



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 131 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova, privatskolelova
og barnehageloven (individregistre over barn
i barnehager og grunnskoleopplæring,
overtredelsesgebyr m.m.)



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 131 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova, privatskolelova
og barnehageloven (individregistre over barn
i barnehager og grunnskoleopplæring,
overtredelsesgebyr m.m.)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	2.4.2.4	Forskriftshjemmel	21
			2.4.2.5	Om reguleringer i forskrift til barnehageloven	21
2	Individregistre over barn i barnehage og barn i grunnskoleopplæring	7	2.4.3	Opplæringsloven	22
			2.4.3.1	Hjemmel til å opprette et register over barn i grunnskoleopplæring	22
2.1	Bakgrunn	7			
2.1.1	Offentlige utredninger og stortingsmeldinger	7	2.4.3.2	Plikt til å rapportere opplysninger	22
2.1.2	Tidligere høringsforslag fra Kunnskapsdepartementet	8	2.4.3.3	Forskriftshjemmel	22
2.1.3	Behovet for nasjonale registre med individdata	9	2.4.3.4	Om reguleringer i forskrift til opplæringsloven	22
2.1.4	Individregistre over barn i barnehager og skoler i Norden	9	2.5	Høringsinstansenes syn	23
2.1.4.1	Innledning	9	2.5.1	Om forslaget	23
2.1.4.2	Sverige	9	2.5.2	Personvernkonsekvenser og samfunnsnytte	24
2.1.4.3	Finland	10	2.5.3	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget	26
2.1.4.4	Danmark	10	2.6	Departementets vurdering	27
2.1.5	Individdata om barn i andre sektorer	11	2.6.1	Forslag om hjemler for å etablere individregistre for barnehage og skole	27
2.2	Høringen	12	2.6.2	Personvernkonsekvenser og samfunnsnytte	28
2.3	Gjeldende rett	14	2.6.2.1	Innledning	28
2.3.1	Innledning	14	2.6.2.2	Nytte og personvernkonsekvenser ved at Utdanningsdirektoratet etablerer registrene og bruker dataene til å lage statistikk	29
2.3.2	Retten til utdanning	14			
2.3.3	Barnets beste	15	2.6.2.3	Nytte og personvernkonsekvenser ved at Statistisk sentralbyrå innhenter data fra registrene og lager offisiell statistikk	31
2.3.4	Rettslige rammer for personvernet	15	2.6.2.4	Nytte og personvernkonsekvenser ved at Statistisk sentralbyrå låner ut data fra registrene til forskere	32
2.3.4.1	Grunnloven	15	2.6.2.5	Om forholdet mellom beskrivelse av nytte og formålsavgrensning ...	34
2.3.4.2	Den europeiske menneskerettskonvensjonen	15	2.6.3	Regulering av registrene	34
2.3.4.3	Barnekonvensjonen	15	2.6.3.1	Supplerende rettsgrunnlag i barnehageloven og opplæringsloven	34
2.3.4.4	Personopplysningsloven og personvernforordningen	15	2.6.3.2	Formål og bruk av opplysningene i registrene	35
2.3.5	Dagens regler om informasjonsinnhenting og deling av opplysninger med Utdanningsdirektoratet	17	2.6.3.3	Ansvarlig for registrene	35
2.3.5.1	Barnehager	17	2.6.3.4	Utlevering av personopplysninger fra registrene	36
2.3.5.2	Grunnskoleopplæringen	17	2.6.3.5	Forskriftshjemmel	37
2.3.5.3	Videregående opplæring	18	2.6.3.6	Lagring og bruk av registeropplysningene	37
2.3.5.4	Dagens innsamling av opplysninger	18			
2.4	Høringsforslaget	19			
2.4.1	Innledning	19			
2.4.2	Barnehageloven	21			
2.4.2.1	Hjemmel til å opprette et register over barn i barnehager	21			
2.4.2.2	Plikt til å rapportere personopplysninger til registeret over barn i barnehager	21			
2.4.2.3	Plikt til å rapportere tjenestedata...	21			

2.6.4	Hvilke individdata som skal inngå i registeret	40	3.2.4	Høringsforslaget	56
2.6.4.1	Innledning	40	3.2.5	Høringsinstansenes syn	56
2.6.4.2	Nærmere om hvilke opplysninger som registrene skal inneholde	40	3.2.6	Departementets vurdering	56
2.6.4.3	Nærmere om mulige framtidige endringer i registrenes innhold	42	3.3	Klageinstans på vedtak om skoleskyss i private videregående skoler	58
2.6.5	De registrertes rettigheter	43	3.3.1	Bakgrunnen for forslaget	58
2.6.5.1	Generelt	43	3.3.2	Høringen	58
2.6.5.2	Om rett til informasjon og innsyn..	43	3.3.3	Gjeldende rett	58
2.6.5.3	Om rett til retting og sletting	44	3.3.4	Høringsforslaget	58
2.6.5.4	Rett til å protestere	44	3.3.5	Høringsinstansenes syn	58
2.6.5.5	Reservasjonsrett	44	3.3.6	Departementets vurdering	58
2.7	Rapporteringspliktene i privatskoleloven, barnehageloven og opplæringsloven	45	3.4	Rettinger i reglene om individuell tilrettelegging	59
			3.4.1	Retting av feil i begrepsbruk	59
			3.4.2	Pedagogisk-psykologisk tjenestes plikt til å hjelpe til med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling i private skoler	59
3	Enkelte endringer i privatskoleloven	46	3.5	Om skoler godkjent på grunnlag av livssyn	59
3.1	Overtredelsesgebyr	46			
3.1.1	Bakgrunnen for forslaget	46	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	61
3.1.2	Høringen	46	4.1	Etablering av individregistre over barn i barnehage og i grunnskoleopplæring	61
3.1.3	Gjeldende rett	48	4.1.1	Konsekvenser for kommuner, barnehager og skoler	61
3.1.3.1	Om tilsyn og reaksjonsbruk etter privatskoleloven	48	4.1.2	Konsekvenser for staten	62
3.1.3.2	Om overtredelsesgebyr	49	4.2	Endringer i privatskoleloven	62
3.1.3.3	Regulering av overtredelsesgebyr i annet regelverk	49			
3.1.3.4	Grunnloven og EMK artikkel 6	50	5	Merknader til de enkelte bestemmelsene	63
3.1.4	Høringsforslaget	50	5.1	Endringer i privatskoleloven	63
3.1.5	Høringsinstansenes syn	50	5.2	Endringer i barnehageloven	64
3.1.6	Departementets vurdering	51	5.3	Endringer i opplæringsloven	65
3.1.6.1	Behovet for overtredelsesgebyr ...	51			
3.1.6.2	Hvilke overtredelser kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr	51			
3.1.6.3	Om illeggelse av overtredelsesgebyr	53			
3.1.6.4	Om forholdet til Grunnloven og EMK	55			
3.2	Privatskolers klagerett på vedtak om skolebytte	55			
3.2.1	Bakgrunnen for forslaget	55			
3.2.2	Høringen	56			
3.2.3	Gjeldende rett	56			
		</			

Prop. 131 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i opplæringslova, privatskolelova og barnehageloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, overtredelsesgebyr m.m.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 10. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Departementet legger med dette fram forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven. Forslagene gjelder særlig to områder. Det første er lovregulering av opprettelse av individregistre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring. Det andre gjelder diverse endringer i privatskoleloven, blant annet å innføre overtredelsesgebyr som reaksjonsform ved brudd på bestemmelser i privatskoleloven med tilhørende forskrifter.

Punkt 2 handler om forslaget om å opprette to nasjonale registre med personopplysninger om barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring. Departementet foreslår at det i barnehageloven og opplæringsloven blir lovfestet at departementet kan etablere registre med opplysninger om barn i barnehager og grunnskoleopplæring. Formålet med registrene skal være å behandle personopplysninger som grunnlag for statistikk

og forskning for å frambringe kunnskap om effekt av ulike tiltak og utviklingen i barnehage- og skolesektoren. Departementets forslag til lovhjemler skal sikre de nødvendige rammene for registrene over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring, og at all innsamling og behandling av personopplysninger i registrene foretas på en etisk forsvarlig måte, ivaretar den enkeltes personvern og brukes til individets og samfunnets beste. Departementet foreslår samtidig å presisere rapporteringsplikten i barnehageloven § 48 første ledd, opplæringsloven § 25-4 første ledd og privatskoleloven § 7-2 c første ledd.

Punkt 3 gjelder endringer i privatskoleloven. Punkt 3.1 omhandler forslag om å innføre overtredelsesgebyr som reaksjonsform ved brudd på bestemmelser i privatskoleloven med tilhørende forskrifter. I punkt 3.2 blir det foreslått å lovfeste at private skoler ikke har klagerett på vedtak om

Endringer i opplæringslova, privatskolelova og barnehageloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, overtredelsesgebyr m.m.)

pålagt skolebytte. Punktene 3.3 og 3.4 har forslag til endringer som skyldes rettinger av feil, mens det i punkt 3.5 blir gitt en omtale av enkelte for-

hold ved private skoler godkjent på grunnlag av livssyn.

2 Individregistre over barn i barnehage og barn i grunnskoleopplæring

2.1 Bakgrunn

2.1.1 Offentlige utredninger og stortingsmeldinger

Behovet for å samle individdata om barn og elever i barnehage og skole har vært tatt opp flere ganger av ulike regjeringer, offentlige utvalg og ekspertutvalg.

I St. meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring ble behovet omtalt slik:

Mens tilfanget av individdata er relativt bra når det gjelder deltakelse i videregående opplæring og høyere utdanning, er det mangelfullt for barnehage og grunnskole. Mange barnehager, skoler og kommuner gjør en betydelig innsats med å dokumentere og rapportere lokalt, men lite av denne verdifulle kunnskapen blir systematisert og benyttet på nasjonalt nivå. For at myndighetene skal være i stand til å følge med på om man lykkes med tidlige tiltak, er det nødvendig at individdata blir samlet inn, systematisert og analysert, også på nivåene under videregående opplæring. Slike analyser vil også være til nytte for kommuner og skoler.

I meldingen foreslo regjeringen Stoltenberg II å «foreta en utredning av et eksplisitt hjemmelsgrunnlag for innhenting av nødvendige data i barnehageloven», og å «gjennomføre et helhetlig utredningsarbeid for å forberede nødvendige lovendringsforslag i opplæringsloven og friskoleloven» for å framskaffe data på individnivå.

Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging påpekte i 2018 at mangelen på individdata over barn i barnehager og skoler forhindrer at myndighetene kan dokumentere omfang, organisering og varighet av spesialpedagogisk hjelp og/eller spesialundervisning (nå: personlig assistanse, fysisk tilrettelegging og individuelt tilrettelagt opplæring) som mottas av det enkelte barn. De viste til at det uten et godt tallgrunnlag er svært krevende å planlegge tiltak

for barn og elever med ulike behov, å dimensjonere utdanningstilbud og å målrette forskning for å forbedre kvaliteten på tjenestene som tilbys barn med særskilte behov for læringsstøtte. Ekspertgruppen foreslo derfor registrering av utdanningsdata på individnivå fra barnehage og utvidende opplæring i regi av Statistisk sentralbyrå (Nordahl mfl. 2018, s. 260).

Stoltenbergutvalget anbefalte i NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp* at det blir opprettet et nasjonalt register over barn i barnehager og grunnskoler, som del av et større kunnskaps-system som ifølge utvalget skulle møte et samlet behov for bedre kunnskap for aktørene i det norske utdanningssystemet. Stoltenbergutvalget pekte blant annet på at det registreres en rekke opplysninger i lokale administrative systemer og ad hoc til forskningsprosjekter som forvaltes på forskjellige måter. Slike data er ikke tilgjengelige for formål som kan støtte utvikling og drift av barnehager og skoler på lengre sikt, og er derfor mindre nyttige enn de kunne vært. Stoltenbergutvalget anbefalte å samle inn individdata om barn og elevers sentrale rettigheter til et nasjonalt register ettersom oppfyllelsen av disse rettighetene er grunnleggende for samfunnsoppdraget til barnehager og skoler (NOU 2019: 3, punkt 12.1.1).

At mangelen på individdata påvirker tilgangen til pålitelig kunnskap om barn i barnehage og grunnskole, har også blitt tatt opp av blant annet Østbergutvalget (NOU 2010: 7), Arbeidsinnvandrerrutvalget (NOU 2022: 18) og Mannsutvalget (NOU 2024: 8).

I Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* foreslo departementet å utrede mulige løsninger for å få bedre statistikk og data om barnehage og skole der hensynet til personvern blir ivarettatt på en god måte.

BarnUnge 21-strategien, bestilt av Barne- og familiedepartementet på vegne av regjeringen Solberg, fastslo at det er nødvendig med bedre tilgang til data for å fange helheten i barn og unges liv og sammensatte behov. Strategien viste til at

det bør samles inn og kobles data på tvers av tjenesteområdene barn møter i oppveksten, og at en samordnet datainfrastruktur gir større muligheter for å forbedre barns oppvekstsvilkår.

I Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole* foreslo regjeringen å «innføre et nytt nasjonalt system for å få oversikt over fravær på alle trinn i skolen». Meldingen omtalte behovet for bedre fraværdata slik:

...vi har for dårlig nasjonal oversikt over fraværet i grunnskolen. Som vist til i kapittel 2 tyder kunnskapen vi har på at fraværet i skolen har økt i hele skoleløpet, men mangelen på nasjonal fraværstatistikk på alle trinn gjør likevel at vi ikke kan vite sikkert hvor stor denne økningen har vært. Vi vet heller ikke hvordan den antatte økningen er fordelt på ulike klassetrinn, om enkelte aldersgrupper er særlig utsatte eller om det har vært en endring i skolefraværet i ulike aldersgrupper og klassetrinn over tid.

Og:

Økende skolefravær er en utvikling vi må snu, og vi har behov for bedre nasjonal informasjon for å kunne følge med på utviklingen og sette inn egnede tiltak. Regjeringen vil derfor innføre et system som sørger for nasjonal oversikt over fraværet på alle trinn i grunnskolen. En slik oversikt vil både gi bedre informasjon til nasjonale myndigheter, og det vil danne et viktig kunnskapsgrunnlag for videre forskning på skolefravær. Ikke minst kan en slik oversikt kunne gjøre det enklere å identifisere de tiltakene som fungerer best for å hjelpe elever med bekymringsfullt skolefravær tilbake på skolen. Som en del av et slikt system skal det også utarbeides tydeligere nasjonale standarder for fraværføring lokalt i grunnskolen. Dette vil både styrke kvaliteten på dataene som samles inn nasjonalt og bidra til at skolene og lokal skolemyndighet får bedre informasjon om fravær lokalt.

Et nasjonalt fraværregister vil gi oss pålitelig statistikk og et godt grunnlag for videre forskning på fravær. Opprettelsen av et slikt register krever imidlertid nøye avveininger mot personvern og andre utilsiktede konsekvenser. Det er blant annet viktig at registeret ikke medfører unødvendig rapportering eller merarbeid i skolen, men at man så langt som

mulig kan benytte fraværdata som allerede samles inn lokalt. Regjeringen utreder primært en løsning der fraværstatistikk samles inn som en del av et nytt nasjonalt individregister for grunnskolen.

2.1.2 Tidligere høringsforslag fra Kunnskapsdepartementet

Som oppfølging av St.meld. nr. 16 (2006–2007) sendte Kunnskapsdepartementet i 2008 på høring forslag til lovhjemmel i barnehageloven for innsamling av registerbaserte individdata om deltakelse i barnehage (deltakelse, fødselsnummer og organisasjonsnummer). Det ble lagt opp til at det skulle etableres en sentral database med Kunnskapsdepartementet eller det organ som departementet delegerer til, som behandlingsansvarlig. Formålet med databasen var å utarbeide statistikk, forskning og analyse, og den skulle benyttes av departementet og underliggende etater, av forskere og av SSB. Fødselsnummeret skulle erstattes med et automatisk generert ID-nummer.

Flere høringsinstanser hadde innvendinger mot forslaget. Det ble etterlyst bedre begrunnelse for å opprette registeret, herunder behovet for registeret, hvilke resultater registeret vil gi, hensiktsmessigheten og nødvendigheten av å innhente disse opplysningene. Departementet gikk ikke videre med forslaget.

Kunnskapsdepartementet sendte i 2008 på høring et forslag om blant annet å etablere et sentralt, pseudonymt elevregister i skolesektoren, også som oppfølging av St.meld. nr. 16 (2006–2007). Departementet pekte på at datamaterialet som kunne innhentes og behandles ut fra de gjeldende bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven, ikke var tilstrekkelig «til å få gjort de beregninger av kvalitetsindikatorer som er nødvendig for å legge til rette for kvalitetsarbeidet som Stortinget forutsatte ved etableringen av kvalitetsvurderingssystemet». Høringsforslaget ble møtt med kritikk for manglende utredning av både behovet for data og de personvernsmessige konsekvensene. Noe av kritikken vedrørte forslag om å behandle sensitive opplysninger fra Elevundersøkelsen.

Forslaget ble ikke fulgt opp. Departementet fant det nødvendig med en ytterligere vurdering av både behovet for et slikt register, innholdet i registeret og en grundigere personvern-vurdering.

2.1.3 Behovet for nasjonale registre med individdata

Nasjonale myndigheter har ansvar for å skaffe pålitelige data til forskning og statistikk, slik at lokale og nasjonale myndigheter og de som arbeider i sektoren har pålitelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere om det er behov for justeringer i politikk, regler, praksis og tiltak. Det er et sentralt mål for Kunnskapsdepartementet at virkemidlene som skal påvirke samfunnsutviklingen, er basert på et godt kunnskapsgrunnlag. Kunnskap legger grunnlag for demokrati, velferd, omstilling og bærekraft. God kvalitet og relevans i forskning og statistikk er viktig for styring og utformingen av utdanningspolitikken både på nasjonalt og lokalt nivå, og for utviklingen i praksisfeltet.

Per i dag finnes det ingen nasjonal sammenstilling av individdata over barn i norske barnehager. Med unntak av tidspunktene for nasjonale prøver og ved avgang fra 10. trinn, mangler det også en nasjonal sammenstilling av opplysninger om elever i norske grunnskoler. Dagens løsninger gir mangelfulle data om flere viktige temaer i opplæringssektoren. Foreliggende data gir svært få muligheter til analyse av sammenhenger mellom ulike forhold i utdanningsløpet. Konsekvensen er at det foreligger et dårligere kunnskapsgrunnlag for å forbedre kvaliteten i barnehager og grunnskoler enn hva vi har behov for.

En rekke ekspertutvalg og offentlige utvalg har vist til at det er behov for individdata som kan bidra til bedre kunnskap om barn og unges utvikling og om betydningen av tilbudet de får i barnehager og skoler.

2.1.4 Individregistre over barn i barnehager og skoler i Norden

2.1.4.1 Innledning

Både Danmark, Finland og Sverige har nasjonalt dekkende personidentifiserbare registerdata om barn i barnehager og elever i grunnskoler.

I Sverige har det nasjonale statistikkbyrået ansvar for de nasjonale utdanningsregistrene, mens i Finland ligger ansvaret for registrene hos utdanningsmyndighetene. I Danmark har både Danmarks Statistik og utdanningsmyndighetene egne registre og deler utvalgte opplysninger mellom registrene.

I Danmark og Finland publiserer både utdanningsmyndighetene og statistikkbyråene utdanningsstatistikk, slik som i Norge. I Sverige er det direktoratet for utdanning, Skolverket, som publi-

serer den offisielle utdanningsstatistikken, men det nasjonale statistikkbyrået publiserer også noe utdanningsstatistikk.

Nedenfor omtales systemene i de tre landene nærmere.

2.1.4.2 Sverige

Statistiska centralbyrån (SCB) henter inn og lagrer data om barnehage og skole på oppdrag fra Skolverket. SCB har ansvar for å samordne systemet for den offisielle statistikken i Sverige, men ansvaret for publisering av den offisielle statistikken er lagt til fagmyndighetene. Formålet med innsamlingen av opplysninger er todelt: Skolverkets oppgaver knyttet til det nasjonale systemet for oppfølging av skolesektoren, og produksjon av offisiell statistikk. Innsamlingen reguleres både i skoleloven (skollagen kap. 26 § 25) og lov om den offisielle statistikken.

SCB samler inn og lagrer en rekke opplysninger om barn, elever og hvem som er ansatt i barnehage og skole på individnivå. Opplysninger hentes inn årlig. SCB henter inn koder som identifikator for skoler og barnehager som knyttes til fødselsnummer. For elever i grunnskolen har de også opplysninger om vedtak om særskilt støtte, hvilken type skole eleven går på, om eleven har tilpasset læreplan samt om eleven får opplæring i særskilt undervisningsgruppe eller alene. De har også opplysninger om elevenes valg av fremmedspråk, og om eleven får opplæring i svensk som andrespråk eller mottar faglig veiledning på morsmål.

Skolverket har tilgang til data på individnivå til eget analysearbeid og til å publisere statistikk. Ingen andre myndigheter har tilgang til data på individnivå, men data kan utleveres til forskere, vanligvis fra SCB. Ifølge det svenske Utbildningsdepartementet er individregistrene om barnehager og skoler en sentral kilde til data for evaluering og forskning og resultatene er viktige for å muliggjøre effektiv myndighetsutøvelse og et vel fungerende skolesystem. Dataene har blitt brukt til å evaluere et nasjonalt program for realfagsundervisning (Mellander og Svärth, *Tre lärdomar från en effektutvärdering av lärarstödsprogrammet NTA*, 2017), analyser av effekten av skolestengning for skoler som tar imot elever fra stengte skoler (Taghizadeh, *Effects of School Closures on Displaced Students and Future Cohorts*, 2020), forskning på effekten av læreres utdanning og erfaring på svenske elevers ferdigheter i matematikk og lesing (Johansson mfl., *Estimating effects of teacher characteristics on student achievement in*

reading and mathematics: evidence from Swedish census data, 2023). Et eksempel der svenske registerdata om elever har blitt koblet med spørreskjemadata er en studie om betydningen av karakterer og spesialundervisning/individuell tilpassning, sosioøkonomisk bakgrunn og kjønn for opplevelsen av skolerelatert stress (Högberg og Strandh, *Temporal trends and inequalities in school-related stress in three cohorts in compulsory school in Sweden*, 2024).

2.1.4.3 Finland

Finland har ett individregister for barnehage og ett for grunnskole, videregående og fagskole. Begge registrene er eid og administrert av det finske direktoratet for utdanning, Utbildningsstyrelsen. Finlands statistikkbyrå, Statistikcentralen, henter data fra de to registrene til sin utdanningsstatistikk. Utbildningsstyrelsen publiserer også statistikk på en egen portal. Data til registrene rapporteres fra kommunene og fra private skoleiere og hentes direkte fra lokale administrative systemer, hovedsakelig ved dataoverføring.

Barnehageregisteret VARDA ble etablert i 2019–20 og omfatter data om barn, foresatte og personale i barnehagene. Det samles også inn opplysninger om barnas morsmål og om foreldrebetaling. Registeret er hjemlet i loven om småbarnspedagogikk.

Utdanningsregisteret KOSKI ble etablert i 2018 og inneholder blant annet opplysninger om elever, studenter og ansatte, deltakelse og fullførte studier, inkludert karakterer, eksamener, støtteordninger og spesialundervisning. Registeret er hjemlet i loven om nasjonale studie- og eksamensregister.

Data fra registrene benyttes til kvalitetsutvikling lokalt og nasjonalt. Opplysninger kan deles med andre myndigheter som har lov hjemmel.

Kommunene har tilgang til egne data, både for kvalitetssikring og til å holde oversikt over egne elever og hvor de befinner seg i skolesystemet til enhver tid. Innbyggerne har tilgang til egne utdanningsdata og kan gjøre dem tilgjengelige for tredjeperson. De har også rett til å få korrigert opplysningene om seg selv. Finlands statistikkbyrå har anledning til å koble data fra barnehage- og skoleregistrene til andre offisielle registre på individnivå.

2.1.4.4 Danmark

Danmark har samlet inn nasjonale utdanningsdata på individnivå siden 1973. Både Styrelsen for IT

og Læring (STIL – underlagt Børne- og Undervisningsministeriet) og Danmarks Statistik innhenter personopplysninger med fødselsnummer om barn og elever fra barnehage (0–6 år) og oppover. Danmarks Statistik har et grunnskoleregister som inneholder nøkkelopplysninger om elever ved offentlige og private skoler og specials skoler. Danmarks Statistik henter inn opplysninger om elevene, klasse, omfang og type spesialundervisning, om en elev går i mottaksklasse og om en elev mottar undervisning i dansk som andrespråk. Fra private skoler hentes bare aggregerte data om spesialundervisning. På vegne av Børne- og Undervisningsministeriet henter Danmarks Statistik også opplysninger om barn og hvem som er ansatt i barnehagene. Opplysninger innhentes årlig fra kommunale administrative systemer og er organisert i registre som følger individene over tid. STIL eier dessuten et dagtilbudsregister, hvor alle kommuner skal oppdatere grunnleggende opplysninger om barnehagene. STIL innhenter data fra skoler og kommuner om elevtrivsel, fravær, karakterer og nasjonale prøver, og om hvem de ansatte er. STIL har også adgang til utdanningsrelevante opplysninger på individnivå om blant annet tildeling av spesialpedagogisk støtte, språktester, ordblindhetstest m.v.

STIL lagrer de fleste data i et eget datavarehus, sammen med data om barn og elever hentet fra Danmarks Statistik. Styrelsen bruker data i sitt arbeid med styring og oppfølging av barnehager og skoler. Data benyttes ikke til saksbehandling knyttet til enkeltindivider. Bruken av data på individnivå er formålsbegrenset til statistikk og forskning, dvs. samme begrensning som gjelder for Danmarks Statistiks data.

Danmark Statistik har også nylig etablert MED-registeret (Matched Educational Data) som inneholder opplysninger om elever, lærere og foreldre fra grunnskole til videregående opplæring på klassenivå. Det er mulig å koble på data om lærerne til elever i spesifikke klassetimer. Tanken er at registeret skal kunne bidra til å bedre forstå hvilke innsatsfaktorer som bidrar til læring blant elevene, og at det dermed vil være viktig for politikkutvikling. Dataene har blant annet blitt brukt til å beregne lærernes bidrag til læring (*dansk økonomi etterår 2022*, kap. 4).

Det finnes flere eksempler på forskning som har benyttet de detaljerte danske registerdataene.

Et eksempel er doktoravhandlingen *Intergenerational mobility and equality of opportunity in primary education* som undersøker hvordan økonomisk ulikhet går i arv fra foreldre til barn (Gandil, 2018). Et annet eksempel er en rapporten

Samarbeidet omkring børn og unge med funksjonsnedsettelse fra velferdsforskningsinstituttet VIVE (2020), som undersøker utdanningsforløp for barn med funksjonsnedsettelse. Undersøkelsen kombinerer registerdata med en kvalitativ case-undersøkelse. Et tredje eksempel er et større prosjekt om betydningen av privatskoler for skolelandskapet i Danmark, der forskerne har avdekket at elever som bytter skole i løpet av grunnskolen (4.–8. trinn) som regel er lite tilfredse med skolen de har gått på, at elevene som skifter fra offentlig til privat skole oftere har foreldre med høyere utdanning og bedre skoleresultater, mens elever som skifter mellom offentlige skoler oftere har dårlige resultater og har fått en diagnose som er relatert til utfordringer med skolearbeidet.

I artikkelen *Playing the system: address manipulation and access to schools* (Bjerre-Nielsen og Gandil, 2023) benyttes detaljerte danske registerdata om elever til å undersøke hva som skjer med skolesegregeringen når skoledistrikter endres. Resultatene tyder på at husholdninger med høy sosioøkonomisk status aktivt flytter og velger bort lite attraktive skoler som de blir «omplassert til» ved endring av skoledistrikter, og forskerne konkluderer med at slike tiltak derfor er ineffektive for å påvirke skolesegregering.

Forskerne påpeker at slike analyser kun er mulige hvis det foreligger individdata om elevers tilknytning til skoler i tillegg forløpsregistre over barnas og husholdningers bosted både før og etter skolestart.

I studien *The Effect of Teacher's Aides on Students with Special Needs* (2023) undersøker Andersen mfl. om danske elever med behov for spesialundervisning drar nytte av ekstra voksne i ordinære klasserom. Studien baserer seg på to randomiserte forsøk som tester tiltak med ulikt omfang og med ulike kostnader, og kobler på danske registerdata om elever med spesialundervisning. Forskerne benytter disse dataene både for å ta høyde for hvilke elever med spesialundervisning som valgte seg inn på skoler som fikk tiltakene, og for å følge opp elevene med spesialundervisning ved flere måletidspunkter senere. Resultatene understøtter at ekstra voksne i klasserommet, enten det er en assistent eller en medlærer, bidrar til mer inkludering og bedre resultater for elever med behov for spesialundervisning.

2.1.5 Individdata om barn i andre sektorer

Norge har nasjonale individregistre på flere samfunnsområder, for eksempel sysselsetting, inntekt, trygd, helse og sykefravær. Per i dag har vi

også enkelte data fra utdanningssystemet, herunder om fravær og resultater fra og med avslutningen av grunnskole og befolkningens høyeste registrerte utdanning. Registerdataene brukes til å utarbeide statistikk og forskning som danner styringsinformasjon og kunnskap om virkninger av myndighetenes tiltak. Innenfor arbeids-, velferds-, og helsesektoren er nasjonale populasjonsregistre et sentralt verktøy i kvalitetsutviklingen av offentlige tjenester og tiltak. I flere tilfeller inneholder slike data personopplysninger om barn og unge.

På barnevernsfeltet er det individdata over bekymringsmeldinger, hvem som meldte bekymring, utfall av undersøkelser og hvilke tiltak barn og foreldre mottar. Dataene forvaltes av Statistisk sentralbyrå (SSB) på vegne av barnevernsmyndighetene. Hensikten med innsamlingen av disse opplysningene er å få presise og representative beskrivelser av barnevernssystemet og analyser av hvordan ulike barnevernstiltak påvirker barn og familier. På velferdsområdet er det individdata om mottak av grunnstønad og/eller hjelpestønad for barn med kroniske sykdommer. Nav er behandlingsansvarlig og utarbeider offisiell statistikk på bakgrunn av disse datakildene og en rekke andre registerdata. Data om barnevern og om disse stønadene har blant annet gjort det mulig å se hvordan det går senere i livet med barn som får hjelp fra barnevernet eller mottar disse stønadene, og å studere effekten av for eksempel tiltak i barnevernet for ungdom over 18 år (ettervern) og oppfølging i helsevesenet.

På helseområdet er det en rekke registerdata som er hjemlet i helseregisterloven. Alle barn i Norge blir del av Medisinsk fødselsregister allerede ved fødsel, jf. medisinsk fødselsregisterforskriften § 1. I tillegg til informasjon om svangerskapet og mors helse, en rekke opplysninger om foreldrene (bosted, yrke, sivilstatus m.m.) og personnummer til foreldre og barn, registreres barnets vekt, lengde, hodeomkrets, kjønn, rekkefølge i søskenflokk og antall født samtidig, jf. forskriften §§ 1-7, 1-9 og 1-10. Opplysninger fra Medisinsk fødselsregister er benyttet i en rekke forskningspublikasjoner, blant annet i studien *Explaining the Relation Between Birth Order and Intelligence* som ser på betydningen av barns tidlige helse og livsvilkår for senere livsutfall (Kristensen og Bjerkdal, 2007). Det finnes også registerdata om barn i flere medisinske kvalitetsregistre, som Norsk nyfødte medisinsk kvalitetsregister og Hørselsregisteret for barn. Kommunalt pasient- og brukerregister blir for tiden utvidet med data om barn fra helsestasjons- og skolehelsetjenestene.

2.2 Høringen

Kunnskapsdepartementet sendte 30. september 2024 på høring et forslag til lov- og forskriftsendringer for å opprette nasjonale registre med personopplysninger om barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring. Høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven med forskrifter ble sendt på høring 30. september 2024, med høringsfrist 5. januar 2025.

