

Byrådssak 1121/24

Høringsuttalelse - Lov- og forskriftsendringer for å kunne opprette individregistre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag om endringer i barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven: Individregistre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring. Hensikten er å etablere et hjemmelsgrunnlag for å kunne opprette to nasjonale registre med personopplysninger om barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring. Byrådet støtter forslaget om opprettelsen av individregistre over elever i grunnskoleopplæringen, for å bedre kunne evaluere, utvikle og forbedre grunnskoletilbudet i Norge.

Saksfremstilling:

Kunnskapsdepartementet (KD) sendte forslag om lov- og forskriftsendringer i barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven 30. september 2024. Høringsfristen er satt til 5. januar 2025.

Høringsforslagets hovedpunkter:

KD argumenterer at det er behov for bedre kunnskap om hvordan barn har det i barnehager og skoler. De nasjonale registrene vil gi muligheten til å følge opp barnas utvikling over tid og se effekten av ulike tiltak, slik at politikken som myndighetene utformer, er mer kunnskapsbasert og treffsikker. De nasjonale registrene med opplysninger om barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring, vil gi grunnlag for bedre statistikk og ny forskningsbasert kunnskap.

I dag samles det inn personopplysninger lokalt om barn i barnehager og skoler, og nasjonalt samles det stort sett inn aggregerte opplysninger. Nasjonale myndigheter mangler kunnskap om viktige temaer som sosial ulikhet, spesialpedagogisk hjelp, individuell tilrettelegging og særskilt språkopplæring, om skolefravær, og om sammenhengen mellom disse forholdene. Departementet foreslår å sammenstille personopplysningene som allerede samles inn til nasjonale individregistre. Dataene skal kun brukes til statistikk, analyse og forskning, ikke til saksbehandling eller annet som angår enkeltindivider. Forslaget innebærer ingen nye tester eller målinger. Registrene vil gi et bedre grunnlag for å evaluere, utvikle og forbedre barnehage- og grunnskoletilbudet i Norge.

Forslaget innebærer i hovedsak en systematisering og sammenstilling av personopplysninger som i dag samles inn i administrative systemer og brukes lokalt. Det vil derfor ikke innebære

merarbeid for ansatte i barnehagene og skolene. Det vil være behov noe tilpasning og administrativt arbeid særlig for enkelte av opplysningene.

Byråden bemerker

Utdanningssetaten har gitt innspill til kommunens høringsuttalelse.

Sentralt ungdomsråd har blitt invitert til å komme med innspill til kommunens høringssvar, men har ikke sendt høringsuttalelse. Rådet for personer med funksjonsnedsettelse har blitt orientert om høringen og vurderer om de skal sende inn høringsuttalelse direkte til Kunnskapsdepartementet.

Byråd for utdanning anbefaler byrådet å gi høringsuttalelse fra Oslo kommune slik det fremgår av forslaget til vedtak.

Vurdering av sakens konsekvenser for mennesker med nedsatt funksjonsevne

Forslagene i høringsutkastet omtaler også barn og elever med nedsatt funksjonsevne. Dette er også omfattet av kommunens høringssvar.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Mye av det som i dag rapporteres på aggregert nivå vil kunne utledes av data som rapporteres i et fremtidig individregister. Ved å forenkle rapporteringen vil arbeidet bli lettere på den enkelte skole. Dette gir potensiale for innsparinger. Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet at rapportering av personopplysninger til de nye registrene kan innebære noen økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene i en innføringsfase, men vil på sikt kunne lette rapporteringsbyrden, og dermed administrativt arbeid. Samlet sett legger departementet til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for disse aktørene.

Vedtakskompetanse

Bystyret vedtok i sak 218/01 å delegere til byrådet å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne.

Byråden for utdanning innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

Oslo kommune gir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementets forslag om lov- og forskriftsendringer i barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven:

Oslo kommune er opptatt av å sikre best mulig tilpasset oppfølging og undervisning og mest mulig læring og utvikling. God kunnskap om elevene er viktig for både lærere, skoleledelse og skoleeier og en forutsetning for utvikling av en god skole.

