet med rettighetsorienterte foreldre trekkes fram som en utfordring. Halvparten av de 18 rektorene som ble dybdeintervjuet i studien vurderte å slutte som følge av skolemiljøsakene (Skutlaberg, 2023). Funnene støttes av andre spørreundersøkelser hvor rektorene i grunnskolen oppgir at krevende skolemiljøsaker rangeres høyest av ulike belastningsfaktorer i jobben (Hye et al., 2025b).

Varierende støtte fra skoleeier

Skolelederne står i en posisjon mellom kommunen som øverste ansvarlig og skolen som organisasjon. Rektor skal forvalte kommunens opplæringsansvar, og det omfatter arbeidsgiveransvar, økonomistyring, relasjoner til elever og foresatte, læringsresultater og pedagogisk utvikling.

Kommunene har ulike forutsetninger når det gjelder ressurser, kompetanse og kapasitet. Rektorene opplever ulik grad av handlingsrom til å iverksette kommunens ansvar. De har ulike fullmakter og ulik ressurstilgang i form av økonomi, personale og opplevd handlefrihet. Flere undersøkelser peker på at en del rektorer kunne ønske mer støtte fra kommunen, mens andre opplever at balansen mellom forventninger og støtte er god (Hye et al., 2025b).

Skolelederforbundet har gitt innspill om at de ser en utvikling hvor skoleledere forventes å utføre stadig flere oppgaver, men med færre ressurser og mindre støtte. De får tilbakemeldinger fra sine medlemmer om at skoleledelse kuttes når budsjettene til opplæring blir strammere. De viser til flere eksempler hvor to skoler i samme kommune blir slått sammen til en administrativ enhet og én rektor får ansvar for begge skolene.

Bekymring for rekruttering av skoleledere

Både i Norge og internasjonalt er det økende bekymring for rekruttering av skoleledere. Undersøkelser peker i retning av at det har blitt vanskeligere å få folk til å søke på jobber som skoleledere, og det er utfordrende å beholde skoleledere i skolen. Utfordringen er ikke ny, OECD pekte allerede i 2008 på at dette var et problem i mange OECD-land (Pont et al., 2008). De viste til at i mange land har utdanningssystemet blitt mer desentralisert og skolene har blitt mer autonome. Samtidig har det blitt større oppmerksomhet om skolenes resultater, og forventningene til skolelederne har økt. Dette har igjen ført til økt arbeidspress for skolelederne.

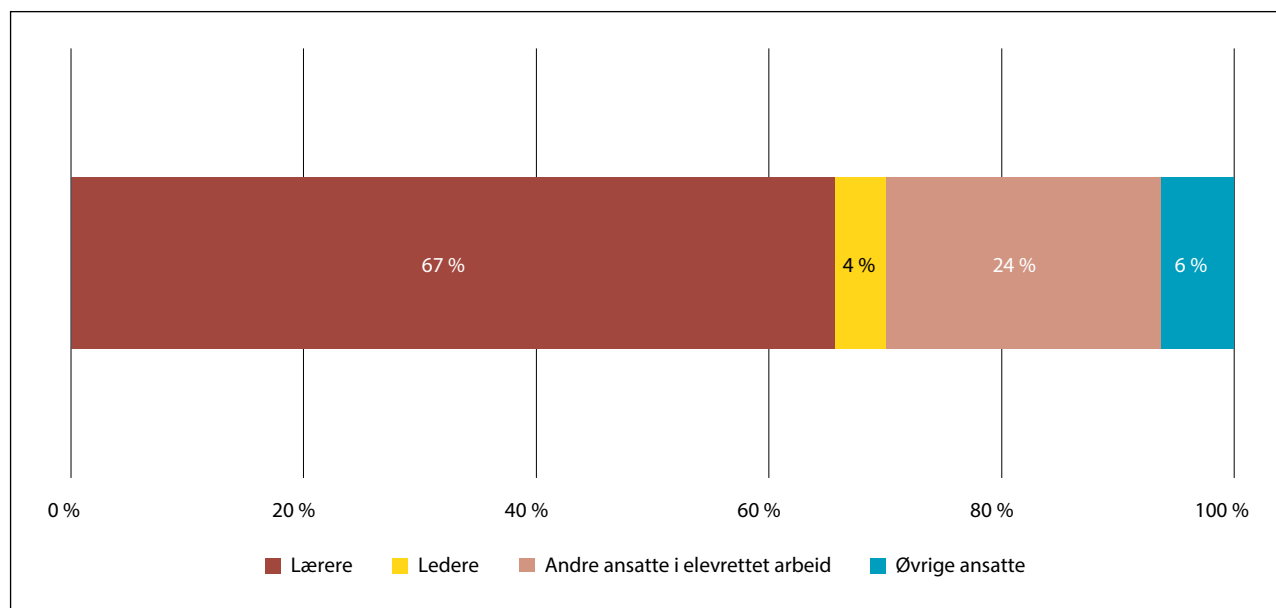
En undersøkelse fra 2019 fant at kun 4 prosent av kommunene har opplevd å ha over ti søkere på skolelederstillinger de hadde lyst ut. 60 prosent hadde opplevd å ha færre enn fem søkere. Det er de små kommunene som har størst problemer med å få søkere til skolelederstillingene (Bjørnset & Takvam Kindt, 2019).

Selv om rektorene trives i jobben, er det trekk ved arbeidssituasjonen som gjør at de vurderer å forlate stillingen. De viktigste årsakene er høy arbeidsbelastning kombinert med krysspress mellom daglig drift og ønske om faglig pedagogisk utvikling.

Det er særlig de unge og de med lav ansiennitet som i størst grad ønsker å slutte i rektorjobben. Denne tendensen sammenfaller med at mange rektorer nærmer seg pensjonsalderen. Den viktigste rekrutteringen til rektorstillingene har vært fra mellomledersjiktet. I en nyere undersøkelse svarer bare 22 prosent av mellomlederne at de kunne tenke seg en rektorstilling i framtiden. Funnene viser at den tradisjonelle karriereveien inn til rektorstillingene kan være i ferd med å bli brutt (Hye et al., 2025b).

10.3 Andre ansatte som jobber med elever, både i og utenfor skolen

Skolen som profesjonsfaglig fellesskap består av lærere, ledere og andre ansatte. Å realisere skolens oppdrag krever både innsats og kompetanse fra andre enn lærere. Uttrykket *laget rundt elevene* refererer gjerne både til ansatte som har sitt daglige virke i skolen, og til yrkesgrupper og instanser utenfor skolen, som skolen samarbeider med. Andre ansatte i skolen kan være miljøarbeidere, pedagogisk-psykologisk rådgivere, assistenter og helsesykepleiere. Yrkesgrupper og tjenester uten-



Figur 10.6 Ansatte i grunnskolen etter yrke 2024

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2024a

for skolen kan for eksempel være pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten), barnevernet, barne- og ungdomspsykiatrien, politiet eller kommunale kultur- og fritidsorganisasjoner.

Gruppen *andre ansatte* er med andre ord en mangfoldig gruppe. Vi snakker både om yrkesgrupper med høyere utdanning, som psykologer, barnevernspedagoger, spesialpedagoger, sykepleiere og vernepleiere, om ansatte med fagbrev som barne- og ungdomsarbeidere og ansatte uten en spesiell utdanning (se tabell 10.3). Det er også en fare for å snakke forbi hverandre når man snakker om laget rundt elevene, ved at noen tenker på de ansatte i skolen og noen tenker på aktører utenfor skolen.

Kommunene og skolene må ta ansvar for å bidra til et godt samarbeid, både innad i skolen og tverrsektorielt i kommunen. Skolen, SFO og PP-tjenesten har lovbestemt plikt til å samarbeide med andre velferdstjenester om oppfølgingen av barn og unge med behov for et sammensatt tjenestetilbud (Opplæringslova, 2024, § 24-1).

I dette kapitlet skal vi først se nærmere på andre ansatte enn lærere som har elevrettet arbeid i skolen. Deretter vil vi se på det tverrsektorielle samarbeidet med de profesjonelle aktørene omkring skolen.

10.3.1 Andre ansatte i elevrettet arbeid i skolen

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at det er riktig og nødvendig kompetanse i sko-

len (Opplæringslova, 2024, § 17-1). Andre yrkesgrupper enn lærerne kan være viktige for å gi elevene en god opplæring og et trygt og godt skolemiljø. I et innspill til utvalget skriver Skolenes Landsforbund:

For å sikre en helhetlig og inkluderende opplæring, er det viktig å ha et sterkt lag rundt eleven. Dette laget består av flere yrkesgrupper med ulik kompetanse, som lærere, spesialpedagoger, skolepsykologer, helsesykepleiere og sosialarbeidere. Samarbeidet mellom disse profesjonene bidrar til å møte elevenes individuelle behov og skape et trygt og støttende læringsmiljø.⁶

En oversikt over ansatte i skolen viser at 67 prosent av de ansatte er lærere, nærmere 5 prosent er ledere, 24 prosent er andre ansatte i elevrettet arbeid og seks prosent er øvrige ansatte (Statistisk sentralbyrå, 2024a). Det er med andre ord mange andre enn lærerne som jobber med elever i skolen.

Statistisk sentralbyrå har gjort en kartlegging av hvilken kompetanse ulike ansattgrupper i skolen har. Kartleggingen viste at i gruppen andre ansatte i elevrettet arbeid, manglet halvparten pedagogisk utdanning eller annen relevant utdanning. En tredjedel var barne- og ungdomsarbeidere og resten hadde en spesifikk høyere utdan-

⁶ Skolenes Landsforbund, innspill til møte nr. 2 i referansegruppen

Tabell 10.3 Andre ansatte i elevrettet arbeid i grunnskolen. Fordeling av avtalte årsverk etter yrkesgruppe og kompetansegruppe

Kompetansegruppe	Prosent
Lærerutdanning	4,2 %
Utdanning i spesialpedagogikk	0,5 %
Annen pedagogisk utdanning	5,8 %
Barnevernspedagogutdanning	4,6 %
Fagbrev barne- og ungdomsarbeider	32,7 %
Sosionomutdanning	2,3 %
Vernepleierutdanning	4,4 %
Utdanning innen økonomiske og administrative fag	1,5 %
Inngår ikke i de andre kompetansegruppene	47,6 %
Totalt	100 %

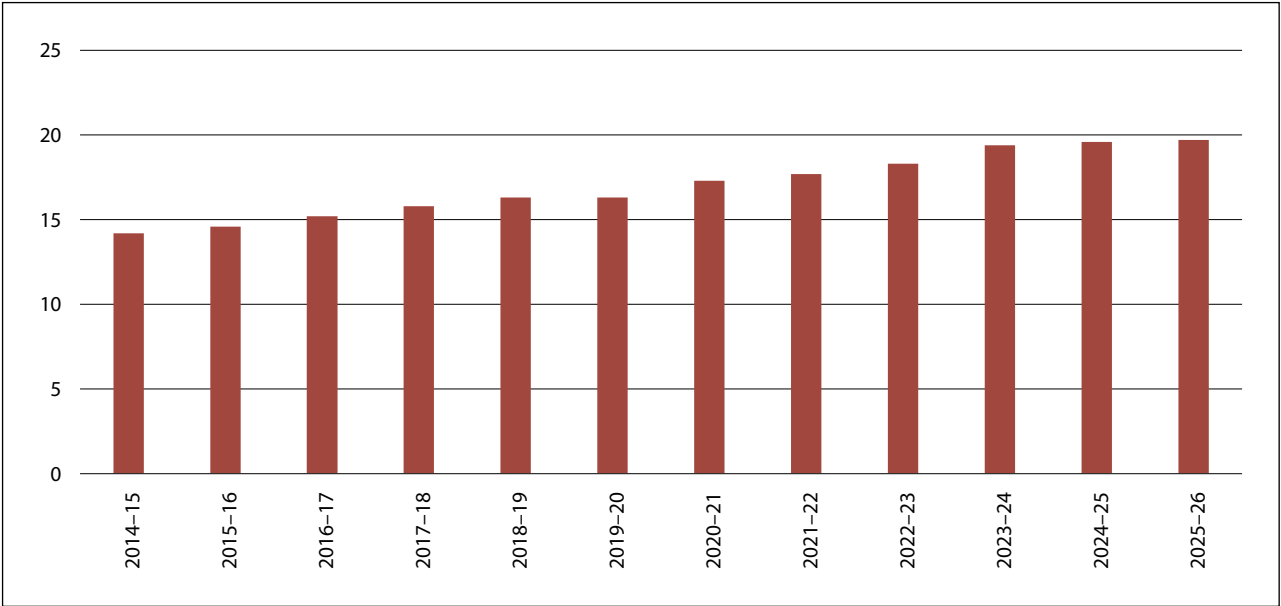
Kilde: Steffensen & Dystland, 2024

ning (Steffensen & Dystland, 2024). De andre ansatte som jobber elevrettet har en sammensatt kompetanseprofil, fra spesialisert høyere utdanning til fagbrev og til ufaglærte.

Ansatte i elevrettet arbeid utgjør en stor andel av de ansatte i skolen, og de har en viktig rolle i skolen. Det mangler likevel detaljert statistikk over hva slags stillinger og funksjoner de har.

Før innføringen av lærernormen var det en bekymring for at normen ville gjøre det vanske-

gere økonomisk å ansette andre i elevrettet arbeid. Evalueringen viser at lærernormen har økt antall lærere, uten at det har påvirket bruken av assistenter, individuell tilrettelegging eller særskilt språkopplæring. Tvert imot har assistentbruken i skolene økt gjennom evalueringsspe-rioden (Pedersen, 2022). Per hundre lærerårs-verk er det om lag 20 assistentårsverk, og ande-len er økende.



Figur 10.7 Antall assistentårsverk per hundre lærerårsverk

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2026p

Ekspertgruppen for skolebidrag fant at skoler som lykkes med å løfte alle elever uavhengig av bakgrunn og forutsetninger preges av fellesskapstenkning og samarbeid. Lærerne er organisert i team og tar et felles ansvar for alle elever. Skoleeier og skoleleder samarbeider om å styrke laget rundt lærer og elev slik at riktige tiltak kan iverksettes. Disse skolene har gjerne ansatt andre yrkesgrupper enn lærere for å lette samarbeidet, jobbe forebyggende og fange opp problemer raskt (Ekspertgruppa for skolebidrag, 2021).

God tverrfaglig hjelp og støtte til barn og unge vil bedre deres forutsetninger for livsmestring, læring og utvikling, og for å gjennomføre utdanningsløpet. Skoler som greier å koordinere samarbeidet med andre instanser *omkring* skolen, og andre yrkesgrupper *i* skolen, på en god måte, er også de som lykkes best med opplæringen. Det er grunn til å tro at disse skolene ser på de ansatte i andre yrkesgrupper som en del av det profesjonsfellesskapet.

Skolemiljøansatte

Noen av de ansatte i skolen som jobber elevrettet, men som ikke er lærere, omtales som «skolemiljøansatte». Dette kan være barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere, barne- og ungdomsarbeidere og miljøarbeidere. Det kan også være ansatte med bakgrunn innenfor spesialpedagogikk eller miljøterapi. Skolemiljøansatte jobber ofte med elever og elevgrupper som trenger ekstra tilrettelegging eller oppfølging, for eksempel elever med utagerende atferd eller elever med behov for individuell tilrettelegging (Vika & Bergene, 2023).

Forskning har vist at mye av tiden til skolemiljøansatte går til 1:1-oppfølging, noe som bidrar til tettere oppfølging av enkeltelever og til å frigjøre tid for læreren (Vika & Bergene, 2023). Dette er viktig arbeid, men skolemiljøansatte selv mener de med fordel kan bidra mer i det systemrettede arbeidet med skolemiljøet. På mange skoler ligger det et uutnyttet potensial i at ansatte i disse yrkesgruppene tas med inn på skolens samarbeidsarenaer og at de inkluderes tydeligere i skolens samarbeid med lærere og ledelsen (Vika & Bergene, 2023).

SFO-ansatte

Skolefritidsordningen (SFO) skal gi omsorg, tilsyn og legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter. De aller fleste barn på 1. og 2. trinn går på SFO, og etter at det ble innført 12 timer gratis SFO på 3. trinn har deltakelsen også økt betrakte-

lig. Den økte deltakelsen i SFO de senere årene gjør at ordningen har fått enda større betydning som del av barns totale oppvekstmiljø. Forskning viser at SFO-ansatte kan spille en viktig rolle i å skape trygge og inkluderende sosiale arenaer for barn. SFO-ansatte bidrar til å styrke barnas sosiale utvikling tilhørighet og lekbaserte læring, som er viktig for skolegangen og videre livsløp (Wendelborg et al., 2018). Nyere forskning peker også på at SFO-ansatte kan bidra til et helhetlig læringsmiljø gjennom et godt samarbeid med skolens ansatte og gjennom aktiviteter som støtter barns språk, samhandling og trivsel (Caspersen et al., 2024). Samlet sett kan SFO-ansatte bidra til elevenes sosiale utvikling, inkludering og trivsel, og dermed også til oppfyllelsen av skolens brede samfunnsmandat.

Forskningen peker samtidig på betydelige utfordringer knyttet til SFO og SFO-ansattes rolle. En gjennomgående utfordring har vært store variasjoner i kvalitet, innhold og organisering mellom SFO-tilbud på tvers av kommunene (Wendelborg et al., 2018). Forskere finner dessuten få tegn til økt læring, økt trivsel eller mindre mobbing i skolen som følge av den økte deltakelsen i SFO (Drange & Sandsor, 2024). Dette tyder på at det ligger et større potensiale i SFO som arena for barns utvikling enn det som utnyttes i dag. En av flere mulige forklaringer er at andelen SFO-ansatte med relevant pedagogisk eller faglig kompetanse er varierende. Behovet for kompetanseheving blant SFO-ansatte trekkes fram i flere rapporter (Caspersen et al., 2024; Wendelborg et al., 2018).

Helsesykepleiere

Helsesykepleiere i skolehelsetjenesten tilfører et helsefaglig perspektiv i skolen som bidrar til å støtte elever, avlaste lærere og styrke det helhetlige arbeidet med skolemiljøet. Kommunene er pålagt å ha en skolehelsetjeneste, men har selv ansvaret for omfang, organisering og kvalitet innenfor de kravene som er stilt i forskrift (Forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten, 2018). Dette gir naturligvis variasjon i tilbudet på tvers av kommuner. Utvalget har fått tilbakemeldinger om at en del kommuner også har hatt utfordringer med rekruttering til stillinger innenfor skolehelsetjenesten.

Forskning har vist at skolehelsetjenesten utnyttes best når det er en god balanse mellom oppgaver som helsesykepleierne prioriterer etter eget faglig skjønn og autonomi, og oppgaver som er en del av det strukturerte samarbeidet om opp-

læringen og skolemiljøet. Målt på kort sikt tyder forskningen på at økte ressurser til helsesykepleier i skolen har positive effekter på gutters faglige prestasjoner og bidrar til en generell reduksjon i digital mobbing. (Federici et al., 2020). Forskningen finner ikke noen tydelig forbedring på nasjonale prøver av en ekstra helsesykepleierressurs, men de ser tydelige effekter på systemnivå i form av bedre samarbeid, organisering og rolleforståelse. Helsesykepleierne spiller dessuten en særlig viktig rolle for elever som av ulike årsaker er i sårbare situasjoner (Federici et al., 2021).

Karriereveiledere

Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevene får den rådgivningen de trenger om utdannings- og yrkesvalg (Opplæringslova, 2024, § 16-1). Yrkes- og utdanningsrådgivere i skolen, gjerne kalt karriereveiledere, gir et viktig bidrag til skolens samfunnsoppdrag om å forberede elevene til videre utdanning og arbeid. Oppgavene til rådgiverne er å hjelpe alle elever med valg av utdanning og yrke, bidra til at elevene blir bevisst sine egne interesser og ferdigheter og gjøre at de kan ta informerte valg om veien videre i livet. Tjenesten er forankret i elevenes rett til slik rådgivning i opplæringsloven § 16-1.

Karriereveilederne skal være en kobling mellom skole og arbeidsliv, og bidra til at opplæringen ses i lys av framtidige yrkesmuligheter. I likhet med faget utdanningsvalg, skal karriereveilederne bidra til at opplæringen oppleves som relevant for elevene. Forskning framhever i tillegg rådgivningen som et tiltak for å forebygge frafall og styrke overgangen mellom ungdomstrinn og videregående, og mellom videregående og videre utdanning eller til arbeidslivet (Buland et al., 2011).

Forskningen peker samtidig på flere utfordringer knyttet til rollen som karriereveileder i skolen. Rollene framstår som bred og delvis uavklart, med et stort spenn av oppgaver som gjør det vanskelig å prioritere kjerneoppgavene knyttet til utdannings- og yrkesrådgivning (Buland et al., 2020). Mange rådgivere opplever også at de blir gitt oppgaver som ligger utenfor deres mandat, noe som kan svekke kvaliteten på selve karriereveiledningen. Ressursene til rådgivning oppleves som utilstrekkelige i forhold til de forventningene ofte som stilles til tjenesten (Buland et al., 2011). I tillegg er det betydelige variasjoner i hvordan rådgivningstilbudet er organisert og praktisert mellom skoler, noe som kan føre til ulik kvalitet og tilgang for elever (Mathiesen, 2022).

Skolebibliotekarere

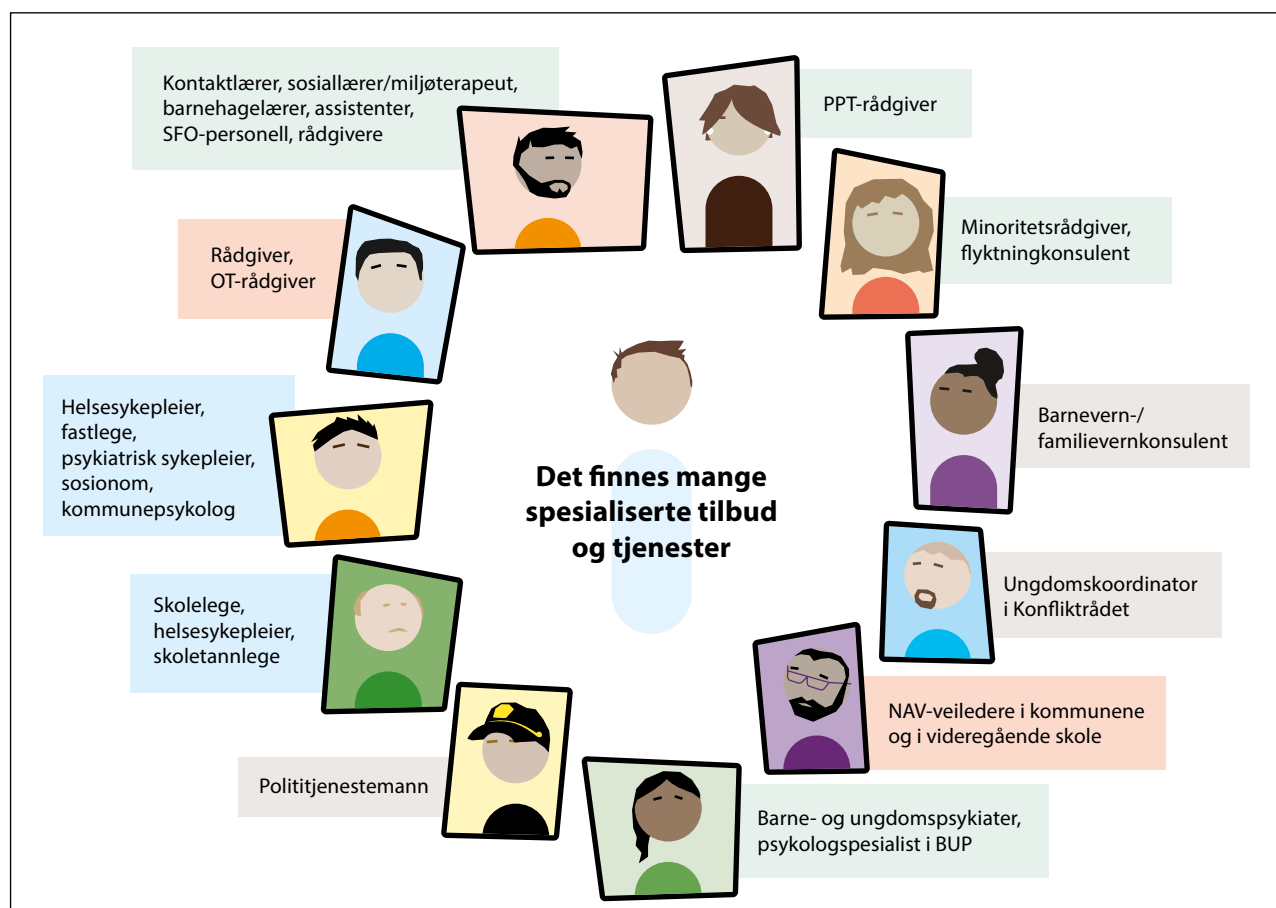
Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at elevene har tilgang til et skolebibliotek eller et annet bibliotek som er særskilt tilrettelagt for skolen (Opplæringslova, 2024, § 15-5). Biblioteket skal være tilgjengelig for elevene i skoletiden, slik at det kan brukes aktivt i opplæringen.

Skolebibliotekarere er dermed viktige samarbeidspartnere for lærerne. Forskning tyder på at godt utviklede skolebibliotek har positiv innvirkning på læring i alle fag. Skolebibliotekarene bidrar til å gjøre biblioteket til en faglig og sosial arena som støtter opp om både læring og trivsel for elevene (Bøyum & Tveit, 2023; Evjen, 2024). Skolebibliotekarene bidrar til opplæringen gjennom sitt arbeid med litteraturformidling, og i utvikling av informasjonskompetanse og kildekritikk hos elevene. Erfaringen viser at økt bemanning og kompetanse i bibliotekene gir økt bruk blant elever, mer lesing og sterkere integrasjon av biblioteket som pedagogisk verktøy i skolens virksomhet (Hauge et al., 2021).

Selv om det er et lovfestet krav om skolebibliotek, stilles det ikke krav til bemanning og kompetanse, noe som bidrar til store variasjoner i tilbud og kvalitet mellom skoler. Tidligere studier har vist at bemanningen ofte er lav, og at bibliotekfunksjonen i mange tilfeller ivaretas av ansatte uten bibliotekfaglig utdanning, noe som kan begrense bibliotekets pedagogiske potensial (Carlsten & Sjaastad, 2014). I tillegg har det vært pekt på at skolebiblioteket og bibliotekarens rolle er svakt forankret i læreplanverket og i nasjonale styringsdokumenter, noe som kan bidra til at funksjonen undervurderes og underutnyttes i skolens pedagogiske arbeid (Fredwall, 2024).

10.3.2 Profesjonelle aktører omkring skolen

En del elever har behov for tverrfaglig og koordinert støtte og hjelp fra flere velferdstjenester. For at skolen skal favne alle elever, er det nødvendig med et tett samarbeid med helsestasjon- og skolehelsetjenesten, spesialister fra PP-tjenesten, Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP), barnevernet og andre relevante aktører. Felles for disse instansene er at de er sentrale støttespillere i og rundt skolen, og gir vesentlige bidrag til at skolen kan nå målet om tilpasset og likeverdig opplæring. Sårbarhetsfaktorer hos utsatte barn og unge kan omfatte rus, omsorgssvikt, vanskelige bo- og levekår, fysiske og/eller psykiske helsevansker, adferdsvansker, språk- og læringsvansker m.m.



Figur 10.8 Velferdstjenester rundt barn

Kilde: Meld. St. 6 (2019–2020)

Figur 10.8 har blitt brukt for å illustrere alle velferdstjenestene rundt barnet og dermed eleven. Den kan like gjerne brukes for å illustrere hvor mange instanser de ansatte i skolen må forholde seg til.

Det følger av regelverket at barn og unge skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Reglene om velferdstjenestenes plikt til samordning og samarbeid ble harmonisert og styrket i 2021.

Mange skoler og kommuner jobber allerede systematisk og godt med tverrfaglig og tverretattlig samarbeid om utsatte barn og unge. Samtidig vet vi at manglende ressurser og kapasitet ofte trekkes fram som et hinder for samarbeid (Tøssebro et al., 2025). Forskning og erfaringer fra enkeltsaker viser at samarbeidet mellom velferdstjenester til barn og unge ofte ikke fungerer godt nok. Dette kan føre til at barn og unge ikke får den hjelpen de trenger og har krav på (Hansen et al., 2020; Kindt & Strand, 2020).

PP-tjenesten

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) er en spesielt viktig del av laget rundt elevene. PP-tjenesten er regulert i opplæringsloven, og skal samarbeide med, og støtte skolene i det forebyggende arbeidet med å gi et inkluderende opplæringstilbud til elever som kan ha behov for tilrettelegging. PP-tjenesten skal også utarbeide sakkyndige vurderinger (Opplæringslova, 2024, § 11-13). PP-tjenesten skal både jobbe systemrettet og individrettet.

Det systemrettede arbeidet innebærer å hjelpe skolen med kompetanseheving og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen til rette for elever som kan ha behov for det. PP-tjenestens forebyggende og systemrettede mandat ble tydeliggjort i den nye opplæringsloven. Tjenesten skal bidra til å styrke skolens arbeid med tidlig innsats og forebygging. Dette innebærer å støtte og veilede skolene i å identifisere behov for tilrettelegging, og i å iverksette tiltak så tidlig som mulig. Tjenesten skal videre bidra til kompetanse- og

organisasjonsutvikling, slik at skolene blir bedre i stand til å gi et inkluderende og tilpasset opplæringstilbud innenfor fellesskapets rammer. Dette omfatter blant annet veiledning i pedagogisk praksis, læringsmiljøarbeid og utvikling av skolens strukturer og arbeidsformer.

Denne delen av PP-tjenestens mandat innebærer en tydelig forventning om at tjenesten skal arbeide systemrettet og i tett samarbeid med skolene, og bidra til å redusere behovet for individrettede tiltak over tid. En kunnskapsoppsummering utført av Utdanningsdirektoratet viser at mange PP-tjenester vurderer at de jobber tettere på barnehager og skoler enn tidligere, at de er tidligere inne i saker og at de jobber mer forebyggende (Utdanningsdirektoratet, 2026b).

PP-tjenesten er videre kommunens og fylkeskommunens sakkyndige instans i saker der loven krever sakkyndig vurdering. Tjenesten skal utarbeide vurderinger som gir grunnlag for vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og andre former for tilrettelegging. Den sakkyndige vurderingen skal bygge på en helhetlig utredning av elevens behov, og gi et faglig grunnlag for å vurdere om eleven har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen og hvilke tiltak som er nødvendige

PP-tjenesten skal samarbeide med skoler, foreldre og relevante tjenester for å sikre helhetlig oppfølging av barn og unge. Tjenesten inngår ofte i tverrfaglig samarbeid med blant annet helse- og omsorgstjenester og barneverntjenesten (Meld. St. 6 (2019–2020)).

Del IV
Utvalgets vurderinger og forslag



Figur 11.1

Utvalget er bedt om å vurdere hvilken rolle og funksjon skolen som institusjon bør ha i et 20-årsperspektiv, både for elevene og i et samfunnsperspektiv. Utvalget skal komme med forslag til hvilke endringer på overordnet nivå som må gjøres av innhold, omfang og organisering i skolen for at den skal ruste elevene til å møte framtidens utfordringer. Utvalget legger vekt på en helhetlig tilnærming til tiltakene vi foreslår. Det er ikke ett enkelt tiltak som alene kan håndtere utviklingstrekkene som treffer skolen eller snu den negative utviklingen i resultater. Det er summen av flere tiltak.

Et overordnet mål for utvalgets forslag er å styrke skolens dannelsesoppdrag. Vi mener at de tunge utviklingstrekkene i samfunnet utfordrer dette oppdraget. Samtidig er økt vekt på dannelsesoppdraget en viktig del av svaret på hvordan skolen skal møte disse utviklingstrekkene.

Prinsippet om barnets beste ligger til grunn for alle våre vurderinger og tiltak. Barnets beste er et grunnleggende og overordnet hensyn for hvordan fellesskolen skal utvikles for fremtiden. Når utvalget foreslår tiltak for å styrke skolens

dannings- og utdanningsoppdrag, er det nettopp for at skolen i enda større grad skal bidra til elevenes læring, utvikling, trivsel og danning til barnas beste.

For å sikre en helhetlig tilnærming har vi lagt til grunn en tredeling av vurderingene og tiltakene i denne delen av utredningen.

Utvalget foreslår tiltak som handler om

- fellesskolens innhold og hva elevene lærer, se kapittel 11
- fellesskolen og de profesjonelle aktørenes rolle, se kapittel 12
- fellesskolens plass i samfunnet og skolen som samfunnsinstitusjon, se kapittel 13

Skolens innhold og hva elevene skal lære er tema mange er opptatt av, og som mange har meninger om. Utvalget foreslår noen endringer i dagens læreplanverk, slik at det blir et bedre verktøy for skolene og forsterker intensjonene som lå bak fagfornyelsen. Vi beskriver også konkrete tiltak for å styrke spesielle områder. Det handler blant annet om vurderingspraksis, læremidler, danning, teknologi, digital dømmekraft og elevenes sosioemo-



Figur 11.2 Utvalgets tiltaksområder

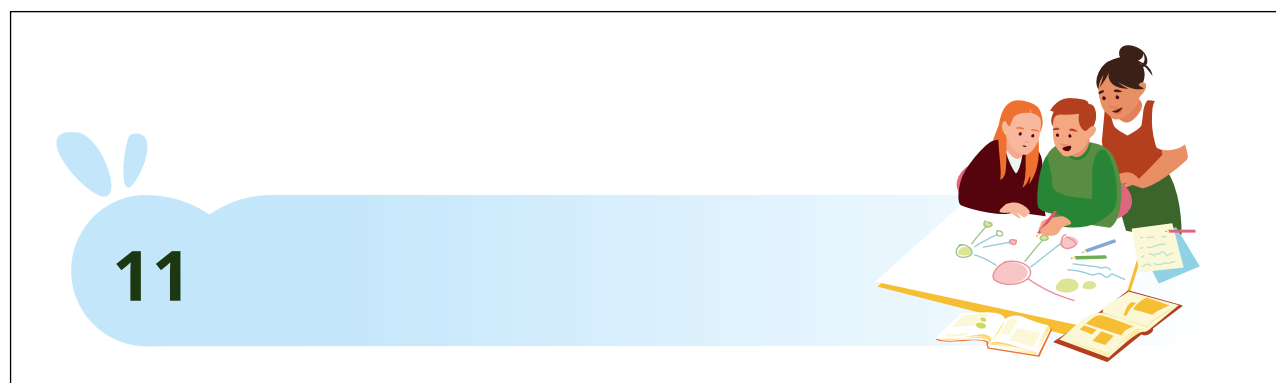
sjonelle utvikling. Det handler også om å styrke noen fag og fagområder som lesing, matematikk, demokrati, praktiske og estetiske fag og fysisk aktivitet. Utvalget har vært spesielt opptatt av de yngste elevene, og foreslår flere tiltak som vil skape en mer helhetlig og variert skoledag som er bedre tilpasset dem.

Lærerprofesjonen og en profesjonell skoleledelse er en grunnleggende forutsetning for at skolen som organisasjon skal lykkes med oppdraget. Utvalget beskriver en rekke tiltak som skal styrke lærerprofesjonen i framtiden. Dette arbeidet må i hovedsak skje fra profesjonen selv, men myndighetene må gi bedre rammer for å støtte utviklingen av kompetansen til læreprofesjonen. Utvalget mener blant annet det er nødvendig å stille strengere kompetansekrav for å kunne bli ansatt i lærerstillinger, å regulere at alle nyutdannede lærere skal få veiledning og å styrke kontaktlærerrollen.

Skolelederne må få bedre vilkår for å utføre oppdraget de er satt til, og det må legges bedre til

rette for at skolelederne kan bruke mer tid til å lede og støtte det pedagogiske arbeidet på skolen. For å lykkes med dette, må systemet rundt skolelederne styrkes, og skoleledernes utfordringer må anerkjennes. Det må også satses mer på kompetanseutvikling av skolelederne.

Å styrke skolen som samfunnsinstitusjon handler blant annet om at ressursene brukt på skole må samsvare med samfunnets forventninger til hva skolen skal bidra med. En likeverdig opplæring i framtidens fellesskole krever langsiktig prioritering av ressurser til skolen. Den demografiske utviklingen og presset på offentlige ressurser øker risikoen for at skoleøkonomien nedprioriteres. Utvalget foreslår tiltak som kan redusere denne risikoen. Vi foreslår blant annet statlig kompensasjon til kommuner med fallende elevtall, og utredning av en ny ressursnorm for grunnskolen. En god skoleøkonomi er grunnleggende også for at utvalgets øvrige tiltak skal kunne gjennomføres.



Figur 11.3

Kapittel 11

Hvordan styrke elevenes læring og utvikling?

Utvalget har beskrevet fem utviklingstrekk som allerede påvirker skolen, og som i økende grad vil utfordre skolen framover. Utviklingstrekkene vil utfordre skolens innhold, skolens organisering og skolen som samfunnsinstitusjon. I dette kapitlet presenterer vi ulike tiltak som retter seg mot skolens innhold, i betydningen elevenes læring, utvikling, trivsel og danning.

Konsekvensene av utviklingstrekkene forsterkes av at utviklingen i elevenes læringsresultater går i feil retning, og det er en negativ utvikling i elevens skolemiljø. Resultatene i sentrale fag og ferdigheter som lesing, matematikk og demokrati-forståelse har blitt betydelig svekket på kort tid. Motivasjonen for skole og læring synker. Selv om de fleste elevene trives, er det fortsatt mange som opplever mobbing eller ikke kjenner tilhørighet til felllesskolen. Disse utviklingstrekkene gjør det nødvendig å tenke nytt om elevenes læring og utvikling.

Skolens dannels- og utdanningsoppdrag er gjensidig avhengig av hverandre. Utvalget har fått innspill om at det kan være krevende å finne balansen mellom disse oppdragene. Utvalget har vektlagt at danning i skolen skjer gjennom både det faglige innholdet, måten undervisningen foregår på og gjennom de verdiene som formidles.

Alle fag i skolen har både en dannels- og en utdanningsdimensjon. Danning skjer gjennom opplevelser, møter med andre og når elevene får utfordringer og opplever mestring i skolehverdagen. Gjennom fagene tilegner elevene seg nyttige kunnskaper og ferdigheter, og de utvikler sin

identitet og får trene på å samhandle med andre. Hvert fag bidrar på sin måte til elevenes forståelse av seg selv, andre mennesker og samfunnet de er en del av. For eksempel utvikler elevene i norskfaget språk-, lese- og skriveferdigheter og får innsikt i vår felles kulturhistorie. I norskfaget møter elevene også litteratur som gir innsikt i ulike livssituasjoner og perspektiver, og som fremmer empati, refleksjon, kritisk tenkning og dømmekraft. I samfunnsfag tilegner elevene seg kunnskap om historie, demokrati og samfunnsforhold, samtidig som de utvikler forståelse for medborgerskap og ansvar i fellesskapet. Naturfag gir innsikt i natur og vitenskapelige sammenhenger, og bidrar samtidig til undring, kritisk vurdering av kunnskap og bevissthet om bærekraft. Matematikk utvikler ferdigheter i logisk tenkning og problemløsning, og bidrar til presisjon, utholdenhet og systematisk arbeid. De praktiske og estetiske fagene styrker elevenes praktiske ferdigheter og kroppslige erfaringer, samtidig som de gir rom for kreativ utfoldelse, identitetsutvikling og fellesskapsopplevelser.

Det er altså skolefagene *i sin bredde* som bidrar til skolens dannelsoppdrag. Til tross for denne bredden, viser både innspillene utvalget har fått og utvalgets egne analyser at skolens dannelsoppdrag er under press. En utfordring er at dannelsoppdraget i begrenset grad lar seg måle. Samtidig viser gjennomgangen av de av skolens resultater som lar seg måle, at det er betydelige utfordringer i skolens utdanningsoppdrag. Dette kan bidra til at dannelsoppdraget utilsiktet blir nedprioritert. Et grunnleggende spørsmål for

framtidens fellesskole handler om hvordan vi skal prioritere dannelsoppdraget i en tid hvor skolen sliter med utdanningsoppdraget.

Utviklingstrekkene utfordrer det brede oppdraget, men utvalget mener at bredden i skolens oppdrag også er svaret på hvordan skolen skal møte utfordringene. Vi har blant annet vist hvordan nedgang i resultatene i lesing og matematikk henger sammen med en akselererende teknologiutvikling. Ny digital teknologi påvirker konsentrasjon, oppmerksomhet og utholdenhet, som er viktige ferdigheter for faglig læring. Skal skolen snu de negative læringsresultatene, må elevene møtes av undervisning som legger til rette for og trener opp konsentrasjon og fordypning. Ferdigheter som selvregulering, utholdenhet og metakognisjon kan øves på og utvikles gjennom arbeidet med fagene. Vi må derfor prioritere danning og elevenes sosiale og emosjonelle og utvikling i en tid der resultatene går ned.

Utvalget mener at tiltakene foreslått i dette kapittelet samlet sett vil styrke både dannels- og utdanningsoppdraget i framtidens fellesskole. Vi peker også på noen fag og fagområder som må styrkes spesielt.

11.1 Læreplanverket må bli et bedre verktøy for lærerne

11.1.1 Fagfornyelsen, evalueringen og veien videre

Mandatet ber utvalget blant annet om å se på hvilke endringer på overordnet nivå som må gjøres av innhold og organisering i skolen for at den skal ruste elevene til å møte framtidens utfordringer. Læreplanverket (LK20 og LK20S) beskriver hva elevene skal lære. Evalueringen av LK20 og fagfornyelsen ble avsluttet i januar 2026, og evalueringen viser både styrker og svakheter ved dagens læreplanverk.

Oppsummert viser evalueringen at det fremdeles er god oppslutning om fagfornyelsen, men at læreplanverket oppleves som komplekst. Læreplanverket gir stort handlingsrom, men det kan være krevende å fortolke. Ledere og lærere er usikre på om deres tolkning er i tråd med læreplanens intensjoner. Det er også variasjoner i hvor langt skolene har kommet i å forstå og å ta nye læreplaner i bruk. Utvalget har i hovedsak hørt stor grad av støtte til læreplanene, både fra skolens organisasjoner og i møter med lærere og ledere. Skolene ønsker mer tid og ro til å ta læreplanene i bruk. Lærere og skoleledere har behov for å jobbe kollektivt og langsiktig med målsettingene i LK20.

Utvalget mener samtidig evalueringen peker på flere sentrale utfordringer med fagfornyelsen, som må besvares. En utfordring er at kjerneelementene ikke har fått den plassen de var tiltenkt. Kjerneelementene, slik de nå er formulert, gir ikke tilstrekkelig støtte til å prioritere i fagene. Dermed har man ikke lyktes med balansen mellom innholdsorientering og kompetanseorientering. Utvalget foreslår endringer som skal bidra til at kjerneelementene styrkes, i tråd med intensjonene bak LK20.

Utvalget mener imidlertid det er mulig å gjøre de nødvendige endringene innenfor dagens modell, uten å utarbeide helt nye læreplaner. Utvalget mener intensjonene bak LK20 står seg godt, og evalueringen viser at en god implementering krever tid. Å utvikle nye læreplaner er et stort og omfattende arbeid som vil kreve nye læremidler, ha betydelige omkostninger og en usikker gevinst. Utvalget har ikke registrert at det er et sterkt ønske fra lærere, skoleledere og kommuner i skole-Norge om en omfattende læreplanreform så kort tid etter fagfornyelsen. Utvalget mener derfor det er flere gode grunner til å fortsette med den læreplanmodellen som ble innført gjennom fagfornyelsen. Samtidig foreslår utvalget å gjøre nødvendige endringer slik at vi får et tydeligere og bedre læreplanverk.

Endringer innenfor dagens læreplanmodell

Det er flere grunner til at utvalget mener det ikke bør gjennomføres en omfattende læreplanreform nå.

For det første er hovedkonklusjonen fra evalueringen av LK20 at fagfornyelsen har blitt godt mottatt. Lærere og skoleledere er overveiende positive til læreplanene (Bergsgard et al., 2026). Denne konklusjonen samsvarer godt med det utvalget har hørt på våre regionale innspillsmøter der representanter for både lærere, skoleledere og kommunene har deltatt. Det samme har vært inntrykket etter møter med enkeltkommuner og KS. Slik utvalget forstår disse tilbakemeldingene, er det ikke et stort ønske om å endre hovedinnretningen på læreplanene.

For det andre ser utvalget tilbakemeldingene fra sektor og forskerne i sammenheng med målsettinger om en styrket lærerprofesjon. Arbeid med å forstå og fortolke læreplanene er en del av lærernes profesjonsfaglige ansvar. De nye læreplanene gir lærerne nødvendig handlingsrom til å tilpasse undervisningen til elevgruppen og gjøre undervisningen relevant. Læreplanene legger med andre ord til rette for at lærernes må bruke

sin kompetanse til å gjøre faglige vurderinger og treffe gode valg innenfor de fastsatte rammene.

Den tredje begrunnelsen for at utvalget ikke ønsker store endringer i læreplanene, er at flere rapporter fra evalueringen av læreplanene viser at LK20 har ført til positive endringer i undervisningen. Undervisningen framstår som mer praktisk, med økt elevmedvirkning og bedre underveisevurdering. Dette er i tråd med intensjonene i fagfornyelsen. Når mange lærere og skoleledere rapporterer om at disse intensjonene realiseres i praksis, taler det mot å gjøre vesentlige endringer i læreplanene.

Sist, men ikke minst, har LK20 virket i relativt kort tid, etter det som var en omfattende utviklingsprosess med bred involvering da læreplanene ble utformet. I denne tiden har implementeringen av de nye læreplanene blitt påvirket av hendelser som har hatt betydning for skolens kapasitet, for eksempel nedstenging av skolene under covid-19-pandemien, lærerstreiker og framveksten av KI.

Å utvikle nye lærerplaner, eller endre dem, krever tid og kapasitet fra alle nivåer i skolen. Utvalgets vurdering er at evalueringen tilsier at det er mulig å gjøre justeringer i dagens læreplanverk for å styrke den opprinnelige intensjonen. Evalueringen peker på at den brede prosessen rundt fagfornyelsen bidro til å skape oppslutning og forståelse for intensjonene i LK20. Forskerne anbefaler bred involvering også i senere læreplanprosesser (Furberg et al., 2026). Større læreplanendringer krever ny kompetanse og ny læreplanforståelse i alle deler av sektor.

Et viktig mål med fagfornyelsen var å utforme færre kompetansemål og tydeligere prioriteringer i fagene. Læreplanen skulle ha mindre stofftrengsel, detaljerte innholdsbeskrivelser skulle unngås og det skulle legges til rette for dybdelæring.

Utvalget anerkjenner at det er krevende å utforme gode læreplaner. Mange ønsker å få ulike temaer inn, med gode begrunnelser, men summen av alle gode forslag kan fort bli for omfangsrike planer.

Utvalget merker seg at evalueringen startet opp omtrent samtidig som læreplanene var klare for å tas i bruk i skolene. Deretter har flere forskningsmiljøer evaluert ulike deler av arbeidet. Det er flere fordeler ved å gjennomføre en underveisevaluering samtidig som innføringen pågår. Det gir god informasjon om utvikling, ulike utfordringer og mulighet for å justere kursen hvis noe viser seg å være vanskelig gjennomførbart. Samtidig vil utvalget peke på at det tar tid å endre praksis i skolen. Det er en risiko for at underveisevaluering

ger fører til at nye endringer og tiltak settes inn før skolene har fått tilstrekkelig tid til å endre praksis.

Læreplaner alene endrer ikke praksis

Endringer i læreplantekster alene endrer ikke nødvendigvis praksis i klasserommet. Når læreplanene skal vurderes og analyseres i lys av hva som skjer i skolen, er det viktig å skille mellom hva som ligger i læreplanene og hva som er undervisningspraksis. Det kan iblant være en tendens til å legge for stor vekt på læreplanens innhold som forklaring på hva som skjer i klasserommet.

Utvalget påpeker at det ikke er slik at all undervisningspraksis, enten den er god eller dårlig, kan begrunnes i læreplanene. Som det ble påpekt allerede i evalueringen av R97 er det vanskelig «å reformere skulen med ord åleine (læreplanar). Mange forklaringsfaktorar ligg mellom input (læreplanar og reformintensjonar) og output (resultata)» (Haug, 2003). Dagens læreplaner legger rammer for arbeidet med fagene, men gir lærerprofesjonen stort handlingsrom og metodeansvar som den enkelte lærer må utforske i samarbeid med elevene og resten av profesjonsfellesskapet.

Læreplanene kan være et virkemiddel for å styrke ønsket praksis, men også andre virkemidler bør vurderes dersom det er behov for endringer. Utvalget mener derfor det er behov for å skille mellom endringer i selve læreplantekstene og tiltak og endringer som setter skolene og lærerne bedre i stand til å ta læreplanene i bruk. Evalueringen viser for eksempel hvor viktig det er med god skoleledelse og velfungerende profesjonsfellesskap på skolene (Bergsgard et al., 2026). Skoleledelse, lærerrollen og profesjonsfellesskapet behandles i kapittel 12.

Utvalget viser også til at det er satt i gang flere endringer knyttet til læreplanverket. Det skal for eksempel lages veiledende innholdslistene til fagene norsk, samfunnsfag, KRLE, mat og helse, musikk og kunst og håndverk, for å støtte skolene i valg av konkret innhold. Læreplanen i matematikk er allerede revidert, og det er vedtatt en ny struktur på matematikkfaget i videregående skole.

Oppsummert mener utvalget at det viktige arbeidet som foregår i profesjonsfellesskapene i skolene med å ta fagfornyelsen og LK20 i bruk, må fortsette. Samtidig vil utvalget understreke, i tråd med kapittel 7, at det er rom for forbedringer. Utvalget foreslår i det følgende konkrete endringer i læreplantekstene.

11.1.2 Behov for endringer i dagens læreplaner

Skolens læreplaner rammer inn hva elevene skal lære og hvilke verdier opplæringen skal bygge på. Læreplanverket er et av de viktigste dokumentene for å forme framtidens fellesskole. Utvalget mener at det overordnede målet med eventuelle endringer må være at læreplanene skal bli bedre verktøy for lærerne. En forutsetning for å gjøre endringer i dagens læreplanverk, er at de kan gjennomføres på kort sikt og innenfor dagens læreplanmodell. Utvalget mener også at endringene ikke bør medføre behov for helt nye læremidler eller store kompetansetiltak. Samtidig anerkjenner utvalget at selv små endringer vil kreve noe kapasitet i form av for eksempel utvikling, implementering og samarbeid med fagmiljøer og partene i skolen.

Læreplantekstene må bli tydeligere og trinnrelevante

Alle læreplanene i de ulike fagene innleder i dag med tekster som beskriver fagets relevans og verdier, kjerneelementer, tverrfaglige tema og grunnleggende ferdigheter. Dette omtales som «Om faget»-tekster. I evalueringen av fagfornyelsen forslår forskere å endre disse tekstene som et av flere råd til hvordan læreplanene kan bli bedre verktøy for lærerne (Furberg et al., 2026).

Utvalget støtter at endringer i disse tekstene kan bidra til å redusere kompleksiteten og tydeliggjøre innholdet i læreplanene. Slik tekstene i «Om faget» nå er formulert, gjelder samme tekst for hele det 13-årige skoleløpet. Utvalget mener at «Om faget»-tekstene bør utdypes og vise tydeligere hva innholdet skal være for de hovedtrinnene vi i dag har kompetansemål på (2. 4, 7. og 10. trinn for grunnskolen). Dette gjelder særlig tekstene om kjerneelementene, de tverrfaglige temaene og de grunnleggende ferdighetene. På denne måten kan progresjonen i faget komme tydeligere fram enn i dag, og innholdet på de ulike trinnene vil bli bedre rammet inn.

Utvalget mener tekstene bør ta utgangspunkt i elevenes naturlige modning og utvikling, og innholdet i faget på de ulike trinnene må tilpasses at elevenes modenhet for å lære vil variere gjennom opplæringsløpet. Gjennom dette vil læreplanene gi mer støtte til lærerens valg av innhold, metoder og progresjon. For videregående opplæring må det vurderes nærmere hvordan dette skal gjøres og ses i sammenheng med oppdraget til Utdanningsdirektoratet, se kapittel 7.10.3.

Tydeliggjøre kjerneelementene

Utvalget mener at særlig kjerneelementene bør styrke og støtte lærernes arbeid med målene i læreplanene. Dagens kjerneelementtekster inngår i «Om faget»-tekstene. Kjerneelementene skulle opprinnelig beskrive det mest betydningsfulle faglige innholdet i de ulike fagene og bidra til tydeligere prioriteringer, men evalueringen tyder på at kjerneelementene ikke spiller den rollen de var tiltenkt. Utvalget har merket seg at evalueringen viser at lærere i større grad orienterer seg mot kompetansemålene enn kjerneelementene, og at det ligger et uforløst potensial i det å synliggjøre betydningen av fagenes kjerneelementer i planleggingen og gjennomføringen av undervisningen (Bergsgard et al., 2026; Furberg et al., 2026).

Utvalget mener at kjerneelementene bør utvikles videre, slik at de i sterkere grad bidrar til å tydeliggjøre det aller viktigste innholdet i faget. Utvalget foreslår derfor en revidering av kjerneelementtekstene.

Ulike fag har ulike tenkemåter og prosesser som utgjør fagets egenart og normer for læring (Magnuson et al., 2025). Tekstene bør gjøres trinnrelevante og tydeligere vise fagets kjerneinnhold, slik at de støtter opp om og rammer inn forståelsen av kompetansemålene. Kjerneelementene bør beskrive kunnskap og sentrale begreper i faget. For eksempel kan det i samfunnsfag være *maktfordelingsprinsippet* eller *parlamentarisme*, mens det i kroppsøving kan være *utholdenhet*. Fagenes kunnskapsformer må løftes fram der dette er naturlig, fagenes begreper, teorier og metoder må komme tydelig fram, og elevene må lære å vurdere kilder til kunnskap på en systematisk måte. Dette er særlig relevant i en tid preget av relativisering av kunnskap og der det stilles spørsmål ved etablerte sannheter. Elevene må lære å skille mellom relevante og berikende perspektiver på den ene siden, og utilbørlig relativisering på den andre. Formen på kjerneelementtekstene vil naturlig nok variere mellom fag og alderstrinn, men intensjonen om at kjerneelementene skal hjelpe læreren å prioritere gjelder for alle fag.

I evalueringen kommer det fram at lærere er usikre på hvordan de skal forstå og legge til rette for dybdelæring. Evalueringen peker på at beskrivelsen av dybdelæring i læreplanverket er for utydelig og at det er for svak sammenheng mellom beskrivelsen av dybdelæring og kompetansebegrepet i læreplanen (Furberg et al., 2026). En endring av kjerneelementene åpner også for at dybdelæringsbegrepet kan beskrives tydeligere og gjøres mer relevant for fagene.

Konsekvensene av mer alderstilpassede tekster på ulike trinn i opplæringen vil medføre at læreplantekstene blir lengre og mer omfattende. Utvalget mener gevinsten ved tydeligere læreplaner er betraktelig større enn eventuell ulempe ved lengre tekst. Andre land, for eksempel Finland, har vesentlig lengre læreplantekster enn Norge, og utvalget mener slike tekster kan være med på å styrke lærernes profesjonsfaglige kompetanse.

Innføre «Mål for undervisningen»

Forskning viser at målrettet støtte til elevenes sosiale og emosjonelle utvikling har stor betydning for videre utdanning og arbeid og hvordan de lykkes videre i livet. Det handler om å utvikle egenskaper som ansvarlighet, empati, utholdenhet, samarbeidsevner og evne til å arbeide målrettet og takle motgang (Steponavičius, 2023). Støtte til elevenes sosiale og emosjonelle utvikling er med andre ord en viktig del av skolens oppdrag.

Som tidligere omtalt er det mye av skolens dannelsingsoppdrag som ikke kan eller bør vurderes individuelt med karakter. Samtidig skal elevene delta i aktiviteter som bidrar til sosialisering- og dannelsingsprosesser, og som ikke utelukkende er orientert mot faglig læringsutbytte. Lærerne skal observere elevenes utvikling i disse aktivitetene, elevenes samspill med andre og de skal kunne veilede elevene videre, selv om slike prosesser ikke inngår direkte i sluttvurderingssystemet.

Elevene skal utvikle seg som selvstendige individer og de skal sosialiseres i et fellesskap. De skal forstå og vokse inn i våre felles verdier, og samtidig være med på å forme disse videre. Mange lærere jobber godt med dette sammen med elevene sine, men samtidig kan det være uklart hvor tiden til og systematikken i dette arbeidet er forankret. Skoletiden består i utgangspunktet av timer som er satt av til fag. Selv om det er tydeliggjort i overordnet del at faglig og sosial læring ikke kan isoleres fra hverandre, er utvalgets oppfatning at dette arbeidet ikke er tilstrekkelig ivarettatt i læreplanene for fag i dag.

Utvalget mener derfor det er behov for en tekst, «Mål for undervisningen», som viser at undervisningen også skal innebære aktiviteter og arbeid som ikke skal måles og vurderes på individuelt nivå. Dette skal støtte opp om skolens dannelsingsoppdrag og bidra til en tydeligere forankring av arbeidet med elevenes sosiale læring og utvikling.

Teksten «Mål for undervisningen» skal vise mer konkret hvordan læreren kan jobbe med

sider av faget som ikke er målbare, men som skaper læringsglede, motivasjon og mestring. Det kan handle om å legge til rette for engasjement og beskrive hvilke erfaringer og opplevelser elevene skal få gjennom arbeidet med faget. Det er behov for mer systematikk og tydeligere rammer for dette arbeidet. Læreplantekstene skal være tilpasset de ulike trinnene, og det må utvikles veiledningsmaterieell som skal bidra til å vise hvordan opplæringen på det aktuelle trinnet kan støtte elevenes sosiale og emosjonelle utvikling.

Vurdere tekstene om verdier

Forskerne bak evalueringen av fagfornyelsen har pekt på at fellesverdiene fra formålsparagrafen i opplæringsloven er lite synlige i verdibeskrivelsen i fagene, og at beskrivelsen av verdier har fått en individretting. De anbefaler å ta ut beskrivelsen av verdier i avsnittet fra «Om faget», som beskriver «fagets relevans og sentrale verdier» (Furberg et al., 2026; Kvamme, 2025).

Utvalget er i tvil om denne løsningen vil bidra til å styrke verdiene i læreplanverket og realisere verdiløftet. Det er også flere eksempler på at fellesverdiene er godt beskrevet i læreplanene. Utvalget mener grepene vi foreslår ovenfor også vil bidra til å revitalisere verdiløftet. Å revidere kjerneelementtekstene og løfte fram fagenes innhold, vil også gi mulighet for å tydeliggjøre verdi-grunnlaget i de ulike fagene. Nye tekster om «Mål for undervisningen» kan på samme måte være med på å konkretisere hvordan undervisningen tydeligere kan vektlegge arbeidet med verdi-grunnlaget i opplæringen.

Tydeliggjøre kompetansemålene

Utvalget mener at det kan være behov for å gjøre noen endringer i kompetansemålene for å oppnå målet om tydeligere læreplaner. Selv om antall kompetansemål ble redusert i fagfornyelsen, har målene blitt mer overordnede og gir mindre retning for valg av innhold (Bergsgard et al., 2026; Furberg et al., 2026). Kompetansemål som oppfattes som uklare eller for generelle bør særskilt vurderes opp mot de nye «Om faget»-tekstene utvalget anbefaler. Intensjonen bør være at målene skal gi lærerne tilstrekkelig handlingsrom til å gjøre opplæringen relevant og at undervisningen skal kunne tilpasses elevgruppen, samtidig som det må gå klart fram hva den faglige innrammingen er.

Vurdere endringer i omtalen av grunnleggende ferdigheter

I dag beskriver læreplanene fem grunnleggende ferdigheter: lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter. Utvalget understreker at de grunnleggende ferdighetene ikke er basisferdigheter eller tekniske ferdigheter som elevene lærer de første skoleårene. Dette er ferdigheter som elevene utvikler gjennom hele opplæringsløpet. Ferdighetene er en del av kompetansen i de ulike fagene, og de er viktige redskaper for å lære og utvikle seg gjennom hele skoleløpet. Utvalget mener det er gode grunner til å videreføre de grunnleggende ferdighetene slik de er i dag, men at også disse må knyttes tettere til de ulike trinnene slik at progresjonen kommer tydeligere fram. For eksempel er det store forskjeller mellom den første leseopplæringen og de leseferdighetene elever i videregående opplæring trenger for å kunne lese krevende, faglige tekster kritisk.

Utvalget foreslår mer omfattende endringer i beskrivelsen av digitale grunnleggende ferdigheter. Forslaget beskrives i kapittel 11.5.

Endringer på lengre sikt

Som vist over, er læreplanverket svært omfattende. Endringer i læreplanmodellen vil kreve tid og ressurser slik at det kan gjennomføres grundige prosesser i utviklingsarbeidet. Store endringer i læreplaner krever svært mye kapasitet, både av skoler, organisasjoner og myndigheter. Ny kompetanse må utvikles og nye læremidler utformes. Slike store endringsprosesser forutsetter oppslutning og legitimitet, særlig blant dem som jobber i skolen. Før man setter i gang med slike prosesser er det viktig å vurdere om det man ønsker å forandre kan oppnås på andre måter. Samtidig mener utvalget at gode faglige diskusjoner om læreplaner og læreplanmodeller er bra. Slike debatter vil blant annet bidra til en bevissthet om læreplanenes styrker og svakheter, og hva profesjonsfellesskapet sammen kan jobbe med.

Det finnes ingen ideell læreplan, og det er fordeler og ulemper knyttet til både innholdsbaserte og kompetansebaserte modeller. Utvalgets oppfatning er at uansett hvilken læreplanmodell man velger, vil det oppstå utfordringer. Den perfekte læreplanmodellen finnes neppe. Det handler mer om hvilke grep man kan gjøre for å redusere modellens svakheter. En eventuell omfattende endring av dagens læreplanmodell kan løse noen

problemer, samtidig som det kan skape nye. Det må alltid være et kritisk blikk på hvor godt den gjeldende læreplanmodellen fungerer. De endringene utvalget foreslår ovenfor, vil gi tydeligere innholdselementer i dagens læreplanmodell.

Selv om utvalget mener det verken er behov for en omfattende læreplanprosess nå, eller at dette vil være et svar på de utfordringene som er løftet fram, vurderer utvalget det som rimelig at det med jevne mellomrom gjøres en mer helhetlig gjennomgang av læreplanene.

Når det i framtiden skal legges til rette for nye læreplanreformer, mener utvalget det er avgjørende at fellesskolens brede samfunnsmandat ivaretas. Det vil også være viktig med en bred prosess om innretningen på læreplanverket. En slik prosess må inkludere partene, altså lærerne, skoleledere, skoleeiere og andre sentrale aktører. Den må være kunnskapsbasert, og ta utgangspunkt i et felles kunnskapsgrunnlag om fordeler og ulemper med ulike læreplanmodeller.

11.1.3 Utvalgets forslag om læreplanverket

Utvalget foreslår å

- gjøre dagens læreplaner til bedre og tydeligere verktøy for lærerne, blant annet ved å tydeliggjøre kjerneelementene og det faglige innholdet og gjøre mer av læreplanene trinnrelevante.
- innføre *Mål for undervisningen*, for å tydeliggjøre at undervisning også innebærer arbeid og aktiviteter som ikke skal vurderes individuelt. *Mål for undervisningen* skal også styrke verdiløftet og arbeidet med sosioemosjonell utvikling. Disse tekstene skal være trinnrelevante.
- bygge læreplanene over samme mal som i dag, men med noen endringer:
 - *Om faget* skal inneholde Fagets relevans og sentrale verdier, Kjerneelementer, Tverrfaglige temaer og Grunnleggende ferdigheter. Tekstene skal være trinnrelevante
 - *Mål for undervisningen* (ny del). Tekstene skal være trinnrelevante
 - *Kompetansemål og vurdering* som i dag, men med nødvendige justeringer
- utvikle alderstilpasset støtte og veiledningsmaterieell for systematisk arbeid med elevenes sosiale læring og utvikling i fagene
- sikre at nye omfattende læreplanprosesser ivaretar god involvering og fellesskolens brede mandat

11.2 En mer helhetlig skoledag for de yngste

11.2.1 Skoledagen må tilpasses barns utvikling

For at fellsskolen best mulig skal bidra til elevenes læring, utvikling, trivsel og danning, må organiseringen av skoledagen ta hensyn til at læring i skolen kan være krevende. Utvalget har redegjort nærmere for dette i kapittel 6. Skoledagen må tilpasses barnas biologiske behov. Dette innebærer at det må være tilstrekkelig rom for pauser og restitusjon, veksling mellom konsentrasjonsintensive og mer restituerende økter, lek, fysisk aktivitet, bevegelse og pauser uten bruk av skjerm. En slik innretning av skoledagen er viktig for at hjernen skal prosessere informasjon, være klar for læring og fungere best mulig. Ikke minst er det viktig for at elevene skal trives.

Lek er en helt grunnleggende aktivitet for barns læring, utvikling, trivsel og danning. For de yngste barna er det særlig viktig med en god balanse mellom lek og formell læring. Både lærere og elever etterspør mer tid og rom til lek og fysisk aktivitet i skoledagen (Bjørnestad, 2024). De aller fleste barn svarer selv at de ønsker seg en mer aktiv skoledag med mer praktisk undervisning, fysisk aktivitet, mer lek og mer uteskole (Barneombudet, 2025).

Organiseringen av, og innholdet i, skoledagen må ta høyde for at barn har ulike forutsetninger og behov. Det er stor naturlig variasjon i de yngste elevenes modenhet og forutsetninger for å lære i skolen. Mellom den yngste og den eldste skolestarteren kan det være opp mot ett års aldersforskjell. Forskning viser at barn begynner på skolen med store individuelle forskjeller i utvikling og ferdigheter. Når man kombinerer forskjeller i alder, utviklingstakt og erfaringer, kan variasjonen mellom elever i en førsteklasse i praksis tilsvare flere år i utviklingsnivå (National Scientific Council on the Developing Child, 2024).

Utvalget mener dagens læreplanverk gir rom for lek og variasjon i skoledagen, og ser at mange skoler jobber godt med dette. Utvalget har fått gode eksempler på hvordan mange skoler legger godt til rette for en mer helhetlig skoledag som er tilpasset elevenes utviklingsmessige behov, blant annet i møte med rektorer ved Brandengen skole, Labakken skole og Østgård skole.

Evalueringen av seksårsreformen viser at elevene på 1. og 2. trinn generelt trives godt på skolen. Førsteklasserommene er preget av elevaktive

arbeidsformer og læring gjennom lekinspirerte aktiviteter. Lærerne er opptatt av at elevene skal trives og ha trygge miljøer og av elevenes sosiale og emosjonelle utvikling. Dagsrytmen er dynamisk, elevene sitter ikke stille lenge om gangen, og de bytter aktiviteter flere ganger i løpet av en økt. Mange har også uteskole en dag i uka (Bjørnestad, 2024).

Samtidig mener utvalget at evalueringen av seksårsreformen har funn som gir grunn til bekymring. Rapporten peker på at leken har mistet noe av sin posisjon i førsteklasse, og at det er behov for en mer bevisst og systematisk tilnærming til lek i skolen. Dette har vært en gradvis utvikling, og rapporten peker særlig på Kunnskapsløftet 2006 og senere styringssignaler som årsaken til at leken har mistet noe av sin posisjon. Evalueringen viser at det er mye lekinspirerte aktiviteter i noen klasserom, mens dette er nesten helt fraværende i andre. Forskerne trekker også fram at frilek normalt er lagt til friminutt, utetid og uteskole og at rollelek er nærmest fraværende. Evalueringen viser også at det er en tydelig endring i overgangen til andreklasse, ved at det da blir enda mindre tid til lek (Bjørnestad, 2024).

Utvalget er opptatt av at de yngste elevene får en skoledag preget av variasjon i opplæringen. For å sikre at alle første- og andreklassinger møter en mer helhetlig skoledag som er tilpasset deres ulike forutsetninger, evner, interesser og behov, mener utvalget at det er behov for å gjøre endringer i både organiseringen av, og innholdet i, de første skoleårene. Utvalget mener dette vil være i tråd med barnets beste. Målsettingen er en skoledag med mer variert og godt tilpasset opplæring, pauser, lek og fysisk aktivitet. En slik skoledag vil spille på lag med barnas utvikling, og hvordan hjernen prosesserer informasjon og hvordan barna lærer best mulig. En hovedmotivasjon for forslaget er at det vil bidra til at flere elever lærer å lese, skrive og regne godt de første årene, tilegner seg gode lesevaner og får et godt forhold til matematikk tidlig i skoleløpet.

Utvalget understreker at variasjon mellom aktiv læring, pauser, lek og fysisk aktivitet er særlig viktig for elever på første og andre trinn, selv om alle barn har behov for dette. Utvalget mener derfor at en omlegging av første- og andretrinn i særlig grad vil bidra til bedre læring, motivasjon og trivsel. De første skoleårene har stor betydning for elevenes videre skolegang, og utvalget mener at endringer som bidrar til bedre læring og utvikling de første skoleårene, vil ha store positive konsekvenser for resten av skoleløpet.

Boks 11.1 Færder kommunes helhetlige plan for oppvekst

Den helhetlige planen for oppvekst i Færder kommune er et overordnet styringsdokument som skal sikre gode, trygge og inkluderende oppvekstsvilkår for alle barn og unge. Formålet med planen er å samle kommunens innsats på tvers av tjenester og sektorer, slik at barn og unge møtes med sammenheng, kvalitet og forutsigbarhet i alle deler av hverdagen. Kommunen har et mål om å dreie ressursbruken i helsefremmende retning, og planen er en del av virkemidlene for å nå dette målet.

Planen løfter fram behovet for å se barn og unges liv i et helhetlig perspektiv. Læring, utviklings, trivsel og dannelse skjer ikke bare i barnehagen og skolen, men også i hjemmet, i fritidsaktiviteter, i nærmiljøet og i møte med helse- og velferdstjenester. For å lykkes må disse arenaene henge bedre sammen enn de ofte gjør i dag. Samarbeid mellom ansatte i ulike tjenester og tjenestenivåer, og med foreldre og lokalsamfunn som aktive medspillere, er en forutsetning for å gi et helhetlig og tilpasset tilbud til alle barn og unge.

Planen gir felles mål for barns læring, utvikling og livsmestring, prinsipper for tidlig innsats og inkluderende praksis, samt konkrete satsingsområder for hele oppvekstsektoren.

Gjennom planen forplikter Færder kommune seg til å arbeide systematisk for å styrke sammenhengen mellom barnas ulike livsarenaer – slik at alle barn og unge får mulighet til å utvikle seg, lære og trives i et fellesskap som ser dem, støtter dem og stiller forventninger.

Kilde: Færder kommune, 2023

11.2.2 Helhet og sammenheng i elevenes utdanningsløp

Overgangen fra barnehagen til skole og SFO er viktig. Barnehagen og skolen skal i samarbeid med foreldrene legge til rette for at barna får en trygg og god overgang (Barnehageloven, 2005, § 2 a; Opplæringslova, 2024, § 4-7). Mange steder er det et godt samarbeid om denne overgangen mellom barnehage og skole. Samtidig peker evalueringen av seksårsreformen på at det er behov for å samarbeide enda bedre om overgangen

(Bjørnestad, 2024). Barna må gradvis få venne seg til de kravene og forventningene skolen har til dem, samtidig som skolen må tilpasse seg de yngste elevenes behov. Blant annet er gjenkjennbare arbeidsmåter og aktiviteter faktorer som vil bidra til å trygge barna og la dem oppleve mestring i skolehverdagen (Lillejord et al., 2018).

Utvalget mener det er behov for bedre helhet og sammenheng i hele utdanningsløpet til barna. De aller fleste barn i alderen 3–5 år går i barnehagen, og for mange er barnehagen den første offentlige fellesskapsarenaen de møter i sitt liv. Det er her det offentliges ansvar i dannelses- og utdanningsoppdraget starter. For barna er barnehagen del av et sammenhengende utdanningsløp, som varer til fullført videregående opplæring. Mange fortsetter også videre inn i høyere utdanning. Barnehagens formål etter barnehageloven har flere likheter med formålsparagrafen i opplæringsloven. Begge arenaer skal støtte barn og unges læring, utvikling, trivsel og dannelse. Utvalget mener det er stort potensiale i å se fellesskapsarenaene barnehage, skole og SFO mer i sammenheng.

Utvalget mener at et godt virkemiddel for å skape en mer helhetlig og bedre skoledag for de yngste elevene, er å ha et godt og sterkt samarbeid mellom barnehagen, SFO og skolen. Læringsfellesskap og nettverk på tvers av disse tre arenaene kan ta med det beste fra barnehagepedagogikken og skolepedagogikken, og gjensidig styrke hverandre. I det følgende foreslår utvalget tiltak for en mer helhetlig skoledag for de yngste elevene.

11.2.3 En ny, helhetlig læreplan for 1. og 2. trinn

Bedre tilpasset opplæring og mer varierte skoledager

Utvalget foreslår å utvikle en ny og helhetlig læreplan for de to første skoleårene. Den nye læreplanen skal trekke ut sentrale deler fra fagene i dagens læreplaner, og sette dem sammen til én helhetlig integrert læreplan, med ulike fagområder og tydelige prioriteringer. Den nye læreplanen skal støtte opp om skolens brede mandat og legge bedre til rette for en god og tilpasset begynneropplæring, med tid til pauser, lek og fysisk aktivitet. På denne måten vil de yngste skolebarna få en mindre oppstykket skolehverdag og bedre forutsetninger for god læring og utvikling.

Utvalget er opptatt av at de praktiske og estetiske fagene gir viktig læring og opplevelser for elevene. Fagene er sentrale for elevenes helhetlige utvikling, og for at de får oppleve mestring,

skaperglede og samhandle med andre i ulike fellesskap.

I kunst og håndverk kan elevene være med i skapende arbeid, utforske materialer og uttrykk og de lærer ulike håndverksteknikker. I musikk kan de synge, danse og leke, oppleve samspill og kreative aktiviteter. I kroppsøving er bevegelsesglede, lek og allsidig fysisk aktivitet viktig, mens i mat og helse kan elevene være med på enkel matlaging, oppleve måltidsfellesskap og en begynnende forståelse av sammenhengen mellom mat og helse.

Samlet gjør dette fagene særlig godt egnet for de yngste elevene. Fagene fremmer læring gjennom aktivitet, nysgjerrighet, sanseerfaringer og kreativitet. Den nye læreplanen for de yngste må legge vekt på at elevene skal få leke, samarbeide, prøve ut og utforske og uttrykke seg på ulike måter.

Utvalget mener de yngste elevene skal møte faginnhold fra alle fag, inkludert innhold fra samfunnsfag, naturfag og KRLE. Dette er fag som er med på å gi elevene opplevelser, kunnskap, rom for nysgjerrighet, undring og utforskning og noe å lese og skrive om. Utvalget mener at også for de yngste elevene er det viktig å legge grunnlag for evnen til kritisk tenkning, etisk refleksjon og en tidlig forståelse for demokratiet og samfunnet og for andre menneskers ideer og tenkemåter.

Utvalget foreslår at en ny helhetlig læreplan skal gjelde for 1. og 2. trinn. I dag er det også slik at kompetansemålene for de fleste fagene først er lagt etter 2. trinn. Den nye læreplanen må utformes slik at den legger til rette for en god overgang fra 2. til 3. trinn. Utvalget foreslår å løse opp i dagens fag- og timefordeling for de to første skoleårene, slik at lærerne kan tilpasse tidsbruken til ulike fagområder mer fleksibelt til sin elevgruppe og gi rom for dybdelæring, tverrfaglig arbeid, varierte arbeidsmåter og for bevegelse og pauser. Læreplanen bør vektlegge sosial utvikling, lek og fysisk aktivitet og gi rom for fleksibilitet i organisering av dagen. Utvalget mener at en læreplan organisert etter fagområder, uten dagens fag- og timefordeling, i større grad vil gi handlingsrom for en variert og helhetlig skoledag. En slik organisering vil også legge bedre til rette for tverrfaglig arbeid.

Når barna begynner på skolen, er det store forskjeller i hvor modne de er, hva de kan og hvilke interesser de har (McTigue et al., 2021). Noen kan lese, noen kan enkelte bokstaver, andre kan skrive navnet sitt. Noen barn er opptatt av tall, dinosaurer eller haier, mens andre er opptatt av å være mye ute å leke. Det er viktig å huske på at mange barn gleder seg til å begynne på skolen, de fleste sier at de trives, og at de liker å lære og er motiverte for å jobbe med bokstavene (Bjørne-

stad, 2024). Derfor må det legges vekt på læring fra start, for at skolen skal ta vare på lærelyst og motivasjon hos alle barn. En ny helhetlig læreplan vil etter utvalgets vurdering legge bedre til rette for at læreren kan tilpasse opplæringen til sin elevgruppe. Dette vil på sikt føre til bedre motivasjon, trivsel og bedre resultater. De yngste elevene motiveres og lærer gjennom å møte en variert opplæring preget av lek, ulike former for lekinspirerte læringsaktiviteter og elevaktive arbeids- og aktivitetsformer.

I forrige delkapittel foreslo utvalget at det skal innføres *Mål for undervisningen* i alle læreplaner i fag, blant annet for å styrke verdiløftet, skolens dannelsesoppdrag og elevenes sosioemosjonelle utvikling. Dette bør også være del av den nye læreplanen for 1. og 2. trinn.

Den nye læreplanen skal også gi tydelige føringer for at skoledagen skal inneholde ulike former for lekbasert undervisning og fri lek, og peke på læringsaktiviteter som bidrar til fysisk aktivitet og praktiske læringsaktiviteter.

Bedre begynneropplæring lesing, skriving og regning

Systematisk opplæring i språk, lesing, skriving og regning skal vektlegges de første årene, og det skal være rom for lek med tall, rom og form, språklek, utforskende skriving og leseglede. Når elevene begynner på skolen, er de nysgjerrige og åpne for læring. I begynneropplæringen er det nødvendig å stimulere denne nysgjerrigheten. Forskning viser at de mest effektive pedagogiske tilnærmingene tar utgangspunkt i barnas interesser og engasjement, og samtidig tilpasses deres utvikling og faglige nivå (Clements et al., 2023).

I kapittel 7 beskriver utvalget god begynneropplæring i lesing, skriving og regning. Den nye læreplanen for 1. og 2. trinn må bygge på dette kunnskapsgrunnlaget.

Utvalget mener at den nye læreplanen må inneholde klare mål for opplæringen. Læreplanen skal legge til rette for at elevene får tid til å fordype seg i tema de er opptatt av, og elever som trenger tid og støtte i språk-, lese-, skrive- og regneutviklingen skal få det. Utvalget mener at skolen fortsatt skal ha plikt til å gi intensiv opplæring i lesing, skriving og regning for elever som trenger dette.

Det er viktig at læreplanen utvikles i tråd med de yngste elevenes behov, for i best mulig grad å fremme læring, utvikling, trivsel og danning. Utvalget mener at en ny helhetlig læreplan for 1. og 2. trinn bør utvikles i samarbeid med sentrale aktører som for eksempel ulike nasjonale sentre,

eksperter på begynneropplæring og barns modning og andre fagmiljøer. Det er også viktig at lærere med erfaring fra begynneropplæringen deltar i dette utviklingsarbeidet.

For å støtte opp om implementeringen av den nye læreplanen foreslår utvalget å utvikle en større pakke med støtte materiell til skolene. Vi foreslår at sentrale fagmiljøer får i oppdrag å lage veiledningsmateriell med tydelige anbefalinger til lærere om den første lese-, skrive- og regneopplæringen. Dette støttematerialet bør inneholde faglige råd om begynneropplæringen, være praksisnært og bygge på kvalitetssikret forskning på feltet. Det må også kunne brukes i lokal kompetanseutvikling. Materialet skal inkludere veiledning om hvordan sosial og emosjonell utvikling, lek og fysisk aktivitet kan inkluderes i opplæringen, i fagene og i skoledagen ellers.

Lærernes kompetanse er viktig

Lærere med høy faglig, pedagogisk og relasjonell kompetanse er avgjørende for en god skolestart for de yngste elevene. Dagens kompetansekrav for undervisning er knyttet til fag. Det vil bli behov for å se nærmere på hvilken relevant kompetanse lærere på 1. og 2. trinn skal ha. Utvalget mener at kompetanse i begynneropplæringen i lesing, skriving og regning må være et krav også etter den nye læreplanen, tilsvarende dagens krav om 30 studiepoeng (Opplæringsforskrifta, 2024, § 17-4). Når det gjelder øvrige krav til lærernes undervisningskompetanse, må dette vurderes nærmere når innholdet i læreplanen utformes.

11.2.4 Økt kvalitet på SFO og en mer helhetlig skoledag

Å integrere skole og SFO gir rom for en mer helhetlig skoledag

Utvalget mener at det å integrere skole og SFO for de yngste elevene har stort potensiale for å skape en skoledag som i større grad enn i dag spiller på lag med de yngste elevenes behov, kunnskap om hvordan hjernen lærer best mulig, og erkjennelsen om at læring i skolen kan være krevende. Flere andre utredninger de senere årene har anbefalt dette. Anbefalingene begrunnes i at en større integrering av skole og SFO vil gi mer rom for avveksling mellom undervisningsøktene, mer variasjon i skoledagen, mer fysisk aktivitet og en bedre veksling mellom planlagte aktiviteter og fri lek. En annen begrun-

nelse er at det vil bidra til mindre sosiale forskjeller (Bjørnestad, 2024; Ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet, 2024; NOU 2019: 3). Stoltenberg-utvalget mente at integrering av skole og SFO ville gi mer rom for å organisere ekstra undervisningsstøtte for elever som trenger det, og fordypning i ulike læringsaktiviteter (NOU 2019: 3).

Selv om SFO er et frivillig tilbud, er realiteten at de fleste elevene på de laveste trinnene går på SFO. Stortinget har nylig vedtatt å lovfeste en rett til 12 timer gratis SFO i uka for elever på 1.–3. trinn. Innføringen av gratis deltidsplass har økt deltakelsen, og nå går over 90 prosent av elevene på 1. og 2. trinn på SFO.

Utvalget mener at en bedre sammenheng mellom skole og SFO vil gi et mer helhetlig og tilpasset tilbud for de yngste barna. SFO er ofte den første arenaen barna møter når de begynner på skolen. SFO-tiden utgjør en betydelig del av disse elevenes skolehverdag, og mange tilbringer omtrent like mange timer på SFO som på skolen. Utvalget mener det framstår som lite helhetlig at det er såpass ulike rammer for de to delene av de yngste elevenes skolehverdag.

Det står i rammeplanen at SFO bør samarbeide med skolen for å skape en best mulig helhet i hverdagen til barna (Rammeplan for SFO, 2021). Evalueringen av rammeplanen viser likevel at det er behov for et bedre samarbeid. I dag er det ofte få felles arenaer for erfaringsutveksling og felles planlegging mellom skole og SFO, og lærerne vet lite om hva som skjer i SFO-tiden (Caspersen et al., 2024). For foreldre og barn derimot, utgjør SFO og skolen en helhet, og de forventer at de to arenaene spiller på lag (Utdanningsdirektoratet, 2026b). Forsøk med ulike modeller for en mer helhetlig skoledag har vist at dette bidro til en styrking av samarbeidet mellom skole og SFO (Ramboell, 2013).

Utvalget foreslår at de 12 timene med gratis SFO som er innført, integreres i skoledagen for elevene på 1. og 2. trinn. Dette innebærer en utvidelse av antall timer obligatorisk nærvær for barna, og en potensielt langt tettere integrering og samhandling mellom skole og SFO.

Å legge tid fra SFO inn i skoledagen, uten å innføre flere timer til opplæring, vil etter utvalgets vurdering gi bedre rom for veksling mellom konsentrasjonsintensive økter, pauser, lek og fysisk aktivitet gjennom hele skoledagen. Den nye læreplanen vil gjelde for opplæringen. Utvalget foreslår ikke å innføre flere timer til opplæring. Isteden kan for eksempel tid fra dagens SFO legges

inn midt på dagen, og bidra til at barna får en lengre pause med rom for frilek og restitusjon. Det gir også rom for egenstyrt lesing. Det kan være en fordel for lærerne å få tid til samarbeid og planlegging i profesjonsfellesskapet i løpet av dagen. Utvalget er opptatt av at det skal være valgfrihet lokalt i den enkelte kommune til å utforme skoledagene i tråd med lokale behov og forutsetninger, og gjennom dialog med lærerne og andre ansatte. Samtidig må det være gode nasjonale rammer som støtter opp under dette arbeidet, og som bidrar til en likeverdig opplæring og et likeverdig tilbud for elevene.

Utvalget mener det er mange gode argumenter for at SFO burde legges inn i en mer helhetlig skoledag også for elever på 3. og 4. trinn. Samtidig ser vi at det i dag er innført 12 timer gratis SFO i uka på 1.–3. trinn, og at deltakelsen er høyest på 1. og 2. trinn. Integrering av 3. og 4. trinn vil derfor ha en vesentlig kostnad. Utvalget mener det derfor vil være naturlig å starte med 12 timer i uka for 1. og 2. trinn, og se dette tiltaket i sammenheng med den nye læreplanen utvalget foreslår for disse trinnene.

Utvalget er klar over at det er flere problemstillinger som må løses for å integrere tid fra SFO i en mer helhetlig skoledag. Dette gjelder blant annet lærernes arbeidstidsavtale, de SFO-ansattes arbeidstid, de ansattes kompetanse, tilbudet til elever som får individuell tilrettelegging, skyss, og variasjoner lokalt i skoledagens lengde. Utvalget mener imidlertid at dette ikke kan stå i veien for å utvikle et mer helhetlig tilbud for de yngste elevene i skolen. Utvalget er også kjent med at et lite mindretall av de private grunnskolene ikke har SFO i dag. Hvordan utvalgets forslag skal få betydning for disse skolene, må vurderes nærmere, i dialog med de berørte.