Høringsnotatet ble sendt til disse instansene:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Arkivverket
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Barneombudet
 Datatilsynet
 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)
 Folkehelseinstituttet
 Forsvarets forskningsinstitutt
 Foreldreutvalget for barnehager (FUB)
 Foreldreutvalget for grunnskoleopplæring (FUG)
 Helsetilsynet
 Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, Universitetet i Oslo
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Lånekassen
 Meteorologisk institutt
 Nasjonalbiblioteket
 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)
 Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU)
 Norges forskningsråd
 Politidirektoratet
 Regelrådet for næringslivet
 Riksarkivet
 Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda
 Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør
 Språkrådet
 STAMI – Statens arbeidsmiljøinstitutt
 Statistisk sentralbyrå (SSB)
 Statped
 Utdanningsdirektoratet
 Utlendingsdirektoratet

Riksrevisjonen
 Sametinget

Sivilombudet

Norges institusjon for menneskerettigheter

De regionale helseforetakene
 Statsforvalterne
 Sysselmeisteren på Svalbard

Samisk videregående skole og reindriftsskole, Kautokeino
 Samisk videregående skole, Karasjok
 Universitetene og høyskolene (statlige og private)

Fylkeskommunene
 Kommunene
 Longyearbyen lokalstyre

Abelia – Forum for friskoler
 Afasiforbundet
 Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Barnevakten
 Blindeforbundet
 Blå Kors
 Chr. Michelsens institutt (CMI)
 Dysleksi Norge
 Elevorganisasjonen
 Elev- og lærlingombudene
 Fagforbundet
 Fagskolerådet
 Fellesorganisasjonen
 Folkehøgskolerådet
 Forandringsfabrikken
 Foreldrenettverk MOT Mobbing
 Foreningen Mobbing i Skolen
 Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold (FRI)
 Forskerforbundet
 Forskningsstiftelsen FAFO
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Handikappede Barns Foreldreforening
 Human-Etisk Forbund
 Hørselshemmede barns organisasjon
 Hørselshemmedes Landsforbund
 Innvandrernes Landsforbund
 Institutt for samfunnsforskning (ISF)
 Institutt for fredsforskning (PRIO)
 Interesseorganisasjonen for Kommunal Voksenopplæring (IKVO)
 ISAAC
 Kirkelig arbeidsgiver og interesseorganisasjon
 Kommunesektorens organisasjon (KS)
 Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter
 Kristent Pedagogisk Forum
 Kristne friskolers forbund

Landsforeningen for barnevernsbarn
 Landslaget for nærmiljøskolen
 Landsorganisasjonen i Norge – LO
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
 Lykkelige barn
 Lærernes Yrkesforbund
 Læringsmiljøseneteret
 Montessori Norge
 MOT
 Møreforskning AS
 Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge
 Nasjonale forskningsetiske komiteer
 NORCE Norwegian Research Centre AS
 Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
 Nordlandsforskning AS
 Norsk Regnesentral (NR)
 Norsk Utenrikspolitisk institutt (NUPI)
 NORSUS Norsk institutt for bærekraftsforskning AS
 NTNU Samfunnsforskning AS
 Norges Døveforbund
 Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede
 Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede
 Norsk Fosterhjemforening
 Norges Handikapforbund
 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring – NOVA
 Norske Kveners Forbund
 Norges Kvinne- og familieforbund
 Norsk Kulturskoleråd
 Norsk Leirskoleforening
 Norsk Lektorlag
 Norsk Samers Riksforbund
 Norsk Sykepleierforbund
 Næringslivets Hovedorganisasjon – NHO
 Odin Stiftelsen
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 Private barnehager
 Private barnehagers landsforbund
 Private skoler godkjent etter privatskoleloven
 Private grunnskoler (godkjent etter opplæringsloven § 2-12)
 Redd Barna
 RURALIS Institutt for rural- og regionalforskning
 Røde Kors
 Rådet for psykisk helse
 Rådgiverforum Norge
 Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF)
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
 Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)

Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter
 Sex og politikk
 Skeiv Ungdom
 Skolelederforbundet
 Skolenes landsforbund
 Steinerskoleforbundet
 Steinerskolenes foreldreforbund
 Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
 Stiftelsen SINTEF
 Stiftelsen Telemarksforskning
 Stiftinga Vestlandsforskning
 Simula AS
 Taterne/Romanifolkets
 Menneskerettighetsforening – TRM
 Transportøkonomisk institutt (TØI)
 Trygge barnehager AS
 Unge funksjonshemmede
 UNICEF Norge
 UNIO
 Universitets- og høyskolerådet
 Utdanningsforbundet
 Virke
 Voksenopplæringsforbundet
 YS

Departementet mottok 80 høringsvar. Disse høringsinstansene hadde merknader til forslaget:

Helse- og omsorgsdepartementet

Barneombudet
 Datatilsynet
 Foreldreutvalget for barnehager
 Foreldreutvalget for grunnsopplæringen
 Folkehelseinstituttet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Norges Forskningsråd
 Statistisk sentralbyrå (SSB)
 Språkrådet
 Statped
 Sametinget
 Sikt – kunnskapssektorens tjenesteleverandør
 Utdanningsdirektoratet

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vestland fylkeskommune
 Troms fylkeskommune

Asker kommune
 Bergen kommune
 Fredrikstad kommune

Endringer i opplæringslova, privatskolelova og barnehageloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, overtredelsesgebyr m.m.)

Hallingdal v/ Hol, Ål, Gol, Hemsedal, Nesbyen, og Flå kommuner

Kongsbergregionen v/ Tinn, Hjartdal, Notodden, Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, Sigdal og Krødsherad kommuner

Lillestrøm kommune

Nordre Follo kommune

Oslo kommune

Skien kommune

Stavanger kommune

Tromsø kommune

Ørsta kommune

CREATE – Senter for forskning på likhet i utdanning, Universitetet i Oslo

Forskergruppen DEAL, UiO

Forskningsgruppen Velferd, arbeid, helse ved Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen

Forskningsgruppen for spesialpedagogikk, Universitetet i Agder

Frischsenteret

Institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo

Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning, Universitetet i Stavanger

Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge NORCE

Nordisk institutt for studier av innovasjon forskning og utdanning

NTNU Samfunnsforskning AS

OsloMet – Institutt for barnehagelærerutdanning

Senter for forskning på spesialpedagogikk og inkludering (spedaids)

Senter for pedagogiske målinger, Universitetet i Oslo

Statens arbeidsmiljøinstitutt

Abelia

Antirasistisk Senter

Climbr AS

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)

Kristne Friskolers Forbund

KS

Kulturskolerådet

Lærerprofesjonens etiske råd

Mental Helse Ungdom

Montessori Norge

Norges Blindeforbund

Norges Døveforbund

Norsk institutt for menneskerettigheter

Norsk Lektorlag

PBL (Private Barnehagers Landsforbund)

Redd Barna

Skolelederforbundet

Steinerskoleforbundet

Utdanningsforbundet
Ti privatpersoner

Departementet har mottatt høringsinnspill uten merknader fra:

Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet

Skattedirektoratet

Helse Sør-Øst RHF

Sør-Varanger kommune

Steinkjer Montessoriskole

En privatperson

Synspunktene til høringsinstansene fra høringen er redegjort for i punkt 2.5. Innspillene fra høringsinstansene er tilgjengelige på nettsidene til regjeringen.

2.3 Gjeldende rett

2.3.1 Innledning

Departementet gir i det følgende en oversikt over gjeldende regelverk som vil være styrende for etableringen av sentrale registre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring. I punkt 2.3.2 gir departementet en kort redegjørelse for retten til utdanning og i punkt 2.3.3 gir departementet en kort oversikt over reglene om barnets beste. I punkt 2.3.4 omtales de mest sentrale regelverkene for personvern og behandling av personopplysninger. I punkt 2.3.5 redegjør departementet for dagens regler om innhenting av personopplysninger fra barnehager og grunnskoler.

2.3.2 Retten til utdanning

Bestemmelsene i Grunnloven § 109 innebærer at retten til opplæring er en sentral menneskerettighet for barn. Det er beskrevet i Innst. 187 (2013–2014) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen at bestemmelsen skal sees på som et vern mot forømmelse av statens ansvar for å gi sine borgere skoletilbud uavhengig av geografi, økonomi eller andre trekk ved den enkelte. Tredje punktum i § 109 slår fast at opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov, og fremme respekt for demokratiet, rettstaten og menneskerettighetene.

2.3.3 Barnets beste

Spørsmålet om det skal etableres sentrale registre med individdata om barn i barnehager og grunnskoleopplæring må vurderes i lys av barns grunnlovsfestede rettigheter i §§ 104 og 109.

Grunnlovens § 104 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Dette prinsippet er ikke bare begrenset til saker som gjelder barnet direkte, men også saker hvor barnet er «berørt». Prinsippet om barnets beste følger også av Barnekonvensjonen artikkel 3, som gjelder som norsk lov i henhold til menneskerettsloven § 2.

2.3.4 Rettslige rammer for personvernet

2.3.4.1 Grunnloven

Det følger av Grunnloven § 102 at enhver har rett til respekt for sitt privatliv, sitt hjem og sin kommunikasjon og at staten skal sikre et vern om den personlige integritet. Barns rett til personvern er særskilt regulert i § 104 hvor det står at: «Barn har rett til vern om sin personlige integritet».

2.3.4.2 Den europeiske menneskerettskonvensjonen

Artikkel 8 i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) handler om retten til respekt for privatliv og familieliv. EMK gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2. Den pålegger staten å ha lover som verner privatlivets fred og som verner den enkelte mot å få sin integritet og ære krenket. Det følger også av bestemmelsen at staten må ha lover som regulerer innsamling, forvaltning og spredning av personopplysninger.

2.3.4.3 Barnekonvensjonen

Barns rett til personvern er også gitt et særskilt vern i Barnekonvensjonen. I artikkel 16 heter det at: «Ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, sin familie, sitt hjem eller sin korrespondanse, eller for ulovlige angrep mot sin ære eller sitt omdømme.» Bestemmelsen skal blant annet tolkes i lys av hensynet til barnets beste, jf. artikkel 3 i konvensjonen. Se også punkt 2.3.3 over.

2.3.4.4 Personopplysningsloven og personvernforordningen

Innledning

Personvernforordningen, forordning (EU) 2016/679 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (GDPR), regulerer behandling av personopplysninger og gjelder i hele EØS-området. Lov 15. juni 2018 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 1 slår fast at personvernforordningen gjelder som norsk lov og inneholder også norske utfyllende særregler.

Prinsipper for behandling av personopplysninger

Artikkel 5 i personvernforordningen fastsetter noen grunnleggende prinsipper for behandling av personopplysninger. All behandling skal være lovlig, rettferdig og gjennomsigtig. Opplysningene skal bare behandles for spesifikke, uttrykkelig oppgitte og legitime formål (formålsbegrensning). Det skal ikke samles inn flere opplysninger enn nødvendig (dataminimering). Personopplysninger skal være korrekte (riktighet) og ikke lagres lenger enn nødvendig (lagringsbegrensning). Integriteten og konfidensialiteten til opplysningene skal sikres (datasikkerhet). Behandlingsansvarlige er ansvarlige for å overholde reglene for behandling av personopplysninger og skal kunne dokumentere dette.

Særskilt vern for barn

Fortalen til personvernforordningen (punkt 38) fastsetter at barns personopplysninger fortjener et særskilt vern. Begrunnelsen for dette er at barn kan være mindre bevisste på aktuelle risikoer, konsekvenser og garantier, og på hvilke rettigheter de har når det gjelder behandling av personopplysninger.

Prop. 145 L (2020–2021) *Endringer i opplæringsloven, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysninger, fjernundervisning o.a.)* trekker fram noen særtrekk ved barnehagesektoren som det må tas hensyn til når det gjelder regulering av behandling av personopplysninger:

- Personopplysningene gjelder i hovedsak små barn.
- Foreldre er ofte i et avhengighetsforhold til barnehagen.

- Sektoren har offentlige og private aktører og stor variasjon i type og størrelse på de virksomhetene som behandler personopplysninger.

Disse særtrekkene vil i noen grad også gjøre seg gjeldende for skolesektoren.

Behandlingsgrunnlag for personopplysninger

For å behandle personopplysninger kreves det et rettslig grunnlag. Reglene om krav til behandlingsgrunnlag finnes først og fremst i artikkel 6 i personvernforordningen. I offentlig forvaltning vil behandlingsgrunnlagene i artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e være mest aktuelle. Samme artikkel bokstav c gir grunnlag for behandling som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige. Bokstav e gir adgang til behandling når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. Artikkel 6 nr. 3 sier at «grunnlaget for behandlingen» nevnt i nr. 1 bokstav c og e «skal fastsettes» i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett. Dette innebærer at artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e ikke alene kan utgjøre behandlingsgrunnlag. Den behandlingsansvarlige må i tillegg kunne vise til et supplerende rettsgrunnlag for behandlingen.

Personopplysningslovens § 12 stiller krav om at fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler bare kan behandles når det er saklig behov for sikker identifisering og metoden er nødvendig for å oppnå slik identifisering.

Særlige kategorier av personopplysninger

Det er stilt særlige krav til behandling av særlige kategorier personopplysninger. Personvernforordningen artikkel 9 definerer slike særlige kategorier av personopplysninger som opplysnin-
ger om

- rasemessig eller etnisk opphav
- politisk oppfatning
- religion
- filosofisk overbevisning
- fagforeningsmedlemskap
- genetiske og biometriske kjennetegn som entydig identifiserer en fysisk person
- helseopplysninger
- seksuelle forhold ved eller den seksuelle orienteringen til en fysisk person

Disse personopplysningene er gitt særskilt vern, ettersom sammenhengen de blir behandlet i, kan

skape alvorlig risiko for de grunnleggende rettighetene og frihetene til den enkelte, se punkt 51 i fortalen til forordningen. Forordningen har derfor tilleggsvilkår for behandling av slike opplysninger. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger er i utgangspunktet forbudt etter artikkel 9 nr. 1, med mindre en av unntaksreglene i artikkel 9 nr. 2 åpner for behandlingen, eventuelt i kombinasjon med nasjonale lovregler.

Særlig aktuell er forordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g, som åpner for behandling som er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser», og artikkel 9 nr. 2 bokstav j som åpner for behandling som er «nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål i samsvar med artikkel 89 nr. 1». Behandlingen av personopplysninger må skje på grunnlag av unionsretten eller nasjonal rett, som skal «stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

Den registrertes rettigheter og krav til informasjonssikkerhet

Personvernforordningen inneholder en rekke bestemmelser om den registrertes rettigheter og behandlingsansvarliges plikt til å følge opp disse, se artiklene 12 til 22. Den registrerte personen er den informasjonen kan knyttes til. Nasjonal rett skal sikre «egne og særlige tiltak» for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser.

Den registrerte har rett til innsyn i og informasjon om opplysninger i henhold til personvernforordningen artikkel 15. Den registrerte kan kreve retting av opplysninger etter personvernforordningen artikkel 16, og sletting av opplysninger etter personvernforordningen artikkel 17.

Bruk av personopplysninger til blant annet statistikk og forskning er særskilt regulert flere steder i personvernforordningen, se artiklene 5 nr. 1 b) og e), 9 nr. 2 j), 14 nr. 5 b), 17 nr. 3 d), 21 nr. 6 og 89. Disse reguleringene utvider adgangen til å behandle personopplysninger for blant annet statistikk og forskning, og begrenser den behandlingsansvarliges plikter etter nærmere bestemte vilkår. På denne måten er det tatt høyde for i forordningen at det er viktig for allmennheten at personopplysninger kan behandles for disse formålene.

Personopplysningsloven § 17 regulerer unntak fra retten til innsyn, retting, sletting og begrensnings av behandling ved behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål. Retten til informasjon og innsyn gjelder ikke for behandling for formål som omfattes av unntakene i personopplysningslovens § 17. Det samme gjelder for retten til retting. Personvernforordningen artikkel 17 nr. 3 d gir i tillegg mulighet til å gjøre unntak fra retten til sletting dersom dette i alvorlig grad vil hindre at formålene med behandlingen oppnås.

2.3.5 Dagens regler om informasjonsinnhenting og deling av opplysninger med Utdanningsdirektoratet

2.3.5.1 Barnehager

Det følger av barnehageloven § 47 a første ledd at kommuner og private barnehager kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven. Dette rettsgrunnlaget supplerer behandlingsgrunnlagene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, artikkel 9 og artikkel 10. Bestemmelsen gir ikke i seg selv et selvstendig rettsgrunnlag for å behandle personopplysninger, men må ses i sammenheng med de oppgavene som er regulert i eller med hjemmel i barnehageloven.

Etter barnehageloven § 48 skal alle barnehager rapportere tjenestedata som er nødvendige for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor barnehagesektoren til Utdanningsdirektoratet. Tjenestedataene som rapporteres inn skal ikke inneholde direkte identifiserbare personopplysninger, jf. barnehageloven § 48. Det betyr at barnehagene rapporterer opplysninger på aggregert nivå, eksempelvis om hvor mange barn som går i barnehagen og hvor mange barnehagelærere som er ansatt. Rapporteringen kan ikke gi grunnlag for å si noe om hvem som går i barnehagen, eller andre kjennetegn ved enkeltbarn.

I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) står det om formålet med innrapporteringen: «[i]nformasjon om ressursbruk og tjenesteproduksjon tjener som grunnlag for departementets analyse, planlegging og styring og grunnlag for å vurdere om nasjonale mål nås».

Forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren § 3 pålegger barne-

hagene å rapportere følgende opplysninger til Utdanningsdirektoratet:

- informasjon om barnehagen, blant annet om organisasjonsform, profil, areal, godkjenninger og tilsyn
- informasjon om barna i barnehagen
- informasjon om ansatte, kompetanse og ressurser i barnehagen
- informasjon om foreldrebetaling og modersjonsordninger

2.3.5.2 Grunnskoleopplæringen

Det følger av opplæringsloven § 25-1 første ledd at kommuner kan behandle personopplysninger herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven. Dette rettsgrunnlaget supplerer behandlingsgrunnlagene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, artikkel 9 og artikkel 10. Bestemmelsen gir ikke i seg selv rettsgrunnlag for å behandle personopplysninger, men må ses i sammenheng med de oppgavene som er regulert i eller med hjemmel i opplæringsloven. Privatskoleloven § 7-9 har tilsvarende regulering av privatskolars adgang til å behandle personopplysninger.

Opplæringsloven § 25-4 og privatskoleloven § 7-2 c gir departementet hjemmel til å vedta i forskrift at både de ansvarlige for opplæringen (skoler og skoleeiere) og de som får opplæring, skal gi opplysninger og delta i evalueringer om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsvirksomheten.

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet oppgaven med å sikre at det finnes nødvendig kunnskap om grunnskoleopplæringen som er relevant for opplæringssektoren og for politikkutformingen på området. I praksis er det derfor Utdanningsdirektoratet som følger opp nasjonale utdanningsmyndigheters informasjonsinnhenting og evaluering etter reglene i kapittel 19 i forskrift til opplæringsloven og kapittel 13 i forskrift til privatskoleloven.

Forskrift til opplæringsloven kapittel 19 og forskrift til privatskoleloven kapittel 13 regulerer blant annet rapportering for kommuner og private grunnskoler, nasjonale undersøkelser om læringsmiljøet og ulike prøver, inkludert nasjonale prøver.

Opplæringsforskriften § 19-1 første ledd pålegger kommunen (skoleeier) å rapportere følgende opplysninger om grunnskoleopplæring, voksenopplæring, musikk- og kulturskoletilbud, skole-

fritidsordning og pedagogisk-psykologisk tjeneste til Utdanningsdirektoratet:

- opplysninger om skolen, blant annet om skriftspråk, opplæringssted og skoleskyss
- opplysninger om barn og unge i opplæringspliktig alder, voksne deltakere og de som deltar i eller er søkere til kulturskoletilbud
- opplysninger om ansatte, kompetanse og ressurser
- opplysninger om fagvalg og organisering av opplæringen for ulike elev- og deltakergrupper
- opplysninger om skolepenger, foreldrebetaling og moderasjonsordninger

Tilsvarende rapporteringsplikt gjelder for private grunnskoler etter privatskoleforskriften § 13-1 første ledd.

Utdanningsdirektoratet er i forskrift til opplæringsloven § 19-1 andre ledd og forskrift til privatskoleloven § 13-1 andre ledd gitt hjemmel til å behandle personopplysninger som indirekte kan knyttes til en elev eller deltaker i grunnskoleopplæringen. Direktoratet har ikke hjemmel til å behandle personopplysninger som direkte kan knyttes til elever i grunnskolen annet enn for resultater av nasjonale prøver etter opplæringsforskriften § 19-5 og privatskoleforskriften § 13-4, kartleggingsprøver etter opplæringsforskriften § 19-6 og privatskoleforskriften § 13-5, og enkelte opplysninger om elever på 10. trinn etter opplæringsforskriften § 19-2 andre og tredje ledd.

Kapittel 19 i opplæringsforskriften gjelder også for statlige skoler og private skoler som er godkjent etter opplæringsloven, med mindre noe annet er fastsatt i godkjenningsvedtaket.

2.3.5.3 Videregående opplæring

Fylkeskommunene har etter opplæringsloven § 25-1 samme adgang som kommunene til å behandle personopplysninger.

Opplæringsloven § 25-2 gir hjemmel for den nasjonale databasen for vitnemål og dokumentasjon av kompetanse (NVB). Etter bestemmelsen har alle som tilbyr videregående opplæring plikt til å levere vitnemål og kompetansebevis til databasen. I § 25-2 femte ledd har departementet hjemmel for å gi forskrift om behandling av personopplysninger i databasen, herunder å regulere formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke opplysninger som kan behandles og tilgang til, viderebehandling og utlevering av personopplysninger.

Opplæringsforskriften § 19-2 første ledd pålegger fylkeskommunen å gi Utdanningsdirektoratet

tilgang til følgende opplysninger om søkere, elever, privatister, praksiskandidater, personer som har læretid i bedrift og deltakere i den videregående opplæringen:

- bakgrunnsopplysninger, blant annet hjemfylke, fødselsnummer og kjønn
- opplysninger om deltakelse i videregående opplæring
- opplysninger om læringsresultater og gjennomføring

Tilsvarende rapporteringsplikt gjelder for private videregående skoler etter privatskoleforskriften § 13-2 første ledd.

Utdanningsdirektoratet er i opplæringsforskriften § 19-2 tredje ledd gitt hjemmel til å behandle personopplysninger som nevnt i bestemmelsens første ledd. Behandlingen er ikke avgrenset til opplysninger som indirekte kan knyttes til enkeltpersoner. Det er ikke tilsvarende regulering for grunnskoleopplæringen.

2.3.5.4 Dagens innsamling av opplysninger

Utdanningsdirektoratet samler årlig inn data fra barnehagene gjennom innrapporteringssystemet Basil. Basil inneholder aggregerte data om antall barn i barnehage, minoritetsspråklige barn, barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, ansatte, kjennetegn ved barnehagen, regnskapsopplysninger for private barnehager og opplysninger fra kommunen. At dataene samles inn på et aggregert nivå innebærer at de ikke inneholder personnyttig informasjon.

Tilsvarende samler Utdanningsdirektoratet årlig inn data om grunnskoleopplæringen i innrapporteringssystemet GSI (grunnskolens informasjonssystem). GSI inneholder aggregerte data om elevtall, årstimer, ressurser, individuell tilrettelegging, språklige minoriteter, språkform, fremmedspråk, fysisk aktivitet, leksehjelp, SFO, valgfag og PP-tjenesten. GSI er en av kildene for den nasjonale grunnskolestatistikken. Utdanningsdirektoratet bruker GSI-data til å lage statistikk over elever og ressurser i grunnskoleopplæringen. At opplysningene samles inn på aggregert nivå, innebærer at det ikke inneholder individdata (data som entydig identifiserer enkeltelever ved fødselsnummer eller lignende). Dette betyr for eksempel at Utdanningsdirektoratet ikke har informasjon om hvilke elever som har fått vedtak om individuell tilrettelegging av opplæringen, bare om hvor mange.

Utdanningsdirektoratet lagrer i dag individdata på flere områder:

1. Nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk på 5., 8. og 9. trinn, jf. opplæringsforskriften § 19-5. Skolene og Utdanningsdirektoratet har tilgang til resultatene på elevnivå i ti måneder etter gjennomføringen. Deretter fjernes den direkte personidentifiserende opplysningen (fødselsnummeret) og erstattes med et løpenummer. Resultater på individnivå og koblingsnøkkelen oppbevares separat i direktoratet. Personopplysningene lagres i ti år. SSB innhenter disse opplysningene.
2. Kartleggingsprøver i lesing og regning på 1. og 3. trinn, jf. opplæringsforskriften § 19-6. Tilgang og oppbevaring som for nasjonale prøver. SSB innhenter ikke disse opplysningene.
3. Individdata om alle elever og kandidater i videregående opplæring (søkere, elever, privatister, praksiskandidater, de med læretid, voksne deltakere i videregående opplæring og de som er i målgruppa for oppfølgingstjenesten) innhentes fra fylkeskommunene og private videregående skoler, jf. opplæringsforskriften § 19-2 og omtale i punkt 2.3.5.3. Personopplysningene som innhentes er blant annet karakterer, fravær for 10. trinn, fagvalg, søking og inntak. Etter innhenting fjernes den direkte personidentifiserende opplysningen (fødselsnummeret) og erstattes med et løpenummer. Koblingsnøkkelen lagres separat i direktoratet. Personopplysningene lagres i ti år etter avsluttet tredje år på videregående skole.

SSB innhenter med hjemmel i statistikkloven § 10, opplysninger fra Utdanningsdirektoratet, også individdata, og utarbeider statistikk. SSB kan etter statistikkloven § 12 benytte dataene «til utvikling, utarbeiding og formidling av offisiell statistikk og til statistiske resultater og analyser som byrået er pålagt å utarbeide etter annen lov». SSB samler utdanningsdata på individnivå i sin *nasjonale utdanningsdatabase* (NUDB). SSB kan blant annet koble utdanningsdata med data de har fra andre områder. SSB skal etter § 13 gi ut data til offentlige myndigheter når det er nødvendig for utarbeiding av offisiell statistikk. Etter § 14 kan SSB gi tilgang til opplysninger for utarbeiding av statistiske resultater og analyser, herunder forskning, når det ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser. Opplysningene skal da ikke inneholde identifikasjon i større grad enn det som er nødvendig for det aktuelle formålet, og som hovedregel ikke direkte personidentifiserende kjennetegn. Statistikkforskriften er fastsatt med hjemmel i § 14 sjette ledd. Forskriften gir nærmere regler om hvilke opplysninger det kan gis

tilgang til, hvem som kan gis tilgang og om adgangen til å ta betaling for tilgang.

Godkjente forskningsinstitusjoner kan søke om tilgang til forskningsformål etter statistikkloven § 14. Bruk av slike data til administrative, rettslige og skattemessige formål eller til kontroll av statistiske enheter er ikke tillatt. SSB stiller til vanlig en rekke vilkår for slik utlevering, og har blant annet utarbeidet rutiner for hvordan kobling av data fra SSB og fra andre kilder gjøres uten at forskere får tilgang til direkte identifiserbare opplysninger. SSB kan ta betaling for kostnadene ved utlevering av opplysninger, jf. statistikkforskriften § 3.

2.4 Høringsforslaget

2.4.1 Innledning

Departementet sendte på høring forslag til ny bestemmelse i barnehageloven om adgang til å opprette et register over barn i barnehager, og forslag til endringer i opplæringsloven om et register over barn i grunnskoleopplæringen. Departementet sendte samtidig ut forslag til regulering av registrene i forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren og i forskrift til opplæringsloven. Det ble videre foreslått en mindre endring i privatskoleloven og privatskoleforskriften om innrapporteringsplikter.

Forslaget om å etablere individregistre var begrunnet med behovet for bedre kunnskap om barn og unges utvikling og om betydningen av tilbudet de får i barnehager og skoler. I høringsforslaget ble det lagt opp til at forskning basert på data fra registeret kan kobles til opplysninger fra andre offentlige registre, og slik kunne gi kunnskap om hva som kjennetegner barn som går i barnehage, sammenlignet med barn som ikke går i barnehage, eller kjennetegn ved de som begynner tidlig, sammenlignet med de som begynner sent i barnehage.

Departementet la til grunn at de foreslåtte registrene vil gi en nasjonal og overordnet oversikt over hvorvidt, i hvilket omfang og til dels hvordan retten til opplæring overholdes i Norge. Forslagene innebar en mulighet for å koble elever til skoler og slik gjøre det mulig å studere sammenhenger mellom egenskaper ved skoler og tiltak som innføres på skolenivå på den ene siden – og elevenes utfall på den andre siden. Departementet viste også til at de foreslått registrene vil gjøre det mulig å lage mer pålitelig statistikk. Høringsforslaget viste videre til at et individregister over barn i grunnskoleopplæring kan gjøre det

mulig å forske på hvordan sammensetningen av elevmassen gir ulike betingelser for opplæring og oppfyllelse av skolens øvrige formål.

Departementet foreslo en lovregulering av registrene og av behandlingen av personopplysninger i disse. Samtykke var ikke et aktuelt behandlingsgrunnlag. Etter departementets forslag var behandlingsgrunnlaget for individregistre for barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring, personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e om behandling som er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse», med supplerende rettsgrunnlag i ny regulering i barnehageloven og i opplæringsloven.

Departementet foreslo at det blir regulert i forskrift at registeret over barn i barnehage og registeret over barn i grunnskoleopplæring skulle inneholde basisopplysninger om fødselsnummer, hvilken barnehage og skole barnet er registrert i eventuelt om barnet får grunnskoleopplæring i hjemmet, elevens trinn og klasse, informasjon om skolefravær og deltagelse i SFO. Videre foreslo departementet at registeret også skulle inneholde personopplysninger om barn som indirekte kan tolkes som å gi opplysninger om helse, i form av opplysninger om vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller individuell tilrettelegging av opplæringen. Departementet la til grunn at disse opplysningene vil være opplysninger av særlig kategori etter personvernforordningen artikkel 9.

Departementet foreslo også at registrene skulle inneholde opplysninger som kan oppfattes som sensitive selv om de ikke er opplysninger av særlig kategori etter artikkel 9. Dette var opplysninger om bruk av moderasjonsordninger i barnehage og SFO og om minoritetsspråklighet, morsmålsundervisning og tospråklig opplæring i fag.

Høringsnotatet drøftet forholdet mellom individregistrene og arbeidet med nytt system for kvalitetsutvikling, som ble varslet i Meld. St. 34 (2023–2024). Departementet foreslo at resultatene fra nasjonale prøver skal være en del av individregisteret over barn i grunnskoleopplæring, slik at opplysningene kunne kobles. Samtidig ble det vist til at det ikke er avklart nøyaktig hvordan kvalitetsutviklingssystemet vil se ut i framtiden, men at det er de individdataene om skoleresultater som Utdanningsdirektoratet mottar, som direktoratet etter forslaget vil kunne kobles med data fra de nye registrene.

Høringsnotatet drøftet også forholdet mellom vern av personopplysninger, utformingen av registrene og regulering av avbøtende tiltak. Departementet vurderte ulike former for vern av personopplysningene i registrene. Fordi en reservasjons-

rett kan føre til at registerdataene ikke blir komplette og gi skjevheter i datamaterialet, ble det ikke foreslått et krav om samtykke eller rett til å reservere seg mot registrering i registrene.

Departementet foreslo heller ikke å regulere noen unntak fra de registrertes rettigheter etter personvernforordningen for de to registrene. Departementet påpekte at personopplysningsloven § 17 regulerer unntak fra retten til innsyn, retting, sletting og begrensning av behandling ved behandling av personopplysninger for blant annet statistiske formål. Under henvisning til personopplysningsloven § 17 la departementet til grunn at retten til informasjon, innsyn og retting ikke gjelder for behandling for formål som omfattes av unntakene i personopplysningslovens § 17, herunder for opplysninger registrert for statistiske formål. Departementet la til grunn at heller ikke retten til å protestere mot behandling av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 21 gjelder fordi opplysningene skal behandles for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål i henhold til artikkel 89 nr. 1 og behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e.

Etter en samlet vurdering konkluderte departementet med at etableringen av registrene i det omfanget som ble foreslått, er nødvendig og forholdsmessig. Departementet foreslo å legge ansvaret for registrene til Utdanningsdirektoratet, som er fagorgan og har ansvar for å lede og drive fram arbeidet med kunnskapsgrunnlaget om og for barnehagesektoren og skolesektoren.