Oslo kommune støtter derfor forslaget om å etablere et individregister over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring, med følgende merknader:

Personvern

Oslo kommune mener departementets vurdering av personvernet er nøye beskrevet i høringen, og det fremstår som personvernet til sårbare grupper blir ivaretatt på en god måte. Det ansees som både nødvendig og hensiktsmessig med et klart behandlingsgrunnlag for å opprette et slikt register.

Oslo kommune mener det er viktig å gjøre kritiske vurderinger av hvilke fordeler og ulemper personverninngrep medfører for samfunnet og enkeltmenneske, og gjøre gode avbøtende tiltak for å sikre at innsyn og bruk av dataene skjer på en hensiktsmessig måte.

Tabell 8.1 i høringsnotatet viser hvilke opplysninger departementet foreslår at registrene skal inneholde. I høringsnotatet kap. 8.2 redegjør departementet for hvilke personopplysninger registrene bør inneholde for å innfri kunnskapsbehovene om barn i barnehage og barn i grunnskoleopplæring. Formålet med registrene skal etter departementets forslag være å legge til rette for evaluering, utvikling og forbedring av henholdsvis barnehage- og opplæringssektoren. Oslo kommune ønsker at departementet gjennomfører en samlet vurdering av om formålet med individregistrene allikevel kan oppnås uten at alle de angitte informasjonselementene behandles i registrene.

Av høringsnotatet kap. 1.4 fremgår det at opprettelsen av registrene i hovedsak innebærer en systematisering og sammenstilling av opplysninger som i dag samles inn og brukes lokalt, men det vil også innebære innsamling til et nytt formål og til en ny behandlingsansvarlig. De foreslåtte individregistrene vil inneholde et stort omfang av personopplysninger, og gir mye informasjon om det enkelte barn. Over tid vil individregistrene inneholde store mengder av data og dette er å anse som en risiko i seg selv. Ved sammenstilling av personopplysninger vil risikoen bli enda større.

Kunstig intelligens er omtalt i høringsnotatets kap. 8.4.7. Her skriver departementet at dataene i de foreslåtte registrene ikke vil ligge åpent tilgjengelig og derfor ikke vil kunne brukes til å trene språkmodeller som ChatGTP når integriteten og konfidensialiteten til dataene er ivaretatt. Videre fremkommer det at forskerne vil kunne bruke ulike metoder for å analysere dataene, herunder også kunstig intelligens. f.eks. maskinlæring. Oslo kommune vil påpeke at ved så store mengder personopplysninger og bruk av kunstig intelligens vil være enda enklere å lage profiler av barn som er registrert i registrene og at det må sikres at dette unngås. Oslo kommune støtter at det gjøres en særlig vurdering av personvernkonsekvensene ved bruk av analysemetoder basert på kunstig intelligens. Samtidig må det sikres at det etableres tydelige rammer og strenge vilkår for utlevering til forskning- og statistikkformål siden det her er snakk om behandling av barns personopplysninger.

En forutsetning for å ivareta personvernet er gode tiltak for å opprettholde god datasikkerhet. Departementet foreslår å lovfeste at registrene bare skal brukes til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglene i personvernforordningen artikkel 89. Oslo kommune støtter at personopplysningene skal pseudonymiseres så snart som mulig etter at de er mottatt i registeret.

Departementet understreker at Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og dokumentere at behandlingen av data utføres i samsvar med personvernforordningen. Oslo kommune mener det er svært viktig at dette vektlegges og prioriteres i arbeidet med å etablere og implementere registeret.

Om fravær

Oslo kommune mener det er en stor utfordring med høyt skolefravær, og vi ser også at ufrivillig fravær og skolevegring har økt sterkt de siste årene. Dette er en stor bekymring, da vi vet at litt fravær fort kan vokse til mye fravær, frafall og utenforskap. Oslo kommune jobber aktivt med å sikre oversikt og rutiner for oppfølging av fravær, og har opprettet et kommunalt

system for registrering og oversikt over elevers fravær fra første klasse. Oslo kommune ser det som positivt at dette nå også etableres nasjonalt.