Rammene for utredningen har ikke gjort det mulig å gå inn i alle problemstillinger som må løses for å innføre utvalgets forslag. Eventuelle nødvendige endringer i lærernes arbeidstidsavtale vil måtte utredes og avtales mellom partene i skolen. Utvalget er klar over at forslaget vil medføre behov for endringer i skystilbudet i noen kommuner, og rektorene utvalget har snakket med trakk fram skoleskyssen som en hindring. Forslaget vil også i noen grad begrense foreldrenes frihet til å organisere familiens hverdag slik de ønsker, selv om de aller fleste barna på 1. og 2. trinn deltar i SFO i dag. Utvalget mener at argumentene for å integrere deler av SFO-tiden i skoledagen og fordelene dette vil medføre for elevenes læring, utvikling, trivsel og dannelse, må veie tyngst.

Behov for kompetanse- og kvalitetsutvikling

Tilstrekkelig bemanning og god kompetanse er nødvendig for å gi elevene et godt tilbud. Kommunene har ansvar for at det er tilstrekkelig bemanning og kompetanse til å drive en forsvarlig virksomhet i tråd med regelverket. Det er store lokale variasjoner i bemanning, kvalitet og kompetanse i SFO. Utvalget viser til at foreldre til barn med behov for særskilt tilrettelegging vurderer SFO-tilbudet som mer negativt enn andre foreldre (Wendelborg et al., 2018). Både foreldre, ansatte og ledere mener at SFO-tilbudet for elever med behov for særskilt tilrettelegging har blitt dårligere de siste årene (Caspersen et al., 2024). Elever har ikke rett til individuell tilrettelegging på SFO, slik som i opplæringen. Funksjonshemmedes fellesorganisasjon har pekt på at dette gjør at flere elever ikke har en reell mulighet til å delta på SFO (Utdanningsdirektoratet, 2026b). Utvalget mener at det bør vurderes nærmere hva slags tilretteleggingstiltak elevene skal ha rett til i de delene av en utvidet skoledag som ikke innebærer opplæring etter læreplanen, for at alle elever skal få et godt tilpasset og helhetlig tilbud.

Utvalget mener det er behov for å styrke kvalitet og kompetanse i SFO, og som en del av å integrere deler av SFO i skoledagen må det satses videre på kompetanseutvikling og et styrket samarbeid mellom skole og SFO. Evalueringen av rammeplanen for SFO peker på at det er et stort behov for kompetanseheving, og mange ansatte etterspør faglig støtte (Caspersen et al., 2024). Det er ingen krav til pedagogisk kompetanse for ansatte i SFO i dag. Ved å legge dagens SFO inn i skoledagen, vil de ansatte i SFO i større grad enn i dag være del av elevenes obligatoriske skoledag, noe som også fordrer og muliggjør kompetanseutvikling. Samtidig er det allerede mange ansatte i dag som jobber både som assistenter i skoletiden og på SFO. Utvalget understreker at opplæring etter den foreslåtte læreplanen for 1. og 2. trinn fortsatt skal gjøres av godt kvalifiserte lærere.

Utvalget mener det er behov for å jobbe videre med kompetanseutvikling for andre ansatte i skolen og på SFO for at en mer helhetlig skoledag skal bli best mulig. Det er allerede satt i gang flere tiltak for kompetanseheving på SFO. Regjeringen har innført et nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling, der ansatte i SFO inngår i målgruppa for både kollektiv kompetanseutvikling, videreutdanning og lederutvikling. Siden 2026 har fagarbeidere og andre ansatte med høyere utdanning i SFO fått mulighet til å ta videreutdanning på like vilkår som lærere.

Boks 11.2 Bachelor i skolefritidspedagogikk ved UiS

Universitetet i Stavanger var den første utdanningsinstitusjonen i Norge som etablerte et eget bachelorprogram i skolefritidspedagogikk. Studiet er et deltids bachelorprogram på 180 studiepoeng, organisert over fire år, og er samlings- og nettbasert. Studiet har et helhetlig pedagogisk fokus og legger vekt på

- lek og læring
- barns utvikling
- spesialpedagogikk
- fysisk aktivitet og bevegelsesglede
- kunst- og kulturaktiviteter
- ledelse og organisering av SFO
- praksis i SFO og skole

Studentene kan velge fordypning, blant annet innen skapende aktiviteter/bevegelsesglede eller spesialpedagogikk.

Kandidatene skal etter endt utdanning kunne planlegge, gjennomføre og lede pedagogisk arbeid i SFO i tråd med rammeplanen, samarbeide tett med skole og hjem, og bidra aktivt til kvalitetsutvikling og profesjonalisering av tilbudet.

Kilde: Universitetet i Stavanger, 2026

Det er også opprettet bachelor-utdanning i skolefritidspedagogikk ved Universitetet i Stavanger (UiS), Høgskulen på Vestlandet og OsloMet. Studiene går over 4 år, og gir profesjonsfaglig kompetanse rettet mot SFO og skolefritidspedagogisk arbeid.

Utvalget mener arbeidet med kvalitetsutvikling i SFO er viktig for å sikre et helhetlig og likeverdig tilbud for elevene. De eksisterende tiltakene for kompetanseutvikling bør videreføres. Utvalget mener det er viktig at kommunene inkluderer SFO i skolebaserte kompetanseutviklingstiltak, og at kommunen legger til rette for at ansatte i SFO får delta i videreutdanningstilbud.

Utvalget foreslår å innføre et krav om pedagogisk kompetanse for den som er leder av SFO. Når SFO er organisert i tilknytning til skolen, følger det av opplæringsloven at rektor skal være virksomhetens leder (Opplæringslova, 2024, § 4-5). Kommunen kan imidlertid gjøre unntak fra dette kravet, og rektor kan delegere myndighet

til en særskilt leder. Utvalget mener at en SFO-leder må ha pedagogisk kompetanse. Det er store forskjeller i utdanningsbakgrunn blant ledere i SFO, avhengig av kommunestørrelse og skolestørrelse. I store kommuner oppgir over syv av ti skoleledere at lederen i SFO har høyere pedagogisk utdanning, mens det tilsvarende gjelder for om lag fire av ti i de minste kommunene (Arnevig Samuelsen et al., 2025). Rammeplanen for SFO som ble innført i 2021 skal bidra til et SFO-tilbud med god kvalitet. Å stille krav om at leder for SFO har pedagogisk kompetanse, vil etter utvalgets vurdering bidra til implementering av rammeplanen.

Å innføre kompetansekrav griper inn i det kommunale selvstyret, og tiltaket må derfor være forholdsmessig og nødvendig for å ivareta nasjonale mål (Kommuneloven, 2018, § 2-2). Retningslinjene om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner slår fast at regler om bemanningsnormer, faglige kompetansekrav og lederkrav som hovedregel ikke bør innføres. Hvis det likevel skal gjøres, bør de være utformet på et så overordnet nivå som mulig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Utvalget mener at et krav om pedagogisk kompetanse for leder av SFO både er et nødvendig og et forholdsmessig tiltak for å sikre de yngste elevene et mer likeverdig tilbud med god kvalitet. Utvalget har vurdert mer inngripende virkemidler som å foreslå kompetansekrav for alle ansatte i SFO eller en bemanningsnorm, men dette mener utvalget ikke er realistisk å innføre nå. Utvalget anbefaler at det jobbes videre med kompetanseutvikling for andre ansatte i skolen og på SFO. Utvalget ønsker ikke å detaljstyre hvordan skoler og kommuner organiserer lederressursene til SFO, men er opptatt av at det ikke skal være mulig å delegere seg ut av kompetansekravet. Utvalget mener derfor det må ses nærmere på hvordan et slikt krav skal utformes.

11.2.5 Utvalgets forslag om en mer helhetlig skoledag for de yngste

Utvalget foreslår å

- innføre en ny læreplan for 1. og 2. trinn, der innholdet i dagens fag ses i en helhetlig sammenheng og fag- og timefordelingen løses opp
- utvikle støtte til implementering av den nye læreplanen
- integrere 12 timer SFO i uka i en mer helhetlig skoledag for 1. og 2. trinn
- innføre krav om pedagogisk kompetanse for leder av SFO

- styrke kompetanseutviklingen for ansatte i SFO, både gjennom kollektive og individuelle kompetansetiltak

11.3 Bedre støtte til vurderingsarbeidet i skolen

11.3.1 Vurderingsarbeidet i skolen

Som vist i kapittel 7 er det mange aspekter av det norske vurderingssystemet som har gode faglige begrunnelser. En generell oppfatning er at en kombinasjon av ulike oppgavetyper gir et bedre og mer pålitelig bilde av en elevs kompetanse enn én enkeltsituasjon. Standpunktvurdering, som innebærer at læreren nær eleven setter karakterer basert på et bredt vurderingsgrunnlag, bør bevares basert på en forståelse av at en slik vurdering vil ha høyere validitet enn mer standardiserte tester eller eksamener. Samtidig sikrer eksamen at eleven får en uavhengig og ekstern vurdering av sin kompetanse. Eksamen kan også bidra til at skolen får informasjon om egen vurderingspraksis ved å vurdere mønstre i eksamensresultater over tid og sammenholde dem med mønstre i standpunkt karakterer. Dette er kunnskap som kan brukes i lokalt kvalitetsutviklingsarbeid.

En deling mellom nasjonalgitt og lokalgitt eksamen bevarer balansen mellom validitet, reliabilitet, rettferdighet og håndterbarhet (Utdanningsdirektoratet, 2024b). Forutsetningene for et slikt system er vesentlig endret, og endringer skjer raskere enn før. Utredningen viser at det kan være vanskelig for skolene å holde tritt, og lærere og skoleledere etterlyser støtte til både læringsstøttende underveisvurdering og standpunktvurdering. Utvalget er bekymret for hvordan kunstig intelligens truer tilliten til vurderingssystemet og tillitsrelasjonene mellom elev og lærer. Denne tilliten er grunnleggende for at vi skal kunne videreføre et system der hovedvekten av karakterene er standpunkt karakterer satt av faglærere.

Utvalget registrer at Stortinget har bedt regjeringen så raskt som mulig sørge for at alle skoler har tilgang til en «sikker nettleser» som kan brukes til å gjennomføre skriftlige vurderinger gjennom hele året. Utvalget støtter dette tiltaket. En sikker nettleser stenger tilgangen til alle ressurser og hjelpemidler på maskinen. Elevene får derfor ikke tilgang til andre digitale hjelpemidler som de er vant til å bruke. Slik det er nå, brukes sikker nettleser til eksamen i noen enkeltfag. Skolen kan bruke en sikker nettleser i vurderingssituasjoner der lærer har behov for å undersøke elevens kompetanse innenfor et tema eller et fag. Utdannings-

direktoratet har som mål at alle digitale eksamener, med noen unntak, skal gjøres i en sikker nettleser fra 2027.

Utvalget er innforstått med at kommunene og fylkeskommunene har ansvar for at skolene har nødvendig utstyr og mener det er viktig å ta hensyn til og bevare det lokale handlingsrommet. Men utvalget mener også at den teknologiske utviklingen nå går så raskt at nasjonale myndigheter må bidra for å gi skolene verktøyene de trenger. Det er ikke hensiktsmessig at alle strever med å finne løsninger på de samme utfordringene samtidig. Utvalget er også positive til Stortingets vedtak om å be regjeringen endre eksamensformene i skolen slik at flere eksamener gjennomføres med begrenset tilgang til hjelpemidler under eksamen og i forberedelsestiden, herunder endre muntlig eksamen og muntlig-praktisk eksamen. Utvalget understreker at dette ikke står i motsetning til at oppgavene fremdeles må tilrettelegges for at eleven får vist en bredde i sin kompetanse.

I tillegg til tiltakene i Stortingets anmodningsvedtak, mener utvalget at det må settes i gang større tiltak som kan bidra til å opprettholde og videreutvikle kvalitet i vurderingssystemet, slik at tilliten til systemet og tillitsforholdet mellom lærer og elev ikke svekkes.

11.3.2 Underveis- og standpunktvurdering i lys av kunstig intelligens

Utvalget mener at det snarest må settes ned en arbeidsgruppe bestående av representanter for lærerne og eksperter som ser på veien videre både for underveis- og sluttvurdering i lys av kunstig intelligens. Gruppen må innhente internasjonal forskning, erfaringer fra praksis og se til arbeidet til *Utvalget om kunstig intelligens i høyere utdanning* (Malthe-Sørenssen-utvalget). Gruppen som settes ned, skal blant annet utrede kvalitetshevende tiltak for standpunktvurdering og foreslå tiltak for å styrke tolkningsfellesskapet i skolen. Gruppen bør også se til den pågående utredningen om hvordan eksamen på 10. trinn kan gi mer informasjon om utviklingen i elevenes læringsresultater over tid. Utvalget er godt kjent med at kunstig intelligens også skaper utfordringer for eksamenssystemet, og mener tekniske og praktiske utfordringer på dette området bør prioriteres kontinuerlig høyt av nasjonale utdanningsmyndigheter.

Myndighetene må også fortsette det kontinuerlige arbeidet med å sikre kvaliteten og sikkerhet i eksamensgjennomføringen.

11.3.3 Tidligere utredning av eksamen

Videregående opplæring kvalifiserer enten til studier eller til arbeidslivet. For å få vitnemål, må elevene få bestått i alle standpunkt- og eksamenskarakterer.

Utdanningsdirektoratet satte for noen år siden ned Eksamensgruppa, som skulle bistå med å utrede et helhetlig system for eksamensordninger (Eksamensgruppa, 2020). Eksamensgruppa leverte sin endelige rapport i 2020, og foreslo flere tiltak for å sikre en pålitelig, gyldig, håndterbar og rettferdig eksamen i framtidens skole.

Det har skjedd vesentlige endringer siden utredningen. Elever som ikke har bestått standpunktkarakter eller ikke bestått eksamen i ett eller flere fag, har nå rett til å få mer opplæring i faget eller fagene (Opplæringsforskrifta, 2024, § 5-2). I tillegg er det fastsatt ny forskrift om opp- tak til høyere utdanning. Utdanningsdirektoratet fikk også i 2025 et oppdrag om å utrede en sikrere og forbedret eksamensordning i videregående opplæring (Oppdrag 2025-04).

Utvalget er opptatt av at eksamen fortsatt har tillit i befolkningen. Selv om flere av Eksamens- gruppas tiltak har blitt fulgt opp, er det andre som ikke har blitt utredet videre. Blant dem er forslag om å se på ulike kompensatoriske ordninger som kan minske betydningen av uheldige karakterut- slag (Eksamensgruppa, 2020). Dette handler om hvordan utstedelse av vitnemål fra videregående opplæring er koblet til bestått standpunktkarakter i alle fag, bestått eksamenskarakter, trekkordnin- gen for eksamen, antall karakterer i ulike fag, og forholdet mellom standpunkt- og eksamenskarak- ter på vitnemålet. Det kan være grunn til å se nær- mere på flere av Eksamensgruppas forslag i lys av de store endringene som har skjedd siden utval- get leverte sin rapport. Dette gjelder særlig Fullfø- ringsreformen.

11.3.4 Utvalgets forslag for å styrke vurderingsarbeidet

Utvalget foreslår å

- sette ned en arbeidsgruppe bestående av representanter for lærerne og forskere, som skal se på veien videre for underveis- og stand- punktvurdering i lys av utfordringer med kuns- tig intelligens
- utrede videre anbefalinger fra Utdannings- direktoratets Eksamensgruppe om ulike ord- ninger for eksamen som kan kompensere for ikke bestått vitnemål

- sørge for at alle skoler har tilgang til sikker nettleser i lærings- og vurderingssituasjoner

11.4 Styrke lærernes kompetanse i møte med teknologisk utvikling

11.4.1 Et felles nasjonalt løft for å styrke lærernes kompetanse i møte med teknologisk utvikling

Som vi har beskrevet i kapittel 4.1, har teknologi- utviklingen flere viktige konsekvenser for skolen. På den ene side har vi sett hvordan digitale verk- tøy og sosiale medier virker forstyrrende på læring og konsentrasjon. På den andre siden skal elevene rustes for å leve og bidra i et høyteknolo- gisk samfunn.

Det gjennomgående funnet i studier av KI og digitale læringsressurser i skolen, er at læreren har en nøkkelrolle. Utvalget har oppfattet at lærer- kompetansen innen KI og digitalisering er varier- ende, og at det er et betydelig ønske og behov blant lærerne for å styrke denne kompetansen. Blant annet peker evalueringen av fagfornyelsen på at utviklingen innen teknologi og KI i større grad utfordrer lærere og elever. Det har aktuali- sert behovet for å styrke KI-kompetansen og kri- tisk tenkning for i større grad å gjøre digital døm- mekraft til en integrert del av undervisningen (Brevik et al., 2026).

Utvalget er bekymret for konsekvensene den teknologiske utviklingen har for elevenes lærings- prosesser, og er opptatt av å styrke elevenes mot- standskraft mot de negative sidene av kunstig intelligens og konsekvenser av oppmerksomhets- økonomien. Utvalget mener dette vil være i tråd med barnets beste. Den teknologiske utviklingen og spesielt utviklingen innen kunstig intelligens krever en styrking av elevenes digitale dømme- kraft. Utvalget vil spesielt trekke fram hvordan den teknologiske utviklingen bidrar til å forsterke trusselen mot demokratiet. Fellesskolens styrke ligger i at alle elever, uavhengig av bakgrunn, bosted og forutsetninger, får tilgang til likeverdige læringsmuligheter og et faglig fundament som gjør dem i stand til å delta i, og bidra til, et demo- kratisk samfunn. Nærmere bestemt må elevene få kunnskap og ferdigheter som øker motstandskraf- ten mot ytre stimuli og forsøk på påvirkning. De må styrkes i kritisk tenkning og digital dømme- kraft, og de må trene opp ferdigheter som er kom- plementære til teknologien. Dette kan være fer- digheter som kausal tekning og kontrafaktisk tenkning, kreativitet og innovasjonsevne, konsen- trasjon, samarbeidsevne og pågangsmot.

Den teknologiske utviklingen gjør at alle lærere bør få tilgang til sentral kompetanse om ulike sider ved denne utviklingen. Lokalt handlingsrom og lokale tilpasninger er viktig for modne fagfelt. Men på umodne fagfelt, som forståelse, bruk og bevisst tilnærming til kunstig intelligens, vil det være ressursbesparende at ikke alle strever med de samme utfordringene på samme tid.

Et nasjonalt program for digital læring og danning

Den teknologiske utviklingen skjer i raskt tempo. Det er krevende for lærere og skoleledere å til egne seg både grunnleggende og avansert forståelse av kunstig intelligens og digitalisering, samtidig som de skal legge til rette for at elevene håndterer KI med en robusthet og kritisk sans. Utvalget har oppfattet at det er stor etterspørsel fra lærere etter kompetanse innen teknologi og teknologiens innvirkning på sentrale områder som demokrati, kritisk tenkning og dømmekraft. Dette er også områder som ikke alle lokale kompetansemiljøer besitter tilstrekkelige kunnskaper om. Felllesskolen står sterkere når kvalitet på helt sentrale utfordrende felt ikke avhenger av lokale ressurser alene, men av et helhetlig nasjonalt løft.

Utvalget foreslår å etablere et nasjonalt kompetansehevende program for digital læring og danning. Programmet bør utvikles nasjonalt av sterke fagmiljøer i tett dialog med representanter for lærere, skoleledere og skoleeiere. Det bør organiseres slik at lærere og ledere fra alle kommuner og skoler får reell tilgang til deltakelse.

Programmet bør utformes som et modulbasert etterutdanningstilbud med lav terskel for deltakelse. Omfang og organisering av modulene kan variere, men tilbudet må være praksisrettet og oppleves som både skolefaglig og pedagogisk relevant for lærerne. Høy kvalitet i innhold og formidling er avgjørende. Flere kompetansemiljøer bør bidra, og programmet bør gå over tid, slik at deltakerne får mulighet til å utvikle varig kompetanse. Utvalget legger til grunn at hoveddelen av tilbudet bør bygge på fysisk deltakelse, i motsetning til rene nettbaserte kompetansepakker. Fysiske møter oppfattes ofte som mer forpliktende, de legger til rette for dialog, både formell og uformell, aktiv deltakelse og varierte undervisningsformer. Alle disse fordelene ved fysisk deltakelse vil være særlig viktig når deltakerne skal til egne seg ny og krevende innsikt og forståelse innenfor et felt som stadig er i endring.

Programmet skal styrke lærernes mulighet til å gi elevene relevant, helhetlig og framtidsrettet

opplæring i et samfunn preget av rask teknologisk og samfunnsmessig endring. Programmet bør ivareta de fem risikoene ved bruk av samtaleroboter, generativ KI og sosiale medier som utvalget har framhevet i kapittel 4,1.

Utvalget anbefaler at programmet struktureres i tre komplementære moduler som samlet gir lærerne et faglig, pedagogisk og profesjonelt grunnlag:

- Kunstig intelligens og teknologi i fag, herunder grunnleggende forståelse av hva KI er og kjennetegn ved store språkmodeller, samt hvordan KI-verktøy kan brukes på en læringsfremmende, trygg og faglig forsvarlig måte i undervisningen, inkludert etiske og personvernsmessige vurderinger.
- Kritisk tenkning, digital dømmekraft og demokratiske ferdigheter, med vekt på hvordan lærere kan styrke elevenes evne til å møte manipulativ informasjon, digitale trusler, falskt innhold og uønsket påvirkning, og hvordan elevene kan trenes i å ta etisk forsvarlige valg i digitale sammenhenger.
- Sosioemosjonell utvikling, der lærerne får støtte til systematisk arbeid med ferdigheter som konsentrasjon, utholdenhet, kreativitet og samarbeidsevne. Dette er ferdigheter som er komplementære til teknologien og viktige for elevenes læring og utvikling.

Utvalget mener at det bør være tydelige anbefalinger fra nasjonale myndigheter som understreker hvor viktig det er at sentrale deler av elevenes læringsprosesser bør skje uten bruk av kunstig intelligens. Anbefalingene bør inkludere en omtale av betydningen av at elevene reflekterer over egen læring og hvordan de lærer, også kalt metakognisjon og «lære å lære».

11.4.2 Utvalgets forslag for å styrke lærernes kompetanse i møte med teknologisk utvikling

Utvalget foreslår å

- innføre et nytt nasjonalt program for digital læring og danning som samlet skal støtte lærernes arbeid med
 - kunstig intelligens og teknologi i fag
 - kunnskap om sentrale risikoer forbundet med bruk av språkroboter, sosiale medier og generativ KI
 - kritisk tenkning, digital dømmekraft og demokratiske ferdigheter
 - systematisk arbeid med sosioemosjonelle ferdigheter

- innføre tydeligere nasjonale anbefalinger om kompetent, balansert, alders- og formålstilpasset bruk av KI i elevenes læringsprosesser

11.5 Fremme elevenes læring og digitale dømmekraft

11.5.1 Elevenes læring og digitale dømmekraft

Den raske utviklingen innen kunstig intelligens og digital teknologi har aktualisert spørsmålet om hvordan skolen best kan ivareta elevenes behov for teknologiforståelse, digitale ferdigheter og danning. KI kan gi nye pedagogiske muligheter, blant annet gjennom tilgang til tilpasset læringsmateriale og tilbakemeldinger. Samtidig forutsetter dette at elever utvikler gode læringsstrategier, selvregulering og motstandskraft mot distraksjon og ukritisk bruk. Slike vaner og ferdigheter etableres tidlig og må utvikles systematisk.

Et forslag har vært å etablere teknologi som et eget fag i skolen, og Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utrede dette alternativet nærmere. Et eget teknologifag kan gi strukturert opplæring i områder som kunstig intelligens, algoritmisk tenkning og praktisk skaperkraft.

Utvalget ser flere praktiske utfordringer ved teknologi som eget fag. Et fag som skal romme både teknisk forståelse og komplekse samfunns- og dannelsperspektiver stiller høye krav til lærerkompetanse. Etter utvalgets vurdering vil et eget teknologifag kreve betydelige investeringer over tid, særlig fordi både lærerutdanninger og skoler mangler kompetanse på dette området. Et eget teknologifag vil både kreve ressurser til å utvikle læreplaner og til å utvikle videreutdanningstilbud for å kvalifisere lærere som jobber i skolen. Et videreutdanningstilbud for teknologifag vil riktignok være delvis overlappende med utvalgets forslag om et nasjonalt program for digital dannelse og læring, men det vil ikke være tilstrekkelig for et eget teknologifag.

Utviklingen innen kunstig intelligens forsterker behovet for menneskelige ferdigheter som ikke kan automatiseres. Evnen til å tenke kritisk, løse problemer, skape og samarbeide blir stadig viktigere. Elevene må lære å resonnerer, argumentere og vurdere, og å omsette tenkning i handling. De må forstå forskjellen på kausalitet og tilfeldige sammenhenger, og de må kunne utøve kontrafaktisk tenkning. Videre må de evne å forstå hvilke begrensninger som gjelder i en gitt situasjon, enten begrensningene er av materiell

eller normativ art. Også yngre elever kan, på sitt nivå, lære å stille spørsmål ved informasjon, forstå påvirkning og reflektere over egen teknologibruk.

Dette innebærer at digital dannelse bør inngå i alle fag og på alle trinn, med vekt på hvordan kunnskap skapes, vurderes og valideres i en digital kontekst. Elevene må lære fagspesifikke strategier for teknologibruk, fordi ulike fag gir ulike innganger til logikk, kreativitet, refleksjon og erfaring. Kildekritikk og demokratiforståelse får en egen betydning i samfunnsfag, digital modellering i naturfag, arbeid med algoritmer i matematikk og multimodale tekster i norsk.

Utvalget støtter derfor vurderinger om at kunnskap om teknologiens betydning i stor grad bør integreres i alle fag hvor det er relevant, framfor i et eget teknologifag. Når teknologibruk forankres i fag, øker relevansen for elevenes læring og forståelse. Utvalget mener at det er behov for å videreutvikle de digitale grunnleggende ferdighetene slik at digital dømmekraft og dannelse vektlegges tydeligere. Dette gir bedre forutsetninger for å ruste elevene til å leve og delta som myndige, kritiske borgere i et samfunn preget av omfattende teknologi- og KI-bruk.

Styrke skole-hjem-samarbeidet

I kapittel 13 beskriver vi hvorfor og hvordan samarbeidet mellom skole og hjem bør styrkes i framtidens fellesskole. Uansett familietype og sosial bakgrunn, viser forskningen at forventninger og oppmuntring fra de voksne hjemme har stor betydning for barnas læring.

Hjemmemiljøet har stor betydning også for utviklingen av barn og unges digitale ferdigheter og digitale dømmekraft. Det er derfor viktig at foreldre får god informasjon om hvor sentral deres rolle er, og hvordan de kan samarbeide med skolen om utvikling av elevenes digitale ferdigheter, dømmekraft og en forsvarlig bruk av KI.

11.5.2 Utvalgets forslag om elevenes læring og digitale dømmekraft

Utvalget foreslår å

- vektlegge digital dømmekraft og dannelse tydeligere i beskrivelsen av grunnleggende digitale ferdigheter
- innføre tydelige nasjonale anbefalinger om kompetent, balansert, alders- og formålstilpasset bruk av KI i elevenes læring
- styrke skole-hjem-samarbeidet om digital dømmekraft og forsvarlig bruk av KI

11.6 Øke kvaliteten på og tilgangen til læremidler

11.6.1 Fellsskolen er avhengig av læremidler av høy kvalitet

Utvalget mener at gode læremidler er avgjørende for elevenes læring og et viktig virkemiddel i lærerens undervisning. Utvalget er særlig opptatt av to dimensjoner knyttet til læremidler: tilgangen til læremidler og kvaliteten på disse.

Utvalget mener at en kompetent, balansert, formåls- og alderstilpasset bruk av digitale læremidler er viktig. Utvalget understreker at digitale læremidler har egne kvaliteter som er nødvendige i skolen. God bruk av teknologi kan bidra både til bedre tilpasset opplæring og til å styrke skolens inkluderende fellesskap. Ulike studier viser også hvordan god bruk av teknologi kan føre til økt motivasjon og engasjement hos elever, og være positivt for samarbeid, begrepsforståelse, ferdighetsutvikling, selvregulert læring og tverrfaglig læring (Forsström, Njå, Munthe, Alvarez-, et al., 2025).

Samtidig peker utvalget på at en del av de digitale læremidlene og læringsressursene ikke først og fremst er utviklet for bruk i opplæring generelt eller norsk skole spesielt. En bekymring ved de store teknologifirmaenes inntog i klasserommet, er at de er drevet av profitt og ikke hensynet til elevenes læring. Denne kritikken har også rammet mindre teknologifirmaer på utdanningsfeltet. Bekymringen er både knyttet til personvern og elevenes læring.

Utvalget har fått et skriftlig innspill fra Forleggerforeningen, som mener det er viktig med norskproduserte læremidler i fellsskolen. Forleggerforeningen understreker hvordan norskproduserte læremidler er utviklet i tråd med opplæringens formål, og gir en språklig, kontekstuell forankring i det norske samfunnet som bygger på læreplanverket og formålsparagrafen i opplæringsloven. De vektlegger også betydningen av redaktørstyrte læremidler for å implementere læreplanendringer, og poengterer at utvikling av læreverk av høy kvalitet krever tid og ressurser.

Utvalget er enige med Forleggerforeningen i at det er en bekymringsfull tendens hvis bruken av læringsressurser fra teknologifirmaene fortrenger eller erstatter læremidler som er utviklet for skolen og med utgangspunkt i dagens læreplanverk. I så fall kan teknologiutviklingen føre med seg mindre investeringsvilje i redaktørstyrte læremidler og et dårligere utvalg av læremidler basert på gjeldende læreplanverk. På sikt vil dette kunne

gi dårligere sammenheng mellom læreplanene og de læremidlene som brukes i skolen.

Personvernutfordringer med kommersielle læringsressurser

Digitale læringsressurser som ikke er utviklet for skolen, innebærer en risiko for at kommersielle aktører samler inn informasjon om elevene som selges videre, i tråd med konsekvensene av oppmerksomhetsøkonomien som vi har beskrevet tidligere. Dette kan føre til brudd på elevenes rett til personvern og at elevene blir eksponert for reklame, skadelig innhold, kommersielt press, negativ påvirkning og feil- og desinformasjon.

I tillegg har vi de uheldige konsekvensene av måten mange digitale plattformer er utformet på, med strategisk bruk av forstyrrelser, varslinger, belønningsmekanismer og sosiale triggere som virker forstyrrende på elevenes læring.

De mulige farene med de kommersielle læremidlene er noe av bakgrunnen for at kommuner og skoler har etterspurt en oversikt over kvalitets-sikrede digitale læremidler fra nasjonalt hold (Kunnskapsdepartementet, 2023). En læremiddelkatalog var også et av forslagene til Personvernkommisjonen (NOU 2022: 11). Arbeidet med å utvikle læremiddelkatalogen har pågått en stund, og Utdanningsdirektoratet og Sikt lanserte en første versjon i mai 2025. Katalogen skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner, skoler og lærere finner de mest egnede digitale læremidlene til sitt bruk, og er ikke en statlig godkjenningssordning for digitale læremidler (Sikt, 2026).

Økt tilgang til trykte læremidler

Kommunen og fylkeskommunen har ansvar å sørge for at skolene har tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler. Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler viser at det er stor variasjon i om lærere kan velge mellom trykte og digitale læremidler (Riksrevisjonen, 2025b). I undersøkelsen svarte 37 prosent av grunnskolelærerne at de ikke kan velge mellom trykte og digitale læremidler. Riksrevisjonen viser blant annet til en undersøkelse gjennomført av Utdanningsforbundet i 2024 der litt over halvparten av lærerne i grunnskoler og videregående skoler svarer at de ønsker seg en 50/50 balanse mellom digitale og papirbaserte læremidler, men at dette er ikke tilgjengelig i alle fag. Omtrent halvparten av lærerne svarer at de står fritt til å velge type læremiddel, mens

omtrent 1 av 3 svarer at de i liten eller svært liten grad har denne friheten.

Utvalget mener at det bør sørges for bedre tilgang til trykte læremidler i skolen, og at det bør legges bedre til rette for at lærerne skal kunne velge trykte læremidler der de mener det vil gi best opplæring. For noen teksttyper viser studier at elever har bedre leseforståelse etter å ha lest teksten på papir enn når de har lest den digitalt. Skjermbrukutvalget pekte på at nedgangen i leseferdigheter taler for at elevene bør lese mer i trykte bøker (Skjermbrukutvalget, 2023a). Undersøkelser viser også at foreldre synes det er vanskeligere å følge med på og støtte barnet sitt i skolearbeidet når det skjer på digitale enheter (Opinion, 2022, 2025). Utvalget mener det har en egen verdi at man i undervisningen kan samle seg rundt den samme læreboken. I media har lærere fortalt om at de føler seg tvunget til å kopiere ulovlig i mangel på trykte læremidler (Ditlefsen & Hamre, 2022). Utvalget mener økt tilgang til trykte læremidler vil være en viktig støtte for lærernes arbeid, og at det kan være avlastende i en stadig mer presset arbeidshverdag.

Læremiddelsituasjonen er ikke tilfredsstillende i dag, og utvalget er bekymret for hva som kan skje framover i en presset kommuneøkonomi, dersom læremidler ikke prioriteres. Utvalget mener det er en stor risiko for at elevenes opplæring svekkes hvis mangel på læremidler tvinger lærerne til å lene seg for mye for eksempel på KI eller læringsressurser fra internasjonale teknologiselskaper. Dersom vi skal sikre norske redaktørstyrte og kvalitetssikrende læremidler, er vi avhengig av en bærekraftig modell for utvikling av læremidler. Tydeligere reguleringer kan være et viktig steg på veien.

Utvalget foreslår derfor at det lovfestes en plikt for kommunen til å sikre at elevene har tilgang til trykte læremidler i alle relevante fag i grunnskolen. Forslaget innebærer ikke at skolene må gi alle elevene en lærebok i alle fag hvert år, men at de skal ha *tilgang til* lærebøker i alle relevante fag. Utvalget definerer ikke her hva som skal regnes som relevante fag og anerkjenner at det kan variere fra skole til skole, men hovedregelen skal være at elevene får tilgang til en fysisk lærebok i de fleste fagene. Utvalget er kjent med at regjeringen den 19. juni 2026 sendte på høring et forslag om å lovfeste et krav om at trykte læremidler og ressurser skal være tilgjengelige i opplæringen i grunnskolen (Kunnskapsdepartementet, 2026a).

Utvalget presiserer at forslaget ikke skal forstås som et pålegg om at lærerne *må* bruke trykte

læremidler. Lærerprofesjonens metodiske ansvar må være utgangspunktet. Ved en større tilgang til trykte læremidler vil lærerne selv kunne vurdere om de vil bruke trykte læremidler i undervisningen. Utvalget mener at trykte læremidler fra redaktørstyrte forlag vil kunne gi trygghet og representere noe håndfast og kvalitetssikret i en situasjon med stadig mer relativisering av kunnskap og utbredelse av KI.

Utvalget forutsetter at det fortsatt vil være behov for en blanding av digitale og trykte læremidler i skolen, og understreker at digitale læremidler og læringsressurser har en viktig plass i felllesskolen også i framtiden. Som vist tidligere kan digital teknologi og digitale læremidler være en viktig støtte for tilpasset opplæring for elever med ulike utfordringer.

Å gi kommunen plikt til å sikre elevene tilgang til trykte læremidler i alle relevante fag innebærer en sterk statlig styring av kommunene. Forslaget griper inn i det kommunale selvstyret, og tiltaket må derfor være forholdsmessig og nødvendig for å ivareta nasjonale mål (Kommuneloven, 2018, § 2-2). Forslaget kan føre til at kommuner og skoler ikke har råd til digitale læremidler som har andre kvaliteter enn de trykte læremidlene. En ulempe ved trykte læremidler er at de er vanskeligere å holde oppdatert enn digitale læremidler.

Til tross for disse innvendingene, mener utvalget det er viktig å regulere tilgang til trykte lærebøker for elevene. Utvalget viser til at det har blitt bevilget totalt omtrent 540 mill. kroner øremerket til trykte lærebøker i 2023, 2024 og 2026. Utvalget viser til våre vurderinger av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget i kapittel 14.

Faglig råd for læremidler

Allerede i 1860 fantes det en statlig godkjenningsordning for læremidler. Den ble opphevet i 2000. Bakgrunnen for å oppheve godkjenningsordningen var blant annet å tydeliggjøre at det er læreplanen som skal være styrende for undervisningen, ikke lærebøkene. Et annet mål med endringen var å gi ansvaret for kvaliteten i lærebøkene til forlag, forfattere og fagmiljø, som kjenner fagfeltet best. Ordningen var også tungrodd og ressurskrevende (Ot.prp. nr. 46 (1997–98)).

Det har vært en betydelig utvikling av læremiddelsituasjonen siden 2000, særlig med tanke på inntoget av digitale læremidler og digitale læringsressurser. Omsetningen av digitale læremidler har mer enn doblet seg fra 2018 til 2024.

Utvalget mener at gode læremidler er en sentral forutsetning for god undervisning. De kan gi støtte til lærerens valg av undervisningsopplegg og de legger til rette for at elever kan lese og fordype seg i læringsstoffet. Utvalget mener derfor at staten bør ta et større ansvar for å sikre likeverdig tilgang til oppdaterte og kvalitetssikrede læremidler i tråd med læreplanverket. For å få det til må det opprettes tydeligere samarbeidsarenaer og strukturer for de ulike aktørene i dette systemet. Utvalget mener det er viktig å sikre et godt samarbeid mellom myndighetene og forlagene for å sikre en bærekraftig modell for læremiddelsituasjonen i framtidens fellesskole.

Utvalget er kjent med at det i dag finnes et forum for læremidler, der KS, Utdanningsforbundet og representanter for forlagsbransjen møtes for uformell diskusjon.

Utvalget foreslår å opprette et mer formalisert råd for utvikling av læremidler. Rådet skal bidra til å sikre at alle elever har likeverdig tilgang til oppdaterte, relevante og kvalitetssikrede læremidler i tråd med læreplanverket. Rådet skal også bidra til bedre sammenheng mellom læreplan, utvikling, ulike finansieringsmodeller og bruk av læremidler. Utvalget foreslår at rådet får et særlig ansvar for å legge til rette for at det utvikles læremidler av høy kvalitet. Rådet skal ikke være en ny statlig godkjenningsordning, men skal se ulike virkemidler i sammenheng, for eksempel læremiddelkatalogen, støttetjenesten, tilskuddsordninger og Utdanningsdirektoratets kriterier for valg av trykte læremidler. Utvalget mener at rådets sammensetning og mandat bør vurderes nærmere.

11.6.2 Utvalgets forslag om læremidler

Utvalget foreslår å

- lovfeste en plikt for kommunen til å sørge for at elevene i grunnskolen har tilgang til trykte læremidler i alle relevante fag
- opprette et faglig råd for læremidler
- øke tilskuddet til skolebibliotek og bøker (se kapittel 11.9 om leseopplæringen)

11.7 Et trygt og godt skolemiljø

11.7.1 Et inkluderende miljø å lære, trives og utvikle seg i

Utvalget understreker at det å ha det trygt og godt på skolen handler om mye mer enn fravær av mobbing og utestenging. Et trygt og godt skolemiljø er et inkluderende miljø å lære, trives og

utvikle seg i, og der det ikke er motsetning mellom faglig, sosial og emosjonell utvikling.

På skolen skal elevene lære om demokratiske verdier og styringsformer, utvikle kritisk tenkning og etisk bevissthet og erfare hva demokratiet er i praksis. De må øve seg på å lytte til hverandre, diskutere krevende temaer og ytre seg om ulike temaer. Elevene skal også få undre seg, utforske og de skal få oppleve å prøve og feile. For å oppnå dette må elevene ha det trygt og godt på skolen og ha gode relasjoner til både medelever og de voksne.

Skolens arbeid med å bygge trygge og gode miljøer der elevene trives, lærer og utvikler seg er et kontinuerlig arbeid som må foregå i de ulike fagene, i friminuttene, i skolebiblioteket og på tur. Dette er arbeid som må gjennomsyre hverdagen i skolen. I tillegg kommer supplerende tiltak som skolemiljøuker, ulike prosjekter der skolene jobber med trygg skolestart, eller punktinnsett rettet mot krevende klassemiljø. Utvalget er opptatt av at skolen skal være en felles arena som gir alle likeverdige muligheter til å oppleve å være inkludert i fellesskapet og utvikle seg, trives og lære. Når elever med ulik bakgrunn og ulike forutsetninger møtes, kan de få nye perspektiver, og de kan få innsikt i hvordan mennesker er ulike, har ulike holdninger, ideer og tradisjoner og ulike syn på livet. I fellesskapet kan elevene lære å ta hensyn til ulikhet, erfare flerspråklighet som ressurs, respektere elever med en annen bakgrunn enn dem selv, og bryne egne oppfatninger mot andres. Når elever møter hverandre på tvers av bakgrunn, kan det være med på å bygge tillit, og forebygge fordommer. Elevene kan også erfare at mangfold er en styrke og at heterogene grupper kan bidra positivt til å løse komplekse problemer.

For at skolen skal kunne være en slik positiv møteplass, krever det at elevene er trygge i skolemiljøet. Som utvalgets mandat peker på, kan skolens styrke som en felles arena der mangfoldet av barn og unge møtes, også bli en utfordring dersom skolen ikke er rustet til å håndtere oppgaven. Utviklingstrekkene vi har beskrevet utfordrer skolen som felles møteplass. Presset på demokratiet og relativisering av kunnskap vil utfordre både skolemiljøet og undervisningen. Individualisering, økt ulikhet, psykisk helse og større mangfold i klasserommene påvirker også skolen og skolens arbeid med å tilrettelegge for et trygt og godt skolemiljø.

I dette arbeidet er læreren sentral. Å anerkjenne at læring og sosial utvikling er tett sammenvevd, innebærer at læreren må planlegge for begge deler i sitt daglige pedagogiske og didaktiske virke. Dette er en del av kompleksiteten i

lærerrollen. Læreren må bruke sitt profesjonelle skjønn for å legge til rette for at faglig og sosial utvikling skjer, både i arbeidet med fagene og ellers i skoledagen. Det er en del av lærerens profesjonsfaglige rolle som skal ivareta skolens brede mandat om å støtte og bidra til elevenes sosiale og faglige utvikling, og innebærer ikke å gi læreren en rolle som psykolog eller helsesykepleier. Læreren er avgjørende for å oppdage og følge opp elever som har behov for ekstra støtte. Lærere er også sentrale for å legge til rette for gode samarbeid med ulike fagpersoner som skal støtte elever som har behov for det.

I skolen møtes et mangfold av elever, på tvers av bakgrunn, forutsetninger og behov. I utvalgets mandat er skolen som en slik fellesarena løftet fram som noe positivt som bygger felles verdigrunnlag og felles forståelses- og referanserammer. Om en anerkjenner skolen som en viktig fellesarena, må en også anerkjenne at forskjellighet krever økonomiske ressurser, kapasitet og kompetanse i skolene for å kunne møte mangfoldet og legge til rette for trygghet, trivsel og læring innenfor fellesskapet.

Utvalget er kjent med at regjeringen har varslet at det skal utvikles en helhetlig strategi for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø, og at denne strategien er under arbeid. Utvalget ønsker ikke å forskuttere dette arbeidet ved å forslå mange nye tiltak på feltet.

Utvalget understreker samtidig at flere av tiltakene i denne utredningen, hver for seg og sammen, vil bidra til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. Utvalget foreslår blant annet å gjøre endringer i læreplanverket for å støtte opp om skolens dannelsesoppdrag og bidra til en tydeligere forankring av elevenes sosiale læring og utvikling. Den nye teksten «Mål for undervisningen» skal vise mer konkret hvordan læreren kan jobbe med sider av faget som ikke er målbare, men som kan skape læringsglede, motivasjon og mestring. Læreplan-tekstene skal være tilpasset de ulike trinnene, og det må utvikles veiledningsmateriell som kan vise hvordan opplæringen på det aktuelle trinnet kan støtte elevens sosiale og emosjonelle utvikling.

11.7.2 Utvalgets forslag om elevenes skolemiljø

Utvalget foreslår å

- styrke elevenes danning og sosioemosjonelle utvikling ved å tydeliggjøre arbeidet med dette i læreplanen

11.8 Tilpasset opplæring

11.8.1 Tilpasset opplæring og pedagogisk differensiering

Tilpasset opplæring er et grunnleggende prinsipp som gjelder for all opplæring i fellesskolen. God tilpasset opplæring er variert undervisning som gjør at så mange elever som mulig får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Intensjonen er at den tilpassede opplæringen skal være best mulig, slik at behovet for individuell tilrettelegging blir minst mulig (NOU 2019: 23). Utvalget mener at fellesskolen skal være en inkluderende arena der alle elever hører til og får tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av bakgrunn og forutsetninger.

I kapittel 3 redegjorde vi for begrunnelsen for at fellesskolen bygger på sammenholdte klasser, det vil si at elevene ikke skal deles inn i klasser eller faste grupper basert på blant annet nivå, kjønn, familiebakgrunn eller etnisitet. Vi har også presentert forskningen som viser at for tidlig inndeling av elevene i permanente grupper etter faglig nivå og interesser, utfordrer prinsippet om likeverdig opplæring, gir en rekke uheldige effekter, og heller ikke gir et bedre læringsutbytte.

Til tross for dette, er et tilbakevendende argument i den offentlige debatten at mer homogene elevgrupper vil gjøre at lærere bedre kan tilpasse opplæringen for å møte elevenes ferdigheter og interesser. Påstanden fra tilhengerne er at dette vil gjøre opplæringen mer treffende og at elevene vil lære mer.

Permanent inndeling av elever etter faglig nivå og interesser tidlig i opplæringsløpet ser derimot ikke ut til å holde vann i møte med realitetene i skolen. Dagens forskning på slik organisatorisk differensiering peker på mange av de samme forholdene som lå til grunn for at vi gikk bort fra linjedelingen og kursplanene på ungdomstrinnet i Norge (Terrin & Triventi, 2023):

- *Feilplassering ut fra evner:* Jo tidligere elever sorteres i ulike klasser/grupper etter faglig nivå, desto større er sannsynligheten for at elever blir plassert i en klasse/gruppe som ikke passer deres faktiske evner og læringspotensial.
- *Feilplassering ut fra sosial bakgrunn:* Plassering av elever i ulike klasser/grupper etter faglig nivå ser ut til å være påvirket av elevenes sosiale bakgrunn, og ikke bare deres evner og antatte læringspotensial.
- *Ulike fordelings effekter av tidlig inndeling av elever:*

- Det kan bli mer konkurranse om lærerstil-
lingene i klasser/grupper med de antatt
flinkeste elevene, slik at de flinkeste ele-
vene også får de flinkeste lærerne.
- Lærerne og foreldre har ofte høye forven-
tinger til elevene i klasser/grupper på høy-
ere nivå, noe som kan bidra positivt til elev-
enes prestasjoner. Motsatt gjør lavere for-
ventninger fra lærerne og foreldrene til ele-
vene i klasser/grupper på lavere nivå det
mindre sannsynlig at elevene der lykkes.
- Når høyt motiverte og skoleflinke elever
grupperes sammen, mister elever i grupper
på lavere nivå muligheten til å dra nytte av
samværet med skoleflinke jevnaldrende.
- Ulike økonomiske ressurser i ulike klas-
ser/grupper kan være med å gi ulike utdan-
ningsmuligheter og dermed forsterke for-
skjeller i læringsresultater.

Forskning på effekter av organisatorisk differensi-
ering av elever tidlig i skoleløpet viser at:

- I skolesystemer med tidlig inndeling av ele-
ver er det større spredning i læringsutbyt-
tet, det er ikke bedre læringsutbytte gene-
relt sett, og flere havner under et minimum-
snivå for lesing. Større ulikheter i resultater
mellom elevene er problematisk når målet
er likeverdig opplæring.
- Tidlig inndeling av elever i permanente
grupper etter faglig nivå og interesser
fører med seg større forskjeller mellom
elever avhengig av sosial bakgrunn. Slik
inndeling gjør at elever med likt lærings-
potensial får ulike muligheter i opplæ-
ringen og til videre avansement i utdan-
ningssystemet. Større ulikheter mellom
sosiale grupper og ulike muligheter
avhengig av sosial bakgrunn er problema-
tisk når målet er likeverdig opplæring.

Kunnskapsgrunnlaget støtter med andre ord sam-
menholdte klasser fram til en viss alder. Større
ulikheter i resultatene mellom elevene og mellom
sosiale grupper, og ulike muligheter avhengig av
sosial bakgrunn, er problematisk når målet er
likeverdig opplæring. Forskerne skriver følgende:

If we had to make a policy recommendation, it
would be to reform early between-school track-
ing systems into comprehensive school systems.

Strello et al., 2021

Utvalget mener framtidens felllesskole skal
beholde regelen om sammenholdte klasser og

pedagogisk differensiering som hovedprinsipp.
Det er viktig for at skolen skal kunne ivareta sitt
brede samfunnsoppdrag i framtiden. Den skal
fortsatt fungere som en sentral møteplass for alle
elever, uansett sosial og kulturell bakgrunn, ulike
forutsetninger eller behov. Utvalget mener at en
slik organisering av skolen er til barnas beste.
Sammenholdte klasser er også viktig for å unngå
en uønsket utvikling med større sosiale forskjeller
i utbyttet av skolegangen og større spredning i
elevenes læringsresultater.

11.8.2 Utnytte det eksisterende handlingsrommet bedre

Utvalget mener samtidig at skoler og kommuner
kan utnytte handlingsrommet og den eksiste-
rende fleksibiliteten i regelverket bedre. Det gjel-
der både skolenes anledning til å dele inn i grup-
per etter faglig nivå i perioder, kommunenes
anledning til å omdisponere inntil 10 prosent av
det nasjonalt gitte timetallet i fagene, og til å
omdisponere inntil 25 prosent av timene for
enkeltelever.

Det er mulig for kommunene å omdisponere
timer både for grupper av elever og for enkeltele-
ver. For å vise fram denne fleksibiliteten, peker
utvalget her på noen gode eksempler som alle-
rede kan gjennomføres innenfor dagens regel-
verk. Kommunenavnene i tekstboksene er fiktive,
men ordningene som beskrives er reelle og kan
gjennomføres innenfor dagens regelverk.

Når det gjelder nivådeling, er hovedregelen at
elevene vanligvis skal være inndelt i grupper som
er sammensatt på tvers av faglig nivå, men ele-
vene *kan* deles inn i grupper etter faglig nivå i
særskilte og avgrensede deler av opplæringen.
Forutsetningen er at inndelingen er nødvendig for
at en eller flere av elevene skal få et tilfredsstil-
lende utbytte av opplæringen. I tillegg kan inten-
siv opplæring i lesing, skriving eller regning bli
gitt som eneundervisning i en kortere periode,
dersom det er til det beste for eleven (Opplærings-
lova, 2024, §§ 11-3 og 14-2).

Kommunen kan bestemme at inntil 10 prosent
av timene i fagene kan flyttes til andre fag eller
brukes til særskilte tverrfaglige aktiviteter. Se
kapittel 7.9. I tillegg kan kommunen omdisponere
inntil 25 prosent av timene som er fastsatt i det
enkelte fag for enkeltelever, for at eleven samlet
sett skal få bedre måloppnåelse i fagene. Det er
ingen begrensninger med hensyn til opplærings-
arena, men kommunen må sørge for at eleven
fortsatt har så mye opplæringstid i klassen at ele-
ven utvikler sosial tilhørighet. Eleven skal fortsatt

Boks 11.3 Eksempler på nivådeling innenfor regelverket

I *Markstrand kommune* hender det at lærerne organiserer klassene på et gitt trinn i ulike nivådelte mestringsgrupper i fagene norsk, engelsk og matematikk. Gruppene blir satt sammen etter en kartlegging av elevenes selvstendighet, og faglige og sosiale utvikling og kompetanse. Mellom de nivådelte gruppene er det variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og i intensiteten i opplæringen. Elevenes plassering i gruppene og deres sosiale og faglige framgang evalueres jevnlig av de involverte lærerne. Eventuelt gruppebytte gjøres i samråd med eleven og foreldrene.

Kilde: Stortingets utredningsseksjon, 2022

få opplæring i alle kompetansemålene i læreplanene.

Dette viser at kommunene, skolene og lærerne allerede har relativt stort handlingsrom til å tilpasse opplæringen og iverksette differensieringstiltak som de mener bidrar til at elevene får godt utbytte av opplæringen. Selv om *pedagogisk differensiering* er hovedregelen, er det altså allerede en betydelig fleksibilitet i regelverket som åpner for begrenset *organisatorisk differensiering* av opplæringen.

Eksempelene viser hva som er mulig å få til innenfor dagens regelverk. I Meld. St. 34 (2023–2024) går det fram at regjeringen vil tydeliggjøre handlingsrommet til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer for enkeltelever. Utdanningsdirektoratet fikk i oppdrag å utarbeide mer veiledning, og har laget en egen nettside med veiledning om handlingsrommet i regelverket og verktøy for å planlegge en inkluderende opplæring som ivaretar mangfoldet i klasserommet. Her ligger det også eksempler på hvordan kommunen kan omdisponere timer både for grupper av elever og for enkeltelever (Utdanningsdirektoratet, 2026d).

Utvalget ser ikke behov for lovendringer på dette området, men det kan være behov for at flere skoler i framtiden utforsker og utnytter det handlingsrommet som allerede finnes. Hensikten må være å beholde sammenholdte klasser som hovedprinsipp, og samtidig legge til rette for at opplæringen bedre tilpasses elevenes utvikling, og at elever i perioder kan gis større valgfrihet og

Boks 11.4 Eksempler på utnyttelse av 10- og 25-prosentreglene

Skoglund kommune har ønsket å legge til rette for at skolene skal arbeide med et eget undervisningsopplegg om demokrati på 8. – 10. trinn. Skoglund har gjennom en lokal forskrift omdisponert totalt 30 timer til dette arbeidet, innenfor 10-prosent regelen. Timene har kommunen hentet fra norsk (20 timer) og engelsk (10 timer). Omdisponeringen gjør at elevene får 95 prosent av timene i både norsk og engelsk. Skoglund har også fastsatt i lokal forskrift at timene skal fordeles med 10 timer per trinn.

Rundneset kommune har tre elever på 10. trinn som ønsker å ta matematikk 1T fra videregående mens de er elever i ungdomsskolen. Kommunen legger til rette for at elevene avslutter grunnskolefaget matematikk på 9. trinn, innenfor 25-prosent regelen. På 10. trinn omdisponeres timene avsatt til matematikk og noen timer fra utdanningsvalg, slik at elevene får 140 timer med opplæring i matematikk 1T det året.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, 2026g

alternative opplæringstilbud basert på deres egne interesser og behov.

11.8.3 Utvalgets forslag om tilpasset opplæring

Utvalget foreslår å

- beholde regelen om sammenholdte klasser og pedagogisk differensiering som hovedprinsipp for opplæringen i felllesskolen
- styrke kommunenes, fylkeskommunenes og skolenes kunnskap om fleksibiliteten og handlingsrommet som finnes for å legge til rette for god tilpasset opplæring

11.9 Styrke leseopplæringen

11.9.1 Lesing er avgjørende for utvikling og læring

Tunge utviklingstrekk i samfunnet påvirker hvordan vi leser både hjemme og på skolen. Som vist tidligere leser barn og unge mindre og har lavere leseglede. Teknologi og økt skjermbruk svekker konsentrasjon og leseforståelse. Det er også en

tendens til økende prestasjonsforskjeller mellom norske elever med høy og lav sosioøkonomisk status. Utvalget mener at nedgangen i elevenes leseforståelse, de endrede lesevanene og at vi ser så store forskjeller mellom elevgrupper, er dypt urovekkende.

Utvalget ser at økende ulikhet og større mangfold kan føre til at forskjeller i leseferdigheter øker mellom grupper. Leseferdigheter henger sammen med elevenes vokabular og grammatiske forståelse, og flere elever med svake norskerferdigheter vil også gi større variasjoner i leseferdigheter i befolkningen. Større variasjoner i elevgruppa stiller større krav til kunnskap om språkutvikling og leseutvikling og om tilpasset opplæring hos lærerne. Utvalget er bekymret for en utvikling hvor noen får tilgang til skriftsamfunnet, mens andre står utenfor. Gode språklige ferdigheter, godt ordforråd og gode leseferdigheter er sentralt for at innbyggere skal forstå og kunne delta i det offentlige ordskiftet, og forstå lover, regler og hvordan de kan bruke ulike offentlige tjenester.

Svake leseferdigheter i befolkningen gir økt sårbarhet for feilinformasjon og propaganda, og gjør det vanskelig å skille fakta fra meninger, oppdage manipulerende retorikk og forstå nyanser i politiske saker. Å kunne lese kritisk blir dermed stadig viktigere, og elevene må lære dette på skolen. Dersom noen grupper i befolkningen systematisk utvikler lavere leseferdigheter enn andre, vil det kunne gi en svekkelse av demokratiet, fordi noen grupper da vil ha dårligere forutsetninger for å forstå og delta i de demokratiske prosessene.

Etter det såkalte PISA-sjokket på begynnelsen av 2000-tallet ble det satt i verk store nasjonale satsinger på lesing, og i en periode gikk leseresultatene oppover. Tiltakene var imidlertid ikke til hinder for at trenden igjen snudde. Vi vet ikke om det var den samlede innsatsen som førte til oppgangen, om det var enkelttiltak som virket en stund og som etter en tid mistet effekt eller om tiltakene hadde ønsket effekt, men ble nøytralisert av nye utviklingstrekk i samfunnet. Utvalget vil peke på at den nedadgående trenden i leseresultater startet omtrent samtidig som stadig flere fikk smarttelefoner, egen digital enhet og konto på sosiale medier, i stadig yngre alder. Det har vært satt i gang tiltak for å styrke elevens leseferdigheter, men som vist har resultatene gått ned. Tiltakene kan derfor ha hatt den effekten at de faktisk har bremset en enda sterkere nedadgående trend.

Utvalget merker seg at det ble opprettet en nasjonal lesesatsing, «Tid for lesing» i 2024. Satsingen skal blant annet bidra til å styrke skolens arbeid med leseopplæring gjennom kunnskap,

veiledning og råd om leseopplæring og leseglede. I tillegg har regjeringen opprettet en lesekommisjon, som skal bidra til leseferdigheter og leselyst blant barn og unge. Kommisjonen skal komme med anbefalinger om hvordan barnehager og skoler bør jobbe med lesing.

Å lære å lese, og å ha tid til å fordype seg i lesing er avgjørende for utvikling og læring også i framtiden. Dagens teknologi gjør det mulig for oss å få tekst opplest, oppsummert av KI, adaptert til podkaster og liknende, og vi kan se filmer framfor å lese. Nye teknologiske muligheter gjør at noen kan hevde at framtidens barn ikke trenger å kunne lese på tradisjonell måte, at dette er en utdatert ferdighet og at de vil uansett få tilgang til kunnskap og informasjon gjennom nye medier. Utvalget understreker at det å kunne lese og fordype seg i tekster på papir er minst like viktig som før, sett i lys av truslene fra digitale medier med overflatelesing, manglende fordypning og manglende konsentrasjon og utholdenhet. Derfor mener utvalget at det i møte med framtidens utfordringer og den teknologiske utviklingen, fortsatt må legges vekt på språk og leseopplæringen, på at elevene har tilgang til trykte læremidler og bøker og at de får mulighet til å fordype seg i lengre tekster over tid. Lesing er en krevende kognitiv prosess som nettopp derfor må prioriteres og gis tilstrekkelig rom og tid både på skolen og hjemme.

Utvalget mener det er bekymringsfullt at elevene møter forenklinger og korte tekster på skolen og at de ikke leser lange tekster som gir dem mulighet til å engasjere seg, til å møte motstand i tekst og utvikle utholdenhet. Skolene må sette av mer tid til sammenhengende lesing, og elevene må trenes i å lese lengre tekster som gir dem utfordringer, motstand og erfaring med at det er verdt innsatsen. Utvalget mener at skolene må møte elevene med høye ambisjoner på deres vegne, og samtidig gi dem den støtten de trenger. Skolene må både ha tilgang til og formidle gode tekster som motiverer elevene til å lese dem. Dette gjelder også skjønnlitteratur i fullversjon.

Leseopplæringen må inkludere undervisning i (lese)strategier som kan hjelpe elevene å opprettholde oppmerksomheten når de leser. Når flere studier tyder på at den sterkeste årsakssammenhengen går *fra* leseferdighet *til* leseglede og mengde, er det viktig å sette inn tiltak som både støtter opp under leseferdigheter og lesemotivasjon. Utvalget understreker også at elever som har behov for tilrettelegging som skjerm kan gi, for eksempel lyd støtte når de leser eller å kunne endre tekststørrelse, må ha muligheten til det.

11.9.2 En helhetlig og langsiktig satsing på lesing

Utvalget er opptatt av at lesing i skolen må styrkes, og at den nasjonale satsingen på lesing må utvides. Virkemidlene må være forankret i forskning og brukes helhetlig. Dette kan være elementer som å styrke profesjonene gjennom lærerutdanningene, kompetanseutvikling, endringer i læreplanverket, elevvurdering, tilgang til bøker, skolebibliotek og støtte til samarbeid hjem-skole. Flere av tiltakene utvalget foreslår i andre deler av denne utredningen vil ha direkte betydning for leseopplæringen.

Endre læreplan og legge bedre til rette for leseopplæring

Utvalget foreslår å gjøre flere endringer som skal gjøre læreplanene til bedre verktøy for lærerne. Dette vil også komme leseopplæringen til gode. Utvalget foreslår å endre «Om faget»-tekstene slik at fagenes innhold og progresjon kommer tydeligere fram. Utvalget foreslår også å innføre teksten «Mål for undervisningen», som skal vise mer konkret hvordan læreren kan jobbe med sider av faget som ikke er målbare, og som kan skape læringsglede, motivasjon og mestring. En slik endring bør særlig legge vekt på hvordan lesegledden kan styrkes. I tillegg foreslår utvalget i større grad å tilpasse beskrivelsene av de grunnleggende ferdighetene til de ulike trinnene.

Bedre begynneropplæring

Utvalgets forslag om å utvikle en ny læreplan for 1. og 2. trinn skal legge bedre til rette for begynneropplæring i lesing. Utvalgets forslag skal sikre at alle 1. og 2. klassinger møter en skole som er tilpasset deres ulike forutsetninger, evner, interesser og behov. En ny læreplan kan bidra til en bedre begynneropplæring, slik at flere elever får en god språklig utvikling og lærer å lese, skrive og regne godt de første årene. Med lengre obligatorisk nærvær på skolen blir det også bedre mulighet for egenstyrt lesing. Utvalget anbefaler at det utvikles gode støtteressurser til innføringen av den nye læreplanen.

Kompetansesatsing mot profesjonsfellesskapet

Satsing på kompetanseutvikling er viktig for leseopplæringen fordi en kompetent lærerprofesjon og profesjonell skoleledelse er avgjørende for at skolen skal lykkes med å møte utviklingstrekkene

og snu negative resultater. Lesing er en grunnleggende ferdighet og en viktig del av kompetansen i fagene. Det er derfor viktig at alle lærere har forståelse for hvordan elevenes språklige ferdigheter påvirker lesing, læring og faglig utvikling, og hvordan de kan støtte denne utviklingen i sin undervisning. I neste kapittel beskriver vi også konkrete tiltak som viser hvordan lærerprofesjonen kan utvikles og hvordan skolelederfunksjonen kan styrkes.

Utvalget mener det er viktig med sterke kompetansemiljøer på lesing som kan bidra med kompetanseutvikling blant både lærer og lærerutdannere. Derfor anbefaler utvalget å utvide satsingen «Tid for lesing» for å satse på en kunnskapsbasert kompetanseutvikling for både lærere og for lærerutdanningene. En kompetansesatsing må vektlegge både språkopplæring (ordforråd og grammatikk), leseopplæring (avkoding og leseforståelse), utvikling av (lese)strategier som kan hjelpe elevene å opprettholde oppmerksomheten når de leser, lesemotivasjon, tilgang til tekster og tid til leseaktiviteter. I tillegg må det være vekt på hvordan lærerne tidlig kan identifisere elever som strever med språk eller leseutvikling, og hvordan skolen kan gi disse elevene den støtten de trenger.

For at en slik kompetanseutvikling skal få varig effekt, må den også forankres i lærerutdanningene. Lærerutdanningen er avgjørende for kvaliteten på leseopplæringen i skolen gjennom å utdanne framtidens lærere, som skal støtte elevenes utvikling av leseferdigheter i alle fag. Utvalget peker derfor også på, som beskrevet i kapittel 12, at ny rammeplan for lærerutdanning må ivareta at lærerkandidatene må bli satt i stand til å drive lese- og skriveopplæring på en helhetlig og kvalitetssikret måte.

Utvalget har foreslått et nasjonalt program for digital læring og danning. Programmet skal blant annet styrke kritisk tenkning, digital dømmekraft og demokratiske ferdigheter, med vekt på hvordan lærere kan styrke elevenes evne til å møte manipulativ informasjon, digitale trusler, falskt innhold og uønsket påvirkning. Som utvalget har pekt på tidligere, er evnen til kritisk lesing stadig viktigere i møte med disse truslene.

Bedre tilgang til skolebibliotek, læremidler og bøker

Et godt skolebibliotek er en viktig arena for lesing, læring, kritisk tenkning og inkludering. Det er også viktig for å skape en god lesekultur på skolene. Et godt skolebibliotek kan gi elevene mulighet til å finne litteratur de kan engasjere seg

i. For å bli en god leser, er det spesielt viktig med tilgang til bøker på papir som gir leseglede, god trening i leseforståelse og som lar elevene øve på å lese lange tekster. Vi vet at lesing på skjerm ikke gir den samme muligheten for slik fordypning. Det finnes allerede en tilskuddordning der kommuner kan søke om tilskudd for å styrke skolebibliotekene i grunnskolen. Tilskuddet skal blant annet bidra til bedre leseferdigheter, økt leselyst hos elevene og til å fremme kritisk tenkning. I tillegg skal tilskuddet bidra til at skolebibliotekene har oppdaterte og relevante boksamlinger. Kommunen kan søke om både tilskudd til personalressurser eller til utvikling av kompetanse som kan bidra til lesing, leselyst og kildekritikk i regi av skolebibliotekene. Tilskuddsmidlene kan også gå til innkjøp av bøker til skolebiblioteket (Utdanningsdirektoratet, 2026o). I inneværende år økte tilskuddet fra 50 til 103,2 mill. kroner, og kommunene søkte om totalt hele 174 mill. kroner. Utvalget mener at dette er en viktig ordning for å sikre både gode skolebibliotek og bøker til skolebibliotekene. Derfor anbefaler utvalget å fortsatt satse på skolebibliotekene og bøker, og forslår å ytterligere øke innsatsen.

Styrke skole-hjem-samarbeidet

I kapittel 13 beskriver vi hvorfor og hvordan samarbeidet mellom skole og hjem bør styrkes i framtidens fellesskole. Uansett familietype og sosial bakgrunn, viser forskningen at forventninger og oppmuntring fra de voksne hjemme har stor betydning for barnas læring.

Hjemmemiljøet har stor betydning for utviklingen av språk og leseferdigheter. Sammenhengen mellom elevenes sosioøkonomiske bakgrunn og faglige prestasjoner er godt dokumentert. Sammenhengen er svakere i Norge enn i andre land, men prestasjonsforskjellene øker mellom elever med høy og lav sosial bakgrunn (Markussen & Røed, 2023; Sandsør et al., 2023). Det er derfor viktig at foreldre får god informasjon om hvor viktig det er å lese for barna fra tidlig alder og at barna utvikler et godt språk.

11.9.3 Utvalgets forslag om lesing

Utvalget foreslår å

- gjennomføre en helhetlig og langsiktig satsing på språk og lesing. Satsingen må inkludere å
 - gjøre endringer i læreplanverket som tydeliggjør blant annet leseglede, motivasjon og mestring og progresjon i utvikling av leseferdigheter og leseforståelse

- utvide satsingen «Tid for lesing»
- inkludere lærerutdanningene som målgruppe for satsingen «Tid for lesing»
- innføre en ny læreplan for 1. og 2. trinn som legger bedre til rette for god begynneropp-læring i språk og lesing
- øke tilskuddet til skolebibliotek og bøker
- sørge for god tilgang til læremidler av høy kvalitet, gjennom å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for at elevene har tilgang til trykte læremidler samt opprette et faglig råd for læremidler
- sørge for at ny rammeplan for lærerutdanningene setter nyutdannede lærere i stand til å drive god opplæring i lesing og skriving
- styrke leseopplæringen gjennom godt skole-hjem-samarbeid, og sikre at foreldre får god informasjon om hjemmets betydning for å støtte språk- og leseutvikling

11.10 Styrke matematikkfaget i skolen

Resultatene i matematikk har gått dramatisk ned etter en lengre periode med stabilitet. Det har også blitt langt flere elever på de svakeste nivåene i de internasjonale undersøkelsene. God kompetanse i matematikk er viktig for å fungere som et selvstendig menneske i verden, og det er viktig for deltakelse i framtidens yrkes- og samfunnsliv. Utvalget mener matematikkfaget i skolen bør styrkes for å snu de negative resultatene og for at skolen skal møte de utviklingstrekkene vi har beskrevet.

Utvalget merker seg at regjeringen har varslet en ny nasjonal strategi for realfag og teknologi, og at det allerede er satt i gang flere tiltak for å styrke matematikk og realfagene i skolen. Strategien skal være klar i løpet av 2027 og skal inneholde tiltak i hele utdanningsløpet som kan bidra til realfaglig og teknologisk kompetanse i tråd med samfunnets behov (Kunnskapsdepartementet, 2026c).

Matematikk har vært et satsingsområde i skolen over lang tid. Fra de første PISA-resultatene i 2001 har det vært kontinuerlige satsinger og strategier fra nasjonalt hold på realfag og matematikk. Til tross for satsingene, har resultatene gått ned. Utvalget mener dette ikke er et uttrykk for at skolen har gjort en dårlig jobb. Matematikk er et fag som stiller store krav til ferdigheter som utholdenhet, selvregulering og metakognisjon. Dette er ferdigheter som utfordres av utviklingstrekk i samfunnet hvor særlig ny teknologi og endringer i medievaner påvirker barn og unges kognitive utvikling. Matematikk er antagelig et fag med særlig behov for at elevene forstår *hvorfor*, nett-

opp fordi faget krever mye innsats. Dette forsterkes av at matematikk er særlig avhengig av metakognitive prosesser som er utfordret av sosiale medier de senere årene.

11.10.1 En helhetlig og langsiktig satsing på matematikk

Utvalget vurderer at matematikkfaget bør styrkes og mener det bør gjennomføres en helhetlig og langsiktig satsing på matematikk. Satsingen må legge vekt på betydningen av ferdigheter som utholdenhet, selvregulering og metakognisjon. Satsingen må bestå av virkemidler som kompetanseutvikling, oppdatert læreplanverk, vurdering, læremidler og digitale verktøy, samarbeid hjemskole og lærerutdanningene.

Her utdyper vi noen utfordringer og muligheter ved ulike tiltak og virkemidler som kan inngå i en helhetlig og langsiktig satsing på matematikkfaget.

Revidere læreplanverket og legge bedre til rette for dybdelæring

Utvalget foreslår endringer i læreplanverket slik at de blir bedre verktøy for lærerne. Utvalget foreslår å endre «Om faget»-tekstene og tydeliggjøre innhold og begreper. Vi foreslår også å forsterke omtalen av danning og sosioemosjonell utvikling. Endringer i læreplanverket vil også omfatte matematikkfaget, og svare på en del av de utfordringene som evalueringen peker spesielt på for dette faget.

Utvalget merker seg at læreplanen i matematikk 1.–10. trinn er revidert i 2026. Den reviderte planen har tydeligere kompetansemål med klare faglige avgrensninger, og regneferdigheter er løftet mer fram. I tillegg har Utdanningsdirektoratet utviklet veiledende forklaringstekster til en del kompetansemål (Kunnskapsdepartementet, 2026b).

Utvalget mener det er positivt at læreplanen er revidert på bakgrunn av evalueringen og erfaringer med planen i bruk. Tilbakemeldingene tyder på at det har vært behov for å tydeliggjøre innholdet, slik den reviderte læreplanen legger opp til.

Samtidig mener utvalget det er særlig viktig at læreplanen i matematikk legger godt til rette for dybdelæring. Matematikkfaget stiller krav til ferdigheter som metakognisjon og selvregulering, men faget er også en arena for å øve på disse ferdighetene. I et slikt perspektiv blir det viktig at elevene arbeider i dybden, hvor de utvikler

robuste måter å tenke, arbeide og lære på som kan brukes også i møte med nye og ukjente problemstillinger.

Kompetansesatsing mot profesjonsfellesskapet

Utvalget har vist at en sterk lærerprofesjon og profesjonell skoleledelse er avgjørende for at skolen skal lykkes med å møte utviklingstrekkene og snu negative resultater. I kapittel 12 beskriver vi konkrete tiltak til hvordan lærerprofesjonen kan utvikles og hvordan skolelederfunksjonen kan styrkes. Disse forslagene gjelder også for matematikklærere. Gode lærerutdanninger er viktig for matematikkfaget og utdanning av framtidens matematikklærere. Utvalget understreker i kapittel 12 at den nye rammeplanen for lærerutdanningen må ivareta matematikkopplæringen på en god måte.

Litteraturgjennomganger viser at lærenes undervisningskunnskap i matematikk påvirker både kvaliteten på undervisningen og elevenes prestasjoner. Flere internasjonale studier bekrefter at matematikkdiraktisk kunnskap har særlig betydning for elevenes prestasjoner (Baumert et al., 2010; Shechtman et al., 2010). Lærernes matematikkdiraktiske kompetanse påvirker både elevenes prestasjoner og deres motivasjon og innstilling til faget (Kunter et al., 2013).

Den internasjonale forskningen peker også tydelig i retning av at det å ta stadig flere rene matematikkurs ikke nødvendigvis bidrar til utvikling av undervisningskunnskap i matematikk. Derimot viser forskningen at det å gi lærere muligheten til å lære matematikk i en kontekst som er tett knyttet til deres undervisningspraksis, kan bidra til å støtte deres utvikling av undervisningskunnskap i matematikk (Hoover et al., 2016).

Kompetansesatsingen må være rettet mot å utvikle profesjonsfellesskapet i matematikk, og forankret i skoleledelsen. En kompetansesatsing bør veksle mellom teori og praksis, og legge vekt på ferdigheter som metakognisjon, motivasjon og selvregulering.

Utvalget foreslår et nasjonalt program for digital læring og danning. Programmet skal være skolefaglig relevant, og kan være med å styrke matematikkopplæringen. Programmet skal også bestå av en modul som styrker sosioemosjonelle ferdigheter. For eksempel hvordan lærerne systematisk kan styrke elevene i ferdigheter som utholdenhet, kreativitet, konsentrasjon og samarbeidsevne. Dette er relevant også for å styrke matematikkopplæringen.

Bedre begynneropplæring i matematikk

Forskning viser at tidlige matematiske erfaringer har stor betydning for elevenes senere utvikling og prestasjoner i faget, og at det derfor er avgjørende at undervisningen i de første skoleårene gir et solid grunnlag for videre læring (Aubrey et al., 2006; Clements et al., 2023; Duncan et al., 2007).

Som vist i kapittel 7 handler matematikk om at elevene både må lære *hvordan* de skal finne svaret og forstå *hvorfor* det blir slik (Hiebert & Lefevre, 1986; Skemp, 1976). Begynneropplæringen må legge til rette for at alle elever får møte matematikk som et fag der de kan utforske, resonnere, argumentere og skape mening, samtidig som de øver på å utføre prosedyrer pålitelig. Slik kan begynneropplæringen bidra til å forebygge matematikkvansker, styrke elevenes motivasjon og mestring og gi flere elever en trygg og faglig solid start i matematikkfaget.

Utvalget foreslår endringer som skal legge til rette for en mer helhetlig skoledag for de yngste. Skoledagen for de yngste skal være tilpasset barnas utvikling, og gi rom for lek, fysisk aktivitet og variasjon. Utvalget mener at skoledagen for de yngste må spille på lag med hvordan hjernen prosesserer informasjon og lærer best mulig. Utvalgets forslag om en helhetlig skoledag for de yngste skal legge bedre til rette for god begynneropplæring i matematikk. Begynneropplæringen i matematikk må bygge videre på barns matematiske kompetanse fra barnehagens fagområder.

Gode læremidler og bevisst bruk av digitale ressurser

Tilgang til gode læremidler og læringsressurser er viktig for lærerens undervisning og for elevenes læring. Dette gjelder også for matematikkfaget og for matematikklærerne.

Utvalget er bekymret for en utvikling hvor digitale læringsressurser fra store internasjonale teknologifirma utfordrer tilgangen til gode norsk-produserte læremidler av høy kvalitet. Utvalget understreker at det må være god balanse mellom analoge og digitale læremidler, og er bekymret for at overdreven og ukritisk bruk av digital programvare for eksempel i matematikkfaget, allerede har fått negative konsekvenser for elevenes læring.

Utvalgets forslag om å styrke læremiddelsituasjonen gjennom å lovfeste retten til fysiske bøker i alle fag og opprette et rådgivende organ for vurdering av læremidler, vil kunne bidra til bedre opplæring i matematikk.

Styrke skole-hjem-samarbeidet

I kapittel 13 beskriver vi hvorfor og hvordan samarbeidet mellom skole og hjem bør styrkes i framtidens fellesskole. Uansett familietype og sosial bakgrunn, viser forskningen at forventninger og oppmuntring fra de voksne hjemme har stor betydning for barnas læring.

Hjemmemiljøet har stor betydning for utviklingen av matematisk kompetanse. Sammenhengen mellom elevenes sosioøkonomiske bakgrunn og faglige prestasjoner i matematikk er godt dokumentert. Sammenhengen er svakere i Norge enn i andre land, men prestasjonsforskjellene øker mellom elever med høy og lav sosial bakgrunn (Pettersen et al., 2024).

Det er viktig at foreldre får god informasjon om hvor viktig det er at barn utvikler en grunnleggende matematisk kompetanse, og at de får hjelp til å forstå hva matematisk kompetanse innebærer. Foreldrene bør også kjenne til hvordan de kan bidra til å vektlegge betydningen av innsats, utholdenhet og dynamisk tankesett i matematikk.

11.10.2 Utvalgets forslag om matematikk

Utvalget foreslår å

- gjennomføre en helhetlig og langsiktig satsing på matematikk i skolen. Satsingen må inkludere å
 - gjøre endringer i læreplanverket som tydeliggjør blant annet dybdelæring og andre tema som vil styrke matematikkopplæringen
 - innføre en ny læreplan for 1. og 2. trinn som legger bedre til rette for god begynneropplæring i matematikk
 - styrke kompetansesatsingen for lærere i matematikk, med vekt på betydningen av metakognisjon, motivasjon og selvregulering i matematikkfaget
 - sørge for god tilgang til læremidler av høy kvalitet, gjennom å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for at elevene har tilgang til trykte læremidler samt opprette et faglig råd for læremidler
 - innføre tydeligere nasjonale anbefalinger om kompetent, balansert, alders- og formålstilpasset bruk av digitale læringsressurser i matematikkfaget
 - sørge for at ny rammeplan for lærerutdanningene setter nyutdannede lærere i stand til å drive god opplæring i regning og matematikk i skolen

- styrke matematikkopplæringen gjennom et godt skole-hjem-samarbeid

11.11 Styrke demokratiopplæringen i skolen

Utvalget har beskrevet flere utviklingstrekk som gjør demokratiopplæringen mer krevende. Relativisering av kunnskap, sterk påvirkning fra digital teknologi, økt individualisering og større mangfold i elevgruppene er eksempler på forhold utenfor skolen som påvirker skolens samfunnsopdrag. Samtidig har demokratiopplæringen blitt stadig viktigere i en mer usikker verden, hvor demokratiet som styringsform svekkes og mange land utvikler mer autoritære styresett.

Utvalget har merket seg at mange lærere opplever at det har blitt vanskeligere å undervise om tema som kan virke støtende på elevene og som kan skape konflikt. Utvalget mener dette er en utvikling som gir grunn til bekymring og som må få spesiell oppmerksomhet i skolen. Elevene skal erfare å delta i uenighetsfellesskap som en del av demokratiopplæringen.

11.11.1 Satsing på demokratiopplæringen i skolen

Utvalget mener at det må gjennomføres en helhetlig satsing på demokratiopplæringen i skolen. Satsingen må særlig legge vekt på å gi elevene erfaring i å delta i uenighetsfellesskap, og utvikle ferdigheter som blir viktigere i en verden hvor kunnskap i økende grad relativiseres.

I likhet med matematikkopplæringen og leseopplæringen må en satsing på demokratiopplæringen bestå av ulike virkemidler som kompetanseutvikling, varierte læringsarenaer og et læreplanverk som gir god støtte til lærernes undervisning. De endringene utvalget foreslår for disse virkemidlene, vil også styrke demokratiopplæringen.

Kunnskap om demokrati og demokratiske institusjoner er viktig, men demokratiopplæringen handler også om å få oppleve demokrati og utvikle ferdigheter, holdninger og verdier som støtter opp om demokratisk deltakelse. Demokratiopplæringen må derfor ha en tverrfaglig tilnærming og omfatte både faglig læring og elevenes læringsmiljø.

Tydeliggjøre demokratisk kunnskapsinnhold og verdier i læreplanverket

Ulike rapporter har pekt på at kunnskapsdimensjonen ved demokratiopplæringen har fått for liten

Boks 11.5 Kritisk tenkning

Det finnes ulike definisjoner av kritisk tenkning som legger vekt på ulike aspekter. Robert Ennis definerte kritisk tenkning som: «Critical thinking is reflective and reasonable thinking focused on what to believe or do». Han legger vekt på at kritisk tenkning handler om både holdninger og evner. Det handler ikke bare om hva man skal tro eller mene, men også hva som er rette handlinger (Ennis, 1991).

Kritisk tenkning handler om å kunne vurdere og skille mellom sant og usant, godt og dårlig. Det handler om å undersøke egne og andres oppfatninger og vurdere selvstendig hva som er sant og rett. Kritisk tenkning handler også om å kunne stå i det uavklarte og se forbi enkle svar (Andersen, 2019).

Kritisk tenkning er knyttet til Aristoteles begrep om *fronesis* (praktisk visdom), som viser til evnen til å handle klokt og riktig i konkrete situasjoner i livet.

plass i læreplanverket. Diskusjon og meningsutveksling får stor vekt, mens kunnskap om demokratiets institusjoner og maktfordeling får mindre oppmerksomhet. Forskerne bak «Demokomp»-undersøkelsen mener læreplanverket bør være tydeligere på hvilket kunnskapsinnhold demokratisk kompetanse forutsetter. Samtidig understreker forskerne at styrket vekt på kunnskapsdimensjonen ikke må fortrenge verdi- og deltakelsesdimensjonen ved demokratiopplæringen (Storstad et al., 2026).

Kritisk tenkning og digital dømmekraft blir en viktigere del av demokratiopplæringen når kunnskap relativiseres og vi utsettes for økende grad av desinformasjon, feilinformasjon og manipulasjon gjennom algorit mestyrte digitale medier. I dag er kritisk tenkning en del av læreplanverket i flere fag og inngår i definisjonen av kompetanse som ligger til grunn for læreplanene.

Evalueringen av fagfornyelsen finner at lærerne legger større vekt på undervisningspraksis som fremmer kritisk tenkning. Samtidig finner forskerne ingen klare endringer i hvordan elevene opplever kritisk tenkning i skolen. De ser også at de fleste elever har moderat kunnskap om strategier for å vurdere om informasjon de finner på internett er troverdig eller sann

(Furberg et al., 2026). Klasseromsstudier av lærernes undervisningspraksis etter fagfornyelsen finner at digital dømmekraft er snevert definert, og den knyttes primært til kildekritikk. Temaer som personvern, etikk, digital samhandling og algoritmer vies lite eksplisitt oppmerksomhet (Brevik et al., 2026).

I kapittel 11.1 har utvalget foreslått endringer for å tydeliggjøre innholdet i læreplanene. Utvalget mener det ligger et potensiale i å utvikle kjerneelementene videre, slik at de i sterkere grad bidrar til å tydeliggjøre prioriteringen av det aller viktigste innholdet i faget. Dette åpner også for å tydeliggjøre kunnskapsdimensjonen ved demokratiopplæringen.

Ved å innføre tekster om «Mål for undervisningen» kan man i større grad åpne for aktiviteter og arbeid som ikke skal måles og vurderes på individuelt nivå. Dette kan være særlig relevant for demokratiopplæringen, hvor vi vet at elever vegrer seg for å delta i diskusjoner. Klasserommet oppleves som en dobbelt vurderingssituasjon hvor elevene både blir vurdert av medelever og av lærerne. Dette kan føre til selvsensur og «stille klasserom» (Storstad et al., 2026).

Ved en revisjon av læreplanverket anbefaler også utvalget at det ses særlig på hvordan samfunnsfaget kan styrkes for å ivareta kunnskapsdimensjonen ved demokratiopplæringen. Samfunnsfaget må være tydelig på det faglige innholdet og gi rom for arbeid med makt, interesser, institusjoner og reelle politiske konflikter, og legge til rette for åpne og faglig ledede diskusjoner.

Styrke lærernes kompetanse i demokratiopplæring

Utvalget beskriver hvordan lærerprofesjonen og profesjonell skoleledelse skal styrkes i kapittel 12. For demokratiopplæringen bør en målrettet styrking av lærerkompetansen handle særlig om å håndtere uenighet i klasserommet, demokratisk klasseledelse og arbeid med politiske og verdime ssige konflikter.

Slike tema bør integreres tydelig i lærerutdanningene, i veiledning for nyutdannede lærere og i etter- og videreutdanning for lærere. Lærere bør også få solid institusjonskunnskap om demokratiske prosesser og politisk styring. Utvalget mener det er viktig at ny rammeplan for lærerutdanning setter lærerkandidatene i stand til å drive god demokratiopplæring i skolen.

Utvalget anbefaler at kritisk tenkning og kildebevissthet prioriteres tydelig i demokratiopplæringen. Elever bør trenes i å vurdere informasjon, argumenter og perspektiver, og få kunnskap om

Boks 11.6 Freds- og menneskerettighetssentrene

Det finnes i dag etablerte freds- og menneskerettighetssentre fordelt på ulike regioner, som mottar tilskudd fra staten. I tillegg er 22. juli-senteret opprettet som et eget senter underlagt Kunnskapsdepartementet (Kunnskapsdepartementet, 2025b).