I høringsnotatet skrev departementet at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget vil være minimale på lang sikt, men at innføringsfasen kan innebære økte kostnader. Dette skyldes kostnader til tekniske tilpasninger og administrativ oppfølging lokalt. Departementet la til grunn at forslaget over tid likevel er tenkt å lette rapporteringsbyrden, og dermed de administrative ressursene som brukes i rapporteringsprosessen. Videre la departementet til grunn at det på sikt vil bli enklere å tilrettelegge for automatisk overføring fra de administrative systemene fordi de er bygd opp av personopplysninger og ikke aggregert informasjon.

Vurderingene departementet gjorde i høringsnotatet var blant annet basert på at de fleste kommuner, barnehager og offentlige skoler har oppvekstadministrative systemer, der opplysninger om barn og unge registreres. I tillegg hadde Utdanningsdirektoratet en dialog med leverandører av flere oppvekstadministrative systemer, som

anslo begrensede kostnader ved å implementere eventuelle tekniske endringer. Samlet sett la departementet til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for de berørte aktørene.

2.4.2 Barnehageloven

2.4.2.1 *Hjemmel til å opprette et register over barn i barnehager*

Departementet foreslo en ny bestemmelse i barnehageloven § 48 a som gav hjemmel til å etablere et register med personopplysninger om barn i barnehager, med formål å legge til rette for evaluering, utvikling og forbedring av barnehagesektoren. Videre foreslo departementet å lovfeste at registeret bare skal brukes til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglene i personvernforordningen artikkel 89.

2.4.2.2 *Plikt til å rapportere personopplysninger til registeret over barn i barnehager*

Departementet foreslo å lovfeste i § 48 a andre ledd at kommunene har plikt til å rapportere personopplysninger til registeret, uten hinder av taushetsplikt. Forslaget innebærer at det bare er kommunen som skal rapportere til registeret. Private barnehager har plikt til å rapportere nødvendig informasjon til kommunen etter dagens § 48 og gjeldende regulering i forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren.

2.4.2.3 *Plikt til å rapportere tjenestedata*

Departementet foreslo å videreføre kommunen og private barnehagers plikt til å rapportere tjenestedata og regnskapsdata. Departementet foreslo å ta bort reguleringen av private barnehagers plikt til å rapportere regnskapsdata fra barnehageloven § 48, siden barnehageloven § 23 også gir hjemmel til å fastsette regler om regnskap og rapportering fra private barnehager, og dette er gjort i forskrift om regnskapsplikt mv. for private barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven). Samtidig foreslo departementet å regulere både kommunale og private barnehagers plikt til å rapportere tjenestedata til Utdanningsdirektoratet i § 48 første setning.

Departementet foreslo videre å endre beskrivelsen av formålet med rapportering av tjenestedata, slik at rapporteringsplikten gjelder tjenestedata som er nødvendige for å evaluere, utvikle og forbedre barnehagesektoren. Dette var begrun-

net både i at departementet mener dette er en mer presis beskrivelse av formålet med innrapporteringen av data, og av hensyn til å harmonisere ordlyden i barnehageloven § 48 med bestemmelsen i opplæringsloven § 25-4 om rapporteringsplikt. Forslagene innebar ingen endringer i omfanget av rapporteringsplikten for tjenestedata og regnskapsdata fra kommunale og private barnehager.

2.4.2.4 *Forskriftshjemmel*

Departementet foreslo å lovfeste en hjemmel til å gi forskrift om registeret, om rapporteringsplikten og om behandlingen av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke opplysninger som kan behandles, og om hvem, og om viderebehandling, utlevering og tilgang til personopplysninger. Samtidig foreslo departementet å lovfeste at behandlingen av opplysninger også kan omfatte personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Forskriftsreguleringen vil tydeliggjøre det rettslige grunnlaget og vilkårene for behandlingen av personopplysninger i registeret over barn i barnehager.

2.4.2.5 *Om reguleringer i forskrift til barnehageloven*

I høringen foreslo departementet at registeret skal inneholde følgende opplysninger om barn i barnehager:

- fødselsnummer eller D-nummer
- barnehagens adresse, organisasjonsnummer og foretaksnummer
- startdato og sluttdato
- oppholdstid
- vedtak om spesialpedagogisk hjelp jf. barnehageloven § 35, antall tildelte timer med pedagog og antall tildelte timer med assistent
- redusert foreldrebetaling grunnet familiens inntekt, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 3b
- gratis kjernetid grunnet familiens inntekt, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 3c
- minoritetsspråkligheit

I høringen foreslo departementet også å regulere i forskriften

- at Utdanningsdirektoratet skal ha ansvar for registeret over barn i barnehager
- at personopplysninger kan lagres i registeret i opptil ti år etter at personen avsluttet grunnskoleopplæringen

Endringer i opplæringslova, privatskolelova og barnehageloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, overtredelsesgebyr m.m.)

- at personopplysninger skal pseudonymiseres snarest mulig etter at de er mottatt i registeret ved at fødselsnummer skilles fra de øvrige registrerte opplysningene
- at Utdanningsdirektoratet kan koble fødselsnummer til øvrige personopplysninger der dette gjøres for å koble opplysningene mot andre opplysninger direktoratet har innhentet etter forskriften, med opplysninger i registeret over barn i grunnskoleopplæring og med Folkeregisteret, og ved utlevering av opplysningene til forskning
- når Utdanningsdirektoratet kan sammenstille opplysninger fra det foreslåtte registeret med andre opplysninger
- at Utdanningsdirektoratet kan utlevere opplysninger til SSB i medhold av statistikklova § 10, og til forskning uten hinder av taushetsplikt
- at Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen og for å sikre og dokumentere at behandlingen utføres i samsvar med personvernforordningen, personopplysningsloven og opplæringsloven

2.4.3 Opplæringsloven

2.4.3.1 *Hjemmel til å opprette et register over barn i grunnskoleopplæring*

Departementet foreslo et nytt andre ledd i opplæringsloven § 25-4 som gir hjemmel til å etablere et register over barn i grunnskoleopplæring. «Barn i grunnskoleopplæring» omfatter etter forslaget barn som har rett og plikt til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven §§ 2-1 og 2-2 første ledd. Dette innebærer at registeret skal inneholde informasjon om barn som får grunnskoleopplæring i offentlig skole, privat grunnskole godkjent etter opplæringsloven § 22-1 eller etter privatskoleloven, eller gjennom privat grunnskoleopplæring i hjemmet, jf. opplæringsloven § 22-5.

Departementet foreslo at formålet med registeret skal være å legge til rette for evaluering, utvikling og forbedring av virksomheten etter opplæringsloven. Videre foreslo departementet å lovfeste at registeret bare skal brukes til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglene i personvernforordningen artikkel 89.

2.4.3.2 *Plikt til å rapportere opplysninger*

Departementet foreslo å videreføre dagens regel i § 25-4 første ledd som gir hjemmel til å fastsette

forskriftsregler om plikt til å rapportere opplysninger. For øvrig foreslo departementet å presisere formålet med rapporteringen av opplysninger, slik at det er opplysninger som er nødvendige for å evaluere, utvikle og forbedre virksomheten etter opplæringsloven som skal kunne kreves. Forslaget innebar ingen endringer i omfanget av rapporteringsplikten.

2.4.3.3 *Forskriftshjemmel*

Departementet foreslo å lovfeste i § 25-4 andre ledd at departementet kan gi forskrift om rapporteringsplikten og behandlingen av personopplysninger. Departementet foreslo å lovfeste en hjemmel til å gi forskrift om registeret, om rapporteringsplikten og om behandlingen av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke opplysninger som kan behandles, og om hvem, og om viderebehandling, utlevering og tilgang til personopplysninger. Samtidig foreslo departementet å lovfeste at behandlingen av opplysninger også kan omfatte personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

2.4.3.4 *Om reguleringer i forskrift til opplæringsloven*

I høringen foreslo departementet å regulere i forskrift til opplæringsloven at registeret skal inneholde følgende opplysninger om barn i grunnskoleopplæring:

- fødselsnummer eller D-nummer
- skoletilhørighet/organisasjonsnummer eller privat grunnskoleopplæring i hjemmet, jf. opplæringsloven § 22-5
- startdato og sluttdato
- trinn og klasse
- fravær
- vedtak om personlig assistanse og antall tildelte timer, jf. opplæringsloven § 11-4
- vedtak om fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler, jf. opplæringsloven § 11-5
- vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, organiseringen av denne opplæringen og antall tildelte timer, jf. opplæringsloven § 11-6
- vedtak om særskilt språkopplæring, organisering av denne opplæringen, om eleven følger læreplan i grunnleggende norsk, får morsmålsopplæring eller tospråklig opplæring i fag, jf. opplæringsloven § 3-6
- vedtak om innføringsopplæring, jf. opplæringsloven § 3-7

- plass i SFO-tilbud, avtalt oppholdstid og redusert foreldrebetaling etter forskrift til opplæringsloven § 2-4

I høringen foreslo departementet også å regulere i forskriften

- at Utdanningsdirektoratet skal ha ansvar for registeret over barn i grunnskoleopplæring
- at opplysninger kan lagres i registeret i opptil ti år etter at personen avsluttet grunnskoleopplæringen
- at personopplysninger skal pseudonymiseres snarest mulig etter at de er mottatt i registeret ved at fødselsnummer skilles fra de øvrige registrerte opplysningene
- at Utdanningsdirektoratet kan koble fødselsnummer til øvrige personopplysninger der dette gjøres for å koble opplysningene mot andre opplysninger direktoratet har innhentet etter forskriften, med opplysninger i registeret over barn i grunnskoleopplæring og med Folkeregisteret, og ved utlevering av opplysningene til forskning
- når Utdanningsdirektoratet kan sammenstille opplysninger fra det foreslåtte registeret med andre opplysninger innhentet med hjemmel i opplæringsloven, barnehageregisteret og Folkeregisteret
- at Utdanningsdirektoratet kan utlevere opplysninger til SSB i medhold av statistikklova § 10, og til forskning uten hinder av taushetsplikt
- at Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen og for å sikre og dokumentere at behandlingen utføres i samsvar med personvernforordningen, personopplysningsloven og opplæringsloven

at bedre forskning og statistikk vil styrke kunnskapsgrunnlaget for forvaltning og politikk både i barnehage- og skolesektoren og helsesektoren. *Barneombudet* peker på at det er sammenheng mellom svakt datagrunnlag og manglende oppfyl-ling av barns rettigheter. Samtidig understreker ombudet at forslaget innebærer et betraktelig inn-grep i barns rett til privatliv, og peker på at kunns-kap i seg selv ikke skaper endring. Ombudet mener derfor det er avgjørende at departementet sørger for strukturer som sikrer at kunnskapen fra disse dataene faktisk fører til et bedre barne-hage- og skoletilbud.

Enkelte høringsinstanser støtter forslaget del-vis eller med forbehold. *Statped* og *Statsforvalte-ren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus* støtter forslaget med forbeholdet om at det blir gjort bedre vurderinger av barnets beste og av stren-gere tiltak for å avbøte personverninngrepet regis-trene innebærer. *Foreldreutvalget for barnehager (FUB)* og *Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)* uttaler at de støtter intensjonen og formå-let med registrene, men er usikre på om nytten overstiger ulempene. Både *FUB* og *FUG* mener det istedenfor bør vurderes en trinnvis innføring av registre med evaluering før man eventuelt utvi-der registrene.

Det er 28 høringsinstanser som ikke støtter forslaget om å opprette individregistre, blant annet *Datatilsynet, Asker kommune, Bergen kommune, kommunene i Kongsbergregionen, Hallingdalkommunene, KS, Utdanningsforbundet, Kristine Friskolers Forbund og Redd Barna*. Disse høringsinstansene mener at nytten av registrene framstår å være mindre enn personvernkonse-kvensene, med andre ord mener de at registrene ikke er et forholdsmessig tiltak. *KS* uttaler blant annet:

2.5 Høringsinstansenes syn

2.5.1 Om forslaget

Høringsinstansene er delte i synet på forslage-neom individregistre. Av totalt 73 høringsinstan-ser som har uttalt seg om forslaget, er det 29 høringsinstanser som støtter forslaget om å opp-rette individregistre for barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæringen. Blant disse er *Barneombudet, Statistisk sentralbyrå, Sikt – kunnskapssektorens tjenesteleverandør, Utdannings-direktoratet, Sametinget, Oslo kommune, Private Barnehagers Landsforbund, Skolelederforbundet, Norsk Lektorlag* og 13 forskningsmiljøer. De fleste av disse mener at kunnskapsgevinsten er stor og

Individregisteret har klare personvernulemper for barn og unge, og vil innebære betydelig økt rapporteringsbyrde med store kostnader og administrativt arbeid for skoler, barnehager og kommuner. Dette stiller særlig krav til nytte-verdien av registeret. *KS* støtter ikke den for-holdsmessighetsvurderingen som departe-mentet har gjort, av forholdet mellom registe-rets nytte og kostnader for barn, skoler, barnehager og kommuner.

Noen av høringsinstansene, herunder *Utdan-ningsforbundet, Lærerprofesjonens etiske råd og pedagogikkseksjonen ved Institutt for barnehage-lærerutdanning ved Oslo Met*, mener dessuten at det ligger et instrumentelt syn på barnehagens og

skolens formål til grunn for forslaget, og at denne typen kunnskap ikke trengs for å utvikle en god barnehage og skole.

Det er også flere som har innvendinger til det konkrete forslaget til regulering, herunder adgangen til å utlevere opplysninger til andre offentlige myndigheter og unntak fra registrertes rettigheter. Blant disse er *Datatilsynet*, som uttaler:

«[D]et er misvisende at høringsnotatet flere steder skriver at «det ikke vil være lovlig å bruke opplysningene i registeret til andre formål, og at personopplysningene blant annet ikke kan benyttes som grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle beslutninger eller tiltak rettet mot de registrerte» jf. blant annet i punkt 8.3.2. Samtidig vises det i notatet til utleveringsplikter til andre offentlige myndigheter.»

Noen av høringsinstansene har kommentarer og innvendinger til forslaget om at Utdanningsdirektoratet skal være eier av registrene. *Bergen kommune* understreker viktigheten av at datasikkerheten blir ivaretatt på en god måte, og mener det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig å styrke infrastrukturen hos Utdanningsdirektoratet. Også *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* (FFO) stiller spørsmål ved kontrollmekanismene for direktoratets behandling av individdata, og foreslår at det blir vurdert om en ekstern instans bør ha tilsynsansvar. *NIFU* og *NTNU Samfunnsforskning* tar til orde for at det istedenfor er SSB som skal stå for innsamling, behandling og utlevering av data til forskere. *Abelia* viser i sin høringsuttalelse til at SSB er nøytrale og har etablerte rutiner for dataforvaltning, og mener at SSB bør være registreier.

Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for å inkludere flere opplysninger i registrene enn det som ble foreslått i høringen. Blant annet har *Sametinget* og *Norges institusjon for menneskerettigheter* (NIM) uttalt at informasjon om samisk språk bør inkluderes. *Språkrådet* har foreslått at registeret skal omfatte informasjon om elevens hovedmål og valgte skriftspråk i læremidler. *PBL* (*Private Barnehagers Landsforbund*), *Bergen kommune* og *Lillestrøm kommune* foreslår å legge til informasjon om vedtak om individuell tilrettelegging ved nedsatt funksjonsevne (barnehageloven § 37) hvis det blir opprettet et barnehageregister, og *Kulturskolerådet* ber om at informasjon om elever i kulturskolen tas med i forslaget.

Sikt – kunnskapssektorens tjenesteleverandør foreslår at registrene inneholder flere opplysning

ger om plikter og rettigheter etter sektorlovene som hvorvidt eleven har vedtak om utsatt eller tidlig skolestart, målform, tilbud på nærscole og fjernundervisning. Det er også flere forskningsmiljøer som peker på et ønske om en ytterligere utvidelser av registrenes innhold, som for eksempel registrering av gjennomførte timer med individuelt tilrettelagt opplæring, informasjon om intensiv opplæring, fritak for fag eller deler av fag, resultater fra kartleggingsprøver og trivselsundersøkelser og informasjon om lærere. Blant disse er *Folkehelseinstituttet* (FHI), *Senter for forskning på spesialpedagogikk og inkludering* (spedaids), *NTNU Samfunnsforskning*, *forskningsgruppen Velferd, arbeid, helse ved Universitetet i Bergen* og *NORCE*.

2.5.2 Personvernkonsekvenser og samfunnsnytte

Flere av de sentrale aktørene som er negative til forslaget, begrunner det med at et register vil være et stort inngrep i personvernet, både til det enkelte barn og elev og på samfunnsnivå. De fleste høringsinstansene som mener personverninngrepet er for stort, peker på at vurderingen av forholdsmessigheten i høringsnotatet er mangelfull, og/eller at samfunnsnyttan av kunnskapen fra individregistrene er liten eller negativ og at personverninngrepet derfor ikke lar seg forsvare.

Datatilsynet er blant høringsinstansene som mener det er mangler ved forholdsmessighetsvurderingen i høringsnotatet. Etter *Datatilsynets* vurdering innebærer departementets forslag til regulering av individregistre et uforholdsmessig inngrep i personvernet, og tilsynet savner en reell vurdering av personverninngrepet til det enkelte barn sett opp mot samfunnsgevinsten registrene vil innebære. Flere av høringsinstansene, både de som støtter og de som går imot forslaget, mener at det bør gjøres mer grundige konsekvensvurderinger og forholdsmessighetsvurderinger. Blant disse er *Statped*, *Mental Helse Ungdom*, *Antirasistisk senter*, *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon* (FFO). *Bergen kommune* stiller spørsmål ved om det prinsipielt er riktig at det å gjøre bruk av sin rett til utdanning, skal innebære at man automatisk også skal inngå i et register for forskning og statistikk som foreslått.

Utdanningsforbundet mener høringsnotatet mangler en reell drøfting av konsekvensene forslaget får for personvernet til barn og unge og andre potensielle negative virkninger for barnehage- og skolesektoren. *Utdanningsforbundet* mener dessuten at kunnskapen registrene vil

kunne frambringe er av liten nytte for praksis i barnehager og skoler, og at det ligger et instrumentelt syn på barnehager og skolars formål bak forslaget. *Utdanningsforbundet* mener opprettelsen av individregistrene vil føre til økt styring og kontroll i barnehage- og skolesektoren, og at det er fare for at forslaget derfor vil påvirke barn og unges læring og utvikling på en negativ måte.

Lærerprofesjonens etiske råd mener at forslaget presenterer en overdreven tro på at økt datainnsamling vil løse flere av problemene i barnehage og skole, og at forslaget ikke vil gi kunnskap barnehagen og skolen trenger. *Lærerprofesjonens etiske råd* mener dessuten at opprettelsen av individregistrene vil gå på bekostning av barns integritet, og understreker at kunnskapsbehov ikke legitimerer brudd på fundamentale menneskerettigheter.

Det er flere høringsinstanser som har kommentarer til forslaget om hvilke opplysninger registrene skal inneholde om hvert enkelt barn, som regel med henvisning til at personverninngrepet avhenger av hvor mange og hvilke opplysninger man samler inn. Noen av høringsinstansene har stilt spørsmål ved forslaget om å inkludere opplysninger om personlig assistanse, individuell tilrettelegging og vedtak om spesialpedagogisk hjelp. *Datatilsynet* peker på at informasjon om redusert foreldrebetaling og fravær kan oppfattes som sensitive opplysninger selv om de ikke vil regnes som særlig kategori etter personvernforordningen. Hovedargumentet mot å inkludere opplysningene i registeret er at det ikke er allmenne hensyn som tilsier at dette er nødvendig på en måte som kan forsvare et stort inngrep i personvernet til den enkelte. *Stavanger kommune* er kritiske til at det skal samles inn data om timeantall tilknyttet tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp, da dette vil røpe sensitiv informasjon om barnets totale utfordringsbilde. *Lærerprofesjonens etiske råd* mener inngrepet i personvernet særlig vil ramme utsatte barn fordi forslaget innebærer å registrere hvorvidt barn mottar spesialpedagogisk hjelp eller har foreldre som har fått innvilget redusert foreldrebetaling.

Samtidig er det flere høringsinstanser som uttaler at de mener registrene vil bidra vesentlig til forskningsbasert kunnskap som kan styrke kunnskapsgrunnlaget på viktige områder. Blant disse er *Barneombudet*, *Sikt – kunnskapssektorens tjenesteorgan*, *Statistisk Sentralbyrå*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Statped*, *Norges forskningsråd*, *Folkehelseinstituttet (FHI)*, *Sametinget*, *Lektorlaget*, *Skolelederforbundet* og en rekke forskningsmiljøer. *Barneombudet* mener at indi-

vidregistre vil bidra til data på individnivå om situasjonen til barn i barnehager og skoler, som kan danne et bedre grunnlag for forskning, statistikk, forvaltning og politikkutvikling. Ombudet er bekymret for at mangelen på gode data er mest påfallende hos utsatte grupper, og peker på at det er sammenheng mellom svakt datagrunnlag og manglende oppfylling av barns rettigheter. *Sametinget* viser til at statistiske data om urfolk er ansett som en viktig del av oppfyllelsen av staters menneskerettighetsforpliktelser, og mener det er et generelt behov for mer og bedre statistikk om samiske barn i barnehage og grunnskole. *Skolelederforbundet* mener individregistrene utgjør et viktig grunnlag for å kunne iverksette målrettede og effektive tiltak for å fremme elevenes læring og trivsel, og peker særskilt på et avgjørende behov for fraværdata.

Norges forskningsråd peker på at nasjonale registre gir mulighet til effektiv bruk av sekundærdata, som gir bedre forutsetninger for høy kvalitet i forskningen. *Frischsenteret* skriver at de foreslåtte individregistrene vil gi høy samfunnsnytte, fordi de vil gi et vesentlig bedre grunnlag for utvikling av kunnskap om det norske utdanningssystemet. *IMDi* viser til at registrene vil kunne gi *IMDi* verdifulle analyser og innsikt i integreringsmålinger over tid. De peker også på at personer i deres målgruppe sjeldnere deltar i utvalgsundersøkelser enn andre, og har en tendens til å falle fra i oppfølgingsundersøkelser, og at utvalgsundersøkelser derfor vil gi mindre kunnskap. *Sikt* peker på at det er svært viktig å legge godt til rette for kunnskapsutvikling om barnehage- og grunnskoletilbudet i Norge, og at registrene vil gi nye og gode muligheter for å dekke kunnskapsbehovene om hvordan utdanningssektoren ivaretar barns rett til utdanning. *Sikt* vurderer at «departementet i all hovedsak har gitt gode begrunnelser for opplysningene som er foreslått, og innfører gode personverntiltak for registrene». *Statistisk sentralbyrå* fastslår at registrene vil gi betydelige muligheter for bedre offisiell statistikk og forskning, og mener forslaget «innebærer en god avveining mellom informasjonsbehov, samfunnsnytte, hensyn til personvern og informasjonssikkerhet». *FHI* skriver at registrene i vesentlig grad vil understøtte *FHI*s samfunnsoppdrag om godt folkehelsearbeid, gode helse tjenester og beredskap for å beskytte liv og helse, og konkluderer slik om forholdsmessigheten ved forslaget om å opprette registrene:

Myndighetene, utdanningssystemet og helse-systemet står overfor store utfordringer knyt-

tet til barns helse, utvikling og læringsutbytte. Mange av disse utfordringene kan håndteres mer effektivt ved hjelp av de nye registrene. Ved å legge til rette for forskning som direkte adresserer disse problemstillingene, kan det oppnås betydelige fordeler både for samfunnet som helhet og for enkeltindivider, særlig barn som er vanskeligstilte av ulike årsaker. Disse fordelene oppveier etter vårt syn ulemper knyttet til personvern, spesielt med tiltakene for datasikkerhet som foreslås.

Flere høringsinstanser påpeker at kvalitetsutviklingen av barnehager og skoler innebærer et behov for flere forskjellige typer kunnskap. KS anerkjenner behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag for kvalitetsutvikling i barnehage og skolesektoren, og vurderer at flere av opplysningene som foreslås samlet inn i registrene kan gi kommunene bedre muligheter til å følge utviklingen i egen kommune, særlig med sammenligning mot andre kommuner og den nasjonale utviklingen. KS mener samtidig at det bør legges mer vekt på studier som kombinerer kvalitative og kvantitative data, og foreslår at en bedre sammenstilling, bruk og utvikling av eksisterende kunnskapskilder på tvers av sektorer kan bidra til bedre forståelse for effekten av ulike forhold og tiltak rettet mot barn og unges læring og utvikling. På samme måte anser *Fredrikstad kommune* at det er behov for kunnskapen fra slike registre på flere nivåer, men understreker at slike data må ses i sammenheng med «mykere» data og lokal kunnskap fra barn, familier, ansatte og ledere. Flere forskningsmiljøer som støtter forslaget, understreker også at individregistre bør danne utgangspunkt for forskningsbaserte utvalgsundersøkelser for utfyllende innsikt i forhold som ikke egner seg som innhold i registre.

2.5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Flere av høringsinstansene er uenige i departementets vurdering av at forslaget samlet sett ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene. Et flertall av de 26 kommunene som har svart på høringen, støtter ikke forslaget. Blant disse er *Stavanger*, *Asker* og *Hallingdalskommunene*. I høringssvarene oppgis det at opplysningene ligger i ulike systemer, og at noen av opplysningene eksisterer i fritekst. Dette er, ifølge flere høringssvar, ofte tilfellet for informasjon om spesialpedagogisk hjelp, minoritetspråklig og individuell tilrettelegging. *Stavan-*

ger kommune stiller spørsmål ved hvordan opplysningene skal rapporteres på en presis måte. KS har også pekt på at enkelte av disse opplysningene vil være mer kostnadskrevende å inkludere, og at det kan bli komplisert å strukturere. Kommunene opplever at utfordringer tilknyttet dataformat er underkommunisert i høringsnotatet.

KS støtter behovet for mer kunnskap, men mener at personvernkonsekvenser, ressursbehov og administrativt merarbeid for kommunene innebærer at etablering av et individregister ikke er et hensiktsmessig tiltak for å oppnå formålet om bedre tjenester. KS etterlyser en vurdering av andre måter å framskaffe et godt kunnskapsgrunnlag på. Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser, viser KS til at systemene som kommunene bruker i dag ikke er tilrettelagt verken funksjonelt eller teknisk for uthenting av dataene som etterspørres. *Skolelederforbundet* støtter forslaget, men med forbehold om at systemet ikke fører til økt arbeidsbelastning for lærere og skoleledere. De trekker fram at skoleledere og lærere allerede har et stort ansvar, og at ytterligere rapporteringskrav vil gå utover det som er forsvarlig.

Også uttalelsene fra kommunene, blant annet *Asker kommune*, *Lillestrøm kommune*, *Skien kommune* og *Tromsø kommune*, tilsier at det vil være administrativt krevende å tilrettelegge for overlevering av data som foreslått, spesielt i oppstartsfasen. *Kongsbergregionen*, som dekker ni kommuner, støtter ikke forslaget og uttaler at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget er betydelig mer omfattende enn departementet har lagt til grunn i høringen, og at det vil kreve store økonomiske og personellmessige ressurser i en tid med betydelig press på kommunale tjenester også i skole og barnehage.

Bergen kommune, som er positiv, og *Oslo kommune*, som støtter forslaget, forutsetter at kommunene blir kompensert og at kommunene får nyttiggjøre seg av egne data. *Oslo kommune* framhever at de som skoleeier ønsker å hente ut egne data fra registeret til analyseformål, og til effektivisering og kvalitetssikring. *Bergen kommune* skriver at det er viktig at systemene innrettes på en måte som gjør at kommunene kan bruke opplysningene til å gi målrettede tjenester til innbyggerne sine.

Privatskoleorganisasjonene *Abelia*, *Kristne Friskolers Forbund*, *Montessori Norge* og *Steiner-skoleforbundet* trekker fram at forslaget vil være ressurs- og kostnadskrevende for de private skolene. *Montessori Norge* uttaler at det er sannsynlig at forslaget vil pålegge privatskolene merarbeid,

og peker på at det mangler utredning av dette. *Abelia* påpeker at dagens tilskuddsmodell ikke sikrer at privatskolene blir kompensert for den administrative byrden innføringen av registrene vil medføre.

2.6 Departementets vurdering

2.6.1 Forslag om hjemler for å etablere individregistre for barnehage og skole

Å sørge for høy kvalitet i barnehetilbudet og i grunnskoleopplæringen er en viktig oppgave, og ansvaret for denne oppgaven deles mellom lærere og ledere i barnehager og skoler, og lokale og nasjonale myndigheter. Det er enighet om at denne oppgaven krever et godt kunnskapsgrunnlag, men ikke like stor enighet om hva kunnskapsgrunnlaget bør bestå av. Høringen bekrefter at aktører på ulike nivåer i barnehage- og skolesektoren vektlegger forskjellige typer kunnskap. Departementet anser at det er behov for et bedre datagrunnlag til forskning og statistikk, som vil gi bedre oversikt for myndighetene og mer pålitelig kunnskap om hvorvidt politiske tiltak har tilsiktet effekt og hvorvidt nasjonale mål blir nådd. I tillegg til egne behov for oversikt og pålitelig forskning har nasjonale myndigheter ansvar for å sørge for kunnskapsutvikling som er relevant for lokale myndigheter og for arbeidet i barnehagene og skolene, og å formidle denne kunnskapen. Departementet vurderer at arbeidet med å utvikle kvaliteten i barnehager og skoler bør bygge på et bredt kildegrunnlag, inkludert informasjon og perspektiver fra barn og unge, lærere og ledere, kontekstuell og lokal kunnskap, samt kvalitative og kvantitative data. Det er dessuten sentralt for arbeidet at myndighetene legger til rette for gode strukturer for bedre bruk av eksisterende kunnskap og forskning, også på tvers av sektorene for barn og unge. Informasjonen fra nasjonale registerdata vil være til hjelp, men departementet ser på bakgrunn av enkelte høringssvar grunn til å understreke at slike data ikke vil være tilstrekkelig som grunnlag alene for å innfri kunnskapsbehovene.

Det er også statens oppgave å sikre et vern om den personlige integritet. Opprettelsen av nasjonale individregistre innebærer et personverninngrep. Som del av ivaretagelsen av personvernet ligger det på nasjonale myndigheter å avveie samfunnsnyttien ved behandling av personopplysninger mot inngrepet mot borgerne denne behandlingen innebærer, en forholdsmessighetsvurdering.

Som del av statens rolle i å fastsette rammer og mål for barnehage- og skolesektorens oppgaver ligger det også et ansvar for å unngå unødig byråkratisering og legge til rette for at ressursene både i kommunene og i barnehager og skoler blir brukt effektivt mot å nå sektorenes mål og til barns beste.

Etter departementets syn er det ikke i seg selv avgjørende at alle aktører og interessenter i sektorene verdsetter den typen kunnskap disse registrene vil gi. Det er imidlertid en svakhet at flere sentrale høringsinstanser ikke opplever at avveiningen mellom samfunnsnyttien og personverninngrepet var godt nok forklart i høringsnotatet. Det er dessuten viktig å unngå usikkerhet i sektorene om mulige økninger i byråkrati.

I punkt 2.6.3 og 2.6.4 beskriver departementet sine vurderinger av forslaget i lys av høringen, og foreslår et vesentlig mindre omfang på registrene som skal opprettes. Etter departementets syn følger denne nedjusteringen opp flere av de viktigste innvendingene mot forslaget som har vært på høring. Samtidig vil departementet følge opp anbefalingene fra flere offentlige utvalg og ekspertutvalg om å tilrettelegge for økt kunnskap om barnehage- og skolesektoren.

Departementet foreslår å lovfeste at departementet kan etablere individregistre for barn i barnehage og grunnskoleopplæring, og at departementet skal ha hjemmel til å fastsette nærmere regler om registrene i forskrift, se forslag til § 48 a i barnehageloven og § 25-5 i opplæringsloven. Disse lovbestemmelsene vil, sammen med forskriftene, utgjøre supplerende rettsgrunnlag til personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e.

Dagens § 25-4 gir etter ordlyd og forarbeider også hjemmel for innsamling av personopplysninger. Det gjøres i dag for personopplysninger for videregående opplæring og for elever på 10. trinn, se opplæringsforskriften § 19-2 og omtale i punkt 2.3.5.4. Adgangen til å etablere individregistre er imidlertid en så stor utvidelse at det etter departementets vurdering er behov for en egen hjemmel i opplæringsloven og i barnehageloven.