Oslo kommune er enig med departementet i dets drøfting rundt nytten av individdata sammenlignet med aggregerte data. Et eksempel er dagens mangelfulle registrering av fravær i skolen. Aggregerte data viser hvor mange som til enhver tid har høyt fravær eller vedtak om individuell tilrettelegging. Individdata kan i tillegg gi informasjon om dette gjelder de samme elevene over tid og kan bidra til å vite mer om lokale tiltak har ønsket effekt.

Det er med fravær, som med oppfølging av enkeltelever generelt, viktig å kombinere ulik kunnskap i arbeidet med å sikre en best mulig oppfølging. Statistikk og oversikt bidrar positivt til at alle skoler og kommuner kan følge med på utviklingen over tid, men det gir også viktig innsikt som kan bidra til at bekymringsfull utvikling i fravær og resultater kan fanges opp tidlig, og settes inn tilpassede tiltak. Dette er viktig arbeid som skjer i det enkelte møte mellom elev og lærer, og i skolenes systematiske oppfølging av utviklingen hos elever, klasser og trinn.

Generelt om merarbeid/effektivisering

Oslo kommune mener det bør legges opp til at rapportering skjer på sentralt nivå i kommunen, og at det rapporteres ved å overføre opplysninger direkte fra de skoleadministrative systemene. Dette vil være den mest effektive måten å rapportere på, selv om det vil medføre merarbeid for utdanningsadministrasjonen. Dette vil gjelde både merarbeid knyttet til selve rapportering, men sannsynligvis også merarbeid knyttet til kvalitetssikring før og etter selve innrapporteringen.

Mye av det som i dag rapporteres på aggregert nivå i GSI-rapportering vil kunne utledes av elevdata som rapporteres inn i et individregister. Ved å forenkle GSI-rapporteringen vil arbeidet bli lettere på den enkelte skole. Dette gir potensiale for betydelig større besparing enn merarbeidet med et individregister medfører. Individregisteret bør inkludere alle individdata knyttet til elever som rapporteres aggregert i GSI, slik at GSI-rapportering for elevdata kan avvikles. Dette vil være en betydelig forenkling for skolenes arbeid med rapportering.

Det forutsettes at skoleeier kan hente egne data fra registeret til analyseformål og/eller til effektivisering og kvalitetssikring. Skoleeier har behov for å bruke dataene til egne analyser, vite hvilke data Utdanningsdirektoratet legger til grunn for sine statistikker, og hva som rapporteres inn automatisk av elevdata jf. dagens GSI-rapportering.

Forslaget i høringen innebærer at Utdanningsetaten må trekke ut en rekke opplysninger fra sitt fagsystem og overføre disse til en sentral løsning driftet av Utdanningsdirektoratet. Oslo kommune ønsker å nyttiggjøre disse opplysningene etter at de er bearbeidet av Utdanningsdirektoratet, og ønsker derfor tilgang til deres løsning, eller alternativt å få importert data tilbake til sine egne fagsystemer.

Om rapportering av aggregerte data som et alternativ

Ved rapportering av aggregerte data vil det være individdata lagret i de skoleadministrative systemene som vil danne grunnlaget for rapportering. Rapportering av aggregerte data vil medføre mer arbeid enn om det rapporteres individdata, med mindre det legges opp til at aggregert rapportering også skal skje direkte fra de skoleadministrative systemene.

Ved å rapportere individdata vil vi ha større fleksibilitet til å utarbeide relevant statistikk som møter de til enhver tid gjeldene behov, også med mulighet til å sammenligne med historiske data i tidligere rapporteringer.

Opplysningene som foreslås innsamlet

KD skriver i sitt høringsbrev: «Vi ber særskilt om høringsinstansenes innspill til registrering av opplysninger om vedtak om spesialpedagogisk hjelp, minoritetsspråklighet, individuell tilrettelegging og evt. andre av opplysningene som foreslås, og muligheten til å få det inn i et individregister og eventuelle økonomiske eller administrative konsekvenser av dette.»