Freds- og menneskerettighetssentrene har spisskompetanse om menneskerettigheter, demokrati og medborgerskap, og hvordan forebygge rasisme, ekstremisme og hatefulle ytringer. Sentrene støtter skolens arbeid med demokratiopplæringen og tilbyr oppdaterte undervisningsressurser. Et eksempel er Dembra, som er et nasjonalt gratis tilbud til lærere med veiledning, kurs og tilgang på nettbaserte ressurser.

Her er en oversikt over freds- og menneskerettighetssentrene

- ARKIVET freds- og menneskerettighets-senter i Kristiansand
- Det europeiske Wergelandsenteret i Oslo
- Falstadsenteret i Levanger
- Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) i Oslo
- Nansen Fredssenter på Lillehammer
- Stiftelsen Narviksenteret i Narvik
- Raftostiftelsen i Bergen
- Stiftelsen 10. august i Bærum
- 22. juli-senteret i Oslo

desinformasjon, digitale plattformer og algoritmers betydning for offentlig kommunikasjon. Elevene må også få kunnskap om risikoer knyttet til bruk av sosiale medier og språkroboter. Dette inkluderer kunnskap om personvernutfordringer, og å utvikle evnen til å foreta etiske vurderinger.

Utvalget foreslår å utvikle et nasjonalt program for digital læring og dannning. Kritisk tenkning, digital dømmekraft og demokratiske ferdigheter i fag vil være en del av programmet. Det skal støtte lærerne i arbeidet med å styrke elevenes evne til å motstå uønsket påvirkning, manipulativ informasjon og digitale trusler, og hvordan trene elevene til etisk forsvarlige valg.

Utvalget vil oppfordre skoler til å benytte elevaktive og praksisnære undervisningsformer i demokratiopplæringen. Dette kan for eksempel inkludere dialogbasert undervisning, struktu-

rente diskusjoner, simuleringer av demokratiske prosesser og rollespill.

Freds- og menneskerettighetssentrene gir i dag viktig støtte til lærere og skoler i demokratiopplæringen. Alle elever bør få tilgang til slike tilbud i løpet av skoleløpet uavhengig av bosted, og sentrene bør sikres langsiktig støtte slik at de kan videreutvikle tilbudet til skolene.

Inkluderende skolemiljø som legger til rette for elevmedvirkning og motvirker demokratisk utenforskap

Elever med høyt fravær, svak skoletilhørighet og lav motivasjon er tydelig overrepresentert i gruppen som står i fare for demokratisk utenforskap. Dette er elever som melder om lav politisk interesse og lav deltakelse. Demokratisk utenforskap handler ikke først og fremst om manglende vilje, men manglende tilknytning både til skolen og fellesskapet. Elevene mangler et politisk språk som gir dem mulighet til å forstå og delta i demokratiet. Elever som er demokratisk frakoblet forteller om lavere faglig og sosial trivsel, de mangler tilhørighet til skolens faglige og sosiale fellesskap (Storstad et al., 2026).

Utvalget understreker derfor at en sterk fellesskole, er et effektivt virkemiddel for å styrke demokratiopplæringen og forhindre demokratisk utenforskap. Når elever utvikler demokratisk kunnskap, opplever mestring og deltar i et åpent klasseromsklima, reduseres risikoen for demokratisk utenforskap betydelig. Dette tyder på at demokratisk tilhørighet først og fremst utvikles gjennom kollektive læringsprosesser og fellesskap som gir språk, trygghet og en opplevelse av å være medborger.

Elevene skal få oppleve demokrati i praksis, og ha reell innflytelse og mulighet til å påvirke det som angår dem i skolehverdagen. Skolemiljøet må legge til rette for god elevmedvirkning. Dette er ikke bare viktig for demokratiopplæringen, men det styrker også elevenes motivasjon for læring. Videre satsinger på utvikling av bedre skolemiljø må legge vekt på medvirkning og bidra til å motvirke demokratisk utenforskap.

11.11.2 Utvalgets forslag for bedre demokratiopplæring

Utvalget foreslår å

- gjennomføre en satsing på demokratiopplæringen i skolen, hvor elevene skal lære om, for og gjennom demokrati. Satsingen må inkludere å

- gjøre endringer i læreplanverket som tydeliggjør demokratisk kunnskapsinnhold og demokratiske verdier i læreplanverket
- sikre at elevene får kunnskap om ulike risikoer knyttet til bruk av sosiale medier og språkroboter
- styrke lærernes kompetanse i demokratiopplæring, med vekt på klasseledelse og håndtering av uenighet
- sørge for et inkluderende skolemiljø som legger til rette for elevmedvirkning og motvirker demokratisk utenforskap
- sørge for god tilgang til læremidler av høy kvalitet, gjennom å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for at elevene har tilgang til trykte læremidler, opprette et faglig råd for læremidler og øke tilskuddet til skolebibliotek og bøker
- sørge for at ny rammeplan for lærerutdanning setter nyutdannede lærere i stand til å drive god demokratiopplæring i skolen

11.12 Styrke praktiske og estetiske fag

11.12.1 Praktiske og estetiske fag i framtidens fellesskole

De praktiske og estetiske fagene, musikk/drama og rytmikk, kunst og håndverk/duodji, mat og helse og kroppsøving, er viktige fag som har en egenverdi, en egenart og en fagtradisjon. Dette er fag som gir opplevelser noen elever ikke får andre steder. I fagene utvikler elevene praktiske ferdigheter, kreativitet, beveger seg og blir kjent med kunst og kultur. Fagene er viktige for elevenes sosiale og emosjonelle utvikling og støtter opp om det brede mandatet. I fagene kan elevene også trene på grunnleggende ferdigheter som lesing og regning og erfare hvordan grunnleggende ferdigheter blir nødvendige og relevante når de brukes i praksis. Dette er også de fagene som i størst grad ivaretar interessene til mange av de elevene som vil gå en yrkesfaglig retning.

De praktiske og estetiske fagene bidrar til trivsel hos elevene. Elevene forbinder fagene med praktisk og skapende arbeid, mestringsfølelse, å være i prosess, kreativitet, fysisk aktivitet, samarbeid og sosialt samspill. At elevene trives godt i de tradisjonelle praksisene i fagene, er en ressurs som fagene og skolen kan bygge på videre. En mer praktisk skole kan også bli realisert ved at andre fag henter inspirasjon fra de praktiske og estetiske fagene (Borgen et al., 2026).

De praktiske og estetiske fagene har fått flere oppgaver uten at timetallet har økt. Timetallsøkninger i andre fag har ført til at de praktiske og estetiske fagene relativt sett har blitt mindre. Evalueringen viser også at fagene oppleves overlesset, og at det er for lite tid til å dekke helheten i fagene.

Utvalget har også merket seg at en stor andel lærere som underviser i fagene ikke har studiepoeng i de praktiske og estetiske fagene, og at evalueringen av fagfornyelsen viser at det ikke er en tydelig forståelse av fagenes innhold og progresjon. Evalueringen tyder også på at vurderingspraksisen ikke er i tråd med regelverket (Stangebye Arnesen et al., 2023; Borgen et al., 2026). Lærerne i disse fagene har ofte små fagmiljøer på den enkelte skole, og de etterlyser fagfellesskap. Utvalget mener det er svært problematisk at så høy andel lærere ikke har formalkompetanse i disse fagene.

Utvalget vil derfor styrke de praktiske og estetiske fagene og foreslår flere tiltak for å gjøre dette.

11.12.2 Omprioritere timer til musikk og mat og helse

Utvalget ser at flere av de praktiske og estetiske fagene er små fag. Musikk og mat og helse er de minste gjennomgående fagene i grunnskolen. Utvalget mener at dette er viktige fag for å ivareta skolens brede oppdrag, og at det må settes av mer tid til dem. Det lave timetallet gjør det utfordrende å fylle stillinger for lærere med utdanning innenfor disse fagene, og de har også små og sårbare fag- og tolkningsfelleskap på skolene. Utvalget mener at å øke timetallet kan gjøre det lettere både å ansette lærere med kompetanse i fagene og bygge sterkere fagmiljøer, og det kan bidra til å øke fagenes status. Utvalget foreslår derfor å øke timetallet i fagene. Utvalget foreslår å gjøre dette med å trekke omtrent 5 prosent fra timetallet i alle fag, bortsett fra de praktiske og estetiske fagene, og legge dette tidsuttrekket til timetallet for musikk og mat og helse. Dette utgjør totalt tre til fire nye timer til de to fagene til sammen.

Utvalget viser også til at en mer helhetlig skoledag for de yngste elevene vil kunne gi mer tid til praktiske og estetiske arbeidsmåter.

11.12.3 Styrke kroppsvøingsfaget

Som vist over foregår det mye godt arbeid med fysisk aktivitet, lek og bevegelse i skolen i dag. Selv om mange barn og unge er fysisk aktive, ser utvalget at barn og unge blir mindre aktive jo eldre de blir, og barn og unge bruker hoveddelen

av dagen stillesittende eller i aktivitet med lav intensitet.

Utvalget mener økt vektlegging av fysisk aktivitet og fysisk helse i skolen er viktig for å møte utviklingstrekkene og snu de negative skolerestatene. Det er godt dokumentert at fysisk aktivitet fremmer helse og kan bidra til å forebygge en rekke sykdommer og tilstander. Som vist i kapittel 7, viser ulike kunnskapsoppsummeringer at fysisk aktivitet har effekt på barn og unges fysiske helse og trivsel.

For å styrke kroppsvøingsfaget forslår utvalget å veksle de to timene med fysisk aktivitet elevene har på mellomtrinnet, inn i én kroppsvøingstime. Timene til fysisk aktivitet er ikke opplæring i fag, og det er ikke noen læreplan for denne tiden. Det er heller ikke krav til kompetanse dem som har ansvaret for å gjennomføre disse timene. Utvalget mener det er viktig at timer til faglige aktiviteter ledes av lærere med kompetanse og med faglige rammer.

Utvalget viser også til at forslaget om en ny læreplan og en mer helhetlig skoledag for de yngste elevene vil gi rom for mer lek og fysisk aktivitet.

11.12.4 Kompetanseutvikling og kompetansekrav

Utvalget mener det er viktig at flere lærere får formalkompetanse i de praktiske og estetiske fagene, og mener dette er fag som bør prioriteres i videreutdanning. Det er den sammensatte kompetansen lærere har, i fag, didaktikk, pedagogikk, relasjonskompetanse og klasseledelse som til sammen virker positivt inn på elevenes læringsresultater (Thijssen et al., 2022). Å ha kompetanse i fag og fagdidaktikk er med andre ord en viktig komponent i lærernes profesjonskunnskap.

Det har vært satt av midler til videreutdanning i praktiske og estetiske fag i flere år. Dette har ført til at flere lærere har fått tilbud om videreutdanning. Utvalget mener dette er en positiv utvikling, men ser også at det tar tid før mange nok får den kompetansen det er behov for. Utvalget mener derfor at videreutdanning for lærere i de praktiske og estetiske fagene må prioriteres framover.

I dag er det ikke krav til relevante studiepoeng for å undervise i disse fagene på barnetrinnet, mens det er krav om 30 studiepoeng for å undervise i dem på ungdomstrinnet. Utvalget foreslår å regulere at de som skal undervise i fagene kunst og håndverk, musikk, mat og helse, kroppsvøing, KRLE, naturfag, samfunnsfag på 1. til 7. trinn skal ha minst 15 studiepoeng som er relevante for faget. Dette forslaget er nærmere beskrevet i

kapittel 12. Et slikt krav vil øke behovet for videreutdanning i de praktiske og estetiske fagene.

11.12.5 Støtte til utstyr og rom

Det er mangel på spesialrom og utstyr for de praktiske og estetiske fagene. Utvalget mener at bedre rom, riktig utstyr og nok materiell til undervisningen kan være med på å gjøre det enklere å drive god undervisning. Det er opprettet en statlig tilskuddsordning som skal stimulere til mer praktisk og variert læring på 1. til 10. trinn. I inneværende år var denne ordningen på 191 mill. kroner. Kommuner som ønsker å få bedre praktiske læringsarenaer kan søke om tilskudd. For å støtte videre opp om de praktiske og estetiske fagene, mener utvalget at denne ordningen bør videreføres og forsterkes.

11.12.6 Utvalgets forslag om praktiske og estetiske fag

Utvalget foreslår å

- utvide timetallet i musikk og mat og helse med til sammen tre–fire uketimer på 3.–7. trinn ved å omdisponere tid fra andre fag
- utvide timetallet i kroppsøving ved å gjøre om to timer fysisk aktivitet til en kroppsøvingstime
- legge til rette for mer lek og fysisk aktivitet de første årene gjennom en ny læreplan for 1. og 2. trinn og en mer helhetlig skoledag
- innføre en ny læreplan for 1. og 2. trinn som skal legge vekt på arbeid med praktiske og estetiske fag
- innføre krav til undervisningskompetanse på barnetrinnet
- prioritere videreutdanning for lærere i de praktiske og estetiske fagene
- videreføre tilskuddsordning for praktiske læringsarenaer

11.13 En god videregående opplæring for alle

De overordnede problemstillingene og temaene utvalget drøfter i denne utredningen, er også sentrale for videregående opplæring. Som vist i kapittel 7 pågår det et omfattende arbeid med å utvikle et nytt rammeverk for innhold og struktur i videregående opplæring. Skolens brede formål ligger også til grunn for dette arbeidet, og utvalget har derfor valgt å ikke komme med konkrete forslag til endringer i innhold og struktur i videregående opplæring, slik vi har gjort for grunnskolen. Utvalget

vil likevel presisere at mange av tiltakene i denne utredningen er generelle kvalitetshevede tiltak som også kommer videregående opplæring til gode. En styrking av elevenes læring, utvikling, trivsel og dannelse, bedre læreplaner, en kompetent lærerprofesjon, en lærerutdanning av høy kvalitet og et forsterket samarbeid mellom skolen og lærerutdanningene, vil samlet legge grunnlaget for en styrket videregående opplæring.

11.13.1 Den viktige overgangen

Videregående opplæring er en del av et sammenhengende opplæringsløp og en viktig felles arena som nesten alle ungdommer mellom 16 og 18 år deltar i. Videregående opplæring har likevel et tydeligere preg av spesialisering og differensiering enn grunnskolen, og elevene er fordelt på 15 ulike utdanningsprogrammer. I ny opplæringslov er det lovfestet at kommunen og fylkeskommunen skal legge til rette for at elevene får en god overgang mellom ungdomsskolen og videregående. Fylkeskommunen har ansvaret for å sørge for at elevene får en trygg og god overgang fra grunnskolen, og kommunene har en plikt til å samarbeide (Opplæringslova, 2024, § 9-5).

Regelverket avgrenser hvilke opplysninger om elevene fylkeskommunen kan innhente fra grunnskolen. Dette gjelder opplysninger om fullføring av grunnskolen, karakterer fra 10. trinn, vitnemål og om fravær (Opplæringsforskrifta, 2024, § 20-4). Grunnskolen kan også dele personopplysninger for å legge opplæringen til rette for en elev, så lenge eleven eller foreldrene samtykker (Opplæringslova, 2024, § 25-1). Våren 2026 ble det vedtatt at grunnskoler også skal dele opplysninger som er nødvendige for å forebygge oppførsel som i vesentlig grad går utover skolemiljøet til medelevene, eller arbeidsmiljøet til de ansatte (Prop. 79 L (2025–2026)).

Utvalget mener det er positivt at det har blitt større adgang til å dele opplysninger som er nødvendige for å ta imot elevene på en god måte og sette inn målrettede forebyggende tiltak. Utvalget understreker likevel at et samarbeid mellom grunnskolen og videregående opplæring handler om mer enn overføring av informasjon. For å sikre sammenheng og progresjon i opplæringen er det viktig med et tett og forpliktende samarbeid mellom nivåene. Samtidig som man anerkjenner at overgangen for noen representerer en viktig «ny start». Utvalget er klar over at det pågår gode samarbeid mange steder, og oppfordrer flere til et sterkere formalisert og systematisk samarbeid mellom grunnskole og videregående opplæring. Et

forsterket samarbeid og dialog på tvers vil ivareta helheten i opplæringsløpet for elevene, og styrke overgangen mellom grunnskole og videregående. Samarbeidet kan innebære jevnlig erfaringsdeling og nettverksbygging mellom grunnskoler og videregående skoler, og kan handle om faglig progresjon, vurderingspraksis, skolemiljøarbeid og utviklingstrekk som påvirker både grunnskole og videregående.

11.13.2 Flere må mestre og fullføre videregående opplæring

Skolen som fellesarena gjør at deltakelse i og gjennomføring av videregående opplæring har en egenverdi også for elever som vil streve med en direkte overgang til arbeid eller høyere utdanning. Tilpasset opplæring er viktig også i videregående opplæring, og alle elever bør få et opplæringstilbud som gir mestringsfølelse.

Andelen som fullfører videregående opplæring har økt de senere årene. Selv om gjennomføringen samlet sett har økt, er frafallet fortsatt høyt, særlig innen yrkesfag. Som vist fullfører under halvparten av elevene som starter på yrkesfag på normert tid. I arbeidet med et nytt rammeverk for videregående opplæring pekes det på at fullføring av videregående er essensielt for å være best mulig studieforberedt, og for å unngå framtidige utenforskap (Pedersen et al., 2025).

Mange av tiltakene utvalget foreslår vil etter utvalgets vurdering gi flere elever forutsetninger for å mestre og fullføre videregående opplæring.

Utvalget er særlig oppmerksomme på elevgruppen med svake faglige forutsetninger fra grunnskolen. Som vist tidligere er det en sterk sammenheng mellom svake karakterer fra grunnskolen og lav sannsynlighet for å fullføre videregående opplæring. Antallet elever som mangler grunnskolepoeng har blitt mer enn doblet i perioden 2016–2025. Dette er en sammensatt gruppe, ofte med både faglige, sosiale og livsrelaterte utfordringer, og med særlig høy risiko for manglende gjennomføring (Kool et al., 2026). Vi vet ikke om utviklingen vil fortsette, men bare økningen de siste årene gjør at vi kan forvente en stadig større andel elever med svake forutsetninger for å delta i og fullføre videregående opplæring de neste årene.

Utvalget peker på at manglende gjennomføring i videregående opplæring har vært et gjensidig problem over lang tid, helt siden Reform 94, og at det er igangsatt en rekke initiativer for å møte utfordringene. Også Meld. St. 34 (2023–2024) framhevet at overgangen til videregående opplæring er krevende for mange elever og under-

Boks 11.7 Game Changer

Forskningsprosjektet «Game Changer» undersøker hvilken betydning tiltak utenfor skolen, drevet av sosiale entreprenører, kan ha for å hjelpe flere elever med å fullføre videregående opplæring. Prosjektet tar utgangspunkt i at det er behov for mer kunnskap om hvilke tiltak som faktisk virker, spesielt når det gjelder langsiktige effekter på gjennomføring.

Prosjektet skal benytte en rekke datakilder og metoder for å besvare to hovedspørsmål:

1. Hva er effekten av skolesupplerende tiltak på gjennomføring av videregående skole blant utsatte unge?
2. Hvordan kan sosiale entreprenører samarbeide mest effektivt med skoler og skolemyndigheter for å forhindre at utsatt ungdom faller fra?

Tiltakene prosjektet studerer er Flyt og Guttas Campus. Dette er to skolesupplerende tiltak som har til felles at de er utformet med mål om å forebygge skolefravall. Gjennom øvelser, undervisning og samtale er tiltakene rettet mot å styrke de unge deltakernes selvfølelse, tilhørighet og mestring i overgangen mellom ungdomsskole og videregående skole. Målgruppen er elever på 14–16 år, på slutten av ungdomsskolen.

Prosjektet er tverrfaglig og inkluderer forskere innen sosiologi, samfunnsøkonomi, psykologi og pedagogikk. Prosjektet ledes av Velferdsforskningsinstituttet NOVA ved Oslo Met, i samarbeid med Frischsenteret og NORCE.

Kilde: Oslo Met, 2025

streker fylkeskommunens ansvar for gode opplæringstilbud for denne gruppen.

Flere fylkeskommuner og kommuner har prøvd ut ulike former for overgangsordninger og supplerende tiltak. Oslo kommune gjennomførte pilotprosjektet Fundament i skoleåret 2018/19. Tiltaket var et ekstra skoleår etter ungdomsskolen for elever med svake faglige forutsetninger. I 2020 ble tilbudet gjort permanent og lagt under oppfølgings-tjenesten. Evalueringer viser at mange elever opp-

levde økt mestring, bedre faglig beredskap, sosial trygghet og sterkere tilknytning til utdanning og framtidsplaner. Vestfold fylkeskommune startet opp et eget Fundament-tilbud i skoleåret 2025/26.

Tilsvarende erfaringer finnes fra skolesupplerende tiltak eller alternative opplæringsarenaer som Guttas Campus, Dale Oen Academy og UngInvest.

Utvalget vurderer at slike tiltak gir verdifull kunnskap om hva som kan bidra til økt gjennomføring, men mener at de ikke bør utvikles som nasjonale særløp.

Utvalget er opptatt av at flest mulig elever skal få en videregående opplæring som gir mestring, utvikling og formell kompetanse. Utvalget mener det er viktig med ulike utprøvinger og tiltak for å nå målet om økt gjennomføring. Mange av de pågående tiltakene har en lokal eller regional profil, slik at tiltaket i størst mulig grad tilpasses den aktuelle elevgruppen. Utvalget støtter denne utformingen av tiltak og foreslår derfor ikke nasjonale strukturendringer i utdanningsløpet. I tillegg mener utvalget at det er viktig å gi Fullføringsreformen tid til å virke før mer omfattende endringer eventuelt vurderes.

Utvalget støtter premissene for oppdraget Utdanningsdirektoratet har fått om nytt innhold og ny struktur for studieforbereende utdanningsprogram, og ser det som spesielt positivt at det brede dannelses- og utdanningsoppdraget ligger som en tydelig føring for arbeidet. Det samme gjelder vektleggingen av felles innhold som bidrar til å skape felles referanserammer og fremme skolens verdigrunnlag. Av hensyn til dette omfattende og pågående oppdraget, ønsker ikke utvalget å foreslå konkrete endringer i innhold eller fag- og timefordelingen.

11.13.3 Økt fleksibilitet

Utvalget viser til at Opplæringslovutvalget foreslo å lovfeste at fylkeskommunen skulle få adgang til å omdisponere inntil 10 prosent av timene i fag, slik regelen nå er for grunnskolen (Opplæringslova, 2024, § 1-6). Departementet gikk ikke videre med dette forslaget, og viste til den omtalte utredningen av ny fag- og timefordeling i videregående opplæring.

Utvalget mener, i likhet med Opplæringslovutvalget, at en adgang til å omdisponere timer i fag

også på videregående skole vil kunne gi bedre mulighet for tverrfaglig opplæring og opplæring som er særlig egnet for å nå målene i den overordnede delen av læreplanverket. Utvalget har også merket seg at forskere i evalueringen av fagfornyelsen har anbefalt dette. De mener det blant annet vil støtte profesjonsfellesskapet og samarbeidet om de tverrfaglige temaene (Furberg et al., 2026).

Utvalget ser at utredningen om ny struktur og nytt innhold i studieforbereende opplæring skal pågå fram til 2030, med innføring og implementering fra 2030–2033 (Utdanningsdirektoratet, 2026i). I lys av denne tidshorisonten mener utvalget at dette arbeidet ikke står i veien for å vurdere økt fleksibilitet i videregående nå.

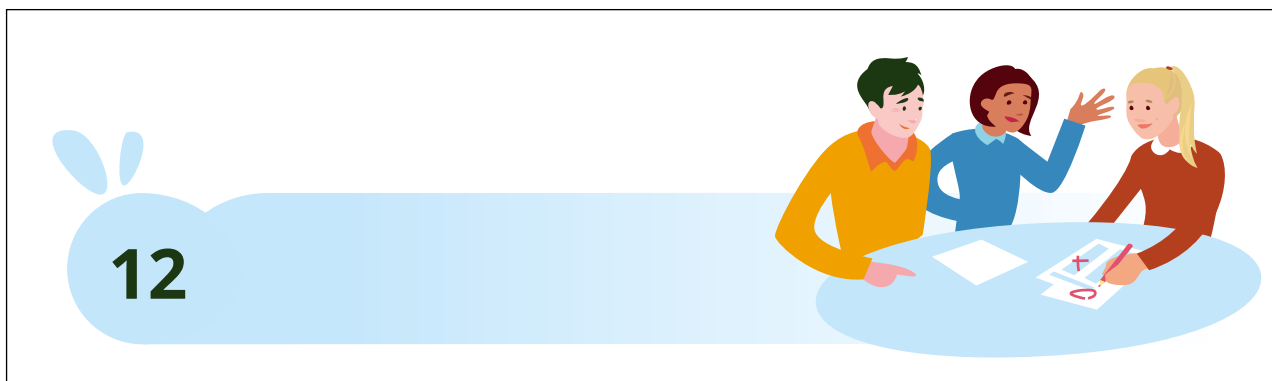
11.13.4 Utvalgets forslag om videregående opplæring

Utvalgets forslag til tiltak for å styrke elevenes læring og utvikling vil også styrke videregående opplæring. Bedre læreplaner, støtte til undervisvurdering, et eget program for digital læring og danning og en styrket opplæring i lesing, matematikk, demokrati og sosioemosjonell utvikling er alle tiltaksområder som også gjelder for den videregående opplæringen. I tillegg vil en god begynneropplæring og satsing på de praktiske og estetiske fagene blant annet bidra til økt motivasjon og mestring i grunnskolen, som også på sikt vil virke positivt for videregående opplæring.

I lys av den pågående utredningen om videregående opplæring, foreslår ikke utvalget konkrete endringer i innhold og struktur i videregående opplæring, ut over å innføre en mulighet til å omdisponere timer. Utvalget oppfordrer også til økt samarbeid mellom ungdomsskoler og videregående skoler for å styrke kvaliteten i det 13-årige skoleløpet.

Utvalget foreslår å

- innføre en mulighet til å omdisponere inntil 10 prosent av timene i videregående opplæring, på samme måte som i grunnskolen
- styrke samarbeidet mellom grunnskolen og videregående skole ved systematisk erfaringsdeling og nettverksbygging på tvers av grunnskoler og videregående skoler



Figur 12.1

Kapittel 12

Hvordan sikre en demokratisk styrt og profesjonelt drevet fellesskole?

Fellesskolen utvikles best gjennom velfungerende profesjonsfellesskap der lærere, skoleledere og andre ansatte realiserer formålet med opplæringen i sitt daglige arbeid.

Utviklingstrekkene som vi har beskrevet i kapittel 4 vil utfordre fellesskolen på ulike måter. Sterke profesjonsfellesskap på den enkelte skole er avgjørende for å møte disse utfordringene. Utvalget mener skolen skal være demokratisk styrt og profesjonelt drevet. Det betyr at rammene og innholdet i skolen er et politisk ansvar, men det er lærere, skoleledere og andre ansatte som realiserer skolens formål i sitt daglige arbeid.

12.1 En kompetent lærerprofesjon

En sterk lærerprofesjon er avgjørende for at skolen skal lykkes med samfunnsoppdraget, både i dag og i framtiden. Det er flere grunner til dette. Forskning viser at læreren er den mest betydningsfulle skolerelaterte faktoren for elevers læring, utvikling, trivsel og danning (Burroughs et al., 2019; Hattie, 2023b; Teodorović, 2009). Kompleksiteten i skolen gjør det nødvendig at lærerprofesjonen har betydelig ansvar og fullmakter. Lærerprofesjonen er sentral for å forvalte og realisere skolens brede mandat og bærer et viktig profesjonsansvar.

Elevenes læring, utvikling, trivsel og danning må ses i sammenheng med lærernes profesjonelle

utvikling. Å investere i lærerens kompetanse gjennom lærerutdanning og videre profesjonell utvikling har lenge vært kjent som noe av det mest effektive man kan gjøre for skolesystemet (Darling-Hammond & Sykes, 1999; Sahlberg & Walker, 2021). Land som er kjent for å ha velfungerende utdanningssystemer, som Finland, Australia, Canada og Singapore, investerer i lærernes kompetanse ved å ha systemer for å utvikle, støtte og opprettholde læreres kontinuerlige læring og profesjonelle utvikling. Dette innebærer at de ser at lærerkompetansen utvikles gjennom hele yrkeslivet (Darling-Hammond, 2017). Utdanningspolitikken i Norge siden årtusenskiftet bygger på denne kunnskapen og har løftet fram lærerprofesjonens betydning.

Når utvalget mener at det å styrke lærerprofesjonen ytterligere er et vesentlig virkemiddel for å ruste fellesskolen for framtiden, er det en fortsettelse og forsterkning av en allerede etablert tverrpolitisk enighet om lærerprofesjonens betydning for skolen. De siste to tiårene har det vært satt i gang flere prosesser som har bidratt til en profesjonalisering av lærerprofesjonen, som vist i kapittel 10. Utvalget mener utviklingen er positiv og at det er viktig at profesjonaliseringsprosessene fortsetter. Utvalget ønsker særlig å trekke fram lærerutdanning på masternivå, etableringen av lærerprofesjonens etiske plattform, styrket partnerskap mellom lærerutdanning og skole, utvikling av sterke profesjonsfellesskap, økt forskningsforank-

ring, langsiktig satsing på etter- og videreutdanning og satsing på profesjonsfaglig veiledning av nyutdannede lærere.

Utvalgets oppdrag er å vurdere hvordan fellesskolen skal styrkes i et 20-års perspektiv. Selv om det er mange tiltak som trekker i riktig retning, mener utvalget at det bør satses mer på å styrke lærerprofesjonen. Utvalget mener lærerprofesjonen bør sidestilles med de klassiske profesjonene i samfunnet, som leger, prester og advokater. Lærerprofesjonens oppdrag er minst like komplekst og krever minst like høy ekspertise og profesjonelt skjønns for å realisere det.

Utviklingstrekkene forsterker betydningen av en kompetent lærerprofesjon

Utviklingstrekkene som påvirker fellesskolen forsterker behovet for en kompetent lærerprofesjon. En mer mangfoldig elevgruppe, ny teknologi og økt individualisering gjør skolens oppdrag vanskeligere, men også viktigere. Skolen må rustes til å møte en mer variert elevgruppe og inkludere mangfoldet av elever i fellesskapet. I en tid der stadig flere demokratier i verden utfordres, er det sentralt å lykkes med å realisere skolen som en felles arena der mangfold og meningsbrytninger anses som en ressurs, og ikke et problem. Utviklingstrekkene vil gjøre betydningen av skolen større og stille nye krav til lærernes kompetanse. Dersom kampen om arbeidskraft går på bekostning av tilgangen til kvalifiserte lærere, vil det kunne få store konsekvenser for kvaliteten i skolen.

Det er et potensial for at den teknologiske utviklingen og kunstig intelligens vil føre til nye verktøy som kan støtte elevenes læring. Ny teknologi vil også kunne effektivisere administrative oppgaver i skolen. Noen kan hevde at ulike sider ved den teknologiske utviklingen vil gjøre behovet for lærere mindre. Utvalget mener derimot at det motsatte er tilfellet. Kompetente lærere er avgjørende for å kunne håndtere risikoer og utnytte mulighetene som åpner seg gjennom ny teknologi, som KI spesielt og mer avanserte digitale læringsressurser generelt. En viktig funksjon for fellesskolen er å skape gode læringsfellesskap gjennom opplæringen og i skolen som helhet. Dette krever kompetente lærere og kan ikke overlates til teknologi som for eksempel fasiliterer individuelle læringsløp. Utvalget vil derfor understreke at det også i framtiden vil være behov for lærere som gjennom sin undervisning legger til rette for elevenes læring, utvikling, trivsel og dannelse.

Hvordan styrke lærerprofesjonen i framtidens fellesskole?

Profesjonaliseringen av lærerprofesjonen må i hovedsak skje *innenfra*, altså fra profesjonen selv. Lærerprofesjonens oppgaver er komplekse, kunnskapsgrunnlaget er omfattende og sammensatt. Det stiller høye krav til profesjonen og til hvordan den holder orden i eget hus (Molander & Terum, 2008). Selv om utvalget sammenligner lærerprofesjonen med andre profesjoner, mener utvalget også at lærerprofesjonen har sine egne særtrekk. Læreroppdraget er lite forenelig med detaljerte oppskrifter og prosedyrer. Gode profesjonsfellesskap, både på den enkelte skole og på makronivå er avgjørende for å gjøre profesjonelle vurderinger og utvikle profesjonens kunnskapsgrunnlag. Ekspertgruppen om lærerrollen la vekt på at det kollektive profesjonsfellesskapet er en forutsetning for profesjonalisering innenfra (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016). Lærerprofesjonens etiske standarder og den stadig sterkere kollektive orienteringen er viktige elementer i profesjonaliseringen av lærerprofesjonen innenfra. En stadig større utbredelse av samarbeid og partnerskap med lærerutdanningene er også en del av profesjonaliseringen.

Likevel er det fortsatt mange sentrale spørsmål og ansvarsområder som det er opp til profesjonen selv å definere, forvalte og diskutere. Hva innebærer det faglige ansvaret for opplæringen? Hvordan utvikles profesjonens kunnskapsbase? Hvordan formidles og omsettes ny kunnskap til praksis? Hva er en god standard for profesjonsutøvelsen? Dette er eksempler på spørsmål som profesjonen selv må ta ansvar for å utforske, drøfte og finne svar på.

Nasjonale utdanningsmyndigheter må lage gode rammer og ordninger for å bidra til kompetanseutvikling i profesjonen. Her mener utvalget det er mye å lære fra systematikken i mange av de klassiske profesjonene og fra andre land med sterke lærerprofesjoner. I Norge er det mindre formaliserte rammer rundt profesjonskvalifiseringen til lærere, enn for andre profesjoner. For eksempel har leger, advokater og psykologer sterkere formaliserte ordninger for de ulike stegene i yrkeslivet, i form av introduksjonsår (turnus) og mulighet for gradvis større spesialisering og ansvar.

Fellesskolens suksess bygger på en kunnskapsrik og kompetent lærerprofesjon. Derfor er det viktig å prioritere lærernes kompetanse. Utvalget mener følgende komponenter er sentrale for å styrke lærerprofesjonen i framtidens fellesskole:



Figur 12.2 Hvordan styrke lærerprofesjonen i framtidens fellesskole?

- *Fremragende lærerutdanning på masternivå:* Profesjonsrettede og forskningsbaserte lærerutdanninger med høy faglig kvalitet og relevans. Lærerutdanningene skal være integrerte masterutdanninger, og profesjonsbyggingen må skje i tett samspill mellom lærerutdanningene og skolene. Det må skapes politisk ro om lærerutdanningen som masterutdanning.
- *Regulering av profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere:* Alle nyutdannede lærere må få profesjonsfaglig veiledning de to første årene i yrket.
- *Kontinuerlig kompetanseutvikling gjennom yrkeslivet:* Det er avgjørende med sterke profesjonsfellesskap, faglig og pedagogisk utvikling og videreutdanning gjennom hele yrkeslivet.
- *Ordning for utviklingslærere:* Erfarne lærere bør få mulighet til spesialisering og kunne få

ansvar for utvalgte områder, for å bidra til utviklingsarbeid.

- *Strengere kompetansekrav for lærere:* Kvalifiserte og utviklingsorienterte lærere må være bunnplanken i skolen. Derfor bør det være kompetansekrav for både tilsetting og undervisning for å sikre alle elever kvalifiserte lærere.
- *Skolen som en attraktiv arbeidsplass:* Læreryrket vil alltid være krevende og meningsfylt. Det skal også være godt å være lærer. Skolen må ha gode arbeidsforhold. Det er grunnleggende for lærenes læring, trivsel og for rekruttering til læreryrket.

Lærernes profesjonelle utvikling kan illustreres med en trapp som viser utviklingen fra grunnutdanningene og gjennom hele yrkeslivet (se figur 12.2). Overordnet i modellen er at skolen må være

en attraktiv arbeidsplass. Den profesjonelle utviklingen må hvile på tydelige kompetansekrav for tilsetting og undervisning, og på noen grunnleggende premisser:

- Profesjonsfellesskap
- Partnerskap
- Forskning med høy kvalitet og relevans

Utvalget mener at disse komponentene bør være standarden for arbeidet med lærernes profesjonelle utvikling, dersom man politisk tar lærerprofesjonens betydning for skolen og skolens betydning for samfunnet på alvor. I det følgende beskriver og vurderer utvalget disse ulike komponentene. Flere av tiltakene vil kreve videre utviklingsprosesser og gradvis implementering. Utvalget mener det er viktig å tenke langsiktig og helhetlig for å styrke lærerprofesjonen i framtidens fellesskole.

12.1.1 Fremragende lærerutdanning på masternivå

Utvalget mener at lærerutdanningen er helt avgjørende for utviklingen av skolen og lærerprofesjonen. Lærerutdanningene påvirker hvilket samfunn vi får i framtiden, og preger utdanningssystemet i flere generasjoner. Lærerutdanningene danner og utdanner framtidens lærere. Den bidrar også til kontinuerlig kompetanseutvikling av dagens lærere gjennom videreutdanning. Utdanningene bidrar også til kvalitetsutvikling på skolene gjennom utdanningsforskning og samarbeid med skoler i partnerskap og kollektiv kompetanseutvikling. For at lærerutdanningene skal fylle disse sentrale funksjonene, mener utvalget det er flere viktige hensyn å ta i den langsiktige politikkutviklingen.

Integrert masterutdanning som hovedmodell

Utvalget mener at det er et ufravikelig premiss at hovedmodellen for lærerutdanning forblir på masternivå. Utvalget mener at lærerutdanning for grunnskolen, for studieforberedende utdanningsprogram og fellesfag i videregående opplæring må være integrerte mastergradsutdanninger. Når forventningene til skolens rolle stadig øker, blir det viktigere at lærerne har nødvendig legitimitet og autoritet. Det er derfor nødvendig med profesjonsrettede og forskningsbaserte integrerte femårige lærerutdanninger med høy faglig kvalitet og relevans. Utvalget mener at både skolen og framtidens lærere vil trenge den faglige og pedagogiske bredden og dybden en masterutdanning kan gi.

Lærerutdanning på masternivå er også viktig for å utdanne lærere med endrings- og utviklingskompetanse som forstår og kan anvende forskning. Prosessen med å skrive en masteroppgave er viktig for å få innsikt i hvordan utdanningsforskning foregår og for hvordan forskningsbasert kunnskap kan bedre pedagogisk praksis. Masterutdanning er også viktig for at lærerne utvikler evnen til å forstå og anvende forskning (research literacy). Å kunne bruke forskning godt forutsetter å kunne finne fram til forskning som er egnet til å belyse utfordringer i de konkrete situasjonene i praksis (Eriksen, 2023). Det er også viktig for å unngå at beslutninger tas på grunnlag av tilfeldige kilder eller enkeltstudier. I tillegg innebærer det å omsette forskning til pedagogisk praksis. Utvalget mener at politisk usikkerhet om lærerutdanningens lengde og status i seg selv kan svekke rekruttering til lærerutdanningene og anerkjennelsen av læreryrket som krevende. Utvalget peker på innspill fra Lærerstudentene som er opptatt av at lærerutdanningen må være attraktiv og krevende. Lærerstudentene understreker at det er behov for å utvikle en «forskningsbasert verktøykasse» for å kunne utøve profesjonsbasert skjønn. De mener at en femårig integrert lærerutdanning er en forutsetning for dette.

Høye ambisjoner: Videreutvikling, kvalitet og relevans

Lærerutdanningene må være i kontinuerlig utvikling. Samtidig har reformtempoet i lærerutdanningene vært usedvanlig høyt sammenlignet med andre utdanninger. Disse reformene er dels en respons på endrede forventninger fra samfunnet, men de har også vært begrunnet i en bekymring for om kvaliteten i lærerutdanningene var høy nok. For høy omstillingstakt kan begrense innovasjon og utvikling i lærerutdanningene. Utvalget foreslår derfor ingen ny reform av lærerutdanningene.

Utvalget er kjent med at det pågår en prosess med å utvikle ny overordnet rammeplan for lærerutdanning, som omtalt i kapittel 10. Utvalget mener at dette er et viktig tiltak. Mer overordnet styring gir lærerutdanningene et viktig ansvar for å utvikle utdanningene i lys av endringer i samfunnet, i skolen og i forskningen. Utvalget mener at kvaliteten i lærerutdanningene utvikles best innenfra, på samme vis som i skolen. Det er derfor riktig at lærerutdanningsinstitusjonene får større ansvar for å tilpasse og utvikle utdanningene.

Utvalget forventer at fagmiljøene i lærerutdanningene bruker tilliten de får med innføringen av

felles rammeplan, til profesjonsbygging og til å fremme høye faglige ambisjoner på vegne av studentene. Overgangen til en ny felles rammeplan gir lærerutdanningene ansvar for å samordne seg slik at de utvikler likeverdige utdanninger av høy kvalitet til det beste for barnehagen, skolen og samfunnet som helhet. Lærerutdanningene må utdanne kompetente lærere med felles verdier og kompetanser i tråd med fellesskolens rammer.

Utvalget mener at forventningene til lærerstudentene må speile det komplekse yrket, og at lærerstudentene må legge ned en studieinnsats som tilsvarer sammenlignbare profesjonsutdanninger som for eksempel medisin, odontologi og sivilingeniør. Utvalget registrerer at lærerstudenter på de femårige utdanningene bruker mindre tid på studiene enn sammenlignbare profesjonsutdanninger, men at de likevel får gjennomsnittlig gode karakterer. Utvalget mener dette vitner om at utdanningsinstitusjonenes ambisjonsnivå på vegne av studentene ikke samsvarer med de høye kravene som stilles når de nyutdannede lærerne kommer ut i skolen. Med dagens gjennomsnittlige tidsbruk i lærerutdanningene, så er det også betydelig rom for å øke omfanget av studieplanene.

Utvalget forventer at lærerutdanningene påvirkes av og må tilpasse seg utviklingstrekkene som har blitt beskrevet i denne utredningen. For eksempel krever økningen i nevroutviklingsdiagnoser (som ADHD og autisme), som beskrevet i kapittel 4.5, at alle lærere får større bevissthet og kunnskap om hvordan ulike diagnoser kan komme til uttrykk i skolehverdagen, og hvordan tilpasse undervisning og læringsmiljø på en hensiktsmessig måte. Framover vil de fleste lærere møte elever med slike diagnoser i sine klasser. Dette kan stille økte krav til spesialpedagogisk kompetanse, både i grunnutdanningene og i ulike videreutdanningstilbud for lærere.

Lærerutdanningsinstitusjonene må utvikle utdanningene i lys av rådene fra de nyeste evalueringene, lokale behov og utviklingen i samfunnet generelt. En høyere omstillingstakt i samfunnet stiller høyere krav til at institusjonene justerer utdanningene i tråd med endringer i samfunnet.

Utvalget mener at utfordringene for fellesskolen som kommer fram i denne utredningen må få implikasjoner for utviklingen av lærerutdanningene, blant annet betydningen av skolens dannelsingsoppdrag. For å snu de negative resultatene må også noen fag- og fagområder få spesiell oppmerksomhet. Det vil være viktig at ny rammeplan for lærerutdanning særlig ivaretar at studentene blir gjort i stand til å gi god opplæring i lesing, skriving og regning/matematikk, drive god demo-

kratiopplæring og å kunne støtte elevenes sosiale og emosjonelle utvikling.

Utviklingen av lærerutdanningene bør følge den fremste forskningen. Forskningen i lærerutdanningen er viktig, men det foregår også mye relevant forskning for lærerutdanningene i ulike fagdisipliner. Lærerutdanningene er tjent med et samarbeid med relevante fagmiljø utenfor lærerutdanningene og har et betydelig ansvar for å integrere kunnskap som utvikles i andre fagmiljøer.

Evalueringsene av lærerutdanningene viser at en gjenstridig utfordring for lærerutdanningen er å utvikle god integrasjon og sammenheng i utdanningene (Kunnskapsdepartementet, 2017a; Munthe et al., 2024; NOKUT, 2022). Utvalget mener det er viktig at lærerutdanningene jobber videre med dette. Verdigrunnlaget i overordnet del av læreplanverket er et eksempel på et område som må integreres som en naturlig del i alle de ulike fagene. Lærerutdanningenes heterogene kunnskapsgrunnlag krever at mange fagmiljøer bidrar inn til studentenes læring. Utvalget mener at studentene må få muligheter til å trene på kunnskapsintegrasjon og undervisning også på campus. Et eksempel på dette er undervisning om leseopplæringen. For å legge til rette for god leseopplæring trenger studentene å trekke sammen innsikter fra mange ulike fagfelt, som kognitiv teori, språkvitenskap, litteraturvitenskap, motivasjonsteori og lesedidaktikk. Disse fagfeltene undervises i ulike emner og av ulike faglærere. Lesing er en grunnleggende ferdighet og en del av kompetanse i alle fag. Det er derfor viktig at lærere, også i andre fag enn norsk, vet hvordan språklige ferdigheter i fagene påvirker lesing, læring og faglig utvikling, og hvordan de kan støtte utviklingen i undervisningen.

Tett og gjensidig samarbeid med skolesektoren

Utvalget mener at den gjensidige avhengigheten mellom lærerutdanningene og skolesektoren tilsier at samarbeidet mellom dem bør dyrkes og forsterkes. Lærerutdanningene må bidra til skoleutvikling, og skolesektoren må bidra til at lærerutdanningene blir relevante og praksisnære. Lærerutdanningene trenger å være tett på arbeidshverdagen og utfordringene i skolen, og skolene trenger å få tilgang på den nyeste relevante forskningen.

Det er særlig i praksisperioden at studentene får øvd på å integrere det de har lært i ulike fag på campus i møte med elevene i klasserommet. Fordi praksis er helt nødvendig for å utdanne gode lærere, stilles det også krav til et minimum av

praksis. Lærerutdanningene har ansvar for å utdanne lærere, men de er fullstendig avhengig av samarbeid med kommuner og fylkeskommuner for at lærerstudentene skal få god praksis i utdanningen. Kommunene er avhengig av at lærerutdanningene både utdanner nok lærere og at lærerne har blitt godt forberedt til yrkeslivet.

Det er ikke enkelt å lage gode strukturer for samarbeid mellom lærerutdanningene og skolene, fordi disse er finansiert og regulert i hver sin sektor. Praksisstudiet til lærerstudentene blir styrt og rammet inn av flere nasjonale og lokale styringsdokumenter, fra både universitets- og høyskolesektoren, skolesektoren og barnehagesektoren (Arbeidsgruppe NFLP, 2023). Som omtalt i kapittel 8, må skoler, skoleledere og lærere forholde seg til et mangfold av styringsvirkemidler og styringssignaler i sitt arbeid. De må forholde seg til både nasjonale og lokale utdanningspolitiske prioriteringer. Disse er ikke nødvendigvis sammenfallende og dette kan skape manglende forutsigbarhet for skolen. At styringen kommer fra ulike nivåer og med ulike virkemidler, kan føre til at de som jobber i skolen opplever blandede styringssignaler. Politikkutviklingen de siste tiårene bygger på erkjennelsen om hvor avgjørende det er med et tett samarbeid mellom disse sektorene. Det er en underliggende utfordring at lærerutdanningene og skolene har ulike formål og er underlagt ulike styringslinjer. Utvalget mener det er viktig å styrke det gjensidige samarbeidet mellom lærerutdanningene og skolesektoren. Dette innebærer også å vurdere juridiske og økonomiske virkemidler.

Lærerutdanningene gir direkte kompensasjon til praksislærerne og praksisstedene med utgangspunkt i øvingslæreravtalen. Dette skiller seg fra hvordan praksis er finansiert innenfor helse- og sosialfagutdanningene. Der må kommuner og helseforetak dekke kostnader til praksis innenfor sine ordinære budsjetter (Oslo Economics, 2025). En kunnskapsoppsummering peker på at vellykket praksis handler om både kapasitet og kvalitet. Samarbeid, organisering og veileders tid og kompetanse er viktige stikkord (Flobakk-Sitter et al., 2023). Oslo Economics har gjort en gjennomgang av finansiering av praksis i profesjonsutdanningene. De vurderer overordnet at finansieringsmodellen med direkte kompensasjon til skolene og praksisveilederne fungerer. Dette gjør den fordi den bidrar til tilstrekkelig antall praksisplasser. Samtidig trekker Oslo Economics fram at finansieringsmodellen bidrar til å individualisere ansvaret for veiledning. Dette kan føre til mindre helhetlige praksisopphold. De

peker også på at det kan gjøre praksisopplæringen mer transaksjonsbasert og underminere målet om at UH-institusjonene og praksisfeltet skal være likeverdige parter med et felles ansvar for kvaliteten i praksis (Oslo Economics, 2025).

Siden dagens finansieringsmodell bidrar til å skaffe praksisplasser foreslår ikke utvalget å gjøre endringer i denne. Utvalget mener likevel det er grunn til å gi kommunene et tydeligere og mer formelt ansvar for å bidra til arbeidet med å utdanne lærere. I helseutdanningene er det til sammenligning sterkere styring av praksisfeltets ansvar. Kommunene har plikt etter helse- og omsorgstjenesteloven § 8-1 til å medvirke til undervisning og praktisk opplæring av helsepersonell. Dette er en plikt til å bidra, ikke en plikt til å tilby et bestemt antall praksisplasser. Utvalget mener at kommuner og fylkeskommuner også bør bli forpliktet til å bidra i arbeidet med å utdanne lærere. Å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å bidra til utdanning av lærerstudentene, på linje som ansvaret for å medvirke til utdanningen av helsepersonell, kan ses som en harmonisering på tvers av sektorer. Mangel på harmonisering av regelverket kan bidra til en omprioritering mellom sektorer og nedprioritering av skolesektoren (NOU 2023: 9).

Utvalget oppfatter at det er enighet om at tett og gjensidig samarbeid mellom lærerutdanningene og skolesektoren er nødvendig, både for å utdanne så gode lærere som mulig og for at skolene skal få tilgang til den nyeste oppdaterte forskningen. Formuleringer som for eksempel «praksisnære lærerutdanning» og «forskningsinformert skoleutvikling» er uttrykk som kan beskrive nettopp hvordan de to sektorene er avhengig av et tett samarbeid. Utvalget registrerer at dette samarbeidet på mange områder har en positiv utvikling, blant annet på grunn utbredelsen av partnerskap. Partnerskapstankegangen innebærer systematisk arbeid for likeverd og balanse mellom lærerutdanningene og skolesektoren. Strukturer som partnerskap, delte stillinger og hospiteringsordninger mellom skolene og lærerutdanningene er viktige tiltak som bør forsterkes og utvides. For å tydeliggjøre det likeverdige samarbeidet i partnerskapene, foreslo Faglig råd for lærerutdanning at det burde være overordnende og generelle forventninger om partnerskapsdannelse i både rammeplanene for lærerutdanning og i eksisterende rettslige dokumenter for skolen, og at det burde være langsiktig finansiering der partene er motakere av midlene (Faglig råd for lærerutdanning, 2020a). I ny felles rammeplan er det foreslått å regulere at all lærerutdanning skal «bygge på

langsiktige, likeverdige og forpliktende partnerskap som omfatter lærerutdanningsinstitusjon, barnehager/skoler og eiere/lokale myndigheter, og eventuelt andre relevante aktører». Utvalget mener det er god grunn til å følge opp anbefalingene fra Faglig råd for lærerutdanning.

Lærerutdanningene må sikres bedre rammevilkår

Gode lærerutdanninger er avgjørende for å styrke felllesskolen. Utvalget mener at politikktutviklingen bør ta hensyn til at lærerutdanningene er avgjørende for felllesskolens framtid. Utdanningene krever samarbeid både mellom ulike fagmiljøer og med skolesektoren. Ansvar for lærerutdanningene har for å justere utdanningene i takt med utviklingen i samfunnet og skolen krever mye av dem. Det viktigste nasjonale myndigheter kan gjøre for at utdanningene skal møte behovene i felllesskolen, er å styrke rammevilkårene. I tillegg til strukturer for samarbeid med skolesektoren, er tilstrekkelige økonomiske rammer avgjørende for hvilke ambisjoner det er realistisk for utdanningene å innfri.

Utvalget mener at felllesskolen er avhengig av at lærerutdanningene holder høy kvalitet, og felllesskolen blir tilsvarende skadelidende dersom lærerutdanningene ikke har tilstrekkelig finansiering til å utvikle denne kvaliteten. Evalueringer av lærerutdanningene viser gjennomgående at lærerutdanningene er kostnadskrevenne utdanninger som krever tilstrekkelig god finansiering (Advisory Panel for Teacher Education, 2020; Følgjegruppa for lærerutdanningsreforma, 2015; NOKUT, 2022).

Lærerutdanningene er integrerte masterutdanninger og avhengige av høyt kompetente fagmiljøer fra ulike disipliner for å kunne tilby utdanning i bredden av skolens undervisningsfag. Felllesskolen er avhengig av lærere i alle skolens fag, og det er i dag kun de største institusjonene som tilbyr en full fagvifte. Flere institusjoner oppgir at de vurderer å kutte i fagtilbudene (Haugen et al., 2024). Utvalget mener det vil skade felllesskolen dersom fagmiljø i små fag forsvinner, eller kun tilbys ved et fåtall institusjoner. Når institusjonene er under press, er det vanskelig å skjerme fagmiljøer som ikke er økonomisk bærekraftige. Det kan ta kort tid å legge ned et fagmiljø, men å gjenreise det eller etablere nye miljøer tar lang tid. Hvis lærerutdanningene skal kunne utdanne lærere i alle skolens fag, må det være forutsigbar økonomi. Utvalget mener det er nødvendig å opprettholde sterke fagmiljøer innenfor bredden av skolens fag, selv om søkertallene til lærerutdanningene kan svinge.

Lærerutdanningene har høye utgifter til praksis (Oslo Economics, 2025). Utvalget mener finansieringen av lærerutdanningene må dekke både nødvendig praksis og kvalitet i studiet ellers. Kvalitet og omfang på praksis bør være et spørsmål om hva som gir studentene best mulig utdanning, ikke et spørsmål om finansiering. Dersom vi skal utdanne lærere som kan gi praktisk og variert undervisning, må lærerstudentene gjennom utdanningen også ha fått tilgang til relevant utstyr, spesialrom, læremidler og læringsressurser på campus.

Universitetene og høyskolene er rammefinansierte og har et ansvar for å dimensjonere og utvikle utdanningene etter samfunnets behov. Innenfor denne rammefinansieringen har institusjonene et ansvar for å ivareta mangfold av utdanninger og ulike hensyn. Utvalget har ikke innsikt i hvordan institusjonene fordeler ressurser mellom utdanningsprogrammer. Utvalget er likevel bekymret for om lærerutdanningene, som femårige profesjonsutdanninger med stort innslag av praksis, har tilstrekkelig finansiering.

Da de femårige grunnskolelærerutdanningene ble innført, ble det satt ned et panel med internasjonale eksperter for å gi råd om reformen. Rådgivningsgruppen mente at tilstrekkelig finansiering var viktig for å lykkes med reformen på lang sikt, og anbefalte derfor at de femårige grunnskolelærerutdanningene burde flyttes fra kategori D til kategori C i det norske finansieringssystemet for høyere utdanning (Advisory Panel for Teacher Education, 2020).¹ Utvalget registrer at flyttingen ikke skjedde. Selv om det ble bevilget midler i forbindelse med innføringen av reformen, mener utvalget at det bare ble bevilget et minimum da det femte året i lærerutdanningen ble finansiert (Prop. 1 S (2020–2021); Prop. 1 S (2021–2022)). Beløpet som ble tilført institusjonene var langt under det Universitets- og høgskolerådet hadde formulert krav om. Kravet var på 1,1 mrd. kroner og basert på kompensert endring av finansiering fra «gammel kategori D til C» (Tønnessen et al., 2020). Utvalget ser at en medlems- og interesseorganisasjon nødvendigvis vil være ekspansiv i beregning av kostnader ved en reform. Utvalget mener like fullt det er god dekning for påstanden om at reformen ble tydelig underfinansiert, sammenlignet med de uttrykte politiske ambisjonene og de faglige rådene (Advisory Panel for Teacher Education, 2020).

¹ I det tidligere finansieringssystemet for universitet og høyskoler var det seks finansieringskategorier for den resultatbaserte uttellingen for studiepoeng (kategori A til F). Med virkning fra statsbudsjettet for 2025, ble disse redusert til tre kategorier (kategori 1–3).

Utvalget mener at basert på grep som ble tatt ved overgangen fra allmennlærerutdanning til grunnskolelærerutdanning i 2011, kostnader til praksisplasser og hevingen av lærerutdanningene til masternivå, så ville en rimelig finansiering utover det som ble lagt inn i 2021 og 2022 være i størrelsesorden 250–350 mill. kroner. Utvalget mener det er nødvendig å prioritere å styrke finansieringen av lærerutdanningene slik at de kan videreutvikle og tilby utdanninger av høy kvalitet og relevans.

Satsning på utdanningsforskning og sammenkobling til skolesektoren

Gode lærerutdanninger forutsetter også forskning av høy kvalitet. Utvalget mener det er viktig å satse på utdanningsforskning og strukturer for å videreformidle forskningen til skolesektoren. I et samfunn i rask endring er det behov for god forskningsberedskap. Det stiller krav til videreutvikling av forskningsfeltene og nye måter å samarbeide på tvers av fag, sektorer og landegrenser. Utvalget merker seg at det er en aktiv strategi for å styrke utdanningsforskningen fram mot 2029 (Kunnskapsdepartementet, 2025c). Utvalget mener dette legger et godt grunnlag for å satse på utdanningsforskning og sammenkobling mellom universitets- og høyskolesektoren og skolesektoren.

Det er ingen automatikk i at utdanningsforskningen som skjer i academia finner veien til skolene og klasserommet. Strategien for utdanningsforskning legger blant annet vekt på at et velfungerende økosystem for forskning krever både produksjon av forskning, bruk av forskning og en form for kunnskapsmegling, altså aktiviteter som fremmer bruk av forskning. (Kunnskapsdepartementet, 2025c). Det er flere tiltak som skal bidra til en slik sammenkobling. Her spiller Kunnskaps-senter for utdanning og de nasjonale sentrene viktige roller. Det er også flere tiltak i lærerutdanningene som er ment å bygge sterkere kunnskapsbroer mellom academia og skolesektoren, blant annet gjennom satsningen på partnerskap. Masterutdanningen er i seg selv viktig for at studentene kan trene på å omsette forskning til praksis. Det er med andre ord mange gode tiltak på dette området. Utvalget mener likevel det er viktig å undersøke hvordan man kan jobbe for å legge til rette for å fremme bruk av utdanningsforskningen. Endring i rammeplanen for lærerutdanningene framstår som en egnet mulighet også for dette. Utvalget vil i denne forbindelse også peke på at ordningen med offentlig sektor ph.d. bør

utvikles og at det kan være en styrke med flere lærere med doktorgrad i skolen.

Utdanningsforskningen er viktig for et velfungerende utdanningssystem. Som vist i kapittel 10, er det en positiv utvikling på dette området. For å få mer kunnskap om kvaliteten og utviklingen innen utdanningsforskning, mener utvalget det nå er på tide å gjennomføre ny fagevaluering av utdanningsforskningen i Norge.

Lærere med kunnskap om samisk språk, kultur og samfunnsliv

Skolen og lærerutdanningene spiller også en viktig rolle for å sikre samisk kompetanse i samfunnet. Det er stort behov for slik kompetanse. Å ha samisk kompetanse vil si både å beherske samisk språk og ha god kunnskap om samisk kultur. Utvalget mener fellesskolen og lærerutdanningene spiller en nøkkelrolle for å sikre at samiske elever får lære sitt eget språk, lære om egen kultur og historie og om de rettighetene den samiske folkegruppen har.

Det er behov for formell samisk kompetanse innenfor mange fagområder og på mange områder i samfunnet, som utdanning, helse, rettsvesen og offentlig forvaltning. Vi trenger flere samiske språkbrukere for å få en positiv utviklingsspiral for samisk språk og kultur. Samisk barnehage og skole er avgjørende for å kvalifisere samiske språkbrukere som videre er kvalifisert til å starte på samisk lærerutdanning, slik at vi kan utdanne flere samiske lærere (Meld. St. 13 (2022–2023)). I dag er det egne samiske lærerutdanninger, og en ny felles samisk rammeplan for lærerutdanning er under utvikling (Kunnskapsdepartementet, 2025a). Utvalget mener det er nødvendig både at det utdannes nok samiske lærere og at alle lærerutdanninger og skoler bidrar til kunnskap om det samiske urfolket og om samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Tidligere i utredningen har vi beskrevet hvordan skolen var et viktig verktøy for fornorskingspolitikken. Denne politikken førte til at flere generasjoner samer og nasjonale minoriteter mistet språk og kultur, og senvirkningen av fornorskingspolitikken gjør seg fortsatt gjeldene. Da Stortinget behandlet Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport, ba Stortinget regjeringen om å:

- gjennomgå språkopplæringen i samisk og kvensk, og iverksette tiltak for at flere barn skal lære språkene i opplæringsløpet. Samarbeidet mellom språksentre, kommuner, fylkeskommuner og andre relevante aktører innen språkopplæring bør styrkes. I dette arbeidet må hindringer identifiseres og tiltak for rekrut-

tering av samisk og kvensk språkkompetanse til barnehage og skole forbedres.

- komme raskt tilbake til Stortinget med forslag til en nasjonal satsing på gjennomgående språkopplæring for kvensk og samiske språk fra barnehage til voksenopplæring.
- aktivt støtte opp under teknologiutvikling og nye undervisningsmuligheter som kan bidra til bedre tilgang på utdanning i og på kvensk og samiske språk, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte (Innst. 30 S (2024–2025)).

Utvalget mener at disse vedtakene må følges opp og er kjent med at Kunnskapsdepartementet allerede er i gang med dette.

Utvalget understreker igjen at den beklagelsen Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av rapporten fra Sannhets- og forsoningskommisjonen, gir en særskilt forpliktelse for felllesskolen til å ivareta samiske barn og unges rettigheter til eget språk og kultur, og til å motvirke senskadene av fornorskningspolitikken.

12.1.2 Regulering av profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere

Det er viktig at alle nyutdannede lærere får god profesjonsfaglig veiledning de første årene i yrket. Overgangsperioden er sentral for både lærernes og elevenes læring. Utvalget mener det er nødvendig å regulere en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å gi alle nyutdannede lærere to introduksjonsår med profesjonsfaglig veiledning. De nyutdannede lærerne skal ha plikt til å delta i ordningen. Utvalget foreslår at introduksjonsperioden skal innebære at 10 prosent av arbeidstiden de første to årene skal kunne brukes til introduksjonsaktiviteter, veiledning og for- og etterarbeid til undervisning. Utvalget mener at ordningen etter en periode bør evalueres for å vurdere om den bør endres.

Det er flere grunner til at utvalget mener det er nødvendig å regulere en introduksjonsperiode med profesjonsfaglig veiledning. En nyutdannet lærer er en viktig ressurs i profesjonsfellesskapene og kan bidra med ny forskning og nye perspektiver fra lærerutdanningene. Samtidig er en nyutdannet lærer fortsatt i en intensiv læreprosess de første årene i yrket. For å gi nye lærere en god start på yrkeslivet og tid til utvikling og modning, mener utvalget det er nødvendig at de får mer tid til for- og etterarbeid, introduksjonsaktiviteter og god profesjonsfaglig veiledning. Utvalget mener at en slik introduksjonsperiode også er viktig for å beholde nyutdannede lærere i yrket. En

god overgang mellom utdanning og yrke er dermed også viktig i et rekrutteringsperspektiv.

Utvalget understreker at veiledning er et svar på kompleksiteten i læreryrket. Det er noen sider ved lærernes profesjonskunnskap som læres best i yrket. Det er et begrenset antall dager i året lærerstudentene er i praksis. I disse periodene vil de ha en klasse på lån for en kort tid og sjelden ha det fulle ansvaret. En kort praksisperiode vil ikke kunne forberede for alle sider av lærergjerningen. I praksisperiodene vil det være et element av forutsigbarhet, og man kan ikke planlegge for alle de erfaringer en lærer gjør i løpet av et skoleår. Det er noen områder som læres best i de første årene i yrket. Områder som skole-hjem-samarbeid, samarbeid med andre instanser, relasjonsarbeid og klasseledelse, håndtering av skolemiljøsaker og planlegging av skoleåret, er eksempler på områder som må videreutvikles i yrket.

Utvalget mener en stor fordel ved å regulere at nyutdannede lærere skal få en obligatorisk introduksjonsperiode, er at det vil gjøre det mulig å ha tydeligere forventinger til hva de nyutdannede bør lære disse årene. I dag skal organiseringen av og innholdet i veiledningen utformes lokalt. Lokal tilpasning er viktig, men utvalget mener også at det kan være hensiktsmessig med noe regulering av hva introduksjonsperioden skal inneholde.

Regulering er nødvendig

Utvalget vil understreke at det har skjedd en positiv utvikling knyttet til veiledning av nyutdannede lærere i løpet av de senere årene. Som beskrevet i kapittel 10, registrerer utvalget at det både er faglig og politisk konsensus om at nyutdannede lærere skal få veiledning. Det har blitt satset aktivt på dette i to tiår, og utvalget mener det er med rette at Norge har blitt betraktet som et foregangsland (Bjerkholt & Olsen, 2025). Til tross for aktiv politikk, en dedikert tilskuddordning og partenes enighet om de nasjonale prinsippene og forpliktelsene, viser de nyeste kartleggingene dessverre at det er for stor variasjon i utbredelse og kvalitet (Halmrast et al., 2021; White et al., 2025). Utvalget mener det neppe er vond vilje som gjør at det fortsatt er mange nyutdannede som ikke får veiledning. Mange steder i landet er rekrutteringssituasjonen krevende. Utvalget ser at det i en situasjon med mangel på lærerkompetanse kan være krevende å prioritere at lærere skal bruke tid på veiledning. Utvalget mener at gode intensjoner ikke har vært nok, og at det nå er nødvendig å regulere at alle nyutdannede lærere skal sikres profesjonsfaglig veiledning.

Boks 12.1 Prinsipper for profesjonsfaglig veiledning

Partene er enige om følgende prinsipper for profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere i barnehage og skole:

Prinsipper for innhold

Profesjonsfaglig veiledning

- skaper en god overgang og sammenheng mellom kvalifiseringen som skjer i utdanningen og videre profesjonsutvikling i yrket
- er basert på forskning og erfaringsbasert kunnskap om veiledning for nyutdannede lærere og betydningen av videre profesjonsutvikling i yrket
- videreutvikler den nyutdannedes profesjonsfaglige kompetanse og praksis
- inkluderer, anerkjenner og bruker den nyutdannede som ressurs og bidragsyter i profesjonsfellesskapet
- motiverer den nyutdannede til videre profesjonsfaglig utvikling og til å bli værende i yrket
- ses i sammenheng med øvrige kompetansetiltak i barnehage og skole

- tilpasses den nyutdannedes forutsetninger og behov
- tilpasses lokale forhold når det gjelder organisering og innhold

Prinsipper for gjennomføring

Profesjonsfaglig veiledning

- gjennomføres og prioriteres på en systematisk måte de to første yrkesårene
 - gjennom avsatt tid til planlegging og gjennomføring hos både veiledere og nyutdannede
 - etter en strukturert og målrettet plan
 - med en hyppighet og et omfang som bidrar til læring og utvikling
 - både individuelt og i grupper
- utføres fortrinnsvis av kvalifiserte veiledere.
- bør fortrinnsvis gjennomføres av veileder som ikke har formelt lederansvar for den nyutdannede

Kilde: Kunnskapsdepartementet, 2025d

Å innføre en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å gi alle nyutdannede lærere to obligatoriske introduksjonsår med profesjonsfaglig veiledning, er en sterk form for styring av kommuner og fylkeskommuner, og det er en inngripen i det kommunale selvstyret. Det skal alltid angis ett eller flere nasjonale hensyn som tilsier at slik inngripen er nødvendig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Utvalget viser til at forsøkene med mykere styringsgrep gjennom tilskuddsordninger og avtaler ikke har gitt tilstrekkelig effekt, og at mange nyutdannede lærere fortsatt ikke får veiledning. Utvalget mener derfor at lovregulering er et nødvendig og forholdsmessig virkemiddel som vil sikre at kommunene må prioritere ressurser til dette.

Å innføre to obligatoriske introduksjonsår med profesjonsfaglig veiledning og 10 prosent redusert undervisning, har en økonomisk kostnad, og det vil kreve flere lærerårsverk. Forslaget innebærer at både nyutdannede lærere og veilederne deres får mindre tid til undervisning. Utvalget vil understreke at det er nødvendig at disse

årsverkene kompenseres, for at det ikke skal svekke elevenes opplæring.

Til tross for disse konsekvensene, mener utvalget en obligatorisk introduksjonsperiode med profesjonsfaglig veiledning er et viktig tiltak som vil styrke skolen i det lange løp. Det vil kunne bidra til bedre lærere, styrke opplæringen til elevene og til å gjøre læreryrket mer attraktivt slik at vi beholder gode lærere i yrket.

Gode forutsetninger for gjennomføring

Utvalget mener det allerede er gode forutsetninger for å regulere at alle nyutdannede lærere får veiledning. Blant annet legger partenes enighet om de nasjonale prinsippene for veiledning, og midlene som nå er overført til kommunerammen et godt grunnlag for å innføre en regulering. Det er også et godt utgangspunkt at partene gjennom arbeidstidsavtalen er enige om at lærere det første yrkesåret skal få redusert undervisningen med inntil 6 prosent fra skoleårets begynnelse. Dette mener utvalget er positivt.

Utvalget merker seg at de nasjonale prinsippene legger til grunn at en kvalifisert veileder er en lærerutdannet som fortrinnsvis har formell veilederkompetanse, nødvendig fagkompetanse og minst tre års erfaring som lærer. Formell veilederkompetanse innebærer at man har studiepoeng i veiledning fra høyere utdanning. Forskningen understøtter betydningen av at veiledningen gis av lærere med formell veilederkompetanse (Frederiksen, 2020; Ingersoll & Strong, 2011), og utvalget støtter at veiledningen fortrinnsvis bør skje med kvalifiserte veiledere.

En evaluering viser at om lag halvparten av veilederne ikke hadde noen studiepoeng i veiledning (Halmrast et al., 2021). Å sørge for at nok veiledere får videreutdanning i veiledning er viktig for kvaliteten på den profesjonsfaglige veiledningen i denne innføringsperioden. Utvalget mener at det å investere i veilederkompetanse også kan styrke kvaliteten i praksis i lærerutdanningene. De nasjonale rammene presiserer at organisering av veiledningen bør tilpasses lokale forhold. Utvalget mener derfor det bør være mulig å finne smidige, lokale løsninger for å samarbeide om veiledningsordninger slik at mindre skoler kan tilby nyutdannede lærere veiledning av kvalifiserte veiledere. Utvalget mener det er en styrke at det finnes et nasjonalt nettverk for profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede som kan bidra til kunnskapsdeling og kvalitetsutvikling innenfor feltet (Nettverk for profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere, 2026).

Det er avgjørende at det settes av dedikert og tilstrekkelig tid til veilederne. De nasjonale prinsippene presiserer at profesjonsfaglig veiledning skal gjennomføres i avsatt tid til planlegging og gjennomføring hos både veiledere og nyutdannede, og det skal være med hyppighet og omfang som bidrar til læring og utvikling (Kunnskapsdepartementet, 2025d). I den nyeste evalueringen av veiledningsordningen rapporterte 65 prosent av grunnskolelederne og 32 prosent av ledere i videregående opplæring at mengden formell veiledning er definert i den lokale arbeidstidsavtalen (Halmrast et al., 2021).

I system for kompetanse- og karriereutvikling blir rollen som veileder for nyutdannede lærere, praksisstudenter og kolleger trukket fram som et godt eksempel på en spesialisert rolle eller funksjon. Utvalget mener også at rollen som veileder kan ses i sammenheng med en ordning for utviklingslærere.

12.1.3 Kontinuerlig kompetanseutvikling gjennom yrkeslivet

Utvalget mener at det er nødvendig at lærerne, som del av en lærende profesjon, utvikler kompetanse gjennom hele yrkeslivet, også etter de første introduksjonsårene. Utdanningspolitikken bør støtte en slik utvikling, og rammene for profesjonens kompetanseutvikling må derfor videreføres og videreutvikles i framtiden. En profesjon som skal bidra til læring og utvikling for kommende generasjoner, må utvikle og fornye seg i takt med endringene i samfunnet og ny forskning. Utviklingstrekkene som er beskrevet i denne utredningen understreker et slikt behov. Det er også behov for videreutdanning for å sikre at flere lærere får undervisningskompetanse i fagene de underviser i. Det nylig vedtatte systemet for kompetanse- og karriereutvikling, som omtalt i kapittel 10, gir et godt utgangspunkt for å sikre den kontinuerlige kompetanseutviklingen til lærerprofesjonen.

Utvalget mener at utvikling av lærerprofesjonen ikke vil lykkes uten kollektiv profesjonalisering som mål. Profesjonsutviklingen må skje i faglige fellesskap mellom lærerne som jobber i skolen for at de ulike tiltakene for å løfte profesjonen skal virke etter hensikten.

Kollektiv læring og samarbeid i profesjonsfellesskapene er avgjørende

Profesjonsfellesskapene er grunnleggende for lærernes kompetanseutvikling. Profesjonelle læringsfellesskap skaper et rom der lærere sammen utvikler kunnskap, deler erfaringer og reflekterer over praksis med elevenes læring, utvikling, trivsel og danning som felles mål. Når lærere samarbeider på tvers av erfaringer og perspektiver, styrkes både kvaliteten i undervisningen og den profesjonelle tryggheten i yrket.

Den enkelte lærer er avhengig av autonomi i yrket. Samtidig er det nødvendig at profesjonen som helhet får tillit og handlingsrom til å ta faglige beslutninger. Dette handler om profesjonens kollektive autonomi. Gjennom samarbeid, dialog og gjensidig ansvar utvikles en kultur der lærere ikke står alene i vurderinger og utviklingsarbeid, men at de sammen bygger et profesjonelt skjønn basert på forskning, erfaring og kjennskap til elevenes behov. Slik blir profesjonelle læringsfellesskap ikke bare en arbeidsform, men en viktig forutsetning for skoleutvikling, kvalitet og profesjonsutøvelse.

Kollektiv profesjonsutvikling blant lærere bør skje innenfor rammer med klare mål og med til-

strekkelig autonomi for lærerne til kontinuerlig å utvikle praksis i tråd med oppdatert kunnskap. Profesjonsfellesskapene i skolen må være systematiske, lærende og i en kontinuerlig forbedringsprosess. På sitt beste vil profesjonsfellesskapene bruke sin kompetanse og kunnskap til å utvikle seg sammen mot felles mål.

Skolelederne har et ansvar for å lede profesjonsutviklingen og må ha de riktige verktøyene og rammene for å legge til rette for at slik utvikling kan skje. En kollektiv samarbeidskultur krever tid, en kultur for deling og aktiv deltakelse fra alle som er med.

Rammer for å sikre lærernes profesjonsutvikling gjennom yrkeslivet

Lærerprofesjonens kontinuerlige utvikling ivaretas på flere måter. Opplæringslova § 17-8 regulerer at kommunen «skal sørge for at dei som er tilsett i lærarstilling, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet» (Opplæringslova, 2024). I arbeidstidsavtalen for skole, SFS 2213, er det satt av tid til kompetanseutvikling og faglig ajourføring for lærerne. Ledelsen gis et særlig ansvar for å styrke og støtte profesjonsfellesskapets faglige utvikling og samarbeid (SFS 2213, 2025).

Utvalget mener at lærerne bør utvikle sin kompetanse gjennom hele yrkeslivet. En slik kompetanseutvikling bør skje i arbeidstiden og være betalt av arbeidsgiver. For å bygge opp under den kontinuerlige kompetanseutviklingen i profesjonen, er det både viktig med tid til faglig og pedagogisk utvikling i det daglige arbeidet, i noen perioder også gjennom formell videreutdanning. Lokale og sentrale myndigheter kan legge til rette for lærernes formelle kompetanseutvikling.

Statlig finansiering av kompetanseutvikling gjennom «System for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole», kan bidra til å sikre et mer likeverdig tilbud på tvers av kommuner og fylkeskommuner, særlig ved å kompensere for ulik kapasitet og ressurstilgang lokalt. Felles rammer for kompetanseutvikling kan også gi tydeligere retning for utviklingsarbeidet i sektoren. Det finnes egne tilskuddsordninger som skal støtte lærernes kompetanseutvikling gjennom videreutdanning og kollektiv kompetanseutvikling. Kommunekommisjonen har foreslått at tilskuddsordningen for viderutdanning skal innlemmes i kommunerammen. Som vi argumenterer for i kapittel 13, mener utvalget det er avgjørende at tilskuddsordningene bevares. Skolens ansatte

må sikres relevant og oppdatert kompetanse. Utvalget mener også at tilskuddsordningene bør øke betraktelig for at lærerprofesjonen skal ha oppdatert og relevant kunnskap i møte med utviklingstrekkene i samfunnet. Økt tilskudd til kompetanseutvikling må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å innføre krav om 15 studiepoeng for undervisning i alle fag på barnetrinnet som ikke har krav til faglig fordypning i dag, og forslaget om å innføre en ordning med utviklingslærere.

12.1.4 Spesialisering gjennom en ordning for utviklingslærere

Et viktig ledd i arbeidet for å styrke lærerprofesjonen, er å gi erfarne lærere mulighet til spesialisering og et spesielt ansvar for å støtte utviklingsarbeidet ved skolene. Utvalget mener differensiering og spesialisering er en naturlig følge av lærerprofesjonens heterogene kunnskapsgrunnlag, en stadig høyere utviklingstakt og endringsbehovene i skolen. I lys av den raske utviklingstakten vil det være avgjørende å lage systemer som sørger for koblinger mellom forskningsmiljøene i høyere utdanning og skolene. Utvalget anbefaler å innføre en ordning med utviklingslærere, som skal ha et særlig utviklingsansvar innenfor prioriterte områder på skolen eller i kommunen. For den enkelte lærer vil rollen innebære en anerkjennelse av spesialisert kompetanse og mulighet for faglig fordypning. For praksisfellesskapet er det nyttig at noen spesialiserer seg. Utviklingslærere bør få et særlig ansvar for samarbeid, nettverk og utviklingsarbeid mellom skolene og lærerutdanningene. Utviklingslærere kan fungere som motorer i utviklingsarbeidet i skolen.

Formålet med spesialiseringen bør være å styrke arbeidet med å gi et godt faglig og pedagogisk tilbud til elevene. Utvalget mener utviklingslærere kan være nav for utvikling i skolesektoren, i tett samarbeid med ledelsen ved den enkelte skole.

Spesialiserte utviklingslærere vil kunne styrke skolen, elevenes opplæring og læreprofesjonen som helhet. I andre sammenlignbare profesjoner er spesialisering utbredt. Utvalget mener det er viktig å anerkjenne at lærerne gjennom yrkeslivet vil få mer spesialisert kompetanse. En erfaren lærer med videreutdanning vil gjennom et langt yrkesliv ha en annen kompetanse enn en nyutdannet lærer. Utvalget mener at en slik ordning må innføres i lys av de egalitære normene i lærerprofesjonen og i lys av utdanningsnivået og spesialiseringen til lærerprofesjonen.

En stadig mer spesialisert lærerprofesjon

Lærerprofesjonen har blitt beskrevet som en profesjon som i liten grad har vært opptatt av spesialisering, og den har historisk sett vært preget av egalitære normer. Lærere omtales gjerne som sterkt likhetsorienterte, for eksempel når det gjelder lønn, autoritet og ansvar. Likevel har det de siste tiårene, både i Norge og internasjonalt, skjedd en dreining mot stadig større grad av spesialisering av lærerrollen (Lorentzen, 2023).

Utviklingen de siste tiårene har bidratt til at lærere har fått en mer spesialisert kunnskap og kompetanse. Spesialiseringen har skjedd gjennom tiltak som trinndelingen av grunnskolelærerutdanningen i 2010, innføringen av femårig masterutdanning i 2017, skjerpede krav til læreres fagspesifikke kompetanse og økt satsing på læreres etter- og videreutdanning. Stadig flere lærere har en fordypning (Lorentzen, 2023, 2024).

Tidligere forslag om spesialiserte lærerroller har ikke fått fotfeste

Utvalget erkjenner at forslaget om utviklingslærere bør ses i lys av tidligere forsøk med spesialiserte lærerroller, som ikke har funnet en etablert form. Utvalget mener det er nødvendig å lære av disse erfaringene.

Innføringen av lærerspesialister i 2015 er et eksempel på en spesialisert lærerrolle. Formålet med ordningen var todelt. Det ene formålet var å bidra til at dyktige lærere opplever faglige utviklingsmuligheter og ønsker å fortsette i jobben. Det andre var å styrke det kollektive profesjonsfellesskapet og utviklingen av skolen som lærende organisasjon. Lærerspesialistordningen ble avviklet fra og med høsten 2021. Regjeringen Støre ønsket å erstatte «lærarspesialistordninga med ei partsforankra ordning som gir lærarar betre tid til utviklingsarbeid, og som styrkjer profesjonsfellesskapa i skulen.» (Arbeiderpartiet & Senterpartiet, 2021).

Etter- og videreutdanningsutvalget (NOU 2022: 13) foreslo at det i stedet for lærerspesialistordningen burde innføres et nasjonalt system for karriereveier for ansatte i skolen innenfor fire utvalgte områder:²

- fag- og skoleutvikling
- forskning og partnerskap
- inkluderende praksis
- ledelse

² Etter- og videreutdanningsutvalget vurderte også kompetanseutvikling for barnehagelærere. Her konsentrer vi oss om forslagene som gjaldt lærere.

Etter- og videreutdanningsutvalget framhevet at faglige utviklingsmuligheter for den enkelte kan bidra til å styrke det profesjonelle fellesskapet på og mellom skoler og utvikle lærende organisasjoner. På bakgrunn av evalueringer, forskning og erfaringer fra blant annet lærerspesialistordningen foreslo dette utvalget blant annet:

- å utvikle videreutdanningstilbud knyttet til karriereveiene
- at minimum 20 prosent av arbeidstiden skulle gå til karriereveien
- å utforme nasjonale rammer for karriereveier
- å utforme nasjonale standarder til hva karriereveien skal bidra med i kvalitetsarbeidet
- å utvide offentlig sektor ph.d.-ordningen rettet mot lærere og andre ansatte i skolen
- å øke antallet kombinasjonsstillinger mellom universiteter og høyskoler og skoler (NOU 2022: 13)

I det nye systemet for kompetanse- og karriereutvikling som fulgte opp forslagene til Etter- og videreutdanningsutvalget, ble karriereveier omtalt som spesialiserte roller og funksjoner. I strategien står det:

Spesialiserte roller og funksjoner skal styrke kvalitetsarbeidet og det profesjonelle læringsfellesskapet innenfor et fag- eller arbeidsområde i barnehage og skole, i en kommune, fylkeskommune eller region. Spesialiserte roller og funksjoner skal gi lærere og andre yrkesgrupper med høyere utdanning eller fagbrev utvidet ansvar og faglige utviklingsmuligheter og bidra til at barnehager og skoler er attraktive arbeidsplasser.

(...)

Departementet har jobbet sammen med partene for å utvikle veiledende rammer for spesialiserte roller og funksjoner, men har foreløpig ikke kommet fram til noe alle kan stille seg bak. Mange av problemstillingene i arbeidet hører hjemme hos partene, og det er derfor en forutsetning at arbeidet er partsforankret.

Kunnskapsdepartementet 2025f

Partene kom med andre ord ikke til enighet om veiledende rammer for spesialiserte roller og funksjoner. Fellesskoleutvalget tar ikke stilling til hvorfor partene ikke kom til enighet, men vil påpeke at de har et felles ansvar for å løse slike utfordringer.

Utvalget mener likevel det bør innføres en ordning med utviklingslærere

Utvalget mener det bør utvikles en ordning med utviklingslærere med spesialisert ansvar, selv om tidligere forsøk med spesialiserte lærerroller har strandet. Erfaringene med lærerspesialistordningen, etter- og videreutdanningsutvalgets utredning og oppfølgingen av denne gir verdifull kunnskap å bygge videre på i en ny ordning.

Det er avgjørende at en ordning for spesialisering er partsforankret. Utvalget oppfatter ikke at partene er imot å utvikle et system for spesialiserte roller. Skal det lages et godt system for utviklingslærere, mener utvalget det er sentralt at partene må samarbeide og bli enige hvordan et slikt system skal fungere. Utvalget vil likevel peke på noen sentrale momenter å ta stilling til i en slik diskusjon.

Utviklingslærer som tittel

Det er nødvendig med en begrepsbruk som fungerer i lærerprofesjonen. Selv om det i helseprofesjonene er vanlig å bruke ordet spesialist, mener utvalget det vil være bedre å bruke betegnelsen utviklingslærer, eventuelt «utviklingslærer med spesialisering i [et gitt område]». Betegnelsen utviklingslærer signaliserer at målet med stillingen er å bidra til utvikling av skolen, kollegiet og profesjonen generelt. Den peker også mot utviklingsmulighetene til den enkelte utviklingslærer. Utvalget presiserer at det er partene som må bli enige om hvilken tittel som er best egnet.

En stadig bedre utdannet og spesialisert lærerprofesjon

Det høyere utdanningsnivået til lærerprofesjonen danner et bakteppe for hvordan en ordning med utviklingslærere bør fungere. Utvalget mener det er positivt at lærernes utdanningsnivå har blitt styrket. Samtidig erfarer utvalget at smal spesialisering av lærerne også skaper utfordringer for rekruttering. Som vist har lærerprofesjonen et heterogent kunnskapsgrunnlag, og utvalget oppfatter at det stadig er utfordringer med å få til god integrasjon mellom kunnskapsområder og sammenheng mellom kunnskapsutviklingen som skjer i skolen og i forskningen. Fordi lærerprofesjonen allerede har blitt stadig mer spesialisert, er det viktig at en ordning med utviklingslærere bidrar til bedre integrasjon mellom fagområder, og til bedre kunnskapsutvikling og erfaringsdeling mellom skolene og lærerutdanningene. Utval-

get mener utviklingslærere bør ha funksjoner som bidrar til slike sammenhenger.