Registrene vil inneholde individdata, og disse er i all hovedsak direkte personidentifiserbare personopplysninger etter personvernforordningen. Den nærmere avveiningen av personvernkonsekvenser og samfunnsnytte, omtales i punkt 2.6.2. Forslag til den nærmere reguleringen av registrene, omtales i punkt 2.6.3. Hvilke personopplysninger som skal inngå i registrene, vil bli regulert i forskrift. Etter forslaget vil registeret omfatte såkalte *alminnelige personopplysninger*, og ikke personopplysninger som er omfattet av per-

sonvernforordningen artikkel 9 (såkalte *særlige kategorier av personopplysninger*). Departementet viser til omtale i punkt 2.6.4.

2.6.2 Personvernkonsekvenser og samfunnsnytte

2.6.2.1 Innledning

Samfunnsnyttien ved å opprette individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring vil være at dataene styrker grunnlaget for statistikk og forskning, som gir støtte til beslutninger og arbeid med kvaliteten på tilbudet. Individregistrene vil muliggjøre forskning på sammenhenger mellom kjennetegn ved barna, barnehager og skoler, mønstre og utvikling over tid, forskningsbaserte evalueringer av tiltak og politikk, og gi en bedre oversikt over sektorene gjennom bedre statistikk. Samfunnsnyttien av kunnskapen vil i første omgang komme ved at statlige og lokale myndigheter og profesjonene får et bedre grunnlag for å vurdere og videreutvikle sektorene. I tillegg vil kunnskapen bidra til en mer opplyst offentlighet og være av verdi for blant annet foreldre, yrkesgrupper og interesseorganisasjoner som samarbeider tett med barnehager og skoler. Høringsvarene viser at de fleste statlige og andre nasjonale offentlige instanser deler departementets oppfatning om at statistikken og forskningen som blir mulig ved etableringen av individregistre har stor samfunnsnytte. Som illustrert i svarene fra *Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)*, *Folkehelseinstituttet (FHI)*, *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*, *Barneombudet* og *Språkrådet*, vil denne nytten også gjelde andre sektorer og samfunnsområder, og disse tverrsektorielle gevinstene er del av samfunnsnyttien ved slike registre. Departementet vurderer at forslaget vil innfri statens behov for bedre oversikt over bruken av barnehage- og grunnskoletilbudet, sosiale og geografiske forskjeller og endringer over tid, evaluering av tiltak i barnehager og skoler, og hvordan bruk av barnehage- og skoletilbudet henger sammen med bruk av tjenester i andre sektorer og med andre utfall over livsløpet. Personopplysningene skal *kun* brukes til å generere data til statistisk behandling der direkte identifiserende kjennetegn er fjernet, og til å kvalitetssikre og koble disse dataene til andre registerdata.

Skolefravær er et egnet tema for å illustrere samfunnsnyttien og personvernkonsekvensene ved etableringen av individregistrene. En utfordring i arbeidet med å redusere fravær i skolen er at kunnskapsgrunnlaget er svært mangelfullt. Det

finnes i dag ingen nasjonale tall på elevfravær i det hele tatt på 1. til 9. trinn, og selv fraværstatistikken som benytter data fra vitnemål er mangelfull. Individdata om fravær er viktig for å få pålitelig statistikk om utviklingen i fravær, om de samme elevene har mye fravær over tid, mønstre i elevgrupper med mye og lite fravær, og sammenhengen mellom fravær og senere utdanning. Individdata om fravær vil også gjøre mulig bedre forskningsbasert kunnskap om elever som trenger ekstra oppfølging, betydningen av bakenforliggende forhold for omfanget av fravær og effekten av tiltak for å redusere fravær. Fravær fra opplæringen kan være et mål på elevers tilpasning, helse og trivsel. Av nettopp denne grunn er personopplysninger om det enkelte barns fravær også av sensitiv art, slik flere høringsinstanser påpeker. Hensikten med å innlemme fraværdata i individregisteret over barn i grunnskoleopplæring er altså å få bedre grunnlag for å hindre økt fravær, og å sikre et godt og trygt skolemiljø for eleven. Departementet merker seg at også høringsinstanser som er imot forslaget om å etablere hjemmel for individregistre, mener at vi trenger bedre statistikk og forskning om elevfraværet.

Individregistrene vil skape samfunnsnyttig kunnskap ved at utdanningsmyndighetene ved Utdanningsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå (SSB), og godkjente forskningsinstitusjoner behandler dataene. Dette innebærer tre typer databehandling, som alle bidrar til samfunnsnyttien på hver sin måte, men som også har personvernkonsekvenser hver for seg. For det første vil Utdanningsdirektoratet benytte dataene til å lage – og publisere – mer pålitelig statistikk om barnehage- og skolesektoren. Denne statistikken brukes av både direktoratet selv, av Kunnskapsdepartementet og av kommuner og ledere i barnehager og skoler for å vurdere tilstanden, utviklingen, aktuelle tiltak og politikktutvikling. For det andre vil dataene bli overført til SSB, slik at sistnevnte kan forbedre den offisielle statistikken på områdene, som i seg selv har samfunnsnytte ved at borgere og offentligheten får bedre kunnskap om sektorene. For det tredje vil SSB låne ut kopier av dataene til forskere, som på grunnlag av rammene i statistikkloven og etter en grundig godkjenningsprosess kan benytte versjoner av dataene der direkte identifiserende kjennetegn er fjernet til å utføre statistiske analyser som grunnlag for forskning. Enkelte høringsinstanser oppfordrer departementet til å avgrense formålet med bruken av dataene ved å angi hvilken forskning og statistikk som er tillatt. Departementet fastholder

at det verken er mulig eller hensiktsmessig å gi en uttømmende beskrivelse av problemstillinger som kan besvares ved hjelp av data fra individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, men erkjenner at det er nødvendig å gi eksempler for å kunne avveie ulempe mot nytte ved etableringen av registrene. Departementet drøfter i det følgende samfunnsnyttene og personvernkonsekvensene ved de tre nevnte bruksområdene.

2.6.2.2 *Nytte og personvernkonsekvenser ved at Utdanningsdirektoratet etablerer registrene og bruker dataene til å lage statistikk*

Etableringen av registrene vil etter forslaget skje ved at Utdanningsdirektoratet sammenstiller personopplysninger over alle barn i barnehager og grunnskoleopplæring, basert på innhenting fra fagsystemer i kommunene og hos privatskolene, se nærmere om dette i punkt 2.6.3.3.

Den første behandlingen av dataene som gir vesentlig samfunnsnytte foregår ved at Utdanningsdirektoratet selv produserer statistiske analyser og publiserer statistikk over sektorene. Denne statistikken er først og fremst til nytte for lokale og nasjonale myndigheter ved å gi bedre oversikt over sektorene og styrke kunnskapsgrunnlaget for forvaltning og politikk. Etableringen av registrene innebærer et inngrep i den enkeltes rett til privatliv, som er nedfelt i EMK artikkel 8 og i Grunnloven § 102. En nasjonal sammenstilling av opplysninger vil i seg selv innebære personvernkonsekvenser, blant annet fordi sammenstillingen vil føre til at personopplysninger blir mer tilgjengelig og at det blir mulig å koble flere opplysninger. Etablering av registrene innebærer også risiko for at personopplysninger kan komme på avveie. Både graden av personverninngrep og risikoen for at personopplysninger kan komme på avveie tilsier at behandlingen opplysningene må ha en stor samfunnsnytte.

Personvernkonsekvensene ved sammenstillingen av disse opplysningene på samfunnsnivå er forbundet med at statlige myndigheter vil kunne ha oversikt over hvilke barn som har vært tilknyttet hvilke barnehager og skoler i Norge på årlig basis, og hvilke barn i opplæringspliktig alder som får hjemmeundervisning. Denne oversikten gir makt til statlige myndigheter overfor både barn, barnehager og skoler, og kommuner. Hvis den tiltenkte bruken av disse opplysningene fra statlige myndigheters side er uklar, vil det kunne vekke bekymring for at enkeltpersoners privatliv står under press. Det kan oppstå frykt for at myn-

dighetene vil kunne bruke denne sammenstillingen av opplysninger til å kontrollere enkeltpersoner. For barn fra familier som ikke har lovlig opphold i Norge er det også en ulempe for deres privatliv at de statlige myndighetene i prinsippet kan identifisere dem. Dette forutsetter imidlertid at myndighetene bruker informasjonen til noe annet enn det forslaget gir lovlig grunnlag for. Selve opprettelsen av registrene vil også kunne ha som overordnet personvernkonsekvens at det kan bidra til at samfunnets personvernkultur blir negativt påvirket. Aksept for omfattende datainnsamling kan bidra til en kultur hvor personvern verdsettes mindre. Dette kan føre til en generell desensitivisering overfor personverninnngripende tiltak, både i offentlige og private sektorer. Det er imidlertid også mulig at det motsatte skjer, og at sammenstillingen av direkte identifiserbare personopplysninger til et sentralt datasett vekker oppmerksomheten om personvernspørsmål og aktualiserer spørsmål om hva som er konsekvensene av denne formen for datainnsamling.

Generelt øker innhenting av data fra kommunene til ett nasjonalt datasett risikoen for utilsiktet eksponering og lekkasje av data. For hvert enkeltindivid øker sjansen noe for at egne personopplysninger kommer på avveie, og ved selve overføringen gjelder dette også den direkte identifiserende opplysningen fødselsnummer. Ved datalekkasje, at opplysningene kommer på avveie, kan disse opplysningene misbrukes, for eksempel til identitetstyveri eller svindel. Forutsetningen er imidlertid at opplysningene som kommer på avveie kan kobles til annen informasjon om personene det gjelder, for eksempel navn, barnehagen eller skolens navn, og familiemedlemmers navn. Hvis en slik situasjon oppstår, vil det være mulig å benytte opplysningene til å utgi seg for å være fra barnehagen eller skolen for å be om sensitive opplysninger eller betaling.

Faren for misbruk av disse opplysningene om fødselsnummer og tilknytning til barnehage eller skole er satt på spissen for barn som bor på skjult adresse eller som tilhører en sårbar gruppe i kraft av å bo på barnevernsinstitusjon. Det kan også tenkes at faren for misbruk av disse opplysningene er ekstra stor for barn i familier som har ankommet Norge som politisk flyktning eller som er i fare for forfølgelse på annet vis.

Det man i første instans vil oppnå ved å samle inn og sammenstille personopplysningene er å etablere datasett som er populasjonsdekkende, kan følge individene over tid (forløp), og kan kobles til opplysninger om de registrerte fra andre registre og egenskaper ved barnehagene

og skolene. Disse egenskapene er avgjørende som grunnlag for gode representative analyser av utviklingen for grupper av barn og elever over tid, for å bryte ned på undergrupper, studere ulikhet og utsatte/sårbare grupper, se i sammenheng med situasjon i andre sektorer, og et datasett som muliggjør forskningsbaserte utvalgsundersøkelser av mer spesifikke temaer. Etableringen av slike registre er nødvendig for å oppnå disse egenskapene ved dataene, men gevinstene ved at dataene har disse egenskapene vil ikke fullt ut realiseres i dette første trinnet i databehandlingen. For eksempel vil Utdanningsdirektoratet kun ha anledning til å koble opplysningene til andre data om utdanning de allerede har hjemmel til å behandle, og lagringstiden vil være begrenset, se 2.6.3.6.

I dag har nasjonale myndigheter lite kunnskap om hvem barna som ikke går i barnehagen er, og heller ikke kunnskap om når ulike barn starter i barnehagen. Dette gjør det vanskelig å framskaffe god kunnskap om utvikling av barnehagedekningen, om hvilke grupper av barn som går i barnehager i ulike deler av landet, og forskjeller mellom skoler i hvor stor grad barna som begynner på 1. trinn har gått i barnehage (og hvor lenge de har gått i barnehage). Slike anslag vil Utdanningsdirektoratet kunne gjøre uten andre data enn tilknytningen mellom barn og barnehage, informasjon fra Folkeregisteret om alle barn (også de som ikke går i barnehage), og kobling til skoletilknytning senere.

I Norge er det kommunene som har ansvaret for at barn i barnehager og elever i offentlige skoler får det tilbudet de har krav på, og for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring og retten til barnehageplass. Utdanningsdirektoratet tilrettelegger data for lokale myndigheter slik at de kan gjennomføre disse lovpålagte oppgavene på en god måte. Individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring vil styrke statistikken for kvalitetsutviklingssystemer og prosesser på lokalt nivå. Statistikk basert på registrene vil kunne inngå i verktøy som *Statistikkbanken*, *Analysebrett* og *Mal for tilstandsrapport* og kan hjelpe kommunen i arbeidet med kvalitetsutvikling. I begge verktøyene presenteres visuelle framstillinger av sentrale nøkkeltall, som gjør det enkelt å få oversikt over tilstanden i kommunen. Nøkkeltall med basis i skoleregistret vil også kunne tilgjengeliggjøres i *Ståstedsanalysen for skoler*, som er et refleksjons- og prosessverktøy for å støtte skolens arbeid med kvalitetsutvikling. For mer avanserte brukere kan alle tall for kommunen og skolene lastes ned fra Statistikkbanken.

Utdanningsdirektoratet vil kunne produsere og publisere statistikk om hvordan elevers fravær utvikler seg gjennom skolegangen og over tid. Dermed får kommunene god oversikt over det lokale fraværet, og mulighet til å se lokale tall og utvikling i en større sammenheng.

Det vil for eksempel være nyttig å vite om fraværet er jevnt fordelt over alle tre årene på ungdomstrinnet eller om det øker mye på 9. eller 10. trinn, og det vil være nyttig å få kunnskap om hvordan fraværet utvikler seg over tid for grupper av elever. Er det de samme barna som har høyt fravær tidlig på barnetrinnet, i løpet av mellomtrinnet og ungdomstrinnet? Hvilke elever har redusert fravær over tid, og hva kjennetegner elever som øker fraværet mer enn andre i overgangen fra barnetrinnet til ungdomstrinnet? Data på fravær over alle tre årene på ungdomstrinnet vil også gi bedre muligheter til å sammenligne med statistikk om fravær i videregående opplæring. Fravær tidlig i skoleløpet kan få store konsekvenser, og det er derfor viktig å ta tak i fravær så tidlig som mulig. Oversikt over utviklingen i fravær på barnetrinnet vil være nyttig for å kunne vurdere om det bør settes inn særskilte tiltak for de yngste elevene. For gruppen elever med høyt fravær på ungdomstrinnet vil det være mulig å se på hvordan fraværet har utviklet seg gjennom grunnskoleløpet, som kan indikere hvor i løpet innsatsen mot fravær bør rettes.

Individdata gir nye muligheter til å utvikle statistikk og indikatorer på fravær, for eksempel å beregne et samlet måltall for dager og timer, og/eller beregne andel fravær i prosent. Utdanningsdirektoratet kan også tilgjengeliggjøre oversikter over fordelingen av elever på ulike fraværsintervaller. Denne typen indikatorer øker nytteverdien av fraværstatistikken fordi de kommuniserer bedre og bidrar til å gi et raskt overblikk til brukerne av statistikken, som for eksempel kommunene. Uten individdata er ikke denne typen beregninger og sammenstillinger mulig.

Det vil kunne utarbeides og publiseres tall på median og gjennomsnittlig fravær for hvert av trinnene. Tallene vil kunne tilgjengeliggjøres for kommunen i direktoratets analyse- og refleksjonsverktøy, brukes i Ståstedsanalysen og lastes ned fra Statistikkbanken.

Ved hjelp av data fra individregistrene vil Utdanningsdirektoratet også kunne identifisere mer avanserte mønstre og sammenhenger i fravær, både tverrgående basert på informasjonen som er hentet inn årlig for hvert av trinnene (f.eks. om jenter eller gutter har mest skolefravær på 1. trinn, om fraværet hopper seg opp på enkelte

skoler), og langsgående basert på sammenkoblingen av informasjon for de samme elevene over tid. Utdanningsdirektoratet vil kunne koble informasjon om fravær til informasjon om *individer* (f.eks. trinn, kjønn, faglige resultater, fravær tidligere år, skolebytte) og *klasser* (f.eks. klassestørrelse, kjønnsfordeling og fravær i klassen) for aggregerte analyser. Det vil også være mulig med analyser hvor fravær knyttes til informasjon om *skoler* (skolestørrelse, privat/offentlig) og *kommuner* (sentralitet, KOSTRA-tall som pengebruk per elev). En annen mulighet er å se fravær opp mot informasjon om for eksempel trivsel fra elevundersøkelsen, ikke for den enkelte, men på skolenivå og trinn.

Kommunen vil med dette få tilgang til statistikk i form av tall i tabeller og figurer eller grafikk om fraværet i kommunen, og for hver av skolene de er eier for. Kommunene vil kunne følge utviklingen i fraværet i kommunen og på den enkelte skole, og få informasjon om det er forskjeller mellom gutter og jenter eller mellom trinn. Kommunen vil også kunne sammenligne seg med nasjonale tall og med andre kommuner.

En ytterligere fordel ved å etablere fraværsdata på individnivå er at kommunene vil framskaffe data på en mer enhetlig struktur og sørge for en sammenlignbarhet på tvers av skoler og kommuner som kommunene vil dra nytte av. Tidligere forskning på skolefravær viser varierende registreringspraksis og datakvalitet, se Fafo-rapport 2023:13 *Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen*. Erfaring fra videregående opplæring og publisering av fravær på 10. trinn viser at når statistikk publiseres nasjonalt, øker datakvaliteten. Det er blant annet fordi Utdanningsdirektoratet gir felles og enhetlige føringer for registrering og tallene synliggjøres og blir offentlig tilgjengelige. I Meld. St. 34 (2023–2024) skrev regjeringen at det som en del av et system for å innhente fraværsdata også skal utarbeides tydeligere nasjonale standarder for fraværsføring i grunnskolen. Departementet vil gi Utdanningsdirektoratet i oppdrag å beskrive slike standarder og formidle dem til kommunene og privatskolene i forbindelse med opprettelsen av registrene.

Det vil også være nyttig å benytte direktoratets statistikkvisninger i etterkant fordi dataene blir mer strukturerte enn det som mange kommuner har i systemene i dag. Statistikkverktøy fra Utdanningsdirektoratet er videre interessant fordi de kan erstatte kommersielle produkter fra leverandørene, se nærmere omtale i punkt 4.1.1.

Kommunens nytteverdi vil være informasjon om omfang og utvikling i fraværet, og informasjon

om hvilke skoler som har størst utfordringer med fravær, og eventuelt om lokale tiltak har innvirkning på utviklingen i fraværet. Dette kan være et viktig kunnskapsgrunnlag i lokal politikktutvikling og støtte arbeidet med forebygging og oppfølging av skolefravær.

Utdanningsdirektoratet har også ansvar for at den nasjonale utdanningspolitikken blir satt i verk og for å vurdere tilstanden og utviklingen i sektorene. De foreslåtte dataene kan bidra til at direktoratet får bedre utgangspunkt for å ivareta dette ansvaret. Individdata om fravær vil for eksempel i større grad gjøre det mulig for Utdanningsdirektoratet å identifisere utfordringer og foreslå løsninger på dette området til Kunnskapsdepartementet.

Samlet er departementets vurdering at samfunnsnyten av å sammenstille personopplysninger over alle barn i barnehager og grunnskoleopplæring overstiger de personvernkonsekvensene etableringen av registrene vil ha for den enkelte og på samfunnsnivå. I denne avveiningen har det betydning hvilke personopplysninger som skal registreres, hvilke rammer som stilles for innhenting av, tilgang til og bruk av opplysningene og hvilke rettigheter den enkelte registrerte har, se vurderinger i punkt 2.6.3 til 2.6.5.

2.6.2.3 *Nytte og personvernkonsekvenser ved at Statistisk sentralbyrå innhenter data fra registrene og lager offisiell statistikk*

Det andre trinnet i databehandlingen som gir samfunnsnytte er at Statistisk sentralbyrå (SSB) innhenter registerdataene og utvikler ny offisiell statistikk. Flere av de særskilte gevinstene ved registerdata blir tydelige ved at det er mulig å koble opplysningene til andre opplysninger om personene som er registrert, i datafiler der direkte identifiserende kjennetegn er fjernet.

Overføring av data fra Utdanningsdirektoratet til SSB innebærer en noe forhøyet risiko for utilsiktet eksponering av enkeltpersoners private opplysninger. Hver enkelt behandling av dataene innebærer en risiko for datalekkasje. En annen personvernkonsekvens ved dette andre trinnet er økningen i antall personopplysninger som kan sammenstilles. SSB er en anerkjent og erfaren databehandler med gode rutiner for informasjonssikkerhet og underlagt internasjonale regler for offisiell statistikk. Personvernkonsekvensene av sammenstillingen på tvers av mange registre er likevel noe større enn ved opprettelsen av registrene med opplysningene som er foreslått her i seg selv. Overføringen av data til SSB vil føre til at

både tilgjengeligheten av personopplysningene og koblingsmulighetene blir større, både fordi SSB behandler dataene selv, og fordi SSB låner ut data til forskere (se punkt 2.6.2.4).

Ifølge SSBs høringsinnspill vil nye data som knytter barn til barnehage og skole kunne forbedre offisiell statistikk vesentlig, for eksempel ved å gjøre mulig statistikk som viser forskjeller i barnehagetilknytning, mellom barnehager og mellom skoler med utgangspunkt i barnas hjemmebakgrunn, som innvandrerbakgrunn, og foreldrenes utdanningsnivå og inntekt. Dette vil blant annet kunne gi bedre kunnskap om hvordan barnehage og skole kan virke utjevnende for barn i familier med lav inntekt, lav utdanning eller med innvandrerbakgrunn. Det vil også gjøre det mulig å framskaffe kunnskap om forskjeller i barnesammensetningen mellom barnehager, for eksempel segregering basert på foreldres økonomi eller innvandrerbakgrunn. SSB vil også kunne gjøre mer avanserte analyser av variasjonen i barnehagedekning på tvers av ulike befolkningsgrupper.

Individdata om SFO-deltakelse vil ved tilkobling til informasjon om elevenes foreldre, for eksempel om utdanningsnivå, inntekt og arbeidsdeltakelse, men også innvandrerbakgrunn, boforhold (eierstatus, trangboddhet), kunne gi ny og nyttig kunnskap. Et eksempel er bedre kunnskap om hvorvidt skolefritidstilbudet påvirker foreldres arbeidstilbud, som er en av flere begrunnelser for dette som offentlig velferdstilbud. Det vil gjøre det mulig å undersøke hvilke forhold ved familiene som henger sammen med bruk av SFO, og hvorvidt SFO-deltakelse er forbundet med forskjellige utfall på kort og lang sikt for barn fra forskjellige familier og i forskjellige deler av landet. Bruker familier som bor i enebolig oftere SFO-tilbud enn familier som er trangbodde? Kan SFO-deltakelse ses i sammenheng med mer eller mindre skolefravær? Individdata om SFO-deltakelse vil også gi et styrket grunnlag for å evaluere framtidige reformer av innholdet og organiseringen av SFO.

Utvikling av pålitelig statistikk og kunnskapsgrunnlag gjør det mulig å følge med på om nasjonale mål nås og virkningen av reformer og tiltak. Etter departementets vurdering vil nytten overstige personvernkonsekvensene som følger av at SSB innhenter data fra registrene.

2.6.2.4 *Nytte og personvernkonsekvenser ved at Statistisk sentralbyrå låner ut data fra registrene til forskere*

Mangelen på grunnleggende data om barn i barnehager og skoler, og mangelen på muligheter for å

koble utdanningsdata til andre data er noe av det som gjør at forskere i dag har begrensede muligheter til å bidra med forskningsbaserte vurderinger av forhold i barnehager og skoler, situasjonen til barn og unge og politiske tiltak i barnehage- og skolesektoren. Individregistrene vil gi slike muligheter, og gi unike muligheter til å danne grunnlag for analyser av sammenhenger, forløp og mønstre. Dette bekrefter med ett unntak, alle forskningsmiljøer som har avgitt høringsssvar. Departementet merker seg også at høringsinstansene ikke ga uttrykk for uenighet med departementets drøfting i høringsnotatet av at utvalgsundersøkelser egner seg dårlig til å skaffe god kunnskap om barn som har foreldre med lav inntekt og lav utdanning eller foreldre som er innvandrere.

Departementet vil understreke at behovet for kunnskap ofte gjelder spørsmål om konsekvensene av politikk, effektene av tiltak, gevinstene og ulempene ved ulikt innhold og organisering av utdanningstilbud til barn. Hvilke effekter har tiltak og reformer i barnehagen og i grunnskoleopplæringen på resultater i skolen og i høyere utdanning? Hvilke effekter har endringer og reformer senere i livsløpet, slik som arbeid, inntekt, familiestiftelse og helse? Departementet mener at nasjonale registerdata som følger individene over tid har faglige fordeler også i denne sammenhengen. Slike data vil styrke grunnlaget for å evaluere effekten av både politiske tiltak (for eksempel regelverksendringer) og andre samfunnsendringer (for eksempel arbeidsmarkedsendringer eller covid 19-pandemien).

En av konsekvensene av dagens mangel på data er at evalueringer av tiltak og reformer i barnehagen og grunnskoleopplæringen blir avgrenset til noen få utvalgte mål for læring på kortere sikt, slik som karakterer i enkelte fag og tester av grunnleggende lese- og regneferdigheter. Formålet med og begrunnelsen for mange tiltak og reformer er imidlertid langt bredere og har lengre tidsperspektiv enn hva slike mål for læring fanger opp. Individregistre vil kunne bidra til å følge enkeltpersoner og grupper over tid, og slik se på utvikling. Å ha registerdata om hele populasjoner tilrettelegger også for at vi kan få pålitelige analyser av årsak og virkning, og kan danne grunnlag for å vurdere effektene av tiltak og endringer. For å innfri disse kunnskapsgevinstene for politikktvikling må dataene gjøres tilgjengelige for forskningsmiljøer.

Registerinformasjon om skolefravær vil gi en rekke muligheter for analyser og forskning om forhold som er forbundet med økt eller redusert fravær. Forskere kan få utlevert data med

påkoblet informasjon fra andre registre fra SSB for å avdekke mulige sammenhenger mellom fravær og andre bakgrunnsvariabler, og for å evaluere tiltak. Et slikt kunnskapsgrunnlag kan videre brukes av kommunene for utvikling av mer spissede tiltak. Forskere, ved å søke om å koble sammen registerdata, og også SSB vil ha flere muligheter til å se fravær i sammenheng med andre forhold rundt eleven.

Mangelen på individdata om fravær gjør det vanskelig å studere tiltak som har til hensikt å redusere fraværet. En løsning der man istedenfor å etablere individdata samler inn aggregerte opplysninger i GSI, vil i liten eller i ingen grad styrke forskningen på fravær. Forskere ved *Frischsenteret* pekte i sitt høringssvar på at de tidligere har vært involvert i studier av innføringen av fraværgrensen i videregående opplæring, noe som avdekket at fraværet falt betydelig da denne ble innført. Fordi det fantes fraværsregistreringer for elever i videregående opplæring hos SSB, var det mulig å studere effekter av fraværgrensen etter sosioøkonomisk bakgrunn. Departementet er enig med *Utdanningsforbundet* i at det trolig er et mangfold av sammensatte årsaker til fraværet i skolen, og slutter seg til at arbeidet mot fravær på hver enkelt skole må orienteres mot individuell oppfølging og kjennskap til den enkelte elev. Departementet anser imidlertid at forskning som evaluerer mer generelle tiltak, som nasjonale eller lokale innsatser, regelverksendringer eller andre tiltak, vil kunne gi viktig og nyttig kunnskap til skoleledere, skoleeiere, nasjonale myndigheter, og andre som deler ansvaret for å sørge for at elever møter opp og trives på skolen. Individdata om fravær vil på denne måten gi viktig informasjon til utvikling av tiltak og tilbud for elevene. Eksempelet illustrerer også hvordan forskere kan benytte individdata til å komme fram til bedre årsaksslutninger enn med utvalgsundersøkelser, kvalitative datakilder eller erfaringsbasert kunnskap, slik det også beskrives i høringsnotatet i 2.3.4. Gode registre gjør at vi har større muligheter til å studere virkninger av politikk og gi bedre svar på om den virker etter hensikten.

En sentral sammenstilling av data om alle barn som mottar grunnskoleopplæring, i skolen og i form av hjemmeundervisning, vil gjøre det mulig å dokumentere hvilke grupper som faller fra eller er i risiko for utenforskap. Dataene vil gi informasjon om tidlige risikofaktorer for å stå utenfor ordinær undervisning, hva som kjennetegner dem som blir tatt ut av skoleundervisning underveis eller kommer til skolen etter å ha hatt hjemmeundervisning en periode, og hva som er den

typiske utviklingen for de som opplever hjemmeundervisning senere i utdanningsløpet.

For å øke kunnskapen om utsatte barn og unge vil mulighetene for kobling mellom forskjellige registerkilder være av ekstra stor betydning. Utsatte barn og unge har oftere enn andre barn kontakt med hjelpeapparat fra flere sektorer, og er avhengig av at disse fungerer godt sammen. Høringsinnspillet fra *Frischsenteret* viser til studier av barn i barnevernet som tyder på at barn med bakgrunn fra barnevernet får karakter i færre fag enn den øvrige befolkningen. *Frischsenteret* påpeker at vi ikke i dag kan avdekke hvor stort problem dette er, fordi vi ikke kan observere og følge barna år for år. De foreslåtte individregistrene vil gjøre det mulig for forskere å studere skoleforløpene til slike utsatte grupper. Kunnskap om disse forløpene vil styrke grunnlaget for å vurdere forebyggende innsatser tidligere i disse barnas skoleløp.

Ved å koble opplysninger om barna i barnehager og skoler med opplysninger om deres foreldre, og opplysninger om barna ved senere tidspunkt i livsløpet (utdanning, arbeid, helse og trygd) vil forskere kunne gjøre mange typer analyser om sammenhenger og forløp som ikke er mulig i dag. En kobling mellom barnet og hvilke barnehager barnet har gått i, vil kunne gi ny og relevant kunnskap for å belyse barnets skoleløp gitt at opplysningene kan kobles til barnets skoleresultater og utdanningsoppnåelse etter hvert. Individdata som knytter elever til hvilken skole de går på vil videre gjøre det mulig å studere effektene av egenskaper ved skoler og tiltak på skolenivå. Individregistrene i nedskalert versjon vil derfor også kunne innfri flere av kunnskapsbehovene som *Folkehelseinstituttet (FHI)* peker på i sitt høringssvar, blant annet datainfrastruktur for beredskap i tilfelle pandemi o.l., og kunnskap om hvordan tiltak i helsestasjon- og skolehelsetjenesten påvirker situasjonen til elever i barnehagen og skolen – og hvordan tiltak i skolen påvirker barn og unges helse.

Med et individregister over barn i barnehage koblet til individdata om barn i grunnskoleopplæring vil mulighetene til å forstå overgangen fra barnehage til skole styrkes. Forskere kan da blant annet undersøke effekten av tiltak som prøves ut i barnehager, og hvordan disse gir utslag i barnas skolegang. Det er også mulig å se nærmere på senere overganger i utdanningsløpet. En viktig prioritet i utdanningssektoren er at flere ungdommer skal fullføre og bestå videregående opplæring. Som beskrevet i punkt 2.3.5.4 innhenter Utdanningsdirektoratet opplysninger om karakte-

rer, fravær og gjennomføring av videregående opplæring på individnivå fra fylkeskommunene. Disse kan i dag kobles med registerdata fra andre sektorer og senere utdanningsdata på individnivå, av SSB for statistikk og for forskningsformål. Med de foreslåtte registrene vil forskere kunne koble data fra videregående opplæring med data fra grunnskole eller barnehage, og for eksempel undersøke om gjennomføringen i videregående opplæring har en sammenheng med tidspunkt for barnehagestart, fravær i grunnskolen, o.l.

Personvernkonsekvensene av økt tilgjengelighet av personopplysninger og økte koblingsmuligheter, må veies opp mot de faglige fordelene av at nasjonale registerdata gjør det mulig å følge individer over tid. Departementets vurdering er at en slik mulighet særlig vil kunne komme utsatte grupper til gode. Etter departementets vurdering veier samfunnsnyttens tyngre enn personvernulempene for den enkelte og på samfunnsnivå.