Oslo kommune ønsker å knytte noen kommentarer til enkelte av opplysningene som foreslås innsamlet:

Opplysninger om spesialpedagogisk hjelp

Selve vedtaket registreres i Oslo kommunes skoleadministrative system i dag, men opplysninger om organisering og tildelte timer registreres ikke. Systemet er heller ikke lagt til rette for å registrere disse opplysningene. En rapportering vil forutsette at leverandøren videreutvikler systemet.

Resultater fra nasjonale prøver

Som beskrevet i høringsnotat er dette individdata som Utdanningsdirektoratet allerede lagrer og behandler i dag. Dette er ikke data som lagres i Oslo kommunes skoleadministrative system i dag, og vil ikke kunne rapporteres derfra.

Opplysninger om barn som har hjemmeundervisning

Opplysninger om disse barna lagres ikke i det skoleadministrative systemet i dag.

Leverandøren må videreutvikle systemet for å legge til rette for rapportering av informasjon om disse.

Fødselsnummer

I Oslo kommune har vi til enhver tid et antall elever som ikke har fødselsnummer eller id-nummer. Disse er registrert i Oslo kommunes systemer med et internt fiktivt fødselsnummer. Disse elevene vil ikke kunne rapporteres inn i individregistrert slik det er beskrevet i notatet. I høringsnotatet beskrives det at kjønn og fødselsdato skal utledes av elevens fødselsnummer. Dette virker lite framtidsrettet med tanke på at nye fødselsnumre fra 2032 vil være kjønnsnøytrale. Folkeregisteret anbefaler også å hente fødselsdato fra et eget felt.

Eierskap

Det må være tydelig hvem som eier dataene og hvem som er behandlingsansvarlige slik at det ikke ender i samme situasjon som data fra Utdanningsdirektoratet i dag når det gjelder Elevundersøkelsen og de statlige prøvene. Her er Oslo kommune som skoleeier framkoblet i så stor grad at det går utover mulighetene til å følge opp lovpålagte plikter.

Standardisering

I tillegg til en smidig innsamlingsprosess, mener Oslo kommune det vil være behov for standardisering av dataflyten. Det er i dag mange ulike systemer som ivaretar den informasjonen som omtales som ønsket innhold i et kommende individregister. Dette er for eksempel data som er lagret i det skoleadministrative systemet og i lokale arkivsystemer. Oslo kommune mener det er viktig at KD sørger for at kostnaden for å sikre en hensiktsmessig innsamling og flyt mot de ulike leverandørene blir dekket av staten.

Historiske resultater på statlige prøver

Utover registreringen av resultater fra nasjonale prøver og de statlige kartleggingsprøvene, vil det være vesentlig å sikre et sentralt register/arkiv for de statlige prøvene siden det i dag ikke er noen systemer som tar vare på historiske resultater fra disse på individnivå. Dette er informasjon som Oslo kommune mener er nødvendig å kunne vise til for eksempel dersom personer i etterkant av opplæringsløpet mener de ikke har fått den opplæringen de har krav på.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Mye av det som i dag rapporteres på aggregert nivå vil kunne utledes av data som rapporteres i et fremtidig individregister. Ved å forenkle rapporteringen vil arbeidet bli lettere på den enkelte skole. Dette gir potensiale for innsparinger.

Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet at rapportering av personopplysninger til de nye registrene kan innebære noen økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene i en innføringsfase, men vil på sikt kunne lette rapporteringsbyrden, og dermed administrativt arbeid. Samlet sett legger departementet til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for disse aktørene.

Oslo kommune forutsetter at kommunen kompenseres fullt ut for økonomiske og administrative konsekvenser som følge av pålagte nasjonale endringer.

Byrådsavdeling for utdanning, den 12. desember 2024

Julie Remen Midtgarden

Byrådet tiltrådte innstillingen fra byråden for utdanning

Byrådet, den 19. desember 2024

Eirik Lae Solberg

Vedlegg:

1. Høring av lov- og forskriftsendringer for å kunne opprette individregistre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring
2. E-post
3. Høringsnotat om individregistre