Utviklingslærere for skoleutvikling og nasjonalt og lokalt samarbeid

Et sentralt argument for å innføre en ordning med utviklingslærere er at de kan bidra til utvikling, samarbeid og erfaringsutveksling på tvers. Hovedjobben til utviklingslærere bør være knyttet til utvikling ved den enkeltes skole, men siden ikke alle skoler nødvendigvis vil ha mulighet til ha egne utviklingslærere, bør utviklingslærere også ha ansvar for erfaringsutveksling gjennom nettverk av skoler og kommuner.

Utvalget mener utviklingslærere kan være sentrale for implementeringsarbeid og støtte skoleledelsen ved den enkelte skole, i samarbeidet mellom skoler kommunalt, samarbeidet mellom lærerutdanningene og for nasjonale myndigheter. Internasjonalt har både myndigheter og forskere argumentert for at spesialiserte lærerroller bidrar til å styrke læreres eierskap til utviklingsprosesser, og de kan bidra til å distribuere ansvar og kontroll i skolens systemer (Lorentzen, 2024). Utviklingslærere vil være en kilde til økt kollektiv autonomi for lærerprofesjonen som helhet og styrke profesjonens stemme i utviklings- og implementeringsarbeid.

Krav og rammevilkår for utviklingslærere

Utvalget mener at utviklingslærere bør legge til rette for læreres læring, arbeide med utviklingsoppgaver (ikke ordinære driftsoppgaver) og inngå i arbeidet med å lede utvikling av kvalitet i undervisning. For å bidra til kunnskapsutvikling og erfaringsdeling kan utviklingslærere for eksempel få ansvar for veiledning av lærerstudenter og nyutdannede lærere, forskningssamarbeid, partnerskapsarbeid og samarbeid med lærerutdanningene. Utviklingslærere kan også få ansvar for ulike fagområder som lesing, demokrati, digitalisering eller praktiske og estetiske fag.

Utvalget presiserer at myndighetene bør gå i dialog med partene i arbeidslivet om å utforme detaljene i en ordning med spesialiserte utviklingslærere. En stadig større andel av lærerprofesjonen vil i framtiden være masterutdannede med ulik spesialisering. Utvalget mener at dersom spesialiseringsordning skal ha legitimitet, må det være formelle og forutsigbare kvalifikasjonskrav knyttet til utdanning og erfaring som samsvarer med ansvaret som gis til utviklingslærere. Profesjonen bør oppleve at kravene og rammevilkårene

som følger med er legitime. Utvalget mener det er naturlig at utviklingslæreres kompetanseutvikling og spesialisering bør inngå som en del av videreutdanningstilbudene til lærerne.

Utvalget registrerer at den viktigste motivasjonen til lærerspesialistene handlet om faglig utvikling og å styrke lærersamarbeidet og å bidra til skoleutvikling. Erfaringene fra lærerspesialistordningen viser at spesialiseringen kun utgjorde om lag 5 prosent av stillingen (Lødding et al., 2021). Å innføre en ordning med utviklingslærere med nedsatt leseplikt vil kreve flere lærerårsverk. Utvalget mener det er viktig at disse årsverkene kompenseres, for at det ikke skal gå på bekostning av elevenes opplæring. Kostnadene ellers til systemet vil avhenge av hvorvidt og hvordan det skal knyttes ekstra lønnsmidler til utviklingslærere eller ikke, og hvor mye tid utviklingslærere skal ha til funksjonen. Utvalget mener det er sentralt at partene blir enige om hvordan et slikt system skal innrettes.

12.1.5 Kompetansekrav for lærere

Lærernes kompetanse er viktig for kvaliteten i skolen. Utvalget mener derfor at et minimums-krav bør være at alle elever får undervisning av lærere med lærerutdanning. Vi har tidligere presentert statistikk som viser at det er ansatte i lærerstillinger som ikke oppfyller kompetansekravene, og at det er store geografiske variasjoner. Statistikken viser også at andelen ansatte uten lærerutdanning på landsbasis holder seg stabil, selv om andelen lærere med mastergrad øker.

Mange andre profesjoner er underlagt lovregulert autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenninger. De har altså lovreguleringer som beskytter yrkestittelen. Det er ikke tilsvarende reguleringer som beskytter lærertittelen. I andre profesjoner snakker man ikke om «sykepleiere med sykepleierutdanning», «kvalifiserte advokater» eller teller antall «sivilingeniører uten utdanning».

Utvalget mener at muligheten til å ansette personer uten lærerutdanning i midlertidige stillinger er et stort paradoks. På den ene siden er det satset massivt på lærernes kompetanse gjennom grunnutdanninger på masternivå og etter- og videreutdanning. På den andre siden har man «døra på gløtt» ved at det er mulig å gjøre unntak fra kompetansekravene. Satt på spissen, stilles det høye krav til lærerkompetansen, samtidig som det åpnes for at «hvem som helst» kan slippe inn i klasserommene. Utvalget gjentar at årsaken til at staten griper inn og gir visse yrkesgrupper eksklusiv rett til å ivareta bestemte opp-

gaver på vegne av felleskapet, ikke handler om å beskytte profesjonene. Det handler om at det vil innebære negative konsekvenser for samfunnet å slippe ukvalifiserte til. Utvalget mener at strengere regler for å ansette lærere er viktig for å sikre alle elever et likeverdig opplæringstilbud og for å styrke lærerprofesjonen.

Utfordringer ved å innføre strammere kompetansekrav

Utvalget er kjent med at det er flere utfordringer knyttet til å fjerne unntaksmulighetene for tilsetting.

Kommunene bør i utgangspunktet ha frihet til selv å vurdere hvem som er best kvalifisert til stillingene i kommunen. Kompetansekrav griper inn i det kommunale selvstyret, og tiltaket må derfor være forholdsmessig og nødvendig for å ivareta nasjonale mål (Kommuneloven, 2018, § 2-2). Kompetansekrav bør bare innføres dersom nasjonale hensyn som rettssikkerhet, likhet og likeverd, liv og helse og effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser mv. tilsier det (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

Det skal heller ikke stilles krav til kommunene som de ikke har mulighetene til å innfri. Utvalget ser at det er store rekrutteringsutfordringer flere steder, og dette har lenge vært et argument for å åpne for midlertidige tilsetninger av personer uten fullført lærerutdanning. Alternativet ville vært at kvalifiserte lærere får ansvaret for å undervise flere enn det som er pedagogisk forsvarlig eller at elevenes rett til opplæring ikke kan innfris.

Siden det er geografiske forskjeller i lærerdekningen vil det å fjerne unntaksmulighetene fra tilsettingskravet kunne bety at det blir vanskeligere å drive skole i noen deler av landet. Jo strengere krav som stilles, desto større sprik kan det bli mellom lærernes kompetanse i ulike steder av landet. Noen steder vil man klare å innfri slike krav, mens andre steder kan det være mer utfordrende. Lærernes kompetanse er viktig, og demografiske endringer vil gi økende press på menneskelige og økonomiske ressurser og større kamp om arbeidskraften i framtiden. Utvalget vil samtidig peke på at det er arbeidsgivers ansvar å sørge for lønns- og arbeidsvilkår som er tilstrekkelig attraktive til å skaffe kvalifiserte arbeidstagere.

Utvalget mener bare lærere skal ansettes i lærerstillinger

Utvalget mener at en forutsetning for å ruste fellesskolen for framtiden er at det er like strenge regler for tilsetting som i sammenlignbare profe-

sjoner. Lærere forvalter et komplekst oppdrag og har ansvar for opplæringen av den oppvoksende generasjonen. Dette krever spesialisert utdanning. Utvalget mener det er problematisk at det i dag er mulig å ansette personer uten lærerutdanning midlertidig i lærerstillinger. Det kan få store konsekvenser for elevene og samfunnet dersom elevene ikke får opplæring av kvalifiserte lærere. Utvalget mener det er en alvorlig brist ved dagens skolesystem at ikke alle elever får undervisning av lærere med lærerutdanning.

Utvalget mener at lærerutdannede lærere må være bunnplanken for fellesskolen i framtiden for å sikre likeverdig opplæring for elevene og ivareta barnets beste. Utvalget erkjenner at en innstramming i kompetansekravene blir krevende å innfri for skoler som allerede strever med rekruttering. Det er blant annet særlig krevende å rekruttere samiske lærere. Utvalget mener likevel at det i det lange løp lønner seg å investere i lærere.

Investering i skolen gir mange gevinster, men ikke nødvendigvis umiddelbart for hver enkelt kommune og fylkeskommune. Dette er omtalt i kapittel 13.1. Utvalget er bekymret for at en presset kommuneøkonomi vil ha svake insentiver til å ansette høyt utdannende lærere så lenge det er mulighet for å gjøre unntak. Ansattes kompetanse kan ikke være en salderingspost. Forslaget har en kostnadsside. Det koster mer å lønne en utdannet lærer enn en person uten utdanning.

Dersom vi lykkes med å sikre at bare lærere med lærerutdanning ansettes i lærerstillinger, mener utvalget det vil styrke fellesskolens muligheter til å bidra til elevenes læring, utvikling, trivsel og dannelse. Dette vil også kunne få samfunnsøkonomiske gevinster i form av bedre skoleresultater, noe vi kommer tilbake til i kapittel 13. I en framtid med økt press på arbeidskraften mener utvalget at det er viktig med tilsvarende lovregulering av ansattes kompetanse i utdanningssektoren som i helsesektoren. Utvalget viser til at de fleste andre profesjoner har strenge krav til kompetanse, og mener dette bør være gjennomførbart også i skolen. En innstramming av reglene er også et uttrykk for hvor viktig det er å ha lærere som har nødvendig kompetanse. Utvalget mener at en innstramming av reglene kan ha gode distriktpolitiske effekter, ved å heve kvaliteten i lokalt skoletilbud og dermed attraktiviteten som bosted.

Hvordan sikre at alle som ansettes i lærerstillinger har lærerutdanning?

Utvalget mener det er behov for å beskytte lærertittelen bedre. Utvalget har vurdert to alternative

virkemidler for å sikre at bare personer med lærerutdanning kan ansettes i lærerstillinger og omtales som lærere. Den ene er å lovregulere læreryrket gjennom autorisasjonsordninger slik som i helseprofesjonene. Det andre er å stramme inn på unntaksmulighetene i opplæringsloven.

En autorisasjonsordning vil beskytte lærertittelen gjennom tydelig å regulere at bare personer med lærerutdanning skal kunne jobbe i lærerstillinger. En slik ordning vil også kunne innebære at lærere kan miste autorisasjonen sin ved manglede skikkethet etter at de har begynt i yrket. I høyere utdanning er lærerstudentene underlagt skikkethetsvurdering, men det finnes ikke tilsvarende mekanismer for lærere når de kommer ut i yrkeslivet. En autorisasjonsordning kan også regulere krav til kompetanseutvikling, spesialisering med mer. Samtidig vil det være et stort arbeid å utvikle og drifte en slik ordning. Å innføre en autorisasjonsordning for lærerprofesjonen vil kreve en grundigere utredning.

Utvalget mener at et mindre ressurskrevende, og trolig tilstrekkelig alternativ, er å fjerne muligheten til å gjøre unntak fra tilsetningskravet i opplæringsloven om å kunne ansette personer uten lærerutdanning i midlertidige stillinger.

I dag er det to unntaksmuligheter for kravene til tilsetning av lærere. Den ene er muligheten til å ansette personer med påbegynt lærerutdanning på vilkår av at lærerutdanningen blir fullført. Den andre er muligheten til å ansette andre personer midlertidig fram til 31. juli. Helt presist foreslår utvalget å fjerne følgende bestemmelse i opplæringsloven § 17-3 tredje ledd:

Dersom ingen søkjarar oppfyller krava for tilsetjing, kan andre tilsetjast mellombels også utan vilkår om påbyrja lærarutdanning, men ei slik tilsetjing skal ikkje vare lenger enn til 31. juli.

Dersom det mangler søkere med relevant lærerutdanning, mener utvalget at det fortsatt skal være mulig å ansette personer som er i gang med en relevant lærerutdanning midlertidig på vilkår om at utdanningen blir fullført. Denne muligheten kan bidra til nødvendig rekruttering.

Hvordan kan innstrammingen gjennomføres?

Mange kommuner har i dag utfordringer med å rekruttere lærere, selv om det er mange personer med lærerutdanning som ikke jobber i skolen. I 2024 var det over 40 000 lærere som jobbet i næringer der utdanningen deres ikke var rele-

vant, og det var totalt over 50 000 utdannede lærere som jobbet utenfor skoleverket og skolesektoren (Statistisk sentralbyrå, 2024b). SSBs nyeste framskrivning av arbeidsmarkedet for lærere anslår at mangelen på grunnskolelærere på landsbasis kan bli redusert på noen områder på lengre sikt (Gunnes et al., 2025). En nyere studie av samspillet mellom arbeidsmarkedet for lærere og lærerutdanningene tyder også på redusert lærermangel i årene fram mot 2035 (Falch & Strøm, 2025). Dette gir et godt utgangspunkt for å utvalgets forslag.

Utvalget registrerer at regjeringen i kommuneproposisjonen for 2027 varslet at de vil redusere dagens detaljerte forskriftskrav for ansettelse i lærerstilling på ulike trinn, med sikte på å gi kommuner og fylkeskommuner økt fleksibilitet ved rekruttering og disponering av lærerressurser (Prop. 94 S (2025–2026)). Utvalgets forståelse er at regjeringens forslag ikke handler om å svekke kravene til lærerkompetanse, men å forenkle forskriftskravene for ansettelse i lærerstilling på ulike trinn for å gi mer fleksibilitet ved rekruttering og disponering av lærerressurser. Dette står ikke i motsetning til å stramme inn kravet om lærerutdanning for tilsetning i lærerstilling. Mindre detaljerte forskriftskrav vil tvert imot kunne gi et bedre utgangspunkt for å stramme inn, fordi det blir mer fleksibelt mellom trinnene å ansette lærere med ulik lærerutdanning.

Utvalget mener innstramningen er et nødvendig tiltak for likeverdig opplæring i hele landet. Utvalget mener det vil la seg gjennomføre med målrettede tiltak, men erkjenner at det vil være vanskelig å oppfylle med en gang i noen kommuner og på noen skoler. Utvalget mener derfor det bør innføres en tidsavgrenset dispensasjonsordning som gir lokale skolemyndigheter forutsigbarhet og tid til å tilpasse seg kravet. En dispensasjonsordning i en overgangsperiode vil også kunne gi bedre oversikt for myndighetene over hvor utfordringene med rekruttering er størst, slik at disse skolene kan følges opp med særlige tiltak. Det er viktig at ordningen er tidsavgrenset, slik at den i praksis ikke blir en ny varig unntaksbestemmelse.

Utvalget erkjenner at en innstramning som foreslått ikke vil løse rekrutteringsproblemene. Utvalget mener forslaget vil stille høyere krav til arbeidet med rekruttering til lærerutdanning og læreryrket, både lokalt og nasjonalt. For å sikre tilgang til kvalifiserte lærere over hele landet, mener utvalget det er viktig at nasjonale myndigheter støtter skoler og kommuner, ved for eksem-

Boks 12.2 Rekruttere og beholde lærere i Skjervøy kommune

Skoleåret 2023/24 nådde Skjervøy kommune et bunnpunkt i antall kvalifiserte lærere i grunnskolen. Tre ledere og en pedagog fra kommunen deltok i januar/februar 2024 på rekrutteringsarrangementer i Trondheim og Bodø, og brukte «merch», plakater og dialog for å formidle fortrinn ved bli lærer i Skjervøy.

Hovedutlysningen ble publisert samtidig med rekrutteringsreisen og gjorde at Skjervøy var tidlig ute i utlysningssammenheng dette året. I utlysningsteksten kommer det fram at Skjervøy tilbyr nytilsatte lærere en *rekrutteringsbonus* på 25 000 kroner ved signering, og ytterligere 25 000 kroner etter fullførte to år som lærer i Skjervøy.

Kommunestyret vedtok samme år tre timer nedsatt undervisningstid for kontaktlærere. Vedtaket ble omtalt i utdanningsnytt.no.

Skjervøy har i tillegg vært med på å opprette en interkommunal plan for veiledning av nyutdannede lærere. Det interkommunale samarbeidet forplikter kommunen til å ta vare på de nyutdannede, noe de fleste nytilsatte lærere i Skjervøy er.

Som resultat av rekrutteringsarbeidet fikk Skjervøy kommune høsten 2024. 25 kvalifiserte søkte, og kommunen tilsatte 11 av disse. Til sammenlikning lyste de ut fem lærerstillinger året før og fikk fire søkere som ikke var kvalifiserte. Høsten 2025 ble ytterligere sju nyutdannede lærere tilsatt i Skjervøy kommune. Etter det første året sluttet én av de nyutdannede lærerne, mens to av dem sluttet etter to år. I løpet av to år er svært mange ansatte uten lærerutdanning erstattet av kvalifiserte lærere.

Kilde: Skjervøy kommune

pel å etablere støtteordninger i områder der rekruttering av kvalifiserte lærere er særskilt vanskelig. Det vil også være en styrke at lærerutdanningene tilbyr likeverdige utdanninger tilpasset ulike regionale behov. Skolene og lærerutdanningene bør samarbeide for å sikre god rekruttering og finne fleksible løsninger for å sikre tilgang til kvalifiserte lærere, for eksempel gjennom

Tabell 12.1 Krav til kompetanse for å undervise

Trinn	Norsk/samisk/norsk tegnspråk, matematikk og engelsk	Andre fag	Unntak
1.-7.	30	0	
8.-10	60	30	Valgfag, utdanningsvalg, arbeidslivsfag
VGO	60	60	Yrkesfaglig fordypning og for lærere som er ansatt på bakgrunn av relevant yrkesteori

arbeid i partnerskap. Lokale eksempler viser at målrettet rekrutteringsarbeid kan gi gode resultater, se boks 12.2.

Utvalget peker også på at lønn og andre arbeidsvilkår er et vanlig virkemiddel for å tiltrekke seg, utvikle og holde på ønsket kompetanse i en virksomhet som opplever konkurranse om arbeidskraften. Også dette handler om valg og prioriteringer fra partene og om hvilke muligheter og begrensninger som åpnes eller lukkes gjennom nasjonal politikk.

Utvalget mener skjerpede kompetansekrav både kan bidra positivt til rekrutteringen til læreryrket og til å beholde kvalifiserte lærere i yrket. Det er et viktig signal til mulige lærerstudenter at man må ha lærerutdanning for å jobbe som lærer. I neste delkapittel om skolen som en attraktiv arbeidsplass uttyper utvalget behovet for lærerrekuttering og understreker at arbeidet med rekruttering må følges opp videre.

Krav til kompetanse for å undervise på barnetrinnet

Utvalget mener at lærere bør ha relevant kompetanse i fagene de skal undervise i på alle trinn. Som vist i kapittel 10, tyder forskningen på at det å ha kompetanse i fag og fagdidaktikk er en viktig komponent i lærernes profesjonskunnskap.

Opplæringsforskriften regulerer hvor mange studiepoeng lærere skal ha for å undervise i ulike fag på ulike trinn (Opplæringsforskrifta, 2024, kapittel 12). Det er regulert krav til kompetanse i de fleste fag, men det er ikke regulert krav til kompetanse på barnetrinnet i de praktiske og estetiske fagene, i KRLE, i naturfag og i samfunnsfag. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at de som er ansatt i lærerstilling har relevant kompetanse i fagene de skal undervise i, men de kan gjøre unntak dersom skolen ikke har nok ansatte som oppfyller kravene (Opplæringslova, 2024, § 17-4).

Andelen lærere som mangler studiepoeng i fagene de underviser i er særlig høy i de prak-

tiske og estetiske fagene, KRLE, naturfag og samfunnsfag (Arnesen et al., 2023). Utvalget mener lærernes kompetanse på barnetrinnet i disse fagene er like viktig som på ungdomstrinnet, og mener derfor det bør stilles krav til 15 studiepoeng for å undervise også i disse fagene på barnetrinnet.

Utvalget erkjenner at noen skoler er så små at det er svært krevende å innfri kravene til undervisningskompetanse i alle fag. Det vil derfor være nødvendig å beholde muligheten til å gjøre unntak fra kravene til relevant kompetanse i undervisningsfag. Utvalget foreslår heller ikke at de nye kravene til kompetanse i undervisningsfag skal innføres med tilbakevirkende kraft.

Utvalget mener at å innføre krav til kompetanse i de andre undervisningsfagene på barnetrinnet vil være et viktig signal med tanke på planlegging av ansettelse, prioritering av fag og områder til videreutdanning, for lærerutdanningenes fagtilbud og lærerstudentenes fagvalg. En kartlegging av samsvaret mellom behov for fagkompetanse i skolene og fagtilbudene i lærerutdanning viser at rekrutteringssituasjonen er særlig krevende i noen fag:

Etter innføringen av masterutdanning for grunnskolelærere er det en tendens til at færre studenter velger fagene mat og helse, kunst og håndverk og KRLE. At færre velger disse fagene, kan sammen med reduserte studenttall og eventuelle kutt i fagtilbud, gjøre at skolene ikke får tilgang til den fagkompetansen de trenger. Det er risiko for en negativ spiral, der færre tilgjengelige fagvalg kan forsterke den nedadgående søkerrenden.

Haugen et al., 2024

Skal vi lykkes med å styrke både utdannings- og dannelsesoppdraget og få en mer praktisk og variert skole, mener utvalget at vi er avhengige av lærere med god kompetanse i alle skolens fag.

12.1.6 Skolen som en attraktiv arbeidsplass

En grunnleggende forutsetning for å styrke lærerprofesjonen, er at skolen er en attraktiv arbeidsplass. Det hjelper ikke å stille krav til lærernes kompetanse, hvis vi ikke klarer å rekruttere og beholder lærere. Noe av det viktigste vi kan gjøre for å sikre en bærekraftig rekruttering er at skolen oppleves som en god arbeidsplass (Munthe & See, 2022). Lærere som trives på jobb og opplever motivasjon og mestring er viktig i seg selv, for elevenes læring og trivsel og for den profesjonelle utviklingen til lærerne.

Gode arbeidsforhold er viktige for å rekruttere og beholde lærere

Det er helt avgjørende for fellesskolen at det satses på rekruttering til lærerutdanning og læreryrket. Historisk viser det seg å være et behov for å jobbe systematisk med lærerrekruttering (Kunnskapsdepartementet, 2009, 2014, 2017a). Forslaget om å stramme inn på tilsetningskravene vil forsterke behovet for arbeid med rekruttering. Utvalget mener den nylig vedtatte strategien «Strategi for rekruttering til lærerutdanningene og læreryrket 2024–2030» gir et godt grunnlag for rekrutteringsarbeidet (Kunnskapsdepartementet, 2024c). Den nye rekrutteringsstrategien er utarbeidet i samarbeid med Nasjonalt forum for lærerutdanning og profesjonsutvikling. Ulike aktører i utdanningssektoren har blitt enige om en felles situasjonsbeskrivelse og har forpliktet seg til å bidra til å snu utviklingen.

Årsakene til rekrutteringsutfordringene er flere og sammensatte. Strategien har derfor en bred inngang til rekruttering der kvalitet i lærerutdanningene og gode arbeidsforhold i yrket står sentralt (Kunnskapsdepartementet, 2024c). Utvalget støtter denne helhetlige tilnærmingen til rekruttering. For å snu den negative utviklingen og møte utfordringene med lærerrekruttering har strategien følgende mål for 2030:

1. Lærerutdanningene er attraktive studievalg.
2. Lærerutdanningene har høy kvalitet og er profesjonsrelevante.
3. Alle nyutdannede lærere opplever en positiv overgang fra utdanning til yrke og får veiledning.
4. Barnehager og skoler er attraktive arbeidsplasser som rekrutterer og beholder lærere (Kunnskapsdepartementet, 2024c).

Den nye rekrutteringsstrategien føyer seg inn i rekken av ulike strategier som på ulikt vis har temati-

sert rekruttering til lærerutdanningene og læreryrket: GNIST, Lærerløftet, Lærerutdanning 2025 (Kunnskapsdepartementet, 2009, 2014, 2017a).

Strukturkvalitet har betydning for lærernes mulighet til å gjøre en god jobb

Skolebygg, uteområder og læringsressurser, bemanning, kompetansekrav, organisering og økonomi påvirker lærernes muligheter for å løse skolens oppdrag. Lærere oppgir at opplevelsen av å kunne gjøre en god jobb er viktig for motivasjonen, og de trekker fram gode rammebetingelser, som av økonomi, ressurser og gode læremidler som sentrale for motivasjonen, i tillegg til lønn og andre arbeidsvilkår. (Utdanningsforbundet, 2025).

Mange lærere motiveres av ønsket om å utgjøre en forskjell for barn og unge, forme samfunnet og bidra til fellesskapet (Munthe & See, 2022). Studier viser at opplevelsen av å mestre arbeidsmengden, gode arbeidsforhold og arbeidsmiljø er viktig for å beholde lærere i yrket (Munthe & See, 2022). Strukturkvaliteten påvirker prosesskvaliteten, altså hvordan lærerne kan gjøre jobben sin. Som utvalget har drøftet tidligere, kan det bli utfordrende hvis lærerne alene holdes ansvarlig for å løse utfordringer der rotårsaken kan ligge utenfor skolen. Utvalget er enige med Ekspertgruppen om lærerrollen som påpekte at det er problematisk å holde lærerne ansvarlige for målsettinger som de ikke har fått de nødvendige ressurser og verktøy for å nå.

Utvalget mener at strukturelle rammebetingelser som gjør skolen til et godt sted å være i og lære i, er viktig for både lærerne og for elevenes læring. Derfor mener utvalget det er viktig å hegne om ressursene til skole. Utvalget mener det er en god overlap mellom strukturkvalitet og skolen som en god arbeidsplass. Eksempler på dette er god bemanning, god tilgang til læremidler og gode fysiske omgivelser. Faktorer som skolebygg med god luftkvalitet, spesialrom, gode uteområder og tilgang til andre læringsressurser, legger også både et godt grunnlag for elevenes læring, utvikling, trivsel og danning, og for attraktiviteten til skolen som arbeidsplass.

Et godt inneklima er et eksempel på en rammefaktor som bidrar til at skolen er et godt sted å lære og godt sted å jobbe. Undersøkelser om arbeidsmiljø viser at det er noen særlige utfordringer knyttet til arbeidsmiljøet for lærere (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2026a). Halvparten av grunnskolelærerne oppgir at de er utsatt for dårlig inneklima på jobben i minst en fjerdedel av

arbeidsdagen (Statens arbeidsmiljøinstitutt, 2026b, 2026c).

En skoledag som anerkjenner at læring kan være krevende, og som gir rom for pauser og restitusjon, vil trolig være viktig både for elevenes og lærernes arbeidssituasjon. I en skole med et stadig mer sammensatt oppdrag, er det viktig med nok tid og rom til samarbeid i profesjonsfellesskapene. Utvalget mener de sammensatte forventningene til lærerrollen bør ha rammer som grunnlag for at lærerne kan lykkes best mulig med å styrke dannelsingsoppdraget og snu de negative læringsresultatene.

Mange av utvalgets andre forslag vil kunne styrke strukturkvaliteten, og dermed også rammevilkårene for lærernes arbeid. Dette gjelder for eksempel at læreplanen skal bli et bedre verktøy for lærerne, bedre støtte til vurderingsarbeidet og regulering av tilgang til trykte læremidler, som omtalt i kapittel 11.

Utvalget oppfatter at det er en tydelig tilbake-melding fra lærerne at nødvendige ressurser og tilstrekkelig lærertetthet er viktig for likeverdig opplæring i fellesskolen og for attraktiviteten i læreryrket. Utvalget mener også at det er avgjørende med en langsiktig prioritering av tilstrekkelig ressurser til fellesskolen. Dette utdyper vi i kapittel 13.

Kontaktlærerrollen må styrkes

Lærerne rapporterer om en mer sammensatt elevgruppe og økt behov for tilpasning (White et al., 2025). Som vist i kapittel 4 påvirker endringer i samfunnet barn og unges skolehverdag. Forskjellene mellom folk har økt, og det er større språklig og kulturelt mangfold enn før. I tillegg rapporterer flere barn og unge om psykiske helseutfordringer, og flere får diagnoser som autisme og ADHD. Skolen speiler samfunnet, og lærere og skoleledere beskriver at skolehverdagen har blitt mer krevende og kompleks. De rapporterer om at det er vanskeligere for elevene å konsentrere seg, mange klasserom er mer urolige, det er større klasser, mer mangfoldige elevgrupper og flere elever som trenger ekstra oppfølging, uten at de ser at ressursene har fulgt med. Det er særlig kontaktlærere som merker dette spriket.

Utvalget har fått innspill om at kontaktlærerrollen må styrkes. Det kommer fram i innspillene til utvalget at kontaktlæreren har en omfattende jobb, men for liten tid til å følge opp enkeltelever slik de ønsker. Lærerne rapporterer om at økt kontakt fra foreldre og elever utenfor normalar-

beidsdagen bidrar til et økt arbeidspress. Kontaktlærerrollen framstår som særlig omfattende, og omfanget har økt over tid (Ingelsrud et al., 2025). Det ser ut som det flere steder er behov for en tydeligere forventningsavklaring mellom skole og hjem, og avgrensing av hvor tilgjengelige kontaktlærerne skal være for elevene og foreldrene utenfor arbeidstid.

Utvalget mener at kontaktlærerfunksjonen blir enda viktigere framover. Utvalget mener derfor at å gi kontaktlærere gode rammer vil være viktig for elevene, for samarbeidet med foreldre og for lærernes arbeid. Kontaktlærerrollen er en nøkkelrolle i arbeidet med elevene, i det tverrfaglige samarbeidet og i samarbeidet mellom skole og hjem. Utvalget mener derfor denne rollen bør styrkes.

Samtidig anerkjenner utvalget at det å styrke kontaktlærerressursen vil medføre store kostnader, og det vil heller ikke nødvendigvis være treffsikkert og avlaste de kontaktlærerne som trenger det mest. Utvalget mener en mulig måte å styrke kontaktlærerfunksjonen på, er å øke det som omtales som *Tidsressurspotten* i særavtalen som regulerer arbeidstid for lærere. Dette er en felles ressurspott som beregnes ut fra antall elever per skole, og ressursen skal brukes på lærere og skoleledere med særlig byrdefull undervisningssituasjon. Ressursen skal som hovedregel brukes til reduksjon av antall undervisningstimer, men kan også brukes til økt lærertetthet dersom det letter den enkeltes arbeidsbyrde. Fordeling av ressursene skal drøftes med tillitsvalgte, og kan ved enighet på kommunalt nivå omfordeles mellom skolene (SFS 2213, 2025).

Utvalget foreslår å øke denne potten. Dette vil gi skolene større frihet til å styrke kontaktlærerne ved behov, for eksempel på grunn av store klasser eller mange elever med behov for tilrettelegging. Utvalget mener at for at tiltaket skal få effekt som monner, bør potten styrkes med 1 milliard kroner. Det skal fortsatt være opp til drøftinger på den enkelte skole å prioritere fordeling av ressurser, men ut fra de innspillene utvalget har fått antar utvalget at det å støtte kontaktlærere i en krevende skolehverdag har stor oppslutning.

12.1.7 Utvalgets forslag om en kompetent lærerprofesjon

Et bærende element i forslagene knyttet til å styrke lærerprofesjonen handler om hvordan staten kan bidra til å styrke rammene rundt kompetanseutviklingen i lærerprofesjonen. Den viktigste læringen for lærerne skjer daglig i klasse-

rommene og i profesjonsfellesskapene. Utvalget har flere forslag som innebærer å styrke lærernes kompetanseutvikling ytterligere. For utvalget er det viktig å presisere at mange av forslagene kan ses i sammenheng og som gjensidig forsterkende. For eksempel vil en utviklingslærer i veiledning kunne veilede både lærerstudenter i praksis og nyutdannede lærere.

Mange av forslagene innebærer at lærere i perioder må undervise mindre, og dette vil kreve ekstra lærerårsverk. Utvalget vil understreke betydningen av at skolen styrkes med lærerårsverk i tråd med disse forslagene. Hvis ikke, vil det kunne svekke elevenes opplæring. Utvalget erkjenner at dette er krevende i en tid med økende kamp om arbeidskraften. Utvalget mener helheten i forslagene vil bidra til å gjøre skolen til en attraktiv arbeidsplass og bidra til å sikre årsverkene som trengs. En introduksjonsperiode med tilstrekkelig tid til for- og etterarbeid, introduksjonsaktiviteter og profesjonsfaglig veiledning, vil for eksempel styrke en særlig kritisk periode i lærernes yrkesliv og kan bidra til å beholde flere lærere i skolen. Ordningen med utviklingslærere vil kunne gi erfarne lærere spesialisert kunnskap og ansvar som kan gjøre det mer attraktivt å bli værende i yrket lenge. Mer tid til kontaktlærerne vil føre til at lærerne får fulgt opp elevene i klassen sin bedre, og det vil gjøre at arbeidshverdagen blir bedre for lærerne. Flere av forslagene berører lønns- og arbeidsvilkår og spørsmål som ligger mellom partene. Tiltakene utvalget har skissert peker på noen overordnede målsetninger og rammer, og utvalget vil understreke at det er nødvendig at partene er med på å konkretisere og iverksette tiltakene.

Utvalget har blitt bedt om tiltak for å styrke fellesskolen i et langtidsperspektiv. Forslagene er ambisiøse, men flere av forslagene kan skaleres og det er mulig med gradvis innføring over tid. Som nærmere omtalt i kapittel 13, vil det å investere i lærernes kompetanse uansett gi avkastning i skolesystemet i lang tid.

Fremragende lærerutdanning på masternivå

Utvalget foreslår å

- videreføre masterutdanning som hovedmodell for lærerutdanning
- sørge for at ny rammeplan for lærerutdanning gjenspeiler utfordringene som er beskrevet i denne utredningen. Utvalget vil særlig trekke fram at nyutdannede lærere må bli satt i stand til å

- drive god opplæring i lesing, skriving og regning/matematikk i skolen
- gi god demokratiopplæring
- jobbe med elevenes sosioemosjonelle utvikling
- innføre overordnende og generelle forventninger om partnerskapsdannelse i rammeplanene for lærerutdanning og vurdere det samme i opplæringsloven
- innføre en plikt for kommunene og fylkeskommunene til å medvirke til praksis og utdanning av lærerstudenter
- styrke finansieringen av lærerutdanningene med 250–350 mill. kroner, slik at de kan videreutvikle og tilby utdanninger av høy kvalitet og relevans
- gjennomføre en fagevaluering av utdanningsforskning og andre relevante forskningsfelt for lærerutdanningene i regi av Forskningsrådet
- etterspørre forskning om leseopplæring, matematikkopplæring, demokratiopplæring og de sosioemosjonelle ferdighetene i neste utlysning fra Forskningsrådet

Regulering av profesjonsfaglig veiledning

Utvalget foreslår å

- gi kommunen og fylkeskommunen plikt til å gi nyutdannede lærere som tilsettes to obligatoriske introduksjonsår med profesjonsfaglig veiledning
- regulere at introduksjonsperioden skal innebære at 10 prosent av arbeidstiden de første to årene skal kunne brukes til introduksjonsaktiviteter, veiledning og for- og etterarbeid til undervisning
- ordningen med to obligatoriske introduksjonsår bør evalueres for å vurdere behov for endringer

Kontinuerlig kompetanseutvikling i yrkeslivet

Utvalget foreslår å

- videreføre satsingene på lærernes videreutdanning og kompetanseutvikling gjennom hele yrkeslivet
- øke de øremerkede tilskuddene som går til videreutdanning og kollektiv kompetanseutvikling for ansatte i barnehage, grunnskole og videregående skole, og beholde dem som øremerkede tilskuddsordninger

Ny ordning med utviklingslærere

Utvalget foreslår å

- utvikle en ordning med utviklingslærere med et spesialisert ansvar for prioriterte utviklingsområder

Kompetansekrav for lærere

Utvalget foreslår å

- fjerne muligheten for å ansette andre enn lærere i lærerstillinger, men beholde unntaket for lærerstudenter
- innføre krav om at de som er ansatt i lærerstilling og skal undervise i fagene kunst og håndverk, musikk, mat og helse, kroppsøving, KRLE, naturfag og samfunnsfag på 1. til 7. trinn skal ha minst 15 studiepoeng som er relevante for faget

Skolen som en attraktiv arbeidsplass

Utvalget foreslår å

- styrke kontaktlærerrollen gjennom å øke tidsressurspotten til skolene med 1 mrd. kroner

Se til utvalgets andre forslag i utredningen som også vil kunne gjøre skolen til en mer attraktiv arbeidsplass. Vi viser særlig til forslagene om prioritering av ressurser til skolen i kapittel 13.1.

12.2 Profesjonell skoleledelse

God skoleledelse har betydning både for elevenes læringsresultater og for utvikling av gode profesjonsfellesskap på skolen. Skolelederne har fått stadig større ansvar, og det er mange forventninger knyttet til skolelederrollen (Hye et al., 2025b). Det er derfor alvorlig at vi ser tydelige tegn til sviktende rekruttering og at det er trekk ved skoleledernes arbeidssituasjon som gjør stillingene mindre attraktive.

Utvalget mener det må legges bedre til rette for at skolelederne kan bruke mer tid til å lede det pedagogiske arbeidet på skolen. I en framtid hvor kampen om arbeidskraft vil øke, må skolelederyrket ha rammer og betingelser som sikrer god rekruttering.

12.2.1 Styrke systemet rundt skolelederne

Utvalget merker seg forskning og innspill som viser at skoleledere opplever høy arbeidsbelastning og stort tidspress. Skolelederne trekker selv

fram at muligheten til å prioritere mer tid til pedagogisk ledelse framfor på administrative oppgaver er viktig for å utvikle kvaliteten i skolen (Ryssevik et al., 2026).

I beskrivelsen av skolen som kompleks organisasjon i kapittel 8 understreker utvalget behovet for tillit og samhandling mellom de ulike aktørene i skolen. Lærerprofesjonen og skolelederne må ha stor grad av autonomi til å utføre sine kjerneoppgaver. Skolen er kjennetegnet av en teknisk oppdragsusikkerhet, og skolens resultater påvirkes av en rekke forhold som ligger utenfor skolens kontroll. Det er bare en begrenset del av skolens resultater som måles, og det er en fare for at de målbare resultatene forskyver forholdet mellom dannelsesoppdraget og utdanningsoppdraget.

Utviklingsstrekkene beskrevet i del 2 tyder på at kompleksiteten i skolens oppdrag trolig bare vil fortsette å øke. Skoleledere og lærere må håndtere utviklingsstrekk i samfunnet som på ulik måte vil gjøre skolens oppdrag mer krevende.

Skolelederforbundet peker i innspill til utvalget på at god skoleledelse i større grad vil bli et spørsmål om systemkapasitet. Dersom oppdraget til skolen blir mer omfattende og komplekst, må det også vurderes om organiseringen av skolen gir tilstrekkelig kapasitet til å håndtere dette oppdraget. Skolelederforbundet trekker fram noen spørsmål som de mener er særlig viktige for å styrke skolelederne: Hvordan bør styringskjeden mellom stat, skoleeier og skoleledelse utvikles i framtiden? Hvilke organisatoriske strukturer må være på plass for å gi skoleledelsen reelt handlingsrom til å lede profesjonsfellesskapet? Hvilke ledelsesnivåer og støttefunksjoner trenger skolen for å håndtere et mer komplekst samfunnsoppdrag?

Skolelederne opplever varierende støtte fra kommunen og fylkeskommunen som lokal skolemyndighet. TALIS viser at omtrent to av tre skoleledere ønsker mer støtte fra kommunen (White et al., 2025). Samtidig opplever skolelederne at de har god dialog med kommunen. Undersøkelser tyder på at kommunene anerkjenner at balansen mellom administrativt arbeid og pedagogisk utviklingsarbeid er en utfordring for skolelederne (Ryssevik et al., 2026).

Dersom skolelederne opplever at de blir styrt på målinger og resultater som ligger utenfor deres kontroll, eller som er på siden av det de mener er de største utfordringene for deres skole, vil det trolig forsterke opplevelsen av unødvendig rapportering og detaljstyring. Krav til rapportering, dokumentasjon og målinger må være tilpas-

set og tolkes i lys av den enkelte skoles kontekst, forutsetninger og behov.

Utvalget vil trekke fram viktigheten av god dialog om styring og utvikling av skolen. Forslaget fra Kvalitetsutviklingsutvalget om å legge til rette for kvalitetsdialoger er et viktig tiltak, og utvalget ser det som positivt at partene i skolen står samlet bak ønsket om å videreutvikle dagens kvalitetsvurderingssystem slik at det legger bedre til rette for dialog og tillit.

For at dialogmøter mellom kommunen og fylkeskommunen som skolemyndighet og skolelederne skal fungere godt, er det viktig at møtene har en klar agenda og er godt forberedt. Kommunen må fasilitere uten å dominere samtalene. Det må være rom for spørsmål, uenighet og refleksjon, og det som kommer fram i møtene må følges opp med en klar handlingsplan (Henriksen & Paulsen, 2021).

Det er i dag et krav om at kommunene og fylkeskommunene skal ha skolefaglig kompetanse i administrasjonen. Samtidig har kommunene svært ulike forutsetninger og kapasitet. Ansvar som lokal skolemyndighet er krevende, og handler både om arbeidsgiveransvaret, finansieringsansvaret, organiseringsansvaret og utviklingsansvaret (Hye et al., 2025b).

Utvalget er bevisste på forskjellene mellom store fylkeskommuner og små kommuner, men mener på generelt grunnlag at det å videreutvikle skolefaglig kompetanse og kapasitet i kommunen og fylkeskommunen vil være et godt tiltak for å styrke systemet rundt skolelederne. Dette kan for eksempel gjøres ved å opprette nasjonale utdanningstilbud rettet mot kommunen som skolemyndighet. Det kan også gjøres ved for eksempel å åpne moduler i dagens skolelederutdanninger, slik at også administrativt ansatte i kommunen kan delta på hele eller deler av tilbudet. Et slikt kompetansetilbud må utvikles sammen med kommunene og KS. Tilbudene må også svare på reelle behov hos kommunene. Utvalget er kjent med at Utdanningsdirektoratet har foreslått liknende tiltak i oppdrag om videreutvikling av dagens lederutdanninger (Utdanningsdirektoratet, 2026b).

12.2.2 Statsforvalterens støtte til kommuner, fylkeskommuner og skoleledere

Et annet tiltak for å styrke systemet rundt skolelederen er å vurdere hvordan statsforvalteren kan støtte skolelederne i større grad enn i dag. Utvalget har fått innspill fra kommuner og skoleledere som mener det er en ubalanse i hvordan statsforvalteren vektlegger hensynet til individet versus

hensynet til fellesskapet, for eksempel når de tolker regelverket i klagesaker eller tilsynssaker. Klageretten er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og klagesaksbehandlingen vil naturlig nok ta utgangspunkt i individets rettigheter. Samtidig oppfatter skolene og kommunene at beslutningene statsforvaltere fatter går utover kapasiteten de har til å ivareta fellesskapet i skolen.

Statsforvalteren skal støtte og veilede kommunene på opplæringsfeltet og fungere som et bindeledd mellom kommuner og nasjonale myndigheter. Utdanningsdirektoratet har pekt på at statsforvalterne har ulike tilnærminger til hvordan de veileder og støtter kommunene, både i omfang og metode. DFØ anbefaler at staten bør legge mer vekt på å støtte kommunene gjennom veiledning og rådgivning, særlig overfor kommuner som har store utfordringer med kapasitet og kompetanse (DFØ, 2024a).

Som nevnt i kapittel 7, finner statsforvalteren at skolene bryter aktivitetsplikten i skolemiljø saker i de fleste sakene som blir meldt til dem. En studie av rektors arbeid i langvarige skolemiljø saker finner at rektorene ønsker seg mer støtte og veiledning fra statsforvalteren i hvordan de skal forstå og anvende regelverket, samtidig som de opplever at statsforvalterens rolle i skolemiljø sakene svekker deres legitimitet (Skutlaberg, 2023). Rektorene opplever at «jussen blir dominerende i det som ut fra rektors refleksjoner er et pedagogisk og etisk ansvar» (Skutlaberg, 2023). Studien peker også på at rektorene mener statsforvalteren i for stor grad tar utgangspunkt i perspektivet til eleven som har meldt inn saken, og at dette ofte bryter med rektors helhetsvurdering av juridiske, etiske og pedagogiske hensyn i samme sak.

Opplæringslovutvalget konkluderte i sin utredning med at det ikke er grunnlag for å si at loven ivaretar individuelle hensyn på bekostning av fellesskapet. Tvert imot pekte de på at enkelte levers behov i praksis ofte ikke ivaretas godt nok (NOU 2019: 23). I en evaluering av statsforvalterstrukturen skriver DFØ: «Det er bred enighet om at statsforvalteren løser rettsikkerhetsoppgavene sine på en god måte» (DFØ, 2022).

En rapport om regelverksetterlevelse i grunnopplæringen viser at balansen mellom de individuelle rettighetene og de kollektive hensynene til elevene i skolemiljøreglene er krevende for skolene å håndtere. Hovedutfordringen er at kommunene verken har tilstrekkelig faglig-pedagogisk kompetanse eller økonomiske ressurser (Mausethagen et al., 2019).

Utvalget mener det kan være grunn til å se nærmere på forholdet mellom regelverket og statsforvalternes og skolenes praksis. Utvalget er ikke i en posisjon til å vurdere om det er regelverket, fortolkningen, praksis eller manglende ressurser og kompetanse i skolen som er bakgrunnen for innspillene om at statsforvalter i for stor grad vektlegger individet på bekostning av fellesskapet. Utvalget anerkjenner likevel bekymringen fra skoleledere og kommuner om at statsforvalterens vedtak går ut over skolens kapasitet til jobbe fellesskapende med forebyggende skolemiljøtiltak og den ordinære opplæringen.

Utvalget mener derfor at det bør gjøres en ekstern utredning av forholdet mellom regelverket og statsforvalternes og skolenes praksis, i lys av hensynet til elevenes rettigheter og skolens kapasitet til å ivareta fellesskap. Utvalget understreker at vi ikke foreslår en ny gjennomgang av hele opplæringsloven, men en utredning som kan se på skolemiljøreglene og andre relevante områder og foreslå eventuelle tiltak. I dette arbeidet må det hentes inn en bredde av eksempler fra kommuner og fylkeskommuner på vedtak hvor statsforvalteren og kommunen har ulik oppfatning av situasjonen og tolkningen av regelverket.

Utvalget mener også det bør ses nærmere på om statsforvalteren kan bruke mer ressurser på støtte og veiledning om regelverket til kommuner og skoleledere enn i dag, for eksempel ved å frigjøre ressurser fra klagesaksbehandling.

Statsforvalterne er statens forlengede arm og sitter på viktig informasjon om kommunene som er relevant for flere aktører i utdanningssektoren. I dag er det Utdanningsdirektoratet som videreformidler informasjon og styringssignaler fra politisk nivå. Utvalget mener det er viktig både for statsforvalternes relevans og for Kunnskapsdepartementets sektorforståelse at de har mer systematisk og formalisert kontakt med statsforvalterne. Utvalget mener derfor at det bør gjøres grep for å styrke koordineringen og informasjonsutvekslingen mellom departementet, Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne, slik at staten får bedre kjennskap til hvor skoen trykker i kommunene og skolene.

12.2.3 Kompetansetilbudet til skolelederne bør styrkes

Utvalget mener det er viktig at kompetansetilbudet til skolelederne videreutvikles. Det har over flere år vært satset på nasjonale kompetanseutviklingstilbud til ledere i skolen. Det første nasjo-

nale lederutviklingstilbudet ble etablert i 2009, som følge av en erkjennelse om at ledelse er avgjørende for å løse utfordringene i skolen.

Det nasjonale videreutdanningstilbudet for ledere i barnehage og skole består i dag av rektorutdanningen, styrerutdanningen og modulbasert videreutdanning for ledere. Årlig begynner mellom 450 og 500 skoleledere på rektorutdanningen, som gjennomføres på 10 studiesteder i landet. Evalueringene av utdanningen viser at deltakerne er fornøyde med utdanningen og at den fører til endringer i skoleledernes praksis (Aas et al., 2024).

I en kunnskapsoppsummering skriver Utdanningsdirektoratet at det fortsatt er en utfordring at mange rektorer mangler formell lederkompetanse. Ifølge spørsmål til skole-Norge i 2022 svarer 63 prosent av kommunene at alle rektorene i kommunen har formalkompetanse tilsvarende 30 studiepoeng i ledelse (Bergene et al., 2022).

Som en del av oppfølgingen av Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole*, har Utdanningsdirektoratet fått i oppdrag å videreføre og videreutvikle lederutdanningen for barnehage og grunnskole. Oppdraget handler også om å utrede skoleledernes arbeidssituasjon og foreslå nasjonale tiltak som kan styrke deres muligheter til å drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid.

Utvalget mener satsingen på kompetanseutvikling blant skoleledere må fortsette og videreutvikles slik at den er tilpasset behovet i skolen.

12.2.4 Utvalgets forslag om profesjonell og god skoleledelse

Utvalget foreslår å

- videreutvikle kompetansetilbudet og nettverk for skoleledere
- etablere nasjonale kompetanseutviklingstilbud rettet mot kommunen som lokal skolemyndighet
- gjennomføre en ekstern utredning av forholdet mellom regelverket og statsforvalternes og skolenes praksis, i lys av hensynet til elevenes rettigheter og skolens kapasitet til å ivareta fellesskap
- vurdere hvordan statsforvalteren kan bruke mer ressurser på å veilede og støtte kommuner, fylkeskommuner og skoleledere i å oppfylle regelverket
- innføre tiltak for bedre koordinering og informasjonsutveksling mellom staten ved departementet, Utdanningsdirektoratet og statsforvalterne

12.3 Samarbeid med andre ansatte i skolen

12.3.1 Alle ansatte skal støtte opp om skolens samfunnsoppdrag

Som vist i kapittel 10 spiller andre yrkesgrupper enn lærere en vesentlig rolle i å støtte opp om skolens samfunnsoppdrag. Rundt én av fire ansatte i skolen er ikke lærere, og de utgjør en sammensatt gruppe med tanke på utdanningsbakgrunn og arbeidsoppgaver.

Utvalget mener andre yrkesgrupper i skolen kan bidra positivt til det mer generelle og systematiske arbeidet med inkludering og skolemiljø, i tillegg til å følge opp enkeltelever. En eventuell nedprioritering av denne ansattgruppen, for

eksempel på grunn av pressede ressurser, må ventes å få skadevirkninger på sikt.

Utvalget er derfor positive til de tallene som presenteres i kapittel 10, som viser at andre ansatte utgjør en stabil andel og at det ikke er tegn til at gruppen reduseres som et resultat av lærernormen. Men utvalget anerkjenner at gruppen andre ansatte som jobber elevrettet er en sammensatt gruppe med varierte arbeidsoppgaver. Utvalget mener vi har for lite kunnskap om praksis, utfordringer og suksessfaktorer. Utvalget mener derfor at det i første omgang er behov for å vite mer om denne gruppen arbeidstakere i skolen før man kan anbefale eventuelle nasjonale tiltak.

Utvalget viser også til våre vurderinger og forslag i kapittel 13 om skolens forebyggende funksjon i samfunnet og samarbeidet med andre aktører.

Boks 12.3 Miljøteam som ressurs i fellesskolen

Felleskolen har en avgjørende rolle som sosial møteplass og bærer av samfunnets verdigrunnlag. Den skal være en inkluderende arena der alle elever opplever tilhørighet, trygghet og mulighet til både faglig og sosial utvikling. Samtidig viser erfaringer og evalueringer at det er store variasjoner i hvordan disse verdiene faktisk realiseres i praksis. Økende fravær, særlig etter pandemien, og elever som opplever skolehverdagen som for krevende, peker på at fellesskapet i skolen er under press. For at skolen skal lykkes med sitt mandat, er det ikke tilstrekkelig at elever med ulik bakgrunn er samlet i samme klasserom. Det krever et systematisk og helhetlig arbeid med relasjoner, inkludering og sosioemosjonell kompetanse, der både faglig og sosial læring ses i sammenheng.

Læreren har en sentral rolle i dette arbeidet, men det er samtidig urealistisk å forvente at læreren alene skal kunne ivareta alle aspekter som kreves for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Et velfungerende miljøteam kan være et avgjørende supplement i skolens arbeid, både som støtte for lærere og som en brobygger mellom elever og ansatte. Miljøteamet kan bidra til å forebygge og håndtere konflikter, styrke elevenes sosiale ferdigheter og sikre at flere elever opplever å bli sett, hørt og inkludert.

I tillegg til dette har miljøteamet ofte en unik mulighet til å bygge relasjoner til elevene i det som kan beskrives som fredstid, før utfordringer oppstår. Dette gir et annet utgangspunkt enn

det mange lærere har i en travel hverdag, og bidrar til at elever kan oppleve trygghet, tillit og lav terskel for å søke støtte. Slike relasjoner kan være avgjørende for å forebygge konflikter, redusere fravær og fange opp elever som strever på et tidlig tidspunkt.

Miljøteam er også særlig gode til å etablere alternative arenaer for mestring utenfor klasserommet. Gjennom langsiktige og systematiske tiltak, ikke bare enkeltstående arrangementer, får elever mulighet til å oppleve mestring på andre områder enn de faglige. Dette kan bidra til økt motivasjon, bedre selvfølelse og sterkere tilknytning til skolen som fellesskap.

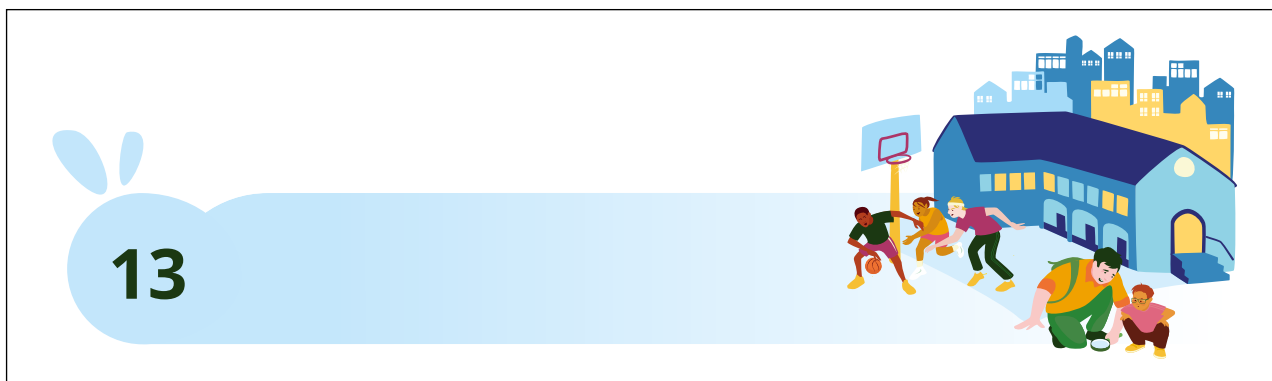
Videre spiller miljøteamet en viktig rolle i oppfølging av elevenes fravær. Der lærere ofte har begrenset tid, kan miljøarbeidere følge opp enkeltelever tettere, ha dialog med hjemmet og bidra til å finne løsninger som gjør det lettere for eleven å komme tilbake til skolen. Slik oppfølging kan være avgjørende for å snu en negativ utvikling.

Samlet sett gjør dette at et tett og forpliktende samarbeid mellom lærer, rektor, miljølærere og sosiallærer gir skolen et langt bedre utgangspunkt for å lykkes med sitt samfunnsoppdrag. Når flere profesjoner arbeider sammen med tydelige roller og felles mål, styrkes skolens evne til å skape et trygt, inkluderende og helhetlig skolemiljø der alle elever blir sett, hørt, respektert og får reell mulighet til å delta i fellesskapet.

12.3.2 Utvalgets forslag om samarbeid med ansatte i skolen

Utvalget foreslår å

- framskaffe mer kunnskap og statistikk om andre yrkesgrupper i skolen
- legge til rette for at andre yrkesgrupper bidrar med sin kompetanse og inngår i samarbeidsstrukturer i skolesamfunnet



Figur 13.1

Kapittel 13

Hvordan styrke fellesskolens rolle i samfunnet?

Alle de fem utviklingstrekkene vi har redegjort for tidligere virker inn på rammebetingelsene for å drive skole. Skolen utfordres av relativiseringen av kunnskap, teknologiutviklingen, presset på offentlig sektor, av at fellesskap svekkes og av økt mangfold i samfunnet. Utvalget har beskrevet hvordan vi mener at utviklingstrekkene krever at vi tenker nytt om hva skolen skal inneholde, og hvordan den må styres og drives. Utviklingen krever i tillegg at vi ser med nye øyne på skolens rolle og funksjon i samfunnet.

I lys av utviklingstrekkene blir det tydelig for utvalget at skolens betydning for å opprettholde og videreutvikle et godt samfunn bare vil øke. Skolen er en bærebjelke i samfunnet, og det må ligge til grunn når vi tenker på skolen som samfunnsinstitusjon i framtiden.

Uansett hvor vi bor i landet, skal skolen gi elevene mulighet til å utvikle seg til selvstendige individer, sosialisere dem inn i større fellesskap og kvalifisere for videre utdanning og arbeidsliv. Et likeverdig opplæringstilbud i hele landet, er et av flere nasjonale mål for fellesskolen. Kommunene er i dag svært forskjellige når det gjelder ressursbruk, bemanning, kompetanse, organisering og økonomi. Forskjellene mellom kommunene skyldes blant annet smådriftsulemper for kommuner med få elever og små skoler. Disse forskjellene vil trolig bli forsterket etter hvert som demografiske endringer slår inn i kommunenes befolknings sammensetning. Men forskjeller mellom kommuner skyldes også helt legitime politiske valg og prioriteringer. Vi kan med andre ord legge til

grunn at det vil være betydelige variasjoner mellom lokalsamfunn, skoler, klasser og enkeltelever også i framtidens fellesskole.

I dette kapittelet kommer utvalget med forslag til hvordan skolens rolle og funksjon i samfunnet kan utvikles for å ruste den for framtiden. I møte med de nevnte utfordringene er ikke svaret mindre skole, men økt satsing på skole. Skoleøkonomien er et viktig grunnlag for en slik satsing og må hegnes om. Fornuftig anvendt, gir økt ressursbruk i skolen mer likeverdig opplæring og er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Samtidig ser utvalget mekanismer som gjør det sannsynlig at kommunene vil investere mindre i skolen i årene framover enn det som er gunstig for samfunnet som helhet. De nasjonale målene for fellesskolen gir gode grunner til å legge noen statlige føringer på skoleøkonomien, og utvalget kommer her med forslag til noen slike føringer.

Endringer i skolestrukturen kan være ett av flere mulige svar på en strammere offentlig økonomi, og vi peker på momenter som forskning viser at det er viktig å ta hensyn til i slike sammenhenger.

I dette kapittelet reflekterer vi også over skolens forebyggende funksjoner i samfunnet, og hvordan disse kan styrkes framover. Det kan blant annet skje gjennom et nært og godt samarbeid mellom skolens ansatte og andre aktører rundt elevene, der foreldrene er helt sentrale. Utvalget er i tillegg bedt om å svare på hva elevene trenger å lære for å leve gode liv i morgendagens samfunn, og om dagens omfang av grunnopplæringen

er hensiktsmessig. Skolens sertifiseringsfunksjon og oppgaven med å kvalifisere til videre utdanning og til framtidens arbeidsmarked, er noe vi kommer inn på til slutt i kapittelet.

13.1 Langsiktig prioritering av ressurser til skolen

Utvalget mener det er gode grunner til å prioritere og hegne om skoleøkonomien framover, og at det er helt nødvendig med en slik prioritering for at fellesskolen skal kunne ivareta sitt samfunnsmandat. Utvalget mener det er høy risiko for at skoleøkonomien i kommunene vil svekkes i årene fram mot 2035, og vil i dette delkapittelet redegjøre for hvorfor. Utviklingstrekkene vi har presentert, og da spesielt den demografiske utviklingen og en presset offentlig økonomi, vil trolig gjøre det mer krevende å prioritere ressurser til skolen framover. Samtidig gir det økende mangfoldet i skolen økt ressursbehov. Vi mener scenarioanalysen vi har gjennomført illustrerer hvilket alvor vi står overfor.

Et selvstendig poeng her er den forventede utviklingen i kommunenes demografiske sammensetting det neste tiåret. Som tidligere nevnt anslår Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) at det vil komme et trekk fra kommunerammen på totalt 11 mrd. kroner de neste ti årene, som følge av færre barn og unge i grunnskolealder. I tillegg anslår beregningsutvalget et trekk på nær 4 mrd. kroner fra fylkeskommunene, som følge av færre ungdommer i aldersgruppen for videregående skole.

TBU varsler en medfølgende vridning av kommuneøkonomien fra grunnskole til omsorgstjenester i samme periode. Anslagene er riktignok usikre, men bekymringene vi har uttrykt i kapittel 4.3 om mulige endringer i skolens rammebetingelser, gjentar vi her: Å nedprioritere skolen i dag, vil kunne gi større utenforskap, lavere skatteinntekter og økt hjelpebehov i framtiden. Motsatt vil det å opprettholde kvaliteten i skolen, herunder gjennom ressursbruken, bidra til å svare på mange av utfordringene vi som samfunn står overfor.

Det forventede trekket fra kommunerammen det neste tiåret følger av måten inntektssystemet er rigget på, og det vil ikke endres uten aktive politiske grep på nasjonalt nivå. Utvalget mener det er avgjørende for fellesskolens framtid at staten tar sin del av det økonomiske ansvaret for utviklingen av skolen. Det innebærer også å ta

ansvar for forutsigbare konsekvenser for skolen av å eventuelt ikke kompensere kommunene. Utvalget mener at staten bør kompensere kommunene og fylkene for de forventede automatiske kuttene som følger av fallende elevtall. I tillegg mener utvalget at staten bør utrede og innføre en ny ressursnorm for grunnskolen. Disse forslagene vil vi utdype og begrunne senere i dette kapittelet.

En svekket kommuneøkonomi vil gjøre det svært krevende for kommunene å møte de utfordringene som vi har beskrevet andre steder i utredningen. Svaret på en svekket skoleøkonomi i kommunene er ikke så enkelt som å slå sammen skoler til større enheter for å oppnå stordriftsfordeler. For det første har en av fem kommuner bare én skole igjen, og det er derfor ingen skoler å legge ned, med mindre de samarbeider på tvers av kommunegrensene. For det andre kan antall innbyggere i skolealder komme til å øke igjen på lenger sikt, altså ut over den første tiårsperioden. Selv om framskrivningene lenger fram i tid er mer usikre, vil det være uheldig om kommunene settes i en situasjon hvor de må bygge ned skolekapasiteten det neste tiåret, bare for å måtte øke kapasiteten igjen etter dette. For det tredje er skolenedleggesprosesser krevende og det er ikke gitt at initiativer for å endre skolestrukturen i en kommune leder fram, eller at de gir besparelser dersom de faktisk leder fram.

Utvalget ser det ikke som realistisk at kommunene skal klare å redusere ressursene til skolen med de anslåtte 11 mrd. kroner uten langvarige skadevirkninger for kvaliteten i skoletilbudet. En grunn til dette er forskjellen mellom *gjennomsnittskostnader* og *marginalkostnader* i skolesektoren. Gjennomsnittskostnaden per elev, som vi får ved å fordele kommunens samlede utgifter til skole på antallet elever totalt i kommunen, gir ikke et godt bilde av hva kommunen faktisk sparer når elevtallet går ned. De fleste kostnadene i grunnskolen som skolebygg, ledelse og lærerlønninger, er i praksis faste og lar seg i begrenset grad justere på kort sikt. Dermed vil marginalkostnaden, eller besparelsen ved lavere elevtall i en kommune, være betydelig mindre enn den gjennomsnittskostnaden per elev som kommunen trekkes økonomisk for. Det disponible økonomiske handlingsrommet vil derfor automatisk svekkes dersom skolen trekkes for gjennomsnittskostnader per elev.

Konsekvensen er at nedgang i elevtall ikke automatisk frigjør ressurser i samme omfang som de beregnede gjennomsnittskostnadene tilsier. Reelle innsparinger forutsetter ofte strukturelle

tilpasninger, som nedleggelse eller sammenslåing av klasser og skoler. Dette kan være både faglig og politisk svært krevende. I tillegg kan det være geografiske og praktiske forhold ved skole-driften som gjør at gjennomsnittskostnaden per elev i en kommune faktisk stiger når elevtallet går ned (f.eks. kostnader til skoleskyss). Dermed vil en del av de anslåtte demografiske gevinstene som staten legger til grunn i praksis ikke være mulig å realisere for kommunene.

13.1.1 Risiko for lokal underinvestering i skole

I tillegg til vår bekymring om framtidige trekk fra kommunerammen, mener utvalget at det er risiko for samfunnsøkonomisk underinvestering i fellesskolen dersom beslutninger om hvor mye penger som skal brukes på skole overlates helt og fullt til kommunene. Dette vil vi begrunne i det følgende.

Kortsiktige kostnader trumfer langsiktige gevinster

Investering i skolen gir mange gevinster, men ikke nødvendigvis umiddelbart for hver enkelt kommune og fylkeskommune, som i all hovedsak finansierer skolen. Mange av gevinstene tilfaller selvsagt det enkelte individ, mens andre gevinster tilfaller samfunnet rundt gjennom positive ringvirkninger. I tillegg kan investeringer i skolen føre til lavere offentlige utgifter og besparelser også utenfor den kommunen som har betalt for skoletil-taket. Gevinstene kommer blant annet til syne gjennom økt utdanningslengde, høyere sysselset-ting, bedre folkehelse og mindre kriminalitet i befolkningen (Falch et al., 2026).

Det er mye som tyder på at lokalpolitikere ikke tar inn over seg hele den langsiktige verdien og de eksterne virkningene av en god skole når de fattet beslutninger om skoleinvesteringer. Selv dersom man ser bort fra eksterne virkninger og bare tar hensyn til preferansene til innbyggerne, ser lokale myndigheter ut til å underinvestere i skole (Bayer, 2023; Cellini et al., 2010).¹

En høy andel av de samfunnsøkonomiske gevinstene av dagens investeringer i skolen tilfal-ler altså andre sektorer i morgendagens samfunn, som næringslivet, helsesektoren og justissekto-ren. Forskning viser også at gevinstene ved å investere i skole kan ha virkninger på tvers av generasjoner, slik at barna til dem som får mer utdanning også får bedre forutsetninger i livet (Devereux et al., 2005; Oreopoulos et al., 2006). Dette innebærer at gevinstene og kostnadene ved investeringer i skole ofte er asymmetrisk fordelt. Gevinstene kommer langt fram i tid og kan tilfalle staten eller andre kommuner, mens kostnadene finansieres her og nå av den enkelte kommune.

Det er grunn til å tro at dette «store regnestyk-ke» er krevende å få øye på i de årlige og mer kortsiktige diskusjonene om kommunebudsjet-tene. De negative virkningene av å nedprioritere skolen kan framstå som lite konkrete, framtidige og dermed være vanskelige å ta hensyn til i både nasjonale og lokale budsjettforhandlinger. Når ressurser brukt på skolen først svarer seg over tid, og gjerne i andre sektorer, er det med andre ord fare for at skoleøkonomien i kommunene blir nedprioritert i kampen om knappe offentlige res-surser.

Videre har forskning påvist en iboende kort-siktighet i politikken, både nasjonalt og lokalt, som gjør at politikerne har insentiver til å priori-tere tiltak med kortsiktige gevinster og langsik-tige kostnader, foran tiltak med kortsiktige kost-nader og langsiktige gevinster (se f.eks. Ogami, 2024). Investeringer i skole er nettopp et slikt til-tak med langsiktige gevinster, som vi har rede-gjort for over. Handlingsregelen for bruk av petro-leumsinntekter er ellers et godt eksempel på at man politisk forsøker å motvirke politikken ibo-ende kortsiktighet.

De nærmeste årene må, som nevnt, mange kommuner tilpasse seg uttrekk fra kommuneram-men grunnet fallende elevtall. I kombinasjon med den nært forestående eldrebølgen kan det skape en opplevd lokal tvangssituasjon, hvor nedpriorite-ring av oppveksttjenester til fordel for helse- og omsorgstjenester kan synes uunngåelig.

Det er også fare for at skolen nedprioriteres lokalt fordi de umiddelbare skadevirkningene ikke er like synlige som i andre sektorer, for eksempel innenfor helse og omsorg. Det er dess-uten allerede slik at også andre sektorer legger sterke føringer på kommuneøkonomien. Genera-listkommuneutvalget er blant dem som har beskrevet at ingen kommuner makter å oppfylle alle lovkrav (NOU 2023: 9). Uten harmonisering på tvers av sektorene, vil en reduksjon av statlig

¹ Boligpriser kan brukes som et mål på hvor mye folk verds-etter gode skoler. Dersom en ekstra investering i skole øker boligverdiene i kommunen mer enn den ekstra inves-teringen koster, tyder det på at innbyggerne samlet sett verdsetter investeringen høyere enn kostnaden. For sam-funnsøkonomer er dette et tegn på at kommunen investe-rer for lite i skole. Studier fra USA finner nettopp at økte skoleinvesteringer gir høyere lokale boligpriser. Det tyder på at lokal betalingsvilje for bedre skoler overstiger kost-naden, selv når man bare ser på gevinster som verdsettes lokalt (se Bayer, 2023; Cellini et al., 2010). Selv om studiene er fra USA, er mekanismen relevant også i Norge, fordi skolekvalitet kan påvirke hvor attraktiv en kommune er.

styring i én sektor (for eksempel skole) dermed reelt sett innebære en statlig omprioritering mellom sektorer.

I tillegg er spesialiserte velferdstjenester, som for eksempel individuelt tilrettelagt opplæring, ofte kostbare for kommunene. Det er en fare for at kommuner underprioriterer slike spesialiserte tjenester for ikke å tiltrekke seg flere ressurskrevende innbyggere. Dette fenomenet er beskrevet som et «race to the bottom» (NOU 2026: 1). Statlig styring er i slike tilfeller nødvendig for å hindre at ressursene styres vekk fra sårbare grupper og for å sikre at disse gruppene får det minimum av tjenester de har krav på.

Det kan også være grunn til å spørre om det politiske systemet ivaretar barn og unges interesser i tilstrekkelig grad. Det er ikke gitt at barn og unges preferanser er tilstrekkelig representert gjennom de voksne, selv om det er naturlig å legge til grunn at foreldre representerer sine barns interesser politisk. I tillegg er det en tydelig representasjonsskjevheter i lokalpolitikken, med relativt sett flere eldre og klart færre ungdom og unge voksne (Statistisk sentralbyrå, 2025c).

Eksterne virkninger av lokale skoleinvesteringer, kortsiktige kostnader og langsiktige gevinster, manglende harmonisering mellom sektorene og underrepresentasjon av barn og unges interesser i lokaldemokratiske prosesser, er alle forhold som peker i retning av at skoleøkonomien kan komme til å nedprioriteres i framtiden.

Nedprioritering er sannsynlig, men ikke gitt

Utvalget anerkjenner samtidig at det finnes lokale forhold, såkalte *internaliserende mekanismer*, som gir kommunene både økonomiske og politiske grunner til å prioritere skolesektoren høyt.

Ett slikt forhold er *lokaldemokratisk press*. Foreldre har sterke preferanser for barnas framtidige muligheter, og lokalpolitikere som velger å nedprioritere oppvekstsektoren, kan ha mindre sjanse for å bli gjenvalgt. Et tydelig eksempel er det store lokaldemokratiske engasjementet som oppstår i saker om skolenedleggelser i kommunene. Mange eldre kommunestyrerepresentanter og kommunestyrerepresentanter uten barn, har dessuten barn og unges oppvekst høyt på agendaen. Paradoksalt nok kan dette lokaldemokratiske presset være til hinder for effektiv ressursbruk og kvalitet i skoletilbudet, rett og slett fordi det gjør det vanskeligere å tilpasse skolestrukturen til færre elever og endret bosettingsmønster. Mekanismene bak dette beskrives godt i rapporten om skolenedleggelser fra Tele-

marksforskning og Nordlandsforskning (Storm et al., 2026).

Et annet forhold er kommunens *attraktivitet for tilflyttere*. Et generøst og godt skoletilbud gjør kommunen attraktiv for barnefamilier, som kan sikre kommunen viktig arbeidskraft og økte skatteinntekter. Ikke minst vil tilflytting kunne gi kommuner en mer balansert demografisk utvikling og dermed bedre grunnlag for å håndtere eldrebølgen. Dette gir kommunene insentiver til å prioritere skole.

I tillegg inneholder inntektssystemet for kommunene en mekanisme som omfordeler skatteinntekter fra skattesterke kommuner til skattesvake kommuner. Det faktiske tapet av skatteinntekter for en hjemkommune som «mister» ferdigutdannet ungdom til en annen kommune, er dermed betydelig mindre enn tapet ville vært uten en slik utjevningsordning.

Det er altså ikke gitt at kommunene vil nedprioritere skole i framtiden. Men selv om slike internaliserende mekanismer kan gjøre seg gjeldende, mener utvalget at det er sannsynlig at kommunene i en presset situasjon vil nedprioritere midler til skolen i framtiden, relativt til det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Dette handler ikke nødvendigvis om bevisst nedprioritering, men kan like gjerne skyldes opplevelse av å være i en tvangssituasjon for å finansiere økte behov innen helse og omsorg.

Det springende punktet er om det er grunn til å tro at skolen vil bli for lavt prioritert i kommunene gitt en situasjon med mindre statlige føringer. Analysen som Kommunekommisjonen har fått gjennomført, konkluderer med at «dette ikke er åpenbart», med henvisning til mekanismene om lokaldemokrati, attraktivitet og inntektssystemet nevnt over (NOU 2026: 1, Vedlegg 1).

Felleskoleutvalget mener denne konklusjonen bygger på et for snevert grunnlag. Mye tyder på at kommunene ikke fullt ut tar hensyn til alle gevinstene av skoleinvesteringer, selv ikke gevinster som kommer til uttrykk gjennom høyere boligpriser og attraktivitet for tilflyttere. I tillegg diskuterer Kommunekommisjonen i liten grad samfunnsgevinster som lavere kriminalitet, bedre helse og lavere framtidige offentlige utgifter.

Når det gjelder spesialiserte velferdstjenester, er dessuten konklusjonen fra analysen for Kommunekommisjonen at kommunene *har* insentiver til å nedprioritere slike tjenester. Individuell tilrettelegging av opplæringen er blant disse tjenestene.

Utvalget mener disse momentene samlet sett gjør det nødvendig med en viss statlig styring av

skoleøkonomien. Uten tydelige føringer er det en risiko for at kommunene investerer for lite i skole i framtiden. Statlig styring kan ifølge retningslinjene begrunnes i nasjonale mål, og utvalget vil hevde at fellesskolen er et slikt relevant nasjonalt mål.

13.1.2 Tre gode grunner til å prioritere ressurser til skolen

Selv om vi skulle se helt bort fra den nevnte risikoen for lokal nedprioritering, kan en statlig ressurs sikring begrunnes selvstendig med skolens funksjon som en bærebjelke i samfunnet. Her vil vi særlig peke på at økt ressursbruk i skolen gir bedre og mer likeverdig opplæring, og store samfunnsøkonomiske gevinster. De økte kravene til skolen vil kreve mer og ikke mindre bruk av ressurser i skolen framover. Disse forholdene utdyper vi nedenfor.

Økt ressursbruk i skolen gir bedre og mer likeverdig opplæring

Det er forsket mye på sammenhengen mellom ressursbruk i skolen og skolens resultater. Den tidlige internasjonale forskningen greide ikke på noen overbevisende måte å isolere effektene av pengebruken fra alle andre forhold som korrelerer med ressurser og som kan påvirke skolens kvalitet. Denne forskningen fant derfor svake sammenhenger mellom ressursbruk og læringsutfall (Hanushek, 1986, 1989, 1996). De siste årene er det derimot ført sterkere forskningsmessige bevis for at økt ressursbruk på skole faktisk gir økt læring (Jackson et al., 2016). Gevinstene kommer til uttrykk gjennom økt utdanningslengde, økte inntekter og mindre forskjeller i livsutfall avhengig av kjønn. Ikke minst viser forskningen at økt ressursbruk i skolen på lengre sikt gir økt sosial mobilitet i samfunnet, fordi det er elever fra familier med lav og middels inntekt som har størst fordel av den økte ressursbruken (Jackson, 2020, s. 203-206; Langørgen & Løkken, 2023).

Utvalget merker seg at forskerne finner forskjeller avhengig av hva ressursene brukes på. En litteraturgjennomgang viser at generelle budsjettøkninger nesten konsekvent gir bedre livsutfall for elevene (Jackson, 2020). Dette gjelder særlig når de frie midlene rettes direkte inn mot selve klasserommet og skolehverdagen, og går til lærere, støttepersonell, undervisningsmateriell og det løpende vedlikeholdet av skolens utstyr. For investeringer i skolens fasiliteter og infrastruktur er resultatene mer blandet. Noen studier finner

positive effekter av nye skolebygg og oppgradering og vedlikehold av eksisterende skolebygg og anlegg, men flere studier finner ingen vesentlige gevinster for elevene senere i livet. Gitt generelle budsjettøkninger uten spesifikke føringer, gir ekstra midler som brukes på flere lærere, mer bemanning og undervisningsmateriell derimot tydelige langsiktige gevinster for elevene, spesielt for de fra lavere sosiale lag og spesielt for gutter (Jackson, 2020; Langørgen & Løkken, 2023).

Disse forskningsresultatene støttes også av ny forskning om virkningene av omleggingen av inntektssystemet for norske kommuner i 1986. Reformen var i hovedsak budsjettneutral nasjonalt, men førte til systematiske forskjeller i finansiering per elev mellom kommuner, betinget av alderssammensetningen blant elevene. Noen kommuner fikk dermed økte ressurser per elev uten egne politiske vedtak. Dette har gitt grunnlag for en kausal analyse av effekter av den økte ressursbruken. Studien finner for det første at ressursøkningen i hovedsak gikk til å ansette flere lærere. For det andre viser resultatene moderate, men positive langsiktige effekter, med en samfunnsøkonomisk avkastning som overstiger kostnadene. Inntektsnytte kom særlig for menn fra familier med lavt utdannede foreldre. For kvinner viser gevinstene seg blant annet gjennom flere års utdanning og bedre familieøkonomi (Duque, 2026).

Forskningslitteraturen på langsiktige effekter av ekstra ressurser til skolene finner altså bedre resultater av generelle midler til skole rettet mot skolehverdagen enn av spesifikke, øremerkede tiltak (Jackson et al., 2016).

Dette tyder på at lokale skolemyndigheter er godt posisjonert for å beslutte effektiv ressursbruk lokalt, enten det er om pengene skal brukes på lærere, på andre forhold i skolen, eller det dreier seg om hvordan ekstra lærerressurser best mulig bør innrettes.

Enkelt sagt tyder forskningen på at mer ressurser til skolen grunnleggende sett gir mer *likeverdig opplæring* på lengre sikt. Med økte ressurser *reduseres* betydningen av elevenes ulike forutsetninger. Mer penger brukt på skole gjør at elevenes sosioøkonomiske bakgrunn får mindre betydning for om de lykkes med skolegangen og videre i livet. Denne mekanismen virker åpenbart begge veier. Dersom skolen nedprioriteres framover, så vil det ha betydelige og forutsigelige negative konsekvenser for skolens evne til å motvirke sosiale forskjeller.

For at fellesskolen skal ha muligheten til å nå ambisjonen om en likeverdig opplæring i framtiden, er det derfor viktig å hegne om ressursene i

skolen. Samfunnets ressursbruk på fellesskolen må stå i stil med forventningene til den, og likeverdig opplæring er en ambisiøs forventning som samfunnet har til skolen.

Prinsippet om likeverdig opplæring vil i tillegg utfordres dersom kvalitetsforskjellene øker på grunn av geografi, og i den grad den enkelte kommunes økonomi og lokale prioriteringer gir ulike vilkår for å drive skole. Denne bekymringen har blitt tematisert ved flere anledninger av utvalgets referansegrupper, og kom tydelig fram i våre regionale dialogmøter høsten 2025.

Økt ressursbruk i skolen gir store samfunnsøkonomiske gevinster

På oppdrag for utvalget har Senter for økonomisk forskning (SØF) gjort en litteraturgjennomgang som dokumenterer hvilke virkninger skole har for individer og samfunn, og tallfestet samfunnsøkonomiske gevinster av ulike forbedringer i skolen. SØFs anslag viser at selv små forbedringer i skolen vil gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster (Falch et al., 2026).

- Dersom fullføringen av videregående opplæring øker med ett prosentpoeng, fra dagens nivå på 82 prosent til 83 prosent, anslår SØF en samlet gevinst i form av økt verdiskaping, redusert kriminalitet og bedre helse på 1,74 mrd. kroner per kohort.
- Dersom andelen elever som ikke oppnår grunnskolepoeng etter 10. klasse reduseres med ett prosentpoeng, fra dagens nivå på åtte prosent til syv prosent, anslår SØF en samlet gevinst på 1,81 mrd. kroner per kohort.
- Dersom andelen elever som mobbes i skolen reduseres med ett prosentpoeng, fra dagens nivå på ti prosent til ni prosent, anslår SØF en samlet gevinst på 900 mill. kroner per kohort.

Felles for de tre nevnte forholdene (økt fullføring, flere med grunnskolepoeng og færre som mobbes) er at forbedringene som er lagt til grunn vil berøre relativt få elever (ca. 600 elever per forhold, gitt en kohortstørrelse på 60 000 elever). SØF har i tillegg gjort beregninger av forbedringer i skolen som vil gjelde alle elever. De samfunnsøkonomiske gevinstene vil da bli vesentlige:

- Dersom de faglige ferdighetene i skolen øker tilsvarende 0,1 karakterpoeng for alle elever, anslår SØF en samlet gevinst på hele 9,26 mrd. kroner per kohort som følge av økt verdiskaping, redusert kriminalitet og bedre helse.²

- Dersom elevenes sosiale og emosjonelle ferdigheter økes tilsvarende 0,1 standardavvik, anslår SØF en samlet gevinst på hele 4,62 mrd. kroner per kohort som følge av økt verdiskaping, redusert kriminalitet bedre helse.

SØF viser til at de her har gitt moderate anslag for hvordan ulike forbedringer i skolen kan komme til uttrykk. Utvalgets vurdering er at slike forbedringer er innen rekkevidde for framtidens fellesskole, gitt at den når opp i kampen om knappe offentlige ressurser.

Internasjonal forskning viser at tiltak rettet mot barn og unge ofte gir svært høy gevinst sett i forhold til kostnaden. I praksis kan mange slike tiltak finansiere seg selv ved at kostnaden mer enn svarer seg over tid gjennom økte skatteinntekter og reduserte sosiale utgifter (Hendren og Sprung-Keyser, 2020). Samlet sett viser forskningen at mer ressurser til skolen kan gi mer utdanning, høyere inntekt i voksenlivet og mindre fattigdom. Utvalget understreker at vi her utelukkende vurderer de økonomiske effektene. Ikke-prissatte effekter for livskvalitet kommer i tillegg, og kan være vesentlige.

Økte krav til skolen krever økte ressurser

Utvalget mener det vil ha store negative konsekvenser for skolen og samfunnet dersom ressurser til skolen nedprioriteres i en tid hvor skolens oppdrag blir stadig mer krevende. Gitt de forventningene storsamfunnet stiller til skolen, er dessuten mulighetene til å redusere kompleksiteten og effektivisere skoledriften begrenset. Økte utfordringer og økte krav til skolen vil kreve økte ressurser i framtiden. Som nevnt mener utvalget at det særlig er samfunnstrendene med press på offentlig sektor og det økende mangfoldet i skolen som gjør ressursbruk til en reell grunn til bekymring.

De langsiktige skadevirkningene for samfunnet av å nedprioritere skolebudsjettene i dag, vil merkes i samtlige sektorer i framtiden. Utvalget sender derfor et tydelig budskap til både nasjonale og lokale myndigheter om at ressursene til skolen må prioriteres i framtiden.

² 0,1 karakterpoeng kan «oversettes» til om lag 0,1 standardavvik, som man igjen regner med at tilsvarer ca. et halvt år med læring. Til sammenlikning var fallet i norske elevers prestasjoner i matematikk, lesing og naturfag i PISA i en femårsperiode på 0,2-0,4 standardavvik (2015–2020), altså mellom to og fire ganger så høyt. I lys av dette kaller SØF forutsetningen om en bedring på 0,1 karakterpoeng/standardavvik «forholdsvis moderat».

Samtidig anerkjenner utvalget at kommunene er i en økonomisk situasjon som vil kreve fleksibilitet for å få mest mulig ut av de samlede ressursene framover. For stor innskrenking av kommunenes handlingsrom vil innebære et effektivitetstap som samfunnet som helhet ikke er tjent med. Et nasjonalt kappløp mellom sektorene om hvem som kan binde opp mest mulig penger i kommunene, vil være ugunstig for samfunnet sett under ett. Kommunekommisjonen peker på at stramme føringer for ressursbruk i kommunene begrenser kommunenes handlingsrom til å gjennomføre nødvendige omstillinger (NOU 2026: 1).

I tillegg innebærer kompleksiteten i skolens samfunnsoppdrag, kombinert med stor variasjon i lokale forhold, at både kommuner, skoler, skoleledere og lærerprofesjonen bør ha betydelig handlingsrom og autonomi. Dette har implikasjoner for hvordan skolen bør styres, ledes og utvikles.

Økt ressursbruk på skolen, fornuftig anvendt, vil gi mer likeverdig opplæring, økt livskvalitet for den enkelte og store økonomiske gevinster for samfunnet. Det vil gi et samfunn med mulighet for sosial mobilitet for den enkelte, og det vil gi bedre balanse i det store samfunnsregnskapet.

Med andre ord er den offentlig finansierte skolen en viktig del av løsningen for utfordringene i samfunnet framover. Et sentralt spørsmål blir derfor hvordan vi kan sørge for tilstrekkelig med midler til at den kan løse sitt viktige samfunnsoppdrag, slik at dagens og morgendagens elever ikke blir tapere i kampen om knappere offentlige ressurser.

Statlig styring kan begrunnes i fellesskolen som nasjonalt mål

En klassisk løsning for å håndtere manglende hensyn til eksterne virkninger i beslutninger om investeringer, er å flytte beslutningene til et høyere nivå. I vårt tilfelle skulle det tilsi at beslutningene om nivået på skoleinvesteringer burde flyttes til staten. Da blir det den samme aktøren som både bærer kostnadene og høster gevinstene av dem, for eksempel i form av høyere skatteinntekter og lavere kriminalitet. På den måten blir det lettere å ta hensyn til de samlede virkningene av investeringene i skole.