2.6.2.5 Om forholdet mellom beskrivelse av nytte og formålsavgrensning

Departementet merker seg at enkelte høringsinstanser, *Datatilsynet*, *Utdanningsforbundet* og *Lærerprofesjonens etiske råd*, mener forslaget preges av manglende formålsavgrensning for bruken av personopplysningene. *Utdanningsforbundet* skriver at høringsnotatets eksempler på hva registrene kan brukes til er tegn på at det ikke foreligger et avgrenset formål. Departementet anser at denne vurderingen blander sammen beskrivelsen av nytten ved kunnskapen som vil frambringes av registrene, og formålet med innsamlingen av personopplysningene. Formålet med å samle inn opplysningene til sentrale individregistre er å etablere bedre data til statistikk og forskning, og disse dataene vil foreligge i datafiler der direkte identifiserende kjennetegn er fjernet. Dataene skal kun brukes til statistisk behandling av ansatte i Utdanningsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og av forskere. Samfunnsnyttens ved denne behandlingen oppstår ved at kunnskapen fra denne statistiske behandlingen blir formidlet og brukt i vurderinger. Formålsavgrensningen når det gjelder bruken av personopplysningene kan ikke være en avgrensning av hvordan informasjon fra tabeller, grafer og tekst som beskriver resultatene fra statistikken og forskningen kan brukes. Dette kan og bør imidlertid være del av beskrivelsen av samfunnsnyttens ved forslaget, og del av forholdsmessighetsvurderingen.

Departementet merker seg også at *Utdanningsforbundet* siterer *Statens veileder for vurde-*

ring av personvernkonsekvenser, der det står om formålsangivelse: «Det må presiseres hvilken type forskning og hva man forventer å oppnå». Dette er departementet enig i, og departementet har derfor ovenfor gitt mange eksempler på hvilken type forskning registrene kan brukes til, og hva man forventer å oppnå. Departementet er enig med *Utdanningsforbundet* i at alle berørte bør kunne få anledning til å forstå hva personopplysningene skal brukes til. Departementet er samtidig uenig i at listen over kunnskapsgevinster bryter med prinsippet om formålsbegrensning i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b (kun samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål). Departementet viser til at forordningen åpner for at formål knyttet til forskning eller statistikk kan være bredere enn det som ble angitt ved den opprinnelige innsamlingen av opplysningene (ikke uforenlige formål). Fortalepunkt 33 i forordningen anerkjenner også dette: «[F]or formål knyttet til vitenskapelig forskning er det ofte ikke mulig fullt ut å identifisere formålet med behandlingen av personopplysninger på tidspunktet for innsamlingen av opplysningene». Personopplysningene skal i dette tilfelle kun brukes til å generere data til statistisk behandling og forskning der direkte identifiserende kjennetegn er fjernet, og formålet med dette er å frambringe kunnskap om effekt av ulike tiltak og utviklingen i sektoren. At det er mange eksempler på kunnskapsgevinster og samfunnsnytte ved bruk av kunnskapen fra slike data er etter departementets skjønn ikke et tegn på manglende formålsavgrensning ved bruken av personopplysningene.

Departementet foreslår samtidig noen justeringer i lovreguleringen av registrenes formål og avgrensninger i tillatt bruk av registerdataene for å tydeliggjøre dette, se nærmere om dette i punkt 2.6.3.

2.6.3 Regulering av registrene

2.6.3.1 Supplerende rettsgrunnlag i barnehageloven og opplæringsloven

All behandling av personopplysninger krever at det finnes et rettslig grunnlag for behandlingen. Departementet holder fast ved vurderingen i høringsnotatet om at samtykke ikke er godt egnet som behandlingsgrunnlag når offentlig myndighet er behandlingsansvarlig. Det aktuelle rettslige grunnlaget for registre som de som foreslås etablert, kan finnes i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, om adgang til behandling når dette er nødvendig for å utføre en oppgave i all-

menhetens interesse. For dette grunnlaget er det krav om et supplerende rettsgrunnlag i nasjonalt regelverk. Departementet foreslår å regulere et slikt rettsgrunnlag i henholdsvis barnehageloven og opplæringsloven, se forslaget til § 48 a i barnehageloven og § 25-5 i opplæringsloven.

I de følgende punktene vurderer departementet nærmere utformingen av det supplerende rettsgrunnlaget, herunder hvilke rammer som bør settes for behandlingen.

2.6.3.2 *Formål og bruk av opplysningene i registrene*

Departementet foreslår å lovfeste at formålet med å etablere registrene er å utvikle statistikk og forskning om barnehagesektoren og om grunnskoleopplæringen. Videre foreslår departementet å lovfeste at behandling av personopplysninger i registrene skal ha som formål å danne grunnlag for statistikk og forskning for å frambringe kunnskap om effekt av ulike tiltak og utviklingen i sektoren. Departementet viser til forslag til § 48 a i barnehageloven og § 25-5 i opplæringsloven.

Departementet opprettholder vurderingen av at personopplysningene om barn i barnehage og personopplysningene om barn i grunnskoleopplæring skal være i to separate registre. Selv om valget har begrenset betydning for graden av inngrep i personvernet, mener departementet at inngrepet blir noe mindre med separate registre enn med et fellesregister. Selv om registrene vil ha samme behandlingsansvarlig, se punkt 2.6.3.3, vil separate registre bety at behandlingsansvarlig ikke automatisk vil kunne få opp informasjon om hele løpet. Med separate registre vil det kreve en aktiv handling for å koble informasjon fra de to registrene for å følge barn fra barnehage og over i grunnskole. Begrensningene i lagringstid vil videre sette begrensninger på koblingsmulighetene hos Utdanningsdirektoratet.

Prinsippet om formålsbegrensning, jf. personvernforordningen artikkel 5, tilsier at registrenes formål reguleres eksplisitt og mest mulig presist. For å imøtekomme innspill fra *Datatilsynet*, foreslår departementet en noe mer detaljert regulering av registrenes formål enn hva som lå i høringsforslaget. Departementet foreslår å konkretisere både hva som er formålet med etableringen av registrene (til bruk for statistikk og forskning) og hva som er formålet med behandlingen av personopplysninger som inngår i registrene.

I høringsnotatet foreslo departementet at begrepet «analyse» skulle supplere begrepene

«statistikk og forskning» i formålsbeskrivelsen. Noen av høringsinstansene har kommentert bruken av begrepet «analyse» i forslaget til lovregulering av registrene. Etter departementets vurdering vil analyse i en personvernsammenheng enten være statistikk eller forskning. Departementet foreslår derfor å bruke begrepene «statistikk og forskning», som også er de ordene som blir brukt i personvernforordningen. Justeringen i ordlyden er ikke ment å innebære realitetsendringer sammenlignet med høringsforslaget. Det kan i denne sammenhengen vises til statistikkloven § 14 som regulerer «tilgang til opplysninger for utarbeiding av statistiske resultater og analyser, herunder forskning».

Videre foreslår departementet å tydeliggjøre at personopplysningene i registrene ikke kan benyttes til andre formål enn nettopp statistikk og forskning, og å eksplisitt regulere forbud mot å benytte opplysningene som grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle beslutninger.

Departementet vil ikke nå gå videre med forslaget fra høringsnotatet om at individregisteret med opplysninger om barnehagebarn kan benyttes for å forenkle eller eventuelt erstatte kontantstøtteregisteret. Dersom det senere skulle bli aktuelt å benytte individregisteret over barn i barnehager til kontroll, beregning og utbetaling av kontantstøtte, så vil det kreve lovendring.

Formålet med registrene tilsier at det er nødvendig at registeret omfatter alle barn i målgruppen for registrene. For barnehageregisteret omfatter dette alle barn som går i barnehage på innrapporteringstidspunktet. For grunnskoleregisteret omfatter dette alle barn som er i grunnskoleopplæring på innrapporteringstidspunktet. Begrepet grunnskoleopplæring omfatter alle barn som har rett og plikt til grunnskoleopplæring, det vil si også dem som har grunnskoleopplæring i hjemmet, jf. opplæringsloven §§ 2-1 og 2-2. Se også punkt 2.6.5.5 om reservasjonsrett.

2.6.3.3 *Ansvarlig for registrene*

Departementet er opptatt av at registrene i størst mulig grad skal verne om personopplysningene og ivareta personvernet til den enkelte, samtidig som registrene er innrettet slik at det på en effektiv måte tilrettelegger for formålet, det vil si statistikk og forskning.

Departementet holder fast ved vurderingen av at Utdanningsdirektoratet har best forutsetninger for datainnhenting. Direktoratet har etablerte systemer for innhenting og håndtering av data fra kommuner og skoler, og har som fagdirektorat

nødvendig detaljkjennskap til barnehage- og grunnskolesektoren for å sikre gode innsamlings- og kvalitetshåndteringsrutiner nær kilden. SSB har ved flere anledninger uttrykt en preferanse for at utdanningsmyndighetene bør være registreiere for individregistre for barnehage og grunnskole opplæring. SSB grunngir dette med at Utdanningsdirektoratet allerede har gode innsamlings- og kvalitetshåndteringsrutiner, står tett på barnehage- og grunnskolesektoren, og at alternativet, innhenting fra SSB med hjemmel i statistikkloven, ikke nødvendigvis vil ivareta behovene til sektormyndighetene. SSB peker på at en stor del av deres statistikkproduksjon baserer seg på at SSB innhenter data fra sektormyndigheters egne registre, og at SSB har god erfaring fra samarbeid med eiere av slike eksterne registre om kvalitetsutvikling og brukerbehov, også på utdanningsfeltet.

Noen av høringsinstansene har hatt kommentarer til hvem som bør ha ansvar for registrene. *Abelia*, *NIFU* og *NTNU Samfunnsforskning* er opp tatt av at SSB er nøytrale og har etablerte rutiner for dataforvaltning gjennom statistikkloven. Departementet vil bemerke at SSB normalt ikke har ansvar for datainnsamling, og at departementet derfor ikke er enig i at SSB bør være datainnsamler og registreier. Departementet er derimot enig i at det kan være grunn til å se nærmere på hvem som bør være ansvarlig for å utlevere data fra registeret, se omtale i punkt 2.6.3.4.

Departementet foreslår, i tråd med høringsforslaget, å lovfeste at det er departementet som kan etablere registre. Departementet tar sikte på å delegere oppgaven til Utdanningsdirektoratet gjennom forskrift, se punkt 2.6.3.5 om forskriftshjemmelen.

2.6.3.4 Utlevering av personopplysninger fra registrene

Departementet foreslår å lovfeste at personopplysninger fra registrene ikke kan utleveres fra registreier (behandlingsansvarlig) til andre enn Statistisk sentralbyrå (SSB). Departementets forslag skiller seg her fra forslaget i høringsnotatet, hvor det ble lagt til grunn at registeransvarlig (etter lovforslaget departementet, men foreslått delegert til Utdanningsdirektoratet i forskrift, se omtale i punkt 2.6.3.3) kunne utlevere personopplysninger fra registrene til bruk i tråd med registrenes formål, samt til andre offentlige myndigheter som har lovbestemt krav på å få slike utlevert. Som eksempel ble det vist til Nav, som har hjemmel til dette i arbeidsmarkedsloven § 19.

Lovforslaget innebærer at dersom andre enn SSB ønsker tilgang til personopplysningene, være seg offentlige myndigheter eller forskningsmiljø, må de be om tilgang på ordinær måte fra SSB.

Departementet legger til grunn at de personopplysningene som inngår i registrene, vil bli innhentet av SSB til statistikkformål, i medhold av statistikkloven § 10. SSB har et selvstendig behandlingsansvar etter personvernregelverket for alle personopplysningene som de henter inn. Opplysningene vil inngå i SSBs nasjonale utdanningsdatabase (NUDB), som samler all SSBs individbaserte utdanningsstatistikk. I dag omfatter NUDB individdata fra avsluttet grunnskole til doktorgradsstudier. Hovedformålet med databasen er å få et statistikkssystem som gir muligheter til å sammenstille tall fra ulike årganger. Dette åpner for å gjennomføre bredere og større analyser. Å lagre informasjonen langvarig i SSBs database er avgjørende for den potensielle langsiktige samfunnsnyttens ved etableringen av registrene. Det vil være potensielt stor nytte for ettertiden å kunne gjøre statistiske analyser av hvordan utdanningstilbudet henger sammen med og påvirker hvordan det går senere i livet mht. videre utdanning, arbeid, trygd og helse. Langsiktig lagring av individdataene er også nødvendig for å utføre studier av de langsiktige effektene av reformer. Departementet vurderer at en ordning med utlevering av opplysninger fra SSB er godt egnet til å oppfyllet formålet med registrene. Forskningsinstitusjoner er hovedmålgruppen for mottak av opplysningene. I mange tilfeller vil forskere ønske opplysninger om flere ulike forhold eller fra flere registre. Dersom opplysninger om barn, barnehage og grunnskoleopplæring skal kobles med opplysninger fra andre registre, er det mest nærliggende at alle de aktuelle opplysningene utleveres fra SSB. Utlevering skjer etter SSBs etablerte rammer og vilkår, og som hovedregel som ikke direkte identifiserbare personopplysninger. Departementet viser også til at SSB har betydelig erfaring med sikkerhet og faglig håndtering av personidentifiserbare data.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser tar opp mulige utfordringer med å gi Utdanningsdirektoratet en rolle i å behandle og foredle dataene til videre bruk i statistiske analyser og til forskning, og at flere instanser er opp tatt av ansvarsfordelingen mellom SSB og direktoratet. Etter departementets vurdering vil disse hensynene ivaretas av forslaget om å legge ansvaret for all utlevering til andre til SSB.

Utlevering av personopplysninger fra SSB reguleres av statistikkloven, først og fremst § 14.

Etter statistikkloven § 14 første ledd kan SSB gi tilgang til opplysninger (mikrodata) for utarbeiding av statistiske resultater og analyser, herunder forskning. Offentlige myndigheter kan søke om tilgang til data for bruk i statistiske resultater og analyser. Godkjente forskningsinstitusjoner kan søke om tilgang til forskningsformål. Bruk av mikrodata til administrative, rettslige og skattemessige formål eller til kontroll av statistiske enheter er ikke tillatt.

Utviklingen av tjenesten microdata.no i SSB er viktig blant annet for å gi forskere og offentlige myndigheter tilgang til sammenstilte data på en trygg og rask måte med minst mulig personvernkonsekvenser. Tjenesten microdata.no lar brukerne generere anonym statistikk med utgangspunkt i registerdata om enkeltindivider, samtidig som plattformen fasiliteter en lang rekke dataoperasjoner som forskere og statistikere har bruk for i sine analyser av registerdata. Tjenesten har innarbeidet samtlige FAIR-prinsipper, som er internasjonale retningslinjer som skal sikre at forskningsdata kan deles og gjenbrukes, og som er lagt til grunn for norsk forskning. FAIR står for Findable, Accessible, Interoperable og Re-usable, på norsk kan man si at dataene skal være gjenfinnbare, tilgjengelige, samhandlende og gjenbrukbare. Tjenesten er velegnet for å finne og forstå data, koble og bearbeide data, og å analysere data på en etterprøvable og gjenbrukbar måte. Departementet legger til grunn at data fra de to foreslåtte nasjonale registrene etter hvert vil inngå i denne tjenesten og slik både bidra til økt og tryggere bruk av data (personopplysninger) innenfor utdanningsfeltet.

2.6.3.5 Forskriftshjemmel

Departementet foreslår at det gis hjemmel i barnehageloven og opplæringsloven til at departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om registrene, herunder om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke opplysninger som skal inngå i registrene, behandlingen av opplysningene og om rapporteringsplikt. Departementet viser til forslag til ny § 48 a femte ledd i barnehageloven og ny § 25-5 femte ledd i opplæringsloven.

Departementet vil påpeke at utgangspunktet er at sentrale rettigheter og plikter skal reguleres i lov, mens spesifikke og detaljerte regler som utfyller lovreglene, kan reguleres i forskrift. Hjemmelen til å opprette et register med personopplysninger om barn i barnehager og i grunnskoleopplæring og hva som skal være registrenes for-

mål er så sentrale reguleringer at de bør gå fram av loven. Departementet mener at detaljert og utfyllende regulering av hvilke konkrete personopplysninger registeret skal inneholde, lagringstid for personopplysningene og regler om behandling av personopplysningene i registeret som utfyller det gjeldende personvernregelverket, bør fastsettes i forskrift. Dette tilsvarer reguleringen på blant annet helseregister-området.

Personopplysningene som kommuner og private skoler vil bli pålagt å innrapportere til registrene, er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. I høringsforslaget var det foreslått fritak fra slik taushetsplikt i barnehageloven, og i opplæringsforskriften. Plikten til å rapportere data inn til registrene vil etter forslaget gå fram av forskrift, og det er etter departementets vurdering riktig at også reguleringen av fritak fra taushetsplikt blir fastsatt i forskrift. Departementet foreslår at begge deler kommer klart til uttrykk i forskriftshjemmelen i forslagene til endringer i barnehageloven og opplæringsloven.

Departementet tar sikte på å gi nærmere regler om kommunenes og skolenes innrapporteringsplikter i forskriften, og legger til grunn at innrapportering som hovedregel vil skje gjennom automatiserte prosesser, og at det blir gjennomført en gang per år.

Hjemmelen til å gi forskrifter er på vanlig måte begrenset av de rammer og skranker som ligger i lovreguleringene.

I punkt 2.6.3.6 og 2.6.4 blir det gitt en nærmere omtale av forhold ved registrene og behandlingen personopplysningene i registrene, som departementet tar sikte på å regulere i forskrift. At departementet tar sikte på å delegere ansvaret for å etablere og drifte registrene til Utdanningsdirektoratet, er omtalt ovenfor i punkt 2.6.3.3.

2.6.3.6 Lagring og bruk av registeropplysningene

Lagringstid i registrene hos Utdanningsdirektoratet

Et av de grunnleggende personvernprinsippene etter personvernforordningen artikkel 5 er lagringsbegrensning. Personopplysninger skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene. Personopplysninger kan lagres i lengre perioder dersom de utelukkende vil bli behandlet for formål knyttet til arkivering, forskning eller statistikk i samsvar med artikkel 89. Dersom regelverket som gir adgang til å behandle personopplysninger ikke spesifiserer

lagringstid, er det prinsippet om lagringsbegrensning som er førende for lagringstiden.

Noen høringsinstanser har etterspurt tydeligere rammer for hvor lenge og til hvilken bruk Utdanningsdirektoratet har behov for å lagre direkte identifiserbare personopplysninger. Departementet er enig i at tydelige rammer for lagring og bruk er særlig viktig for denne typen omfattende registre.

I høringsnotatet foreslo departementet å forskriftsregulere at Utdanningsdirektoratet skulle lagre personopplysninger i de to registrene i inntil ti år etter at barnet avsluttet grunnskoleopplæringen. Begrunnelsen for denne tidsavgrensningen var behovet for at opplysninger i individregistrene over barn i barnehage og grunnskoleopplæring, for eksempel startdato i barnehage og fravær i grunnskolen, skulle kunne kobles med personopplysninger fra videregående opplæring, blant annet om gjennomføring.

Flere av høringsinstansene har stilt spørsmål ved den foreslåtte avgrensningen, og påpeker behovet for å kunne følge elever og se trender over lengre tidsperioder. Særlig forskningsformål vil ofte ha en lengre tidshorisont. Departementet er enig i dette, og viser til at dette etter departementets utforming av forslaget, vil bli ivarettatt ved lagring hos og utlevering fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Se omtale av SSBs rolle i punkt 2.6.3.4. SSB har lang erfaring og gode rutiner for sammensetting av data (inkludert personopplysninger), eventuelle koblinger mot andre data eller registre og utlevering til forskning.

For at Utdanningsdirektoratet skal kunne utarbeide et godt kunnskapsgrunnlag for utdanningssektoren, må også direktoratet kunne behandle data over noe tid. Et eksempel er data om skolefravær, jf. punkt 2.6.4 om at data om skolefravær planlegges å inngå i registeret. Fravær er et komplekst fenomen, som blant annet påvirkes av det lokale sykdomstrykket et gitt skoleår. En nyere rapport fra Fafo fastslår at høyt fravær i ett enkelt skoleår ikke nødvendigvis er bekymringsfullt (Kjeøy og Lysvik, *Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen*, 2023). Det kan derfor være behov for å utvikle indikatorer på bekymringsfullt fravær som ikke bare bygger på elevers fravær ett enkelt år, men derimot ser på elevers fravær over flere skoleår. En slik indikator kan si noe om i hvilken grad skoler sliter med vedvarende høyt fravær hos enkelte elever over flere år som er forbundet med risiko for negative utfall på læring og trivsel. Dette forutsetter at elevers fravær fra ulike år kobles sammen.

Utdanningsdirektoratet vil med de foreslåtte registerdataene blant annet kunne gi en nasjonal oversikt over om det blir flere elever som har høyt fravær over flere år. Dette vil bidra til at skoleeiere kan følge opp hvordan skolene tar tak i fraværspromblematikken, og sikre at skolene følger opp fraværspromblematikken på sin skole, og bidrar til at den enkelte elevs læring og trivsel blir ivarettatt. Ved endring i indikatorer, eller ved innføring av tiltak som for eksempel nye fraværsgrenser, er det relevant å lage nye tidsserier tilbake i tid for å kunne sammenligne og lage god styringsinformasjon.

Personvernprinsippene innebærer at det må gjøres en streng vurdering av hvilken behandling som er nødvendig for å ivareta formålet med registrene, herunder hvor lenge opplysninger skal kunne lagres. Departementet mener at lagringstiden for personopplysninger i registrene hos Utdanningsdirektoratet må henge sammen med hvilke oppgaver Utdanningsdirektoratet skal og kan gjennomføre opp mot formålet med registrene. Departementet vil derfor legge opp til en kortere lagringstid hos Utdanningsdirektoratet enn det som ble foreslått i høringsnotatet. Dette vil innskrenke noe hvilke analyser Utdanningsdirektoratet kan utarbeide. Slike analyser kan imidlertid utarbeides av SSB, eller av Utdanningsdirektoratet og andre etter søknad om utlevering av data fra SSB.

Departementet tar sikte på å fastsette i forskrift hvilke regler for lagring som skal gjelde for registrene. Departementet vil, basert på en konkret vurdering av behovene og hva er nødvendig for å oppnå formålene med registrene, fastsette ulike lagringstider for registrene:

- Utdanningsdirektoratet kan lagre personopplysninger i barnehageregisteret fra barna første gang starter i barnehage til ett år etter barna har påbegynt grunnskoleopplæring. Dette er nødvendig for å kunne lage statistikk som følger barna gjennom tiden i barnehagen og over i grunnskoleopplæringen.
- Utdanningsdirektoratet kan lagre personopplysninger i grunnskoleregisteret fra elevene starter i grunnskoleopplæring og til ett år etter elevene slutter i grunnskoleopplæringen. Dette er nødvendig for å kunne lage statistikk som følger elevene gjennom grunnskolen og over i videregående opplæring.

Forslaget innebærer at Utdanningsdirektoratet kan følge barn i barnehageregisteret gjennom barnehagen, og elever gjennom grunnskolen. Det forkorter lagringstiden betraktelig sammenlignet

med høringsforslaget, samtidig som det samlet sett ivaretar nåtidige og framtidige behov for statistikk om barnehage og grunnskole til skoleiere, sentral forvaltning, utdanningssektoren og offentligheten.

Skjerming av direkte identifiserbare personopplysninger hos Utdanningsdirektoratet

Registrene vil inneholde direkte identifiserbare personopplysninger, fødselsnummer, for alle registrerte. Dette er nødvendig for å oppnå formålet med registrene. I høringen foreslo departementet å forskriftsfeste at Utdanningsdirektoratet skal pseudonymisere personopplysningene ved å ha plikt til å skille fødselsnummeret fra de øvrige personopplysningene i registeret. Registrene skal først suppleres med informasjon om de registrertes fødselsmåned, fødselsår og kjønn, hentet fra fødselsnummeret. Så erstattes fødselsnummeret med et løpenummer, og det genereres en koblingsnøkkel mellom fødselsnummer og løpenummer. Utdanningsdirektoratet vil ha koblingsnøkkelen hos seg, men lagret separat i organisasjonen.

Departementet vurderer at en slik avgrensing mot direkte identifiserbare personopplysninger er et viktig personverntiltak, og et viktig tiltak for informasjonssikkerheten. Departementet foreslo i høringsnotatet å bruke begrepet «pseudonymisering». Personvernforordningen setter strenge krav til hva som anses å være pseudonymiserte personopplysninger, og departementet er i tvil om det å ta bort fødselsnummeret som beskrevet over, er tilstrekkelig. Departementet vil derfor ikke bruke dette begrepet, men fastsette i forskrift en slik plikt til å separere fødselsnummer fra andre personopplysninger.

Avgrensningen til henholdsvis inntil seks og elleve år for lagring hos Utdanningsdirektoratet, innebærer at direktoratet bare vil ha rett til å beholde koblingsnøkkelen i inntil seks år for barn i barnehageregisteret og elleve år i registeret over barn i grunnskoleopplæring. Etter denne perioden er det bare SSB som skal lagre individdata med direkte personidentifiserbare opplysninger.

Rammer for Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysningene

Departementet ser at det er behov for detaljert regulering av Utdanningsdirektoratets rammer for behandling av opplysningene i registrene, som vil ha en stor mengde personopplysninger om mange individer. Dette vil være til fordel for de

registrerte ved at de får god informasjon om rammene for behandlingen av deres personopplysninger.

Utdanningsdirektoratets registerdata vil, etter at fødselsnummeret er fjernet fra øvrige personopplysninger i registrene, fortsatt være definert som personopplysninger. De vil fortsatt være underlagt regelverket for personopplysninger, først og fremst personopplysningsloven og personvernforordningen. Personvernforordningen artikkel 24 setter krav til internkontroll hos den som har ansvar for å behandle personopplysninger (se definisjon av behandlingsansvarlig i artikkel 4). Begrepet «internkontroll» brukes ikke i forordningen, men kravene som stilles, tilsvarer det man vanligvis legger i tradisjonell internkontroll. Med «internkontroll» menes systematiske tiltak som sikrer at registeret etterlever det regelverket registeret er omfattet av, det vil si bestemmelsene i personvernforordningen, personopplysningsloven og henholdsvis barnehageloven og opplæringsloven med forskrifter. Kravet om innebygd personvern i artikkel 25 innebærer også en plikt til å integrere internkontrolltiltak i systemløsninger.

Utdanningsdirektoratet må sørge for at kvalitetssikringssystem finnes, gjennom egnede tekniske og organisatoriske tiltak. For å si hva som ligger i egnede tiltak, må det ses hen til behandlingens art, omfang og formål i tillegg til risikoen for personers rettigheter og friheter. Konkrete krav finnes i andre deler av forordningen, herunder krav til protokoll over behandlingsaktiviteter (artikkel 30), håndtering av sikkerhetsbrudd (artikkel 33) og plikt til å ha personvernombud (artikkel 34).

Et viktig tiltak er tilgangsstyring. Datatilsynet definerer tilgangsstyring som «regler for å styre hvem som skal ha tilgang til hvilke opplysninger eller systemer». Dette blir også kalt rollestyring. Utdanningsdirektoratet må ha god styring og oversikt over alle som har tilgang til personopplysningene. Tilgang må loggføres. Koblingsnøkklene må underlegges særskilt kontroll, og alle koblinger mellom registerdata må loggføres sammen med en begrunnelse.

I høringen foreslo departementet å forskriftsfeste at Utdanningsdirektoratet kan sammenstille personopplysningene i registrene med andre personopplysninger direktoratet har innhentet etter regelverket i opplæringsloven med forskrift, og med opplysninger fra Folkeregisteret, for å utarbeide statistikk og analyser innenfor formålet til registrene. Departementet holder fast ved vurderingen av at adgangen til å koble data vil styrke

muligheten for oversikt og kunnskapsgrunnlaget om barn og unge. Departementet tar sikte på å regulere adgangen i forskrift som foreslått. Adgangen til å koble vil være avgrenset til den perioden Utdanningsdirektoratet har rett til å lagre personopplysninger, se omtale over om begrensninger i lagringstiden.

I adgangen til å koble personopplysninger fra ulike kilder vil det ligge en adgang for direktoratet til å tilbakeføre fødselsnummeret (den direkte personidentifiserende opplysningen) til registret/registre, ved hjelp av koblingsnøkkel. Se omtale av dette verktøyet ovenfor. Etter kobling må fødselsnummeret igjen fjernes og erstattes med løpenummer. Også de sammenstilte opplysningene skal lagres uten direkte identifiserende personopplysninger.

Det er særlig viktig at Utdanningsdirektoratet har oppmerksomhet på de særlige beskyttelsesbehovene for barn som bor på skjult adresse eller som tilhører en sårbar gruppe av andre grunner (bor på institusjon, politisk flyktning eller lignende).

Departementet vil følge opp forslaget om å forskriftsfeste krav til informasjonssikkerhet og internkontroll hos Utdanningsdirektoratet.

Lagring og bruk hos SSB

SSBs bruk og blant annet lagringstid, reguleres av statistikkloven med forskrifter. Opplysninger som ikke lenger er nødvendige for å utarbeide statistikk, blir slettet eller avlevert til Riksarkivet i medhold av arkivlova. For at SSB skal kunne lage sammenhengende statistikk og kunne sammenstille ulike statistikker med hensyn til emne og tidsperiode, vil det normalt være nødvendig at personopplysningene lagres for framtiden.

Alle data som foreslås inn i registre, se omtale i punkt 2.6.4, vil bli innhentet av SSB. Dette kan bli annerledes ved en eventuell utviding av innholdet i registre senere, og vil da måtte vurderes på nytt.

2.6.4 Hvilke individdata som skal inngå i registret

2.6.4.1 Innledning

Departementet foreslår, som i høringsforslaget, at det i barnehageloven og opplæringsloven blir tatt inn hjemler til å etablere registre, og at de nærmere reglene om blant annet hvilke opplysninger registre skal inneholde, fastsettes i forskrift. Se nærmere omtale i punkt 2.6.3.

Høringsforslaget inkluderte forslag til forskriftsregulering med en uttømmende liste over hvilke opplysninger registre skal inneholde om det enkelte barn. Flere av opplysningene som var foreslått er særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9. Dette gjelder blant annet informasjon om individuell tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp.

Flere av høringsinstansene har hatt kommentarer til forslaget til forskriftsregulering av hvilke opplysninger som skal inngå i registre. Innvendigene knytter seg dels til personvernmessige sider og dels til de økonomiske og administrative sidene av forslaget. Enkelte høringsinstanser har stilt spørsmål ved behovet for å inkludere opplysninger som kan regnes som særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9, som opplysninger som spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og individuell tilrettelegging i skolen. Som følge av innspill i høringsen, har departementet foretatt en ny vurdering av hvilke opplysninger registre bør inneholde.

2.6.4.2 Nærmere om hvilke opplysninger som registre skal inneholde

Departementet holder fast ved vurderingen av at registre må inneholde personopplysninger som gjør det mulig å følge individer over tid. For at dette skal være mulig, mener departementet at registre må inneholde fødselsnummer som identifiserer barnet (som lagres atskilt fra resten av dataene og avleder fødselsår, fødselsmåned, og kjønn), et organisasjonsnummer som identifiserer barnehagen eller skolen barnet går på og opplysninger om trinn og klasse for eleven. Opplysningene gir informasjon om hvilket barn som er tilknyttet hvilken barnehage eller skole og når tilknytningen begynner og avsluttes, og noen grunnleggende opplysninger om egenskapene ved disse tilknytningene.

I tillegg mener departementet at registre bør ha opplysninger om start- og sluttdato for tilknytningen til barnehage og skole, om plass i SFO for elever på 1. til 4. trinn, avtalt oppholdstid i barnehage og SFO, redusert foreldrebetaling i barnehage og SFO og totalt skolefravær i timer og dager. Departementet mener at opplysningene må samles inn for alle barn i barnehager og alle barn i grunnskolealder.

Nytten ved å ha opplysninger om start- og sluttdato for tilknytningen til barnehage og skole er knyttet til at flere ubesvarte spørsmål handler både om tidspunkt for overganger og konsekvensene av hyppige overganger. Barn som flytter og

bytter skole ofte kan være ekstra sårbare. Vi trenger mer kunnskap om denne elevgruppen. En slik kunnskap vil være viktig for å kunne utvikle tiltak som bedre ivaretar de utfordringene disse elevene møter. Det gir også mulighet til å måle effekt av eventuelle tiltak for å redusere skolebytter, for eksempel kommunens boligpolitikk eller tilrettelegging for å beholde skoletilhørighet ved flytting. Data med tidspunkter for tilknytning vil også brukes til å få oversikt over forekomsten av barnehagebytte, overgang fra små barnehager og familiebarnehager, og om noen barnehager har større utskifting av barn enn andre.