Samtidig må vi ta hensyn til Grunnlovens bestemmelse om at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer (§ 49) og forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven (§ 2-2) som innebærer at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Et vik-

tig hensyn er at lokaldemokratiet gir innbyggerne mulighet til å påvirke beslutninger nær dem selv. Nærheten til innbyggerne, god informasjon om lokale forhold og behov og kommunenes selvstendige vurderinger, antas i tillegg å gi bedre beslutninger og bedre løsninger, og det har en demokratisk egenverdi.

Når vi nedenfor likevel foreslår statlige føringer for skoleøkonomien, er det med bakgrunn i at skolen er en bærebjelke i det norske samfunnet, og at den gir store samfunnsøkonomiske gevinster utover den enkelte kommune når den lykkes. Vi mener redegjørelsen i kapittel 2 og 3 om skolens mål og formål, og den nasjonale målsettingen om likeverdig opplæring, viser hvordan det lokale selvstyret må virke innenfor rammene av den nasjonale målsettingen om en offentlig finansierte fellesskole. Utvalget mener altså at slik statlig styring som vi her foreslår, kan begrunnes i fellesskolen som nasjonalt mål.

13.1.3 Spesielt om lærernormen

Gitt drøftingen over, blir et spørsmål *hvordan* forholdene kan legges til rette slik at ressurser til skolen prioriteres i framtiden. En mye omtalt sak i denne forbindelse er normen om lærertetthet, den såkalte *lærernormen*. Lærernormen angir i dag en øvre grense for antall elever per lærer på en skole på hvert hovedtrinn. Siden den største innsatsfaktoren i skolen er lærerårsverkene, kan man se på økt lærertetthet som en måte å øke ressursbruken i skolen på. Lærernormen er med andre ord en mekanisme som legger nokså sterke statlige føringer på kommunenes bruk av midler på skole, selv om normen i utgangspunktet ble finansierte ved ekstra statlige midler og siden innlemmet i kommunerammen. Den politiske begrunnelsen for innføringen var et ønske om bedre grunnleggende og faglige ferdigheter for elevene, bedre inkludering og læringsmiljø i skolene og at flere skulle gjennomføre videregående opplæring (Prop. 1 S (2018–2019)).

Evalueringen av lærernormen

Utvalget har merket seg evalueringen som konkluderer med at lærernormen som bemanningsnorm fungerer etter hensikten. Den har bidratt til at kommunene har økt ressursinnsatsen i skolesektoren og til at skolene har ansatt flere lærere, uten at det umiddelbart synes å gå ut over ressursbruk til andre yrkesgrupper. Normen har gjort det vanskeligere for kommunene å kutte i ressursbruken i skolen (Pedersen, 2022).

Boks 13.1 Lærernormen

Lærernormen er et nasjonalt lovpålagt krav om en minstenorm for hvor mange lærere det skal være til sammen på en skole. Den sier at det i gjennomsnitt skal være maksimalt 15 elever per lærer i ordinær undervisning på 1.–4. trinn og maksimalt 20 elever per lærer i ordinær undervisning på 5.–10. trinn. Lærertettheten beregnes ved å dele antall elevtimer på antall lærertimer på en skole.

Normen sier ikke noe om størrelsen på klassen, og den gjelder kun for offentlige skoler. Skolene er ikke forpliktet til å oppfylle normen på det enkelte trinn eller i den enkelte klasse eller gruppe, men på hvert av hovedtrinnene samlet. Tall fra Utdanningsdirektoratet for skoleåret 2025/26 viser at 93 prosent av skolene oppfyller normen på 1.–4. trinn. Da normen ble innført i 2018 var andelen 60 prosent.

Det første året med helårseffekt ble det bevilget omtrent 1,5 mrd. kroner til lærernormen. Merk at dette kun er *merkostnaden* ved tiltaket, og ikke det samlede beløpet kommunene bruker på lærerårsverk eller skole generelt. Lærernormen binder derfor vesentlig mer ressurser enn 1,5 mrd. kroner.

Til å begynne med ble lærernormen finansiert gjennom et øremerket tilskudd, men i 2020 ble midlene lagt inn i rammetilskuddet til kommunene.

Kilder: Utdanningsdirektoratet; Prop. 85 S (2017–2018).

Evalueringen finner imidlertid ingen vesentlige endringer i trivsel hos elevene eller i elevenes læring, målt som resultater fra nasjonale prøver og karakterer.

Som allerede nevnt, finnes det både internasjonale og nasjonale studier om virkningene av økt ressursbruk i skolen. Disse viser gevinster av generelle budsjettøkninger på ulike utfall senere i livet, som elevenes utdanningslengde og inntekt. Dette er forhold som først lar seg måle på lengre sikt. De langsiktige gevinstene oppstår når de økte ressursene ikke bindes til spesifikke normtall for klassestørrelser eller bemanning, men likevel kanaliseres til undervisningsrelaterte oppgaver, herunder økt lærertetthet (Duque, 2026; Jackson, 2020; Langørgen & Løkken, 2023).

Forskning som tar utgangspunkt i vedtak om spesifikke normtall for klassestørrelser eller bemanning, og som så undersøker virkningen for elevenes karakterer og trivsel på kortere sikt, viser svakere og mer blandede resultater. Det siste gjelder også for evalueringen av lærernormen.

Evalueringen tyder på at de ekstra lærerressursene i hovedsak har blitt benyttet til å følge opp svakt presterende elever, enten 1:1 eller for mindre grupper av elever. Dette mener forskerne kan bidra til å forklare manglete effekter av lærernormen når de bruker gjennomsnittlige utfall på skolenivå som mål. En eventuell framgang for svake enkeltelever har ikke vært stor nok til å flytte på skolens gjennomsnittlige resultater.

Evalueringen tar utgangspunkt i den *planlagte* lærertettheten på skolene, som rektorene rapporterte i september/oktober. Forskerne spør om ulike hendelser og omrokninger som skjer gjennom skoleåret kan ha bidratt til at de ekstra lærertimene ikke nødvendigvis har utgjort en merkbar endring for elever og lærere. Litt spissformulert kan vi si at lærerressursene økte mest på skoler som trengte det minst (Pedersen, 2022, s. 14-16). Det innebærer at selv om de økte lærerressursene gjorde nytte på disse skolene, så kunne de gjort mer nytte på andre skoler som trengte dem mer. Denne manglende treffsikkerheten kommer vi tilbake til nedenfor.

Forskning på lærertetthet og klassestørrelser

Det finnes mange andre studier som undersøker effekter av vedtak om ekstra lærerressurser. En studie som undersøkte effekten av ekstra lærerressurser på over 160 utvalgte ungdomsskoler i årene 2013–2017 fant, i likhet med evalueringen av lærernormen, ingen forbedring i faglige resultater for elevene, verken målt gjennom nasjonale prøver, skriftlig eksamen eller standpunkt-karakterer (Borgen et al., 2019). En gjennomgang av norsk og internasjonal forskning om virkninger av økt lærertetthet generelt finner blant annet (Sandsør, 2019)

- ingen eller kun beskjedne positive effekter av økte lærerressurser på elevenes læringsutbytte i snitt
- større effekter for barn av foreldre med lav sosioøkonomisk bakgrunn eller barn som har svake ferdigheter
- noe større effekt på yngre enn på eldre elever

Forskningen viser at *måten* man utnytter og organiserer de ekstra lærerressursene på, har betydning for elevenes læringsutbytte. Økt lærertetthet alene er med andre ord ikke nok for at elevene skal lære mer. To større norske studier med effekt- og kontrollgrupper viser at økt lærertetthet kan ha god effekt, men at det forutsetter godt samarbeid mellom lærerne og gjennomtenkte avgjørelser knyttet til undervisningspraksis. I studien som undersøkte en tolærerordning, ble positive virkninger særlig oppnådd i tilfeller der ordningen førte til delt ansvar for planlegging, gjennomføring og evaluering av undervisningen (Gourvennec et al., 2022). Forskerne fant også god effekt av å benytte en ekstra lærerressurs til smågruppeundervisning i matematikk på barnetrinnet (Opheim & Solheim, 2025; Solheim & Opheim, 2019). Når skolens lærerressurser rettes mot spesifikk og målrettet faglig støtte, finner forskerne at sårbare elever gjør det bedre på ungdomsskolen og får både utdanningsmessige og økonomiske gevinster senere i livet (Ye et al., 2025).

Økt lærertetthet må ses på som et strukturelt tiltak, som gir økt handlingsrom for å endre og forbedre pedagogisk praksis. Effekten kommer ikke av seg selv, men krever gjennomtenkt bruk ut over organisatorisk differensiering (Opheim & Solheim, 2025). En forklaring som har vært trukket fram for manglende effekter av redusert klassestørrelse, er at det økte handlingsrommet ikke benyttes (Hattie, 2005).

Økt lærertetthet garanterer ikke mer læring, men det *kan* gi mer læring. Økt lærertetthet kan virke dersom ressursene brukes målrettet, for eksempel på intensive tiltak for elever som strever i lesing, smågruppeundervisning i matematikk, eller godt organiserte tolærerordninger (Bonesrønning et al., 2022; Nergård-Nilssen et al., 2026; Solheim et al., 2018; Vembye et al., 2023).

Mindre handlingsrom har blitt brukt for å forklare hvorfor forskere ikke finner noen vesentlige gevinster for elever av vedtak om reduserte klassestørrelser. For det første gjør slike vedtak at skolens ressurser ikke kan brukes like fleksibelt og målrettet, for eksempel til høyere lærertetthet i enkelte klasser, smågruppeundervisning eller oppfølging av enkeltelever. For det andre gjør vedtak om reduserte klassestørrelser ofte at skoler må opprette flere klasser og omfordele ressursene. For det tredje gir reduserte klasser rotasjon av lærere og elever, som igjen gir friksjon og overgangskostnader som går ut over læringsmiljøet (Langørgen & Løkken, 2023; Leuven & Løkken, 2017).

Et tilsynelatende paradoks

Forskningen viser altså at flere lærere, brukt målrettet, kan øke elevenes læring. De manglende effektene av dagens lærernorm må derfor forstås som at lærernormen ikke gjør at de samlede lærerressursene brukes på måter som gir bedre læring eller trivsel. Dette tilsynelatende paradokset, nemlig at lærernormen *ikke virker*, samtidig som økt lærertetthet *virker*, forklares best med den manglende treffsikkerheten til lærernormen. I praksis har normen økt lærertettheten mest på større skoler i folkerike områder med relativt gode resultater der elevene har høyere sosioøkonomisk bakgrunn og det er lav minoritetsandel. Lærernormen bidrar dermed ikke nødvendigvis til økte lærerressurser der behovene er størst (Pedersen, 2022, s. 209). De samme ressursene ville gitt mer effekt på skoler som har større utfordringer. En påstand kan altså være at det er dagens lærernorm slik den er innrettet, som ikke virker. Økt lærertetthet anvendt på en fornuftig måte virker. Begge deler er sant på en gang.

En mer generell ressursheving i skolen, som legger til rette for mer dynamisk bruk av ressursene (herunder lærerårsverkene), har vist seg å være mer treffsikker på lang sikt enn faste normer for bemanning. Dagens lærernorm er nettopp en slik fast norm for bemanning, som binder årsverk til hovedtrinn per skole.

Det er derfor lite trolig at vi vil se store gevinster av dagens lærernorm på lengre sikt, for eksempel i form av redusert frafall, økt utdanningslengde eller økte inntekter. Det er for tidlig å slå dette fast helt sikkert. Men ut fra det vi nå vet, er observerbare langsiktige gevinster av lærernormen for mye å håpe på. Problemet knyttet til at lærernormen framtvinger «feil» allokering av lærerressurser, kommer ikke til å forsvinne etter som tiden går. Dermed kan vi heller ikke utelukke at en alternativ innretting av midlene til dagens lærernorm kunne blitt brukt i skolen på måter som var mer samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Andre virkninger av økt lærertetthet

Forskning har avdekket mulige positive virkninger av økt lærertetthet som ikke direkte gjelder elevenes læringsutbytte. Det dreier seg om bedre muligheter for læreren til å utvikle god klasseledelse med muligheter for mer varierte undervisningsformer, større mulighet for fordypning og bedre betingelser for å drive tilpasset opplæring. Lærerne som ble intervjuet om lærernormen, mener den er spesielt gunstig for elever med lære-

vansker eller vedtak om individuell tilrettelegging, elever med manglende norskferdigheter og elever som strever psykisk og sosialt. Opplevd stress og emosjonelle krav blant lærere har blitt redusert, noe som på sikt vil kunne få positive virkninger for lærernes trivsel og helse, og kan spille over på relasjonen til elevene. Skoleledere har meldt om at sykefraværet har blitt redusert som følge av den økte lærertettheten (Kirkebøen et al., 2017; Peder- sen, 2022).

Ulike syn på lærernormen

Utvalget er kjent med at det er ulike, og dels sterke meninger om lærernormen. Det har kommet forslag om å gjøre endringer i normen fra ulike instanser, som Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og Opplæringslovsutvalget. Flertallet i Kommunekommisjonen foreslår at den blir avvirket. Partene i skolesektoren ønsker å beholde lærernormen, men har ulike meninger om hvilket nivå den bør være på. KS ønsker å beholde lærernormen, men mener at den bør endres til å gjelde på *kommunenivå*. KS mener det vil gi lokale folkevalgte, skolemyndigheter og rektorer større fleksibilitet til å sette inn lærere der det er størst behov for dem. Utdanningsforbundet, Skolelederforbundet, Skolenes landsforbund, Norsk lektorlag og Elevorganisasjonen har samlet seg om at reguleringen av forholdet mellom antall elever og antall lærere bør bestå og gjelde på *skolenivå*. Disse organisasjonene mener at det er nødvendig med et nasjonalt minstekrav som hindrer at elevgruppene blir for store, og som sikrer at lærere og ledere har reelle muligheter til å følge opp elevene på en forsvarlig måte. Organisasjonene mener at normen setter rammer uten å begrense skolens faglige vurderinger utover dette. De mener at hvis normen utvikles, vil det svekke elevenes opplæring og fellesskolens mulighet til å gi et likeverdig tilbud.

Blant de kommunene som har sendt inn høringssvar til kommunekommisjonens forslag om lærernormen, er det delte oppfatninger. En overvekt av de om lag 160 kommunene med høringssvar om lærernormen er *for* å beholde lærernormen som i dag. Omtrent en tredjedel ønsker å endre normen til å gjelde på *kommunenivå*. Et klart mindretall av kommunene med høringssvar vil avvike normen.

Kommuner som ønsker å *beholde* normen, begrunner det blant annet med at lærernormen er et viktig virkemiddel for å sikre kvalitet i tjenestene, gi mer likeverdig opplæring uavhengig av geografi, mer stabil drift og forutsigbare rammer.

Kommuner som taler for å *endre* normen til kommunenivå, viser til at det vil gi større rom for lokale prioriteringer og mer effektiv ressursbruk, samtidig som det fremmer likeverdig opplæring gjennom et nasjonalt minimumsnivå for lærertetthet.

Kommuner som støtter *avvikling* av normen, mener blant annet at det vil gi kommunene et tydeligere ansvar, mulighet til å bruke ressursene mer treffsikkert og gi bedre forutsetninger for å styrke laget rundt eleven.

De til dels sterke og ulike meningene om lærernormen kan være et uttrykk for at normen har stor innvirkning både på skolen og styringen av den. De kan også gjenspeile at lærernormen har betydelig symbolkraft. De ulike partenes respektive ståsteder i lærernormsaken har blitt reflektert i utvalgets referansegrupper.

13.1.4 Utvalgets forslag om prioritering av ressurser til skolen

Utvalget holder fast ved at skolen er kompleks og at den bør utvikles og styres deretter. Dette tilsier at for mange sterke og stramme føringer og for mye øremerking av ressurser i skolen, kan virke uheldig inn på kommunenes behov for handlingsrom.

Men for at elevene ikke skal bli tapere i kampen om knappere offentlige ressurser og en presert kommuneøkonomi, vil utvalget for det første anbefale at staten tar hensyn til forskjellen mellom gjennomsnittskostnader og marginalkostnader per elev, når kommunene og fylkene trekkes som følge av endringer i antallet barn og unge i kommunen/fylket. Forslaget må utredes videre, men utvalget mener en slik endring er nødvendig for å unngå uønskede konsekvenser av trekkene fra kommunerammen som følge av fallende elevtall.

Forslaget innebærer en utredning om hvordan man kan ta hensyn til forskjellen mellom gjennomsnittskostnader og marginalkostnader per elev når trekket som følge av fallende elevtall beregnes. Formålet er å unngå en situasjon hvor kommunene/fylkene må bygge skolekapasiteten ned i en periode, bare for å måtte bygge kapasiteten opp igjen når elevtallet stiger. Endringene skal på denne måten gi et mer stabilt og forutsigbart økonomisk grunnlag for videre utvikling av kvaliteten i grunnskolen og videregående opplæring.

Forslaget er ellers begrunnet i det vi allerede har skrevet om gjennomsnittskostnader og marginalkostnader, risikoen for underinvestering i skole og de selvstendige grunnene til å prioritere ressurser til skolen.

Utvalget foreslår å

- utrede hvordan staten kan kompensere for forskjellen mellom gjennomsnittskostnader og marginalkostnader per elev når kommunene og fylkeskommunene trekkes for fallende elevtall

For det andre vil utvalget anbefale en statlig føring for bruk av ressurser i skolen i framtiden. Dette handler først og fremst om å sikre skolen midler i en tid hvor skoleøkonomien er under press. Dette er nødvendig fordi økte ressurser til skolen virker positivt inn på elevenes læring og utvikling. Det handler om gevinstene vi som samfunn kan høste på lang sikt, som følge av god ressursbruk i skolen i dag.

Utvalget har et 20-årsperspektiv på våre vurderinger. I et slikt langsiktig perspektiv er forskningen tydelig på de gunstige effektene av økt ressursbruk i skolen, spesielt når midlene kanaliseres til klasserommet og skolehverdagen ut fra lokale behov og prioriteringer.

Ikke minst vil prioritering av ressurser til skolen være en forutsetning for å kunne fremme det profesjonsfellesskapet og den profesjonaliseringen av lærerstanden som vi mener er nødvendig for å møte framtidens utfordringer i skolen. En sterk lærerprofesjon og profesjonell skoleledelse er avgjørende for at skolen skal lykkes. Vi minner også om at det meste av skolens ressurser går til å finansiere årsverkene til de viktige lærerne. Når vi taler for å hegne om skolens ressurser, taler vi med andre ord samtidig for å hegne om lærerårsverkene.

Utvalget er omforent i synet på at det er behov for en form for statlig sikring av ressurser til skolen i framtiden. Et samlet utvalg foreslår at det utredes en *ny ressursnorm for grunnskolen*. Ferdig utredet ønsker utvalget at en slik ressursnorm for grunnskolen skal erstatte lærernormen. Et samlet utvalg foreslår at lærernormen beholdes i mellomtiden. Utvalget vil sterkt advare mot å avvikle lærernormen før en ny ressursnorm er utformet og iverksatt, og understreker at overgangen mellom lærernormen og en ny ressursnorm ikke må innebære at ressurser trekkes ut av skolen. Utvalget foreslår i tillegg at dagens deling av normen på hovedtrinnene oppheves.

Utvalgets forslag er med andre ord todelt.

Utvalget foreslår å

- utrede en ny ressursnorm for grunnskolen, med tanke på å erstatte lærernormen i framtiden

- beholde en justert versjon av lærernormen inntil en ny ressursnorm er på plass

Hovedbegrunnelsen for en ny ressursnorm er at den skal gi forutsigbare økonomiske rammer for skoledriften og rom for lokal skolemyndighet og skoleledelse til å vurdere de beste tiltakene for å styrke skolene innen en gitt ressursramme.

Hovedbegrunnelsen for å beholde lærernormen til en ny ressursnorm er på plass, er for det første at en endring som innebærer at ressurser trekkes ut av skolen vil være vanskelig å reversere, og for det andre at det gir større fleksibilitet til å styre lærerressursene dit man mener behovet er størst.

Utrede en ny ressursnorm for grunnskolen

Norge skiller seg ut ved å ha nasjonalt rettslig regulert lærertetthet på skolenivå. I tillegg kommer bestemmelser i lov- og regelverk som i praksis innebærer ulike former for binding av ressurser til skolen. De fleste sammenlignbare land bruker indirekte styringsmekanismer, gjennom blant annet behovsbasert finansiering, regulerte krav til kompetanse og kvalitet, og ulike former for ansvarliggjøring av det lokale nivået fra staten.

Forskningen vi har redegjort for over, viser at god bruk av ressurser i skolen gir både samfunnsøkonomisk avkastning og et viktig bidrag til sosial mobilitet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det utredes en *ny ressursnorm for grunnskolen* som skal sikre tilstrekkelige ressurser til skolen i framtiden. Utvalget mener det er behov for å tilføre og sikre ressurser på alle nivåer i grunnopplæringen, også i videregående skole. Utvalgets forslag om utredning av en ny ressursnorm er imidlertid avgrenset til den obligatoriske delen av grunnopplæringen.

Forslaget innebærer at staten regulerer ressursbruken i kommunene, ikke bemanningsstrukturen på skolene. En ny ressursnorm for grunnskolen skal ses på som sikring av et minimumsnivå, på samme måte som at lærernormen i grunnskolen er ment som en minstenorm i dag. Samtidig kan ikke en ny ressursnorm begrenses til de ekstra midlene som ble innlemmet i kommunerammen som følge av lærernormen. En ny ressursnorm må se skoleøkonomien under ett. Normen må inkludere de faktiske kostnadene for dagens lærerårsverk, inkludert merkostnaden ved lærernormen. I tillegg bør den ta hensyn til kommunenes andre driftskostnader til skole. Målet må være å innføre en ordning som gir kom-

munene en bærekraftig og forutsigbar skoleøkonomi i framtiden.

Ressursnormen innebærer at kommunenes samlede ressursbruk på skole bindes til et minimumsnivå, og betyr en overgang fra en innsatsnorm (lærerårsverk) til en utgiftsnorm (ressursbruk). En framtidig ny ressursnorm vil fortsatt gi rom for å beholde eller øke lærertettheten, hvis det er det kommuner og skoleledere mener er best utnyttelse av ressursene.

Konkret ønsker utvalget at det utredes en ordning der staten fastsetter i lov eller forskrift at kommunens samlede utgifter per elev i grunnskolen skal være på et minimumsnivå, og så korrigeres for lønns- og prisvekst i framtiden. Ressursnormen skal gjelde på kommunenivå, og skal ta hensyn til smådriftsulempen basert på geografi. For å unngå innlåsnings effekter skal den ikke ta hensyn til eksisterende skolestruktur. At kommunene oppfyller normen, kan dokumenteres ved hjelp av data fra KOSTRA for det enkelte år. Det kan settes opp en årlig automatisk kontroll enten hos Statsforvalteren eller Utdanningsdirektoratet. Avvik vil innebære et formelt brudd av regelverket og gi pålegg om retting.

Ressursnormen for grunnskolen kan ses på som en form for binding gjennom å etablere et gulv. Sammenliknet med lærernormen skal ordningen gripe mindre direkte inn i skolen, og la kommunene bestemme hvordan midlene skal brukes. Staten sier *hvor mye*, ikke *hvordan*.

Under slike betingelser kan en ny ressursnorm være mer konsistent med prinsippet om lokalt selvstyre enn lærernormen. Mens lærernormen vrir kommunens skoleøkonomi mot arbeidskraftinnsats, og på en spesifikk måte, vil dette alternativet kunne innebære at kommunene kan prioritere friere mellom ulike innsatsfaktorer i skolen basert på lokale hensyn, for eksempel lærerårsverk, andre yrkesgrupper, spesialpedagogiske tiltak eller kompetanseheving. KOSTRA-tall og elevtall finnes allerede, og ordningen bør være relativt enkel å administrere. Sammenliknet med andre typer kvalitetsindikatorer (for eksempel læringsresultater) vil det være lav måleusikkerhet, og dette gir høy transparens i tallgrunnlaget for ordningen.

Utvalget mener et slikt alternativ vil være økonomisk, juridisk og praktisk mulig, men regelfestingen vil kunne oppfattes som en ny type økonomisk rammebinding og trolig møte en del prinsipiell motstand. Vi foreslår derfor at dette utredes grundigere. Ressursnormen må som nevnt vie seg til skoleøkonomien som helhet. Den må blant annet ses i sammenheng med andre former for

statlige bindinger av kommunenes utgifter til skole, for eksempel reglene om individuelle rettigheter for elever.

Generelt må utredningen av en ny ressursnorm balansere prinsipielle hensyn til statlige føringer for kommunene med nødvendige nasjonale hensyn om å hegne om ressursene i fellesskolen. Dersom man lykkes med utredningen, mener utvalget at den nye ressursnormen skal erstatte dagens lærernorm.

Beholde en justert versjon av lærernormen inntil en ny ressursnorm er på plass

Utvalget vil sterkt advare mot å avvikle lærernormen før en ny ressursnorm er utformet og iverksatt, men et samlet utvalg foreslår å oppheve trinn delingen av dagens lærernorm. Utvalgets flertall mener normen bør endres til skolenivå. Utvalgets medlem Martin Eckhoff Andresen mener normen bør endres til kommunenivå, under gitte betingelser.

Lærernorm på *skolenivå* betyr at normen skal beregnes som et samlet gjennomsnitt for hele skolen, uavhengig av hovedtrinn. Det innebærer samtidig at et rettslig minstekrav opprettholdes som i dag og at midlene beholdes i skolen. Utvalget legger til grunn at eventuelle ressurser til lærerårsverk som frigjøres, beholdes i kommunerammen og prioriteres til skolebudsjettene i kommunene.

Utvalget mener lærernormen vil gi mer fleksibilitet hvis den heves til skolenivå. Dagens krav om lærerårsverk per hovedtrinn korresponderer ikke alltid med det faktiske lærerbehovet og kan gi særlig sterke utslag i små og mellomstore skoler, for eksempel når elevtallet på et hovedtrinn akkurat krysser en grense. En norm på skolenivå jevner ut slike tilfeldige utslag og gir mer stabil bemanningsplanlegging, uansett om elevtallet på ett hovedtrinn endres. Dersom normen settes på skolenivå, vil det også styrke rektors pedagogiske og organisatoriske handlingsrom. Dermed vil det bli større samsvar mellom rektors styringsansvar og mulighetene til å disponere skolens ressurser. Det vil øke muligheten til å forsterke innsatsen midlertidig på trinn med store faglige eller miljømessige utfordringer, og gi bedre tilpasning til lokale variasjoner i kullstørrelse, elevsammensetning og lærertilgang.

En lærernorm på skolenivå støtter opp om skolens attraktivitet som arbeidsplass, noe forskning har pekt på som vesentlig for å rekruttere og beholde lærerne (Munthe & See, 2022). Utvalget merker seg funnene i evalueringen som tyder på at lærere opplever at den økte lærertettheten gir

bedre betingelser for yrkesutøvelsen. Det blir også anført at lærernormen gir mindre sykefravær, og gjør at skolen har flere lærere å spille på ved sykdom slik at man i større grad slipper å sette inn ufaglærte vikarer i de tilfellene (Pedersen, 2022).

Forslaget om å beholde lærernormen, men endre den til å gjelde på skolenivå, må også ses i lys av utvalgets tidligere forslag i utredningen om å styrke lærerprofesjonen. Utvalget foreslår flere tiltak knyttet til lærernes kompetanse som er begrunnet i det faktum at læreren er den viktigste skolerelaterte faktoren for elevenes utvikling og læring. I møte med en mer mangfoldig elevgruppe og komplekse forventninger til skolen, er det avgjørende at disse ressursene beholdes i skolen.

En innvending mot å løfte normen til skolenivå, vil være at man fjerner dagens innebygde prioritering av de laveste trinnene. Det gir en risiko for mindre prioritering av lærerressurser til de yngste elevene og for økte forskjeller mellom skoler, ettersom ulike skoler kan komme til å fordele lærerårsverkene ulikt. Virkningen for elevene vil derfor i stor grad avhenge av kvaliteten på lokale beslutninger. Allerede før normen trådte i kraft var mange skoler organisert slik at barnetrinnet var relativt bedre bemannet. Dette hang antakelig sammen med de tidligere klassedelingsreglene, men kanskje viktigere var skolenes generelle vektlegging av tidlig innsats. Utvalget mener derfor at risikoen for nedprioritering av lærertetthet for barnetrinnet ved endring av normen er relativt liten, og denne risikoen oppveies av gevinster for elevene som den økte fleksibiliteten ved en justering av normen trolig vil gi. Mer fleksibilitet stiller samtidig større krav til skolen som organisasjon. Med utvalgets vekt på profesjonalisering av læreryrket og skolelederne mener flertallet at forholdene legges til rette for gode lokale valg. Sannsynligheten for at skolene nedprioriterer tidlig innsats må anses som relativt lav.

Utvalget anerkjenner samtidig at kommunenes behov for å tilføre ekstra lærerressurser til enkelte områder og skoler, er større enn det dagens lærernorm tillater av lokale tilpasninger. Forskningen om ressursbruk i skolen tyder som nevnt på at en mer dynamisk ressursbruk kan være mer treffsikker på lang sikt enn mer faste normer. Dette taler for å løfte reguleringen av normen til *kommunenivå*.

Heving av normen til kommunenivå ville i tillegg være mer i tråd med prinsippet om lokalt selvstyre og målet om redusert statlig detaljstyring. Skolens kompleksitet kan tale for et stort

handlingsrom og økt fleksibilitet i organiseringen og utøvelsen av samfunnsoppdraget. Dette er som nevnt en viktig grunn til at utvalget foreslår å utrede en *ny ressursnorm for grunnskolen*. Utvalget stiller seg samlet bak at en ny ressursnorm er en bedre løsning enn å endre lærernormen til kommunenivå.

Slik utvalget ser det, er den største utfordringen ved en lærernorm på kommunenivå at den vil utløse behov for langt færre lærerårsverk totalt sett, sammenliknet med en norm på skolenivå.³ Ifølge tidligere beregninger, kan det dreie seg om omtrent 850 færre lærerårsverk på landsbasis (NOU 2026: 1). Dette vil tilsvare omtrent 2–3 færre lærerårsverk i snitt per kommune. Omregnet til midler på statsbudsjettet, dreier det seg om ca. 830 mill. kroner (Kunnskapsdepartementet, 2025e).⁴ Dersom disse midlene forsvinner ut av skolen, er det neppe realistisk å få dem tilbake. Selv dersom midlene beholdes i kommunerammen, noe som ikke er gitt, mener utvalget at det er stor sannsynlighet for at midlene vil omdisponeres til andre formål enn skolen, jf. det vi tidligere har skrevet om endret alderssammensetting i kommunene.

For å hegne om skolens ressurser, ønsker flertallet i utvalget at lærernormen beholdes på skolenivå, men at dagens føringer for lærertettheten per hovedtrinn fjernes.

Utvalgets medlem Martin Eckhoff Andresen foreslår at lærernormen endres til kommunenivå og forutsetter da at måltallet for forholdet mellom antall elever og antall lærere nedjusteres, slik at det samlede kravet fra lærernormen til antall lærere nasjonalt ivaretas som i dag.

Avsluttende bemerkning

Skjerming av ressursbruken i skolen er godt faglig begrunnet. Men det løser ikke det utvalget på ser som hovedproblemet, som handler om de for-

³ Forklaringen er at det er om lag 2 200 skoler i landet som allerede overoppfyller dagens lærernorm (Kunnskapsdepartementet, 2025). Dette er gjerne små skoler med små trinn, hvor lærertettheten nødvendigvis blir relativt høy. Denne overoppfyllingen av normen på noen skoler, vil gjøre det mulig for kommunene å ha lavere lærerdeknning på andre skoler, og fremdeles oppfylle normen på kommunenivå. En lærernorm på kommunenivå utløser dermed behov for færre lærerårsverk samlet sett, sammenliknet med en norm på skolenivå.

⁴ Kr 830 mill. er et anslag fra Kunnskapsdepartementet. Den antatte besparelsen på 850 årsverk er basert på tidligere beregninger av merkostnadene ved innføring av lærernormen. 850 årsverk multiplisert med den anslåtte kostnaden for et lærerårsverk i grunnskolen, gir om lag 830 mill. kroner.

ventede justeringene i kommunerammen som følge av demografiske endringer, i kombinasjon med at kommunenes inntektssystem legger gjennomsnittskostnader til grunn og ikke tar hensyn til marginalkosten ved fallende elevtall. Det forventede trekket på anslagsvis 11 mrd. kroner det neste tiåret følger av inntektssystemet. I tillegg anslås det et trekk på nær fire mrd. kroner til fylkeskommunene, basert på et fallende antall unge i videregående skolealder. Det vil kreve aktive politiske grep å endre på dette. Det er viktig at nasjonale politikere sikrer kommunene og skolene tilstrekkelig ressurser for å løse sitt oppdrag i framtiden. Utvalget foreslår derfor en utredning av hvordan kommunene og fylkene, som kan forvente uttrekk fra rammen som følge av fallende elevtall, kan kompenseres for forskjellen mellom gjennomsnittskostnader og marginalkostnader per elev.

I tillegg til mer midler, mener utvalget at det er nødvendig med statlig styring for å hegne om skoleøkonomien i kommunene. Utvalget stiller seg samlet bak forslaget om at det utredes en ny ressursnorm for grunnskolen. Forutsetningen må være at en ny ressursnorm sikrer midler til kommunenes skolebudsjetter, minst på samme nivå som i dag.

Den videre utredningen av en ny ressursnorm bør behandle detaljene for innretting innenfor rammene for styring av kommunene og økonomiske, administrative og praktiske konsekvenser for forvaltningen generelt og kommunene spesielt.

I påvente av en ny ressursnorm foreslår et samlet utvalg at lærernormen beholdes av hensyn til det forventede presset på skoleøkonomien de neste årene. Utvalget skiller noe lag i spørsmålet om hvorvidt lærernormen bør endres til skolenivå eller kommunenivå.

Drøftingen over har delvis vært utløst av kommunekommisjonens forslag om å utvikle eller endre lærernormen. I kapittel 11 foreslår vi å beholde både bibliotektilskuddet og midler til praktiske læringsarenaer. Nedenfor knytter utvalget kommentarer til to av de andre forslagene som ble fremmet av kommunekommisjonen knyttet til skoleøkonomien.

Skjerm midlene til videreutdanning

Utvalget går imot kommunekommisjonens forslag om innlemming av de øremerkede midlene som går til videreutdanning for ansatte i barnehage, grunnskole og videregående skole. Dette har vært en avtalefestet ordning mellom stat, kom-

mune og den enkelte ansatte i skolen. Utvalget mener ordningen er et helt sentralt virkemiddel for å utvikle den kompetansen som det er behov for i framtidens fellesskole. Utvalget har merket seg Utdanningsdirektoratets høringssvar til kommunekommisjonens første rapport, og støtter direktoratets argumenter for å beholde ordningen som i dag.

Utdanningsdirektoratet peker blant annet på at ordningen er et sentralt støttetiltak for at kommunene skal klare å oppfylle lovpålagte krav. I skolen gjelder dette opplæringslovens krav om faglig utvikling og forskriftenes krav om formalkompetanse for å undervise i visse fag. Ettersom norske kommuner har svært ulike ressursituasjon og økonomi, fungerer den nasjonale ordningen som en garanti for et likeverdig utdanningstilbud over hele landet, slik at kompetanseutvikling prioriteres også i kommuner med stram økonomi.

Uten dette øremerkede tilskuddet, vil staten miste et helt sentralt virkemiddel for å gjennomføre nasjonal utdanningspolitikk. Framtidige endringer i skolens innhold og struktur, som for eksempel endringer i de første skoleårene eller økt vektlegging av praktisk og estetiske fag og arbeidsmåter, vil utløse store behov for kompetanseutvikling blant lærere og andre yrkesgrupper i skolen.

I tillegg er de raske samfunnsendringene som utvalget har vist til, en pådriver for nye kompetansebehov i skolen. Dette inkluderer teknologiutviklingen og kunstig intelligens. Håndtering av et større mangfold av elever i skolen krever økt kunnskap om læringsmiljø og tidlig innsats, andrespråkspedagogikk, og behov for kompetanseheving innen inkludering og spesialpedagogikk (som reguleringsvansker og nevroutviklingsforstyrrelser).

Utvalget minner til slutt om at ordningen nylig ble vesentlig revidert og modernisert for å gi kommunene større lokal handlefrihet og for å inkludere flere yrkesgrupper i laget rundt elevene. Å fjerne øremerkingen nå vil dermed undergrave viktige nasjonale strategier for rekruttering og kompetanseutvikling.

Utvalget mener på denne bakgrunn at ressursene til ordningen for kompetanseutvikling bør skjermes og økes, og ikke innlemmes i kommunerammen. Som nevnt i kapittel 11 foreslår utvalget blant annet en prioritering av videreutdanning i de praktiske og estetiske fagene i årene framover. Deler av midlene må også kunne brukes i forbindelse med det nasjonale programmet for digital læring og danning som utvalget foreslår.

Innlem «Grunnskoletilskuddet» i kommunerammen
I 2022 ble det innført et eget grunnskoletilskudd innenfor inntektssystemet, der kommunene får tilskudd etter antall kommunale grunnskoler i kommunen.

Ordningen ble finansiert ved en omfordeling innenfor inntektssystemet, og var altså ikke friske midler til skolen. Tilskuddet skulle stimulere til opprettholdelse av nærskoler, og legger føringer for hvordan kommunen organiserer seg. Satsen i grunnskoletilskuddet er prisjustert og utgjør ca. 580 000 kroner i 2026. Samlet for kommunene utgjør tilskuddet ca. 1,4 mrd. kroner i 2026.

Midlene er ikke øremerket, men de gir kommunen insentiver til å opprettholde dagens skolestruktur, samtidig som endringer i form av nedleggelser og/eller sammenslåinger kan vise seg å være både nødvendig og ønskelig på sikt. Utvalget støtter kommunekommisjonens anbefaling om å avvikle grunnskoletilskuddet, og å fordele midlene etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

13.2 Skolens samarbeid med foreldrene

13.2.1 Et godt, tillitsfullt og gjensidig samarbeid

Utvalget mener at et godt og tillitsfullt samarbeid mellom hjem og skole er en viktig forutsetning for at fellesskolen skal lykkes med sitt brede mandat i framtiden. Hjemmet og skolen er barn og unges viktigste arenaer for utvikling. Et godt og systematisk samarbeid mellom disse to arenaene er avgjørende for elevenes læring, utvikling, trivsel og danning, og for skolens arbeid med å utvikle et inkluderende fellesskap.

Uansett familietype og sosial bakgrunn viser forskningen at forventninger og oppmuntring fra foreldrene har stor betydning for barnas læring. Forskning viser at det bare er familiens sosioøkonomiske bakgrunn som har større betydning for læringsresultater enn støtte fra foreldre. Utvalget understreker at skolen bør gi foreldre god informasjon om hvor viktig deres forventninger og oppmuntring er for barnas læring og skolegang. Foreldrenes interesse for skole og læring er viktig i seg selv, uavhengig av deres egen skolebakgrunn. Engasjerte foreldre finnes i alle samfunnslag.

En god og tillitsfull dialog mellom hjem og skole er viktig for at samarbeidet skal fungere. Skolen må ha som utgangspunkt at alle foreldre er en ressurs som har nyttig informasjon om eleven

og elevens liv, og må jobbe systematisk for et godt samarbeid. Hvordan foreldrene best mulig kan medvirke skal være tema på foreldremøtene. I samtalene med kontaktlærer er også samarbeidet mellom elev, skolen og foreldre et viktig tema (Opplæringsforskrifta, 2024, § 11-1). Selv om skolens plikt til å ha slike individuelle utviklingssamtaler med foreldrene ikke lenger gjelder etter at eleven har fylt 18 år, understreker utvalget at skole-hjem-samarbeidet også er viktig for de eldste elevene.

Barnas hjemmemiljø er viktig for språkutvikling og senere leseutvikling. Grunnlaget for å bygge gode leseferdigheter legges i hjemmet. Utvalget mener det er avgjørende at foreldrene også får god informasjon om hvor viktig det er for barnas utvikling og læring at de har et godt ordforråd, at de blir lest for og at de får tid til å lese selv hver dag. Utvalget mener det er viktig å spre kunnskap om dette blant foreldre og å sette språkutvikling og lesing på dagsorden i dialogen mellom skolen og hjemmet.

Utdanningsdirektoratet og Læringsmiljøsentret har flere veiledningsressurser om samarbeidet mellom hjem og skole. Utdanningsdirektoratet skriver blant annet:

Mange foreldre er usikre på skolens forventninger til dem, og forventningsavklaring er viktig når dere møter foreldre. Det kan handle om graden av medvirkning foreldrene skal ha, og på hvilke områder og hvordan foreldre skal følge opp elevens faglige og sosiale utvikling. Dere må også være tydelige på hvilke forventninger foreldrene kan ha til dere. Her må foreldrene få komme med sine innspill.

Utdanningsdirektoratet, 2024d

Det er viktig at skolen og hjemmet vet hvilke forventninger de kan ha til hverandre. Gjensidige forventningsavklaringer, der man kommer fram til en felles forståelse og avklarer forventninger til hverandre og til barnet, legger til rette for et styrket samarbeid. Slike forventningsavklaringer kan skje på kommunenivå, på hver skole eller på klassenivå. Mange skoler gjør dette i dag, enten i form av egne foreldrebrosjyrer, på nettsider med informasjon eller på foreldremøter. I boks 13.2 er et eksempel på hvordan Stavanger kommune har formidlet slike forventninger i form av en egen foreldrebrosjyre.

En av de viktigste tilbakemeldingene fra foreldrene som utvalget har snakket med, er at det er behov for en større tydelighet om roller og ansvar og for gode forventningsavklaringer mellom skole

Boks 13.2 Foreldrebrochure: Til foreldre i stavangerskolen

Stavanger kommune har laget en brochure til foreldrene i stavangerskolen. Innholdet i brosjyren er basert kommunens strategi for kvalitet i stavangerskolen, som er utarbeidet blant annet med bidrag fra det kommunale foreldreutvalget. I brosjyren trekkes det fram at godt samarbeid mellom hjem og skole har stor betydning for elevenes trivsel og læring, og at foreldrene er viktige medspillere. Foreldrenes rettigheter er forklart, og det er en egen side om foreldrenes plikter og ansvar:

Hvilke plikter og ansvar har du som forelder?

- Du har hovedansvaret for barnets oppdrags- og utvikling.
- Du har et individuelt ansvar for å bidra til et tolerant og godt fellesskap der alle barn opp-

lever tilhørighet og en likeverdig rett til å delta.

- Du skal støtte skolen i arbeidet med ditt barns læring og utvikling.
- Din holdning til skolen er av stor betydning for elevens engasjement og innsats på skolen.
- Du forventes å delta aktivt i hjem-skole-samarbeidet, og bidra til en åpen og respektfull dialog.
- Du må respektere de skoleansattes arbeidstid.
- Du skal medvirke til å finne gode løsninger for barnet ditt.
- Du oppfordres til å engasjere deg i FAU, SU og som klassekontakt for å styrke samarbeidet mellom hjem og skole og bidra til et godt klassemiljø.

Kilde: Stavanger kommune, 2025

og hjem. Foreldre etterlyser at skolen kommuniserer klart hva den forventer av dem, i tillegg til hva foreldrene kan forvente av skolen. Det kom også fram at det er store variasjoner i hvordan skolene jobber med dette.

Utvalget mener det er behov for å jobbe bedre med gjensidige forventningsavklaringer mellom hjem og skole, og at god dialog og avklaringer om dette er viktig tidlig i skoleløpet. Foreldrene bør få god informasjon om hva som er skolens rolle og oppgaver, og hvor viktig det er at foreldrene bidrar til skolens oppdrag på en god måte. Tydelige rammer vil også kunne bidra til å begrense presset noen lærere og skoleledere opplever i form av et økende antall henvendelser etter arbeidstid. Tydeligere forventningsavklaringer om skolens rolle, oppgaver og ansvar kan også bidra til å begrense urealistiske forventninger om tilpasninger og individuell oppfølging. For å lykkes med et slikt arbeid er det viktig med gode samarbeidsprosesser både mellom skolen og foreldrene, og mellom skolen og elevene. Det gjelder for eksempel når skolen skal utarbeide skoleregler og uttrykke forventninger til foreldrene.

Erfaringer viser at det er særlig viktig at skolen arbeider systematisk for å etablere tillit og ha lav terskel for å ta kontakt med foreldre. Tydelige kontaktlinjer og god tidlig dialog mellom hjem og kontaktlærer kan forebygge misforståelser og styrke samarbeidet. Tilgjengelig og inkluderende

kommunikasjon er en forutsetning for reelt samarbeid. Bruk av tolk og informasjon på flere språk bidrar til at alle foreldre får mulighet til å delta. Samtidig viser erfaringer at det å anerkjenne foreldrenes egne språk og ressurser, styrker både tillit og involvering.

Foreldre bør ikke primært betraktes som mottakere av informasjon, men som aktive samarbeidspartnere med verdifull kompetanse. Skoler som involverer foreldre som ressurspersoner eller veiledere for andre foreldre, har lyktes med å bygge bro mellom hjem og skole, særlig for familier som er nye i det norske skolesystemet.

Også organiseringen av skole-hjem-samarbeidet har stor betydning. Når skolene utvikler foreldremøter fra å være rene informasjonsarenaer til å bli dialogbaserte møteplasser, øker ofte både engasjementet og kvaliteten på relasjonene. Erfaringer viser at møter der også elevene deltar kan styrke den gjensidige forståelsen og gi et bedre grunnlag for felles refleksjon. Slike arenaer gir rom for å drøfte temaer som søvn, skjermbruk, språkbruk og andre forhold som påvirker elevenes hverdag og læringsmiljø.

For å oppnå varig effekt bør slike samarbeidsformer etableres tidlig i skoleløpet og videreføres gjennom både barne- og ungdomsskolen. Skolen må legge til rette for bred deltakelse, og det innebærer også en bevissthet om at foreldre har ulike livssituasjoner.

Det er skolens ansvar å legge til rette for et inkluderende samarbeid med hjemmet. Dette kan innebære å være oppsøkende overfor foreldre som deltar i mindre grad, tilpasse kommunikasjonen til ulike behov og etablere gode relasjoner tidlig. En god start med nye familier legger et viktig grunnlag for videre samarbeid.

Lærerens kompetanse er viktig for å få til et godt foreldresamarbeid. Det følger av rammeplanen for lærerutdanningene at en del av læringsutbyttet skal være å kunne initiere og ivareta et godt samarbeid mellom skole og hjem. Utvalget har fått innspill om at nyutdannede lærere ofte ikke føler seg tilstrekkelig forberedt på hvordan de skal legge til rette for et godt foreldresamarbeid. Dette framgår også av sluttrapporten fra evalueringen av grunnskolelærerutdanningene (Munthe et al., 2024).

I kapittel 12 har utvalget foreslått å innføre en plikt for kommunen til å gi profesjonsfaglig veiledning til alle nyutdannede lærere de to første årene i yrket. Foreldresamarbeid bør være et av temaene som veiledningen skal omfatte.

13.2.2 Utvalgets forslag om samarbeid med foreldrene

Utvalget foreslår å

- oppfordre kommuner og fylkeskommuner til å gi foreldrene god informasjon om betydningen av deres holdninger og forventninger for barnas skolegang
- oppfordre kommunene til å utarbeide gode rutiner for gjensidige forventningsavklaringer mellom skole og hjem
 - For eksempel samarbeide om en «foreldreplakat» om foreldrenes rettigheter, plikter og ansvar
- utarbeide mer veiledningsressurser på nasjonalt nivå, der også FUG bør bidra
- stille krav om at foreldresamarbeid skal være en del av den profesjonsfaglige veiledningen til nyutdannede lærere

13.3 Skolens helsefremmende og forebyggende funksjon

Skolens helsefremmende og forebyggende funksjon i samfunnet følger av opplæringsloven og folkehelseloven. Som tidligere nevnt har skolen ansvar for å sikre at alle elever har et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, inkludering, trivsel og læring. Dersom eleven ikke opplever at skolen er trygg, eller ikke opplever tilhørighet,

utvikling og mestring, kan dette komme til uttrykk på ulike måter som over tid kan føre til helseutfordringer og redusere elevens evne til å nå sitt fulle potensial.

Skolens helsefremmende og forebyggende funksjon har vært mye omtalt. Et eksempel fra årtusenskiftet er den nasjonale *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet*, som kom i form av en stortingsmelding. Den legger vekt på at styrking og videreutvikling av elevenes deltakelse og ansvar i skolemiljøet og i nærmiljøet må stå sentralt i helsefremmende og forebyggende arbeid (St.meld. nr. 17 (1999–2000)). Et annet eksempel er fra Folkehelseinstituttet, som i en ny rapport peker på skolens relevans for barn og unges psykiske helse (Folkehelseinstituttet, 2025).

Forebyggende og helsefremmende arbeid er avgjørende for å møte framtidens demografiske utfordringer, noe også helsepersonellkommissjonen var opptatt av. Ved å satse på folkehelse og tidlig innsats kan man redusere det framtidige behovet for helse- og omsorgstjenester, og dermed avlaste en presset helsesektor (NOU 2023: 4).

WHO har definert fem strategiske innsatsområder på individ-, organisasjons- og samfunnsnivå, som er sentrale for å sette en befolkning i stand til å øke kontroll over eget liv og bedre egen helse (World Health Organization, 1986):

1. Bygge en helsefremmende politikk
2. Skape støttende miljøer for helse og utvikling
3. Styrke lokalsamfunns muligheter for kontroll over egen framtid
4. Reorientere helsetjenesten mot helsefremmende arbeid
5. Utvikle personlige ferdigheter, kunnskap og ressurser som setter folk i stand til å gjøre valg som fremmer helsen.

Generelle innsatser på disse områdene har vist seg å ha god effekt, også for personer med forhøyet risiko for å utvikle ulike former for helseproblemer. Universelle helsefremmende tiltak som flytter risikofordelingen i hele befolkningen i riktig retning, gir størst effekt. Røykeloven er et godt eksempel på et universelt helsefremmende tiltak. Tilsvarende kan sies om 16 års aldersgrense for sosiale medier. Folkehelseinstituttet legger et forebyggingsperspektiv til grunn når de beskriver arbeid for å styrke barn og unges psykiske helse. De viser til at tiltak som retter seg mot alle barn og unge, i barnehage, skole og lokalmiljø, samlet kan ha større effekt enn tiltak som bare er rettet mot grupper med høyest risiko (Folkehelseinstituttet, 2025).

Evalueringen av prosjektet *Universell forebygging av vold og overgrep – Sammen Mot* viser at universelle skole- og barnehagebaserte tiltak når fram til barn og unge med høy risiko, at tiltak rettet mot alle gir størst samlet reduksjon i problemer, og at selektive tiltak alene gir liten befolkningseffekt (Bjerklund & Hvitsand, 2024). Fellesskoleutvalget understreker at skolen ikke er avhengig av spesifikke programmer for å jobbe godt med forebygging. Det kan også gjøres gjennom det daglige og ordinære arbeidet med fag.

13.3.1 Skolen er ikke alene

Utvalgets mandat spør om hva som er skolens oppgave å ta ansvar for når det gjelder hva barn og unge trenger å lære for å kunne leve gode liv i framtidens samfunn. Utvalget understreker at skolen ikke har et helsefremmende og forebyggende ansvar alene. Skolen er del av et lokalsamfunn. I denne sammenhengen er det viktig å se skolens helsefremmende og forebyggende funksjon i et helhetlig oppvekst- og folkehelseperspektiv. Barn og unges psykiske og fysiske helse formes i et samspill mellom individuelle, relasjonelle og strukturelle faktorer på alle arenaer der barn og unge lever sine liv. I nær tilknytning til skolen ligger hjemmene, helsestasjonene, barnehagene og skolefritidsordningen. I tillegg utgjør frivillige organisasjoner en viktig del av barn og unges liv. Sammen må alle disse aktørene samarbeide om å skape trygge og gode lokalsamfunn. Dette er barna våre avhengige av, både her og nå, og for å skape gode liv for seg selv i framtiden.

Hjemmet forebygger og forbereder

Fosterets utvikling påvirkes av faktorer i miljøet allerede i magen til mor, og deretter påvirkes det nyfødte barnet av hjemmeforholdene. Trygg og god tilknytning til foreldre, søsken og andre nære relasjoner i hjemmet, er av stor betydning for et barns utvikling. Trygge relasjoner og emosjonell respons fra omsorgspersoner danner malen for framtidig sosial fungering og mental helse. At hjemmet lærer å bidra til sunn og god utvikling, for eksempel gjennom kommunens helsestasjonsprogram, kan påvirke barnets helse positivt og forebygge senere problemer (Helsedirektoratet, 2021, 2023a). Utvalget viser til forslagene om foreldresamarbeid.

Barnehagen forebygger og forbereder

Ved ett års alder begynner de aller fleste barn i barnehage. I 2025 gikk 94,5 prosent av barn i alder

1 til 5 år i barnehagen. I aldersgruppen 3 til 5 år deltar 97 prosent av barna (tall fra de siste fem årene) (Utdanningsdirektoratet, 2026f). Barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller (Barnehageloven, 2005, § 2). Fysisk aktivitet, lek og varierte bevegelseserfaringer i tidlig barndom har betydning for motorisk utvikling, fysisk helse og senere aktivitetsvaner (Folkehelseinstituttet, 2025).

Barnehagens daglige tilrettelegging for lek, bevegelse og samspill bidrar til barnas sosiale utvikling, evne til å regulere følelser og at de får oppleve å høre til i et fellesskap. Disse faktorene har dokumentert forebyggende effekt, særlig for barn i sårbare livssituasjoner (se f.eks. Drugli, 2013; Størksen, 2018).

Skolefritidsordningen forebygger og forbereder

Skolefritidsordningen (SFO) har fått en stadig større betydning i barns liv, og innføringen av 12 timer gratis kjernetid for 1.–3. trinn har økt deltakelsen.

Forskning viser at skolefritidsordningen har et betydelig, men delvis uforløst potensial for å fremme både fysisk helse og sosial tilhørighet. SFO er en av arenaene hvor barn i småskolealder har størst mulighet til å leke, bevege seg og få utfolde seg sosialt i trygge rammer. SFO-tilbud med tilstrekkelig bemanning, kompetente voksne og gode fysiske rammer bidrar til høyere aktivitetsnivå, styrkede sosiale relasjoner og bedre opplevelse av tilhørighet, særlig for barn som strever faglig eller sosialt i skolen. SFOs betydning som overgangsarena mellom barnehage og skole løftes særlig fram. Trygge rammer, forutsigbarhet og muligheter til å utvikle vennskap i SFO, kan bidra til å redusere stress og utenforskap tidlig i skoleløpet. Evalueringen av rammeplanen for SFO understreker at barn som opplever tilhørighet og mestring i SFO, i større grad deltar i sosiale fellesskap også i skolen (Caspersen et al., 2024).

SFO kan dermed bidra til å styrke barns tilknytning til skolefellesskapet og være med på å forebygge utfordringer knyttet til fravær, atferd eller sosial tilbaketrekning. Utdanningsdirektoratets oppdaterte kunnskapsgrunnlag understreker at SFO, særlig etter utvidelsen av gratis tilbud til 1.–3. trinn, bør ses på som en integrert del av kommunens samlede folkehelse- og oppvekstarbeid (Utdanningsdirektoratet, 2026j). Utvalget viser til forslagene i kapittel 11, om kvalitetsutvikling i SFO og en mer helhetlig skoledag for de yngste elevene.

Frivillige organisasjoner forebygger og forbereder

Frivillige organisasjoner og lag utgjør en viktig, men ofte undervurdert, del av det helsefremmende og forebyggende arbeidet for barn og unge. Ved siden av skolen, hjemmet, barnehagen og SFO, er frivilligheten en sentral hverdagsarena der barn og unge kan oppleve sosial tilhørighet, mestring, fysisk eller skapende aktivitet, mening og kontakt med trygge voksne utenfor familien. Norsk og internasjonal forskning viser at det å delta i organiserte fritidsaktiviteter er forbundet med bedre psykisk helse, høyere livskvalitet, sterkere sosial tilhørighet, og lavere risiko for ensomhet og marginalisering (Bakken, 2022; Folkehelseinstituttet, 2025; Fredricks & Eccles, 2006).

Frivillige arenaer kjennetegnes ofte av lav terskel for deltakelse, sterk vektlegging av fellesskap og større rom for lek, engasjement og indre motivasjon enn mer formelle institusjoner. Dette gjør frivilligheten særlig viktig som et supplement til barnehage og skole, ikke minst for barn og unge som strever med skolemestring eller opplever skolen som lite inkluderende. I et forebyggende perspektiv kan frivilligheten dermed bidra til å styrke beskyttende faktorer tidlig i livsløpet, i tråd med et universelt og befolkningsrettet helsefremmende arbeid.

Samtidig er deltakelse i frivillige aktiviteter sosialt skjevt fordelt. Økonomiske kostnader, transportutfordringer, foreldres tidsressurser og kjennskap til tilbudene fungerer som barrierer for mange familier. Barn og unge fra husholdninger med lav inntekt eller svake sosiale nettverk deltar i mindre grad i organiserte fritidsaktiviteter, til tross for at denne gruppen ofte har størst potensial for helsegevinst (Arnesen & Hansen, 2024). Uten målrettede inkluderende tiltak kan frivilligheten dermed bidra til å reproducere snarere enn utjevne sosial ulikhet. Utvalget viser til omtale av samarbeidet mellom skolen og andre aktører i neste delkapittel.

Et kunnskapsbasert helsefremmende arbeid for barn og unge forutsetter derfor at frivilligheten ses som en integrert del av et samlet oppvekst- og folkehelsesystem i kommunene. Kommunal tilrettelegging, økonomiske støtteordninger, samarbeid med barnehage, skole og SFO, og systematisk arbeid med tilgjengelighet og inkludering, er avgjørende for å sikre at flere barn og unge får reell tilgang til frivillige fellesskap og de helsefremmende ressursene disse representerer.

13.3.2 Skolen har et selvstendig ansvar

Skolen står altså ikke alene i det helsefremmende og forebyggende arbeidet med barn og unge. Det er mange aktører og institusjoner som samlet bidrar til barn og unges oppvekst. Skolen står imidlertid i en særstilling, som en arena hvor alle barn og unge møtes. Dersom forebyggingsperspektivet løftes fram og prioriteres hos samtlige aktører, og skolen lykkes i sitt dannelses- og utdanningsoppdrag, kan det beskytte mot en rekke negative konsekvenser.

Skolen må motvirke marginalisering og utenforskap

Et godt skolemiljø og fullført skolegang er blant de sterkeste beskyttelsesfaktorene vi har mot rusmisbruk, kriminalitet, vold og radikaliserings. Barn og unge som begår kriminalitet, og særlig de som gjentatte ganger begår kriminalitet, har ofte sammensatte utfordringer og vokser ofte opp i familier med betydelige levekårsproblemer, omsorgssvikt og vold i hjemmet. Både politiet og forskning på kriminalitetsforebygging peker på at skolefravær, lav skolemestring og frafall kan være risikofaktorer for senere utenforskap og kriminalitet. Tilknytning til skolen og gjennomført utdanning er sentrale beskyttelsesfaktorer (Langøien et al., 2020). Forskning viser at skolemestring reduserer risikoen for normbrytende atferd og kriminalitet (Farrington et al., 2016). Undersøkelser viser at elever som opplever tilhørighet og trivsel i skolen, i mindre grad rapporterer problematferd og rusbruk (Bakken, 2022).

I senere barneår og i ungdomstiden blir skolens forebyggende rolle særlig tydelig. Forskning viser at svak tilknytning til skole, lav trivsel, gjentatt fravær og manglende opplevelse av mestring er forbundet med økt risiko for rusmiddelbruk, normbrytende atferd og vold. Skolen fungerer dermed både som en læringsarena, og som en sentral sosial institusjon som kan motvirke marginalisering og radikaliserings ved å gi barn og unge stabile strukturer, forutsigbarhet og demokratiske erfaringer.

Skolens forebyggende funksjon ligger i stor grad i dens evne til å gi stabile og inkluderende fellesskap over tid. Tydelige rammer, forutsigbare forventninger fra voksne og stabile relasjoner bidrar til normutvikling og sosial regulering. Forebygging av kriminalitet og rus lykkes i mindre grad gjennom sene, individrettede tiltak, og i større grad gjennom tidlig og vedvarende styrking av tilknytning til skole og andre samfunnsinstitusjoner (se f.eks. Anderson, 2014; Machin et

Boks 13.3 Lærdommer fra Agder politidistrikt om barn som begår gjentatt alvorlig kriminalitet

Agder politidistrikt har gjennomført en analyse av hva som kjennetegner barn i Agder som begår gjentatt alvorlig kriminalitet. Rapporten viser at en høy andel av disse barna hadde store utfordringer på skolen, og falt helt eller delvis ut av skolen. Ungdomsskoleårene framstår som kritiske, hvor utfordringene eskalerte betydelig. Mange av barna hadde kjente utfordringer med psykisk helse, inkludert ADHD og traumediagnoser.

Rapporten viser at barna har med seg komplekse sårbarhetsfaktorer, og at skoleutfordringene ikke er de eneste utfordringene for disse barna. Barna har ofte en oppvekst preget av uro og utrygghet, med tiltak fra barnevernet eller opphold på barneverninstitusjon. Barna sier selv at de gjerne skulle ha lyktes i skolen, men opplevde at de mislyktes. Flere av barna var selv registrert som fornærmet i en voldshendelse minst én gang, enten i nære relasjoner eller av jevnaldrende.

Rapporten understreker behovet for en tidlig tverretattlig og helhetlig innsats der skolen, PP-tjenesten, barnevernet og helse-tjenesten koordinerer sitt arbeid tettere for å fange opp de mest sårbare barna før utfordringene får utvikle seg til alvorlig kriminalitet.

Kilde: Agder politidistrikt, 2026

Skolen har plikt til å samarbeide

Kommunene har et lovpålagt ansvar for forebyggende arbeid rettet mot barn og unge. Alle sentrale velferdstjenester har plikt til å samarbeide med hverandre om oppfølgingen av barn og unge, både på systemnivå og i oppfølgingen av enkeltindivider (endringslov til velferdstjenestelovgivningen, 2021). Dette gjelder også for skolen, SFO og PP-tjenesten (Opplæringslova, 2024, § 24-1).

Over tid har det vært bekymring for at mange barn og unge med behov for sammensatte velferdstjenester, ikke får et tilstrekkelig helhetlig tjenestetilbud. Mange offentlige utredninger har vist at de ulike tjenestene ofte ikke samarbeider godt nok, og at sårbare barn og unge ikke får den gode og helhetlige oppfølgingen de trenger. Dette var bakgrunnen for styrkingen og harmoniseringen av samarbeidspliktene i velferdstjenestelovene som ble vedtatt i 2021 (Prop. 100 L (2020–2021)). En evaluering av regelverket viser at det fortsatt er utfordringer i dette arbeidet, og at ressurser og mangel på kapasitet er de vanligste hindringene for å få til et godt samarbeid (Tøssebro et al., 2025).

Utvalget mener det er behov for å styrke det tverretattlige samarbeidet om oppfølging av sårbare barn og unge. Både forskning og erfaringsbasert kunnskap viser at dette ikke fungerer godt nok i dag. Skolen, helsetjenesten, barnevern, politiet og andre aktører i barn og unges liv må handle tidlig og samordnet for å forebygge utenforskap og kriminalitet, og gi støtte til de mest utsatte barn og unge. Utvalget understreker at det vil gi store gevinster både for den enkelte og for samfunnet dersom velferdstjenestene i større grad klarer å samarbeide om å gi en god og helhetlig oppfølging av barn og unge som trenger det. Dette vil forebygge kriminalitet, utenforskap og helseutfordringer.

Skolen må legge til rette for mangfold

Et skolemiljø som anerkjenner ulikhet og ser på mangfold som en ressurs og en berikelse, reduserer fordommer, diskriminering og rasisme. Positiv og likeverdig kontakt mellom elever med ulike bakgrunn, kombinert med tydelige normer for inkludering og respekt, øker gjensidig forståelse og reduserer stereotypier (se f.eks. Allport, 1954; Dovidio et al., 2003). Elever som opplever anerkjennelse av egen identitet og tilhørighet i skolefellesskapet, har lavere risiko for ekskludering, for å bli utsatt for mobbing og for marginalisering. De har også bedre psykisk helse og skoletrivsel (Bakken, 2022; OECD, 2019c).

al., 2011). Fullført videregående opplæring har særlig stor betydning i et livsløpsperspektiv, både gjennom tilgang til arbeid og gjennom styrking av sosiale relasjoner, identitet og samfunnstilknytning (NOU 2019: 3; OECD, 2019c).

En skole som lykkes med å styrke elevenes sosiale og emosjonelle utvikling og som skaper glede over å være sammen med andre, beskytter mot ensomhet, isolasjon og skolefravær. Opplevelse av tilhørighet og sosial inkludering i skolen henger tett sammen med elevenes psykiske helse, og med deres trivsel og deltakelse i skolehverdagen (Bakken, 2024; Folkehelseinstituttet, 2025).

Diskriminering og opplevelser av ikke å høre til, kan ha langsiktige konsekvenser for både læring, helse og for å delta i samfunnet.

Skolen må fremme bevegelse og fysisk aktiv læring

Forskningen viser at tiltak som integrering av fysisk aktivitet i skoledagen, aktive pauser og variert bruk av uteområder, bidrar til bedre fysisk helse, økt konsentrasjon, bedre læringsmiljø og redusert uro. På denne måten er fysisk aktivitet i skolen et tydelig helsefremmende og forebyggende virkemiddel, snarere enn et tillegg til skolens kjerneoppdrag.

Sosiale fellesskap i skolen har også betydning for fysisk helse, blant annet ved sammenhenger mellom trivsel, aktivitetsnivå og deltagelse i organiserte og uorganiserte aktiviteter (Folkehelseinstituttet, 2025). Fysisk inaktivitet, psykiske plager og spiseforstyrrelser kan reduseres gjennom mer bevegelse i skolehverdagen, og gi økt robusthet og livsmestring.

Mange barn og unge oppfyller ikke anbefalingene for daglig fysisk aktivitet, og fysisk inaktivitet henger sammen med lavere trivsel, mer stress og svakere opplevelse av mestring i skolehverdagen (Bakken, 2024). Folkehelseinstituttet peker på at skolen, gjennom sin struktur og sitt omfang, har unike muligheter til å bidra til daglig bevegelse og dermed til bedre fysisk helse for hele elevgruppen, uavhengig av sosial bakgrunn (Folkehelseinstituttet, 2025).

Skolen må legge gode rammer for skolemåltider

Fordi tiltak i skolen når alle barn og unge over tid uavhengig av sosial bakgrunn, er skolen en sentral arena for helsefremmende arbeid knyttet til mat og ernæring. Regelmessige måltider og tilgang til næringsrik mat i skolehverdagen kan ha positiv betydning for elevenes konsentrasjon, læring, trivsel og psykiske helse (Helsedirektoratet, 2023c).

Mat- og helsetiltak i skolen har også betydning for forebygging av spiseforstyrrelser. Forskning tyder på at regelmessige måltider i trygge og støttende sosiale rammer, samt fravær av stigma og moraliserende holdninger til mat og kropp, kan være beskyttende faktorer mot utvikling av forstyrret spiseatferd og spiseforstyrrelser (Helsedirektoratet, 2017; López-Gil et al., 2024). Når matpakker og måltider integreres som en naturlig del av skolehverdagen, kan dette støtte et mer avslappet forhold til mat og fungere forebyggende. Vekt-

legging av kosthold, mat og helse i skolen kan dermed ses på som kunnskapsbasert og kostnads-effektivt, samtidig som det fremmer læring, psykisk helse og sosial inkludering. Lokale tiltak på dette området bør inngå som en integrert del av skolens helsefremmende og forebyggende arbeid. Utvalget foreslår å øke timetallet i mat og helse i grunnskolen, jf. kapittel 11.

13.3.3 Skolen er en av flere helsefremmende og forebyggende fellesskapsarenaer

Hjemmet, offentlige oppvekstarenaer, lokalsamfunnet og frivilligheten har i sum sentrale roller i det helsefremmende og forebyggende arbeidet. Skolen er riktignok den mest omfattende og systematiserte av de offentlige arenaene, fordi de fleste barn og unge tilbringer 13 år av sitt liv i skolen. Men vi må huske at skolen er del av et større system. Flere ulike fellesskapsarenaer gir barn og unge opplevelser og erfaring gjennom hele oppveksten. Rusproblemer, kriminalitet og utenforskap utvikles ofte over tid og kan spores tilbake til vedvarende utfordringer knyttet til tilhørighet, mestring og deltakelse (Holte, 2012, 2018).

Dersom alle arenaene hvor barn og unge lever sine liv lykkes med å gi dem trygghet, tilhørighet og mestring, vil de i sum representere en betydelig kraft for å fremme psykisk helse, fysisk helse, sosial tilhørighet og forebygge utenforskap. Som samfunn er vi avhengig av at alle institusjonene og aktørene som møter barn og unge i hverdagen, bidrar.

Utvalget mener at det er behov for en sterkere kobling mellom forskning og praksisfelt knyttet til tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid om oppfølgingen av barn og unge. Dette kan legge til rette for at tiltak og samarbeidsmodeller mellom tjenester og ulike aktører prøves ut og evalueres. Det er også behov for utvidede følgestudier av barn og unge generelt, i tillegg til nærmere effekt- og følgestudier av tiltak for utsatte barn og unge spesielt. Kunnskap frambragt av slike langtidsstudier vil kunne gjøre tjenestetilbud for barn og unge bedre. Utvalget er kjent med at flere departementer har gått sammen for å finansiere en egen ordning i Forskningsrådet som skal fremme nettopp forskning på denne tematikken. Ordningen ses i sammenheng med samfunnsoppdraget om inkludering av barn og unge, som er en stor tverrfaglig og tverretattlig satsing med mål om å redusere utenforskap blant barn og unge innen 2035.

13.3.4 Utvalgets anbefalinger og forslag om skolens forebyggende funksjon

Flere av utvalgets øvrige forslag i denne utredningen vil også fremme skolens forebyggende funksjon i samfunnet, til barn og unges beste. For eksempel vil det å prioritere økonomiske ressurser til skolen være en viktig forutsetning for det større forebyggende arbeidet. Tiltakene for å støtte elevenes sosiale og emosjonelle utvikling, økt fysisk aktivitet og bedre overgang mellom barnehage og skole som del av en mer helhetlig skoledag, vil også bidra positivt. Utvalget har foreslått å prioritere de praktiske og estetiske fagene, hvor mat og helse inngår, og vi vil fremme et inkluderende skolemiljø. Samlet sett vil dette framover gi kraft til skolens helsebringende og forebyggende funksjon i samfunnet.

Utvalget mener samtidig at det kan være store kostnadsbesparelser både for den enkelte og for samfunnet om kommunene lykkes i sitt helsefremmende og forebyggende arbeid. Skolen har en nøkkelposisjon, men skolen er ikke alene. Kommunen har et særskilt ansvar for å legge til rette, koordinere og prioritere innsatser. Med bakgrunn i utvalgets beskrivelse over, vil utvalget komme med noen tydelige anbefalinger til hvordan kommuner og fylkeskommuner bør jobbe for å styrke skolens helsefremmende og forebyggende funksjon i samfunnet.

Legg vekt på skolehelsetjenestens helsefremmende og forebyggende arbeid

Skolehelsetjenesten skal drive helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid, bidra til å fremme elevenes fysiske og psykiske helse og forebygge sykdom og skade (Forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten, 2018, § 6). Utvalget understreker betydningen av at skolehelsetjenesten jobber *systemrettet* for å utnytte sitt helsefremmende og forebyggende potensial. Utvalget har merket seg at det systemrettede arbeidet framheves i nasjonal retningslinje om skolehelsetjenesten, og vil oppfordre kommunene til å legge vekt på dette arbeidet. Her er det en parallell til PP-tjenestens systemrettede mandat, som ble tydeliggjort i ny opplæringslov. En sentral intensjon var å redusere behovet for individuell tilrettelagt opplæring ved at utfordringer håndteres på systemnivå, heller enn at innsatsen hovedsakelig rettes inn mot enkeltelever.

Prioriter tiltak som når alle, og som kan tilpasses og målrettes ved behov (proporsjonal universalisme)

Ser en på Norges helsebudsjett alene, bruker staten bare 3 prosent på forebyggende helsearbeid (Lindstrøm & Utne, 2023). Skal forebyggende arbeid lykkes, må dette arbeidet i større grad anerkjennes og prioriteres, også økonomisk. Som nevnt vil utvalget prioritere ressurser til skolen og hegne om skoleøkonomien framover. Men det trengs kunnskap og forståelse i alle ledd og en anerkjennelse av helsefremmende og forebyggende arbeid i alle sektorer. Utvalget mener det som kan betegnes som *proporsjonal universalisme*, altså tiltak som er dokumentert virksomme, har lav terskel og god bærekraft, og som når alle, men som kan tilpasses og målrettes ved behov, må være en rettesnor for hvilke tiltak som prioriteres i framtiden.

Bruk gode samhandlingsmodeller

Tidlig innsats og helhetlig oppfølging er avgjørende for et forpliktende og systematisk samarbeid mellom hjem, barnehage, skole, frivillighet, helse- og omsorgstjenester, barnevern og politi. Slike samarbeid er nå tydelig forankret i regelverket til de ulike tjenestene. Det er også utarbeidet veiledere og etablerte strukturer på nasjonalt og kommunalt nivå. Men arbeidet er utfordrende. Når risikoen for utenforskap øker, bør alle berørte parter samhandle og tidlig tenke tverretattlig. Alt for ofte settes tiltak inn etter hverandre i rekke, ikke tverrfaglig og samordnet. Det gjør at en ikke lykkes, eller at det i noen tilfeller er for sent.

Tidlig innsats forutsetter klare rutiner, lav terskel for samhandling og tid til relasjonsarbeid på tvers av tjenester. Da er det nyttig å se til samhandlingsmodeller som allerede har vist seg virksomme, og sørge for å ta dem i bruk.

Ett eksempel er *Bedre tverrfaglig innsats (BTI)*. Dette er en samhandlingsmodell som mange kommuner bruker i samarbeid på systemnivå. Hensikten med BTI-modellen er å sikre helhetlig og koordinert innsats uten at det blir brudd i oppfølgingen, og sørge for å prioritere helsefremmende innsatser.

Et annet eksempel er *SLT-modellen*, som står for samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak. Modellen har til hensikt å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser mellom kommunale aktører og politi, næringsliv og frivillige organisasjoner, for å fremme gode og trygge oppvekstvilkår.

Hev kompetansen om informasjonsdeling og samtykke

Det er behov for klare rammer og økt kompetanse knyttet til informasjonsdeling og samtykke, slik at ansatte trygt kan samarbeide på tvers, innenfor gjeldende lovverk om taushetsplikt og personvern. Reglene om taushetsplikt, opplysningsplikt og adgang til å formidle opplysninger setter skranke for når opplysninger kan formidles og deles. Dette gjelder både ved samarbeid på tvers av tjenestoområder eller nivåer i egen sektor, og ved samarbeid på tvers av sektorene. Samtidig er det et handlingsrom innenfor regelverket som ansatte i de ulike tjenestene bør kjenne til og ha en felles forståelse av, for at den samordnede innsatsen skal lykkes.

Ansatte i skolen har plikt til å være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet, og en opplysningsplikt til barneverntjenesten. De har også en oppmerksomhetsplikt og opplysningsplikt til sosialtjenesten (Opplæringslova, 2024, §§ 24-2 og 24-3).

Politiregisterloven sier at taushetsplikten ikke er til hinder for at politiet utleverer opplysninger til andre offentlige organer og institusjoner som inngår i et kriminalitetsforebyggende samarbeid, når det er nødvendig for å forebygge kriminalitet. Disse kriminalitetsforebyggende samarbeidene er helt sentrale for å lykkes. Politiinstruksen § 15-1 poengterer at politiet skal søke samarbeid med sosial- og skolemyndighetene.

Legg vekt på et godt samarbeid med politiet

Relasjonskompetanse, trygge oppvekstmiljøer og trygge relasjoner mellom barn og voksne og mellom barn og barn, virker forebyggende. Barn trenger trygge voksne som kan snakke med dem i hverdagslivet, og før en situasjon utvikler seg og tilspisses. Lærere og andre ansatte i skolen er i en særstilling for å oppdage elever som strever, enten det handler om helseutfordringer, utfordrende hjemmeforhold eller risiko for ungdomskriminalitet. Forebygging og bekjempelse av kriminalitet ligger til politiets kjerneoppdrag, ikke til skolens. Men skolen møter barna daglig og oppdager problemer tidligere enn politiet. Dette understreker viktigheten av et godt tverretattlig samarbeid mellom politi og skole.

Skolen har etter regelverket en rekke plikter til å følge opp elevenes opplæring og trivsel. Kontaktlærer, sosiallærer eller andre i skolen kan være avgjørende for å fange opp økende tegn til risiko for ungdomskriminalitet. Det er også utarbeidet et

tiltakskort for skolens handling og samarbeid når de er bekymret for et barn eller en ungdom, som gir råd om hvordan skolen bør gå fram i slike situasjoner, hvilke andre etater skolen bør kontakte og om informasjonsdeling (Utdanningsdirektoratet, 2025j).

Kommunenes ansvar for forebyggende arbeid omfatter også kriminalitetsforebygging. Rapporter viser likevel at denne delen av ansvaret framstår som uklar og krevende å få tak på for kommunene, og at det mangler en omforent forståelse av roller og ansvar i det forebyggende arbeidet på kommunalt nivå (Riksrevisjonen, 2025a). Utvalget er kjent med etatssamarbeidet for utsatte barn og unge, som har fått i oppdrag å utrede roller og ansvar i det forebyggende arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet (Kunnskapsdepartementet, 2026d).

Hold spesielt øye med overgangene

Utenforskap kan beskrives som et kumulativt fenomen, der risiko ofte bygges opp ved gjentatte erfaringer med nederlag, brudd i relasjoner og manglende deltakelse. Overganger fra barnehage til skole og fra barneskolen til ungdomstrinn er særlig sårbare faser. Dersom barn og unge mister fotfeste i disse overgangene, øker risikoen for både skolefravall, psykisk uhelse og kontakt med rus- og kriminalitetsproblematikk senere.

Barn og unge trenger støtte mellom overgangene, rask gjenoppretting av relasjoner etter skifter, og en helhetlig og sammenhengende pedagogikk mellom nivåene. God overføring av informasjon om barna og elevene i overgangene er også viktig for progresjon i læring.

I et livsløpsperspektiv innebærer dette at barnehage, SFO og skole ikke kan forstås som separate forebyggingsarenaer, men som deler av et samlet system. Sammen kan de bidra til å oppdage sårbarhet tidlig, tilby sammenhengende støtte og sikre at barn og unge opplever kontinuitet i relasjoner, forventninger og læring.

Utvalget foreslår å

- styrke det tverrsektorielle samarbeidet om forebygging og oppfølging av utsatte barn og unge som er i risiko for utenforskap og kriminalitet
- støtte arbeidet med samfunnsoppdraget «Ingen barn og unge utanfor» og videreføre satsingen på forskning på temaet gjennom Forskningsrådet

Utvalget støtter i tillegg de tverrsektorielle initiativene og forslagene som ble fremmet av en rekke

Boks 13.4 Målrettet individuelt overgangsarbeid (MIO)

MIO er et tiltak hvor videregående skoler og grunnskoler samarbeider om å gi individuell veiledning til elever i grunnskolen som vurderes å være i risiko for å ikke gjennomføre ordinær videregående opplæring.

Intensjonen med MIO er å etablere et tettere samarbeid rundt eleven for å bidra til å forebygge frafall. Ungdomsskoleelever som deltar i MIO kan få målrettet og individualisert veiledning hvis skolen vurderer at eleven kan ha utfordringer med å gjennomføre ordinær videregående opplæring.

Gjennom veiledningen skal eleven få den informasjonen som kreves før innsøking i videregående opplæring på våren i tiende klasse. Dette kan også innebære å få prøve ut eller hospitere i relevant arbeidspraksis, fag- eller yrkesretninger basert på en kartlegging av elevens interesser.

Kilde: Nordland Fylkeskommune

departementer i stortingsmeldingen om sosial utjevning og like muligheter i oppveksten. Det gjelder spesielt de forslagene som vil være med å bedre betingelsene for skolens forebyggende funksjon i samfunnet (se Meld. St. 28 (2024–2025)).

13.4 Samarbeidet mellom skolen og den organiserte fritiden

13.4.1 Gjensidig samarbeid til barn og unges beste

Som nevnt står ikke skolen alene i sin helsebringende og forebyggende funksjon i samfunnet. Vi antar at dette er noe av bakgrunnen for at utvalget er bedt om å vurdere hvordan skolen kan samarbeide med andre aktører. I vårt mandat står det blant annet at

Endringer i samfunnet medfører nye krav, forventninger og utfordringer som skolen skal balansere i sitt brede dannelses- og utdanningsoppdrag. Dette vil også stille krav til samarbeid med andre tjenester og aktører.

Kunnskapsdepartementet, 2024b

Både skolen og den organiserte fritiden er viktige felleskapsarenaer i barn og unges liv. Det er flere likhetstrekk mellom skolens brede mandat, slik det er beskrevet i overordnet del av læreplanverket og idrettens verdier og rettigheter for barneidretten. Trygghet, inkludering, mestring og medvirkning er eksempler på felles verdier.

Tilsvarende verdifelleskap finner vi også mellom skolen og kultursektoren. For eksempel står det i rammeplanen for kulturskolen at den

...bidrar til danning, til å fremme respekt for egen og andres kulturelle tilhørighet, til bevisstgjøring av egen identitet og til å utvikle evne til kritisk refleksjon.

Kulturskolerådet, 2024

Et annet eksempel er Norges musikkorpsforbund, som har trygghet, fellesskap, mestring og utvikling som verdier. I frivillig sektors samlede handlingsplan er målene blant annet å fremme inkludering, styrke sivilsamfunnet og bidra til FNs bærekraftsmål. Dette verdifelleskapet betyr at et godt samarbeid mellom skolen og frivilligheten, som for eksempel idretten eller kulturlivet, kan virke gjensidig forsterkende. Dermed vil et slikt samarbeid også kunne støtte opp om skolens rolle og funksjon i samfunnet.

Den organiserte fritiden er en viktig fellesarena, men barn og unge fra ressursvake hjem deltar sjeldnere og slutter tidligere i organiserte fritidsaktiviteter, enn sine jevnaldrende fra mer ressursrike hjem (Bakken, 2025). Et godt samarbeid mellom skolen og den organiserte fritiden vil kunne være med å utjevne disse forskjellene.

Samtidig er det viktig å være klar over at det er vesentlige forskjeller mellom skolen og den delen av den organiserte fritiden som gjennomføres av frivillige organisasjoner. Skolen og lærerne er allerede tillagt et stort ansvar og har mange oppgaver. Forventninger om at skolene skal ta mer ansvar for å samarbeide med andre samfunnsaktører kan oppfattes som nok en oppgave som skolene må ta på seg, og som legger ytterligere press på skolen. Dermed har samarbeidet også en kostnadsside. Skoler kan i tillegg vegre seg for å informere og samarbeide med frivilligheten fordi deltakelse i aktivitetene koster penger, eller tilbudene kan ha aktiviteter med religiøs tilknytning (Frivillighet Norge, 2024).

På den andre siden vil det åpenbart være gunstig at skolen tar i bruk ressurser i sine omgivelser. Det er derfor formålstjenlig at skolen og andre samfunnsaktører samarbeider på en måte som kan være til gunst for alle.

Boks 13.5 Om områdesatsinger

I en del byer og områder med opphoping av levekårsutfordringer har staten og kommunene avtalebaserte og langsiktige samarbeid gjennom områdesatsinger. Områdesatsingene innebærer en ekstra innsats for utvikling av tjenester og bedring av nærmiljøet i de levekårsutsatte områdene. Kommunene som deltar får tilskudd fra staten i avtaleperioden. Staten og kommunene har i dag avtaler om områdesatsinger i Oslo, Bergen, Drammen, Stavanger, Trondheim, Sarpsborg, Fredrikstad, Kristiansand Skien, Gjøvik, Halden, Indre Østfold, Larvik og Tromsø.

Felles for områdesatsingene er at de skal bidra til en varig forbedring av tjenester og nærmiljøkvaliteter der behovene er størst. Det jobbes blant annet med å bedre resultater i grunnskolen, redusere frafallet i videregående skole og styrke folkehelsen.

Områdesatsingen i Drammen skal bidra til å skape bedre bomiljø, inkluderende lokal-samfunn og gode oppvekstsvilkår for barn og unge på Strømsø.

Områdesatsingen i Gjøvik har valgt to hovedgrep for satsingen i Hunndalen: Barn og unges oppvekst, gjennom bygging av ny skole, hall og uteområder. Mangfold og inkludering, gjennom nye former for tiltak og møteplasser.

I Indre Østfold vil kommunen arbeide for å utvikle tiltak som utjevner forskjeller og øker livskvaliteten i Mysen. Oppvekst og utdanning er blant delprogrammene som er valgt ut.

Kilde: Regjeringen.no «Områdesatsinger»

Fra andre land finnes det flere eksempler på at organiserte fritidsaktiviteter er mer integrert i skolen. I flere land brukes *extracurricular activity* eller *extra academic activity* som begrep for aktiviteter (idrett, kultur) som organiseres av skolen, men som ligger utenfor det obligatoriske læreplanverket.

Storbritannia har lang erfaring med et eget program *Extended Schools programme*, som gir økonomisk støtte til å tilby ekstra læringsstøtte, idrett- og fritidsaktiviteter i utsatte områder. I Norge har vi flere områdesatsinger, hvor sko-

Boks 13.6 Røde Kors leksehjelp

Røde Kors leksehjelp er et gratis tilbud til elever som ønsker eller trenger hjelp til skolearbeid etter skoletid. På Røde Kors leksehjelp møter frivillige for å hjelpe unge med skolearbeidet. De tilbyr hjelp i alle skolefag, og de frivillige har tid til å hjelpe på tomannshånd. Hver uke får elever over store deler av landet hjelp til lekser, med innleveringer, oppgaver og eksamensforberedelser. Røde Kors legger vekt på at leksehjelpen bidrar til å redusere ulikheter i utdanning. Tilbudet når ut til unge fra ulike samfunnslag og gir ekstra støtte til de som kanskje ellers ikke har tilgang til det.

Røde Kors leksehjelp foregår på et sosialt sted som kalles *Fellesverket*, der engasjerte voksne også kan gi unge et innblikk i hva ulike yrker innebærer. Røde Kors leksehjelp fungerer dermed både som et faglig støtteprogram og som en arena for sosial samhandling og fellesskap. Ungdommer får hjelp fra erfarne frivillige og muligheten til å samarbeide og lære av hverandre. Tilbudet finnes i 17 byer med til sammen 20 aktivitetshus.

Kilde: Røde Kors

lene har inngått i et større samarbeid for å gi områder med spesielle utfordringer et løft til det bedre.

13.4.2 Samarbeid med frivilligheten

Vi har allerede omtalt betydningen av frivillig sektor under kapittelet om skolens forebyggende funksjon i samfunnet. Aktive frivillige organisasjoner har en stor verdi i det norske samfunnet. De styrker demokratiet og gir folk en bedre hverdag gjennom å legge til rette for inkludering og fellesskap. Et overordnet mål for frivillighetspolitikken har vært å øke deltakelsen i frivillig arbeid. Et grunnleggende prinsipp er frivillighetens selvstendighet. Det er ikke staten som skal sette mål for frivilligheten, men staten støtter frivilligheten økonomisk og gir forutsigbare rammer.

Dersom samarbeidet mellom skole og frivillighet skal styrkes, bør det med andre ord gjøres på en måte som ikke går på bekostning av den ene eller andre, men som styrker dem begge.

Boks 13.7 Aktive lokalsamfunn

Aktive Lokalsamfunn er en samarbeidsmodell mellom skole, kommune og lokale idrettslag. Aktive Lokalsamfunn organiseres som et forpliktende samarbeid mellom kommune og idrettsråd, der idrettslagene tar et utvidet samfunnsansvar i lokalmiljøet. Finansieringen bygger på et spleiselag mellom offentlig sektor, frivillighet og privat støtte, noe som gir økt bærekraft og forutsigbarhet i tilbudene.

Tiltakene utvikles lokalt i samarbeid mellom den enkelte skole og idrettslag basert på behov, ressurser og ønsker. Det gjøres bruk av både skolens og idrettslagets arenaer. Det er gratis å delta og det er ikke krav til påmelding eller medlemskap. Aktivitetene inkluderer blant annet fysisk aktivitet i skoletiden, støtte til kroppssøving, aktivitetsdager, ferieaktiviteter og ulike lavterskeltilbud i nærmiljøet.

Lønnede aktivitetsledere fra idrettslagene bidrar i skolens hverdag, på SFO og i fritidstilbudene. Skolen fungerer som en sentral rekrutterings- og informasjonsarena, og elevrådet blir ofte brukt som ressurs for å prioritere aktiviteter og gjøre tilbudet kjent for barna i målgruppen. FAU og foreldre kan delta som ressurser på aktiviteter etter skoletid.

Kilde: Asker idrettsråd, 2026)

13.4.3 Samarbeid med idretten

Ulike studier viser at ungdom som deltar i organiserte fritidsaktiviteter lykkes bedre i skolen enn ungdom som ikke deltar i slike aktiviteter. Det er en særlig positiv sammenheng mellom deltakelse i idrettslag og skoleprestasjoner. Idrettsungdom tar også oftere høyere utdanning enn ungdom som ikke driver med idrett. Den positive sammenhengen med skoleprestasjoner er sterkest for de som bruker relativt mye tid på idretten og som har vært med i et idrettslag over flere år (Sletten et al., 2015).

Det kan være ulike forklaringer på den positive sammenhengen mellom å delta i idrettslag og prestasjoner i skolen. Det kan for eksempel skyldes hvilke barn og unge som deltar i idrett, og at de som finner seg til rette i idretten også finner seg til rette i skolen. Det kan også skyldes at selve aktiviteten eller miljøet rundt idretten gir ferdig-

heter og bygger relasjoner som også er nyttige i skolesammenheng (Sletten et al., 2015).

Modellene *Aktive lokalsamfunn* i Asker og Drammen, og *Idrett-skolesamarbeidet* i Fredrikstad er gode eksempler på hvordan idrettslag kan være en strategisk samarbeidspartner for skolen i utviklingen av framtidens fellesskole. *Lekser, idrett, mat LIM-prosjektet* i Bergen er et annet liknende tilbud. Erfaringene viser at dette er skalerbare og fleksible modeller som ulike kommuner kan tilpasse lokalt. Framtidens fellesskole og idretten kan lære av hverandre. For eksempel kan det være behov for å styrke samarbeidet mellom skolen og foreldre med en annen språklig og kulturell bakgrunn enn norsk. Her kan skolen la seg inspirere av inkluderingsordninger i idretten.

Eksempelene i boksene 13.7 og 13.8 illustrerer hvordan organisert idrett, gjennom strukturert samarbeid med skole og kommune, kan bidra til mer fysisk aktivitet, inkludering og helhetlige oppvekstmiljøer.

13.4.4 Samarbeid med kulturlivet

Alle kommuner skal ha et kulturskoletilbud til barn og unge, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner (Opplæringslova, 2024, § 26-1). Kulturskolene gir et variert tilbud til barn og unge, hvor de for eksempel kan lære å danse, synge, spille instrument, male, spille teater osv.

Omtrent 13 prosent av barn i alderen 6 til 15 år deltar i kommunale kulturskoler. Dette utgjør i underkant av 100 000 barn. De kommunale kulturskolene er på denne måten en viktig del av barn og unges organiserte fritid.

Til forskjell fra de frivillige organisasjonene er kulturskolene organisert gjennom kommunene. Norsk kulturskoleråd, som er kulturskolenes medlemsorganisasjon, har laget en rammeplan for kulturskolen som beskriver mål, verdier og prinsipper for kulturskolen.

Kulturskoletilbudet er organisert ulikt i kommunene. Strategien *Skaperglede – engasjement og utforskertrang* framhever at en del kommuner har potensial til å legge bedre til rette for samarbeid (Kunnskapsdepartementet, 2019b). Det kan for eksempel være en utfordring å se ansettelser i grunnskolen og kulturskolen i sammenheng. Dette kan særlig være utfordrende i kommuner hvor kulturskolen ikke er plassert i kommunens organisasjonsstruktur, eller hvor det er store fysiske avstander. Utvalget mener det er et potensial for mer bruk av kompetansen i kulturskolen i både grunnskolen og SFO.

Boks 13.8 Aktivitetsguider i idretten

Tromsø Idrettsråd etablerte i 2014 ordningen med *Aktivitetsguider*. Bakgrunnen var en erkjennelse om at mange barn med en annen språklig og kulturell bakgrunn enn norsk sto utenfor organisert idrett, ikke fordi de manglet interesse, men fordi veien inn kunne være vanskelig.

Erfaringen fra idretten var at språk, kulturforskjeller, økonomi og manglende kunnskap om den norske idrettsmodellen (dugnad, klubbdemokratiet, kvinner og menns likestilte rolle, foreldretrenere mm.) var en barriere for barnas deltakelse.

Aktivitetsguider er kvinner og menn som har flyttet til Norge og har ervervet seg slik kunnskap. Aktivitetsguiden bygger broer til eksisterende fellesskap gjennom personlig og sosial støtte og kunnskap om praktisk informasjon om aktiviteter, innmelding, utstyr, økonomiske støtteordninger og kunnskap om foresattes rolle i idretten. Aktivitetsguidene lønnes for sin rolle og arbeidet med familiene.

Fra å være et lokalt tiltak i Tromsø har ordningen spredt seg til en rekke kommuner og idrettsråd i Norge. Ordningen er utviklet og drives gjennom samarbeid med offentlige og private aktører, og gjennom prosjektmidler. I 2017 ble Aktivitetsguide også en egen ordning i *Tilskudd til inkludering av barn og unge* i Barne- ungdoms og familiedirektoratet.

Kilde: Tromsø Idrettsråd, 2026

Den kulturelle skolesekken er en nasjonal ordning som formidler kunst og kultur til barn og unge. Den kulturelle skolesekken er et supplement til den vanlige undervisningen, og flere tusen kunstnere og kulturformidlere bidrar til ordningen innenfor blant annet film, kulturarv, scenekunst, litteratur, musikk og visuell kunst. Dette gjør at skolen er blant de største felles arenaene for formidling og opplevelser av kunst og kultur for barn og unge (Meld. St. 18 (2020–2021)).

13.4.5 Utvalgets anbefalinger om samarbeid med den organiserte fritiden

Utvalget mener det er viktig at skolen som samfunnsinstitusjon samarbeider godt med andre sam-

funnsaktører, og at det er rom for å styrke dette samarbeidet. Et felles verdigrunnlag mellom skolen og frivillige organisasjoner gir et godt utgangspunkt for økt samhandling til barn og unges beste i framtiden. Et bedre samarbeid kan styrke både skolen og den organiserte fritidens mulighet til å møte utviklingstrekk som treffer begge. Som vist, finnes det en rekke gode eksempler på slik samhandling. Kommuner kan bruke disse eksemplene som inspirasjon til å etablere egne modeller for samarbeid mellom skolen og frivilligheten. For eksempel kan det hentes inspirasjon fra inkluderingsordninger i idretten, som Aktivitetsguider. Utvalget mener slike initiativ må starte lokalt og finne sine lokale løsninger, og utvalget har derfor ikke foreslått egne nasjonale tiltak på området.

Utvalget viser til at våre forslag om en ny læreplan for de yngste elevene, og en utvidet og mer helhetlig skoledag for de yngste, vil legge forholdene til rette for videre utvikling av samarbeidet mellom skolen og den organiserte fritiden. Våre forslag om å styrke de praktiske estetiske fagenes posisjon i skolen vil også kunne virke positivt inn på samhandlingen mellom skolen og andre aktører i samfunnet som jobber med å fremme fysisk aktivitet, kunst og kultur, friluftsliv, samarbeidsevner og sivil engasjement i befolkningen.

Utvalget foreslår å

- se til utredningens andre forslag som vil legge forholdene til rette for videre utvikling av samarbeidet mellom skolen og den organiserte fritiden

13.5 Framtidige endringer i skolestrukturen

13.5.1 Krevende vurderinger om skolestruktur

Som nevnt i kapittel 4.3 er flere skolenedleggelser og skolesammenslåinger en sannsynlig konsekvens av den demografiske utviklingen. Skolestrukturprosesser er viktige for mange lokalsamfunn. Vedtak om skolenedleggelser har stor betydning både for ansatte, elever, lokalsamfunn og tilliten til lokale beslutningsprosesser. Utvalget anerkjenner at saker om endring i skolestrukturen er viktige og krevende. Samtidig er det trolig et spørsmål som mange kommuner og fylker vil stå overfor i framtiden.

Utredningen som Telemarksforskning og Nordlandsforskning har gjennomført for utvalget viser at endringer i barnetall, gjennomsnittlig rei-

seavstand og tidligere endringer i skolestruktur påvirker sannsynligheten for å legge ned en skole i en kommune. Som omtalt tidligere har mer enn en av fem norske kommuner bare én kommunal skole igjen. Dette gjelder i særlig grad de minst sentrale kommunene. Mange har med andre ord allerede gjennomført så store endringer i skolestrukturen som de kan tillate uten å legge ned skoletilbudet i kommunen helt (Storm et al., 2026, Kap. 4).

Framskrivningene tyder på at mange kommuner som har hatt vekst i barnetall fram til nå, får en nedgang de neste ti årene. En høyere andel av befolkningen i fertil alder bor i sentrale strøk. Man regner derfor med at det blir flere barn i sentrale strøk, og færre i distriktene framover. Men det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i barnetallene, og spesielt i de mest og de minst sentrale kommunene. Det er også forskjell om vi ser utviklingen i et 10- eller 20-års perspektiv. I enkelte kommuner hvor det ventes en nedgang i barnetallene de neste ti årene, er det senere ventet en vekst. Det gjelder spesielt i de mer sentrale kommunene.

Argumentene for skolenedleggelser dreier seg hovedsakelig om økonomi, demografi, kvalitet, fagmiljø og utnyttelse av skolebygg. Dette er argumenter vi finner i politiske saker og utredninger, og de har det som kan kalles en kollektiv rasjonalitet. Argumentene *mot* skolenedleggelser dreier seg særlig om barns trivsel og trygghet, reisevei og hverdagslogistikk og skolens rolle i lokalsamfunnet. De har dermed en mer individuell rasjonalitet. Telemarksforskning og Nordlandsforskning beskriver et *forståelsesgap* mellom kommuneadministrasjonen og sivilbefolkningen (særlig foreldre) som gjør at begge sider opplever motpartens argumenter som illegitime eller uansvarlige. Saker om skolenedleggelser kan dermed framstå mer som en kamp om definisjonsmakten enn som en demokratisk arena for meningsutveksling. Det høye konfliktnivået gjør at skolenedleggelsessaker blir en slags *stresstest* for lokaldemokratiet (Storm et al., 2026, Kap. 7).

Forskerne finner både positive og negative konsekvenser av skolenedleggelser og skolesamenslåinger for lokalsamfunn. Små lokalsamfunn er de som rammes hardest av en skolenedleggelse, men forskerne finner bare delvis støtte for bekymringene om redusert bostedsattraktivitet som følge av skolenedleggelser. Sannsynligvis er dette fordi skole bare er en av flere faktorer som har betydning for hvor familier velger å bosette seg. Forskerne finner samtidig at når elever begynner på nye skoler, kan det styrke det sosiale

miljøet blant ungdom. Nye skoler kan virke som en samlende faktor i kommunen, bidra til å bedre levekårene og forbedre helhetsinntrykket av nærområdet (Storm et al., 2026, Kap. 11).

Mange lokale hensyn må veies i beslutningsprosesser om endring av skolestruktur, og utvalget kan derfor ikke på generelt grunnlag ta stilling for eller imot skolenedleggelser. Nedenfor løfter vi imidlertid fram forskernes anbefalinger til hvordan slike prosesser kan gjennomføres for et best mulig resultat, uansett hvilket vedtak en kommune faller ned på.

13.5.2 Utvalgets anbefalinger og forslag knyttet til endringer i skolestruktur

Anbefalinger til kommuner som vurderer endret skolestruktur

En lærdom fra utredningen som utvalget har fått, er at måten prosessene gjennomføres på har stor betydning for legitimiteten, konfliktnivået og hvordan konsekvensene av endringer i skolestruktur oppleves. Forskerne bak rapporten kommer med tydelige anbefalinger til kommuner som vurderer endringer i skolestrukturen. Utvalget mener disse anbefalingene kan brukes som ledetråder i framtidige skolenedleggelsessaker (se boks 13.9). Samtidig er det viktig å understreke at gode prosesser i seg selv ikke løser de iboende dilemmaene og legitime interessekonflikter knyttet til skolestruktur.

Veileder for kommunenes arbeid med skolestruktur

Som nevnt, tar ikke utvalget stilling for eller imot skolenedleggelser på generelt grunnlag. På den ene siden kan det være både faglig og økonomisk formålstjenlig å slå sammen eller legge ned skoler. På den andre siden kan det være tungtveiende forhold i det enkelte lokalsamfunnet som taler mot slike endringer. Nødvendigheten av, og mulige konsekvenser ved å endre i skolestrukturen, må den enkelte kommune vurdere basert på særtrekk ved kommunen. Utvalget mener at nasjonale myndigheter bør utarbeide en veileder til kommunene til bruk i arbeidet deres med skolestrukturen. Veilederen kan blant annet omtale hvordan en systematisk og etterprøvbar vurdering av barnets beste kan gjennomføres, og si noe om hva som er akseptabel skolevei og reisetid for ulike klassetrinn. Videre kan veilederen bygge på de forskningsbaserte anbefalingene vi har vist til over, blant annet om planlegging av overgangstiltak.

Boks 13.9 **Forskningsbaserte anbefalinger til kommuner som vurderer endret skolestruktur**

Tidlig og tydelig problemforståelse

Utredningen viser at konfliktnivået ofte øker i prosesser der behovet for endring oppleves som dårlig begrunnet eller brått presentert. En sentral anbefaling er derfor at kommuner og fylkeskommuner tidlig tydeliggjør hvorfor skolestruktur er på dagsorden, og hvilke demografiske, økonomiske og faglige utviklingstrekk som ligger til grunn. Når elevtallsutvikling og framskrivninger brukes som begrunnelse, bør kommunen kommunisere usikkerhet i prognosene på en åpen måte. Dette kan bidra til å redusere opplevelsen av at beslutninger er tatt allerede før dialogen starter.

Reell og tidlig medvirkning

Casestudiene i rapporten viser at medvirkning ofte oppleves som for sen og lite reell, særlig blant foreldre og lokalsamfunn. Rapporten gir dermed grunnlag for å anbefale at medvirkning må ligge til grunn på et tidlig stadium i prosessen, før hovedalternativer er låst. Dette innebærer å sørge for at ulike perspektiver faktisk får betydning for problemforståelse, utredning og vurdering av alternativer. Erfaringene i rapporten tilsier at sen og formell medvirkning bidrar til polarisering, mens tidlig involvering kan styrke opplevd demokratisk legitimitet, selv når vedtaket går imot lokale ønsker.

Systematisk og etterprøvbar vurdering av barnets beste

Utredningen viser at barnets beste-vurderinger ofte er for overordnede og lite konkrete. En sentral anbefaling er derfor at barnets beste vurderes mer systematisk og eksplisitt, med tydelig redegjørelse for hvilke konsekvenser ulike alternativer har for elevenes skolehverdag. Dette gjelder særlig for reisevei, overgang til større skolemiljøer og konsekvenser for ulike elevgrupper. Mangelfull dokumentasjon på dette punktet kan svekke vedtakenes rettslige og politiske legitimitet.

Helhetlig vurdering av konsekvenser for lokalsamfunn

Casestudiene viser at skolen ofte har en bredere funksjon enn et rent opplæringstilbud, særlig i mindre lokalsamfunn. Rapporten gir dermed grunnlag for å anbefale at konsekvenser for lokalsamfunn vurderes eksplisitt i skolestrukturprosesser. Dette innebærer ikke at hensynet til lokalsamfunn alltid skal være avgjørende, men at sosiale, kulturelle og symbolske konsekvenser synliggjøres som en del av beslutningsgrunnlaget. Der slike konsekvenser neglisjeres, viser rapporten at motstanden mot vedtakene ofte blir sterkere og mer langvarig.

Realistisk vurdering av økonomiske gevinster

Rapporten viser at forventede økonomiske innsparinger ofte er usikre, særlig på kort og mellomlang sikt. En viktig anbefaling er derfor at kommuner og fylkeskommuner er tilbakeholdne med å framstille skolenedleggelses som entydige økonomiske løsninger. Investeringsbehov i mottaksskoler, kostnader til skyss og midlertidige overgangstiltak bør inngå i beregningene. Det er viktig at økonomiske effekter framstilles på en måte som sikrer god troverdighet i beslutningsprosessene.

Planlegging av overgangstiltak og avbøtende tiltak

Casestudiene viser at overgangen etter en skolenedleggelse kan være krevende for elever, ansatte og lokalsamfunn. Dette gir grunnlag for å anbefale å planlegge overgangstiltak og avbøtende tiltak samtidig med selve strukturvedtaket. Tiltak som styrket oppfølging av elever, ekstra ressurser i mottaksskoler og tilrettelegging av skyss framstår i rapporten som viktige for å dempe negative konsekvenser, selv om de ofte er midlertidige. Manglende planlegging på dette området kan bidra til forsterket misnøye og opplevelse av tap.

Boks 13.9 forts.

Langsiktig og helhetlig planlegging av skolestruktur

Med utgangspunkt i analyser av demografisk utvikling og usikkerhet i framskrivninger, særlig på kommunenivå, vil forskerne anbefale å forankre prosesser om skolestruktur i helhetlige kommunale planer. Skolestruktur bør sees i sammenheng med langsiktige vurderinger av skoletilbud, oppvekstsvilkår og samfunnsutvikling, heller enn som enkeltstående tiltak utløst av kortsiktige økonomiske eller demografiske

utfordringer. Rapporten viser at slike prosesser berører flere sektorer og politikkområder samtidig, og at manglende samordning kan bidra til økt konflikt og svekket legitimitet.

Til slutt understreker forskerne betydningen av bred involvering av relevante aktører i planarbeidet. Tidlig og inkluderende deltakelse fra foreldre, ansatte, elever og lokalsamfunn kan bidra til sterkere forankring og en mer omforent forståelse av kommunens samlede utfordrings- og mulighetsbilde.

Kilde: Storm et al., 2026, s. 179-180

Utvalget foreslår å

- utarbeide en veileder til kommunene og fylkeskommunene til bruk i deres arbeid med skolestrukturen, basert på forskningsbaserte anbefalinger
- framskaffe mer forskningsbasert kunnskap om kostnadsbildet, skolestørrelser, lærertetthet og sammenhengen mellom pengebruk og kvaliteten i skolen i Norge, spesielt sammenliknet med andre land

13.6 Skolens forberedelse til videre utdanning og arbeid

13.6.1 Framtidens kompetansebehov

Den enkeltes kunnskaper og ferdigheter har stor betydning både for tilknytningen til arbeidslivet, for muligheten til å leve et godt liv og for å gi positive bidrag til samfunnet. En av utvalgets oppgaver er å svare på hva elevene trenger å lære for å leve gode liv i framtiden. Siden ingen kjenner framtiden, og vi ikke vet sikkert hvordan kompetansebehovene vil endres, er det vanskelig å gi presise svar på dette spørsmålet. Men basert på trender og framskrivninger, er det mulig å gi noen generelle svar og peke retning for framtidige kompetansebehov i samfunnet. Gjennomgangen nedenfor viser økt kompetansebehov på mange områder, i en tid med krevende demografisk utvikling. Fellesskolens rolle i å forebygge utenforskap fra arbeidsmarkedet blir derfor enda viktigere.

Kompetansebehov innenfor helse og omsorg

Helsepersonellkommisjonen beskriver en rekke framskrivninger⁵ som alle viser en stor økning i bemanningsbehovet i helse- og omsorgstjenestene, og stor forventet mangel på helsefagarbeidere og sykepleiere i framtiden (NOU 2023: 4, kap. 2). Kommisjonen mener befolkningen i framtiden i større grad må bli selvhjulpne, og at grunnopplæringen kan spille en rolle i å forberede til dette. Kommisjonen mener også at samhandlingen mellom videregående skoler, fagskoler, universiteter og høyskoler, kommunesektoren og spesialisthelsetjenesten blir sentralt i framtiden for å utdanne, rekruttere og beholde helsepersonell (NOU 2023: 4, Kap. 2).

Kompetansebehov som følge av det grønne skiftet

Forventede atferdsendringer blant kunder og brukere og økte nasjonale krav knyttet til klima og miljø, gjør at både næringslivet og offentlig sektor må omstille seg. Det grønne skiftet krever gjennomgripende endringer i samfunnet, med store konsekvenser også for utdanning og kompetanse (Kompetansebehovsutvalget (2023)). Overordnet vil det grønne skiftet innebære økt etterspørsel etter ingeniører, IKT-spesialister og fagarbeidere innen teknologi og håndverksfag.

⁵ SSBs framskrivningsmodell for helsepersonell, SSBs regionale framskrivninger av etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester, Nasjonal bemanningsmodell (NBM), KS' rekrutteringsmodell og framskrivninger av behovet innenfor psykisk helse og rus.

Det grønne skiftet vil i tillegg kreve endrede holdninger og stor oppslutning om omstillingen i befolkningen, noe skolen kan bidra til. Kompetansebehovsutvalget (KBU) anbefaler at realfag, naturfag og praktisk problemløsningsevne styrkes i grunnopplæringen, blant annet for å øke rekrutteringen til realfag og teknologifagene i UH-sektoren (Kompetansebehovsutvalget (2023), kap. 7.6.).

Kompetansebehov som følge av teknologiutviklingen

Den teknologiske utviklingen vil trolig gi økt behov for kompetanse innen IKT, ingeniører og annen teknisk kompetanse i framtiden. Det økte behovet for kompetanse innen teknologiske fag følger delvis av det grønne skiftet. For å dra nytte av den teknologiske utviklingen er det sannsynligvis behov for et enda høyere utdanningsnivå i befolkningen generelt. Den økte bruken av utenlandsk arbeidskraft med høyere utdanning (som IT-utviklere og andre teknologer) tyder på det. Teknologitviklingen favoriserer i seg selv arbeidskraft med høy kompetanse. Ved hjelp av teknologi, robotisering og IT-løsninger blir jobber automatisert og rutineoppgaver flyttet fra merkan-tilt personell til kunder og brukere selv.

Relativt høye lønninger og en sammenpresset lønnsstruktur gir norske virksomheter insentiver til å investere i ny teknologi som gir effektiviseringsgevinster. Det er også forventet at udekte oppgaver innen helse- og omsorg vil presse fram nye teknologiske løsninger (NOU 2023: 4, 2023). I tillegg vil trolig den geopolitiske uroen og utviklingen innen cybersikkerhet drive teknologitviklingen framover. På toppen av dette kommer generativ kunstig intelligens, som vil kunne gi store endringer i både arbeidsoppgaver og kompetansebehov i framtiden (Kompetansebehovsutvalget (2023)).

Behov for fagarbeidere

Landet mangler fagarbeidere (Kompetansebehovsutvalget (2022); Kompetansebehovsutvalget (2023)). Norge er avhengig av faglært utenlandsk arbeidskraft for å dekke alle behovene i arbeidsmarkedet. De store økonomiene på kontinentet har også økte behov for utenlandske fagarbeidere, og Norge konkurrerer med andre land, spesielt i Vest-Europa, om den samme utenlandske faglærte arbeidskraften.

SSBs siste framskrivninger viser en forventet mangel på arbeidskraft med videregående fagut-

danning rettet inn mot industri, bygg og anlegg og håndverk, i tillegg til helsefagarbeidere og sykepleiere (Vigtel, 2024). Sett bort fra helse- og omsorgssektoren beregner også Nav at mangelen på arbeidskraft er størst innenfor varehandel og bygg- og anleggsnæringen (NAV, 2024).

Kompetansebehov innenfor humaniora og samfunnsfag

På tvers av de rapportene vi her bygger på, pekes det på at den typen kompetanse som er forbundet med humaniora- og samfunnsfagene blir nødvendig for å møte stadig mer komplekse utfordringer i samfunnet. Historisk og kulturell forståelse, systemtenkning og strategisk tenkning fra *HumSam-fagene* ses på som nødvendig for å kunne styre utviklingen, jobbe tverrfaglig med framtidens løsninger, reflektere over og håndtere teknologitviklingen (inkl. KI). I tillegg må vi forstå og håndtere ulike samfunnstrender, som sosial ulikhet, migrasjon, falske nyheter, polarisering og sviktende tillit til institusjoner.

13.6.2 Lengden på opplæringsløpet bør beholdes som i dag

Framtidens kompetansebehov springer på mange måter ut av de samfunnstrendene som vi har beskrevet i del 2 av utredningen. Utviklingen stiller høye krav til skolens innhold og støtte til elevenes faglige og sosiale utvikling gjennom skolegangen. Den vil i tillegg stille krav til en profesjonalisering av felllesskolen, slik vi har begrunnet andre steder i utredningen. De mange og store forventede kompetansebehovene i framtiden, og hensynet til de samfunnstrendene vi har beskrevet, danner bakgrunnen for utvalgets svar på mandatets siste spørsmål:

Er omfanget av grunnopplæringen og lengden på utdanningsløpet hensiktsmessig, eller kan menneskelige og økonomiske ressurser brukes bedre?

Kunnskapsdepartementet, 2024b

Vi tolker spørsmålet slik at vi blir bedt om å vurdere en avkortning av skoleløpet i antall år (lengden) og/eller antall timer eller fag (omfanget).

Utvalget mener lengden på utdanningsløpet bør beholdes som i dag. I lys av de utfordringene samfunnet står overfor, kan ikke svaret være mindre skole. Utvalget kan heller ikke se noen bedre måte å bruke offentlige ressurser på enn å fortsette å investere i felllesskolen. Det samfunnet

eventuelt ville spare på å kutte ett skoleår, og eventuelt tjene ved å få folk raskere i arbeid, vil raskt gå tapt gjennom økte kostnader i samfunnet knyttet til ulike former for utenforskap, til et mindre velfungerende arbeidsliv og til et mindre konkurransedyktig næringsliv. Sagt på en annen måte: Bærebjelken vil svekkes.

Utvalget vil heller ikke anbefale å *øke* lengden på skoleløpet, og ikke heller omfanget i særlig grad. Med unntak av forslaget om å integrere 12 timer SFO i skoledagen i uka for 1. og 2. trinn, foreslår vi ikke noen økninger av det samlede antall timer elevene har i løpet av et år. Utvalget begrunner dette med de svært høye kostnadene som er forbundet med slike utvidelser, at oppstartsalderen for dagens studenter allerede er høy og at et lengre skoleløp ville forsinke de som skal ut i et allerede presset arbeidsmarked.

Utvalget foreslår å

- se omfanget av grunnopplæringen i lys av framtidens kompetansebehov og derfor beholde lengden på det 13-årige opplæringsløpet som i dag
- ikke endre samlet antall skoletimer, med unntak av utvidelsen av skoledagen for 1. og 2. trinn

13.6.3 Samarbeid med arbeidslivet

Del av samfunnsoppdraget

På samme måte som ved samarbeid med frivilligheten og andre instanser, vil et godt samarbeid mellom skolen og det lokale næringslivet både kunne styrke skolens dannels- og utdanningsoppdrag, og forberede barn og unge på et framtidig arbeidsmarked. Arbeidslivet fungerer som en arena der elevene opplever at teoretisk kunnskap blir praktisk, hvor unge får bryne seg på virkelige oppgaver under veiledning og der terskelen for å mestre og lære ofte kan oppleves annerledes.

Arbeidslivet må derfor ses på som en helt avgjørende medspiller til skolen, for at de unge skal få en reell og stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. I lys av livslang læring og framtidens kompetansebehov, kan opplæring i skole og opplæring i arbeidslivet mer ses på som et helhetlig opplæringsløp, enn som to isolerte opplæringsområder (Rekdahl, 2022).

For mange unge, og spesielt for de som trenger mer praktisk opplæring, er det behov for at kvalifisering og opplæring i større grad skjer direkte på arbeidsplassen. Læring skjer gjennom å gjøre ulike arbeidsoppgaver, og gjennom både

uformell og planlagt opplæring i bedriftene. Denne type hverdagslæring gir de unge viktig realkompetanse,⁶ som de kan bygge videre på i senere utdannings- og karrierevalg.

For å sikre fagarbeidere i framtiden er det dessuten avgjørende at arbeidsgivere tar ansvar ved å tilby nok læreplasser, slik at de unge får fullført utdanningen sin med et fag- eller svennebrev.

Arbeidslivet har i tillegg et sterkt ansvar for å romme mangfoldet blant unge og ansette dem ut fra den arbeidsevnen de faktisk har. Gjennom et godt arbeidsmiljø og riktig tilrettelegging kan arbeidsgivere bidra til at unge får fotfeste, og forhindre at de støtes ut av arbeidslivet og over på helserelaterte ytelser. Dette inkluderingsansvaret deler arbeidslivet med skolen.

Over redegjorde vi for framtidens kompetansebehov. For at skolene og utdanningene skal kunne forberede de unge på en god måte, må arbeidslivet være en tydelig og konstruktiv partner. Arbeidslivet må ha god *bestillerkompetanse*, det vil si evnen til å definere og sette ord på hvilken kompetanse virksomhetene har behov for på kort og lang sikt, slik at utdanningene får riktig innhold og høy relevans. Arbeidslivet står altså sentralt som både etterspørter, bruker og tilbyder av kompetanse, og er dermed avgjørende for at skolen skal lykkes med sitt samfunnsmandat om å danne og utdanne.

Et vesentlig, men krevende samarbeid

Skolen har stort utbytte av samarbeidet med arbeidslivet. Når elever får jobbe med reelle problemer for en ekte arbeidsgiver, kan de oppleve økt motivasjon, økt innsats og en følelse av at skolearbeidet betyr noe for samfunnet (Kostøl & Braathen, 2026).

For bedriftene er behovet for å rekruttere framtidens fagarbeidere og lærlinger en viktig drivkraft for samarbeidet med skolene. Arbeidsgivere understreker at de legger vekt på kompetanser som motivasjon, lærevilje, punktlighet og evnen til å samarbeide med kollegaer vel så mye som formelle skolekarakterer i ansettelsesprosessen.

Gjennom læretiden og utplasseringer tar bedriftene et stort ansvar for å sosialisere ungdommene inn i yrkeslivet. Dette innebærer ikke bare å lære bort fagspesifikke håndverk, men å la unge mennesker ta del i et praksisfellesskap, lære seg arbeidslivets normer og få en trygg, profesjonell fagidentitet (Skålholt et al., 2024; Solberg et

⁶ Kompetanse tilegnet utenfor det formelle utdanningssystemet

Boks 13.10 Ungt Entreprenørskap

Ungt Entreprenørskap er en ideell landsomfattende organisasjon som tilbyr programmer i hele utdanningsløpet, fra grunnskole til høyere utdanning. Organisasjonen ble startet i 1997, og finansieres gjennom en kombinasjon av offentlige tilskudd og midler fra private samarbeidspartnere og sponsorer.

Gjennom programmer som elevbedrift, ungdomsbedrift og studentbedrift får elever praktisk erfaring med å etablere, drive og avvikle virksomheter. Formålet er å utvikle elevenes kreativitet, initiativ og evne til verdiskaping, og å styrke koblingen mellom utdanning og arbeidsliv.

Samarbeid, problemløsning, kreativitet, kritisk- og selvstendig tenking og refleksjon er sentrale elementer i programmene, som spenner over temaer som entreprenørskap, jobbtrening og personlig økonomi.

Evalueringer har vist at Ungt Entreprenørskap tilbyr programmer med høy kvalitet og i stort omfang. Over 150 000 elever deltar årlig i programmene. Evalueringene tyder på at å delta i programmene øker elevenes trivsel og motivasjon i skolen, og gir større interesse for å starte egen virksomhet.

Kilder: Johansen, 2018; Ovesen et al., 2011; Ungt Entreprenørskap, 2026

al., 2026). Selv med dette tydelige gjensidige utbyttet mellom skole og arbeidsliv, har forskningen pekt på flere faktorer som gjør samarbeidet krevende. Utfordringene er sammensatte og berører alt fra grunnleggende kulturforskjeller til strukturelle hindringer.

Skolene har et samfunnsmandat om å gi en helhetlig og bred opplæring som ruster elevene for hele arbeidslivet. Bedriftene på sin side ønsker seg ofte kortere, mer spissede utdanningsløp som svarer direkte på deres akutte behov for produktionskraft. Det blir en krevende balansegang for skolene å innfri bedriftenes krav om spisskompetanse uten å gå på bekostning av utdanningens overordnede rammevilkår og kvalitet. I mange yrkesfag er inntrykket at kunnskapsbasen over tid har blitt mer akademisert, noe som skaper en kulturell avstand mellom skole og bedrift (Høst et al., 2024; Rekdahl, 2022).

Et eksempel på en *strukturell hindring* ligger i det at skoleeiere og skoler ikke har noen styringsrett over bedriftene. Dette gjør at alt samarbeid baserer seg på arbeidslivets frivillighet. Ansvar for å opprette og vedlikeholde kontakt med bedrifter faller ofte på den enkelte lærer, et arbeid som lærere opplever som tidkrevende og sårbart fordi det blir personavhengig. Sett fra skolens side er utfordringen spesielt stor i bransjer hvor det mangler overordnede bransjeorganisasjoner som skolene kan støtte seg til (Høst et al., 2024; Rekdahl, 2022).

Sett fra arbeidslivets side, er et eksempel på en *kulturell hindring* at foreldrene og skolen ikke forbereder elevene godt nok på det virkelige arbeidslivet. Flere bedrifter uttrykker bekymring over at ungdom i dag mangler grunnleggende praktisk forståelse og generell erfaring med å jobbe. De peker på utfordringer med lavere arbeidsmoral, manglende evne til å tåle ubehag, økt fravær, og at læringer har konsentrasjonsvansker og lar seg distrahere av mobiltelefoner i arbeidstiden. Dette gjør at bedriftene må bruke betydelig mer tid på sosial oppfølging enn tidligere (Skålholt et al., 2024).

Det kan også oppstå gnisninger når lærere og bedriftsinstruktører skal samarbeide om å vurdere elever. Skolen har tradisjon for å vurdere etter formelle læreplanmål. Arbeidslivet derimot, vurderer ut fra hvem som vil fungere i et arbeidsmiljø. De nedprioriterer ofte fagspesifikke karakterer og vektlegger heller sosial kompetanse, punktlighet, motivasjon, og om eleven passer inn i bedriftskulturen (Rekdahl, 2022; Solberg et al., 2026).

13.6.4 Utvalgets anbefalinger om et styrket samarbeid med arbeidslivet

Som nevnt i innledningen til denne utredningen, pågår det nå et omfattende utviklings- og utredningsarbeid om innhold og struktur i videregående opplæring i regi av Utdanningsdirektoratet. Innledningsvis slo vi også fast at fagopplæring i bedrift faller utenfor utvalgets utredning og forslag. På denne bakgrunn har utvalget valgt å legge mindre vekt på tema som berører videregående opplæring særskilt, og vi har ikke laget en omfattende liste over tiltak som kan bedre samarbeidet mellom (i hovedsak) videregående skoler og arbeidslivet. Vi har imidlertid merket oss det forskning har pekt på som suksesskriterier for et slikt samarbeid (se f.eks. Høst et al., 2024; Kostøl & Braathen, 2026; Rekdahl, 2022; Skålholt et al., 2024; Solberg et al., 2026). I lys av utviklingstrekk-

kene vi har pekt på i utredningens del 2, ser vi behovet for et styrket samarbeid mellom skolen og arbeidslivet i framtiden. Vi vil derfor peke på noen av disse suksesskriteriene her. De peker også tilbake til det vi tidligere har anført om viktigheten av profesjonaliseringen i skolen og om utviklingen av elevers problemløsningsevner og sosioemosjonelle utvikling.

Faste fagråd

Faste fagråd eller bransjeråd har vist seg å være en sentral suksessfaktor. I disse rådene møtes skoleledelse, lærere og representanter fra arbeidslivet jevnlig for å diskutere opplæringens innhold, vurdere læreplaner og avklare bransjens framtidige kompetansebehov. Slik dialog gjør at premissene for samarbeidet i større grad er avklart på forhånd. Skolemyndighetene og arbeidslivets representanter bør legge godt til rette for denne type dialog også i framtiden.

God kontakt og delte stillinger

Skolemyndigheter og skoleledere bør legge forholdene til rette slik at lærere får tilstrekkelig tid til å reise ut og besøke elevene jevnlig mens de er i praksis og lære. Dette bygger tette relasjoner mellom lærere og bedriftsinstruktører, samtidig som lærerne får oppdatert seg på moderne utstyr og bedriftskultur. Et mulig tiltak er å samarbeide om karaktersetting fordi det tvinger fram en dialog som forener skolens læreplanfokus med bedriftens vektlegging av praktiske ferdigheter. Et annet mulig tiltak er å ansette lærere i delte stillinger, slik at de kan jobbe aktivt ute i bransjen ved siden av undervisningen. Dette sikrer at skolen alltid har fersk og oppdatert kompetanse fra yrkesfeltet, noe som er spesielt viktig i de bransjene som i størst grad preges av den raske omstillingstakten i samfunnet.

La elever øve problemløsning i reelle oppdrag

Elever, også på studiespesialisering, bør få løse reelle oppdrag for lokale bedrifter eller etater. En god modell er at bedriften gir skolen en faktisk problemstilling som de jobber med, for eksempel planlegging av fossilfri transport for Ruter, eller produktutvikling og markedsføring mot *Generasjon Z* for Orkla. Dette tiltaket gir en gjensidig gevinst. Elevene opplever økt mestring, innsats og motivasjon fordi skolearbeidet føles ekte og meningsfullt. Bedriftene på sin side får verdifulle innspill, samtidig som de får byg-

get omdømme og presentert seg som en framtidig arbeidsplass.

Tren på sosioemosjonell utvikling

Skolene må i tillegg ta et større ansvar for å trene elevene i arbeidslivets uformelle normer før de skal ut i bedrift. Dette innebærer å jobbe eksplisitt med sosioemosjonelle ferdigheter som punktlighet, kommunikasjon, initiativ og sosiale ferdigheter, slik at bedriftene opplever at lærlingene er forberedt til arbeidslivet.

13.6.5 Skolens sertifiseringsfunksjon i framtiden

Sluttvurderingen i skolen skal gi informasjon om elevenes kompetanse ved avslutningen av opplæringen basert på læreplanenes kompetansemål. Vitnemål og fagbrev er institusjonaliserte kompetansebevis som gir adgang til videre utdanning og posisjoner i arbeidslivet. Sluttvurderingen og kompetansebevisene utgjør kjernen i skolens sertifiseringsfunksjon.

Skolens sertifiseringsfunksjon er viktig fordi den både skal ha, og den viser seg å ha, en allokeringsfunksjon i samfunnet ved at den sorterer elevene og lærerkandidatene på måter som påvirker deres videre livsløp og muligheter (se f.eks. Falch, 2010; Serediak & Helland, 2020; Ye et al., 2025). Det er derfor helt avgjørende at skolens sluttvurderinger gjennom standpunktkarakterer, eksamen og fag- og svenneprøver oppfattes som gyldige, pålitelige og rettfærdige av samfunnet rundt skolen.

Samtidig kan vi si at skolens sertifiseringsfunksjon er sårbar. Vi har tidligere i utredningen vært inne på hvordan KI kan bidra til å trekke i tvil elevenes læring. Når det blir mer krevende å fastslå i hvilken grad en prestasjon reflekterer elevens egen kompetanse, svekkes også vitnemålet som troverdig dokumentasjon.

Tilliten til vitnemål og karakterer fra skolen vil påvirkes dersom like prestasjoner vurderes ulikt. Som nevnt tidligere i utredningen, gjør ulike formål og rammer for standpunkt og eksamenskarakterer at karakterene ikke nødvendigvis skal være like. Som nevnt i kapittel 5 anses standpunktkarakterene i dag som en viktig kilde til kunnskap om elevers læring fordi de reflekterer bredden og dybden i elevens læringsutbytte og fordi de gjenspeiler ganske godt elevens potensial i framtidig utdanning eller jobb. Store og systematiske avvik mellom standpunkt og eksamen kan likevel reise spørsmål om vurderingskvalite-

ten, dersom slike forskjeller også varierer systematisk mellom skoler over tid. Norske lærere har et sterkt tolkningsfellesskap og nasjonale kvalitetssikringsordninger gjør at vi kan oppnå rettferdig sluttvurdering med høy kvalitet. Det er likevel god grunn til å være oppmerksom på denne sårbarheten også i vårt system, hvor standpunkt-karakterene har såpass stor innvirkning på vitnemålet.

Sluttvurderingen må dessuten skille tydelig mellom ulike prestasjonsnivåer hos elevene for at den skal ha verdi som seleksjonsmekanisme. Mindre skiller vil kunne gi større utfordringer for arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner i deres videre sortering av kandidater til stillinger og studieplasser, og svekke verdien av vitnemålet som seleksjonsmekanisme. Dette understreker igjen viktigheten av et godt tolkningsfellesskap, slik at vitnemålene og fagbrevens verdi som kompetansebevis opprettholdes.

13.6.6 Utvalgets anbefalinger om en styrket sertifiseringsfunksjon

De utfordringene ved skolens sertifiseringsfunksjon som vi her har pekt på, gjelder for skolesystemer verden over. Utvalget mener at sårbarheten i skolens sertifiseringsfunksjon må tas på alvor slik at vi unngår at vitnemål og fagbrev fra skolen mister informasjonsverdi og legitimitet i framtiden. Tiltakene som utvalget har foreslått i kapittel 11 er relevant å minne om i denne sammenheng.

Utvalget foreslår å

- se skolens sertifiseringsfunksjon i lys av utredningens forslag om elevvurdering:
 - sette ned en arbeidsgruppe bestående av representanter for lærerne og forskere, som ser på veien videre for underveis- og standpunkt-vurdering
 - utrede videre anbefalinger fra Utdanningsdirektoratets Eksamensgruppe om ulike ordninger for eksamen som kan kompensere for ikke bestått vitnemål
 - sørge for at alle skoler har tilgang til sikker nettleser i lærings- og vurderingssituasjoner

13.7 Avsluttende betraktning

Regjeringen forventet en bred vurdering av skolens rolle og betydning i samfunnet og hva vi som samfunn trenger og forventer av skolen. Utredningen har vist hvilken bærebjelke skolen er i samfunnet. Den har også vist hvordan samfunnets prioritering av ressurser til skolen må stå i stil med samfunnets forventninger til hva skolen skal løse.

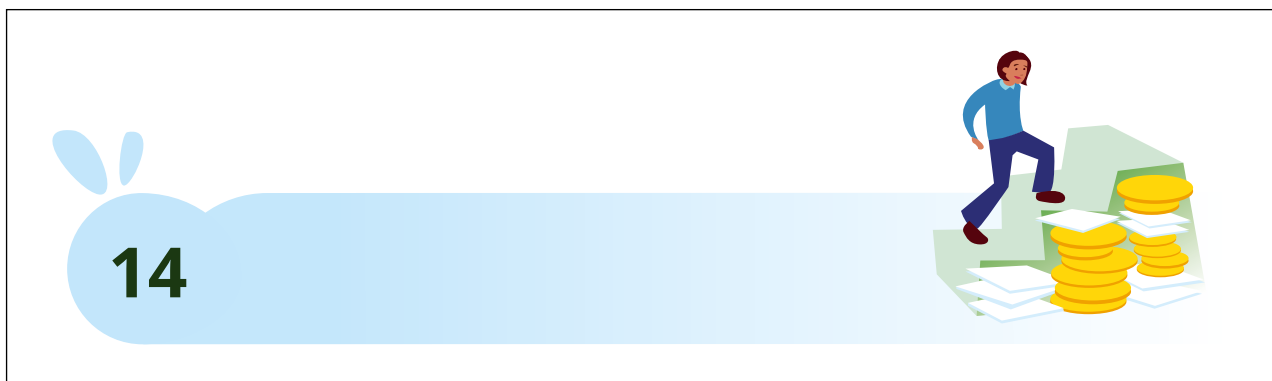
Utvalgets forslag setter samlet sett retningen for å styrke både skolens utdanningsmandat og dannelsesmandat i framtiden. Forslagene vil bidra til at elevene utvikler autonomi, verdighet og handlingsevne i egne liv, at de utvikler evnen til ansvarlig deltakelse i samfunnet og at de kvalifiseres for arbeidslivet.

For å ruste felllesskolen for framtiden, har vi foreslått endringer i skolens innhold, fremmet forslag for en økt profesjonalisering av skolen og pekt på tiltak som vil styrke skolens rolle i samfunnet. I utredningen har vi løftet fram mange hensyn og ambisjoner samtidig, uten å framheve enkelte tiltak eller områder som særlig prioriterte.

Utvalgets anbefalinger peker derfor ikke ut enkelte prioriteringer *i* skolen, men foreskriver heller prioritering *av* skolen.

Gitt at forslagene tas til følge, mener vi det vil sette skolen i stand til både å møte utfordringene knyttet til utviklingstrekkene vi har beskrevet, og til å snu den negative utviklingen i målbare resultater.

Skolens utdannings- og dannelsesmandat er vevd sammen og utgjør et hele som kommer både den enkelte og samfunnet til gode. Felllesskolens betydning og legitimitet som samfunnsinstitusjon i framtiden er avhengig av å styrke begge sidene av dette brede samfunnsoppdraget. Utvalget mener at våre forslag samlet sett vil sette framtidens felllesskole i stand til å gjøre dette.



Figur 14.1

Kapittel 14

Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette kapittelet redegjør utvalget for forslag til tiltak som vil ha særlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner, fylkeskommuner, staten eller private skoler, og utvalgets beregninger av konsekvensene. Vi viser til utvalgets begrunnelser for forslagene i kapittel 11, 12 og 13.

I utredningen har utvalget vist hvordan gode investeringer i skolen er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi gjentar ikke vår analyse og begrunnelse av dette her, men minner om at de eksterne og langsiktige virkningene av dagens skoleinvesteringer kan være vanskelige å få øye på i de årlige budsjettforhandlingene, både på nasjonalt og lokalt nivå.

Utvalget mener våre forslag vil bidra til at dagens ressurser utnyttes mer hensiktsmessig. Flere av forslagene vil kunne realiseres innenfor dagens rammer ved å omprioritere ressurser og videreutvikle eksisterende strukturer og verktøy. Tiltak med antatte kostnader under 5 mill. kroner har vi derfor i liten grad detaljert utregningene for. Andre forslag vil kreve tilskudd av midler. Dersom det ikke er spesifisert i teksten, tar ikke utvalget konkret stilling til hvordan kostnadene skal dekkes inn.

Siden utvalget i hovedsak foreslår at omfanget av grunnopplæringen og lengden på utdanningsløpet beholdes som i dag, beregnes kostnader av tiltak med utgangspunkt i dette. Kostnadene knyttet til utvalgets forslag om endringer for 1. og 2. trinn er omtalt under.

I alle beregninger av årsverkskostnader til lærere tar vi utgangspunkt i en kostnad på 980 000 per år.

Med de forbeholdene og forutsetningene vi viser under, summerer forslagene seg til i overkant av 4 mrd. kroner. Som nevnt i kapittel 2 vil Norge bruke omtrent 166 mrd. kroner på grunnskole og videregående opplæring i 2026. Utvalgets forslag innebærer i så måte en vekst på omkring 3 prosent, eller omtrent 4 500–5 000 kroner ekstra per elev i grunnopplæringen.

14.1 Konsekvenser av utvalgets forslag om å styrke elevenes læring og utvikling

14.1.1 Endringer i læreplanverket

Utvalget foreslår flere endringer i læreplanverket.

Det vil være Utdanningsdirektoratet som vil få oppdrag å utvikle de endringene i læreplanene som utvalget foreslår. Utvalget legger til grunn at arbeidet i hovedsak vil kunne gjøres innenfor direktoratets gjeldende budsjettammer. Det ligger også i Utdanningsdirektoratets faste oppdrag å tilby veiledning, verktøy og støttmateriell til sektoren, og utvalget antar at dette kan gjøres innenfor direktoratets eksisterende rammer.

Utvalget antar derfor at tiltaket ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for staten. For kommuner, fylkeskommuner og private skoler vil tiltakene heller ikke ha

økonomiske konsekvenser, men i en overgangsfase vil endringene i læreplanene kunne medføre noen administrative konsekvenser.

14.1.2 En mer helhetlig skoledag for de yngste elevene

Ny læreplan for 1. og 2. trinn

Utvalget foreslår å innføre en ny, helhetlig læreplan for 1. og 2. trinn, og å utvikle støtteressurser til implementering av den nye læreplanen. Utvalget er kjent med at også Utdanningsdirektoratet er i gang med et arbeid med å foreslå endringer i opplæringen for de yngste elevene. Utvalget mener at utvikling av en ny læreplan for 1. og 2. trinn kan gjøres innenfor dagens rammer, uten at det innebærer vesentlige økonomiske konsekvenser.

For kommuner og private skoler vil implementeringen av en ny læreplan kunne medføre noen administrative konsekvenser i en overgangsfase. Utvalget foreslår at nasjonale myndigheter utvikler god støtte til implementering av læreplanen, som skal bidra til å lette dette arbeidet. Utvalget legger til grunn at støttematerialet kan utvikles innenfor gjeldende økonomiske rammer.

Integrere 12 timer SFO i uka i en mer helhetlig skoledag for 1. og 2. trinn

Utvalget foreslår at 12 timer per uke av dagens SFO-tid for 1. og 2. trinn integreres i skoledagen. Utvalget viser til at kommunene er kompensert for innføring av 12 timer gratis SFO i uka for 1.–3. trinn ved økninger i rammetilskuddet, med en antakelse om full deltakelse. I utgangspunktet mener utvalget derfor at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene.

Private skoler har ikke plikt til å ha et SFO-tilbud, men mange private skoler har likevel SFO. Utdanningsdirektoratet forvalter en tilskuddsordning som skal kompensere for private skolars kostnader ved å tilby 12 timer gratis SFO på 1., 2. og 3. trinn. For private skoler som ikke har SFO, vil forslaget kunne ha økonomiske konsekvenser. En oversikt fra Utdanningsdirektoratet viser at det er om lag 45 private grunnskoler med barnetrinn som ikke har et SFO-tilbud i dag.

Utvalget foreslår at det vurderes nærmere om elever som trenger det, skal få rett til individuell tilrettelegging også i de delene av en utvidet skoledag som ikke innebærer opplæring etter læreplanen. En utvidelse av retten til tilrettelegging vil kunne medføre kostnader for kom-

munene og private skoler. Det må utredes nærmere hva denne retten skal gå ut på, og det er derfor vanskelig å anslå konkrete kostnader.

Utvalget har likevel gjort et estimat av kostnader som er avgrenset til personlig assistanse. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at det er omtrent 19 000 elever i grunnskolen som har vedtak om personlig assistanse etter opplæringsloven § 11-4. Det utgjør i snitt 1 900 elever per årstrinn, og 3 800 elever til sammen på 1. og 2. trinn.

Det er sannsynlig at en del av disse elevene ikke trenger assistent 12 timer i uken. Gitt at behovet i gjennomsnitt er 4 uketimer per elev, utgjør dette om lag 330 assistentårsverk. Med en gjennomsnittlig anslått årsverkskostnad på 715 000 kroner, gir det en merkostnad på om lag 235 mill. kroner. Beregningen omfatter SFO både ved kommunale og private skoler. Utvalget understreker at dette er usikre anslag.

En ny måte å organisere skoledagen på, vil også ha administrative konsekvenser for kommuner og skoler i en overgangsperiode. Hvor store de administrative konsekvensene vil være, vil variere mellom skoler, og er vanskelig å anslå. Konsekvensene over tid vil avhenge av hvordan skoledagen innrettes.

Krav om pedagogisk kompetanse for leder av SFO

Utvalget foreslår å innføre et krav om pedagogisk kompetanse for leder av SFO, der det enten er gjort unntak fra hovedregelen om at rektor skal være leder, eller der myndighet er delegert fra rektor til en egen leder av SFO. Krav om pedagogisk kompetanse for SFO-leder vil kunne medføre økonomiske kostnader for kommuner og private skoler.

Utvalget har ikke kunnskap om hvor mange skoler som har delegert myndighet til en egen SFO-leder. Utvalget anerkjenner at det er lite realistisk eller formålstjenlig at alle skoler skal ha en egen SFO-leder. Hvis vi forutsetter at kravet ikke får konsekvenser for skoler med under 60 elever på 1.-4. trinn, står vi igjen med omtrent 1 330 skoler. Beregningene nedenfor er avgrenset til disse skolen. Både kommunale og private skoler inngår.

Vi har ikke informasjon om lønn til SFO-leder i dag, men legger her til grunn at differansen mellom lønnskostnader for en ufaglært SFO-ansatt og en SFO-leder med eller uten barnehagelærer- eller lærerutdanning er om lag 250 000 kroner i året.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at 10 prosent av SFO-ansatte, ledere inkludert, har barnehagelærer- eller lærerutdanning. Utvalget legger til grunn at det reduserer antall skoler som blir

berørt av kravet til omtrent 1200. Det gir en kostnad på anslagsvis 300 mill. kroner. Vi understreker at dette er svært usikre anslag.

14.1.3 Bedre støtte til vurderingsarbeidet i skolen

Utvalget foreslår at det settes ned en hurtigarbeidende arbeidsgruppe bestående av representanter for lærere og forskere som ser på veien videre for underveis- og standpunktvurdering, i lys av utfordringer ved kunstig intelligens. Utvalget antar at kostnaden vil være innenfor rammene for omdisponering av eksisterende midler.

Tiltaket vil ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner.

14.1.4 Etablere et nasjonalt program for digital læring og danning

Utvalgets forslag om å opprette og gjennomføre et nasjonalt program for digital læring og danning vil medføre kostnader for både staten, kommunene og fylkeskommunene. Kostnadene vil være avhengig av hvordan programmet utvikles og settes sammen, antall deltakere per år og hvor lang tid det skal pågå. Programmet kan skaleres opp eller ned og gjennomføres over flere år. Utvalget mener imidlertid at det haster å få satt i gang med programmet.

Med utgangspunkt i anslåtte kostnader fra lignende programmer som *Ny GIV*, *Ungdomstrinn i utvikling* og *Vurdering for læring*, kan kostnadene grovt estimeres til opp mot 1 mrd. kroner. Det årlige beløpet vil avhenge av hvor mange år tiltaket skal gjennomføres over. Deler av kostnadene kan eventuelt dekkes av midler fra det nåværende systemet for kompetanse og karriereutvikling.

Kostnadene for kommuner og fylkeskommuner ved at lærere deltar i etterutdanningstiltak, avhenger av hvordan dette er organisert og hvordan et eventuelt fravær dekkes opp, om det settes inn vikar eller om arbeidsgiver organiserer arbeidet på annen måte.

Utvalget legger til grunn at Utdanningsdirektoratet vil få i oppdrag å planlegge programmet i samarbeid med relevante forskningsmiljøer. Innkjøp av tjenester fra forskningsmiljøene vil ha økonomiske konsekvenser og innebære administrative kostnader for direktoratet. Disse kostnadene inngår i de anslåtte 1 mrd. kronene. Utvalget har vurdert om det burde innføres et eget teknologifag i skolen, men foreslår ikke dette. Etter utvalgets vurdering ville kostnadene ved å innføre et eget teknologifag ha vært betydelige.

14.1.5 Øke kvaliteten på og tilgangen til læremidler

Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for kommunen til å sørge for at elevene har tilgang til trykte lærebøker i alle relevante fag. Plikten vil medføre økonomiske konsekvenser for kommunene. Størrelsen på kostnadene vil være avhengig av hvordan plikten utformes.

Utvalgets forslag innebærer ikke at skolene må gi alle elever en lærebok i alle fag hvert år, men at de skal ha *tilgang til* lærebøker i alle relevante fag. Utvalget definerer ikke hva som skal regnes som relevante fag, og anerkjenner at det kan variere fra skole til skole. Hovedregelen skal likevel være at elevene får tilgang til en fysisk lærebok i de fleste fagene, og kostnadsberegningene tar utgangspunkt i dette. Utvalget har lagt til grunn at en lærebok koster 500 kroner.

Utvalget legger til grunn at én tredjedel av bøkene skal kjøpes inn år 1, én tredjedel år 2, og den siste tredjedelen år 3, og at bøkene har en levetid på omtrent tre år. Utvalget anslår at dette vil ha en kostnad på 750 mill. kroner per år. Hvis man også legger inn at flere lærebøker kan ha en levetid på mer enn tre år, blir kostnaden lavere. Det er heller ikke et krav at alle skoler kjøper én bok til alle elever i de relevante fagene. I noen fag vil skolene kunne nøye seg med klassesett. I tillegg vil et flertall av skolene allerede i dag ha trykte bøker i noen fag på noen trinn.

Det må også tas høyde for at kommunene er finansiert i rammetilskuddet for løpende utskifting av læremidler og utstyr og i tillegg har fått omtrent 540 mill. kroner øremerket til trykte lærebøker i 2023, 2024 og 2026. En dreining mot trykte læremidler kan forutsettes å gi en innsparring, på grunn av redusert behov for digitale læremidler. Det bør imidlertid legges til grunn at kommunene bør kompenseres noe for nye krav og mindre handlingsrom.

Når det gjelder administrative konsekvenser anerkjenner utvalget at det å skifte ut, vurdere og velge nye lærebøker medfører noe arbeid. Vi mener likevel at det ikke vil være vesentlige administrative konsekvenser ved forslaget, da dette er arbeid skolene må gjøre også i dag.

Utvalget foreslår videre å opprette et faglig råd for læremidler. Det finnes allerede et samarbeidsforum for læremidler, men utvalget foreslår å opprette en mer fast og formell struktur, som vil ha behov for en sekretariatsfunksjon. Hvis vi ser til de faglige rådene for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, vil utvalget anslå et behov 0,5–1 årsverk til å drifte et sekretariat.

14.1.6 Styrke leseopplæringen

Utvalget foreslår å utvide den nasjonale satsingen «Tid for lesing». Utvalget er kjent med at Lesesenteret har fått særskilte midler på 18 mill. kroner i 2025 og 2026 til kompetansetiltak og støtteressurser i forbindelse med denne satsingen. Utvalget foreslår å videreutvikle satsingen og øke støtten til «Tid for lesing» fra 18 til 24 mill. kroner.

Kostnadene for kommuner og fylkeskommuner ved at lærere deltar i etterutdanningstiltak avhenger av hvordan dette er organisert og hvordan et eventuelt fravær dekkes opp, om det settes inn vikar eller om arbeidsgiver organiserer arbeidet på annen måte.

Utvalget foreslår også å utvide tilskuddsordningen for skolebibliotek og bøker. I inneværende år er rammen for tilskuddsordningen på 103,2 mill. kroner, mens kommunene i år søkte om totalt 174 mill. kroner. Utvalget foreslår å øke rammen for tilskuddsordningen med 50 mill. kroner til 153,2 mill. Kommunene må, som en hovedregel, ha en egenfinansiering på 30 prosent av totalbudsjettet for tiltaket når de søker om personalressurser og kompetanseutvikling.

14.1.7 Styrke matematikkopplæringen

Utvalget foreslår en kompetansesatsing for lærere i matematikk med vekt på betydningen av metakognisjon, motivasjon og selvregulering i matematikkfaget.

Utvalget er kjent med at Matematikksenteret har fått særskilte midler for å styrke kompetansen til elevene i matematikk og personlig økonomi (15 mill. kroner i 2025 og 2026). Midlene skal gå til utvikling av støtteressurser og verktøy i matematikk som lærerne kan bruke for å utvikle egen undervisning i tråd med LK20. Midlene skal også gå til å videreutvikle nettverk for matematikklærere.

Utvalget mener kompetansesatsingen må videreføres og utvides med 5–6 mill. kroner.

Kostnadene for kommuner og fylkeskommuner ved at lærere deltar i etterutdanningstiltak avhenger av hvordan dette organisert og hvordan et eventuelt fravær dekkes opp, om det settes inn vikar eller om arbeidsgiver organiserer arbeidet på annen måte.

14.1.8 Styrke demokratiopplæringen

Utvalget foreslår å styrke lærernes kompetanse i demokratiopplæring. Dette handler særlig om å håndtere uenighet i klasserommet, demokratisk

klasseledelse og arbeid med politiske og verdimessige konflikter.

Det nasjonale programmet for digital læring og danning vil være et tiltak for å styrke demokratiopplæringen i skolen. I tillegg foreslår utvalget at freds- og demokratisentrene samlet styrkes med 10 mill. kroner. Midlene skal brukes til utadrettet virksomhet og støtte lærerne i arbeidet med demokratiopplæring.

Kostnadene for kommuner og fylkeskommuner ved at lærere deltar i etterutdanningstiltak avhenger av hvordan fraværet dekkes opp og om det settes inn vikar eller om arbeidsgiver organiserer arbeidet på annen måte når læreren tar etterutdanning.

14.1.9 Styrke praktiske og estetiske fag

Utvalget foreslår å utvide timetallet i musikk og mat og helse med til sammen tre–fire uketimer på 3.–7. trinn ved å omdisponere tid fra andre fag. Dette vil ikke ha økonomiske konsekvenser for kommunene.

Omdisponeringen vil kreve noe administrative ressurser, men utvalget antar at det ikke vil innebære vesentlige administrative konsekvenser.

14.1.10 Styrke kroppsøvningsfaget

Utvalget foreslår å utvide timetallet i kroppsøving på barnetrinnet ved å gjøre om to timer fysisk aktivitet til en ekstra time i kroppsøving på 5.–7. trinn. Utvalget anslår at det innebærer en merkostnad på omtrent 38 mill. kroner, som er differansen mellom beregnet kostnad for to timer fysisk aktivitet og beregnet kostnad for en time til kroppsøving.

Omleggingen vil kreve noe administrative ressurser ved innføringen og tilretteleggingen for flere timer i kroppsøving, men utvalget mener det ikke vil innebære vesentlige administrative konsekvenser.

14.2 Utvalgets forslag om en profesjonelt drevet fellesskole

14.2.1 Finansiering av lærerutdanningene

Basert på kostnader ved overgang fra allmennlærerutdanning til grunnskolelærerutdanning i 2011, kostnader til praksisplasser og at lærerutdanningen er integrerte masterutdanninger med brede fagmiljø, vil det etter utvalgets vurdering være rimelig å øke finansieringen av lærerutdanningene utover det som ble lagt inn i 2021 og

2022, i størrelsesorden 250–350 mill. kroner. Vi viser til begrunnelsen i kapittel 12.

14.2.2 Samarbeid mellom lærerutdanningene og skolene

Utvalget foreslår å innføre en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å medvirke til praksis og utdanning av lærerstudenter, innføre overordnende forventninger om partnerskapsdannelse i rammeplanene for lærerutdanning, og vurdere om det bør stilles tilsvarende forventninger om partnerskapsdannelse til kommuner og fylkeskommuner i opplæringsloven. Utvalget legger til grunn at disse forslagene ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

14.2.3 Innføre en introduksjonsordning for nyutdannede lærere

Utvalget foreslår å innføre en plikt for kommunen og fylkeskommunen til å gi nyutdannede og nytilsatte lærere to obligatoriske introduksjonsår med profesjonsfaglig veiledning. Introduksjonsperioden skal innebære at 10 prosent av arbeidstiden de første to årene skal brukes til introduksjonsaktiviteter, veiledning og for- og etterarbeid til undervisning.

De siste ti årene har i gjennomsnitt 4 800 studenter per år fullført lærerutdanning (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2026). Av disse begynner omtrent 3 600 å jobbe i skolen (Bennetzen & Gilje, 2025). Når disse skal få avsatt 10 prosent av stillingen til introduksjonsaktiviteter de første to årene, betyr det at 10 prosent av stillingen må erstattes av en annen lærer. Dette utgjør 360 årsverk og har en kostnad på 353 mill. kroner pr år. Over to år blir det 706 mill. kroner. I arbeidstidsavtalen er det i dag allerede regulert at nyutdannede lærere skal få redusert undervisningen sin med 6 prosent det første året. Dette utgjør 212 mill. kroner som kan trekkes fra totalsummen på 706 mill. kroner. Utvalget anslår at kostnaden for å gi nyutdannede lærere redusert undervisning med 10 prosent i to år, blir totalt 494 mill. kroner.

I tillegg må det settes av tilstrekkelig tid til at veiledere skal få tid til å veilede de nyutdannede. Hvis man tar utgangspunkt i samme antall veiledere som nyutdannede og at disse skal bruke én time per uke på å veilede, koster dette omtrent 180 mill. kroner per år, totalt 360 mill. for to år.

Utvalget er kjent med at det i flere år har vært en egen tilskuddsordning for veiledning av nyutdannede lærere. I 2025 ble ordningen utvidet til også å gjelde for barnehagelærere og lærere i

videregående opplæring. I statsbudsjettet for 2026 ble denne tilskuddsordningen overført til kommunerammen, og 226 mill. kroner ble lagt inn i rammetilskuddet til kommunene.

Forslaget vil også kunne medføre administrative konsekvenser for kommuner, fylkeskommuner og skoler til å planlegge og følge opp introduksjonsordningen. I tillegg må det sikres nok lærere til å kompensere for at nyutdannede skal under vise mindre, og tiden veiledere skal bruke til veiledning.

14.2.4 Kontinuerlig kompetanseutvikling for lærere gjennom yrkeslivet

I 2026 er det satt av nærmere 2,8 mrd. kroner til nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole. Det er kommunen som skal vurdere hvor mange ansatte som skal få videreutdanning, og innenfor hvilke fagområder de skal få det.

Utvalget foreslår øke de øremerkede tilskuddene som går til videreutdanning og til kollektiv kompetanseutvikling for ansatte i barnehage, grunnskole og videregående skole betraktelig. Dette vil medføre kostnader for staten. Økt tilskudd til kompetanseutvikling må ses i sammenheng med kompetanseutviklingen til utviklingslærere, og utvalgets forslag om å innføre krav om 15 studiepoeng for undervisning i alle fag på barnetrinnet som ikke har krav til faglig fordypning i dag.

14.2.5 Spesialisering gjennom en ordning med utviklingslærere

Utvalget foreslår å innføre en ordning med spesialiserte utviklingslærere. Tiltaket vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner. Myndighetene bør gå i dialog med partene i arbeidslivet om hvordan ordningen bør utformes.

Tiltaket er skalerbart. Utvalget mener forslaget bør ses i sammenheng med flere av de andre tiltakene. Hvis man sammenligner med lærerspesialistordningen, utgjorde tilskuddet til lønnstillegg per spesialistfunksjon omtrent 60 000 kroner på slutten av perioden. Med det som utgangspunkt, vil kostnaden ved å gi utviklingslærere tilsvarende lønnstillegg innebære en helårseffekt på 60 mill. kroner for 1 000 utviklingslærere. Dette inkluderer ikke kostnader til eventuell videreutdanning, som utvalget mener bør kunne ses i sammenheng med midlene som brukes til videreutdanning generelt.

I tillegg vil det være kostnader knyttet til tiden utviklingslærere skal bruke på rollen. Dersom man for eksempel tar utgangspunkt i at utviklingslærerne skal bruke 10 prosent av stillingen sin på rollen, vil dette innebære behov for 100 ekstra årsverk. Dette har en kostnad på 98 mill. kroner.

14.2.6 Kompetansekrav for lærere

Stramme inn muligheten for å gjøre unntak fra tilsettingskravet

Utvalget foreslår å fjerne muligheten for å ansette andre enn lærerstudenter midlertidig i lærerstilling. Ifølge Utdanningsdirektoratets statistikk, er omtrent 4 prosent av årstimene til undervisning utført av ansatte uten lærerutdanning. Personer ansatt i lærerstilling uten godkjent utdanning får lavere lønn enn lærere. Utvalget ser derfor at forslaget vil kunne ha økonomiske konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner som har sett det nødvendig å benytte seg av unntaksmuligheten fra kravene til tilsetting.

Utvalget legger til grunn at kommunene og fylkeskommunene ikke får tilført ekstra midler for å dekke disse utgiftene, siden hovedregelen allerede er at ansatte i lærerstilling skal ha lærerutdanning, og dette er utgangspunktet for kompensasjonen i kommunerammen.

Utvalget anerkjenner at det er en utfordring med rekruttering. Den viktigste administrative konsekvensen av forslaget vil derfor være at det vil kreve en særlig rekrutteringsinnsats i kommuner, fylkeskommuner og av nasjonale myndigheter. Utvalget foreslår derfor at det innføres en tidsbegrenset overgangsordning for å gi kommuner og fylkeskommuner mulighet til å tilpasse seg innstrammingen.

Krav om relevant kompetanse i flere undervisningsfag på barnetrinnet

Utvalget foreslår å innføre krav om 15 studiepoeng for undervisning i alle fag på barnetrinnet som ikke har krav til faglig fordypning i dag. Forslaget skal ikke ha tilbakevirkende kraft, det vil si at det ikke skal gjelde for lærere som allerede jobber i skolen. Kravet vil innebære at lærerutdanningene må tilpasse utdanningene.

For kommunene vil ikke det nye kravet medføre økte kostnader, gitt at kravet ikke gjelder lærere som allerede er ansatt. Kravet vil derfor bare gjelde når skolen ansetter nyutdannede lærere.

14.2.7 Styrke kontaktlærerrollen

Utvalget er opptatt av at kontaktlærerrollen er en nøkkelrolle i arbeidet med elevene, i det tverrfaglige samarbeidet og i skole-hjem-samarbeidet. Utvalgets intensjon er derfor å styrke denne rollen. Samtidig anerkjenner utvalget at å styrke kontaktlærerressursen for alle kontaktlærere vil medføre store kostnader, og ikke nødvendigvis være treffsikkert og avlaste de som trenger det mest.

Utvalget vurderer derfor at en mer effektiv og treffsikker måte å styrke kontaktlærerfunksjonen på, er å øke det som omtales som *Tidsressurspotten* i særavtalen, som regulerer arbeidstid for lærere (SFS 2213, 2025). Fordeling av ressursene skal drøftes med tillitsvalgte, og kan ved enighet på kommunalt nivå omfordeles mellom skolene (SFS 2213, 2025).

Utvalget mener at en økning av denne potten vil gjøre at skoler kan prioritere ekstra tid til kontaktlærere som trenger det, for eksempel på grunn av store klasser eller mange elever med behov for tilrettelegging. For at tiltaket skal få effekt, mener utvalget potten skal styrkes med 1 mrd. kroner.

14.2.8 Profesjonell skoleledelse

Utvalget foreslår å videreutvikle kompetansetilbudet og nettverk for skoleledere. Utvalget foreslår videre å etablere nasjonale kompetanseutviklingstilbud rettet mot kommunen som lokal skolemyndighet. Dette vil ha en etableringskostnad for staten. Utvalget foreslår at kostander til deltakelse deles mellom stat og kommune, og at det totalt settes av 30 mill. kroner til kompetansetilbudet.

14.2.9 Ekstern utredning av forholdet mellom regelverk og praksis

Utvalget foreslår å gjennomføre en ekstern utredning av forholdet mellom regelverk og statsforvaltnes og skolenes praksis på noen særlig relevante områder. Å nedsette en ekspertgruppe som kan gjøre analysen, vil medføre noe kostnader for staten. Beløpet vil være avhengig av antall medlemmer, hvor lang tid arbeidet skal pågå, størrelse på sekretariatet og mandat.

14.3 Utvalgets forslag om å styrke felllesskolens rolle i samfunnet

14.3.1 Langsiktig prioritering av ressurser til skolen

Utvalget foreslår at det utredes hvordan staten kan kompensere for forskjellen mellom gjennomsnittskostnader og marginalkostnader per elev når kommunene og fylkeskommunene trekkes for fallende elevtall. Utvalgets vurdering er at en slik utredning vil føre til administrativt merarbeid på statlig nivå i den perioden utredningen pågår. Utvalget antar at dette kan håndteres ved omdisponeringer innenfor gjeldende økonomiske rammer. Forslaget innebærer at staten i framtiden reduserer trekket til kommune og fylkeskommunene når antall barn og unge i skolealder går ned. De økonomiske konsekvensene for stat og kommune er en del av utredningen, og for tidlig å si noe om.

Utvalget foreslår videre å utrede en ny ressursnorm for grunnskolen, med tanke på å erstatte lærernormen i framtiden. Utvalgets vurdering er at en slik utredning vil føre til administrativt merarbeid på statlig nivå i den perioden utredningen pågår. Kostnadene vil avhenge av hvordan man legger opp en slik utredning. En eventuell ekstern ekspertgruppe, nedsatt av departementene, vil måtte kompenseres innenfor statens satser for utvalgsarbeid. Dette vil inne-

bære en begrenset engangskostnad. Beløpet vil være avhengig av antall medlemmer, hvor lang tid arbeidet skal pågå og størrelse på et eventuelt sekretariat. Utvalget antar at disse kostnadene kan håndteres ved omdisponeringer innenfor gjeldende økonomiske rammer

De økonomiske konsekvensene av den nye ressursnormen for stat og kommune er en del av utredningen, og for tidlig å si noe om.

Utvalgets flertall foreslår at lærernormen beholdes og flyttes til skolenivå i påvente av utredningen av en ny ressursnorm for grunnskolen. Enten lærernormen endres til skolenivå eller kommunenivå, forutsetter utvalget at dagens midler til lærernormen forblir i kommunerammen. Endring av lærernormen vil dermed ikke innebære økonomiske konsekvenser for stat eller kommune. Endring av normen kan medføre noe administrativt merarbeid i staten og kommunene knyttet til selve omleggingen, men omleggingen antas å kunne gjennomføres innenfor eksisterende rammer.

Utvalgets forslag om å utarbeide en veileder for kommunenes arbeid med endringer i skolestrukturen antas å kunne gjennomføres innenfor eksisterende rammer. Utvalgets forslag om mer forskningsbasert kunnskap om sammenhengen mellom pengebruk og kvalitet i skolen antas å kunne gjennomføres ved omdisponering av eksisterende midler til forskning.

Litteraturliste

- Abbott, A. D. (1988). *The System of professions : an essay on the division of expert labor*. University of Chicago Press.
- Abrahamsson, S. (2024). *Smartphone Bans, Student Outcomes and Mental Health*. NHH Dept. of Economics Discussion Paper No. 01. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4735240>
- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2018). The Race between Man and Machine: Implications of Technology for Growth, Factor Shares, and Employment. *American Economic Review*, 108(6), 1488–1542. <https://doi.org/10.1257/aer.20160696>
- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2019). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 3–30. <https://doi.org/10.1257/jep.33.2.3>
- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2026). Automation and Rent Dissipation: Implications for Wages, Inequality, and Productivity*. *The Quarterly Journal of Economics*. <https://doi.org/10.1093/qje/qjag006>
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail : the origins of power, prosperity, and poverty*. Profile.
- Adressa. (2026). Slik gikk det med studentenes karakterer etter at KI kom. Adressa. <https://www.adressa.no/nyheter/trondheim/i/zOg4RO/karakterene-stupte-etter-at-ki-kom>
- Advisory Panel for Teacher Education. (2020). *Transforming Norwegian Teacher Education: The Final Report for the International Advisory Panel for Primary and Lower Secondary Teacher Education (3-2020)*. <https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2020/transforming-norwegian-teacher-education-2020.pdf>
- Agder politidistrikt. (2026). Hva kjennetegner barn som begår gjentatt alvorlig kriminalitet i Agder? Politiet.
- Alfonsi, V., Palmizio, R., Rubino, A., Scarpelli, S., Gorgoni, M., D'Atri, A., Pazzaglia, M., Ferrara, M., Giuliano, S. & De Gennaro, L. (2020). The Association Between School Start Time and Sleep Duration, Sustained Attention, and Academic Performance. *Nature and Science of Sleep*, 12, 1161-1172. <https://doi.org/10.2147/NSS.S273875>
- Alfonsi, V., Scarpelli, S., D'Atri, A., Stella, G. & De Gennaro, L. (2020). Later School Start Time: The Impact of Sleep on Academic Performance and Health in the Adolescent Population. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(7), 2574.
- Allcott, H., Braghieri, L., Eichmeyer, S. & Gentzkow, M. (2020). The Welfare Effects of Social Media. *American Economic Review*, 110(3), 629–676. <https://doi.org/10.1257/aer.20190658>
- Allport, G. (1954). *The nature of prejudice*. Addison-Wesley.
- Altamura, L., Vargas, C. & Salmerón, L. (2025). Do New Forms of Reading Pay Off? A Meta-Analysis on the Relationship Between Leisure Digital Reading Habits and Text Comprehension. *Review of Educational Research*, 95(1), 53-88. <https://doi.org/10.3102/00346543231216463>
- Alter, A. (2017). *Irresistible : why you are addicted to technology and how to set yourself free*. Vintage.
- Amundsen, B. (2024, 28.09.2024). «Intensivt foreldreskap» har blitt den nye barneoppdragelsen. *forskning.no*. <https://www.forskning.no/barn-og-ungdom-foreldre/intensivt-foreldreskap-er-bli-til-den-nye-barneoppdragelsen/2411388>
- Andersen, I. S. (2019). Kritisk tenkning. <https://www.dembra.no/no/fagtekster-og-publikasjoner/artikler/kritisk-tenkning>
- Anderson, D. M. (2014). In School and Out of Trouble? The Minimum Dropout Age and Juvenile Crime. *The Review of Economics and Statistics*, 96(2), 318-331. https://doi.org/10.1162/REST_a_00360
- Anker, T., Von der Lippe, M. & Sæle, C. (2025). Kontroversielle tema i utdanning – hva står på spill? <https://doi.org/doi:10.18261/9788215072722-25>
- Anshu. (2025). Emotional intelligence in Teacher Effectiveness: A Systmatic Review. *Shodh*

- Manjusha: An International Multidisciplinary Journal., 02(01), 36-54.
- Anthropic. (2026). Assessing Claude Mythos Preview's cybersecurity capabilities. <https://www.anthropic.com/research/mythos-preview>
- Applebaum, A. (2020). *Twilight of democracy : the failure of politics and the parting of friends*. Allen Lane.
- Applebaum, A. (2024). *Autocracy, Inc: The Dictators Who Want to Run the World*. Doubleday.
- Arbeiderpartiet & Senterpartiet. (2021). Hurdalsplattformen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-stoere/andre-dokumenter/smk/2021/hurdalsplattformen/id2877252/>
- Arbeidsgruppe NFLP. (2023). Forslag til rammer for ansvarsdeling og samarbeid om praksisopplæring i lærerutdanningene. Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/277e4321131c4b6abd03f7fe7ffa14d0/2023.05.01_rapport-fra-arbeidsgruppe_praksisoppleringen-i-lu-002.pdf
- Arenas-Arroyo, E., Fernández-Kranz, Daniel, Nollenberger, Natalia. (2023). High Speed Internet and the Widening Gender Gap in Adolescent Mental Health: Evidence from Hospital Records. IZA Institute of Labor Economics Discussion Papers., 15728.
- Arnesen, D. & Hansen, V. W. (2024). Kunnskapsoppsummering om barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter. Dimensjoner i deltakelse, barrierer, behov og tiltak. Rapport – Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Arnesen, H. S., Steffensen, K., Stolpe, F., Lervåg, M.-L. & Keute, A.-L. (2023). Lærerkompetanse i grunnskolen Hovedresultater 2021/2022 (Rapport 2022/50). https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/laererkompetanse-i-grunnskolen.hovedresultater-2021-2022/_/attachment/inline/12e55903-5648-405c-b8f4-51b12f15f866:8d9d5ab98a629f8fcfef48756297a5a2ad7995bc/RAPP2022-50_NY%20VERJSON%20feb23.pdf
- Arnesen, H. S., Steffensen, K., Stolpe Foss, E., Lervåg, M.-L. & Keute, A.-L. (2022). Lærerkompetanse i grunnskolen. Statistisk Sentralbyrå Rapport, 2022/50.
- Arnesen, S. M. K., Jensen, A. R., Patil, G. G. & Berget, B. (2022). Gården som arena for tilpasset opplæring: Erfaringer med gård-skole-tilbud i et inkluderingsperspektiv. Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis, 16 (1), 101-118. <https://doi.org/https://doi.org/10.23865/up.v16.3355>
- Arnesen, S. M. K., Losnedal, F., Bjørnara, H. B. & Jentoft, N. (2024). Kunnskapsgrunnlag om alternative læringsarenaer. NORCE Norwegian Research Center. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc5581fa-2dd57253-89ac-4425-9e14-19bbaaff4fba>
- Arnevig Samuelsen, Ø., Bergene, A. C., Njølstad Vonen, M., Vogsted Drange, C., Sønsteli, N., Torstein, d. B. & Pedersen, C. (2025). Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2025 (NIFU Rapport 2025:23). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).
- Askeland, K. G., Lorentsen, E. S., Raes, E., Kjølbro, G., Heradstveit, O. & Hysing, M. (2025). Physical Activity and School Achievement and School Absence in Norwegian Adolescents. *Child & Youth Services*, 46(3), 680-698. <https://doi.org/10.1080/0145935X.2024.2426121>
- Asker idrettsråd. (2026). Aktive Lokalsamfunn. <https://www.xn-idrettsrd-d3a.no/viken/Asker/idrettsglede-for-alle/aktive-lokalsamfunn2/>
- Aubrey, C., Godfrey, R. & Dahl, S. (2006). Early mathematics development and later achievement: Further evidence. *Mathematics Education Research Journal*, 18(1), 27-46. <https://doi.org/10.1007/BF03217428>
- Autor, D. (2022). The Labor Market Impacts of Technological Change: From Unbridled Enthusiasm to Qualified Optimism to Vast Uncertainty. National Bureau of Economic Research Working Paper Series, No. 30074. <http://www.nber.org/papers/w30074.pdf>
- Autor, D., Goldin, C. & Katz, L. F. (2020). Extending the race between education and technology. AEA papers and proceedings,
- Autor, D. H. & Dorn, D. (2013). The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *The American Economic Review*, 103(5), 1553-1597. <http://www.jstor.org/stable/42920623>
- Baier, T., Lang, V., Grätz, M., Barclay, K. J., Conley, D. C., Dawes, C. T., Laidley, T. & Lyngstad, T. H. (2022). Genetic Influences on Educational Achievement in Cross-National Perspective. *European Sociological Review*, 38(6), 959-974. <https://doi.org/10.1093/esr/jcac014>
- Bakken, A. (2022). Ungdata 2022. Nasjonale resultater. (NOVA Rapport 5/22. NOVA, OsloMet. <https://img1.custompublish.com/getfile.php/>

- 5056656.2331.bqwnbzzqnn7nis/NOVA-rapport-5-2022.pdf?return=www.fritidforalle.no
- Bakken, A. (2024). Ungdata 2024 Nasjonale resultater (NOVA Rapport 6/24. Velferdsforskningsinstituttet NOVA OsloMet–.
- Bakken, A. (2025). Ungdata 2025 Nasjonale resultater (NOVA Rapport. OsloMet – storbyuniversitetet. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc6dbe0b-b7398459-243d-45c6-8982-604cc29528d4>
- Bakken, A. (2026). Ung i Oslo 2026. Ungdomsskolen og videregående. (NOVA Rapport. OsloMet – storbyuniversitetet. <https://nva.sikt.no/registration/019e97200659-fbb2f095-3865-491b-9c11-7e1305db8b26>
- Bakken A., Sletten, M. & Eriksen, I. M. (2018). Generasjon prestasjon? Ungdoms opplevelse av press og stress. Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning, 18. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2018/generasjon-prestasjon-ungdoms-opplevelse-av-press-og-stress/>
- Bandura, A. (1997). Self-efficacy : the exercise of control. Freeman.
- Bandura, A. (2006). Toward a Psychology of Human Agency. Perspectives on Psychological Science, 1(2), 164-180. <http://www.jstor.org/stable/40212163>
- Banerjee, A., Banerji, R., Berry, J., Duflo, E., Kannan, H., Mukerji, S., Shotland, M. & Walton, M. (2017). From Proof of Concept to Scalable Policies: Challenges and Solutions, with an Application. Journal of Economic Perspectives, 31(4), 73-102. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.31.4.73>
- Barne og familiedepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025). Høring av forslag til lov om aldersgrense for bruk av sosiale medier. Barne og familiedepartementet & Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-lov-om-aldersgrense-for-bruk-av-sosiale-medier/id3114359/>
- Barnehageloven. (2005). Lov om barnehager (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64>
- Barnekonvensjonen. (1989). FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (20. november 1989). Lovdata. https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_8
- Barneombudet. (2025). Barnebarometeret 2025. Barneombudet. <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Barnebarometeret-2025-rapport.pdf>
- Baron, N. S. (2016). Words onscreen : the fate of reading in a digital world (©2015. utg.) Oxford University Press.
- Baron, N. S. (2021). How we read now: Strategic Choices for Print, Screen, and Audio.
- Baroody, A. J., Lai, M. L. & Mix, K. S. (2014). The development of young children's early number and operation sense and its implications for early childhood education. I I. B. Spodek & O. N. Saracho (Red.), Handbook of research on the education of young children (s. 205-240). Routledge.
- Barret, M. (2020). The Council of Europe's Reference Framework of Competences for Democratic Culture: Policy context, content and impact. London Review of Education, 18. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1251647.pdf>
- Barrett, P., Davies, F., Zhang, Y. & Barrett, L. (2015). The impact of classroom design on pupils' learning: Final results of a holistic, multi-level analysis. *Building and Environment*, 59. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2015.02.013>
- Barziali, S. & Chinn, C. A. (2020). A review of educational responses to the «post truth» condition: Four lenses on «post-truth» problems. Educational Psychologist. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00461520.2020.1786388>
- Bastani, H., Bastani, O., Sungu, A., Ge, H., Kabakcı, O. & Mariman, R. (2024). Generative AI Without Guardrails Can Harm Learning: Evidence from High School Mathematics. Working Paper. https://hamsabastani.github.io/education_llm.pdf
- Bateson, P. (2015). Playfulness and creativity. *Current Biology*, 25(1), R12-R16. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.cub.2014.09.009>
- Baumann, Z. (2001). The individualized society. Polity Press.
- Baumeister, R. F. & Leary, M. R. (1995). The need to belong: Desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation. *Psychological Bulletin*, 117(3), 497–529.
- Baumert, J., Kunter, M., Blum, W., Brunner, M., Voss, T., Jordan, A., Klusmann, U., Krauss, S., Neubrand, M. & Tsai, Y.-M. (2010). Teachers' Mathematical Knowledge, Cognitive Activation in the Classroom, and Student Progress. *American Educational Research Journal*, 47(1), 133-180. <https://doi.org/10.3102/0002831209345157>
- Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis.