Individdata om fødselsmåned vil sammen med start- og sluttdato gjøre det mulig å analysere hvor gamle barna er når de starter i barnehagen, for eksempel hvor mange som starter når de er 12 måneder versus de som starter når de er 20 måneder, og om dette varierer mellom barnehager i forskjellige deler av landet. Det blir også mulig å følge med på hvor mange av de som er født i desember og i de påfølgende månedene, som begynner i barnehage før de har rett til plass. Retten til plass i barnehage er spesifikt knyttet til fødselsmåned. Med individdata om fødselsmåned blir det mulig å evaluere hvordan eventuelle utvidelser eller endringer av retten til plass påvirker barnehagestart. Tilsvarende får direktoratet data som kan benyttes til å utrede hvordan eventuelle endringer i barnehagetilbudet påvirker alder ved barnehagestart, og utrede kostnader ved endring av rettigheter (for eksempel utrede kostnader hvis alle skulle hatt rett på plass ved fylte ett år).

Utdanningsdirektoratet samler i dag inn opplysninger om barns oppholdstid på aggregert nivå i Basil. Utdanningsdirektoratet samler også inn aggregert informasjon i GSI om hvor mange elever som har en avtale om heltids- eller deltids-plass på SFO. På grunn av reduserte makspriser, ordninger med gratis kjernetid og redusert foreldrebetaling har det vært få og minskende antall barn som har deltids-plass i barnehage og SFO. Dette kan imidlertid endre seg, og i så tilfelle vil disse forholdene være viktige indikatorer for både kommune og stat å følge med på, og for å undersøke effekter av disse tilbudene for foreldres arbeidstilbud, betydningen av avtalt opphold for barnets senere overgang til skole, fravær og resultater.

Det som særpreger skolefravær sammenlignet med andre tema som er foreslått som del av registrene, er at det i dag ikke engang samles inn aggregerte tall på elevfravær i 1. til 9. trinn. Individdata om omfanget av skolefravær i timer og dager vil gjøre det mulig å lage statistikk om hvilke grup-

per elever som øker sitt fravær og om det er noen særlige kjennetegn ved de elevene som har høyt fravær. Å registrere fravær i registrene vil også gi et betydelig løft for mulighetene til å forske på fravær og tiltak mot fravær, sammenligninger av undergrupper av elever, ulike familiebakgrunner og innvandrerbakgrunn, og hvilke forhold som henger sammen med fraværsutviklingen over tid. Fordi skolefravær kan indikere elevers tilpasning, helse og trivsel, er personopplysninger om det enkelte barns fravær også av følsom art. Opplysninger om omfang av fravær er samtidig ikke særlig kategori personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9. Trolig kan noen av elevene, kanskje særlig de med mye fravær, kunne oppleve det som ubehagelig at opplysninger om deres fravær skal behandles sentralt over en lengre periode. Departementet foreslår å ikke registrere årsaken til fravær i det nye registeret over elever, i tråd med anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet.

Informasjon om betalingsmoderasjon i barnehage og SFO er opplysninger som ikke er omfattet av personvernforordningen artikkel 9 om særlig kategori, men opplysningene vil av mange regnes som følsomme. I dette tilfellet mener departementet at det i vurderingen av personverninngrep versus nytte, bør tillegges vekt at det å inkludere disse opplysningene i registrene kan bidra til treffsikre ordninger for en svakere stilt gruppe barn og familier. I dag er informasjon om moderasjonsordninger samlet inn som aggregerte data på kommunenivå. Det betyr at Utdanningsdirektoratet i dag har informasjon om hvor mange barn og familier som har fått redusert foreldrebetaling og moderasjonsordninger som følge av familiens inntekt, per kommune. Kombinert med annen informasjon, som hvem og hvor mange som har plass i barnehage og SFO og annen data om familiers inntekt, vil det være mulig å få oversikt over for eksempel om det er stort avvik mellom hvor mange barn og familier som oppfyller vilkårene for moderasjonsordninger og hvor mange som faktisk har benyttet seg av disse rettighetene. Det vil også være mulig å si noe om andelen av dem som ikke har barnehageplass, som ville hatt rett til moderasjonsordninger.

Departementet mener imidlertid at individdata om barn som får redusert foreldrebetaling i barnehager og i SFO vil kunne bidra til ny og viktig kunnskap både på lokalt og nasjonalt nivå. Husholdninger med lav inntekt har i dag rett til redusert foreldrebetaling, men fordi de må søke på ordningen kan det være familier som ikke får den reduksjonen i foreldrebetaling som de har

krav på. Med individdata vil det være enklere å kartlegge variasjoner mellom kommuner i hvorvidt familier med et inntektsnivå som tilsier at de skulle hatt betalingsmoderasjon faktisk får det. Moderasjonsordningene kan derfor evalueres i lys av deres innvirkning på deltakelse i barnehage og SFO blant lavinntektsfamilier. Dette kan bidra til mer treffsikre subsidieringsordninger som fremmer lik tilgang.

Departementet ser også at opplysninger på individnivå på dette området kan åpne for at data om plass i barnehage og SFO og bruk av moderasjonsordninger kan kobles til ulike egenskaper ved foreldrenes bakgrunn, arbeids-, velferds- og helsesituasjon. Denne sammenstillingen, som kun er mulig med data på individnivå, vil gi kunnskap om hvem som eventuelt ikke blir truffet av ordningen som tiltenkt, og kan også brukes til å studere betydningen av å motta moderasjon for senere utfall blant barna og for de voksne i familiene. Dette kan gi mer informasjon og et bedre grunnlag for å vurdere tiltak for å gjøre moderasjonsordningene mer treffsikre. Det kan også styrke kunnskapsgrunnlaget for politikkutvikling i andre sektorer.

Å legge til informasjon om hvorvidt barnet har plass i SFO, og hva som er den avtalte oppholdstiden i barnehage og i skole, øker personverninngrepet noe. For det enkelte barn og den enkelte familie vil det kunne redusere barnets og familiens følelse av privatliv mer enn hvis innsamlingen kun strekker seg til å gjelde tilhørighet til barnehagen eller skolen. Det kan oppstå bekymring for at statlige myndigheter vil kunne bruke denne informasjonen til å diskriminere familier basert på behov for barnehage- eller SFO-tjenester, eller ved å avkorte eller justere familienes tilgang på andre offentlige tjenester eller ytelser basert på informasjonen. Å legge til informasjon om fravær i skolen og redusert foreldrebetaling vil øke personverninngrepet, særlig fordi begge disse opplysningene med rimelighet kan anses å være følsomme selv om de ikke tilhører særlig kategori etter personvernforordningen. En lekkasje av direkte personidentifiserbare data om disse forholdene vil være potensielt stigmatiserende og kan også tenkes å kunne bli misbrukt av private aktører eller offentlige myndigheter. Denne mulige konsekvensen vil også innebære lovbrudd.

Som det er redegjort for i 2.6.2, ser departementet at etablering av individregistre over alle barn i barnehager og i grunnskoleopplæring utgjør et inngrep i personvernet, både for den enkelte og på samfunnsnivå. Samtidig er departementet av den oppfatning at det er store fordeler

med en nasjonal sammenstilling som legger til rette for pålitelig statistikk og forskning. Personverninngrepet må også ses i lys av de foreslåtte vilkårene for behandlingen av personopplysningene (punkt 2.6.3) og ivaretagelsen av de registrertes rettigheter (punkt 2.6.5). Samlet er departementets vurdering at hensynet til å tilrettelegge for et godt kunnskapsgrunnlag må veie tynge enn hensynet til det inngrepet registrene innebærer i den enkeltes personvern.

Departementet viser til redegjørelsen over, og mener at det bør framgå av forskrift til barnehageloven at barnehageregisteret skal inneholde slike opplysninger om det enkelte barnet:

- fødselsnummer eller D-nummer
- barnehagens adresse, organisasjonsnummer og foretaksnummer
- startdato og sluttdato
- avtalt oppholdstid
- redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid grunnet familiens inntekt

Videre mener departementet at det bør framgå av forskrift til opplæringsloven og forskrift til privatskoleloven at grunnskoleregisteret skal inneholde slike opplysninger om den enkelte elev:

- fødselsnummer eller D-nummer
- skoletilhørighet og organisasjonsnummer eller privat grunnskoleopplæring i hjemmet, jf. opplæringsloven § 22-5
- startdato og sluttdato
- trinn og klasse
- fravær i dager og timer
- plass i SFO-tilbud for elever på 1. til 4. trinn, avtalt oppholdstid og redusert foreldrebetaling

2.6.4.3 *Nærmere om mulige framtidige endringer i registrenes innhold*

Den gjennomførte høringen viser at det kan være behov for ytterligere utredning av enkelte opplysninger som det kan være relevant å inkludere i registrene, både opplysninger som var del av høringsforslaget og andre opplysninger som har blitt løftet fram i høringen.

Departementet er enig i høringsinstansenes vurdering av at innsamling og bruk av opplysninger som regnes som særlige kategorier av personopplysninger og andre personopplysninger som kan regnes som følsomme, er et særlig inngrep i personvernet til den enkelte. Det betyr at det må være et klart behov for kunnskap som tilsier at det er forholdsmessig å inkludere slike personopplysninger i et nasjonalt register.

Departementet framholder vurderingen av at myndighetene i dag har et mangelfullt grunnlag for å vurdere ressursbruken til spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging, og hvordan man kan sikre at barn og elever får et godt tilbud. I lys av høringsinnspillene vil departementet gjøre en ny vurdering av hvilke opplysninger det er nødvendig å behandle for å svare på myndighetenes behov for kunnskap om tiltak og tilbud til barn og elever som får ulike former for individuell tilrettelegging og særskilt opplæring. Høringsinnspillene fra blant annet KS, kommunene og representanter for de private skolene tilsier også at departementet gjør en ny vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av å inkludere disse opplysningene i registrene. Departementet vil derfor i denne omgang ikke gå videre med forslaget om at registrene skal ha opplysninger om vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, minoritetsspråklig i barnehagen, vedtak om individuell tilrettelegging av opplæringen, vedtak om særskilt språkopplæring og vedtak om innføringsopplæring i skolen.

Noen av høringsinstansene har gitt innspill om andre opplysninger som registrene bør inneholde. Departementet ser at statistiske data om opplæring i og på samisk, som *Sametinget* og *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* har foreslått inkludert i registrene, kan gi informasjon som kan bidra til å forbedre politikk om samisk språkbruk. Samtidig mener departementet at det kan reises prinsipielle spørsmål om hensiktsmessigheten av å samle inn og systematisere individdata om etnisitet og bakgrunn. Etter departementets vurdering er det behov for en nærmere utredning av behovet for en eventuell innsamling av slike individdata.

Departementet har også merket seg at det er flere høringsinstanser som peker på et ønske om en ytterligere utvidelse av registrenes innhold. Departementet mener at det kan være et behov for at myndighetene systematiserer og sammenstiller opplysninger om flere forhold enn dem som nå blir foreslått regulert i forskrift til barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven. Spørsmålet om utvidelse av registrenes innhold vil kreve både nærmere utredning og ny høring. En utvidelse til personopplysninger av særlig kategori etter personvernforordningen artikkel 9 vil kreve lovendring.

Departementet har også merket seg høringsvaret fra *Skattedirektoratet* om behov for å justere innholdet i registrene som følge av det nye systemet for fødselsnummer som skal gjelde fra 2032. Departementet vil komme tilbake til eventu-

elle nødvendige tilpasninger til dette på et senere tidspunkt.

2.6.5 De registrertes rettigheter

2.6.5.1 Generelt

Personvernloven og personvernforordningen oppstiller en rekke krav til hvordan personopplysninger skal behandles. Først må det etableres et lovlig grunnlag for å behandle personopplysninger, se drøfting i punkt 2.6.3.

Forordningen har en rekke regler om plikter for den behandlingsansvarlige, herunder om sikkerhet knyttet til behandling, lagring mv. meldepikt til Datatilsynet ved brudd på personopplysningssikkerhet, personvernombud, om utlevering til tredjeland mv. Dette er i hovedsak generelle regler som Utdanningsdirektoratet alt er omfattet av, og som de følger i deres behandling av personopplysninger.

Personvernforordningen kapittel III (artikkel 12 til 23) har en rekke krav til behandlingsansvarlige som gjelder å ivareta de registrertes rettigheter. Dette er regler som er særlig viktig ved etablering av registre for barnehagebarn og barn i grunnskoleopplæringen. Departementet gjennomgår her de mest sentrale rettighetene og gir en omtale av disse vurdert opp mot de to registrene som det foreslås lovhjemmel for i denne proposisjonen.

Etter personvernforordningen artikkel 89 andre ledd kan det i nasjonal rett fastsettes unntak fra rettighetene i artikkel 15, 16, 18 og 21, så langt det er sannsynlig at slike rettigheter vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad vil hindre oppfyllelsen av de spesifikke formålene, og slike unntak er nødvendig for å oppfylle formål ved behandling av personopplysninger for statistikk eller forskning. Slike unntak forutsetter at det er fastsatt «nødvendige garantier i samsvar med denne forordning for å sikre den registrertes rettigheter og friheter», se artikkel 89 første ledd. Departementet legger til grunn for drøftingen at formålet med registrene, som omtalt i punkt 2.6.3.2, er statistikk og forskning.

2.6.5.2 Om rett til informasjon og innsyn

De registrerte har etter personvernforordningen artikkel 14 om informasjon som skal gis dersom personopplysninger ikke er blitt samlet inn fra de registrerte, rett til generell informasjon om registrert, om den ansvarlige, formålet med behandlingen og type opplysninger osv. Utdanningsdirekto-

ratet vil som ansvarlig for registrene ha ansvaret for at slik informasjon blir gitt. Dette kan gjøres gjennom god informasjon på direktoratets nettsider, og gjennom informasjon til kommunene. Videre vil også kommunene og private skoler som behandler personopplysningene i første omgang, ha plikt til å gi informasjon til dem opplysningene gjelder i tråd med reglene i personvernforordningen artikkel 13 (personopplysninger innhentet fra den registrerte) og artikkel 14 (andre opplysninger). Kommunene og skolene må også informere generelt om at opplysninger innrapporteres til disse to registrene.

Departementet vurderer at de registrerte har rett til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15. Dette innebærer at den registrerte har rett til innsyn i personopplysninger som finnes om den registrerte, om hvor opplysningene er innhentet fra, om formålet med behandlingen og hvem som har hatt tilgang til eller fått utlevert personopplysninger som er knyttet til den registrerte. Den registrerte skal også ha informasjon om retten til å kreve retting og sletting. Utdanningsdirektoratet må finne gode ordninger for hvordan de registrerte kan få slikt innsyn og blant annet hvilke krav som skal stilles til identifisering av de som ber om innsyn. De registrerte vil være umyndige, og det er viktig å finne gode og sikre løsninger for hvordan foreldre kan be om innsyn. Også her må det være tilgjengelig informasjon på Utdanningsdirektoratets nettsider.

2.6.5.3 Om rett til retting og sletting

Personvernforordningen artikkel 16 og 17 gir rettigheter knyttet til retting og til sletting av personopplysninger. De registrerte kan kreve at uriktige personopplysninger rettes. Krav om retting eller sletting skal rettes til den behandlingsansvarlige for registrene, det vil si Utdanningsdirektoratet. Alle personopplysningene i de to registrene vil være innhentet fra kommunene eller fra private skoler. Feil i registrene vil i hovedsak stamme fra feil i de innhentede opplysningene fra kommuner eller skoler, der opplysningene også brukes til saksbehandling av ulike slag. Utdanningsdirektoratet må bistå de registrerte med å få be om å få rettet uriktige opplysningene hos kilden.

Retten til sletting gjelder så sant vilkårene for dette i artikkel 17 er oppfylt. Særlig relevant er artikkel 17 nr. 3 d som fastsetter unntak fra retten til sletting for opplysninger registrert for statistiske formål, dersom sletting i alvorlig grad vil hindre at formålene med behandlingen oppnås.

Også personopplysningsloven § 17 har unntak fra den registrertes rettigheter ved behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse, vitenskapelige eller historiske forskningsformål og statistiske formål. Etter andre ledd kan sletting nektes dersom dette sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås.

Utdanningsdirektoratet vil ha ansvaret for å vurdere om et krav om sletting skal imøtekommes.

2.6.5.4 Rett til å protestere

De registrerte har etter personvernforordningen artikkel 21 rett til å protestere mot behandling av deres personopplysninger, etter nærmere vilkår. Når personopplysninger behandles på grunnlag av artikkel 6 nr. 1 bokstav e og f, kan den registrerte protestere mot behandlingen på grunnlag av vedkommende sin «særlige situasjon». Dette vilkåret innebærer at den registrerte må gi en konkret begrunnelse for hvorfor behandlingen skal opphøre. Retten til å protestere er altså ingen absolutt rett til at protesten skal tas til følge, da det skal foretas en avveining mellom den registrertes interesser, rettigheter og friheter på den ene siden, og registereiers «tvingende berettigede grunner» for å fortsette behandlingen, på den andre siden.

Artikkel 21 nr. 6 slår fast at dersom personopplysninger behandles for formål knyttet til forskning eller for statistiske formål i henhold til artikkel 89 nr. 1, har den registrerte rett til å protestere mot behandlingen bare dersom den ikke er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse. Her, som for sletting, jf. punkt 2.6.5.3, må Utdanningsdirektoratet foreta vurderingen.

2.6.5.5 Reservasjonsrett

De foreslåtte registrene vil innebære registrering av alle barn i barnehager og alle barn i grunnskoleopplæring i Norge. Departementet har vurdert om det bør være mulig å reservere seg mot å bli registrert. Reservasjonsrett kan være et tiltak for å redusere personvernkonsekvensene, og for å ivareta prinsippene om formålsbegrensning og dataminimering. En reservasjonsrett kan enten omfatte reservasjon mot å bli registrert (eller rett til å bli slettet), reservasjon mot at bestemte typer opplysninger registreres eller reservasjon mot bestemte typer bruk av opplysningene. Departementet har kommet til at det ikke bør være en reservasjonsrett. Som omtalt i punkt 2.6.4 vil

registrene inneholde et begrenset omfang av personopplysninger, og bruken er klart avgrenset til statistikk og forskning.

Det er behov for komplette registre uten skjevheter for at registrene skal oppnå sitt formål om å forbedre barnehage- og skoletilbudet. En reservasjonsrett kan føre til at registerdataene ikke blir komplette og gi skjevheter i datamaterialet. Skjevheter i datamaterialet kan for eksempel føre til at analyse og forskning gir uriktige konklusjoner og dermed gi utdanningsmyndighetene feil beslutningsgrunnlag. Det er derfor av stor samfunnsmessig betydning at opplysningene i registrene er i samsvar med de faktiske forhold.

En reservasjonsrett kan stå i veien for et komplett register uten skjevheter i datamaterialet, og at dette kan føre til at registrene ikke oppnår sitt formål. I likhet med ordningen for skoleregistrene i de nordiske nabolandene våre, foreslår departementet å ikke åpne for en reservasjon mot å bli registrert, reservasjon mot at bestemte typer opplysninger registreres, eller en reservasjon mot bestemte typer bruk av opplysningene.

Departementet ser at en reservasjonsrett kan redusere personverninngrepet. Samtidig foreslår departementet registre som i liten grad vil inneholde sensitive opplysninger. Det åpnes ikke for registrering av personopplysninger av særlig kategori etter personvernforordningen artikkel 9. Dette reduserer personverninngrepet. Etter departementets vurdering vil spørsmålet om reservasjonsrett for spesifikke opplysninger først og fremst være aktuelt dersom registreringen omfatter personopplysninger som er eller som oppleves som belastende for den enkelte registrerte, som opplysninger om spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging. Spørsmålet om reservasjon mot at bestemte typer opplysninger registreres, eller en reservasjon mot bestemte typer bruk av opplysningene, vil bli vurdert på nytt i forbindelse med en eventuell utvidelse av registrenes innhold.

2.7 Rapporteringspliktene i privatskoleloven, barnehageloven og opplæringsloven

Departementet vil følge opp høringsforslaget om presiseringer i rapporteringspliktene i barnehage-

loven § 48 første ledd, opplæringsloven § 25-4 første ledd og privatskoleloven § 7-2 c første ledd.

Departementet foreslår å presisere formålet med rapporteringen av opplysninger i opplæringsloven § 25-4 første punktum, slik at det er opplysninger som er nødvendige for å evaluere, utvikle og forbedre virksomheten etter opplæringsloven som skal kunne kreves. Forslaget om å legge til «utvikle og forbedre» innebærer ingen endringer i omfanget av rapporteringsplikten.

Departementet følger opp forslaget om å ta bort reguleringen av private barnehagers plikt til å rapportere regnskapsdata fra barnehageloven § 48, siden barnehageloven § 23 også gir hjemmel til å fastsette regler om regnskap og rapportering fra private barnehager, og dette er gjort i forskrift om regnskapsplikt mv. for private barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven). Departementet foreslår å regulere både kommunale og private barnehagers plikt til å rapportere tjenstedata til Utdanningsdirektoratet i § 48 første setning.

Videre vil departementet foreslå å endre beskrivelsen av formålet med rapportering av tjenstedata i barnehageloven § 48, slik at rapporteringsplikten gjelder tjenstedata som er nødvendige for å evaluere, utvikle og forbedre barnehagesektoren. Dette vil gi en mer presis beskrivelse av formålet med innrapporteringen av data, og i tillegg harmonisere ordlyden i barnehageloven § 48 med bestemmelsen i opplæringsloven § 25-4 og privatskoleloven § 7-2 c om rapporteringsplikt. Forslagene innebærer ingen endringer i omfanget av rapporteringsplikten for tjenstedata og regnskapsdata fra kommunale og private barnehager.

Privatskoleloven § 7-2 c, som etter forslaget omtalt i punkt 3.1 vil bli ny § 7-2 d, forslås gitt et tillegg for å gi en mer presis beskrivelse av formålet med innrapporteringen av data og for at bestemmelsen skal harmonere med ordlyden i opplæringsloven § 25-4 første ledd. Denne bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette forskrift om plikt for privatskoler til å innrapportere personopplysninger om barn til registeret over barn i grunnskoleopplæring, jf. forslaget til ny bestemmelse i opplæringsloven § 25-5. Etablering av registeret og rammer for dette må fastsettes i forskrift til opplæringsloven.

3 Enkelte endringer i privatskoleloven

3.1 Overtredelsesgebyr

3.1.1 Bakgrunnen for forslaget

Reaksjonshjemlene i privatskoleloven § 7-2 har ligget uendret i lang tid. Gjennom erfaringer fra behandling av klagesaker mv. har departementet erfart at det innenfor dagens regelverk er for få tilgjengelige reaksjonsmuligheter. Dette innebærer en risiko for at de reaksjonene som gis når det avdekkes brudd på regelverket ikke blir tilstrekkelig treffsikre, og i enkelte tilfeller kan bli uforholdsmessige. Etter departementets vurdering er det derfor behov for å utvide pakken med reaksjonsmuligheter.

Departementets målsetting er å få et mer fleksibelt reaksjonssystem, og slik legge til rette for reaksjoner som i størst mulig grad står i forhold til det aktuelle regelbruddet. Dette vil etter departementets vurdering kunne være en fordel både for tilsynsmyndigheten og for de private skolene. En større fleksibilitet i reaksjonsbruken vil også bygge opp under den overordnede målsettingen med tilsyns- og reaksjonssystemet – å sikre at alle elever får den opplæringen de har krav på og at statlige tilskudd brukes i tråd med forutsetningene.

Med dette som utgangspunkt har departementet vurdert ulike alternative reaksjoner som kan supplere dagens bestemmelse om mulige reaksjonsformer ved brudd på regelverket, herunder overtredelsesgebyr, en utvidelse av hjemmelen til å fastsette tvangsmulkt som nå gjelder i skolemiljø saker (se punkt 3.1.6.1.) og forelegg. Etter departementets vurdering framstår overtredelsesgebyr som det mest hensiktsmessige alternativet. Overtredelsesgebyr har en pønalt motivasjon, og skiller seg fra de øvrige reaksjonsformene som følger av privatskoleloven § 7-2 a. Overtredelsesgebyr skiller seg også fra tvangsmulkt, hvor formålet er å bruke kravet om å betale et pengebeløp som et middel for å stoppe en pågående overtredelse.

Ved å utvide utvalget av mulige reaksjoner vil det være enklere å finne riktig og forholdsmessig reaksjon. I enkelte tilfeller vil for eksempel et min-

dre overtredelsesgebyr i kombinasjon med retting kunne være en mer forholdsmessig reaksjon enn et krav om tilbakebetaling av statstilskudd – dette ikke minst i tilfeller hvor tilskuddsmidler er disponert i strid med privatskoleloven § 6-3, men hvor midler ikke er ført ut av skolen som for eksempel gjennom et ulovlig utbytte.

Overtredelsesgebyr kan også være en aktuell reaksjon ved brudd på andre bestemmelser enn § 6-3 dersom bruddet er så alvorlig at retting ikke anses som et tilstrekkelig virkemiddel. Det kan også være aktuelt ved regelverksbrudd som isolert sett er mindre alvorlige, men som for eksempel har vedvart over lang tid eller skolen har fått reaksjoner på samme eller lignende forhold i tidligere tilsyn.

3.1.2 Høringen

Kunnskapsdepartementet sendte 23. oktober 2024 på høring et forslag til endringer i privatskoleloven, med høringsfrist 31. desember 2024. I høringsnotatet foreslås det blant annet å innføre en hjemmel til å ilegge skoler godkjent etter privatskoleloven et overtredelsesgebyr dersom skolen overtrer bestemmelser gitt i privatskoleloven eller forutsetningene for godkjenningen. Det ble også foreslått å tydeliggjøre reglene om klage på pålagt skolebytte og å lovfeste at det er departementet som er klageinstans på vedtak om skoleskyss i videregående skoler etter privatskoleloven § 7-1, se punkt 3.2 og 3.3.

Høringsnotatet ble sendt til disse instansene:

Departementene

Barneombudet

Datatilsynet

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Riksarkivet

Samordna Opptak

Sivilombudet

Endringer i opplæringslova, privatskolelova og barnehageloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, overtredelsesgebyr m.m.)

Statistisk sentralbyrå (SSB)	Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Språkrådet	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Statens lånekasse for utdanning	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Utdanningsdirektoratet	Olympiatoppen
Utlendingsdirektoratet (UDI)	Rådet for psykisk helse
	Samarbeidsforum for estetiske fag c/o Musikk i skolen
Riksrevisjonen	Samarbeidsforum for funksjonshemmedes fellesorganisasjon (SAFO)
Sametinget	Skolelederforbundet
Statsforvalterne	Skolenes landsforbund
Kommunene	Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Fylkeskommunene	Steinerskoleforbundet
Longyearbyen lokalstyre	UNIO
Sysselmasteren på Svalbard	Utdanningsforbundet
	Universitet- og høyskolerådet
Abelia – forum for friskoler	Voksenopplæringsforbundet (VOFO)
Akademikerne	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Arbeidsgiverforeningen Spekter	
Elevorganisasjonen	Departementet mottok høringsinnspill fra 19 høringsinstanser. Disse høringsinstansene hadde merknader til forslagene:
Fafo	
Fagforbundet	Justisdepartementet
Friskolenes kontaktforum	Språkrådet
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
Godkjente Norske Utenlandsskolars Forening (GNUF)	
Hovedorganisasjonen Virke	Bømlo kommune
Kristne friskolers forbund (KFF)	Bergen kommune
KS	Trøndelag fylkeskommune
Landslaget Fysisk Fostring i Skolen	
Landslaget for nærmiljøskolen (LUFS)	Abelia
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)	Blå Kors
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Egill Danielsen Stiftelse
Lykkelige barn – Nettverk for foreldre med høyt begavede barn	Kristne friskolers forbund
Lærernes Yrkesforbund (LY)	Landslaget for nærmiljøskolen
Montessori Norge	Misjonssambandet
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)	Norske fag og friskolers landsforbund
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)	Steinerskoleforbundet
NIFU STEP	
Norsk forbund for fjernundervisning og fleksibel utdanning	Hadi Lile (Høgskolen i Østfold)
Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)	Disse høringsinstansene hadde ikke merknader til forslagene:
Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede	
Norsk Innvandrersforum	Forsvarsdepartementet
Norsk Lektorlag	Akershus Fylkeskommune
Norsk senter for flerkulturell verdiskaping	
Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)	Tromsø kommune
Norges Forskningsråd	
Norges Handicapforbund	Norsk forbund for utviklingshemmede
Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité	

3.1.3 Gjeldende rett

3.1.3.1 Om tilsyn og reaksjonsbruk etter privatskoleloven

Tilsyn med private skoler

Utdanningsdirektoratet er delegert myndigheten til å føre tilsyn med skoler godkjent etter privatskoleloven. Tilsynet med private skoler gjennomføres innenfor de rammer som er fastsatt av Stortinget gjennom lov med forarbeider. Det følger av dette at tilsynet med de private skolene er tillits- og stikkprøvebasert, jf. Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) kapittel 16.2. Utdanningsdirektoratet foretar utvelgelsen av tilsynstema og skoler på grunnlag av risikovurderinger. Tilsyn skal være prioritert på områder der det er høy risiko for brudd på regelverket. Et overordnet formål med tilsynet er å sikre at alle elever får den opplæringen de har krav på. Det følger av privatskoleloven § 6-3 at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode.

Reaksjonsformer

Generelt om reaksjonsformer i dagens lov

Når det oppdages brudd på loven, forskriftene til loven eller forutsetningene for godkjenningen, kan Utdanningsdirektoratet reagere. De reaksjonsformene som kan benyttes følger av privatskoleloven § 7-2 a. Hvilken eller hvilke reaksjon/-er som skal brukes i det enkelte tilfelle, beror på en konkret vurdering av regelbruddenes art og omfang, varighet mv. Departementet legger til grunn at det kreves forholdsmessighet mellom det konkrete regelbruddet og den reaksjonen som ilegges. I og med at alle reaksjonshjemlene er «kan»-bestemmelser beror det på forvaltnings-skjønnet om og i så fall hvilken reaksjon som skal benyttes.

Nedenfor omtaler departementet de mulige reaksjonsformene som følger av § 7-2 a, jf. også § 7-2 b, i dagens regelverk. Omtalen baserer seg på relevante bestemmelser i regelverket, tidligere lovforarbeider og tilsynspraksis.

Retting

Det er regulert i § 7-2 a første ledd at tilsynsmyndigheten kan pålegge skolen å rette forhold som er i strid med loven, forskrifter eller forutsetningen for godkjenningen. Det samme gjelder dersom det blir oppdaget forhold som er i strid med andre lover og forskrifter og forholdet svekker tiliten til skolen.

Retting må etter departementets vurdering anses å være utgangspunktet for hvordan tilsynsmyndigheten skal reagere på et brudd på regelverket eller vilkår som er satt for godkjenningen. Retting kan pålegges for alle typer brudd på slike bestemmelser, og vil si at skolen gjennom tilsynsmyndighetens vedtak blir pålagt å rette opp i de aktuelle feilene som blir oppdaget. I de fleste tilfeller vil pålegg om retting være et tilstrekkelig reaksjonsmiddel – dette forutsatt at skolen foretar de nødvendige rettinger på grunnlag av tilsynsmyndighetens vedtak. Dersom pålegg om retting ikke følges opp av skolen eller ikke anses som et egnet eller tilstrekkelig reaksjonsmiddel, kan mer inngripende reaksjoner være aktuelt – for eksempel krav om tilbakebetaling av statstilskudd, se nedenfor. Det kan også være aktuelt å pålegge retting i kombinasjon med andre reaksjoner.

For andre lovbrudd enn brudd på bestemmelsene om bruk av tilskuddsmidler og skolepenger vil retting etter dagens regelverk ofte være den eneste mulige og forholdsmessige reaksjonen. Dette kan for eksempel være tilfelle ved brudd på bestemmelsene om skolemiljø eller på andre økonomiske bestemmelser enn brudd på § 6-3.