- The American Economic Review, 57(3), 415-426. <http://www.jstor.org/stable/1812111>
- Bayer, P. J., Blair, P. Q., Whaley, K. . (2023). Does the United States Spend Enough on Public Schools and Teachers? NBER Working Paper. https://sites.duke.edu/patrickbayer/files/2021/10/Are_We_Spending_Enough_on_Schools.pdf
- Beck, K. (2025). The later the better? A novel approach to estimating the effect of school starting age on ADHD and academic skills. *European Sociological Review*, 41. <https://doi.org/10.1093/esr/jcaf004>
- Beck, U. & Beck-Gernsheim, E. (2002). *Individualization. Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. SAGE Publications.
- Bender, E. M., Gebru, T., McMillan-Major, A. & Shmitchell, S. (2021). On the Dangers of Stochastic Parrots: Can Language Models Be Too Big? ? Proceedings of the 2021 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency, Virtual Event, Canada. <https://doi.org/10.1145/3442188.3445922>
- Bengio, Y., Hinton, G., Yao, A., Song, D., Abbeel, P., Darrell, T., Harari, Y. N., Zhang, Y.-Q., Xue, L., Shalev-Shwartz, S., Hadfield, G., Clune, J., Maharaj, T., Hutter, F., Baydin, A. G., McIlraith, S., Gao, Q., Acharya, A., Krueger, D., Dragan, A., Torr, P., Russell, S., Kahneman, D., Brauner, J. & Mindermann, S. (2024). Managing extreme AI risks amid rapid progress. *Science*, 384(6698), 842-845. <https://doi.org/doi:10.1126/science.adn0117>
- Bennett, W. L. & Livingston, S. (Red.). (2020). *The Disinformation Age*. Cambridge University Press.
- Bennetzen, J. & Gilje, S. J. (2025, 27.03.2025). Overgangen fra lærerutdanning til læreryrke. Statistisk sentralbryå,. Hentet 15.06.2026 fra <https://www.ssb.no/utdanning/hoyere-utdanning/artikler/overgangen-fra-laererutdanning-til-laereryrke>
- Berg-Nordlie, M. (2024). En kort introduksjon til samenes historie. Cappelen Damm Akademisk.
- Berg-Nordlie, M. (2025, 9. februar 2026). fornorsking. I *Store norsk leksikon* (60. utg.). <https://snl.no/fornorsking>
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Lynnebakke, B., Ramberg, I. & Wollscheid, S. (2022). Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2022. NIFU.
- Bergene, A. C., Vonen, M. N., Tahir, H., Arnevig, Ø., Samuelsen, E. T., Sønsteli, N., Hodal, K., Besche, T. d. & Drange, C. V. (2025). Spørsmål til Skole-Norge. NIFU.
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Lynnebakke, B., Vonen, M. N., Lyckander, R. H., Samuelsen, Ø. A. (2023). Fravær som vekker bekymring. NIFU.
- Bergsgard, N. A., Alvestad, K. C., Burner, T., Gustavsen, T. S., Husebø, Ø., Kacerja, S., Møller, G., Ruud, L. C. & Salvesen, G. S. (2026). Fornylse og fordypning Evaluering av innføringen av LK20 i fire fag på barnetrinnet. Sluttrapport EvaFag 2025. Universitetet i Sørøst-Norge. <https://nva.sikt.no/registration/019bf921c843-aec153f4-f4e2-4bfb-a4dc-6425918a54da>
- Bhargava, V. R. & Velasquez, M. (2021). Ethics of the Attention Economy: The Problem of Social Media Addiction. *Business Ethics Quarterly*, 31(3), 321-359. <https://doi.org/10.1017/beq.2020.32>
- Biesta, G. (2007). Why "What Works" won't work: Evidence based practice and the democratic deficit in educational research. *Educational Theory*, 57(1), 1-22. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1741-5446.2006.00241.x>
- Biesta, G. (2009). Good education in an age of measurement: on the need to reconnect with the question of purpose in education. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 21(1), 33-46. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s11092-008-9064-9>
- Biesta, G. J. J. (2010). Why 'What Works' Still Won't Work: From Evidence-Based Education to Value-Based Education. *Studies in Philosophy and Education*, 29(5), 491-503. <https://doi.org/10.1007/s11217-010-9191-x>
- Birkedal, I. K. & Alfsvåg, T. (2023). Rike oppgaver – rike muligheter. *Bedre skole*, 2. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2024/rike-oppgaver-rike-muligheter/>
- Bjerkholt, E. & Olsen, K.-R. (2025). Profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere i Norge: intensjoner, resultater og utfordringer,. I E. Bjerkholt, N. A. Vasseljen, A. K. Dahl & G. S. Steinnes (Red.), *Profesjonsfaglig veiledning for individuell og kollektiv utvikling*, . Cappelen Damm forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.270>
- Bjerklund, M. & Hvitsand, C. (2024). Universell forebygging av vold og overgrep – Sammen Mot. <https://telemarksforskning.no/en/publikasjoner/universell-forebygging-av-vold-og-overgrep-sammen-mot/4523/>

- Bjermeland, M. (2022). – Lærerne gjør 70 prosent riktig i klasserommet. <https://www.forskning.no/partner-pedagogikk-podcast-laring/laererne-gjor-70-prosent-riktig-i-klasserommet/1957911>
- Bjørklund, B. H. & Fiske, J. (2025). Et sammen- drag av innspillene fra de regionale møtene. KS Konsulent. <https://files.nettsteder.regje- ringen.no/wpuploads01/sites/586/2026/02/KS-K-Rapport-Fremtidens-fellesskole-innspill- fra-regionale-samlinger.pdf>
- Bjørnstad, E., Myrvold, T. M., Dalland, C. P., Høl- land, S., Svanes, I. K., Sundtjønn, T., og Håøy, A. (2024). Klasserommets praksisformer 20 år etter. En evaluering av seksårsreformen. Slutt- rapport.
- Bjørnset, M. & Takvam Kindt, M. (2019). Fra galli- onsfigur til overarbeidet altmuligmann? Rekruttering av skoleledere i norsk skole. Fafo-rapport, 2019:37. <https://www.fafo.no/ images/pub/2019/20734.pdf>
- Bjaaland, I. F., Nilsen, M. M., Guajardo, G. & Hauge, M. S. (2025). Studiebarometeret 2024 – Hovedtendenser, (1-2025). NOKUT. https:// www.nokut.no/globalassets/studiebaromete- ret/2025/studiebarometeret-2024- hovedtendenser_1-2025.pdf
- Blanchard, L., Conway-Moore, K., Aguiar, A., Önal, F., Rutter, H., Helleve, A., Nwosu, E., Falcone, J., Savona, N., Boyland, E. & Knai, C. (2023). Associations between social media, adolescent mental health, and diet: A systematic review. *Obes Rev*, 24 Suppl 2, e13631. <https://doi.org/ 10.1111/obr.13631>
- Blikstad-Balas, M., Dalland, C. P. & Jensen, I. S. (2025). Hva vet vi om god undervisning? I M. Blikstad-Balas, C. P. Dalland & I. S. Jensen (Red.), *God undervisning. Dette vet vi*. Univer- sitetsforslaget.
- Blikstad-Balas, M. & Lodding, I. G. (2020). Hvilken litteratur møter elevene i norskfaget? En ana- lyse av hvilke skjønnlitterære verk som inngår i 178 norsktimer på åttende trinn. *Edda*, 107 (2), 85-99.
- Bokhandlerforeningen. (2024). Leseundersøkel- sen 2024. <https://bokhandlerforeningen.no/ bransjefakta/forbrukerundersokelser/leser- undersokelsen/leserundersokelsen-2024/>
- Bonesrønning, H., Finseraas, H., Hardoy, I., Iver- sen, J., Nyhus, O. H., Opheim, V., Salvanes, K., Sandsor, A. & Schone, P. (2022). Small-group instruction to improve student performance in mathematics in early grades: Results from a randomized field experiment. *Journal of Public Economics*, 216, 104765. <https://doi.org/ 10.1016/j.jpubeco.2022.104765>
- Borg, E., Dahl, T., Korseberg, L., Tahit, H. & Smes- rud, J. (2025). Ny opplæringslov i praksis. Del- rapport 1. Erfaringer fra første implemente- ringsår (2025:24). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).
- Borgen, J. S. & Prøitz, T. S. (2023) 5. Kunnskapens rolle i lærerutdanning. I *En forskningsbasert skole?* (s. 88-106). Universitetsforlaget. <https:// doi.org/doi:10.18261/9788215065540-23-05>
- Borgen, J. S., Randers-Pehrson, A., Rimstad, Å., Bergsland, J. E., Bottolfs, M., Hellenes, O., Husebø, Ø., Murtnes, Å., Ouff, S. M., Thorrud, S., Strøm, I. T. & Weum, K. B. (2026). Evaluate- ring av fagfornyelsen i de praktiske og este- tiske fagene i LK20. Sluttrapport. Universitetet i Sørøst-Norge. <https://nva.sikt.no/registra- tion/019bf9606382-28d4f527-0e5a-4f0b-8206- c0bf671ccf5f>
- Borgen, N. T., Kirkebøen, L. J., Kotsadam, A. & Raaum, O. (2019). Do funds for more teachers improve student outcomes? (Discussion Papers. Statistisk sentralbyrå. https:// www.ssb.no/offentlig-sektor/offentlig-forvalt- ning/artikler/do-funds-for-more-teachers- improve-student-outcomes/_/attachment/ inline/d6dd8ec6-0c5b-4934-910e- cf5a1e25bfb:4b982dac8ab170cc08d3a2d17a9 d74b9f88b4c26/DP982_web.pdf
- Bortes, C., Nilsson, K. & Strandh, M. (2022). Asso- ciations between children's diagnosed mental disorders and educational achievements in Sweden. *Scandinavian Journal of Public Health*, 50(8), 1140-1147. <https://doi.org/ 10.1177/14034948221089056>
- Bostrom, N. (2014). *Superintelligence : paths, dan- gers, strategies*. Oxford University Press.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1990). *Reproduc- tion in education, society and culture* (2nd ed.). Sage Publications.
- Bowers, A. J. (2020). Towards Measures of Diffe- rent and Useful Aspects of Schooling: Why Schools Need Both Teacher-Assigned Grades and Standardized Assessments. I S. M. Brook- hart & J. H. McMillan (Red.), *I Classroom Assessment and Educational Measurement* (s. 209-223). Routledge.
- Braghieri, L., Levy, R. e. & Makarin, A. (2022). Social Media and Mental Health. *American Economic Review*, 112(11), 3660-3693. <https:// doi.org/10.1257/aer.20211218>
- Brandao, P. R. (2025). The Impact of Artificial Intel- ligence on Modern Society. *AI*, 6(8), 190.

- Brandmo, C., Vaage Wang, M., Olsen, R. V., Bjørnebekk, G. & Hellerud Øistad, J. (2025). Læring, motivasjon, trivsel og tverrfaglige tema i fagfornyelsen (Evaluering av fagfornyelsen: Intensjoner, prosesser og praksiser (EVA2020). Universitetet i Oslo.
- Brattland, S. Ø. & Storstad, O. (2025). Kan skolen kompensere for samfunnet? Kunnskapsforskjeller i et flerkulturelt utdanningslandskap. I *Unge medborgere i en ny tid* (s. 34-57) (Books). Scandinavian University Press. <https://doi.org/doi:10.18261/9788215073934-25-02>
- Braverman, H. (1974). Labor and monopoly capital : the degradation of work in the twentieth century (25th anniversary. utg.). Monthly Review Press.
- Breivik, K. (2017). Å bli utsatt for mobbing : en kunnskapsoppsummering om konsekvenser og tiltak. Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning, Universitetet i Stavanger.
- Brevik, L. M., Gudmundsdottir, G. B., Mathé, N. E. H., Stovner, R. B., Magnusson, C. G., Dodou, K., Hatlevik, O. E. & Isaksen, A. (2026). På fagenes premisser: EDUCATE sluttrapport. Evaluering av LK20 i fagene på trinn 4-13: livsmestring, digital kompetanse og algoritmisk tenkning. Sluttrapport. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo. [https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/educate/rapporter/brevik-et-al-\(2026\)-educate-sluttrapport.pdf](https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/educate/rapporter/brevik-et-al-(2026)-educate-sluttrapport.pdf)
- Brookhart, S. M., Guskey, T. R., Bowers, A. J., McMillan, J. H., Smith, J. K., Smith, L. F., Stevens, M. T. & Welsh, M. E. (2016). A Century of Grading Research: Meaning and Value in the Most Common Educational Measure. *Review of Educational Research*, 86(4), 803–848. <https://doi.org/https://doi.org/10.3102/0034654316672069>
- Brooks, J. (2026). Finnish children learn media literacy at 3 years old. It's protection against Russian propaganda. AP. <https://apnews.com/article/fake-news-classrooms-finland-russia-194b32d8829838bfe47469d6ff357689>
- Brugård, K. & Falch, T. (2013). Post-compulsory education and imprisonment. *Labour Economics*, 23, 97-106. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2013.05.001>
- Bryk, A. S., Gomez, L. M., Grunow, A., & LeMahieu, P. G. . (2015). Learning to improve: How America's schools can get better at getting better. Harvard Education Press.
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2017). The business of artificial intelligence. *Harvard Business Review*, 7(1), 1-2.
- Bråten, R. & Sten-Gahmberg, S. (2022). Unge uføre og veien til uføretrygd: The path to disability benefits for young people. *Søkelys på arbeidslivet*, 39, 1-19. <https://doi.org/10.18261/spa.39.1.4>
- Braathen, F. (2025, 30.09.2025). Foreldre lesser ned lærere med meldinger, krav og forventninger. – Mange foreldre er ganske selvopptatte. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/dR69Mq/laerere-i-hele-landet-lesses-ned-av-krav-og-forventninger-fra-foreldre>
- Buland, T., Mathiesen, I. H., Aaslid, B. E., Haugbakken, H., Bungum, B. & Mordal, S. (2011). På vei mot framtida – men i ulik fart? Sluttrapport fra evaluering av skolens rådgivning. SINTEF Teknologi og samfunn. https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2011/5/sluttrapport_radgiving.pdf
- Buland, T., Mordal, S. & Mathiesen, I. H. (2020). Utdannings- og yrkesrådgiving og sosialpedagogisk rådgiving i norsk skole anno 2020. En kartlegging av ressurser og arbeidsoppgaver til rådgiving i skolen i Norge. NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/uploads/files/BulandMordalogMathiesen2020Rdgivinginorskskoleanno2020.pdf>
- Bulus, S. W., Ayankoya, F. Y., Adeniyi, O. J. (2025). The Transformative Impact of Generative AI across Industries: A Comprehensive Systematic Review. *Advanced Journal of Science, Technology and Engineering*, 5(2).
- Burroughs, N., Gardner, J., Lee, Y., Guo, S., Tuitou, I., Jansen, K. & Schmidt, W. (2019). A Review of the Literature on Teacher Effectiveness and Student Outcomes. I N. Burroughs, J. Gardner, Y. Lee, S. Guo, I. Tuitou, K. Jansen & W. Schmidt (Red.), *Teaching for Excellence and Equity: Analyzing Teacher Characteristics, Behaviors and Student Outcomes with TIMSS* (s. 7-17). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-16151-4_2
- Bæck, U.-D. K. (2024). Utdanning som fellesskapskapende prosjekt. I G. C. Aakvaag, Bæck, U.-D. K. (Red.), *Robuste fellesskap*. fagbokforlaget. <https://oa.fagbokforlaget.no/index.php/vboa/catalog/download/54/78/853?inline=1>
- Bøyum, I. & Tveit, Å. K. (2023). Rom for lesing og utforskning: Skolebibliotekets muligheter. ABM-media AS. <https://skriftserien.oslo-met.no/skriftserien/article/view/812/783>

- Caballar, R. D. (2026). Generative AI vs. predictive AI: What's the difference? IBM Think.
- Campbell, D. T. (1979). Assessing the impact of planned social change. *Evaluation and Program Planning*, 2(1), 67-90. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0149-7189\(79\)90048-X](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0149-7189(79)90048-X)
- Carlsten, T. C. & Sjaastad, J. (2014). Evaluering av Program for skolebibliotekutvikling 2009-2013. NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc5b25f4-18696943-76a4-4414-86c7-6bd8b2bac7c2>
- Carpentier, L. C. (2023). Policy Brief: New Economics for Sustainable Development: Attention Economy. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/attention_economy_feb.pdf
- Caspersen, J., Lassemø, E., Mordal, S., Tangen, S., Jahreie, J., Drågen, A. K. B., Dahl, T. & Gottvassli, K. Å. (2026). Endring i lærerrollen i barnehage og skole. NTNU Samfunnsforskning.
- Caspersen, J. & Smeby, J.-C. (2023). 6. Praksisrettede pedagoger og disiplinorienterte forskere – lærerutdanningen og forskningen 2008–2021. I *En forskningsbasert skole?* (s. 107-125) (Books). Universitetsforlaget. <https://doi.org/doi:10.18261/9788215065540-23-06>
- Caspersen, J., Vennerød-Diesen, F. F., Hermstad, I. H., Ljusberg, A.-L. L., Mordal, S., Pedersen, C. & Tangen, S. (2024). Innføring av rammeplan i SFO – sluttrapport fra evalueringen av de første årene med rammeplan (Rapport 2024). NIFU, NTNU Samfunnsforskning og Stockholms Universitet. https://samforsk.no/uploads/files/NTNU_SamForsk_Sluttrapport_UU-1.pdf
- Cellini, S. R., Ferreira, F. & Rothstein, J. (2010). The Value of School Facility Investments: Evidence from a Dynamic Regression Discontinuity Design. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(1), 215-261. <https://doi.org/10.1162/qjec.2010.125.1.215>
- Cheesman, R., Borgen, N., Sandsør, A. M. J. & Hufe, P. (2025). The genetic lottery goes to school: Better schools compensate for the effects of students' genetic differences. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 122(43), e2511715122. <https://doi.org/doi:10.1073/pnas.2511715122>
- Cheesman, R., Borgen, N. T., Lyngstad, T. H., Eilertsen, E. M., Ayorech, Z., Torvik, F. A., Andreassen, O. A., Zachrisson, H. D. & Ystrem, E. (2022). A population-wide gene-environment interaction study on how genes, schools, and residential areas shape achievement. *NPJ science of learning*, 7(1), 29. Hentet 2022/10//, fra <https://www.nature.com/articles/s41539-022-00145-8.pdf>
- Cheng, M., Lee, C., Khadpe, P., Yu, S., Han, D. & Jurafsky, D. (2026). Sycophantic AI decreases prosocial intentions and promotes dependence. *Science*, 391(6792), eaec8352. <https://doi.org/doi:10.1126/science.aec8352>
- Claverie, B. & Du Cluzel, F. (2022). «Cognitive Warfare»: The Advent of the Concept of «Cognitics» in the Field of Warfare. I C. Bernard, P. Baptiste & N. Buchier (Red.), *Cognitive Warfare: The Future of Cognitive Dominance* (s. 2, 1-7). NATO Collaboration Support Office. <https://hal.science/hal-03635889>
- Clement, V., Rigaud, K. K., Jones, B., Adamo, S., Schewe, J., Sadiq, N. & Shabahat, E. (2021). Groundswell Acting on Internal Climate Migration. World Bank Group.
- Clements, D. H., Lizcano, R. & Sarama, J. (2023). Research and Pedagogies for Early Math. *Education Sciences*, 13(8), 839. <https://www.mdpi.com/2227-7102/13/8/839>
- Coenen, J., Cornelisz, I., Groot, W., Brink, H. M. v. d. & Klaveren, C. V. (2017). Teacher characteristics and their effects on student test scores. A systematic review. *Journal of Economic Surveys*, 32(3).
- Collins, H. M. (2014). Are we all scientific experts now? *Polity*.
- Cologna, V. e. a. (2025). Trust in scientists and their role in society across 68 countries. *Nature Human Behaviour*, 9(4), 713-730. <https://doi.org/10.1038/s41562-024-02090-5>
- Coyle, D. (1997). The weightless world : strategies for managing the digital economy. Capstone.
- Crafts, N. (2021). Artificial intelligence as a general-purpose technology: an historical perspective. *Oxford Review of Economic Policy*, 37(3), 521-536. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grab012>
- CRPD. (2006). Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne Lovtata. https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_12
- Csikszentmihalyi, M. (1990). *Flow: The Psychology of Optimal Experience*. I.
- Cukier, K., Mayer-Schönberger, V. & Véricourt, F. d. (2021). Framers : human advantage in an age of technology and turmoil. Dutton.
- Dale, E. L. (2008). Fellsskolen – reproduksjon av sosial ulikhet. Cappelen Damm akademisk.
- Dale, E. L. & Wærness, J. I. (2003). Differensiering og tilpassing i grunnopplæringen.

- Darling-Hammond, L. (2006). *Powerful teacher education : lessons from exemplary programs*. Jossey-Bass.
- Darling-Hammond, L. (2017). *Empowered educators : how high-performing systems shape teaching quality around the world* (First edition. utg.). Jossey-Bass.
- Darling-Hammond, L. & Sykes, G. (1999). *Teaching as the learning profession : handbook of policy and practice*. Jossey-Bass Publishers.
- Darling-Hammond, L., Wechsler, M., Stephanie, L., Leung-Gagne, M. & Tozer, S. (2022). *Developing Effective Principals, What Kind of Learning Matters?* <https://learningpolicyinstitute.org/product/developing-effective-principals-report>
- Datareportal. (2025). *Digital 2026. Global overview report*. <https://datareportal.com/reports/digital-2026-global-overview-report>
- Davies, S., Pettersson, T. & Öberg, M. (2023). *Organized violence 1989–2022, and the return of conflict between states*. *Journal of Peace Research*, 60(4), 691-708. <https://doi.org/10.1177/00223433231185169>
- Dehaene, S. (2010). *Reading in the brain : the new science of how we read*. Penguin Books.
- Dehaene, S. (2011). *The number sense : how the mind creates mathematics* (Rev. and updated. utg.). Oxford University Press.
- Dehaene, S. (2021). *How we learn : the new science of education and the brain*. Penguin Books.
- Deineko, O. & Holm-Hansen, J. (2024). *Strengthening Ukraine's democracy through education during the war* (Norwegian Institute for Urban and Regional Research NIBR. <https://werge-landcentre.org/content/uploads/2024/08/mid-term-evaluation-Ukraine-final-report.pdf>
- Desmurget, M. (2022). *Screen Damage: The Dangers of Digital Media for Children*. Polity.
- Desoete, A. & De Craene, B. (2019). *Metacognition and mathematics education: an overview*. *ZDM*, 51(4), 565-575. <https://doi.org/10.1007/s11858-019-01060-w>
- Devaney, J. & Spratt, T. (2009). *Child abuse as a complex and wicked problem: Reflecting on policy developments in the United Kingdom in working with children and families with multiple problems*. *Children and youth services review*, 31(6), 635-641. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2008.12.003>
- Devereux, P. J., Black, S. E. & Salvanes, K. G. (2005). *Why the apple doesn't fall far : understanding intergenerational transmission of human capital*. Open Access publications , School of Economics, University College Dublin., 10197/309. <https://ideas.repec.org/p/ucn/oapubs/10197-309.html>
- DFØ. (2022). *Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen*. DFØ. <https://www.dfo.no/dfo-rapport-20225-faerre-og-bedre-en-evaluering-av-statsforvalterstrukturen>
- DFØ. (2024a). *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene* (DFØ-rapport 2024:11). <https://www.regjeringen.no/contentassets/3eafeb73402046e3b8ebc28d3f578a63/omrade-gjennomgang-rammestyring-av-kommunene-vurdering-og-anbefaling.pdf>
- DFØ. (2024b). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder* (DFØ rapport 2024:10). <https://dfo.no/sites/default/files/2024-09/Omr%C3%A5degjennomgang%20rammestyring%20av%20kommunene%20-%20kartleggingsrapport.pdf>
- DFØ. (2026a). *Innbyggerundersøkelsen 2026 Dokumentasjonsrapport*. <https://www.dfo.no/sites/default/files/2026-02/dokumentasjons-rapport-30.01.2026.pdf>
- DFØ. (2026b). *Statsregnskapet*. <https://statsregnskapet.dfo.no/>
- Diamond, A. (2013). *Executive Functions*. *Annual Review of Psychology*, 64. <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-psych-113011-143750>
- Dietrichson, J., Bhatnagar, R., Filges, T. & Vembye, M. H. (2026). *On the mechanisms of intervention effect fade-out: A meta-analytic review of interventions targeting at-risk students' achievement*. *Psychological Bulletin*, 152(1), 66. https://doi.org/DOI:10.31234/osf.io/2eg67_v1
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024). *Fremtidens digitale Norge*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fremtidens-digitale-norge/id3054645/?q=KI&ch=4#id0062>
- Direktorat for høyere utdanning og kompetanse. (2026). *Personer med fullført studieprogram*.
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2025a). *Karakterfordeling for bachelor og masteroppgaver*
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2025b). *Opptakstall*.

- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2025c). Registrerte studenter.
- Ditlefsen, H. & Hamre, M. (2022, 20.01.2022). Etterlyser lærebøker: – Vi står mye på kopirommet med litt vondt i magen. NRK Sørlandet. https://www.nrk.no/sorlandet/etterlyser-laereboker_-_vi-star-mye-pa-kopirommet-med-litt-vondt-i-magen-1.15816455
- Djupedal, E. F. (2025). Grunnskolen som kunnskapspolitikk – Politisk styring av skolens innhold, omfang og organisering 1954–2024 [Doktoravhandling]. Nasjonalt vitenarkiv. <https://nva.sikt.no/registration/019a103f8078-42be3ed6-58a7-4e49-85f5-bac2f7012ab4>
- Dokument 16 (2011–2012). (2011). Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnsloven, avgitt 19. desember 2011. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2011-2012/Dok16-201112/?lvl=0>
- Dovidio, J. F., Gaertner, S. L. & Kawakami, K. (2003). Intergroup Contact: The Past, Present, and the Future. *Group Processes & Intergroup Relations*, 6(1), 5-21. <https://doi.org/10.1177/1368430203006001009>
- Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness. European Commission. European Union.
- Drange, N. & Sandsor, A. (2024). The effects of a free universal after-school program on child academic outcomes. *Economics of Education Review*, 98, 102504. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2023.102504>
- Dreyfus, H. L., Dreyfus, S. E. & Athanasiou, T. (1986). *Mind over machine: the power of human intuition and expertise in the era of the computer*. Basil Blackwell.
- Drijvers, P. (2000). Students encountering obstacles using a CAS. *International Journal of Computers for Mathematical Learning*, 5(3), 189-209. <https://doi.org/10.1023/A:1009825629417>
- Drugli, M. B. (2013). *Atferdsvansker hos barn. Evidensbasert kunnskap og praksis*. Cappelen Damm.
- Duckworth, A. (2017). *Grit : why passion and resilience are the secrets to success*. Vermilion.
- Duckworth, A. L. & Seligman, M. E. P. (2005). Self-Discipline Outdoes IQ in Predicting Academic Performance of Adolescents. *Psychological Science*, 16(12), 939-944. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9280.2005.01641.x>
- Duff, D., Tomblin, J. B. & Catts, H. (2015). The Influence of Reading on Vocabulary Growth: A Case for a Matthew Effect. *Journal of Speech, Language, and Hearing Research*, 58(3), 853-864. https://doi.org/10.1044/2015_JSLHR-L13-0310
- Duke, N. K. & Cartwright, K. B. (2021). The Science of Reading Progresses: Communicating Advances Beyond the Simple View of Reading. *Reading Research Quarterly*, 56(S1), S25-S44. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/rrq.411>
- Duncan, G. J., Dowsett, C. J., Claessens, A., Magnuson, K., Huston, A. C., Klebanov, P., Pagani, L. S., Feinstein, L., Engel, M., Brooks-Gunn, J., Sexton, H., Duckworth, K. & Japel, C. (2007). School readiness and later achievement [doi:10.1037/0012-1649.43.6.1428]. American Psychological Association.
- Duncan, S. (2005). Mothering, class and rationality. *Sociological Review*, 53(1), 50-76.
- Duque, D. (2026). The Long-Run Impact of School Funding on Economic Outcomes. MUNI ECON Working Papers. https://doi.org/10.5817/WP_MUNI_ECON_2026-02
- Dweck, C. S. (2017). *Mindset : the new psychology of success* (Updated edition. utg.). Robinson.
- Economist, T. (2026). How dangerous is Mythos, Anthropic's new AI model? <https://www.economist.com/business/2026/04/08/how-dangerous-is-mythos-anthropics-new-ai-model?>
- Ekren, R., Stengrundet, A. & Kalcic, M. (2024). Hva kjennetegner private skoler? Rapport, Statistisk Sentralbyrå SSB, 2024/6. https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/hva-kjennetegner-private-skoler/_/attachment/inline/936479b8-4f23-40e3-95ad-4e0c954c2c31:ed7ae40bec35ec1222027b4a8bbcb01f52b52729/RAPP2024-06.pdf
- Eksamensgruppa. (2020). Vurderinger og anbefalinger om fremtidens eksamen. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/vurderinger-og-anbefalinger-fremtidens-eksamen/>
- Ekspertgruppa om lærerrollen. (2016). Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag. Fagbokforlaget. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cce6902a2e3646a09de2f132c681af0e/rapport-om-laererrollen-1.pdf>
- Ekspertgruppe for skolebidrag. (2021). En skole for vår tid. Sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag. https://www.regjeringen.no/contentassets/0f38964bb67f4259b74967911799bdac/en-skole-for-var-tid_v5.pdf
- Ekspertgruppen om barn i fattige familier. (2024). En barndom for livet. Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier. Revidert

- utgave, desember 2024. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/df568c8ea68f48d6b03f2cca6149cf77/no/pdfs/barn-i-fattige-familier.pdf>
- Ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole, SFO for sosial & utjevning og sosial mobilitet. (2024). Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/52d541c8fff94f3b84740a0e260c4597/no/pdfs/et-jevnere-utdanningslop.pdf>
- Ekspertgruppen om styring av lærerutdanningene. (2024). En felles rammeplan. Overordnet styring av lærerutdanningene, . Senter for profesjonsforskning. OsloMet – storbyuniversitetet. https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/530/2024/08/Sluttrapport_Innhold_Trykk_RETTET.pdf
- Ekström, L., Appelgren, A. & Hafsteinsdóttir, E. (2019). Läsförståelse och undervisning om lässtrategier (9789198438383 (ISBN)). (Skolforskningsinstitutets systematiska översikter. Skolforskningsinstitutet. <https://www.skolfi.se/forskningssammanstallningar/publicerade-systematiska-oversikter/lasforstaelse-och-undervisning-om-lasstrategier/>
- Ellis, V. (2024). The New Political Economy of Teacher Education : The Enterprise Narrative and the Shadow State.
- Eloundou, T., Manning, S., Mishkin, P. & Rock, D. (2024). GPTs are GPTs: Labor market impact potential of LLMs. *Science*, 384(6702), 1306-1308. <https://doi.org/doi:10.1126/science.adj0998>
- Elstad, E. (2023). Læreren møter ChatGPT. Universitetsforlaget.
- EMK. (1950). Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (4.11.1950). Lovdata. https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_emk
- Emslander, V., Holzberger, D., Ofstad, S. B., Fischbach, A. & Scherer, R. (2025). Teacher–Student Relationships and Student Outcomes: A Systematic. Second-Order Meta-Analytic Review. *American Psychological Association*, 151(3), 365-397. <https://doi.org/https://doi.org/10.1037/bul0000461>
- Endringslov til velferdstjenestelovgivningen. (2021). Lov om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator) (LOV-2021-06-11-78). Lovdata. <https://lovdata.no/LTI/lov/2021-06-11-78>
- Ennis, R. H. (1991). Critical Thinking: A Streamlined Conception. *Teaching Philosophy*, 14(1). https://education.illinois.edu/docs/default-source/faculty-documents/robert-ennis/ennisstreamlinedconception_002.pdf
- Enstad, F. & Bakken, A. (2025). Ungdata junior 2024 Nasjonale resultater (NOVA Rapport 3/25. Velferdsforskningsinstituttet NOVA Oslo-Met. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc70d9b4-924a5c27-3501-4da5-97a2-aa37047afdee>
- Epstein, J. L. (2011). School, Family, and Community Partnerships: Preparing Educators and Improving Schools (2. utg.). Routledge.
- Ericsson, K. (2004). Å holde styr på dem en elsker. *Nordic Journal of Social Work*, 23(3), 172-179. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3037-2003-03-06>
- Eriksen, A. (2023). 2. Hva er forskningslitterasitet? Og hvorfor trenger lærere det? I S. Mausethagen, S. Bøyum, J. Caspersen, T. S. Prøitz & F. W. Thue (Red.), En forskningsbasert skole? (s. 28-46) (Books). Universitetsforlaget. <https://doi.org/doi:10.18261/9788215065540-23-02>
- Erion, J. (2006). Parent Tutoring: A Meta-Analysis. *Education and Treatment of Children*, 29(1), 79-106. <http://www.jstor.org/stable/42899871>
- Ertmer, P. A. & Newby, T. J. (1993). Behaviorism, Cognitivism, Constructivism: Comparing Critical Features from an Instructional Design Perspective. *Performance Improvement Quarterly*, 6(4), 50-72. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1937-8327.1993.tb00605.x>
- Etzioni, A. (1969). The Semi-professions and their organization : teachers, nurses, social workers. The Free Press.
- European Comission. (2025). The future of European competitiveness. Publications Office of the European Union.
- Evanger, L. N., Pallesen, S., West Saxvig, I., Hysing, M., Sivertsen, B., Lie, S. A., Gradisar, M. & Bjorvatn, B. (2024). Associations between sleep duration, insomnia, depression, anxiety and registry-based school grades: A longitudinal study among high-school students. *Journal of sleep research*, 34(4). <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/jsr.14430>
- Evjen, S. (2024). Skolens pusterom – romlige og sosiale kvaliteter ved skolebiblioteket. *Bedre skole*, 2/2024. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2024/skolens-pusterom-romlige-og-sosiale-kvaliteter-ved-skolebiblioteket/>

- Eyal, N. & Hoover, R. (2019). *Hooked : how to build habit-forming products* (Updated edition. utg.). Penguin Business.
- Faglig råd for lærerutdanning. (2020a). *Partnerskap for kvalitet i lærerutdanningene* (Anbefalinger fra Faglig råd for lærerutdanning 2025). Faglig råd for lærerutdanning. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e29c3dc21bfa4edc9308f2fc6908afb3/partnerskap-for-kvalitet-i-larerutdanningene-004.pdf>
- Faglig råd for lærerutdanning. (2020b). *Partnerskap i lærerutdanningene – et kunnskapsgrunnlag* (Delrapport 1). Faglig råd for lærerutdanning. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9969c3f46f0c4a4f95ed9eee70b3ed19/partnerskap-i-larerutdanningene-et-kunnskapsgrunnlag.pdf>
- Faglig råd for lærerutdanning. (2024). *Utvidet praksisbegrep i lærerutdanningene*, . <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/429/2024/12/Utvidet-praksis-final.pdf>
- Falch, T., Borge, L.-E., Lujala, P., Nyhus, O. H. & Strøm, B. (2010). *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. <https://samforsk.no/publikasjoner/nr-3-10-arsaker-til-og-konsekvenser-av-manglende-fullforing-av-videregaende-opplaering>
- Falch, T., Haraldsvik, M. & Nyhus, O. H. (2026). *Samfunnsøkonomiske gevinster av en bedre skole. SØF-rapport 02/2026*. Senter for økonomisk forskning.
- Falch, T. & Strøm, B. (2025). *Lærermangel og lærerutdanning de siste 50 år og prediksjoner fram mot 2035. Søkelys på arbeidslivet*, 42(1), 1-18. <https://doi.org/10.18261/spa.42.1.4>
- Fan, Y., Tang, L., Le, H., Shen, K., Tan, S., Zhao, Y., Shen, Y., Li, X. & Gašević, D. (2025). *Beware of metacognitive laziness: Effects of generative artificial intelligence on learning motivation, processes, and performance*. *British Journal of Educational Technology*, 56(2), 489-530. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/bjet.13544>
- Farrington, D., Ttofi, M. & Piquero, A. (2016). *Risk, promotive, and protective factors in youth offending: Results from the Cambridge study in delinquent development*. *Journal of Criminal Justice*, 45. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2016.02.014>
- Federici, R. A., Helleve, A., Midthassel, U. V., Bergene, A.-C. & Alne, R. (2021). *Et lag rundt eleven : Økt helsesykepleierressurs i systemrettet og strukturert samarbeid med skole – en oppfølgingsstudie*. NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, Folkehelseinstituttet, Læringsmiljøsentret. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc3deea9-4fc77a44-8366-4c51-b4e0-6795571f58bb>
- Federici, R. A., Helleve, A., Midthassel, U. V., Salvanes, K. V., Pedersen, C., Bergene, A. C., Bru, L. E., Bøckmann, E., Vika, K. S. & Wollscheid, S. (2020). *Et lag rundt eleven : Økt helsesykepleierressurs i systemrettet og strukturert samarbeid med skole – en effektevaluering*. NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, Folkehelseinstituttet, Læringsmiljøsentret.
- Ferreira, J., Bauerová, R., Taşlbeyaz, E., Gianouli, V., Koyuncu, M., Agatonović, M. & Bojic, L. (2025). *A Systematic Review of Emerging Technologies and Their Impact on Adolescent Well-Being and Religious Identity*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5702804>
- FHI (2019). *Helseeffekter av fysisk aktivitet*. FHI, Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/le/aktivitet/helseeffekter-av-fysisk-aktivitet/>
- FHI (2025). *Temautgave av Folkehelse rapporten 2025: Barn og unges psykiske helse*. Folkehelseinstituttet. https://www.fhi.no/contentassets/b5b3603ec4794c5cb0c8651589b359f8/temautgave-barn-og-unges-psykiske-helse_2025.pdf
- Flatø, M., Bratsberg, B., Kotsadam, A., Torvik, F. A., Røgeberg, O. & Stoltenberg, C. (2025). *Ready for school? Effects on school starters of establishing school psychology offices in Norway*. *Education Economics*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/09645292.2025.2588588>
- Flobakk-Sitter, F., Ballo, J. G., Hovdhaugen, E., Fossum, L. W. & Karlstrøm, H. (2023). *Kvalitet i praksisperioden : En kunnskapsoppsummering om praksis i profesjonsutdanninger* (2023:11).
- Fløtten, T., Kavli, H. C., Trygstad, S. (2023). *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget.
- Folkehelseinstituttet. (2023). *Folkehelse rapporten – Psykiske plager og lidelser hos voksne*. FHI. <https://www.fhi.no/he/folkehelse-rapporten/psykisk-helse/psykiske-lidelser-voksne/?term=>
- Folkehelseinstituttet. (2025). *Folkehelse rapportens temautgave 2025: Barn og unges psykiske helse*. <https://www.fhi.no/he/fr/barn-og-unges-psykiske-helse/>
- Forskningsrådet. (2018). *Evaluation of Norwegian education research. Report from the international expert committee (Final report)*. <https://>

- www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1254033705916.pdf
- Forskrift om helse og miljø i barnehager skoler og skolefritidsordninger. (2023). Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger, (FOR-1995-12-01-928). Helse- og omsorgsdepartementet,. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2023-03-28-449>
- Forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten. (2018). Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (FOR-2018-10-19-1584). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2018-10-19-1584>
- Forsström, S., Njå, M., Munthe, E., Houldsworth, L. & Álvarez-Galván, J.-L. (2025). Key findings and integration strategies on the impact of digital technologies on students' learning: Results from a literature review. OECD Education Working Papers, 336. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/ab309c32-en>.
- Frankfurt, H.G. (2005). On bullshit. Princeton University Press.
- Frederiksen, L. L. (2020). Support for Newly Qualified Teachers Through Teacher Induction Programs – a Review of Reviews. I K.-R. Olsen, E. M. Bjerkholt & H. L. T. Heikkinnen (Red.), *New Teachers in Nordic Countries – Ecologies of Mentoring and Induction* (s. 49-70). Cappelen Damm Akademisk. <https://www.ucvi-den.dk/en/publications/support-for-newly-qualified-teachers-through-teacher-induction-pr/>
- Fredricks, J. & Eccles, J. (2006). Is Extracurricular Participation Associated With Beneficial Outcomes? Concurrent and Longitudinal Relations. *Developmental Psychology*, 42, 698-713. <https://doi.org/10.1037/0012-1649.42.4.698>
- Fredricks, J. A., Reschly, A. L. & Christenson, S. (2019). *Handbook of student engagement interventions : working with disengaged students*. Elsevier.
- Fredwall, I. E. (2024). Bedre skole, 2/2024. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2025/fagfornyelsen-som-glemte-skolebibliotekene/>
- Frey, C. B. (2019). *The technology trap : capital, labor, and power in the age of automation*. Princeton University Press.
- Frielingsdorf, H., Fomichov, V., Rystedt, I., Lindstrand, S., Korhonen, L. & Henriksson, H. (2025). Associations of time spent on different types of digital media with self-rated general and mental health in Swedish adolescents. *Scientific Reports*, 15(1), 993. <https://doi.org/10.1038/s41598-024-83951-x>
- Fritt Ord. (2024). Fritt Ords Honnør 2024 Lærerne ved Katedralskolen i Oslo. <https://frittord.no/nb/priser/fritt-ords-honnor/laerere-ved-katedralskolen-i-oslo>
- Frivillighet Norge. (2024). Ungfritid.no brukerundersøkelsen 2024. Hentet 17.06.2026 fra <https://www.frivillighetnorge.no/rapport/frivillig-no-og-ungfritid-no/ungfritid-no-brukerundersokelse/ungfritidno-undersokelsen-2024>
- Frønes, T.S., Jensen, F. (Red). (2020) Like muligheter til god leseforståelse? 20 år med lesing i PISA. Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215040066-2020>.
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay*. Farrar, Straus and Giroux.
- Furberg, A., Karseth, B., Gunnulfsen, A. E., Brandmo, C., Olsen, R. V., Silseth, K., Kvamme, O. A., Ottesen, E. & Lund, A. (2026). EVA2020: Evaluering av fagfornyelsen – Intensjoner, prosesser og praksiser. Sluttrapport fra prosjektet EVA2020. Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. https://www.uv.uio.no/forskning/prosjekter/fagfornyelsen-evaluering/publikasjoner/sluttrapport_eva2020.pdf
- Furberg, A., Silseth, K., Rødnes, K. A., Arnseth, H. C., Kvamme, O. A., Rasmussen, I., Sæther, E., Vasbø, K. B. & Lund, A. (2025). Undervisning og læring om tverrfaglige temaer: Skolen som fellesskapsarena for elevers møte med samtidens store utfordringer. Universitetet i Oslo. https://www.uv.uio.no/forskning/prosjekter/fagfornyelsen-evaluering/publikasjoner/eva2020_rapport11_furberg_mfl_2025.pdf
- Furlong, A. & Cartmel, F. (1997). *Young People and Social Change: Individualization and Risk in Late Modernity*. Open University Press.
- Furnes, B., Elwér, Å., Samuelsson, S., Treiman, R. & Olson, R. K. (2024). The stability and developmental interplay of word reading and spelling: a cross-linguistic longitudinal study from kindergarten to grade 4. *Reading and Writing*, 37(9), 2411-2428. <https://doi.org/DOI:10.1007/s11145-023-10465-9>
- Future of life. (2023). *Pause Giant AI Experiments: An Open Letter*. <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/>
- Færder kommune. (2023). *Helhetlig plan for oppvekst*. F. kommune. <https://faerder.kommune.no/tjenester/barnehage-skole-og-familie/helhetlig-plan-for-oppvekst/helhetlig-plan-for-oppvekst/>
- Følgjegruppa for lærarutdanningsreforma. (2015). *Grunnskulelærarutdanningane etter fem år. Status, utfordringar og vegar vidare*, (Rapport

- nr. 5). <https://www.uis.no/sites/default/files/2021-02/Rapport%20nr.%205%20fr%C3%A5%20F%C3%B8lgjegruppa.pdf>
- Faanesen, M., Burkeland, I., Nordahl, B., Meltevik, S., Simonsen, M. F. & Stiberg-Jamt, R. (2022). Elevmedvirkning FoU om hvordan elevmedvirkning kan styrkes i norske skole i tråd med nytt læreplanverk. KS konsulent. <https://www.ks.no/contentassets/a493533676044e4c804ddd0637e3112f/FoU-elevmedvirkning.pdf>
- Geary, D. C. (2008). An Evolutionarily Informed Education Science. *Educational Psychologist*, 43(4), 179-195. <https://doi.org/10.1080/00461520802392133>
- Gerlich, M. (2025). AI Tools in Society: Impacts on Cognitive Offloading and the Future of Critical Thinking. *Societies*, 15(1), 6. <https://www.mdpi.com/2075-4698/15/1/6>
- Gibbons, P. (2016). Styrk sproget, styrk læringen Sproglig utvikling og stilladsering i flersproglige klasserom (Bd. 2). Samfundslitteratur.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity : Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford University Press.
- Gigerenzer, G. (2003). *Reckoning with risk : learning to live with uncertainty*. Penguin.
- Gigerenzer, G. (2023). *How to stay smart in a smart world : why human intelligence still beats algorithms*. Penguin Books.
- Gilje, N. (2017). Profesjonskunnskapens elementære former. I Mausethagen, S. og Smeby, J.C. (red.). *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse*. (s. [21]-33). Universitetsforlaget
- Goldin, C. D. & Katz, L. F. (2008). The race between education and technology. *Belknap*.
- Goodson, I. & Hargreaves, A. (1996). *Teachers' professional lives* (Bd. 3). Falmer Press.
- Gourvenec, A., Solheim, O., Foldnes, N., Uppstad, P. & McTigue, E. (2022). Shared responsibility between teachers predicts student achievement: A mixed methods study in Norwegian co-taught literacy classes. *Journal of Educational Change*, 25. <https://doi.org/10.1007/s10833-022-09472-4>
- Grann, O. J. (2019, 25.09.2019). Eksempler på klimatiltak. KS. Hentet 10.03 fra <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/hva-gjor-vi-med-klimaendringene-klimatilpasning-i-praksis/eksempler-pa-klimatiltak/>
- Grayling, A. C. (2017). *Democracy and its crisis*. Oneworld.
- Green, C. (2025). Have you considered AI in Your classroom? A Khanmigo Pilot story. <https://michiganvirtual.org/blog/have-you-considered-ai-in-your-classroom-a-khanmigo-pilot-story/>
- Greenberg, M. T. (2023). Evidence for social and emotional learning in schools. Learning Policy Institute.
- Greenfield, S. (2004). *Tomorrow's people : how 21st-century technology is changing the way we think and feel*. Penguin Books.
- Gregersen, E. (2025). History of Technology Timeline. I *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/story/history-of-technology-timeline>
- Grimen, H. (2008). *Profesjon og kunnskap*. Universitetsforlaget
- Grissom, J. A., Egalite, A. J. & Constance, L. A. (2021). How Principals Affect Students and Schools: A Systematic Synthesis of Two Decades of Research. https://wallacefoundation.org/sites/default/files/2024-09/how-principals-affect-students-and-schools.doi_10.59656%252FEL-SB1065.001.pdf
- Grunnloven. (1814). Kongeriket Noregs Grunnlov (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn>
- Guilbault, P., Georgiou, G., Huynh, J., & Inoue, T, Georgiou, G., Huynh, J. & Inoue, T. (2026). Are teachers' knowledge of language and literacy concepts and students' reading performance reciprocally related? *Reading & Writing*, 1–18. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s11145-026-10782-9>
- Gundem, B. B. (1990). *Læreplanpraksis og læreplaneteori : en introduksjon til læreplanområdet*. Universitetsforlaget.
- Gunnes, T., Bennetzen, J., Ekren, R., Gilje, S. J. & Knudsen, P. (2025). LÆRERMOD 2024-2060 Vil lærermangelen reduseres framover? (2025/30). S. sentralbyrå. https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/laererm-2024-2060/_/attachment/inline/92cb0f91-476f-44ef-b18d-102215e7251c:2398a3a0a15e3f3ea8f5d0c39ee77c0ed778f1f6/RAPP2025-30.pdf
- Gunnulfsen, A. E., Abrahamsen, H. N., Hall, J. & Jacobsen, H. M. (2024). Styring og ledelse i realiseringen av nytt læreplanverk:Tillit, tolkning og tid, (Rapport nr. 8). https://www.udir.no/contentassets/375142aec06a488cbaccae04bf6c9428/uio_2024_styring-og-ledelse-i-realiseringen-av-nytt-lareplanverk.pdf

- Haidt, J. (2025). *The Anxious Generation – How the Great Rewiring of Childhood Is Causing an Epidemic of Mental Illness*. Penguin.
- Halmrast, H. H., Gulbrandsen, I. P., Sjøvold, J. M., Stampe, P. L., Ulvik, M. & Kvam, E. K. (2021). *Evaluering av veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere (Sluttrapport)*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/evaluering-av-veiledning-av-nyutdannede-nytilsatte-larere-sluttrapport/>
- Halogen, Consulting, R. M. & KS. (2023). *Kommunesektoren mot 2050: fremtidshistorier for politiske veivalg*. KS. <https://www.ks.no/contentassets/969c3ef4e45b4ae7af2899a100cf0a85/Delleveranse-2-fremtidshistorier-for-kommunesektoren-i-2050.pdf>
- Hamre, B. K., Pianta, R. C., Downer, J. T., DeCoster, J., Mashburn, A. J., Jones, S. M., Brown, J. L., Cappella, E., Atkins, M., Rivers, S. E., Brackett, M. A. & Hamagami, A. (2013). *Teaching through interactions.: Testing a Developmental Framework of Teacher Effectiveness in over 4,000 Classrooms*. *Elem Sch J*, 113(4), 461-487. <https://doi.org/10.1086/669616>
- Hancock, J. a. L., Sunny Xun and Luo, Mufan and Mieczkowski, Hannah. (2022). *Psychological Well-Being and Social Media Use: A Meta-Analysis of Associations between Social Media Use and Depression, Anxiety, Loneliness, Eudaimonic, Hedonic and Social Well-Being*. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4053961>
- Hanushek, E. (1986). *The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools*. *Journal of Economic Literature*, 24, 1141-1177.
- Hanushek, E. (1989). *The impact of differential expenditures on school performance*. *Educational Researcher*, 18(4), 45-62.
- Hanushek, E. (1996). *School Resources and Student Performance*. I G. Burtless (Red.), *Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*. Brookings Institution.
- Hanushek, E. & Wössmann, L. (2006). *Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence Across Countries*. *Economic Journal*, 116, 63-63. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01076.x>
- Hargreaves, A. & Shirley, D. (2009). *The Fourth Way The Inspiring Future for Educational Change*. Corwin Press.
- Hargreaves, D. (1996). *Teaching as a Research-based Profession : Possibilities and Prospects*. Teacher Training Agency Annual Lecture. <https://epi.ioe.ac.uk/cms/Portals/0/PDF%20reviews%20and%20summaries/TTA%20Hargreaves%20lecture.pdf>
- Harris, T. (2017). *How a handful of tech companies control billions of minds every day*. http://cases.frsgym.dk/ny-2stx211-ENG_B-31052021/files/193760_non_fiction_4.pdf
- Harsin, J. (2015). *Regimes of Posttruth, Postpolitics, and Attention Economies*. *Communication, Culture & Critique*, 8(2), 327-333. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/cccr.12097>
- Hartford, A. & Stein, D. J. (2022). *Attentional Harms and Digital Inequalities*. *JMIR Mental Health*, 9. <https://mental.jmir.org/2022/2/e30838>
- Hartman, R., Blakey, W., Womick, J., Bail, C., Finkel, E. J., Han, H., Sarrouf, J., Schroeder, J., Sheeran, P., Van Bavel, J. J., Willer, R. & Gray, K. (2022). *Interventions to reduce partisan animosity*. *Nature Human Behaviour*, 6(9), 1194-1205. <https://doi.org/10.1038/s41562-022-01442-3>
- Harvey, P. D. (2019). *Domains of cognition and their assessment*. *National Library of Medicine*. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31749647/>
- Haskel, J. & Westlake, S. (2018). *Capitalism without capital : the rise of the intangible economy*. Princeton University Press.
- Hatfield, J. L. (2025). *From chalkboard to smartboard: an exploratory study of experienced teachers' perspectives on student generations X, Y, Z and Alpha*. *Education and Information Technologies*, 30(16), 22595-22647. <https://doi.org/10.1007/s10639-025-13645-y>
- Hattie, J. (2005). *The Paradox of Reducing Class Size and Improving Learning Outcomes*. *International Journal of Educational Research*, 43, 387-425. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2006.07.002>
- Hattie, J. (2023). *Visible learning: The Sequel A synthesis of over 2100 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.
- Haug, P. (2003). *Evaluering av Reform 97 Sluttrapport frå styret for Program for evaluering av Reform 97*
- Hauge, E. S., Boysen, K. R. & Knutsen, V. S. (2021). *Evaluering av tilskudd til skolebibliotek*. Oxford Research. <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2022/06/Evaluering-av-tilskudd-til-skolebibliotek.pdf>

- Haugen, A., Helle, M. & Rabben, Å. K. (2024). Får skolene den fagkompetansen de trenger? En kartlegging av de skolerettede lærerutdanningene (13/2024). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- Haukelien, H., Vike, H., Landsverk Hagen, A. & Rudningen, G. (2011). Frihet til likeverd. Likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling (281). Telemarksforskning.
- Havik, T. (2023). Skolefravær Å forstå og håndtere skolefravær og skolevegring. <https://www.gyl-dendal.no/faglitteratur/pedagogikk-og-laerer-utdanning/pedagogikk/skolefravaer/p-10031033/>
- Heckman, J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science* (New York, N.Y.), 312, 1900-1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>
- Heckman, J. J., Jagelka, Tomás, Kautz, Timothy D. (2019). Some Contributions of Economics to the Study of Personality. NBER Working Paper, No. w26459. <https://ssrn.com/abstract=3488959>
- Helsedirektoratet. (2017). Nasjonal faglig retningslinje for tidlig oppdagelse, utredning og behandling av spiseforstyrrelser. Helsedirektoratet. Hentet 11.05 fra <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/spiseforstyrrelser#referere>
- Helsedirektoratet. (2021). Spedbarnsernæring. Nasjonal faglig retningslinje. Hentet 11.05 fra <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/spedbarnsernaering>
- Helsedirektoratet. (2022). Nasjonale faglige råd for fysisk aktivitet i forebygging og behandling. <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/fysisk-aktivitet-i-forebygging-og-behandling/barn-og-unge#barn-unge-6-17-ar-rad-anbefaling-fysisk-aktivitet>
- Helsedirektoratet. (2023a). Helsestasjonsprogrammet 0-5 år. https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten/dokumenter-helsestasjons-og-skolehelsetjenesten/Helsestasjonsprogrammet-0-5.pdf/_/attachment/inline/0e915096-a9ff-4afb-9dc8-a78d70335603:213884cf3ea80ee975e5e31c4b8d24f1dc34d0b4/Helsestasjonsprogrammet%200-5%20%C3%A5r.pdf
- Helsedirektoratet. (2023b). Kunnskapsoppsummering om ulikheter i helse og livskvalitet i Norge siden 2014 – sammendrag. Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kunnskapsoppsummering-om-ulik-heter-i-helse-og-livskvalitet-i-norge-siden-2014-sammendrag>
- Helsedirektoratet. (2023c). Skolemåltid i Norge – kunnskapsgrunnlag, nytte-kostnadsvirkninger og implementering. Helsedirektoratet. Hentet 11.05 fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/skolemaltid-i-norge-kunnskapsgrunnlag-nytte-kostnadsvirkninger-og-implementering>
- Helsper, E. J. (2017). The Social Relativity of Digital Exclusion: Applying Relative Deprivation Theory to Digital Inequalities. *Communication Theory*, 27(3), 223-242. <https://doi.org/10.1111/comt.12110>
- Henriksen, Ø. H. & Paulsen, J. M. (2021). Balancing trust and control through dialogue meetings in Norwegian school district governance. *Educational Research for Policy and Practice*, 20(3), 349-365. <https://doi.org/10.1007/s10671-020-09287-1>
- Herlofsen, C. & Nilsen, S. (2019). Spesialundervisning i spenningsfeltet mellom juridisk regelverk og lokal praksis. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og praksis*. (2. utgave. utg., s. 140-160). Universitetsforlaget.
- Hermansen, A. (2016). Moving Up or Falling Behind? Intergenerational Socioeconomic Transmission among Children of Immigrants in Norway. *European Sociological Review*, 32, jcw024. <https://doi.org/10.1093/esr/jcw024>
- Hermansen, A. S., Friberg, J. H. & Midtbøen, A. H. (2023). Chapter 9: Occupational skills, ethnic stratification, and labor market assimilation across immigrant generations. I M. Tåhlin (Red.), *A Research Agenda for Skills and Inequality* (s. 145-159). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.4337/9781800378469.00015>
- Hermansen, H. & Mausethagen, S. (2023). 4. Kunnskapsintegrasjon i lærerutdanning og profesjonsutøvelse. I *En forskningsbasert skole?* (s. 67-87) (Books). Universitetsforlaget. <https://doi.org/doi:10.18261/9788215065540-23-04>
- Herre, B., Rodés-Guirao, L. & Ortiz-Ospina, E. (2025). Democracy. <https://ourworldindata.org/democracy>
- Hiebert, J. & Lefevre, P. (1986). Conceptual and procedural knowledge: the case of mathematics. Erlbaum.
- Holte, A. (2012). Ti prinsipper for forebygging av psykiske lidelser. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 49(7), 693-695.

- Holte, A. (2018). Syv prinsipper og tjue ni grep for et psykisk sunnere Norge (Barn i Norge 2018. Ung og psykisk syk. Organisasjonen Voksne for Barn. https://vfb.no/content/uploads/2019/03/Barn_i_Norge_2018_Ung_og_psykisk_syk.pdf
- Hoover, M., Mosvold, R., Ball, D. & Lai, Y. (2016). Making Progress on Mathematical Knowledge for Teaching. The Mathematics Enthusiast, 13(1-2). https://scholarworks.unt.edu/tme/vol13/iss1/3/?utm_source=scholarworks.unt.edu%2Ftme%2Fvol13%2Fiss1%2F3&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDF-CoverPages
- Hovdhaugen, E., Prøitz, T. S. & Seland, I. (2018). Eksamens- og standpunktkarakterer – to sider av samme sak? Acta Didactica Norge, 12(4), 1-20. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5617/adno.6276>
- Hye, L., Øgård, M. & Baldersheim, H. (2025a). Lokal skolemyndighet – jakten på systembalanse. https://www.skolelederforbundet.no/wp-content/uploads/2025/08/skolelederen_rapport_2025-web.pdf
- Hye, L., Øgård, M. & Baldersheim, H. (2025b). Veier til effektiv skoleledelse.
- Hysing, M., Harvey, A., Linton, S., Askeland, K. & Sivertsen, B. (2016). Sleep and academic performance in later adolescence: Results from a large population-based study. Journal of sleep research, 25, n/a-n/a. <https://doi.org/10.1111/jsr.12373>
- Højgaard, T. (2024). Competencies and fighting syllabusism. Educational Studies in Mathematics, 115(3), 459-479. <https://doi.org/10.1007/s10649-023-10285-2>
- Høst, H., Furholt, J. & Lyckander, R. (2024). Hvordan samarbeider fagskolene med arbeidslivet om utdanningene? Nifu. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc517bfa-ada2681b-6331-4bd6-a1e1-7d8788ddc704>
- Høydal, Ø. S., Bakken Anders, Lunde, H., Jacobsen, S. E. & Wiggen, K. S. (2026). Skoletrivsel: Nedgang, årsaker og elevenes egne erfaringer. Arbeidsforskningsinstituttet. <https://www.udir.no/contentassets/fcd1c214c87846eda05c41ad44aa3f26/skoletrivsel-nedgang-arsaker-og-elevenes-egne-erfaringer-endelig-delrapport.pdf>
- Illeris, K. (2012). Læring. Gyldendal akademisk.
- IMDi. (2025a). Hvordan går det med integreringen i Norge? Indikatorer, status og utviklingstrekk 2025. I-o. mangfoldsdirektoratet. https://www.imdi.no/globalassets/rapporter/2025/indi-hvordan-gar-det-med-integreringen-i-norge-2025_nuc-v5.pdf
- IMDi. (2025b). Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og nyankomne innvandrere i 2024. Rapport fra Beregningsutvalget august 2025. <https://www.imdi.no/globalassets/rapporter/2025/beregningsutvalgets-rapport-for-2024-kommunenes-utgifter-til-bosetting-og-integrering-av-flyktninger.pdf>
- Immordino-Yang, M. H., Christodoulou, J. A. & Singh, V. (2012). Rest Is Not Idleness: Implications of the Brain's Default Mode for Human Development and Education. Perspectives on Psychological Science, 7(4), 352-364. <https://doi.org/10.1177/1745691612447308>
- Ingelsrud, M. H., Bergene, A. C. & Gotehus, A. (2025). Tid, tillit og trivsel. Praktisering av og erfaringer med SFS 2213 – Særavtale for undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring (AFI-rapport nummer 2025:06). O. s. Arbeidsforskningsinstituttet AFI. https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/eksterne-rapporter/tid_tillit_trivsel_sfs_2213_afi-rapport_2025.06_v2.pdf
- Ingersoll, R. M. & Strong, M. (2011). The Impact of Induction and Mentoring Programs for Beginning Teachers: A Critical Review of the Research. Review of Educational Research, 81(2), 201-233. <https://doi.org/10.3102/0034654311403323>
- Innst. 19 S (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*
- Innst. 30 S (2024–2025) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Sannhet og forsoning – et grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner*
- Innst. 182 S (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om representantforslag om opptakskrav til lærerutdanningen og nasjonal veiledningsordning*
- Iversen, J. M. V., Haraldsvik, M. & Nyhus, O. H. (2021). Ulikheter i lærerstatistikk (SØF-rapport 4/21). NTNU Samfunnsforskning,. <https://samforsk.no/uploads/files/Ulikheter-i-lærerstatistikk-WEB.pdf>
- Iversen, L. L. (2019). From safe spaces to communities og disagreement. British Journal og Religious Education, 41. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01416200.2018.1445617#abstract>

- Jackson, C. K. (2020). Does school spending matter? The new literature on an old question. I I. Tach, Dunifon, R., Miller, D. L. (Red.), *Confronting inequality: How policies and practices shape children's opportunities* (s. 165-186). American Psychological Association. <https://doi.org/https://doi.org/10.1037/0000187-008>
- Jackson, C. K., Johnson, R. C. & Persico, C. (2016). The Effects of School Spending on Educational and Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms *. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(1), 157-218. <https://doi.org/10.1093/qje/qjv036>
- Jacobowitz, S. (2026). The hidden functions of sycophancy in AI systems: steering, consistency, and cognitive dependency. *AI & SOCIETY*. <https://doi.org/10.1007/s00146-026-02993-z>
- Jakhelln, H. & Møller, J. (2019). Retten i skolen – styring og sikring. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk* (2. utgave. utg., s. 29-41). Universitetsforlaget.
- Janis, I. L. (1972). Victims of groupthink; a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes. Houghton.
- Jelstad, J. (2020). Én av tre lærere er redde for å vise Muhammed- karikaturer. *Utdanningsnytt*. <https://www.utoanningsnytt.no/muhammed-karikaturer-undervisning-ytringsfrihet/n-av-tre-laerere-er-redde-for-a-vise-muhammed-karikaturer/260993>
- Jensen, F., Pettersen, A., Frønes, T. S., Eriksen, A., Løvgren, M. & Narvhus, E. K. (2023). PISA 2022 Norske elevers kompetanse i matematikk, naturfag og lesing. C. D. Akademisk. <https://cdforskning.no/cdf/catalog/book/205>
- Jensen, F., Pettersen, A., Frønes, T. S., Kjærnsli, M., Rohatgi, A., Eriksen, A., & Narvhus, E. K. (2019). PISA 2018. Norske elevers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. (1. utg.). Universitetsforlaget. <https://www.udir.no/contentassets/2a429fb8627c4615883bf9d884ebf16d/kortrapport-pisa-2018.pdf>
- Johansen, V. (2018). Langtidseffekter av deltakelse i Ungdomsbedrift (8). (ØF-notat). Østlandsforskning.
- Johnson, G. M. (2009). Instructionism and Constructivism: Reconciling Two Very Good Ideas. *International Journal of Special Education*, 24(3), 90-98.
- Jones, N. (2025). AI hallucinations can't be stopped — but these techniques can limit their damage. *Nature*, 637(8047), 778-780. <https://doi.org/10.1038/d41586-025-00068-5>
- Jordan, N. C., Devlin, B. L. & Botello, M. (2022). Core foundations of early mathematics: Refining the number sense framework. *Current Opinion in Behavioral Sciences*, (46).
- Kalcic, M. & Keute, A.-L. (2024). Voksnes ferdigheter i leseforståelse, tallforståelse og adaptiv problemløsning (Tall som teller. https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/artikler/voksnes-ferdigheter-i-leseforstaelse-tallforstaelse-og-adaptiv-problemløsning/_/attachment/inline/ed1f2018-a0b1-4c7f-819d-34fbb33c3974:beaa84b0828cda6ced31e87c5c10f133890e7731/RAPP2024-44.pdf
- Karacaoğlu, Ö. C. & Kasap, Y. (2023). The Effect of Reading Comprehension Skills on Mathematics and Science According to PISA Data. *International Journal of Educational Research Review*, 8, 623-637. <https://doi.org/10.24331/ijere.1246885>
- Karseth, B., Kvamme, O. A. & Ottesen, E. (2022). Fra politiske intensjoner til nytt læreplanverk: Prosesser, rammer og sammenhenger. Universitetet i Oslo. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc64ca34-3442bc69-f653-4919-aa68-1c28962fbc83>
- Kay, J. A. & King, M. A. (2021). Radical uncertainty Decision-making for an unknowable future. The Bridge Street Press.
- Kemp, S. (2023). Digital 2023: Global overview report. <https://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report>
- Kennedy, A. I. & Strietholt, R. (2023). School closure policies and student reading achievement: Evidence across countries. <https://psycnet.apa.org/record/2024-39832-002>
- Kerche, F. W., Zook, M. & Graham, M. (2026). The silicon gaze: A typology of biases and inequality in LLMs through the lens of place. *Platforms & Society*, 3, 29768624251408919. <https://doi.org/10.1177/29768624251408919>
- KI-forordningen. (2024). Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e823dc21809c43f2b4ba9ff1e389e245/ki-for->

- ordningen-eu-2024.1689-uoffisiell-norsk-131037.pdf
- Kilpatrick, J., Swafford, J. & Findell, B. (2001). Adding It Up: Helping Children Learn Mathematics. The National Academies Press. <https://doi.org/doi:10.17226/9822>
- Kirke- og undervisningsdepartementet. (1987). Mønsterplan for grunnskolen. Kirke og undervisningsdepartementet.
- Kirkebøen, L. J. (2022). School Value-Added and Long-Term Student Outcomes. CESifo Working Paper, 9769. https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_9769.html
- Kirkebøen, L. J., Andreas Kotsadam, Raaum, O., Andresen, S. & Rogstad, J. (2017). Effekter av satsing på økt lærertetthet. Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/332335?_ts=16044ba4410
- Kirkhaug, R. (2021). Hva betyr lederskap i skolen? Skolelederforbundet. https://www.skolelederforbundet.no/wp-content/uploads/2021/10/Skolelederforbundets-lederundersokelse_2021.pdf
- Kirschner, P. A. & Hendrick, C. (2024). How Learning Happens : Seminal Works in Educational Psychology and What They Mean in Practice (2nd. utg.). Taylor & Francis Group.
- Kissinger, H., Mundie, C., Schmidt, E., Runde, E. & Ferguson, N. (2024). Genesis : artificial intelligence, hope, and the human spirit. John Murray.
- Klette, K., Blikstad-Balas, M. & Roe, A. (2017). Linking Instruction and Student Achievement. A research design for a new generation of classroom studies. *Acta Didactica Norge*, 11(3). <https://journals.uio.no/adno/article/view/4729>
- Klingberg, T. (2009). The overflowing brain: information overload and the limits of working memory. Oxford University Press.
- Klingberg, T. (2013). The learning brain: memory and brain development in children. Oxford University Press.
- Knudsen, K., Strand, O., Wagner, Å. K. H. & Støle, H. (2024). Mulige drivkrefter bak nedgangen i leseforståelse hos norske tiåringer. I Å. K. H. Wagner & H. Støle (Red.), *Tid for lesing! Norske tiåringers leseforståelse i PIRLS 2021* (s. 224-238). Universitetsforlaget. <https://www.universitetsforlaget.no/tid-for-lesing>
- Knutsen, C. H., Dahlum, S., Haugsgjerd Allern, E., Bjønness Hagfors, S., Klausen, J. E., Søyland, M. & Wig, T. (2023). Tilstandsanalyse av det norske demokratiet. Universitetet i Oslo. https://www.regjeringen.no/contentassets/b242728c615c40f3a720a56acd56971a/tinde_2023_rapport_endelig_versjon.pdf
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2025). Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2026 (Grønt hefte).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/>
- Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- Kompetansebehovsutvalget. (2023). Fremtidige kompetansebehov: Utfordringer for grønn omstilling i arbeidslivet. <https://www.kompetansebehovsutvalget.no/uploads/TArfQKaf/KBU-temarapport-2023.pdf>
- Kompetansebehovsutvalget. (2025a). Framtidige kompetansebehov: Hvilken kompetanse trenger Norge for å lykkes med digital omstilling? (Temarapport. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. https://www.kompetansebehovsutvalget.no/uploads/ryOX1yAG/Kompetansebehovsutvalget_rapport_digitalversjon.pdf
- Kompetansebehovsutvalget. (2025b). Vi analyserer fremtidige kompetansebehov. HK-dir. <https://www.kompetansebehovsutvalget.no/>
- Kompetansebehovsutvalget (2022). Fremtidige kompetansebehov: Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring. <https://www.kompetansebehovsutvalget.no/uploads/n0bpygpN/KBU-temarapport-2022.pdf>
- Kool, I., Steffensen, K. & Bennetzen, J. (2026). Elever uten grunnskolepoeng. Hvem er de og hvordan går det med dem videre. Statistisk sentralbyrå.
- Kosmyna, N., Hauptmann, E., Yuan, Y., Situ, J., Liao, X.-H., Beresnitzky, A., Braunstein, I. & Maes, P. (2025). Your Brain on ChatGPT: Accumulation of Cognitive Debt when Using an AI Assistant for Essay Writing Task. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2506.08872>
- Kostøl, K. B. & Braathen, A. (2026). Når klasserommet åpnes mot verden. Samarbeid mellom skole og arbeidsliv – hvorfor og hvordan. Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen. https://www.mn.uio.no/naturfagsenteret/tidsskrift/rapport/pdf/naturfagsenteret_rapport2601.pdf
- Kramarski, B. & Mevarech, Z. R. (2003). Enhancing Mathematical Reasoning in the Classroom: The Effects of Cooperative Learning and

- Metacognitive Training. American Educational Research Journal, 40(1). <https://journals.sagepub.com/doi/10.3102/00028312040001281>
- Krause, S., Panchal, B. H. & Ubhe, N. (2025). Evolution of Learning: Assessing the Transformative Impact of Generative AI on Higher Education. *Frontiers of Digital Education*, 2(2), 21. <https://doi.org/10.1007/s44366-025-0058-7>
- Krokstad, S., Weiss, D. A., Krokstad, M. A., Ranggul, V., Kvaløy, K., Ingul, J. M., Bjerkeset, O., Twenge, J. & Sund, E. R. (2022). Divergent decennial trends in mental health according to age reveal poorer mental health for young people: repeated cross-sectional population-based surveys from the HUNT Study, Norway. *BMJ Open*, 12(5), e057654. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-057654>
- Kronprinsparets fond. (2026). Flyt. Kronprinsparets fond. Hentet 11.06.2026 fra <https://flytprogrammet.no/om-flyt/>
- Krotoszynski, J. R. J., Koltay, A. & Garden, C. (Red.). (2025). *Disinformation, Misinformation, and Democracy: Legal Approaches in Comparative Context*. Cambridge University Press
- Krumsvik, R. & Johansen, O. M. (2026). Gendered patterns in teacher assessment and blind grading: evidence from 366,665 upper secondary grades in Norway. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00313831.2026.2662241#abstract>
- KS. (2023). Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2023. <https://www.ks.no/contentassets/fab9b83db07a49dc8456efe845fe6d16/23088-KS-Arbeidsgivermonitor-2023-WEB.pdf>
- Kulturskolerådet. (2024). Rammeplan for kulturskolen Kulturskole for alle. https://www.kulturskoleradet.no/_extension/media/10725/orig/2025%20Rammeplan%20for%20kulturskolen%20bokmal%206.5.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2009). GNIST – partnerskap for en helhetlig lærersatsing. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/udir_gnist_avtale_msign.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2014). Lærerløftet På lag for kunnskapsskolen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Larerloftet/id2001933/>
- Kunnskapsdepartementet. (2017a). Lærerutdanning 2025. Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene. https://www.regjeringen.no/contentassets/d0c1da83bce94e2da21d5f631bbae817/kd_nasjonal-strategi-for-larerutdanningene_net_11.10.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/>
- Kunnskapsdepartementet. (2019a). Kroppsøving (KRO01-05). Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/lk20/kro01-05?lang=no>
- Kunnskapsdepartementet. (2019b). Skaperglede, engasjement og utforskertrang. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c8bbb637891443fea7971ba8e936bca4/skaperglede-engasjement-og-utforskertrang.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2023). Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-digital-kompetanse-og-infrastruktur-i-barnehage-og-skole/id2972254/?ch=1>
- Kunnskapsdepartementet. (2024a). Læreplan i norsk (NOR01-07). Fastsatt som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. Kunnskapsdepartementet. <https://www.udir.no/lk20/nor01-07>
- Kunnskapsdepartementet. (2024b). Mandat for offentlig utvalg som skal utrede fellesskolens rolle i framtidens samfunn. <https://fellesskoleutvalget.no/mandat/>
- Kunnskapsdepartementet. (2024c). Strategi for rekruttering til lærerutdanningene og læreryrket 2024–2030. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-larerrekruttering/id3025152/>
- Kunnskapsdepartementet. (2024d). Tilskudd til private grunnskoler. <https://www.regjeringen.no/contentassets/db1cbb8dd79541d08313d59e75cab6a6/arbeidsgrupperapport-tilskudd-til-private-grunnskoler.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2025a). Arbeid med mer overordnet styring av lærerutdanningene. <https://nettsteder.regjeringen.no/stylu/>
- Kunnskapsdepartementet. (2025b). Felles strategi for freds- og menneskerettighetssentrene. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/felles-strategi-for-freds-og-menneskerettighetssentrene/id3124997/?ch=1>
- Kunnskapsdepartementet. (2025c). Nysgjerrighet, nytte og involvering – Strategi for utdanningsforskning 2025-2029. <https://www.regje->

- ringen.no/no/dokumenter/nysgjerrighet-nytte-og-involvering/id3088241/
- Kunnskapsdepartementet. (2025d). Prinsipper og forpliktelser for profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere i barnehage og skole. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f101bd3386ae4c81bfc24298397ef692/no/pdfs/vedlegg-kompetanseutvikling-for-alle-ansatte.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2025e, 04.11.2025). Statsbudsjettet 2026. Svar på budsjettspørsmål. Svar på spørsmål 811 fra Finanskomiteen/Hs fraksjon av 22.10.2025. Hentet 03.06 fra <https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2026/svar-pa-budsjettsporsmal/id3119380/?bq=811&sort=numberdescend>
- Kunnskapsdepartementet. (2025f). System for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ea77600fe5a64ac39c245d8396e0e328/no/pdfs/strategi-kompetanseutvikling-for-alle-ansatte.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2026a). Høring. Forslag til endringer i opplæringsloven og privat-skoleloven om å innføre krav om at trykte læremidler mv. skal være tilgjengelige i opplæringen i grunnskolen. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/planlagt-horing-jussol/id3166000/>
- Kunnskapsdepartementet. (2026b). Læreplan i matematikk 1.-10. trinn. <https://data.udir.no/kl06/v201906/laereplaner-lk20/MAT01-06.pdf?lang=nno>
- Kunnskapsdepartementet. (2026c). Regjeringen skal lage ny strategi for realfag og teknologi <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-skal-lage-ny-strategi-for-realfag-og-teknologi/id3156284/>
- Kunnskapsdepartementet. (2026d). Tildelingsbrev for Utdanningsdirektoratet for 2026. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/globalassets/episerver-forms/kd/tildelingsbrev-til-udir-for-2026.pdf>
- Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt) (2026). Sikt KI. <https://sikt.no/tjenester/sikt-ki>
- Kunter, M., Klusmann, U., Baumert, J., Richter, D., Voss, T. & Hachfeld, A. (2013). Professional competence of teachers: Effects on instructional quality and student development. *Journal of Educational Psychology*, 105(3), 805-820. <https://doi.org/10.1037/a0032583>
- Kvalnes, Ø. & Hansen Sandseter, E. B. (2023). *Risky Play: An Ethical Challenge*. Cham: Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-25552-6>
- Kvamme, O. A. (2025). Skolens verdier og samfunnsmandat: Om verdiløftet og det tverrfaglige temaet bærekraftig utvikling. https://www.uv.uio.no/forskning/prosjekter/fagfornyelsen-evaluering/publikasjoner/eva_2020_rapport_10.pdf
- Kaarstein, H., Lehre, A.-C., Jacobsen, H. M. M., Jensen, F., Jentsch, A., Nilsen, T., Olsen, R. V., Pettersen, A., Radišić, J. & Rohatgi, M. A. (2025). Hva TIMSS forteller om norsk skole: Sekundæranalyser av TIMSS undersøkelsen.
- Kaarstein, H., Lehre, A.-C., Radisic, J. & Rohatagi, M. A. (2024). TIMSS 2023 Kortrapport. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo.
- Lahti, H., Kokkonen, M., Hietajärvi, L., Lyyra, N. & Paakkari, L. (2024). Social media threats and health among adolescents: evidence from the health behaviour in school-aged children study. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 18(1), 62. <https://doi.org/10.1186/s13034-024-00754-8>
- Langøien, L. J., Nøkleby, H. & Jardim, P. S. J. (2020). Systematisk kartleggingsoversikt. Målstyring i politiets forebyggende arbeid: en systematisk kartleggingsoversikt. Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2020/malstyring-i-politiets-forebyggende-arbeid-rapport-2020.pdf>
- Langørgen, A. & Løkken, S. A. (2023). Long-term effects of school spending. Evidence from exiting cohort size variation. (Discussion papers. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/en/offentlig-sektor/kommunale-finanser/artikler/long-run-effects-of-school-spending-evidence-from-exiting-cohort-size-variation>
- Lanier, J. (2019). Ten arguments for deleting your social media accounts right now. Vintage Books.
- Lareau, A. (2003). *Unequal Childhoods: Class, Race, and Family Life*. Univ. Calif. Press.
- Lareau, A. (2015). Cultural knowledge and social inequality. *American sociological review*, 80(1), 1-27.
- Lazer, D. M. J., Baum, M. A., Benkler, Y., Berinsky, A. J., Greenhill, K. M., Menczer, F., Metzger, M. J., Nyhan, B., Pennycook, G., Rothschild, D., Schudson, M., Sloman, S. A., Sunstein, C. R., Thorson, E. A., Watts, D. J. & Zittrain, J. L. (2018). The science of fake news. *Science*,

- 359(6380), 1094-1096. <https://doi.org/doi:10.1126/science.aao2998>
- Lembke, A. (2022). Dopamine nation : finding balance in the age of indulgence. Headline.
- LeMonde. (2024). Bedbug panic was stoked by Russia, says France. LeMonde. https://www.lemonde.fr/en/france/article/2024/03/01/bedbug-panic-was-stoked-by-russia-says-france_6575870_7.html
- Lensjø, K. K., Nystuen, I. N., Rogge, F. S., Tøndel, K., Sugden, A., Shurnayte, I., Grødem, S., Malthe-Sørenssen, A., Hafting, T., Andermann, M. L. & Fyhn, M. (2025). Local inhibitory circuits mediate cortical reactivations and memory consolidation. *Science Advances*, 11(22), eadu9800. <https://doi.org/doi:10.1126/sciadv.adu9800>
- Leoste, J., Fenyvesi, K. & Di Rosario, G. (2025). Socratic Dialogue with Generative Artificial Intelligence: Where is the Future? I.
- Leuven, E. & Løkken, S. A. (2017). Long term impacts of class size in compulsory school. (Discussion Papers. Statistisk Sentralbyrå. <https://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/long-term-impacts-of-class-size-in-compulsory-school>
- Lesnick, J., Goerge, R., Smithgall, C., & Gwynne, J. (2010). Reading on grade level in third grade: How is it related to high school performance and college enrollment. Chapin Hall at the University of Chicago.
- Liang, X., Tia, N., Lopes da Silva, D., Scarazzato, L., Karim, Z. & Guiberteau Ricard, J. (2025). Trends in world military expenditure, 2024. SIPRI Fact Sheet. https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504_fs_milex_2024.pdf
- Liao, S., Yu, L., Kruger, J.-L. & Reichle, E. D. (2024). Dynamic reading in a digital age: new insights on cognition. *Trends in Cognitive Sciences*, 28(1). <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364661323001985?via%3Dihub>
- Lillejord, S., Børte, K. & Nesje, K. (2018). De yngste barna i skolen: Lek og læring, arbeidsmåter og læringsmiljø – En forskningskartlegging. N. f. Kunnskapssenter for utdanning. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1254038017948.pdf>
- Lillejord, S., Vågan, A., Johansson, L., Børte, K. & Ruud, E. (2016). Hvordan fysisk aktivitet i skolen kan fremme elevers helse, læringsmiljø og læringsutbytte: En systematisk kunnskapsoversikt. Kunnskapssenter for utdanning. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1254021841618.pdf>
- Lindgren, L. (2022). Ekko. Gyldendal
- Lindstrøm, E. L. & Utne, H. R. (2023, 19.10.2023). 83 100 kroner per innbygger til helse i 2022. Statistisk sentralbyrå. Hentet 03.06 fra <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/statistikk/helseregnskap/artikler/83-100-kroner-per-innbygger-til-helse-i-2022>
- Lipsey, R. G., Carlaw, K. & Bekar, C. (2005). *Economic transformations : general purpose technologies and long-term economic growth*. Oxford University Press.
- List, J. A. (2022). *The voltage effect: How to make good ideas great and great ideas scale*. Crown Currency.
- List, J. A. (2026). *The Economics of Scaling Early Childhood Programs: Lessons from The Chicago School*. *Journal of Political Economy*, 134(1), 1-48.
- Liu, G., Christian, B., Dumbalska, T., Bakker, M. A. & Dubey, R. (2026). AI Assistance Reduces Persistence and Hurts Independent Performance
- Ljunggren, J., Andersen, P. L., Vennerød-Diesen, F. F., Pedersen, C., Jacobsen, S. E. & Wollscheid, S. (2026). Tapt generasjon eller alt i orden. <https://nva.sikt.no/registration/019c091376b7-e1dc215e-bfc2-4fe1-a9c9-cdb889bd930b>
- Loewenstein, G. & Wojtowicz, Z. (2025). The Economics of Attention. *Journal of Economic Literature* 2025, 63 (3), 1038-1089.
- López-Gil, J. F., Victoria-Montesinos, D., Gutiérrez-Espinoza, H. & Jiménez-López, E. (2024). Family Meals and Social Eating Behavior and Their Association with Disordered Eating among Spanish Adolescents: The EHDLA Study. *Nutrients*, 16(7). <https://doi.org/10.3390/nu16070951>
- Lorentzen, M. (2023). Like lærere leker best. Om lærerspesialistenes rolle i skolen og profesjonen. Oslomet – storbyuniversitetet.
- Lorentzen, M. (2024). Vertikal og horisontal spesialisering i lærerprofesjonen. *Acta Didactica Norden*, 18(1). <https://doi.org/10.5617/adno.10788>
- Lunde, C. & Brodal, P. (2022). Lek og læring i et nevroperspektiv. Hvordan gode intensjoner kan ødelegge barns lærelyst. Universitetsforlaget.
- Lundetræ, K., Gabrielsen, E. & Mykletun, R. (2010). Do basic skills predict youth unemployment (16 to 24 year olds) also when controlled