Tilbaketrekking av tilskuddsmidler

Det følger av privatskoleloven § 7-2 andre ledd at tilsynsmyndigheten kan kreve tilbake tilskuddsmidler brukt i strid med loven, i strid med forskrifter eller i strid med forutsetningen for godkjenningen. Tilbakebetalingskrav er ment å skulle rette opp et lovbrudd gjennom å kreve de midlene som er ulovlig brukt tilbakeført til staten. Tilbakebetalingskrav kan kun benyttes dersom tilskuddsmidler og skolepenger er brukt i strid med regelverket. Tilbakebetalingskrav er en mer alvorlig og inngripende reaksjon enn retting og det følger av forvaltningspraksis i tilsynssaker at denne reaksjonen er forbeholdt regelverksbrudd av mer alvorlig art enn der det er tilstrekkelig med retting, herunder i tilfeller hvor det er avdekket en rekke mindre, men gjentatte brudd på regelverket. Videre vil krav om tilbakebetaling kunne benyttes i tilfeller hvor en skole ikke har rettet seg etter et pålegg om retting.

Tilbakeholdelse av tilskudd

Tilsynsmyndigheten kan på samme vilkår som de andre reaksjonshjemlene holde tilbake tilskudd, jf. privatskoleloven § 7-2 a andre ledd. Når tilsynsmyndigheten holder tilbake tilskudd er det et virkemiddel for å få skolen til å rette opp et forhold

som er i strid med regelverket. Når forholdet er rettet, skal de tilbakeholdte tilskuddsmidlene utbetales til skolen.

Tilbaketrekking av godkjenning

Tilsynsmyndigheten kan på samme vilkår som de andre reaksjonshjemlene trekke godkjenningen tilbake, jf. privatskoleloven § 7-2 a andre ledd. Å trekke tilbake godkjenningen til å drive skole er den mest alvorlige reaksjonen tilsynsmyndigheten har. Et sentralt moment når tilsynsmyndigheten vurderer å trekke godkjenningen til en skole er om det er tillitt til at skolen er egnet til å drive skole framover.

Karantene

Med virkning fra 1. august 2015 ble det innført hjemmel til å pålegge skolen eller den ansvarlige personen karantene, jf. privatskoleloven § 7-2 b. Det følger av Prop. 84 L (2014–2015) punkt 15.1 at innføringen av en karantenehjemmel var begrunnet med at det i enkelte tilfeller kan være et berettiget behov for midlertidig å utestenge aktører fra å drive virksomhet etter loven, for eksempel i tilfeller hvor en skole mister godkjenningen på grunn av alvorlige eller gjentatte regelbrudd eller brudd på forutsetningene for godkjenningen, og hvor den samme personkretsen søker nye godkjenninger eller driftsendringer ved andre skoler etter kort tid.

Vilkårene for å pålegge karantene er strenge, jf. § 7-2 b første ledd. Det må foreligge særlig alvorlige forhold i strid med loven, og disse må klart svekke tilliten til at skolen eller de ansvarlige personene er egnet til å drive skole i samsvar med regelverket, jf. merknaden til bestemmelsen i Prop. 84 L (2014–2015) punkt 19.1. Karantene kan bare benyttes ved brudd på privatskoleloven og tilhørende forskrifter, ikke ved brudd på annet regelverk, jf. punkt Prop. 84 L (2014–2015) punkt 15.4.3.

Hjemmelen til å pålegge karantene er ikke benyttet per 3. februar 2025.

Tvangsmulkt i skolemiljø saker

Elevene i godkjente private skoler har det samme vernet med hensyn til skolemiljø som elever i offentlig skole. Opplæringsloven kap. 12 om elevens skolemiljø gjelder derfor også for godkjente private skoler, jf. privatskoleloven § 2-4 andre ledd. Etter opplæringsloven § 12-8 har statsforvalteren og klageinstansen hjemmel til å fastsette

tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av vedtak etter opplæringsloven § 12-6 om håndheving av plikten til å sikre et trygt og godt psykososialt skolemiljø i enkeltsaker.

3.1.3.2 Om overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr er den vanligste typen administrativ sanksjon, og karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en fysisk eller juridisk person å betale et pengebeløp til det offentlige som en reaksjon ved brudd på en handlingsnorm fastsatt i lov, forskrift eller i en individuell avgjørelse, jf. Prop. 81 L (2021–2022) pkt. 3.3. I tillegg må reaksjonen falle inn under definisjonen i forvaltningsloven § 43 annet ledd ved at den regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

Det følger av forvaltningsloven § 44 første ledd at forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr når det er fastsatt i lov.

Tilsyn og reaksjonshjemler er regulert i privatskoleloven kapittel 7, jf. §§ 7-2, 7-2 a og 7-2 b. Privatskoleloven har i dag ingen bestemmelser om overtredelsesgebyr.

3.1.3.3 Regulering av overtredelsesgebyr i annet regelverk

Universitets- og høyskoleloven

Tilsyn og reaksjonshjemler er regulert i ny universitets- og høyskolelov kapittel 6.

NOKUT er delegert myndigheten til å føre tilsyn med private universiteter og høyskoler. Ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, kan NOKUT ilegge reaksjoner, jf. universitets- og høyskoleloven §§ 6-7 til 6-10.

Overtredelsesgebyr for private universiteter og høyskoler er regulert i universitets- og høyskoleloven § 6-9 andre ledd. Dersom en institusjon, eller noen som opptre på vegne av den, forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, kan departementet ilegge institusjonen et overtredelsesgebyr. Skyldkravet er alminnelig uaktsomhet, og er nytt i ny universitets- og høyskolelov. Innføringen av skyldkravet følger opp en lovendring i forvaltningsloven § 46 som kom på bakgrunn av en dom i den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD, G.I.E.M. S.r.l. med flere mot Italia).

Det er presisert i merknaden til § 6-9 i Prop. 126 L (2022–2023) at overtredelsesgebyr må være en forholdsmessig reaksjon og at størrelsen på

overtredelsesgebyret fastsettes i hvert enkelt tilfelle.

Overtredelsesgebyrets størrelse er fastsatt i forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv.

Fagskoleloven

Tilsyn og reaksjonshjemler er regulert i fagskoleloven kapittel 6.

NOKUT er delegert tilsynsmyndighet og myndighet til å ilegge sanksjoner etter fagskoleloven. Ved brudd på bestemmelsene i fagskoleloven, kan NOKUT ilegge reaksjoner, jf. fagskoleloven §§ 34 til 38.

Overtredelsesgebyr for private fagskoler er regulert i fagskoleloven § 37. Dersom en privat fagskole, eller noen som opptre på vegne av den, forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, kan departementet ilegge fagskolen et overtredelsesgebyr. Skyldkravet er alminnelig uaktsomhet, og er nytt i fagskoleloven. Innføringen av skyldkravet følger opp en lovendring i forvaltningsloven § 46 som kom på bakgrunn av en dom i EMD (G.I.E.M. S.r.l. med flere mot Italia).

Overtredelsesgebyrets størrelse skal fastsettes i hvert enkelt tilfelle, jf. § 37 andre ledd. Størrelsen på gebyret skal være proporsjonal med overtredelsen.

Overtredelsesgebyrets størrelse følger av forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv.

Barnehageloven

Barnehageloven har i dag ingen bestemmelser om overtredelsesgebyr.

3.1.3.4 Grunnloven og EMK artikkel 6

Ileggelse av overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som er å regne som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 6. De prosessuelle garantiene som følger av EMK ved straff, gjelder derfor ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Blant disse kravene er retten til å få saken avgjort av en uavhengig og upartisk domstol etter en rettferdig rettergang. Det er likevel klart at sanksjonen ikke må ilegges av en domstol, i motsetning til straffesanksjoner etter Grunnloven (Grl.) § 96, jf. Rt. 2014 s. 620. Forvaltningslovens krav til enkeltvedtak oppfyller de andre prosessuelle garantiene, som forhåndsvarsel og retten til å uttale seg.

Hva som regnes som straff er ulikt etter EMK artikkel 6 og Grl. § 96. Etter Grl. § 96 kan ingen straffes uten dom. For at departementet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr kan gebyret dermed ikke regnes som straff etter den regelen, og det må derfor gjøres en konkret vurdering av om overtredelsesgebyr for de private skolene vil regnes som straff etter Grl. § 96. Den rettslige rammen som settes for overtredelsesgebyret vil ha betydning for om det regnes som straff etter Grunnloven.

3.1.4 Høringsforslaget

Departementet foreslo å innføre en ny bestemmelse i privatskoleloven § 7-2 c som gir departementet hjemmel til å ilegge privatskoler et overtredelsesgebyr dersom skolen overtrer bestemmelser gitt i privatskoleloven, tilhørende forskrifter eller forutsetningene for godkjenningen. Ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og eventuelt utmåling av et gebyr, foreslo departementet at det også kan legges vekt på eventuelle brudd på bestemmelser i andre lover dersom det svekker tillitten til skolen. Videre foreslo departementet at det innføres en hjemmel for departementet til å fastsette forskrift om overtredelsesgebyr. Det ble foreslått en øvre ramme for ileggelse av overtredelsesgebyr på 5G.

3.1.5 Høringsinstansenes syn

Totalt ti høringsinstanser har uttalt seg om overtredelsesgebyr i høringen. Flertallet støttet behovet for et mer fleksibelt reaksjonssystem, men noen var uenig i deler av innretningen for overtredelsesgebyr.

Abelia, Blå Kors, Egil Danielsens stiftelse, Kristne friskolers forbund, Misjonssambandet og Steinerskoleforbundet skriver alle at de mente den foreslåtte rammen på 5G var for høy for overtredelsesgebyr. De mente 1G bør være tilstrekkelig gitt at privatskolene er små sammenlignet med private høyskoler.

Flere av høringsinstansene mente at overtredelsesgebyr ikke bør kunne brukes på brudd på andre bestemmelser enn økonomibestemmelsene. *Steinerskoleforbundet* argumenterte med at det blir stor forskjell mellom tilsynsregelverket for offentlige og private skoler hvis private skoler kan bli ilagt overtredelsesgebyr i tilfeller der offentlige skoler kun blir pålagt retting. De samme høringsinstansene mente også at det ikke bør kunne legges vekt på brudd på andre lover, da

dette går ut over direktoratets kompetanseområde.

Andre høringsinstanser var positive til at private skoler skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. *Norges fag- og friskolers landsforbund* støttet at beløpets størrelse kan vurderes fra sak til sak der det kan legges vekt på både bruddets alvorlighet, men også skolens størrelse.

Tre av høringsinstansene mente tvangsmulkt ville vært et mer egnet virkemiddel. Flere høringsinstanser, blant annet *Kristne friskolers forbund*, var tydelige på at det ikke må legges begrensninger på hvilke midler som kan brukes til å dekke et eventuelt overtredelsesgebyr.

3.1.6 Departementets vurdering

3.1.6.1 Behovet for overtredelsesgebyr

Et effektivt tilsyn og hensiktsmessige reaksjonsmidler skal bidra til å sikre at alle elever får den opplæringen de har krav på ved at reglene i privatskoleloven følges og sikre at statlige tilskudd brukes i samsvar med forutsetningene.

Muligheten til å kunne ilegge overtredelsesgebyr vil utvide pakken med reaksjonsmidler. Departementet mener det vil være positivt for tilsynsmyndigheten, og vil gjøre det enklere å finne riktig og forholdsmessig reaksjon på regelbrudd. Dette vil etter departementets vurdering også være positivt for skolene. Overtredelsesgebyr vil for eksempel kunne bli brukt i enkelte situasjoner hvor det etter dagens regelverk og praksis ville være aktuelt å kreve statstilskudd tilbakebetalt. Overtredelsesgebyr kan i visse saker være en mer forholdsmessig og passende reaksjon enn å kreve tilskudd tilbakeført. Det kan for eksempel gjelde tilfeller hvor det er avdekket brudd på forbudet mot utlån, men hvor forholdet kan rettes ved at de utlånte midlene tilbakeføres til skolen. Dette tilfellet innebærer da at tilsynsmyndigheten pålegger retting, gjennom tilbakeføring av midler, og et mindre overtredelsesgebyr hvis sakens karakter tilsier at det vil være forholdsmessig. I mer alvorlige tilfeller kan likevel tilbakebetaling være et riktig alternativ også i slike tilfeller.

I enkelte tilfeller er det også et behov for tilsynsmyndigheten å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på andre bestemmelser enn økonomibestemmelsene. Tilsynsmyndigheten må uansett gjøre en samlet vurdering av hva som vil være en forholdsmessig reaksjon sett i lys av alvorligheten av regelverksbruddet, mulighet for retting osv.

Overtredelsesgebyr skiller seg fra de nåværende reaksjonsformene ved at det ikke har til formål å rette opp et pågående lovbrudd, men er en sanksjon som kan gis i etterkant av et lovbrudd der retting alene ikke anses som en tilstrekkelig reaksjon.

Etter en konkret vurdering vil et overtredelsesgebyr i enkelte særlig alvorlige saker også kunne være en aktuell reaksjon i kombinasjon med et tilbakebetalingskrav. Departementet vil likevel peke på at et tilbakebetalingskrav er en streng reaksjon som skal forbeholdes alvorlige tilfeller av ulovlig bruk av statstilskudd og skolepenger, og at det derfor skal mye til å ilegge både overtredelsesgebyr og tilbakebetalingskrav.

Å holde tilbake tilskuddsmidler skiller seg fra overtredelsesgebyr ved at det er ment å være et middel for å få skolen til å rette det ulovlige forholdet. Tilbakeholdelse av midler er ingen straffelignende reaksjon. Dersom bruddet er alvorlig kan det være situasjoner der det er hensiktsmessig å holde tilbake tilskudd for å få skolen til å rette samtidig som det utstedes et overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr skal imidlertid bare brukes hvis det er en forholdsmessig reaksjon, og skal ikke brukes hvis det anses som tilstrekkelig å kreve retting og eventuelt holde tilbake tilskudd til retting er gjennomført.

Noen av høringsinstansene mener at tvangsmulkt burde ha blitt innført framfor overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr skiller seg fra tvangsmulkt, hvor formålet er å bruke kravet om å betale et pengebeløp som et middel for å stoppe en pågående overtredelse. I opplæringsloven § 12-8 er det innført en hjemmel om tvangsmulkt for å sikre gjennomføringen av et vedtak om skolemiljø. Departementet vurderer at virkeområdet til overtredelsesgebyr er bredere og treffer behovet for et mer fleksibelt reaksjonssystem bedre enn hva tvangsmulkt ville ha gjort.

På denne bakgrunn mener departementet at det foreligger et behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr når det er en forholdsmessig reaksjon på et regelbrudd.

3.1.6.2 Hvilke overtredelser kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr

Privatskoleloven regulerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring i private skoler med rett til statstilskudd. Opplæringen ved godkjente private skoler skal være «jamgod» med den som tilbys i offentlig skole, jf. privatskoleloven § 2-3 første ledd, og privatskoleloven med forskrifter inneholder derfor en rekke krav til skolenes inn-

hold og kvalitet. Elevenes rettigheter, blant annet til et trygt og godt skolemiljø, jf. privatskoleloven § 2-4 andre ledd, er i det vesentlige de samme etter privatskoleloven som etter opplæringsloven. Godkjente private skoler er i hovedsak finansiert gjennom statstilskudd, og loven har krav om at statstilskuddet og skolepengene i sin helhet skal komme elevene til gode, jf. privatskoleloven § 6-3.

Etter departementets vurdering vil overtredelsesgebyr i prinsippet kunne være en relevant reaksjonsform ved brudd på tilnærmet alle bestemmelsene i privatskoleloven og forutsetningene for skolens godkjenning. Dette forutsatt at overtredelsesgebyr etter en konkret vurdering av det aktuelle regelbruddets art og omfang vil være en forholdsmessig reaksjon. Overtredelsesgebyr er ment å skulle være en alternativ reaksjon i tilfeller hvor dagens reaksjonshjemler ikke passer, og vil samtidig være en selvstendig reaksjon som vil supplere de øvrige reaksjonene i loven. Overtredelsesgebyr er ment å kunne brukes alene eller i kombinasjon med andre reaksjoner. Særlig aktuelt vil det kunne være i kombinasjon med pålegg om retting av regelstridige forhold. Overtredelsesgebyr vil også være en aktuell reaksjon for brudd på bestemmelser i privatskolelovens forskrifter. For å ivareta behovet for forutberegnelighet for skolene vil det for brudd på forskrifter gitt i medhold av privatskoleloven bli regulert i den aktuelle forskriften hvilke regelbrudd som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, og hjemmelen for denne reguleringen foreslås tatt inn i loven.

Fire av høringsinstansene har tatt til orde for at det kun bør være brudd på økonomibestemmelsene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Dette blir begrunnet blant annet i hensynet til likebehandling med offentlige skoler og at de reglene som er like for private og offentlige skoler ikke bør kunne sanksjoneres ulikt.

Departementet mener det er flere forskjeller mellom private og offentlige skoler som gjør at overtredelsesgebyr er et relevant reaksjonsmiddel for private skoler ved brudd på bestemmelser som også gjelder de offentlige skolene. Staten og kommunene har styrings- og kontrollvirkemidler for de offentlige skolene som de ikke har for de private. For de private skolene er det reaksjonsmulighetene i privatskoleloven som er hovedvirkemidlene for å følge opp lovbrudd. Skolene, som er private rettssubjekter, har statsstøtte i stor utstrekning. I tillegg er systemet tillitsbasert i form av at tilsyn gjennomføres som stikkprøvekontroll etter en risikovurdering. Derfor er det viktig at det er et reaksjonssystem på plass som

både er forholdsmessig, men også som gir det offentlige mulighet til å ilegge reaksjoner når loven ikke følges.

Videre mener departementet det er sentralt at tilsynsmyndigheten ikke har andre reaksjonsmuligheter enn retting, tilbakeholdelse av tilskudd og tilbaketrekking av godkjenning ved andre lovbrudd enn ved brudd på § 6-3.

Bruken av overtredelsesgebyr er ikke begrenset til enkelte brudd, men bruken av en slik reaksjon må være forholdsmessig. Det vil si at reaksjonen må stå i forhold til bruddets alvorlighet. Departementet legger til grunn at overtredelsesgebyr kun vil være en forholdsmessig reaksjon ved mer alvorlige eller gjentakende brudd.

Godkjente private skoler forvalter et viktig samfunnsansvar. De er betrodd oppgaven med å stå for barn og unges opplæring, som et alternativ til den offentlige skolen og med statlig finansiering. Dersom de ikke etterlever bestemmelser som er viktige for elevene, kan et overtredelsesgebyr fungere som et insentiv til å rette praksis og som et preventivt virkemiddel. Ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr, og utmålingen av et slikt gebyr, mener departementet at det også kan legges vekt på ev. brudd på bestemmelser i andre lover (som f.eks. barneloven eller likestillings- og diskrimineringsloven), som er egnet til å svekke tilliten til skolen. Det kan for eksempel være i tilfeller hvor det under tilsyn avdekkes brudd på sentrale barnerettigheter, som barnets rett til valg av utdanning etter barneloven § 32, likestillings- og diskrimineringsloven eller annen lovgivning som er av betydning for elevenes skolegang. Departementet viser i denne sammenheng også til punkt 3.5 nedenfor.

Noen av høringsinstansene har tatt til orde for at direktoratet ikke bør vurdere annet regelverk enn de forvalter. Departementet vil bemerke at det kun er i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal brukes som sanksjon og i utmålingen at det vil være relevant å legge vekt på brudd på andre lover og forskrifter. I tillegg vil ikke det alene være relevant, men forholdet må i tillegg svekke tilliten til skolen. Departementet mener at de private skolene forvalter et så viktig samfunnsansvar at det i utmålingen av overtredelsesgebyret må kunne være relevant å legge vekt på andre brudd. Det er allerede i privatskoleloven § 7-2 a tredje ledd hjemmel for å ilegge reaksjoner ved brudd på andre lover og forskrifter som svekker tilliten til skolen. Denne måten å vurdere lovbrudd på vil derfor ikke være ny for direktoratet.

På denne bakgrunn mener departementet at hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr skal

gjelde brudd på regler gitt i privatskoleloven, og forutsetningene for godkjenningen. I vurderingen av om det skal ilegges gebyr og gebyrets størrelse vil brudd på andre lover som svekker tillitten til skolen være relevant.

Privatskolelovens alminnelige regler om bruken av statstilskudd og skolepenger, tilsyn og mulige reaksjonsformer gjelder også for skoler godkjent etter privatskoleloven kapittel 6A «Diverse skoler som gir yrkesretta opplæring». Det ble ikke eksplisitt omtalt i høringen om regelen om overtredelsesgebyr også skal gjelde for disse skolene. Ettersom de andre reaksjonshjemlene er regulert likt for skoler godkjent etter kapittel 6A og øvrige privatskoler med rett til statstilskudd, mener departementet at tilsynsmyndighets anledning til å ilegge overtredelsesgebyr også skal gjelde for 6A-skolene.

3.1.6.3 Om illeggelse av overtredelsesgebyr

Om illeggelsen

Utdanningsdirektoratet er delegert tilsynsmyndighet for regelverksetterlevelse i private skoler. Det er dermed Utdanningsdirektoratet som vedtar de mulige reaksjonene som er regulert i § 7-2 a. Departementet vil derfor delegere myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr til Utdanningsdirektoratet. Departementet vil være klageinstans.

Etter privatskoleloven § 5-1 første ledd er det styret som er det øverste ansvarlige organet for skolen. Styret skal sørge for at skolen blir drevet i samsvar med gjeldende regler og forskrifter, jf. § 5-2. Skolen er i dag adressert for økonomiske reaksjoner etter privatskoleloven § 7-2 a andre ledd, og det er skolen som vil kunne ilegges et eventuelt overtredelsesgebyr.

Et vedtak om overtredelsesgebyr vil være tvangsgrunnlag for utlegg med mindre en klage på vedtaket gis oppsettende virkning, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d. For å unngå dobbeltregulering med tvangsfullbyrdsloven, ser ikke departementet grunn til å gå videre med forslaget i høringen om at dette også skal fremgå av privatskoleloven.

Krav om skyld for å kunne ilegge overtredelsesgebyr

I forvaltningsloven (fvl.) § 46 første ledd er det innført et krav til skyld for å ilegge foretak administrative sanksjoner. Forvaltningsloven ble endret i juli 2022 på bakgrunn av dom 28. juni 2018 i storkammer i den europeiske menneske-

rettsdomstolen (G.I.E.M. S.r.l med flere mot Italia (sak nr. 1828/06, 34163/07 og 19029/11)). Dette er nærmere omtalt i Prop. 81 L (2021–2022).

Skyldkravet er uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt i den enkelte særlov. Uaktsomhet skal her forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet. Uaktsomhetskravet kan oppfylles av en eller flere enkeltpersoner som opptrer på vegne av foretaket, inkludert anonyme gjerningspersoner. Ansvar kan også oppfylles gjennom summen av flere enkeltpersoners adferd (kumulative feil). Dette er nærmere omtalt i Prop. 81 L (2021–2022) punkt 4 til 7.

I særlovgivningen kan det gis regler om et tilnærmet objektivt ansvar etter en konkret vurdering av behovet, og av om et slikt ansvar ligger innenfor de rammene som EMK har etablert. Unntak fra skyldkravet kan tenkes der det er klart forutsatt i forarbeidene at et annet skyldkrav skal gjelde på grunn av særlige forhold. Det skal likevel en del til for å kunne legge til grunn at det foreligger en slik forutsetning. Det er ikke tilstrekkelig at det uttales i forarbeidene at ansvaret er objektivt i tråd med tidligere forvaltningslov § 46, jf. Prop. 81 L (2021–2022) 7.4.

Den private skolens ansvar for å drive i samsvar med privatskoleloven er objektivt. Det innebærer at skolen i utgangspunktet har det rettslige ansvaret for et lovbrudd uavhengig av om noen kan lastes for dette. De reaksjonsmidlene som i dag finnes i privatskoleloven § 7-2 a kan dermed ilegges uavhengig av skyld. Departementet vil imidlertid peke på at et overtredelsesgebyr skiller seg fra de allerede eksisterende reaksjonsformene i privatskoleloven. Dette gjelder særlig fordi overtredelsesgebyr ikke har som formål å rette opp i et ulovlig forhold på samme måte som for eksempel et tilbakebetalingskrav, men har et mer pønalt preg. Overtredelsesgebyr skal videre virke preventivt. På bakgrunn av dette mener departementet at det ikke skal gjøres unntak fra regelen om skyld i forvaltningsloven § 46 første ledd for illeggelse av overtredelsesgebyr etter privatskoleloven.

Om fastsetting og utmåling av overtredelsesgebyr

I henhold til fvl. § 44 andre ledd kan overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet (individuell utmåling). Det er flere hensyn som gjør seg gjeldende ved brudd på en bestemmelse i privatskoleloven, og som vil kunne ha innvirkning på hvor stort et overtredelsesgebyr bør være. Ettersom privatskolene er ulike når det kommer til størrelse på

skolen og mottatt tilskudd, mener departementet at overtredelsesgebyrets størrelse skal fastsettes i det enkelte tilfellet. En løsning med standardiserte satser for gebyret ville gitt urimelige utslag på grunn av mangfoldet i sektoren.

Etter fvl. § 44 andre ledd skal departementet fastsette et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr. Departementet mener maksimumsbeløpet bør fastsettes og reguleres i forskrift, og mener derfor det bør tas inn en forskriftshjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om overtredelsesgebyr. I tillegg til et maksimumsbeløp, vil departementet vurdere å fastsette regler blant annet om utstedelse, forfall, klage og lemping av overtredelsesgebyret.

Departementet mener det er mest hensiktsmessig at rammen er angitt i folketrygdens grunnbeløp, tilsvarende som var i forskrift om overtredelsesgebyr etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. Grunnbeløpet justeres hvert år og per 1. mai 2024 utgjør én G 122 225 kr.

Flere høringsinstanser har gitt innspill om at departementets forslag om 5G som øvre ramme er for høyt. Disse høringsinstansene viser til at det i mange tilfeller vil overstige kravet om tilbakebetaling av statstilskudd, at det vil være vanskelig for mange privatskoler å håndtere et slik krav og at privatskolene ikke kan sammenlignes med universiteter og høyskoler i størrelse. De mener at departementet derfor bør fastsette 1G som øvre ramme for overtredelsesgebyr.

Departementet viser til at i forskrift om overtredelsesgebyr etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, som ble opphevet 1. august 2024, var den øvre rammen for overtredelsesgebyr satt til 5G. I forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap mv. er den øvre rammen for overtredelsesgebyr på 1 500 000 kr. Selv om privatskolene ikke nødvendigvis kan sammenlignes med private universiteter og høyskoler, mener departementet at det er naturlig å kunne sammenligne privatskolene med private fagskoler. Departementet mener imidlertid at 1 500 000 kr. er en for høy ramme, og at reguleringen på 5G som tidligere gjaldt også for de private fagskolene som utgangspunkt en mer fornuftig øvre ramme for privatskolene. Departementet har likevel forståelse for at flere av høringsinstansene mener at 5G er en høy øvre ramme for privatskolene. Departementet har derfor etter ny vurdering landet på at 3G vil være tilstrekkelig. Departementet mener det vil være en fordel å få erfaringer med ordningen før det eventuelt vurderes om det er grunnlag for en

høyere ramme for slikt gebyr. Departementet vil også presisere at det skal mye til for at det vil være forholdsmessig å ilegge overtredelsesgebyr på 3G, og at overtredelsesgebyr i den størrelsesorden må være forbeholdt de svært alvorlige eller gjentatte og alvorlige lovbruddene. Utgangspunktet er at regelbruddene som ikke er av en slik karakter skal møtes med mindre gebyr, noe departementet antar at vil gjelde de fleste sakene der overtredelsesgebyr er aktuelt.

Et vedtak om overtredelsesgebyr vil i seg selv oppleves som en sanksjon for skolen. Det er derfor ikke en forutsetning for at overtredelsesgebyret skal virke preventivt at gebyret må være høyt. Videre skal direktoratet i utmålingen ta hensyn blant annet til den private skolens størrelse og økonomiske situasjon, alvorligheten i regelbruddet, den preventive virkningen mv. De momenter som er trukket opp i fvl. § 46 andre ledd om overtredelsesgebyr for foretak, vil være relevante for den skjønnsmessige vurderingen av størrelsen på gebyret.

Overtredelsesgebyr etter privatskoleloven vil tilfalle statskassen etter innkreving i samsvar med forvaltningsloven. Bakgrunnen for dette er at forvaltningsorganer som treffer vedtak om overtredelsesgebyr vil kunne få egeninteresse i håndhevingen og utmålingen dersom inntektene skulle tilfelle forvaltningsorganet, jf. Prop. 62 L (2015–2016) side 170.

Hvilke midler som skal kunne brukes til å dekke overtredelsesgebyr var ikke et tema i høringen. Flere høringsinstanser har likevel gitt innspill om at det ikke må legges føringer på hvilke midler som kan brukes til å betale overtredelsesgebyret, slik det er gjort for tilbakebetalingskrav.

Privatskoleloven § 6-3 fastsetter at statstilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Den samlede reguleringen av de private skolenes bruk av statstilskudd, skolepenger og eventuelle inntekter fra skolevirksomhet og tilleggsvirksomhet, innebærer at skolene, med mindre de mottar gaver eller andre bidrag som kan disponeres fritt, ikke vil ha midler utover det de mottar i statstilskudd og skolepenger. Ut fra en helhetlig vurdering, hvor departementet har lagt vekt på formålet med overtredelsesgebyr og den samlede reguleringen av skolenes økonomi, legger departementet til grunn at skolene ikke kan benytte statstilskudd til å dekke et gebyr, og derfor må bruke eventuelle frie midler og foreldrenes betaling av skolepenger til å dekke gebyret. Med «frie» midler forstås midler som stammer fra

gaver eller andre bidrag som skolen kan disponere fritt.

Departementet legger til grunn at det vil være tilstrekkelig at skolene sannsynliggjør overfor tilsynsmyndigheten at gebyret er dekket med andre midler enn statstilskudd.

Saksbehandlingsregler

Ileggelse av overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandlingen og bestemmelser om saksforberedelse ved enkeltvedtak gjelder ved vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr, med mindre annet er bestemt i særlov. Det innebærer blant annet at parten skal få forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr, at saken skal være så godt opplyst som mulig og at vedtak om overtredelsesgebyr skal være skriftlige og oppfylle kravene til begrunnelse. Et vedtak om overtredelsesgebyr vil kunne påklages.

I tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, er det regulert nærmere saksbehandlingsregler ved bruk av overtredelsesgebyr i forvaltningsloven § 44. I forvaltningsloven er det også gitt generelle regler for saker om administrative sanksjoner i kapittel IX. Departementet mener derfor at det ikke er behov for særlige saksbehandlingsregler om overtredelsesgebyr i privatskoleloven.

Tilsynsmyndigheten skal få tilgang til dokumentasjon fra eieren av skolen eller nærstående av eieren dersom det er behov for dokumentasjon i forbindelse med tilsynet, jf. privatskoleloven § 7-2 første ledd. Dette omfatter også opplysninger som er nødvendige for å ta stilling til reaksjonsbruk, inkludert opplysninger som er nødvendige for å ta stilling til et eventuelt overtredelsesgebyr. Pålegg om opplysninger vil følge framgangsmåten i forvaltningsloven § 14.

Som beskrevet i punkt 3.1.3.4 er ileggelse av overtredelsesgebyr å regne som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6, og de prosessuelle garantier som følger av EMK ved straff, vil gjelde ved ileggelse av overtredelsesgebyr.

3.1.6.4 Om forholdet til Grunnloven og EMK

Utgangspunktet er at lovgivers karakteristikk av en reaksjon er avgjørende for om overtredelsesgebyr skal regnes som straff etter Grunnloven eller ikke, jf. Rt. 2014 s. 620. Etter departementets syn vil ikke et overtredelsesgebyr etter privat-

skoleloven være å regne som straff etter Grl. § 96. Overtredelsesgebyr er heller ikke karakterisert som straff etter straffeloven.