- for accomplished upper secondary school? A cross country comparison. *Journal of Education and Work*, 23(3), 233-254. <https://doi.org/10.1080/13639081003745439>
- Lærerprofesjonens etiske råd. (2025). Lærerprofesjonens etiske råd. Lærerprofesjonens etiske råd. Hentet 16.11.2025 fra <https://www.laereretikk.no/om-radet>
- Lødding, B., Pedersen, C., Bergene, A. C., Lillebø, O. S. & Vika, K. S. (2021). Lærerspesialistutdanningene belyst av fagansvarlige, lærere og skoleledere: Delrapport fra evalueringen av lærerspesialistordningen (1892-2597). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU.
- Løgstrup, K. E. (1993). Solidaritet og kærlighed og andre essays (2. udg.). Gyldendal.
- Machin, S., Marie, O. & Vujić, S. (2011). The Crime Reducing Effect of Education. *The Economic Journal*, 121(552), 463-484. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2011.02430.x>
- McIntyre, L. (2018). *Post-Truth*. The MIT Press.
- Madsen, O. J. (2025, 14.11.2025). «Dagens foreldre» er blitt det nye «ungdom nå til dags». *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/ideer/dagens-foreldre-er-bli-t-det-nye-ungdom-na-til-dags/10048651>
- Magnuson, C. G., Jensen, I. S., Blikstad-Balas, M. & Brataas, G. (2025). Hvordan kan vi støtte elevene faglig ved bruk av strategiundervisning og modellering? I M. Blikstad-Balas, C. P. Daland & I. S. Jensen (Red.), *God undervisning. Dette vet vi* (s. 44-61). Universitetsforlaget.
- Magnusson, C. G., Luoto, J. M. & Blikstad-Balas, M. (2023). Developing teachers' literacy scaffolding practices—successes and challenges in a video-based longitudinal professional development intervention. *Teaching and teacher education*, 133, 104274. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.tate.2023.104274>
- Mangen, A. (2010). Når tekster blir digitale, hva skjer da med leseforståelsen. *Spesialpedagogikk*, 75(4), 24.
- Mangen, A. & Baron, N. S. (2025). Student perceptions and practices when reading in print and digitally. I *The reading lives of teens*.
- Mark, G. (2022). *Multitasking in the digital age*. Springer Nature. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-031-02212-8>
- Markussen, S. & Røed, K. (2023). The rising influence of family background on early school performance. *Economics of Education Review*, 97, 102491. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2023.102491>
- Martin-Martinez, C., Valenzuela, P. L., Martinez-Zamora, M. & Martinez-de-Quel, Ó. (2023). School-based physical activity interventions and language skills: a systematic review and meta-analysis of randomized controlled trials. *Journal of Science and Medicine in Sport*, 26(2), 140-148. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jsams.2022.12.007>
- Martinez, A. S., Hagen, J. P., Bjuland, K. J., & Scheiene, M., Bang, L., Aase, H., Havdahl, A. (2025). Tidstrener i forekomst av autismediagnoser. Folkehelseinstituttet. https://www.fhi.no/contentassets/b5b3603ec4794c5cb0c8651589b359f8/temaut-gave-barn-og-unges-psykiske-helse_2025.pdf
- Mathé, N. E. H. & Christensen, A. S. (2024). Show and tell: scaffolding practices in lower secondary social science classrooms. *Journal of Curriculum Studies*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/00220272.2024.2378315>
- Mathiesen, I. H. (2022). Balansekunst: Skolens rådgivning i møter mellom kontekstuelle, relasjonelle og politiske forventninger. (UiS PhD Thesis. Universitetet i Stavanger.
- Mausethagen, S. (2015). *Læreren i endring? : om nye forventninger til lærerprofesjonen og lærerarbeidet*. Universitetsforl.
- Mausethagen, S., Shavard, G., Knudsmoen, H., Lorentzen, M. & Osland, O. (2019). Regelverkketterlevelse i grunnopplæringen. OsloMet. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/279/files/2019/02/Regelverksetterlevelse-i-grunnoppl%C3%A6ringen.pdf>
- McLuhan, M. & Fiore, Q. (1967). *The medium is the message*. Penguin.
- McTigue, E. M., Schwippert, K., OUpstad, P. H., Lundetræ, K. & Solheim, O. J. (2021). Gender differences in early literacy: Boys' response to formal instruction. *Journal of Educational Psychology*, 113(4).
- Medietilsynet. (2026). *Fanget i feeden. Barn og unges bruksmønstre i sosiale medier*. <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/barn-og-medier/2026/fanget-i-feeden-1/>
- Meehan, L., Pacheco, G. & Schober, T. (2023). Basic Reading and Mathematics Skills and the Labour Market Outcomes of Young People: Evidence from PISA and Linked Administrative Data. *Economic Record*, 99(327), 473-491. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1475-4932.12755>
- Meier, J. & Nielsen, K. (2023). *Individualiserings janushoved*. Nordisk tidsskrift for ung-

- domsforskning, 4(1), 1-15. <https://doi.org/10.18261/ntu.4.1.3>
- Mekki, O. (2023). Guttas Campus [Brosjyre]. G. Campus. <https://guttascampus.no/wp-content/uploads/2023/08/Best-sammen-Guttas-Campus.pdf>
- Melby-Lervåg, M., Lyster, S.-A. H. & Hulme, C. (2012). Phonological skills and their role in learning to read: A meta-analytic review. *Psychological Bulletin*, 138(2), 322-352. <https://doi.org/https://doi.org/10.1037/a0026744>
- Meld. St. 1 (2025–2026) *Nasjonalbudsjettet 2026*
- Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>
- Meld. St. 9 (2024–2025) *Totalberedskapsmeldingen – Forberedt på kriser og krig*
- Meld. St. 13 (2022–2023) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv – Kompetanse og rekruttering i barnehage, grunnskole og høyere utdanning*
- Meld. St. 18 (2020–2021) *Oppleve, skape, dele. Kunst og kultur for, med og av barn og unge*
- Meld. St. 19 (2023–2024) *Profesjonsnære utdanninger over hele landet*
- Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*
- Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet*
- Meld. St. 28 (2024–2025) *Tro på framtida – uansett bakgrunn*
- Meld. St. 30 (2024–2025) *Norges innsats for fred og konfliktløsning i en urolig verden*
- Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen*
- Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5. – 10. trinn*
- Menneskerettsloven. (1999). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) (LOV-1999-05-21-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30>
- Menon Economics. (2022). Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. (46/2002). Menon Economics. <https://menon.no/uploads/images/2022-46-Staa-i-norske-kommuner.pdf>
- MenonEconomics. (2025). Samfunnsøkonomiske kostnader av mobbing i grunnskolen. <https://menon.no/prosjekter/samfunnsokonomiske-kostnader-av-mobbing-i-grunnskolen>
- Mevarech, Z. & Fridkin, S. (2006). The effects of IMPROVE on mathematical knowledge, mathematical reasoning and meta-cognition. *Meta-cognition and Learning*, 1(1), 85-97. <https://doi.org/10.1007/s11409-006-6584-x>
- Midtbøen, A. H. r. (2017). Offentlighetens grenser. Hovedfunn fra prosjektet Status for yringsfriheten i Norge 2015-2017. Institutt for samfunnsforskning. <https://nva.sikt.no/registrasjon/0198cc63856a-cf4b41a5-aac6-47f5-a7e7-092141433482>
- Miller, G. A. (1956). The Magical Number Seven, Plus or Minus Two: Some Limits on our Capacity for Processing Information. *Psychological Review*, 63, 81-97. <https://labs.la.utexas.edu/gilden/files/2016/04/MagicNumberSeven-Miller1956.pdf>
- Mokyr, J. (1990). The lever of riches : technological creativity and economic progress. Oxford University Press.
- Mokyr, J. (2002). The gifts of Athena : historical origins of the knowledge economy. Princeton University Press.
- Mokyr, J. (2005). The Intellectual Origins of Modern Economic Growth. *The Journal of Economic History*, 65(2), 285-351. <http://www.jstor.org/stable/3875064>
- Mokyr, J. (2017). A culture of growth : the origins of the modern economy. Princeton University Press.
- Mol, S. & Bus, A. (2011). To Read or Not to Read: A Meta-Analysis of Print Exposure From Infancy to Early Adulthood. *Psychological Bulletin*, 137, 267-296. <https://doi.org/10.1037/a0021890>
- Molander, A. & Terum, L. I. (2008). Profesjonsstudier – en introduksjon. I Profesjonsstudier (s. 13-27). Universitetsforlaget.
- Montonen, J. (2025). Shaping Young Minds: The Effects of Teachers on Socio-Emotional Skills. Job Market Paper, November 19, 2025.
- Morgan, K., Morgan, M., Johansson, L. & Ruud, E. (2016). A systematic mapping of the effects of ICT on learning outcomes. Kunnskapssenter for utdanning. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1254026325690.pdf>
- Mueller, R. S. (2019). Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election. U. S. D. o. Justice. https://www.justice.gov/storage/report_volume2.pdf
- Muldoon, J. (2026). Love machines : how artificial intelligence is transforming our relationships. Faber & Faber.
- Mullis, I. V. S., Von Davier, M., Foy, P., Fishbein, B., Reynolds, K. A. & Wry, E. (2023). PIRLS 2021 International Results in Reading. Boston Col-

- lege, TIMSS & PIRLS International Study Center. <https://pirls2021.org/results/context-home/>
- Munthe, E., Erstad, O., Njå, M. B., Forsström, S., Gilje, Ø., Amdam, S., Moltudal, S. & Hagen, S. B. (2022). Digitalisering i grunnopplæring, kunnskap, trender og framtidig kunnskapsbehov. Kunnskapssenter for Utdanning.
- Munthe, E., Myklebust, R. M., Asp, P. A., Michelsen, C., Olsen, M., Solheim, R., Syrrist, L. S. & Gulliksen, V. A. T. (2024). Sluttrapport fra evalueringen av grunnskolelærerutdanningene for trinn 1–7 og 5–10, (7-2024). NOKUT. https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2024/sluttrapport-fra-evalueringen-av-grunnskolelærerutdanningene-for-trinn-17-og-510_7-2024.pdf
- Munthe, E. & See, B. H. (2022). Å rekruttere og beholde lærere i barnehage og skole – et kunnskapsgrunnlag. K. f. Utdanning. <https://www.uis.no/sites/default/files/2022-08/L%C3%A6rerrekruttering%2013614200%20Rapport%20juli-22.pdf>
- Murthy, V. H. (2024). Surgeon general: Why I'm calling for a warning label on social media platforms. *The New York Times*, 17.
- Narayanan, A. & Kapoor, S. (2025). AI as Normal Technology. The Knight First Amendment Institute. <https://knightcolumbia.org/content/ai-as-normal-technology>
- Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (2022). Flyktninger fra krigen i Ukraina: Psykososiale konsekvenser, behov og tiltak den første tiden i Norge – Barn og unge (2022, Avrop 12.). Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. <https://www.nkvt.no/content/uploads/2022/05/FlyktningerUkrainaPsykososialeKonsekvenserTiltak-BarnUnge.pdf>
- National Academies of Sciences, E., and Medicine (US) Board on Behavioral, Cognitive, and Sensory Sciences,. (2018). *How people learn II : learners, contexts, and cultures*. The National Academies Press.
- National Academies of Sciences, E. & Medicine. (2018). *How People Learn II: Learners, Contexts, and Cultures*. The National Academies Press. <https://doi.org/doi:10.17226/24783>
- National Academies of Sciences, E. & Medicine. (2025). *Artificial Intelligence and the Future of Work*. The National Academies Press. <https://doi.org/doi:10.17226/27644>
- National Scientific Council on the Developing Child. (2024). *A World of Differences: The Science of Human Variation Can Drive Early Childhood Policies and Programs to Bigger Impacts*. (Working Paper no. 17). Harvard University. <https://developingchild.harvard.edu/resources/working-paper/a-world-of-differences-the-science-of-human-variation/>
- NAV. (2024). NAVs bedriftsundersøking 2024: Redusert mangel på arbeidskraft (Rapport 1). file:///C:/Users/KD1394/Downloads/NAV-rapport%20nr.%201%20NAVs%20bedriftsunders%C3%B8kelse2024_ny.pdf
- NAV. (2025). 700 000 står utenfor arbeidslivet i Norge. NAV. Hentet 8. august 2025 fra <https://www.nav.no/no/samarbeidspartner/presse/nyheter-og-pressemeldinger/700-000-star-utenfor-arbeidslivet-i-norge>
- Nergård-Nilssen, T., Furnes, B., Caglar-Ryeng, Ø., Friborg, O. & Melby-Lervåg, M. (2026). Improving Reading Comprehension Through Language Comprehension and Early Word Reading: A Multisite Randomized Trial. *Journal of Educational Psychology*. <https://doi.org/10.1037/edu0001017>
- Nettverk for profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere. (2026). Profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Hentet 18.06.2026 fra <https://nyutdannede.no/>
- Newman, S. & Maximilian, C. (2024). *Post-Truth Populism A New Political Paradigm*. Palgrave Macmillan Cham.
- Nguyen, L., Walters, J., Paul, S., Ijurco, S., Rainey, G., Parekh, N., Blair, G. & Darrah, M. (2025). Feeds, Feelings, and Focus: A Systematic Review and Meta-Analysis Examining the Cognitive and Mental Health Correlates of Short-Form Video Use. *Psychological Bulletin*, 151, 1125-1146. <https://doi.org/10.1037/bul0000498>
- Nichols, T. M. (2021). *Our own worst enemy : the assault from within on modern democracy*. Oxford University Press.
- Nichols, T. M. (2024). *The death of expertise : the campaign against established knowledge and why it matters* (2nd. utg.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197763827.001.0001>
- Nilsen, S. (2017). Å møte mangfold og utvikle fellesskap. I S. Nilsen (Red.), *Inkludering og mangfold – sett i spesialpedagogisk perspektiv* (s. 15-35). Universitetsforlaget.
- Nilsen, T. & Kaarstein, H. (2021). 6. Skolemiljø, motivasjon og naturfagsprestasjoner fra TIMSS 2015 til TIMSS 2019 (side 143-164). I S. U. Press (Red.), *Med blikket mot naturfag*.

- <https://www.scup.com/doi/10.18261/9788215045108-2021-06>
- Niss, M., Bruder, R., Planas, N., Turner, R. & Villa-Ochoa, J. A. (2016). Survey team on: conceptualisation of the role of competencies, knowing and knowledge in mathematics education research. *ZDM*, 48(5), 611-632. <https://doi.org/10.1007/s11858-016-0799-3>
- NOAS. (2025). Statistikk. <https://www.noas.no/rikets-tilstand-2025/statistikk/>
- NOKUT. (2022). Sluttrapport fra evalueringen av lektorutdanning for trinn 8–13 (15-2022). https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2022/sluttrapport-fra-nokuts-evaluering-av-lektorutdanning-for-trinn-813_15-2022.pdf
- Nord, M., Altman, D., Angiolillo, T. F., God, A. G. & Lindberg, S. I. (2025). 2025 Democracy Report 2025: 25 Years og Autcatization – Democracy Trumped? University of Gothenborg: V-dem Institute. https://www.v-dem.net/documents/60/V-dem-dr_2025_lowres.pdf
- Nord, M., Altman, D., Tiago, F., God, A. G. & lindberg, S. I. (2026). Democracy Report 2026: Unraveling The Democratic Era? University of Gothenborg V-Dem Institute. https://www.v-dem.net/documents/75/V-Dem_Institute_Democracy_Report_2026_lowres.pdf
- Nordahl, T. (2026). Analyse av forholdet mellom individet og fellesskapet i videregående opplæring.
- Nordahl, T., Persson, B., Dyssegaars, C. B., Hennesstad, B. W., Wang, M. V., Martinsen, J., Vold, E. K., Paulsrud, P. & Johnsen, T. (2018). Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Fagbokforlaget.
- Nordahl, T. o. N., Sigrid Øyen. (2023). Sosial ulikhet i skolen. PAIDEIA, 25.
- Nordmo, M., Kleppstø, T. H., Reme, B.-A., Sunde, H. F., von Soest, T. & Torvik, F. A. (2024). The diminishing association between adolescent mental disorders and educational performance from 2006–2019. *JCPP Advances*, 4(3), e12239. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/jcv2.12239>
- Normann, T. M. (2026). Flere barn med vedvarende lavinntekt i 2024. SSB. Hentet 18.3.2026. fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/flere-barn-med-vedvarende-lavinntekt-i-2024>
- Norris, P. (2021). Cancel Culture: Myth or Reality? *Political studies*, 71. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00323217211037023>
- Nosrati, M. (2019). Matematiske aktiviteter med lav inngangsterskel og stor takhøyde. I E. Klaveness, L. Karlsen & K. Kverndokken (Red.), 101 grep for å aktivisere elever i matematikk: Matematikdidaktikk i teori og praksis. Fagbokforlaget.
- Nosrati, M. & Andrews, P. (2022). Norwegian and Swedish post-compulsory school students' perspectives on the purpose of school mathematics: An exploratory study. <https://journals.sagepub.com/home/MEA>, 1(1). <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/27527263221089044>
- NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse – Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*
- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*
- NOU 2007: 6 *Formål for framtida – Formål for barnehagen og opplæringen*
- NOU 2015: 8 *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser*
- NOU 2016: 4 *Mer å hente: bedre læring for elever med stort læringspotensial*
- NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert. Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*
- NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*
- NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale. Ytringsfrihetskommisjonens utredning*
- NOU 2022: 11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar. Tid for en personvernpolitikk*
- NOU 2022: 13 *Med videre betydning: et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*
- NOU 2023: 4 *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*
- NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*
- NOU 2023: 13 *På høy tid. Realisering av funksjonshindredes rettigheter.*
- NOU 2023: 27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*
- NOU 2024: 3 *Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet*
- NOU 2024: 20 *Det digitale (i) livet, Balansert oppvekst i skjermenes tid*
- NOU 2025: 10 *Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*
- NOU 2026: 1 *En bærekraftig kommunesektor. Kommunekommisjonens første delutredning*
- NRK. (2026). Kvinne vant historisk rettsak mot Meta og Google. <https://www.nrk.no/norge/>

- kvinne-vant-millionrettssak-mot-meta-og-google-1.17825218
- Nærde, A., Hukkelberg, S., Backer-Grøndahl, A., Janson, H., Nordahl, K. B. & Shaw, D. S. (2026). Validation of the family investment model in Norwegian families: A longitudinal investigation of family SES, parent cognitive stimulation, and child outcomes. *Early Childhood Research Quarterly*, 75, 145-156. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2026.01.002>
- Næss, S., Steffensen, K., Keute, A.-L., Lervåg, M.-L. & Stengrundet, A. (2023). Lærerkompetanse i videregående opplæring : Kompetanseprofil for lærere i videregående skole 2022 (9788258717994). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/artikler/laererkompetanse-i-videregaende-opplaering.%202022>
- Oakley, B., Johnston, M., Chen, K., Jung, E. & Sejnowski, T. (2025). The Memory Paradox: Why Our Brains Need Knowledge in an Age of AI.
- OECD. (2015). Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills.
- OECD. (2019a). OECD Future of Education and Skills 2030. OECD Learning Compass 2030. A Series of Concept Notes. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/projects/edu/education-2040/1-1-learning-compass/OECD_Learning_Compass_2030_Concept_Note_Series.pdf
- OECD. (2019b). OECDs Student Agency 2030. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/projects/edu/education-2040/concept-notes/Student_Agency_for_2030_concept_note.pdf
- OECD. (2019c). PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives. O. Publishing.
- OECD. (2022). Covid-19 National responses to covid-19 school closures. <https://www.oecd.org/en/data/dashboards/national-responses-to-covid-19-school-closures.html>
- OECD. (2023). Implementation of Ireland's Leaving Certificate 2020-2021: Lessons from the COVID-19 Pandemic (OECD Education Policy Perspectives. OECD Publishing.
- OECD. (2024a). OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>
- OECD. (2024b). Social and Emotional Skills for Better Lives: Findings from the OECD Survey on Social and Emotional Skills 2023. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/35ca7b7c-en>
- OECD. (2025a). Education at a Glance 2025: OECD Indicators.
- OECD. (2025b). Skills that Matter for Success and Well-being in Adulthood: Evidence on Adults' Social and Emotional Skills from the 2023 Survey of Adult Skills. O. Publishing. <https://doi.org/10.1787/6e318286-en>
- OECD. (2025c). State of Immigrant Integration – Nordic Countries. OECD Publishing. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/migration/Sii2025%20Nordic%20countries%20\(ENG\)-v2.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/migration/Sii2025%20Nordic%20countries%20(ENG)-v2.pdf)
- OECD. (2025d). Trends Shaping Education 2025. <https://doi.org/10.1787/ee6587fd-en>
- OECD. (2026a). PISA Dashboard.
- OECD. (2026b). The Theory and Practice of Upper Secondary Certification. O. Publishing.
- Ogami, M. (2024). The Conditionality of Political Short-Termism: A Review of Empirical and Experimental Studies. *Politics and Governance.*, 12. <https://doi.org/https://doi.org/10.17645/pag.7764>
- Okbay, A., Wu, Y., Wang, N., Jayashankar, H., Bennett, M., Nehzati, S., Sidorenko, J., Kweon, H., Goldman, G., Gjorgjieva, T., Jiang, Y., Hicks, B., Tian, C., Hinds, D., Ahlskog, R., Magnusson, P., Oskarsson, S., Hayward, C., Campbell, A. & Young, A. (2022). Polygenic prediction of educational attainment within and between families from genome-wide association analyses in 3 million individuals. *Nature Genetics*, 54. <https://doi.org/10.1038/s41588-022-01016-z>
- Opheim, V. & Solheim, O. J. (2025). Flere lærere = mer læring? *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 109(3), 173-186. <https://doi.org/10.18261/npt.109.3.2>
- Opinion. (2022). Digitalisering i skolen. Foreldreundersøkelse for FUG. Opinion.
- Opinion. (2025). Digitalisering i skolen. Foreldres erfaringer fra en digital skolehverdag. Foreldreundersøkelse gjennomført for FUG. Opinion.
- Opplæringsforskrifta. (2024). Forskrift om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa, (FOR-2024-11-01-2626). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-03-900>
- Opplæringslova. (2024). Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2023-06-09-30>

- Oreopoulos, P., Stevens, A. & Page, M. (2006). The Intergenerational Effects of Compulsory Schooling. *Journal of Labor Economics*, 24, 729-760. <https://doi.org/10.1086/506484>
- Ose Askvik, E., van der Weel, F. R. & van der Meer, A. L. H. (2020). The Importance of Cursive Handwriting Over Typewriting for Learning in the Classroom: A High-Density EEG Study of 12-Year-Old Children and Young Adults. *Frontiers in Psychology*, Volume 11 – 2020. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.01810>
- Oslo Economics. (2025). Finansiering av praksis i profesjonsutdanningene (2025-86). Oslo Economics. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bde10339bd8146b1897c795d5368cbe5/oe-rapport-2025-86-finansiering-av-praksis-i-profesjonsutdanningene.pdf>
- Oslo Met. (2025). Betydningen av skole-supplerende tiltak for økt fullføring av videregående opplæring blant utsatte ungdommer (GameChanger). Oslo Met. Hentet 11.06.2026 fra <https://www.oslomet.no/no/forskning/forskningsprosjekter/tiltak-fullfore-vgs>
- Oslo Economics. (2024). Kommuner og fylkeskommuners ressursbruk knyttet til læremidler og læringsressurser.
- Ot.prp. nr. 46 (1997–98) *Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)*
- Ovesen, S., Gjertsen, A. & Rønning, W. (2011). Evaluering av KRDs og NHDs tilskudd til Ungt Entreprenørskap (9). (NF-Rapport. Nordlandsforskning.
- Page, S. E. (2007). *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, & Societies*. Princeton University Press.
- Panadero, E. (2017). A Review of Self-regulated Learning: Six Models and Four Directions for Research. *Frontiers in Psychology*, Volume 8 – 2017. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2017.00422>
- Parliament, Intelligence and Security Committee of Parliament. (2020). Russia. https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/01/20200721_HC632_CCS001_CCS1019402408-001_ISC_Russia_Report_Web_Accessible.pdf
- Paulsen, J. M. (2011). Å lede asymmetriske kunnskapsorganisasjoner – mission impossible? I verdens rikeste land. Samfunnsvitenskapelige innganger til norsk samtid.
- Paulsen, J. M. & Forsmo Jenssen, M. M. (2023). *Strategisk skoleledelse* (Bd. 2. utgave). Fagbokforlaget.
- Paulsen, J. M. & Aas, M. (2022). *Ledelse i framtidens skole*. Vigmostad og Bjørke AS.
- Pedersen, C., Reiling, R.B., Vennerød-Disen, F.F, Alne, R., Skålholt, A. . (2022). Evaluering av norm for lærertetthet. Sluttrapport, (NIFU Rapport.
- Pedersen, T. D., Kindt, M. T., Sundby, A. H., Hovdehaugen, E., Wollscheid, S. & Skålholt, A. (2025). Videregående opplæring i utvikling og endring. Nifu.
- Pekkala, L., Helenius, I., Alajärvi, J., Laiti, O. & Salomaa, S. (2026). Media Literacy Education Policy in Finland (9524153920). M. o. E. a. Culture. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-415-392-8>
- Peng, P. & Kievit, R. A. (2020). The Development of Academic Achievement and Cognitive Abilities: A Bidirectional Perspective. *Child Development Perspectives*, 14(1), 15-20. <https://doi.org/10.1111/cdep.12352>
- Persily, N. & Tucker, J. A. (Red.). (2020). *Social Media and Democracy*. Cambridge University Press.
- Peter, S., Riemer, K. & West, J. D. (2025). The benefits and dangers of anthropomorphic conversational agents. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 122(22), e2415898122. <https://doi.org/doi:10.1073/pnas.2415898122>
- Pettersen, A., Jensen, F., Berget, I. L., Kaarstein, H., Løvgren, M., Mosvold, R., Nilsen, T., Nortvedt, G. A., Radisic, J. & Senneset, M. K. (2024). Matematisk kompetanse. I dybden på resultater i PISA 2022. Cappelen Damm Forskning. <https://cdforskning.no/cdf/catalog/book/222#chapters>
- Polyani, M. (1966). *The Tacit Dimension*. Doubleday & Company, New York.
- Pont, B., Nusche, D. & Moorman, H. (2008). *Improving School Leadership*. OECD Policy and Practice, Volume 1. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/07/improving-school-leadership-volume-1_g1gh8f44/9789264044715-en.pdf
- Powell, W. W. & Snellman, K. (2004). The Knowledge Economy. *Annual Review of Sociology*, 30(Volume 30, 2004), 199-220. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.100037>
- Privatskoleforskrifta. (2024). Forskrift til privatskolelova (privatskoleforskrifta) (FOR-2024-06-03-901). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2024-06-03-901>

- Privatskolelova. (2003). Lov om private skolar med rett til statstilskot (LOV-2003-07-04-84). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2003-07-04-84>
- Proba. (2023). Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven. Utarbeidet for Utdanningsdirektoratet. (2023-8). Proba Samfunnsanalyse. <https://proba.no/wp-content/uploads/2025/02/Rapport-2023-8-Kunnskapsgrunnlag-om-etterlevelse-av-opplaeringsloven.pdf>
- Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019 under Kunnskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2020–2021) *For budsjettåret 2021 under Kunnskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2021–2022) *For budsjettåret 2022 under Kunnskapsdepartementet*
- Prop. 1 S (2025–2026) *For budsjettåret 2026 under Kunnskapsdepartementet*
- Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*
- Prop. 79 L (2025–2026) *Endringer i opplæringslova og barnehageloven mv. (samleproposisjon)*
- Prop. 94 S (2025–2026) *Kommuneproposisjonen 2027*
- Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestetilgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*
- PST. (2025). Nasjonal trusselvurdering. https://pst.no/globalassets/2025/nasjonal-trusselvurdering-2025/nasjonal-trusselvurdering-2025_no_web.pdf
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Rambøll. (2013). Evaluering av helhetlig skoledag. Sluttrapport. Rambøll. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/helhetlig-skoledag-sluttrapport.pdf>
- Rammeplan for SFO. (2021). Forskrift om rammeplan for skolefritidsordningen. <https://www.udir.no/utdanningslopet/sfo/rammeplan/>
- Randazzo, S., Joshi, A., Kellogg, K., Lifshitz-Assaf, H., Dell'Acqua, F. & Lakhani, K. R. (2025). GenAI as a Power Persuader: How Professionals Get Persuasion Bombed When They Attempt to Validate LLMs.
- Randazzo, S., Joshi, A., Kellogg, K., Lifshitz, H. & Lakhani, K. R. (2026). Validating LLM Output? Prepare to Be 'Persuasion Bombed'. MIT Sloan Management Review, 67, 9.
- Randers-Pehrson, A., Rimstad, Å. & Carlsen, K. (2023). Utopier og realiteter i kunst og håndverksfaget – Rammefaktorens betydning for kunst og håndverksundervisningen. *Acta Didactica Norden*, 17(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.5617/adno.9757>
- Rathje, S., Ye, M., Globig, L., Pillai, R., de Mello, V. & Van Bavel, J. (2025). Sycophantic AI increases attitude extremity and overconfidence. preprint. https://doi.org/https://doi.org/10.31234/osf.io/vmyek_v1
- Reber, A. S. (1993). *Implicit learning and tacit knowledge : an essay on the cognitive unconscious*. Oxford University Press.
- Redd Barna. (2025). Jeg skulle ønske jeg var litt mer savnet. https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/01/ReddBarna_Barn-og-unges-perspektiver-pa-skolefravaer_Rapport2025.pdf
- Rees, M. (2021). *On the future : prospects for humanity* (new paperback edition. utg.). Princeton University Press.
- Rees, M. J. (2026). *If science is to save us*. Polity Press.
- Reiten Finserås, T., Hjetland, G. J., Andersen, A. I. O., Sivertsen, B., Colman, I. & Skogen, J. C. (2025). Engagement, Attitudes, and Perceptions of Social Media Use: Associations with Adolescents' Mental Well-Being. *Youth & Society*, 57(6), 1075-1096. <https://doi.org/10.1177/0044118X251321109>
- Rekdahl, M. C., Aas, M., Ballangrud, B.B. (2022). Organisering av samarbeid mellom skole og arbeidsliv i yrkesfagutdanningen. *Skandinavisk Tidsskrift for Yrker Og Profesjoner I Utvikling*, 7(1), 162-178. <https://doi.org/https://doi.org/10.7577/sjvd.4889>
- Rickinson, M., Walsh, L., Gleeson, J., Cutler, B., Plant, B., Boulet, M., Hall, G., Cirkony, C., Salisbury, M. . (2026). *How to use research evidence well in education: A guide for educators and leaders*. Routledge.
- Riksrevisjonen. (2019). Riksrevisjonens undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk (Dokument 3 (2019–2020)). Riksrevisjonen. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/opplaringi-ogpasamisk.pdf>
- Riksrevisjonen. (2025a). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot barne- og ungdomskriminalitet (Dokument 3:15 (2024–2025)). Riksrevisjonen. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/myndighetenes-innsats-mot-barne-og-ungdomskriminalitet.pdf>
- Riksrevisjonen. (2025b). Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående

- ende skoler. Riksrevisjonen. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/laremidler-i-grunnskoler-og-videregaende-skoler.pdf>
- Risto, T. (2025, 10. februar 2026). Samisk utdanningshistorie. https://snl.no/samisk_uttanningshistorie
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Robinson, V. (2014). Elevsentrert skoleledelse. Cappelen Damm.
- Roebers, C. (2017). Executive function and metacognition: Towards a unifying framework of cognitive self-regulation. *Developmental Review*, 45. <https://doi.org/10.1016/j.dr.2017.04.001>
- Rohatagi, A., Hatlevik, O. E., Gudmundsdottir, G. B., Erstad, O. & Björnsson, J. K. (2024). Digital kompetanse og algoritmisk tenkning hos norske niendeklassinger (ICILS 2023). https://www.udir.no/contentassets/ecef4a09afd64d9ab283acd1d7fbfd0b/cappelendamm_2024_icils-2023_digital-kompetanse.pdf
- Roine, H.-R., Refsum, A. S. & Rettberg, J. W. (2026). «YES! YES! I absolutely love this insight!» Affirmative Narrative as Interactional Strategy in Dialogues with LLM Chatbots. Center for Digital Narrative, University of Bergen.
- Roos, M. & Trippstad, T. A. (2015). Reformer eller deformer? *Norsk pedagogisk tidskrift*, 99(6), 397-402. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2015-06-01>
- Ruhland, S. & Lange, K. W. (2021). Effect of classroom-based physical activity interventions on attention and on-task behavior in schoolchildren: A systematic review. *Sports Medicine and Health Science*, 3(3), 125-133. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.smhs.2021.08.003>
- Russell, S. J. (2023). Human compatible : artificial intelligence and the problem of control. Penguin Books.
- Ryan, R. M. & Deci, E. L. (2017). Self-determination theory : basic psychological needs in motivation, development, and wellness. The Guilford Press.
- Ryssevik, J., Haukanes, S., Høgestøl, A., Jones, H., Nordhagen, I., Rønning, N. E., Ryssevik, T. & Marti, A. R. (2026). Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2025. Ideas2Evidence. https://www.udir.no/contentassets/60ff3fc8a844497e9bff4eb729dda777/ideas2evidence_2026_sporsmal-til-skole-norge-host-2025.pdf
- Rønning, E. (2025, 5. desember 2025). Hvor mange følger seg ensomme i Norge? SSB. Hentet 19. januar 2026 fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekar/statistikk/livskvalitet/artikler-om-livskvalitet/hvor-mange-foler-seg-ensomme-i-norge>
- Rønning, W. & Tverrbakk, M. L. (Red.). (2025). Kritisk tenkning som grunnlag for kunnskapsutvikling og praksisendring. <https://www.scup.com/doi/epdf/10.18261/9788215072623-25>.
- Røsland, G. V. & Hoem, J. (2025). Kunstig intelligens i skolen. I E. Elstad (Red.), *Storyline ved bruk av KI*. Fagbokforlaget.
- Sahlberg, P. (2023). Trends in global education reform since the 1990s: Looking for the right way. *International Journal of Educational Management*, 98. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059323000251?ref=pdf_download&fr=RR-2&rr=9aff4fefafc0712a
- Sahlberg, P. & Doyle, W. U. (2019). *Let the children play : for the learning, well-being, and life success of every child* (First edition). Oxford University Press.
- Sahlberg, P. & Walker, T. D. (2021). *In teachers we trust : the Finnish way to world-class schools*. W. W. Norton & Company,. Electronic Legal Deposit http://eld.bodleian.ox.ac.uk/vdc_100118302304.0x000001
- Samfunnsøkonomisk Analyse. (2023). Kunstig intelligens i Norge – nytte, muligheter og barrierer. SØA. https://www.nho.no/contentassets/cf9fa3540125470fb7f3cb60dfc4969a/kunstig_intelligens_i_norge_hovedrapport_so_a23.pdf
- Sancassani, P. (2023). The effect of teacher subject-specific qualifications on student science achievement. *Labour Economics*, 80, 102309. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.labeco.2022.102309>
- Sandberg, K. (2016). Barnets beste i skolen. I K. Andenæs & J. Møller (Red.), *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk*. (s. 42-54). Universitetsforlaget.
- Sandseter, E. B. H., Storli, R. & Sando, O. J. (2022). The dynamic relationship between outdoor environments and children's play. *Education 3-13*, 50(1), 97-110. <https://doi.org/10.1080/03004279.2020.1833063>
- Sandsør, A. M. J., R.B. Reiling og K.V. Salvanes. (2019). «Hva vet vi om effekten av økt lærer-

- tetthet på elevenes læringsutbytte?». NIFU Inn-sikt, nr. 20–2019.
- Sandsør, A. M. J., Zachrisson, H. D., Karoly, L. A. & Dearing, E. (2023). The Widening Achievement Gap Between Rich and Poor in a Nordic Country. *Educational Researcher*, 52(4), 195–205. <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.3102/0013189X221142596>
- Sandvik, L. V., Fjørtoft, H., Skar, G., Johansen, M. B., Kvistad, A. H., Tokle, O. D., Angvik Stine Aarønes, Svendsen, B. L., Korshavn, R. N. & Gjølme, E. G. (2026). Standpunktvrdering – praksis og prosesser i LK20. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. <https://skri-vesenteret.no/wp-content/uploads/2026/02/standpunktprosjektet-rapport-2026.pdf>
- Sannhets- og forsoningskommisjonen. (2023). Sannhet og forsoning – Grunnlag for et oppgjør med fornorskningsspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner (Dokument 19 (2022–2023)). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2022-2023/dok19-202223.pdf>
- Sawyer, R. K. (Red.). (2022). The Cambridge handbook of the learning sciences (Third edition. utg.) [1 volume]. Cambridge University Press.
- Scharfbillig, M., Lewandowsky, S., Altay, S., Alstyne, M. V., Kozyreva, A., Hertwig, R., Lorenz-Spreen, P., Diresta, R., Valenzuela, S., Egidy, S., Quattrociocchi, W. & Orben, A. (2026). Fractured reality – How democracy can win the global struggle over the information space. Publications Office of the European Union. Publications Office of the European Union. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC144603>
- Schroeder, D. T., Cha, M., Baronchelli, A., Bostrom, N., Christakis, N. A., Garcia, D., Goldenberg, A., Kyrychenko, Y., Leyton-Brown, K., Lutz, N., Marcus, G., Menczer, F., Pennycook, G., Rand, D. G., Ressa, M., Schweitzer, F., Song, D., Summerfield, C., Tang, A., Van Bavel, J. J., van der Linden, S. & Kunst, J. R. (2026). How malicious AI swarms can threaten democracy. *Science*, 391(6783), 354–357. <https://doi.org/doi:10.1126/science.adz1697>
- Schukajlow, S., Rakoczy, K. & Pekrun, R. (2023). Emotions and motivation in mathematics education: Where we are today and where we need to go. *ZDM – Mathematics Education*, 55(2), 249–267. <https://doi.org/10.1007/s11858-022-01463-2>
- Schultz, J.-H. & Langballe, Å. (2016). Læringssamtalen – læreren som ressurs for traumatiserte elever.
- Schaaake, M. (2024). The tech coup : how to save democracy from Silicon Valley. Princeton University Press.
- Segaard, S. B. (2024). Ulikheten i valgdeltakelse øker. Institutt for samfunnsforskning. <https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2024/ulikheten-i-valgdeltakelse-oket.html>
- Seip, Å., A. (2019). Om forhandlingsansvaret for lærerne (Fafo-notat 2019:02). FAFO. <https://www.faf.no/images/pub/2019/10292.pdf>
- Serediak, O. & Helland, H. (2020). Inntak til Oslo videregående skoler. Analyse av simulerte inntaksmodeller. (OsloMet Skriftserie. OsloMet. <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/678>
- Sfard, A. (1998). On Two Metaphors for Learning and the Dangers of Choosing Just One. *Educational Researcher*, 27(2), 4–13. <https://doi.org/10.3102/0013189x027002004>
- Sfard, A. (2025). Two metaphors for learning revisited: What did the participation metaphor do for us in the last four decades? *Learning, Culture and Social Interaction*, 55, 100946. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.lcsi.2025.100946>
- SFS 2213. (2025). SFS 2213 – Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnskoleopplæring. <https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/lonn-og-arbeidsvilkar/ks/2024/sfs-2213-avtaletekst-01.01.2024-31.12.2025.pdf>
- Shackelford, S. J., Douzet, F. & Ankersen, C. (Red.). (2025). Securing Democracies: Defending Against Cyber Attacks and Disinformation in the Digital Age. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/product/282A97BCA18B5923C634F979F415DDD5>
- Shahidi, P., Rusak, G., Manning, B. S., Fradkin, A. & Horton, J. J. (2025). The Coasean Singularity? Demand, Supply, and Market Design with AI Agents. National Bureau of Economic Research.
- Shanahan, T. (2020). The Science of Reading. Making Sense of Research. *The Reading Teacher*, 74(2), 119–125. <https://www.jstor.org/stable/27003643>
- Shanahan, T. & Shanahan, C. (2008). Teaching disciplinary literacy to adolescents: Rethinking content-area literacy. *Harvard Educational Review*, 78(1), 40–59. <https://doi.org/https://doi.org/10.17763/haer.78.1.v62444321p602101>
- Share, D. L. (1999). Phonological recoding and orthographic learning: A direct test of the self-teaching hypothesis. *Journal of experimental*

- child psychology,, 72(2), 95-129. <https://doi.org/10.1006/jecp.1998.2481>
- Shaw, S. D. & Nave, G. (2026). Thinking—Fast, Slow, and Artificial: How AI is Reshaping Human Reasoning and the Rise of Cognitive Surrender. Working Paper SSRN. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6097646>
- Shechtman, N., Roschelle, J., Haertel, G. & Knudsen, J. (2010). Investigating Links from Teacher Knowledge, to Classroom Practice, to Student Learning in the Instructional System of the Middle-School Mathematics Classroom. *Cognition and Instruction*, 28(3), 317-359. <https://doi.org/10.1080/07370008.2010.487961>
- Sikt. (2026). Læremiddelkatalogen. Sikt kunnskapssektorens tjenesteleverandør. Hentet 21.06.2026 fra <https://laeremiddelkatalogen.sikt.no/>
- Simion, M. (2024a). Disinformation, Politically Motivated Reasoning, and Knowledge Resistance. *European Review*, 32(4), 321-334. <https://doi.org/10.1017/S1062798724000218>
- Simion, M. (2024b). *Resistance to Evidence*. Cambridge University Press
- Simon, H. A. (1971). Designing organizations for an Information-rich World. <https://web.archive.org/web/20170226081021/https://digitalcollections.library.cmu.edu/awweb/awarchive?type=file&item=33748>
- Sinnema, C. (2016). The ebb and flow of curricular autonomy: Balance between local freedom and national prescription in curricula. I H. L. Wyse D., & Pandya J. (Red.), *The SAGE handbook of curriculum, pedagogy and assessment*. (s. 965–983). SAGE.
- Sivesind, K. (2024, 26.11.2024). enhetsskole. I Store norske leksikon. <https://snl.no/enhets-skole>
- Skar, G. B., Sandvik, L. V., Fjørtoft, H., Kvistad, A. H., Johansen, M. B., Kvithyld, T., Tokle, O. D., Heimsjø, A. G. & Røttereng, G. R. E. (2025). Evaluering av utprøvinger og forsøk med langtidsoppgaven som alternativ til dagens eksamensform (Delrppport 3). NTNU. https://www.udir.no/contentassets/1bfa02f3303a428cb5efdd79c00eb50a/delrapport3_hele_rapporten.pdf
- Skar, G. B. U. & Hopfenbeck, T. N. (2021). Kunnskapsgrunnlag om standpunktvrdering. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2831020/Skar-Hopfenbeck-2021-Kunnskapsgrunnlag_standpunkt.pdf?sequence=1
- Skemp, R. R. (1976). Relational understanding and instrumental understanding. *Mathematics Teaching*, 77, 22-26.
- Skjermbrukutvalget. (2023). Konsekvenser av skjerm i skolen – et kunnskapsgrunnlag fra skjermbrukutvalget. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/546/2023/12/Konsekvenser-av-skjerm-i-skole-enderlig.pdf>
- Skjervheim, H. (1996). Deltakar og tilskoder og andre essays. Aschehoug.
- Skogen, J. C., Sivertsen, B., Smith, R., Knapstad, M., Vedaa, Ø. (2025). Mulige årsaker til økningen i psykiske plager hos barn og unge. Folkehelseinstituttet. https://www.fhi.no/contentassets/b5b3603ec4794c5cb0c8651589b359f8/temautgave-barn-og-unges-psykiske-helse_2025.pdf
- Skutlaberg, K. B. (2023). Å være rektor i arbeid med langvarige saker knyttet til elevers psykososiale skolemiljø – mellom pedagogikk, etikk og juss [Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo]. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/109965/PhD-Skutlaberg-2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Skålholt, A., Aakernes, N., Andresen, S., Dahlback, J., Gleditsch, R. N., Johannesen, H. S., Lillebø, O. S., Lyckander, R. H., Lysvik, R. R., Samuelsen, Ø. A., Nyen, T. & Vagle, I. (2024). Overgang til opplæring i bedrift. Tredje delrapport fra evalueringen av fagfornyelsen yrkesfag. Nifu Fafo OsloMet. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc757085-b0b2be97-ff5d-424e-86c8-82dc6cf6aa0e>
- Skaalvik, C. (2020). Emotional exhaustion and job satisfaction among Norwegian school principals: relations with perceived job demands and job resources. *International Journal of Leadership in Education*, Volume 26, 2023. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13603124.2020.1791964#abstract>
- Slavin, R. E. (2002). Evidence-based education policies: Transforming educational practice and research. *Educational Researcher*, 31(7), 15–21.
- Slavin, R. E. (2004). Education Research Can and Must Address «What Works» Questions. *Educational Researcher*, 33(1), 27-28. <https://doi.org/10.3102/0013189X033001027>
- Slette, A. L., Sivertsen, G. & Fossum, L. W. (2023). FoU-aktivitet i grunnskolelærerutdanningene

- (GLU): En kartlegging for NOKUT – delrapport 1. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU.
- Sletten, M. Å. o. R., Jon. (2025). «Hva jeg lette etter». Guttas Campus 2024/2025: erfaringer, utbytte og læring. (Nova Rapport, OsloMet. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc7792c0-9e91ba08-1bb6-4f15-8495-217cc5302f48>)
- Smeby, J.-C. (2013). Profesjon og ekspertise. I Molander, A. og Smeby, J.-C. Profesjonsstudier II. (s. 17-26). Universitetsforl.
- Smeby, J.-C. & Gundersen, T. (2025, 22. februar 2025). Profesjon. I J.-C. Smeby (Red.), Store norske leksikon (24. utg.). <https://snl.no/profesjon>
- Smeby, J.-C. & Mausethagen, S. (2017). Profesjonskvalifisering. I Smeby, J.-C. & Mausethagen, S. Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse (s. [11]-20). Universitetsforlaget.
- Smith, A. (1776). An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. Printed for W. Strahan; and T. Cadell in the Strand. <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN.html>
- Snyder, T. (2017). On Tyranny: Twenty Lessons from the Twentieth Century. Penguin Random House.
- Sofia, O. S. I. (2026). The Media Literacy Index 2026. <https://osis.bg/wp-content/uploads/2026/01/Media-Literacy-Index-2026.pdf>
- Solberg, R. T. (2024). Tverrfaglege perspektiv på kulturbruk, publikum og deltaking. Kulturdirektoratet. <https://www.kulturdirektoratet.no/publikasjoner/tverrfaglege-perspektiv-paa-kulturbruk-publikum-og-deltaking>
- Solberg, S., Nyen, T. & Breines, M. R. (2026). Bedrifters vurderinger ved ansettelse av lærlinger: en kvalitativ studie i tre yrkesfag. Søkelys på arbeidslivet, 43(2), 1-16. <https://doi.org/10.18261/spa.43.2.1>
- Solheim, O., Frijters, J., Lundetræ, K. & Uppstad, P. (2018). Effectiveness of an early reading intervention in a semi-transparent orthography: A group randomised controlled trial. Learning and Instruction, 58. <https://doi.org/10.1016/j.learninstruc.2018.05.004>
- Solheim, O. & Lundetræ, K. (2016). Can test construction account for varying gender differences in international reading achievement tests of children, adolescents and young adults? – A study based on Nordic results in PIRLS, PISA and PIAAC. Assessment in Education Principles Policy and Practice, 25. <https://doi.org/10.1080/0969594X.2016.1239612>
- Solheim, O. J. & Opheim, V. (2019). Beyond class size reduction: Towards more flexible ways of implementing a reduced pupil–teacher ratio. International Journal of Educational Research, 96, 146-153. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ijer.2018.10.008>
- Solli, I. (2011). Left behind by birth month. Education Economics, 25. <https://doi.org/10.1080/09645292.2017.1287881>
- Solstad, K. J. & Solstad, M. (2025). Små skolar og kortreiste elevar. Til det beste for elevar, bygdesamfunn og land. Oplandske Bokforlag.
- St.meld. nr. 17 (1999–2000) *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet*
- St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*
- St.meld. nr. 48 (1996–97) *Om lærarutdanning*
- Stackpole, B. (2026). Agentic AI, explained. <https://mitsloan.mit.edu/ideas-made-to-matter/agentic-ai-explained>
- Stangeland, E. B., Campbell, J. A., Kucirkova, N. & Hoel, T. (2024). Shared book reading: a Norwegian survey of reading practices in families. Scandinavian Journal of Educational Research, 68(6), 1304-1319. <https://doi.org/10.1080/00313831.2023.2229369>
- Stanton, J. D., Sebesta, A. J. & Dunlosky, J. (2021). Fostering Metacognition to Support Student Learning and Performance. CBE Life Sciences Education, 20(2). <https://www.lifescied.org/doi/10.1187/cbe.20-12-0289>
- Statens arbeidsmiljøinstitutt. (2026a). Fakta om arbeidsmiljøet innen undervisning, . Hentet 09.06.2026 fra <https://noa.stami.no/yrker-og-naeringer/noa/undervisning/>
- Statens arbeidsmiljøinstitutt. (2026b). Hodepine og migræne, . <https://noa.stami.no/helse-og-fravaer/andre-kroppslige-plager-og-sykdommer/hodepine-og-migræne/>
- Statens arbeidsmiljøinstitutt. (2026c). Inneklima. Hentet 09.06.2026 fra <https://noa.stami.no/arbeidsmiljofaktorer/inneklima/>
- Statens arbeidsmiljøinstitutt. (2026d). Vold, hets og trusler. Hentet 09.06.2026 fra <https://noa.stami.no/arbeidsmiljofaktorer/konflikter-vold-og-trakassering/vold-hets-og-trusler/>
- Statistisk sentralbyrå. (2008). Fakta om utdanning 2008 – nøkkeltall fra 2006. https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/57925?_ts=1358b76fef0
- Statistisk sentralbyrå. (2023a). Tabell 12696: Ansatte lærere i grunnskolen, etter region, statistikkvariabel, år og kompetanse. SSB. <https://www.ssb.no/statbank/table/12696/tableViewLayout1/>

- Statistisk sentralbyrå. (2023b). Tabell 12697: Ansatte lærere i videregående skole, etter region, statistikkvariabel, år og kompetanse. SSB. <https://www.ssb.no/statbank/table/12697/tableViewLayout1/>
- Statistisk sentralbyrå. (2024a). Tabell 12065: Ansatte i grunnskolen, etter region, yrke og år. Hentet 09.06.2026 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12065>
- Statistisk sentralbyrå. (2024b). Tabell 13647: Sys-selsatte med lærerutdanning, etter pedagogisk utdanning, år og næring, . <https://www.ssb.no/statbank/table/13647>
- Statistisk sentralbyrå. (2025a). Bruk av bruttona-sjonalprodukt i omfangsmålinger – med eksempel fra statistikk for utgifter til utdan-ning. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/artikler/bruk-av-bruttonasjonalprodukt-i-omfangsma-linger-med-eksempel-fra-statistikk-for-utgifter-til-utdanning>
- Statistisk sentralbyrå. (2025b). Statistikkbanken, kildetabell 09837. <https://www.ssb.no/stat-bank/table/09837>
- Statistisk sentralbyrå. (2025c). Statistikkbanken, kildetabeller 04964 og 04966. <https://www.ssb.no/statbank/table/04964>
- Statistisk sentralbyrå. (2026a). Statistikkbanken, kildetabell 12967: <https://www.ssb.no/stat-bank/table/12967>
- Statistisk sentralbyrå. (2026b). Dokumentasjon av skolebidragsindikatorer for grunnskolen.
- Statistisk sentralbyrå. (2026c). Fra underskudd til solid oppgang i kommune-Norge. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunale-finanser/statistikk/kommuneregnskap/arti-kler/fra-underskudd-til-solid-oppgang-i-kom-mune-norge>
- Statistisk sentralbyrå. (2026d). Tabell 05232: Elevar i grunnskoleutdanning, etter år og insti-tusjonstype.
- Statistisk sentralbyrå. (2026e). Tabell 12235: Korri-gerte brutto driftsutgifter i grunnskolesektoren, etter region, år og funksjon.
- Statistisk sentralbyrå. (2026f). Tabell 12362 Utgif-ter til tjenesteområdene.
- Statistisk sentralbyrå. (2026g). Tabell 12367: Kom-muneregnskap.
- Statistisk sentralbyrå. (2026h). Tabell 12992: Ansatte lærere i videregående skole, etter år, statistikkvariabel og kompetanse. <https://www.ssb.no/statbank/table/12992/>
- Statistisk sentralbyrå. (2026i). Tabell 12993: Ansatte lærere i grunnskolen, etter region, sta-tistikkvariabel, år og kompetanse. <https://www.ssb.no/statbank/table/12993/>
- Statsministerens kontor. (2025). Nasjonal sikker-hetsstrategi. https://www.regjeringen.no/con-tentassets/3750a67cb19f4aac881401c5461773d8/no/pdfs/nasjonal_sikkerhetstrategi.pdf
- Stavanger kommune. (2025). Til foreldre i stavan-gerskolen. Stavanger kommune.
- Steene-Johannessen, A., Bratteteig, Dalhaug, Andersen, Klomsten Andersen, Kolle, Eke-lund, Dalene. (2019). Kartlegging av fysisk aktivitet, sedat tid og fysisk form blant barn og unge 2018 (ungKan3). Nasjonal overvåkings-system for fysisk aktivitet og fysisk form. https://www.fhi.no/globalassets/bilder/rap-porter-og-trykksaker/2019/ungkan3_rapport_final_27.02.19.pdf
- Stefansen, K. (2008). Et uendelig ansvar. Om forel-dreskap i middelklassen. Utfordrende foreldre-skap, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Stefansen, K. (2011). Foreldreskap i småbarnsfam-ilien. Klassekultur og sosial reproduksjon (NOVA Rapport 24/2011). v. o. a. Nordisk insti-tutt for forskning om oppvekst. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc590ce3-3b1c124c-fdfa-4d28-bfb2-2b50c43e27cf>
- Stefansen, K., Strandbu, Å., Smette, I. . (2017). For-eldre som «bakkemannskap» for ungdomssko-leelever: Klasserelaterte forskjeller. I O. Erstad, Smette, I. (Red.), Ungdomsskole og ungdomsliv. Læring i skole, hjem og fritid. Cap-pelen Damm Akademisk.
- Steffensen, K. (2025). Korrigerte tall for nasjonale prøveresultater over tid. Statistisk sentralbyrå,. <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/karakterer-ved-avsluttet-grunn-skole/artikler/korrigerte-tall-for-nasjonale-proveresultater-over-tid>
- Steffensen, K. O. & Dystland, K. (2024). Kompe-tanse blant ansatte i laget rundt grunnskole-eleven (2024/31). Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/kompetanse-blant-ansatte-i-laget-rundt-grunnskoleeleven/_/attachment/inline/dec841af-311d-4a83-bb83-940c55497824:a3b9817edc5412b5567cb0990cc5f22acc0fdae/RAPP2024-31.pdf
- Steinkellner, A., Krokedal, L. & Andresen, E. (2023). Innvandrere og deres barn – en mang-foldig gruppe (Innvandrere i Norge. SSB. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/innvandrerne-og-deres-barn-en-mangfoldig-gruppe>

- Stene, L. E., Schultz, J.-H. & Dyb, G. (2018). Returning to school after a terror attack: a longitudinal study of school functioning and health in terror-exposed youth. *European child & adolescent psychiatry*, 28(3), 319–328.
- Steponavičius, M., Gress-Wright, C., Linzarini, A. (2023). Social and emotional skills: Latest evidence on teachability and impact on life outcomes (OECD Education Working Papers. No. 304. [https://one.oecd.org/document/EDU/WKP\(2023\)19/en/pdf](https://one.oecd.org/document/EDU/WKP(2023)19/en/pdf)
- Storm, H. N., Videt, L. L., Waldahl, R. H., Brandtæg, B. A., Weiss, D. & Sele, S. (2026). Skolenedleggelser. Om prosesser, konsekvenser og lokale slagmarker. Telemarksforskning og Nordlandsforskning. Telemarksforskning. <https://telemarksforskning.no/publikasjoner/skolenedleggelser/4740/>
- Storstad, O., Caspersen, J. & Wendelborg, C. (2023). The International Civic and Citizenship Study (ICCS) 2022. Ett steg fram og to tilbake. Demokratiforståelse, holdninger og deltakelse blant norske ungdomsskoleelever. Institutt for lærerutdanning, NTNU Samfunnsforskning. https://samforsk.no/uploads/files/NTNU-samf_IEA-rapport.pdf
- Storstad, O., Caspersen, J. & Wendelborg, C. (Red.). (2025). Unge medborgere i en ny tid Den internasjonale demokrati- og medborgerskapsstudien i skolen (ICCS 2022). Scandinavian Univeristy Press.
- Storstad, O., Dahl, K. E., Grut, G., Løvlien, E. D., Røe, M., Buland, T. H., Dahl, T., Lenz, C., Bjella, M. & Sjøvold, J. M. (2026). Påkoblet eller frakoblet? Kunnskap, kompetanse og engasjement blant elever i videregående skole. NTNU.
- Stortinget. (2024, 03.10.2024). Høringsinnspill fra KS. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=47401&h=10005166>
- Stortingets utredningsseksjon. (2022). Nivådeling i ungdomsskolen (2022223). Stortinget. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredningsseksjonen/utredningsnotater/2022/notat-om-nivadeling-i-ungdomsskolen-2022223.pdf>
- Strand, O., Mossige, M. & Berge, I., M., (2025). Close Reading as an Instructional Practice for Reading Complex Texts Across Content Areas: Experiences of Teachers and Students in Norwegian Secondary Education. *Nordic Journal of Literacy Research*, 11(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.23865/njlr.v11.7057>
- Strand, O. W., Å.K.H. (2024). Betydningen av hjemmemiljø for elevenes leseresultater. I Å. K. H. S. Wagner, H (Red.), *Tid for lesing! Norske tiåringers leseforståelse i PIRLS 2021* (s. 77-99). Universitetsforlaget.
- Stranden, T. L. & Ommundsen, Å. M. (2023). Children's Responses to a Challenging Picturebook with a Contrapuntal Relationship Between Historical Facts and Humorous Fiction. *Children's Literature in Education*, 56(2), 307-331. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s10583-023-09561-9>
- Strello, A., Strietholt, R., Steinmann, I. & Siepmann, C. (2021). Early tracking and different types of inequalities in achievement: difference-in-differences evidence from 20 years of large-scale assessments. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 33(1), 139-167. <https://doi.org/10.1007/s11092-020-09346-4>
- Størksen, I. (2018). Livsmestring og livsglede i barnehagen. Cappelen Damm Akademisk.
- Størksen, I., Lenes, R., Braak, D. T. (2024). Betydningen av mors og fars inntekt og utdanning for kognitiv, sosial og akademisk utvikling i barnehagen og videre læring. *Nordisk barnehageforskning*, 21(3), 267–287. <https://nordiskbarnehageforskning.no/index.php/nbf/article/view/607/852>
- Suleyman, M. & Bhaskar, M. (2024). *The Coming Wave: AI, Power and Our Future*.
- Surén, m. f. (2022, 3. juni). Barn og unges fysiske helse.
- Susskind, D. (2020). *A world without work : technology, automation and how we should respond*. Allen Lane.
- Susskind, R. (2025). *How to think about AI : a guide for the perplexed*. Oxford University Press.
- Susskind, R. & Susskind, D. (2022). *The future of the professions : how technology will transform the work of human experts (Updated edition.)*. Oxford University Press.
- Svartdal, F. (2025, 22.02.2025). *Motivasjon*. I F. Svartdal (Red.), *Store norske leksikon* (25. utg.). <https://snl.no/motivasjon>
- Säljö, R. (2024). *Læring : en introduksjon til perspektiver og metaforer* (2. utgave.). Cappelen Damm akademisk.
- Sætra, H. S. (2025). *Hvordan redde demokratiet fra kunstig intelligens*. Cappelen Damm. <https://www.nb.no/items/d77d46aa7566775c0c1af9111868e767>
- Taylor, R. D., Oberle, E., Durlak, J. A. & Weissberg, R. P. (2017). *Promoting Positive Youth Development Through School-Based Social and Emotional Learning Interventions: A*

- Meta-Analysis of Follow-Up Effects. *Child Dev*, 88(4), 1156-1171. <https://doi.org/10.1111/cdev.12864>
- Teknologirådet. (2025). Teknotrender for Stortinget 2025. Teknologirådet.
- Teknologirådet & Norges institusjon for menneskerettigheter. (2025). Superintelligens, makt og menneskerettigheter. <https://media.wpd.digital/teknologiradet/uploads/2025/12/Superintelligens-makt-og-menneskerettigheter.pdf>
- Telhaug, A. O. & Mediås, O. A. (2003). Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til nyliberalisme. Abstrakt.
- Teodorović, J. (2009). School effectiveness: Literature review. *Zbornik Instituta za pedagogsku istraživanja*. <https://doi.org/https://doi.org/10.2298/ZIPI0901007T>
- Terrin, É. & Triventi, M. (2023). The Effect of School Tracking on Student Achievement and Inequality: A Meta-Analysis. *Review of Educational Research*, 93(2), 236-274. <https://doi.org/10.3102/00346543221100850>
- Thiele, L. P. (2025). Human Agency, Artificial Intelligence, and the Attention Economy. Palgrave Macmillan Cham. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-031-82086-1>
- Thijssen, M. W. P., Rege, M. & Solheim, O. J. (2022). Teacher relationship skills and student learning. *Economics of Education Review*, 89, 102251. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2022.102251>
- Thomas, M. J. (2024). Vi blir flere, men også eldre. SSB. <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/statistikk/nasjonale-befolkningsframskrivinger/artikler/vi-blir-flere-men-ogsaa-mye-eldre>
- Thorisdottir, I. E., Sigurvinsdottir, R., Kristjansson, A. L., Allegrante, J. P., Lilly, C. L. & Sigfusdottir, I. D. (2020). Longitudinal association between social media use and psychological distress among adolescents. *Prev Med*, 141, 106270. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2020.106270>
- Thue, F. W. (2017). Lærerrollen lag på lag – et historisk perspektiv. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 101(1), 92-116. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987-2017-01-09>
- Thuen, H. (2017). Den norske skolen. Utdannings-systemets historie. Abstrakt.
- Thuen, H. (2018). Fellesskoleideen. I M. von Wright & T. Kvernbekk (Red.), *Barn og deres voksne* (s. 179-198). Cappelen Damm Akademisk.
- Tomlinson, C. A. (2014). The differentiated classroom : responding to the needs of all learners (Second edition. utg.). Pearson Education. <https://files.ascd.org/staticfiles/ascd/pdf/siteASCD/publications/books/differentiated-classroom2nd-sample-chapters.pdf>
- Torppa, M., Vasalampi, K., Lerkkanen, M. K., Tolvanen, A. & Poikkeus, A.-M. (2019). Leisure Reading (But Not Any Kind) and Reading Comprehension Support Each Other—A Longitudinal Study Across Grades 1 and 9. *Child Development*, 91(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/cdev.13241>
- Torvik, F. A., Flatø, M., McAdams, T. A., Colman, I., Silventoinen, K. & Stoltenberg, C. (2021). Early Puberty Is Associated With Higher Academic Achievement in Boys and Girls and Partially Explains Academic Sex Differences. *Journal of Adolescent Health*, 69(3), 503-510. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2021.02.001>
- Trivselskommissionen. (2025). Et dansk svar på en vestlig utfordring. Trivselskommissionens afrapportering.
- Tromsø Idrettsråd. (2026). Aktivitetsguiden.no. <https://www.aktivitetsguiden.no/>
- Turkle, S. (2017). *Alone Together. Why We Expect More from Technology and Less from Each Other* (2. utg.). Basic Books.
- Turner, C. & Eisikovits, N. (2026). Programmed to please: the moral and epistemic harms of AI sycophancy. *AI and Ethics*, 6(2), 168. <https://doi.org/10.1007/s43681-026-01007-4>
- Tzohar-Rozen, M. & Kramarski, B. (2014). Metacognition, Motivation and Emotions: Contribution of Self-Regulated Learning to Solving Mathematical Problems. *Global Education Review*. <https://ger.mercy.edu/index.php/ger/article/view/63>
- Tønnessen, E., Arnesen, M. & Vartdal, R. (2020, 07.10.2020). Stor skuffelse over budsjettforslag for lærerutdanningene. *Khrono*. <https://www.khrono.no/stor-skuffelse-over-budsjettforslag-for-laererutdanningene/521775>
- Tøssebro, J., Berg, B., Bruteig, R., Caspersen, J. & Wendelborg, C. (2025). Lovendringer møter kommunal hverdag. Delrapport 2 fra evaluering av endringer i velferdstjenestelovene. NTNU. Samfunnsforskning.
- Ulferts, H. (2019). The relevance of general pedagogical knowledge for successful teaching: Systematic review and meta-analysis of the international evidence from primary to tertiary education. *OECD Education Working Papers*, 212. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/ede8feb6-en>

- Ulvestad, E. S., Knutsen, T. K., Stubhaug, M. E., Lillebø, O. S. & Skålholt, A. (2026). Ulike veier, samme utfall. Andre delrapport fra prosjektet KLAR2030. NIFU.
- UNESCO. (1994). The Salamanca Statement and framework for action.
- UNESCO. (2023). Global Education Monitoring Report 2023. Technology in education – A tool on whose terms? UNESCO.
- Ungt Entreprenørskap. (2026). Ungt Entreprenørskap. <https://www.ue.no/om-oss>
- UNHCR. (2025). Global Trends Forced Displacement in 2024. <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2024>
- Universitetet i Stavanger. (2026, 12.03.2026). Skolefritidspedagogikk (SFO) – bachelor. Hentet 22.04.2026 fra <https://www.uis.no/nb/studier/skolefritidspedagogikk-sfo-bachelor#/>
- Utdannings- og forskningsdepartementet. (2005). Kunnskapsløftet – reformen i grunnskole og videregående opplæring (F-4189 B). U.-o. forskningsdepartementet. Statens forvaltningstjeneste. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ufd/prm/2005/0081/ddd/pdfv/256458-kunnskap_bokmaal_low.pdf
- Utdanningsdirektoratet. (2017a). Digitale ferdigheter som grunnleggende ferdighet [Rammeverk for grunnleggende ferdigheter]. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeverk/rammeverk-for-grunnleggende-ferdigheter/2.1-digitale-ferdigheter>
- Utdanningsdirektoratet. (2017b, 15.11.2017). Rammeverk for grunnleggende ferdigheter. Utdanningsdirektoratet. 2.3 Å kunne lese som grunnleggende ferdighet [udir.no](https://www.udir.no)
- Utdanningsdirektoratet. (2021, 23.11.2021). Over halvparten av elevane tek eit av dei tre mest populære valfaga. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/valfag-pa-ungdomstrinnet/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022). Rammeverk for nasjonale prøver. <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/prover/rammeverk-for-nasjonale-prover2/provenes-innhold/#nasjonale-prover-i-lesing>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Færre og større skoler enn for ti år siden*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2023/analyse-av-skolenedleggelser/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023, 24.10.2023). Undersøkelse av brudd på opplæringsloven kapittel 9A. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/saker-meldt-til-fylkesmennene-om-skolemiljo/undersokelse-av-brudd-pa-opplaringsloven-kapittel-9a/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024a). Den digitale tilstanden i barnehage og grunnsopplæring. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2024/den-digitale-tilstanden-i-barnehage-og-grunnsopplaring2/den-digitale-tilstanden-i-skolen/#digital-infrastruktur>
- Utdanningsdirektoratet. (2024b, 1.4.2024). Rammeverk for eksamen. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/rammeverk-skriftlig-eksamen-i-lk20-og-lk20s/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024c). Råd om kunstig intelligens i skolen. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/digitalisering-skole/kunstig-intelligens-ki-i-skolen/kunstig-intelligens-ki-i-skolen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024d, 01.08.2024). Samarbeid mellom hjem og skole. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/fremme-et-godt-skolemiljo-og-forebygge-krenkelser/samarbeid-mellom-hjem-og-skole/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024e, 01.08.2024). Sosial læring gjennom arbeid med fag. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/sosial-laring-gjennom-arbeid-med-fag/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024f, 1.8.2024). Vurdering av eksamen. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/eksamen-og-prover/eksamen/vurdering-av-eksamen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025a, 18.11.2025). Elever med stort læringspotensial. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/stotte/tilpasset-opplaring/elever-med-stort-laringspotensial/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025b). Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1-2025 (1-2025) [Rundskriv]. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/regelverk-stolkninger/opplaring/Innhold-i-opplaringen/udir-1-2025/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025c). Fakta om grunnskolen 2025-2026. Utdanningsdirektoratet. Hentet 16.12.2025 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2025/fakta-om-grunnskolen-25-26/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025d). Lite endring i snittkarakterene i videregående (Karakterer i videregående skole i 2024-2025). <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2025/fakta-om-grunnskolen-25-26/>

- stikk-videregaende-skole/analyser/2025/karakterer-i-videregaende-skole-2025/
- Utdanningsdirektoratet. (2025e). Mer grunnskoleopplæring. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/retten-til-videregaende-opplaring/mer-grunnskoleopplaring/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025f, 13.01.2025). Mobbetallene øker ikke lenger, men er fortsatt høye. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/2025/elevundersokelsen-2024/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025g, 13. november 2025). Resultater fra nasjonale prøver for 5. trinn 2025. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2025/resultater-fra-nasjonale-prover-for-5-trinn-2025/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025h). Resultater fra nasjonale prøver for ungdomstrinnet 2025. Hentet 01.07 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2025/resultater-fra-nasjonale-prover-for-ungdomstrinnet-2025/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025i). Tilskuddssatser for private grunnskoler 2025. <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjekt-midler/tilskuddssatser/2025/tilskuddssatser-for-grunnskoler-godkjent-etter-privatskoleloven-2025/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025j, 27.19.2025). Tiltakskort for handling og samarbeid når dere er bekymret for et barn eller en ungdom. Utdanningsdirektoratet. Hentet 03.06.2026 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/tiltakskort-for-handling-og-samarbeid-nar-dere-er-bekymret-for-et-barn-eller-en-ungdom/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025k). Veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. Utdanningsdirektoratet. Hentet 16.12.2025 fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/veileder-for-tilpasset-opplaring-og-individuell-tilrettelegging/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025l). Videreutdanning for lærere – søknader. Utdanningsdirektoratet. Hentet 21.6.2026 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/videreutdanning-for-larere-soknader/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026a). 46 skoler ble lagt ned i 2025. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2026/skoler-lagt-ned-2025/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026b). Delrapport 1: Kunnskapsoppsummering om arbeidet med tidlig innsats, inkludering og tilrettelegging for barn og elever med særskilte behov – fem år etter Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/contentassets/acbd1c159c6c4aa78fc367948a81fe39/delrapport-1-kunnskapsoppsummering-ob-2025-01-del-1.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2026c). Elevundersøkelsen – læringsmiljø 5. til 10. trinn (Statistikkbanken). <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/elevundersokelsen-laringsmiljo-5-til-10-trinn-indikator/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026d). En mer praktisk skole. Utdanningsdirektoratet. Hentet 04.06.2026 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring-og-inkludering/en-mer-praktisk-skole/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026e). Evalueringsrapporter fagfornyelsen 2020-2025. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/evaluering-av-fagfornyelsen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026f). Fakta om barnehager 2025. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/2026/fakta-2025/barn-barnehager/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026g). Fleksibilitet i fag- og timefordelingen i grunnskolen. Utdanningsdirektoratet. Hentet 8.4.2026 fra Fleksibilitet i fag- og timefordelingen i grunnskolen
- Utdanningsdirektoratet. (2026h). Forsøk med nytt valgfritt programfag på vg3. Utdanningsdirektoratet. Hentet 22.06.2026 fra <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/framtidas-videregaende/forsok-med-nytt-valgfritt-programfag-pa-vg3/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026i). Framtidas videregående opplæring. <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/framtidas-videregaende/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026j). Kunnskapsgrunnlag om SFO. Hentet 11.05.2026 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/forskning-og-annet-kunnskapsgrunnlag/kunnskapsgrunnlag-om-sfo/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026k). Rapport ramme C Årsverk Grunnskolens informasjonssystem. <https://gsi.udir.no/app/#!/view/reports/collectionset/1/collection/109/unit/1/report/29/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026l). Statistikk videregående skole. Hentet 07.07.2026 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/>

- Utdanningsdirektoratet. (2026m). Tall for lærertetthet i grunnskolen. Hentet 1.7.2026 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/tall-for-larertetthet-i-grunnskolen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026n). Tall om elever, skoler, individuelt tilrettelagt opplæring og forsterket opplæring i norsk. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/tall-om-elever-og-skoler/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026o, 11.6. 2026). Tilskudd til skolebibliotek og bøker. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/sok-om-tilskudd-til-skolebibliotek-og-boker/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026p). Årsverk i grunnskolen. Hentet 1.7.2026 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/arsverk-i-grunnskolen/>
- Utdanningsforbundet. (2025). Framtidens fellesskole – hva er viktig for lærere?
- Utdanningsforbundet. (u.å.). Lærerprofesjonens etiske plattform. Utdanningsforbundet. <https://www.utdanningsforbundet.no/larerhverdagen/profesjonsetikk/om-profesjonsetikk/larerprofesjonens-etiske-plattform/>
- Utdanningsforbundet Trondheim. (2023, 27.03.2023). Fellesskapet på individets alter. Utdanningsnytt. <https://www.utdanningsnytt.no/landsmotet-2023-utdanningsforbundet/fellesskapet-pa-individets-alter/354638>
- Utvælget om kunstig intelligens i høyere utdanning. (2025). Foreløpige vurderinger. Notat fra utvælget om kunstig intelligens i høyere utdanning. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/589/2025/12/Forelopige-vurderinger-notat-fra-utvalget-om-KI-i-hoyere-utdanning.pdf>
- Van der Meer, A. L. H. & Van der Weel, F. R. (2017). Only Three Fingers Write, but the Whole Brain Works†: A High-Density EEG Study Showing Advantages of Drawing Over Typing for Learning. *Frontiers in Psychology*, Volume 8 – 2017. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2017.00706>
- Van der Weel, F. R. & Van der Meer, A. L. H. (2024). Handwriting but not typewriting leads to widespread brain connectivity: a high-density EEG study with implications for the classroom. *Frontiers in Psychology*, Volume 14 – 2023. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1219945>
- Vella-Brodrick, D. A. & Gilowska, K. (2022). Effects of Nature (Greenspace) on Cognitive Functioning in School Children and Adolescents: a Systematic Review. *Educational Psychology Review*, 34(3), 1217-1254. <https://doi.org/10.1007/s10648-022-09658-5>
- Vembye, M., Weiss, F. & Bhat, B. (2023). The Effects of Co-Teaching and Related Collaborative Models of Instruction on Student Achievement: A Systematic Review and Meta-Analysis. *Review of Educational Research*, 94. <https://doi.org/10.3102/00346543231186588>
- Vermeer, M. J. D., Lathrop, E. & Moon, A. (2025). On the extinction risk from Artificial Intelligence. RAND.
- Vestre, S. E. (2012). Opplæringsplikt og foreldrerett [The duty to educate and parental rights]. I H. Jakhelln & T. Welstad (Red.), *Utdanningsrettslige emner [Educational law topics]* (s. 162-172). Cappelen Damm Akademisk.
- Vigtel, T. C. (2024). Framskrivning av tilbud av og etterspørsel etter utdanning mot 2050 (Rapport 2024:48). SSB. https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/framskriving-av-tilbud-av-og-etterspørsel-etter-utdanning-mot-2050/_/attachment/inline/9e0749ea-f5cc-45cc-85f4-99113a282df7:6f8232e14eb40cb6aa3522633aebcd728cdb5cf/RAPP2024-48.pdf
- Vigtel, T. C. (2025). Potensielle effekter på sysselsetting av økt bruk av generativ kunstig intelligens (2025/15). SSB. https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/potensielle-effekter-pa-sysselsetting-av-okt-bruk-av-generativ-kunstig-intelligens/_/attachment/inline/e8f2eeb7-7ad7-496c-88b5-df3cc6922e1b:29b71d084bd0482bb4229930874408adf84773ef/NOT2025-15.pdf
- Vika, K. S. & Bergene, A. C. (2023). Skolemiljøansattes roller og kompetanse i laget rundt eleven (NIFU-rapport. NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc741c25-c7341925-5551-43a6-b667-8094ca85fc76>
- Volckmar, N. (2016). Utdanningshistorie. Grunnskolen som samfunnsintegrerende institusjon. Gyldendal akademisk.
- Vosoughi, S., Roy, D. & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146-1151. <https://doi.org/doi:10.1126/science.aap9559>
- Vygotskij, L. S., Cole, M., John-Steiner, V., Scribner, S., Souberman, E., Lopez-Morillas, M. & Lurija, A. R. (1978). *Mind in society: the development of higher psychological processes*. Harvard University Press.
- Vaage, M. W., Eliassen, E., Bårdstu, S. K. (2022). Sammenhenger mellom læringsmiljø, sosial

- fungering og skoleprestasjoner i grunnskolen. Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/studier/sol/sammenhenger-mellom-laringsmiljo-sosial-fungering-og-skoleresultater-i-grunnskolen.pdf>
- Wagner, Å. K. H., Strand, O., Knudsen, K. Hovig, J., Hadland, T., Støle, H., Huru, C. (2023). PIRLS 2021 – Kortrapport Norske tiårings leseforståelse. Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning. https://www.uis.no/sites/default/files/2023-06/PIRLS_rapport_2021_nettsversjon_260523_0.pdf
- Wagner, Å. K. H., Støle, H., (Red.). (2024). Tid for lesing! Norske tiårings leseforståelse i PIRLS 2021. Universitetsforlaget.
- Waldinger, R. & Schulz, M. (2023). The Good Life. Lessons from the World's Longest Scientific Study of Happiness. Simon & Schuster.
- Walker, M. P. (2018). Why we sleep : the new science of sleep and dreams. Penguin Books.
- Wang, C. & Kantarcioglu, M. (2026). Ask ChatGPT: caveats and mitigations for individual users of AI chatbots. *AI and Ethics*, 6(2), 235. <https://doi.org/10.1007/s43681-026-01089-0>
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21.
- Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Lusborg, A.-L., Valenta, M. & Bunar, N. (2018). Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle. Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen i Norge. (Rapport 2018). NTNU Samfunnsforskning. <https://www.udir.no/contentassets/ee4bcc32339e4afe936515f8821ff104/lek-laring-og-ikke-pedagogikk-for-alle--nasjonal-evaluering-av-sfo-endelig-rapport.pdf>
- Wendelborg, C., Mordal, S. & Tangen, S. (2026). Mobbing i en hardere elevkultur. NTNU Samfunnsforskning.
- Westad, O. A. (2026). Når stormen kommer Stormaktskrig og historiens advarsler. Cappelen Damm.
- Westergård, E., Ertesvåg, S. K. & Rafaelsen, F. (2018). A Preliminary Validity of the Classroom Assessment Scoring System in Norwegian Lower-Secondary Schools.
- Whitacre, I., Henning, B. & Atabaş, Ş. (2020). Disentangling the research literature on number sense: Three constructs, one name. *Review of Educational Research*, 90(1), 95-134.
- White, M., Nortvedt, G. A., Rohatgi, A. & Bjørnson, J. K. (2025). TALIS 2024 Den norske lærerrollen i endring: Resultater fra TALIS 2024. Universitetet i Oslo. <https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/talis/filer/talis-2024.pdf>
- Whitley, R. (2000). The Intellectual and Social Organization of the Sciences. Oxford University Press.
- Wilder, S. (2014). Effects of parental involvement on academic achievement: a meta-synthesis. *Educational Review*, 66(3), 377-397. <https://doi.org/10.1080/00131911.2013.780009>
- Wilhite, K., Booker, B., Huang, B.-H., Antczak, D., Corbett, L., Parker, P., Rissel, C., Lonsdale, C., del Pozo Cruz, B. & Sanders, T. (2022). Combinations of Physical Activity, Sedentary Behavior, and Sleep and Their Associations With Physical, Psychological, and Educational Outcomes in Children and Adolescents: A Systematic Review. *American Journal of Epidemiology*, 192. <https://doi.org/10.1093/aje/kwac212>
- Wolf, M. (2016). Tales of literacy for the 21st century (First edition. utg.). Oxford University Press.
- Wolf, M. (2019). Reader, Come Home: The Reading Brain in a Digital World. Harper paperbacks.
- Wong, Z. Y. & Liem, G. A. D. (2022). Student Engagement: Current State of the Construct, Conceptual Refinement, and Future Research Directions. *Educational psychology review*, 34(1), 107-138. <https://doi.org/10.1007/s10648-021-09628-3>
- Wood, A. W. (Red.). (1991). Hegel: Elements of the Philosophy of Right. Cambridge University Press.
- World Health Organization. (1986). Ottawa Charter for Health Promotion. *Health Promotion International*, 1(4), 405-405. <https://doi.org/10.1093/heapro/1.4.405>
- World Economic Forum. (2025). Future of Jobs Report 2025. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_Report_2025.pdf
- WTO. (2024). Overview of developments in the international trading environment. Annual report by the Director General. <https://d3ipxbzibstf0l.cloudfront.net/reports/62-report.pdf>
- Wu, T. (2017). The attention merchants : the epic struggle to get inside our heads. Atlantic Books.
- Ye, W., Alemán, J. M. A., Nilsen, T. & Widding-Havneraas, T. (2025). Will what helps now help later? The role of school spending in shaping academic resilience and future success for Norway's disadvantaged students. *International*

- Journal of Educational Research, 134, 102804. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jer.2025.102804>
- Yip, T., Wang, Y., Xie, M., Ip, P. S., Fowle, J. & Buckhalt, J. (2022). School Start Times, Sleep, and Youth Outcomes: A Meta-analysis. *Pediatrics*, 149(6), e2021054068. <https://doi.org/10.1542/peds.2021-054068>
- You, X. (2026). China leads research in 90% of crucial technologies. *Nature*, 649, 13.
- Zhao, C. (2025). AI hallucinates because it's trained to fake it till it makes it. *Science*, 390(6773), 558-559. <https://doi.org/https://doi.org/10.1126/science.aed6538>
- Ziehe, T. & Stubenrauch, H. (1993). Ny ungdom og usædvanlige læreprosesser: kulturell frisetelse og subjektivitet. *Politisk revy*.
- Zuboff, S. (1988). *In the Age of the Smart Machine*. Basic Books.
- Zysman, J. & Nitzberg, M. (2024). Generative AI and the Future of Work: Augmentation or Automation? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4811728>
- Ødegård, G. (2016). Ungdom, opprør og tilpassning. Et essay om generasjonsdannelser. [Essay: Youth, rebellion and adaptation. Formation of new generations]. *Sosiologi i dag*, 46, 9-37.
- Økonomiske blikk. (2019, 09.06.2019). Baumoleffekten. Hentet 05.03 fra <https://www.ekonomiskeblikk.com/baumoleffekten/>
- ØSK. (1966). Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (16.12.1966). Lovdata. https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_oskn
- Øverby, N. C., Hillesund, E. R. & Helle, C. (2026). Associations Between Aspects of Diet and Internalizing and Externalizing Behaviors in Children Aged 4 Years. *Nutrients*, 18(9), 1461. <https://www.mdpi.com/2072-6643/18/9/1461>
- Aakvaag, G. C. & Bæck, U.-D. K. (2024). Å studere det norske samfunnet som robust fellesskap. I G. C. Aakvaag & U.-D. K. Bæck (Red.), *Robuste fellesskap*. Fagbokforlaget. <https://oa.fagbokforlaget.no/index.php/vboa/catalog/download/54/78/849?inline=1>
- Årdal, I. G. (2022, 12.09.2022). Stor suksess med å la elevane sove ein time lenger. *Nrk*. https://www.nrk.no/nordland/sovnforskar_-_ungdom-over-heile-landet-bor-starte-skuledagen-seinare-1.16094530
- Aarseth, H. (2018). Familie og intimitet i endring – sosiologiske perspektiver. *Fokus på familien*, 46(2), 84-102. <https://doi.org/10.18261/issn.0807-7487-2018-02-02>
- Aas, M., Bolken Ballangrud, B., Foshaug Vennebo, K. & Carlo Andersen, F. (2024). *Forskning på den nasjonale skolelederutdanningen – En utdanning som gir avtrykk i praksis*. Oslo Metropolitan University.
- 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>
- Aase, H., Pettersen, J.H., Bang, L., Havdahl, A., Guido & Biele, G. (2025). Tidstrenger i forekomst av ADHD-diagnoser. Folkehelseinstituttet. https://www.fhi.no/contentassets/b5b3603ec4794c5cb0c8651589b359f8/temautgave-barn-og-unges-psykiske-helse_2025.pdf
- Aasen, M. (2024). Tilpasset opplæring for elever med svake leseprestasjoner på femte trinn. En kvalitativ studie. I Å. K. H. Wagner & H. Støle (red.), *Tid for lesing!*. Norske tiåringers leseforståelse i PIRLS 2021 (s. 164–179). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215053257-24-09>
- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S. & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller løfte?* NIFU.

Norges offentlige utredninger 2025

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2025: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2025
NOU 2025: 5 Kvinners arbeidshelse

Forsvarsdepartementet:

NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan
2015–2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg
NOU 2025: 8 Folkehelse – verdier, kunnskap og
prioritering

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg
NOU 2025: 6 Samboerloven

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2025: 3 Ny kulturmiljølov

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2025: 10 Teknisk beregningsutvalg for
kommunal og fylkeskommunal økonomi

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2025: 7 Musikklandet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2025: 1 Felles ansvar, felles gevinst

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2025: 11 Revidert konkurranselov

Utenriksdepartementet:

NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan
2015–2021

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslags-, del- og kapittelillustrasjoner:
Melkeveien designkontor

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 08/2026