De private skolene forvalter et viktig samfunnsansvar, mottar statlig finansiering og skal følge regelverket på sitt område. Reglene i privatskoleloven er i stor grad gitt for å hensynta elevene og sikre forsvarlig skoledrift. I tillegg til dette er det klageadgang på vedtak om overtredelsesgebyr og det er adgang til domstolsprøving. Overtredelsesgebyr er en sanksjon som skal rettes mot skolen som rettssubjekt og ikke mot enkeltpersoner. Videre mener departementet at en øvre ramme på 3G, der kun de mest alvorlige lovbruddene skal kunne sanksjoneres med maksbeløpet, ikke vil være uforholdsmessig tyngende for de fleste av de private skolene. Departementet mener disse momentene tilsier at overtredelsesgebyr i privatskoleloven regnes som en administrativ sanksjon og ikke straff etter Grl. § 96. Det betyr at Grunnloven etter departementets vurdering ikke er til hinder for at departementet med hjemmel i lov kan ilegge overtredelsesgebyr.

3.2 Privatskolers klagerett på vedtak om skolebytte

3.2.1 Bakgrunnen for forslaget

Pålagt skolebytte innebærer at en elev må bytte skole mot sin vilje dersom elevens oppførsel i alvorlig grad går ut over sikkerheten eller opplæringen til en eller flere medelever. I en dom avsagt 17. juli 2023 (TOSL-2023-64954) konkluderte Oslo tingrett med at private skoler har klagerett på kommunale eller fylkeskommunale vedtak om pålagt skolebytte for en elev. Ifølge domspremissene hadde den private skolen også rett til å klage på kommunens vurdering om å ikke pålegge en elev å bytte skole.

Dommen innebærer at det tilsynelatende er ulike regler om klagerett på vedtak om pålagt skolebytte avhengig av om eleven går i en offentlig eller privat skole. Når en kommune eller fylkeskommune fatter vedtak om skolebytte for en elev i offentlig skole er skolen en del av kommunen eller fylkeskommunen som fatter vedtak, og har dermed ingen parts- eller klagerettigheter.

I dommen fra Oslo tingrett har den private skolen fått en partsposisjon som de offentlige skolene ikke har i slike saker. Dette er en forskjell som ikke er tilsiktet etter dagens regelverk. I lys av dommen fra Oslo tingrett, ser departementet at det er behov for å tydeliggjøre reglene om klage

på pålagt skolebytte, blant annet for å sikre lik regulering for offentlige og private skoler.

3.2.2 Høringen

Forslag om å lovfeste at private skoler ikke har klagerett på vedtak om pålagt skolebytte ble sendt på høring 23. oktober 2024, sammen med forslag om å innføre en hjemmel til å ilegge skoler godkjent etter privatskoleloven et overtredelsesgebyr, se punkt 3.1. Fristen for å komme med innspill var 31. desember 2024. Se punkt 3.1.2 for oppstilling av mottakerne av høringen, og oversikt over hvem departementet har fått høringssvar fra.

3.2.3 Gjeldende rett

Privatskoleloven § 2-4 andre ledd sier at opplæringsloven kap. 12 om elevene sitt skolemiljø og § 13-2 om skolebytte også gjelder for skoler godkjent etter privatskoleloven. I saker om skolebytte er det hjemkommunen eller hjemfylket som fatter vedtak.

Opplæringsloven § 13-2 gir kommunen og fylkeskommunen muligheten til å vedta pålagt skolebytte for en elev dersom oppførselen til eleven går alvorlig ut over tryggheten eller læringen til en eller flere medelever. Etter andre ledd skal eleven ikke flyttes hvis mindre inngripende tiltak vil kunne avhjelpe situasjonen. Eleven skal heller ikke flyttes dersom det fører til at eleven må flytte hjemmefra, eller gjør at daglig skyss blir uforsvarlig. En elev i videregående skole skal heller ikke flyttes dersom det fører til at eleven må bytte utdanningsprogram.

I Prop. 57 L (2022–2023) om ny opplæringslov er det i særmerknaden til § 13-2 tredje ledd slått fast at fylkeskommunene og kommunene selv velger om de vil bruke adgangen til å pålegge skolebytte for en elev.

3.2.4 Høringsforslaget

Forslaget i høringen gikk ut på at det fastsettes i privatskoleloven § 2-4 andre ledd fjerde punktum at private skoler ikke har klagerett på enkeltvedtak om pålagt skolebytte.

3.2.5 Høringsinstansenes syn

Sju høringsinstanser har gitt merknad til forslaget om at private skoler ikke skal ha klagerett på vedtak om tvungent skolebytte. Av disse høringsinstansene var det to høringsinstanser, *Statsforvalteren i Østfold*, *Buskerud*, *Oslo* og *Akershus* og

Norske fag og friskolers landsforbund, som støttet forslaget og fem høringsinstanser, *Bergen kommune*, *Abelia*, *Blå Kors*, *Kristne friskolers forbund* og *Steinerskoleforbundet*, som var imot forslaget.

Statsforvalteren i Østfold, *Buskerud*, *Oslo* og *Akershus* mente at det er særlig viktig at reglene for klagerett tydeliggjøres. Statsforvalteren er klageinstans i disse sakene.

Abelia, *Kristne friskolers forbund* og *Steinerskoleforbundet* mente at det er store forskjeller mellom private og offentlige skoler som tilsier at klageadgangen burde være ulik. De pekte på at det er kommunen/fylkeskommunen som beslutter pålagt skolebytte og at disse ikke kan vedta at en elev skal flyttes til en privat skole. Kommunen/fylkeskommunen beslutter derfor på vegne av sine egne skoler og har, etter disse høringsinstansenes syn egeninteresse i saken. De mente også at store skoleeiere får for mye makt over små private skoler. *Bergen kommune* mente også at kommunene ofte har egne interesser i saken, og at det vil skape større tillit hvis den private skolen kunne klage til statsforvalteren.

Steinerskoleforbundet argumenterte for at å fjerne klageretten for private skoler fratar både skolene og elevene viktige rettssikkerhetsmekanismer. De viste til tingrettsdommen som slår fast i premissene at når en kommune velger å ikke pålegge skolebytte for en elev fra en privat skole er det et enkeltvedtak. Innskrenkning i klageretten vil dermed føre til at de små private skolenes rettssikkerhet er dårligere.

Steinerskoleforbundet argumenterte også med at det er kommunene som sitter på ressursene til å hjelpe elever med ekstra utfordringer i private skoler og at kommunen dermed har nesten all makt. I tillegg blir rettssikkerheten til andre elever ved skolen svekket når det er en elev som går ut over deres trygghet.

3.2.6 Departementets vurdering

I dommen fra Oslo tingrett er det slått fast at en avgjørelse om å ikke vedta skolebytte for en elev ved en privat skole er et vedtak som kan påklages på samme måte som et enkeltvedtak om å pålegge skolebytte for en elev. I domspremissene heter det at skolen er den som er nærmest til å kunne klage og også ha muligheten til å gå til søksmål. Dommen fastslår at kommunens avgjørelse om å ikke pålegge skolebytte for eleven var et enkeltvedtak og at den private skolen hadde rettslig klageinteresse og dermed kunne klage på at kommunen besluttet å ikke pålegge skolebytte for eleven ved skolen.

Domsslutningen i tingrettsdommen innebærer at det tilsynelatende er ulik klagerett for private og offentlige skoler på avgjørelser om pålagt skolebytte. Dette er en forskjell som ikke er tilsiktet i dagens lovtekst og forarbeider. Det er etter departementets syn uheldig at rettstilstanden skal være ulik for offentlige og private skoler på dette området.

I utgangspunktet vil en eventuell klagerett etter forvaltningsloven stille seg ulikt for vedtak fattet av kommunen når skolen er et privat rettssubjekt som kan ha rettslig klageinteresse, enn for en offentlig skole. Kommunen/ fylkeskommunen og den offentlige skolen tilhører samme rettssubjekt og skolen vil da ikke kunne klage på vedtak som skoleeier treffer. I Prop. 88 L (2018–2019) pkt. 4.5.3.1 står det imidlertid at parten i en sak om pålagt skolebytte etter § 9A-12 (nå § 13-2) normalt bare vil være den eleven som vedtaket retter seg mot, altså den eleven som blir pålagt skolebytte. For mindreårige vil foreldrene som regel opptre på vegne av barnet som er part. I proposisjonen er det lagt til grunn at andre elever og foreldrene deres normalt ikke vil ha rettslig klageinteresse på skolebyttevedtaket. Det er ikke skrevet noe uttrykkelig om private skolars eventuelle klagerett. Departementet mener det ikke er tilsiktet av lovgiver at private skoler skal ha klagerett på disse avgjørelsene. En avgjørelse om å pålegge skolebytte må anses som en reaksjon som er rettet mot en enkeltelev. Det er ikke beskrevet i loven som en søkbar ordning som skal gi en skole, som skal være åpen for alle, spesielle rettigheter.

Departementet ser ikke grunn til å gå nærmere inn på vurderingen av om en beslutning om å ikke vedta pålagt skolebytte for en elev er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven der private skoler vil kunne ha rettslig klageinteresse, da dette allerede er fastslått i domstolen.

Flere av høringsinstansene har tatt til orde for at det er store ulikheter mellom private og offentlige skoler som bygger opp under at det bør være ulik klageadgang. De mener også at det offentlige har egeninteresser i saker om pålagt skolebytte som kan slå ulikt ut om det er en elev ved en offentlig eller privat skole. I tillegg sitter kommunene og fylkeskommunene på midlene som trengs for å kunne få til en bedre løsning rundt den eleven det gjelder. Departementet vil påpeke at kommunene og fylkeskommunene ikke kan legge til grunn egeninteresser i enkeltsaker om de ønsker en elev ved sine skoler eller ikke. De må foreta en saklig vurdering av vilkårene i bestemmelsen og hva som er til det beste både

den aktuelle eleven, elevene ved den private skolen og elevene ved den aktuelle offentlige skolen. Både private og offentlige skoler plikter å ha elevenes beste som et grunnleggende hensyn ved sine avgjørelser. Departementet legger til grunn at dette også gjelder de offentlige skoleeierne og at det ikke gjøres ulike vurderinger av dette avhengig av om det gjelder elever ved offentlige eller private skoler.

Steinerskoleforbundet har lagt vekt på at rettsikkerheten til elevene på skolen svekkes gjennom at skolen ikke skal kunne klage på en avgjørelse om å ikke flytte en elev fra en privat skole. Departementet forstår at det kan være krevende for både en privat og offentlig skole hvis en elev påvirker trygghet og læring hos andre elever. Et vedtak om pålagt skolebytte rammer likevel først og fremst den eleven som flyttes. Departementet viser til at andre elever og foreldre normalt ikke vil ha rettslig klageinteresse, jf. Prop. 88 L (2018–2019) pkt. 4.5.3.1. Et tilfelle der en skole mener en elev bør pålegges skolebytte, men kommunen ikke vil fatte en slik avgjørelse vil være lik som for elevene ved en offentlig skole, selv om en kommune i noen tilfeller vil kunne ha flere virkemidler overfor offentlige skoler. Imidlertid vil en elev ved en privat skole kunne ha rett på plass i offentlig skole, og det vil derfor også være mulig for de private skolene og samarbeide med kommunen om å få til frivillig skolebytte i de tilfellene det vil være hensiktsmessig for eleven. Det er også andre deler av regelverket som skal kunne avhjelpe situasjonen og være til de andre elevenes beste i en slik situasjon. For eksempel vil vi nevne skolemiljøregelverket, skolens egne skoleregler og regler om bortvisning.

Etter departementets syn er det dermed kun eleven og foreldrene til mindreårige elever som bør regnes som part og ha rettslig klageinteresse i vedtak om pålagt skolebytte. Vedtak om pålagt skolebytte er svært inngripende for den det gjelder, og skal kun gjennomføres der andre mulige tiltak er gjennomført. I en prosess der eleven potensielt sett må bytte skole mot sin vilje legger departementet til grunn at hensynet til eleven bør være det avgjørende, og ikke rettighetene og pliktene til skolen knyttet til en enkelt elev.

Departementet mener det er flere likheter med at skolen heller ikke har klagerett i vedtak om skolemiljø etter opplæringsloven § 9A-6 jf. § 9A-4, der statsforvalteren er den som gir eleven rettigheter til andre tiltak enn det skolen har satt inn for å gi eleven et bedre skolemiljø, jf. Prop. 57 L (2016–2017) pkt. 6.5.6. Statsforvalteren kan i disse vedtakene også vedta tiltak etter skole-

reglene, eller pålegge skolebytte uten at skolen har klagerett jf. oppl. § 12-6 fjerde ledd. At skolen ikke kan klage på tiltakene statsforvalteren har pålagt skolen å iverksette, må etter departementets syn også innebære at den ikke kan klage på at statsforvalteren ikke benytter seg av muligheten til å pålegge en elev skolebytte. Departementet mener at det tilsvarende må gjelde når kommunen ikke pålegger skolebytte etter anmodning fra privatskolen.

På bakgrunn av dommen fra Oslo tingrett vurderer departementet at det bør lovfestes at private skoler ikke har klagerett på vedtak om pålagt skolebytte.

Departementet viser til forslaget til nytt fjerde punktum i § 2-4 andre ledd.

3.3 Klageinstans på vedtak om skoleskyss i private videregående skoler

3.3.1 Bakgrunnen for forslaget

Med virkning fra 1. august 2024 ble oppgaven med å være klageinstans for vedtak om skoleskyss i den offentlige videregående opplæringen flyttet fra fylkeskommunen til staten. Som følge av en feil ble det ikke gjennomført tilsvarende endring for skyss etter privatskoleloven.

3.3.2 Høringen

Forslag om å endre klageinstans for vedtak om skoleskyss i private videregående skoler ble sendt på høring 23. oktober 2024, sammen med forslag om å innføre en hjemmel til å ilegge skoler godkjent etter privatskoleloven et overtredelsesgebyr, se punkt 3.1. Fristen for å komme med innspill var 31. desember 2024. Se punkt 3.1.2 for oppstilling av mottakerne av høringen, og oversikt over hvem departementet har fått høringssvar fra.

3.3.3 Gjeldende rett

Privatskoleloven § 3-7 tredje ledd andre og tredje punktum sier at departementet er klageinstans ved klage over kommunale og fylkeskommunale vedtak om skyss i grunnskolen, mens det er hjemfylket som er klageinstans ved klage på vedtak om skyss i videregående skoler.

Privatskolelovens regler om klageinstans for vedtak om skoleskyss tilsvarende den tidligere opplæringslovens regler for klage på vedtak om skoleskyss. Etter opplæringsloven av 1998 var det fylkestinget eller særskilte klagenemnder oppnevnt

av fylkestinget som var klageinstans for vedtak om skoleskyss, i tråd med hovedregelen i forvaltningsloven § 28 andre ledd. Klageinstans for vedtak om skoleskyss i den videregående opplæringen ble endret i ny opplæringslov som trådte i kraft 1. august 2024, se Prop. 57 L (2022–2023) kapittel 59. Det ble ikke gjort tilsvarende endring i privatskoleloven.

Etter dagens regler er departementet, i praksis statsforvalteren, klageinstans for vedtak om skoleskyss for elever i offentlige og private grunnskoler og elever i offentlige videregående skoler. Det er hjemfylket som er klageinstans for klage på vedtak om skyss for elever i private videregående skoler.

3.3.4 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet at privatskoleloven endres slik at oppgaven som klageinstans for vedtak om skyss for elever ved private videregående skoler flyttes fra hjemfylket til staten.

3.3.5 Høringsinstansenes syn

Trøndelag fylkeskommune, Norske Fag- og Friskolers Landsforbund, Steinerskoleforbundet og Bømlo kommune har uttalt seg om forslaget. Disse fire høringsinstansene støttet forslag om at staten skal være klageinstans for vedtak om skyss for elever ved private videregående skoler.

3.3.6 Departementets vurdering

I ny opplæringslov som trådte i kraft 1. august 2024, ble oppgaven med å være klageinstans for blant annet vedtak om skoleskyss i den videregående opplæringen flyttet fra fylkeskommunen til staten. I Prop. 57 L (2022–2023) kapittel 66 ble det også foreslått en rekke endringer i privatskoleloven for å sikre nødvendig samsvar mellom ny opplæringslov og privatskoleloven, men ved en feil ble det ikke foreslått tilsvarende endringer i privatskolelovens regler om klageinstans for vedtak om skoleskyss i den videregående opplæringen.

Departementet fastholder vurderingen av at det bør være samme instans som behandler klager på vedtak om skyss etter privatskoleloven og klager på vedtak om skyss etter opplæringsloven. Departementet mener derfor at privatskoleloven bør endres slik at oppgaven som klageinstans for vedtak om skyss for elever ved private videregående skoler flyttes fra hjemfylket til staten, slik

at staten er klageinstans for alle klager på vedtak om skyss for elever i offentlige og private skoler.

Departementet viser til forslaget til nytt andre punktum i § 3-7 tredje ledd.

3.4 Rettinger i reglene om individuell tilrettelegging

3.4.1 Retting av feil i begrepsbruk

Med virkning fra 1. august 2024 ble privatskoleloven § 3-6 endret som følge av en endring i begrepsbruk og en tredeling av det som tidligere ble kalt spesialundervisning, jf. Prop. 57 L (2022–2023) punkt 25 og punkt 66.5.9. Endringen gikk ut på at personlig assistanse og fysisk tilrettelegging, som tidligere kunne inngå i spesialundervisning, ble skilt ut som egne rettigheter. Den delen av spesialundervisningen som gjelder opplæring, ble gitt benevnelsen «individuell tilrettelagt opplæring», mens benevnelsen «individuell tilrettelegging» ble innført som en fellesbetegnelse for individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging.

I privatskoleloven § 3-6 andre ledd fjerde punktum ble det ved en feil brukt uttrykket «individuell tilrettelagt opplæring». Før lovendringen med virkning fra 1. august 2024 var regelen at beregningen av midler måtte være relatert til antallet elever med spesialundervisning. Det har ikke vært hensikten å innskrenke denne regelen, og vilkåret er ment å gjelde alle tre formene for individuell tilrettelegging, og ikke bare «individuell tilrettelagt opplæring». Departementet foreslår derfor å endre uttrykket «individuell tilrettelagt opplæring» til «individuell tilrettelegging».

Departementet viser til forslaget til nytt fjerde punktum i § 3-6 andre ledd.

3.4.2 Pedagogisk-psykologisk tjenestes plikt til å hjelpe til med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling i private skoler

God dialog mellom den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) i kommunen og den private skolen er en forutsetning for at eleven får ivaretatt sitt behov for individuell tilrettelegging. Det er også viktig at PPT hjelper den private skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov. Dette stod tidligere eksplisitt i privatskoleloven § 3-6 sjette ledd, men ble tatt ut av loven med virkning fra 1. august 2024 for å unngå dobbelregulering av PPTs oppgaver,

uten at dette var ment som en realitetsendring, jf. Prop. 57 L (2022–2023) punkt 66.5.9. Departementet har i ettertid fått flere spørsmål om dette, og ser at det nå ikke er tilstrekkelig klart i loven at PPT har plikt til hjelpe til med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling i private skoler. Departementet foreslår derfor å ta dette inn igjen i lovens ordlyd. Departementet foreslår en litt annen ordlyd enn det som tidligere stod i § 3-6 sjette ledd for å harmonisere regelen med slik regelen nå er formulert i opplæringsloven § 11-13 andre ledd bokstav b, som regulerer PPTs systemrettede arbeid overfor offentlige skoler.

Departementet viser til forslaget til nytt femte ledd i § 3-6.

3.5 Om skoler godkjent på grunnlag av livssyn

Den senere tids offentlige debatt, pågående tilsynssaker mv. har reist spørsmål ved om undervisningen ved enkelte private livssynsskoler er i samsvar med de verdier som følger av lovens formålsbestemmelse, som toleranse og likestilling mellom kjønnene. Spørsmål knyttet til bruken av læremidler ved private livssynsskoler er også aktualisert. Det samme er skolenes praktisering av åpenhetsprinsippet ved inntak av elever. Departementet ser alvorlig på de forholdene som er beskrevet, og ønsker derfor å klargjøre noen rammer i proposisjonen. På bakgrunn av blant annet pågående tilsynssaker vil departementet løpende vurdere behovet for konkrete regelendringer, og eventuelt komme tilbake til Stortinget om dette.

Skoler som er godkjent etter privatskoleloven skal gi opplæring i samsvar med de læreplanene som Utdanningsdirektoratet godkjenner. Loven stiller krav om at læreplanene skal være jevn gode med læreplanverket for den offentlige skolen. Det betyr blant annet at likestilling og likeverd skal være en del av skolens verdigrunnlag, og skolen skal formidle kunnskap og fremme holdninger som sikrer disse verdiene. Lærebøkene som benyttes i opplæringen omfattes ikke av godkjenningsordningen, men det følger direkte av likestillings- og diskrimineringsloven at læremidlene og undervisningen skal bygge på formålet med likestillings- og diskrimineringsloven.

Godkjente private skoler har hele landet som inntaksområde, og de skal være åpne for alle som fyller vilkårene for inntak til offentlige skoler. Ved oversøking må det foretas en prioritering av søkerne. Skolene skal derfor ha et inntaksreglement som fastsetter tydelige og objektive kriterier

om prioritering ut fra saklige hensyn. Inntaksreglementet skal sikre likebehandling og hindre diskriminering, og skolene har ikke adgang til å bruke andre prioriteringsgrunnlag enn dem som er uttrykkelig nevnt i inntaksreglementet. Det er styret ved den enkelte skole som har ansvaret for at opplæringen skjer innenfor de rammene som følger av loven.

Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med skoler godkjent etter privatskoleloven. Dersom det i tilsynet avdekkes forhold som er i strid med privatskoleloven, forskriftene til loven eller forutsetningene for godkjenningen, kan direktoratet pålegge skolen å rette forholdene, kreve tilbakebetaling av statstilskudd eller holde tilskuddsutbetaling tilbake, og i de mest alvorlige tilfellene trekke tilbake skolens godkjenning. Departementet viser til at Utdanningsdirektoratet har et vidt handlingsrom når det gjelder temaer for tilsyn og bruk av reaksjoner. Departementet vil i denne

sammenheng peke på at Utdanningsdirektoratet også kan ilegge reaksjoner dersom det avdekkes forhold i strid med annet regelverk (som for eksempel barneloven og likestillings- og diskrimineringsloven) og forholdet svekker tilliten til skolen, jf. privatskoleloven § 7-2 a tredje ledd.

Utdanningsdirektoratet godkjenner ikke skolens læremidler. Departementet vil likevel understreke at en undersøkelse av i hvilken grad undervisningen og læremidlene ved en skole samsvarer med de godkjente læreplanene og de verdiene som følger av privatskolelovens formålsbestemmelse – sammenholdt med de kravene som er satt til undervisning og læremidler i likestillings- og diskrimineringsloven § 27 – kan inngå i et tilsyn med godkjente private skoler. Når Utdanningsdirektoratet vurderer egnet reaksjonsmiddel, skal det legges vekt på de verdiene som følger av formålsparagrafen i privatskoleloven, jf. privatskoleloven § 7-2 a fjerde ledd.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Etablering av individregistre over barn i barnehage og i grunnskoleopplæring

4.1.1 Konsekvenser for kommuner, barnehager og skoler

Departementet legger til grunn at forslaget om å etablere individregistre for barn i barnehage og grunnskoleopplæring ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Departementet viser til punkt 2.6.4.2, hvor det blir vurdert at registrene bør ha personopplysninger om barn i barnehage og grunnskoleopplæring som i all hovedsak allerede er lagret i de oppvekstadministrative systemene som kommunene benytter i dag.

I punkt 2.6.4 foreslår departementet et vesentlig mindre omfang på registrene som skal opprettes, enn det som var foreslått i høringsnotatet. Etter departementets syn følger denne nedjusteringen opp flere av de viktigste innvendingene til vurderingen av de økonomiske og administrative sidene ved forslaget. Den nedskalerte løsningen, jf. punkt 2.6.4, er begrenset til personopplysninger som i stor grad allerede ligger inne i kommunenes skole- og barnehageadministrative systemer. Informasjon om bruk av moderasjonsordninger i barnehage og SFO er eksempler på personopplysninger som ligger inne i kommunens barnehage- og skoleadministrative systemer fordi det brukes i søknadsprosess for fakturering og tilskuddsberegning.

Flere av høringsinstansene har påpekt at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget er mer omfattende enn departementet la til grunn i høringen. I høringssvarene ble personopplysninger som utgår av vedtak, blant annet vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring eller særskilt språkopplæring, nevnt av flere, som spesielt ressurskrevende å rapportere.

Departementet har vært i kontakt med representanter fra et utvalg av kommuner som ga innspill i høringen. Hensikten med kontakten var å få en bedre forståelse av hvordan en eventuell nedskalering av forslaget som var på høring, kunne

påvirke de økonomiske og administrative konsekvensene, og på hvilken måte. Tilbakemeldingen fra kommunene var at den nedskalerte løsningen vil være betydelig mindre ressurskrevende. Det opprinnelige forslaget i høringsnotatet krevde personopplysninger som i dag kun kan hentes ut manuelt. Den nedskalerte versjonen av registeret krever primært at det utarbeides en løsning for eksport av personopplysningene. Fagpersoner i kommunene departementet har vært i kontakt med har presisert at dette vil være relativt ukomplisert å organisere. De understreker også at eventuelle initialkostnader av å utarbeide en eksportløsning for personopplysningene, vil være lavere for den nedskalerte versjonen enn for det opprinnelige forslaget.

Det er ulik praksis i kommuners bruk av skole- og barnehageadministrative systemer, hvorav noen ivaretar rapporteringen med egne ordninger. Dette medfører at personopplysningene finnes i ulike fil- og dataformater. Departementet viser til at Utdanningsdirektoratet kan tilrettelegge for flere ulike formater, og vil også utarbeide en løsning for skoler som ikke benytter seg av skoleadministrative systemer. Dette gjelder både for offentlige skoler i noen kommuner og noen private skoler. Kostnaden ved å etablere et grensesnitt (API) for overføring av data mellom de administrative systemene og Utdanningsdirektoratets systemer vil dekkes av Utdanningsdirektoratet.

Det er også ulik praksis på kommunenivå i hvordan fraværstall hentes inn og brukes i det kommunale kvalitetsarbeidet. Informasjon om fravær som er registrert i de skoleadministrative systemene er ofte lite tilgjengelige for kommunene. Flere av leverandørene tilbyr analyseverktøy mot en ekstra kostnad. Utdanningsdirektoratet vil kunne dele aggregert fraværstatistikk med skoleeiere gjennom Statistikkbanken og Analysebrettet. Denne løsningen vil medføre at kommunene som i dag manuelt sammenstiller fraværstall slipper å bruke ressurser på dette.

Registrering av skolefravær på individnivå vurderes som ressursbesparende sammenlignet med aggregert nivå, som per nå ofte rapporteres

manuelt. Det vil på sikt bli lettere å tilrettelegge for automatisk overføring fra de administrative systemene fordi de er bygd opp av personopplysninger.

For å sikre enhetlig forståelse og registreringspraksis av fraværsopplysninger, må det klargjøres hvordan klokketimer skal omregnes til skoletimer og at både dokumentert og udokumentert fravær skal inkluderes. En veiledning for registrering av fraværdata vil bli utarbeidet av Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet utarbeider en løsning for å ta imot ulike dataformat, og dette begrenser vesentlig merarbeid for skoler og barnehager uten administrative systemer. På sikt vil også mer av rapporteringen automatiseres, da personopplysningene ikke må sammenstilles til aggregert nivå. I en innføringsfase kan det være behov for administrativ oppfølging lokalt, blant annet for å sikre enhetlig rapportering av fraværdata.

Blant annet basert på tilbakemeldinger fra de kommunene som departementet har vært i kontakt med i etterkant av høringen, er departementets vurdering at den nedskalerte registerløsningsen ikke vil gi vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner, barnehager og skoler. Personopplysningene som skal inn i registrene er data som kommunene allerede rapporterer på aggregert nivå.

Rapporteringskrav for kommuner og privatskoler vil bli regulert i forskrift, se punkt 2.6.3.5. Departementet vil fastsette forskriftsendringer og ta stilling til ikrafttredelsestidspunktet etter at lovendringen er vedtatt. I vurderingen av når rapporteringskravene skal tre i kraft, vil det være relevant å se hen til kommunene og skolenes forutsetninger for å innrapportere på en god og effektiv måte.

4.1.2 Konsekvenser for staten

Utdanningsdirektoratets nye rapporteringssystem (PIR) er bygd opp for å kunne innhente og lagre individdata. Utgifter til forvaltning og opprettelse av et API, som tillater ulike dataprogrammer å samhandle, samt utgifter knyttet til forvaltning, drift og infrastruktur for innhenting og lagring av disse registrene, finansieres innenfor rammen.

All utlevering av individdata skal skje fra SSB. Offentlige myndigheter kan søke om tilgang til data for bruk i statistiske resultater og analyser.

Godkjente forskningsinstitusjoner kan søke om tilgang til forskningsformål. SSB behandler hver søknad konkret. Stor søking om tilgang til individdata kan resultere i perioder med økt saksbehandling. Det følger imidlertid av forskrift til statistikkloven § 3 at SSB kan kreve betaling for tilrettelegging og tilgjengeliggjøring av data. SSB tar betalt for tiden som går med til saksbehandling, tilrettelegging og tilgjengeliggjøring av data i det konkrete tilfellet. Av den grunn vurderes ikke forslaget å ha økonomiske konsekvenser for SSB.

4.2 Endringer i privatskoleloven

Å innføre en ekstra reaksjon i form av overtredelsesgebyr kan gi merarbeid for tilsynsmyndigheten i fastsettelse og utmåling av aktuell reaksjon. Likevel er det ingen endring i gjennomføringen av tilsynet og det vil også kunne lette jobben til tilsynsmyndigheten med å finne en reaksjon som passer til lovbruddet. Vurderingen blir derfor at det ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for tilsynsmyndigheten.

I og med at overtredelsesgebyr er en reaksjon med et straffelignende formål vil det potensielt kunne føre til noen flere klagesaker. Vedtak av de reaksjonene som allerede finnes regnes som enkeltvedtak det er klagerett på og det vil si at klageinstansen allerede behandler klager på reaksjoner mot privatskolene. Vi vurderer ikke at forslaget har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for klageinstansen.

Skolene må bruke frie midler, eventuelt midler som skriver seg fra foreldrenes betaling av skolepenger, til å betale eventuelle overtredelsesgebyr. Departementet legger til grunn at dette ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for skolene. Departementet viser i denne sammenheng til at eventuelle gebyrer vil være relativt lave, med en øvre ramme på 3G.

Forslagene som gjelder klagerett på vedtak om pålagt skolebytte og klageinstans på vedtak om skoleskyss i videregående skoler vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

De økonomiske og administrative konsekvensene som følger av forslagene knyttet til blant annet omarbeiding av informasjons- og veiledningsmateriale vil ikke være vesentlige, og vil bli dekket innenfor gjeldende budsjettamme.

5 Merknader til de enkelte bestemmelsene

5.1 Endringer i privatskoleloven

Til § 2-4

Endringen i privatskoleloven § 2-4 *andre ledd fjerde punktum* fastslår at private skoler ikke skal ha klagerett på vedtak om pålagt skolebytte. Dette gjelder uavhengig av om en kommune eller fylkeskommune beslutter å flytte en elev eller velger å ikke gjøre det.

Hjemmelen for å pålegge en elev skolebytte følger av opplæringsloven § 13-2.

Endringen er omtalt i punkt 3.2.

Til § 3-6

Endringen i *andre ledd fjerde punktum* er en retting av begrepsbruk. Endringen viser at vilkåret er ment å gjelde alle tre formene for individuell tilrettelegging, og ikke bare individuelt tilrettelagt opplæring. Med individuell tilrettelegging menes tilrettelegging i form av personlig assistanse, jf. opplæringsloven § 11-4, fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel, jf. opplæringsloven § 11-5 og individuelt tilrettelagt opplæring, jf. opplæringsloven § 11-6. At retten til slik tilrettelegging gjelder for elever i private skoler, følger av privatskoleloven § 3-6 første ledd.

Nytt *femte ledd* gjeninnfører at den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) i vertskommunen skal hjelpe private skoler i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Plikten tilsvarer plikten PPT har overfor offentlige skoler etter opplæringsloven § 11-13 andre ledd bokstav b. Plikten innebærer å gi konkret veiledning om utfordringer skolen har, og i tillegg bidra med kompetanse om tilrettelegging og inkludering. Det vises ellers til særmerknaden til opplæringsloven § 11-3 andre ledd bokstav c i Prop. 57 L (2022–2023) punkt 69.

Endringene er omtalt i punkt 3.4.1 og 3.4.2.

Til § 3-7

Endringen i *tredje ledd andre punktum* slår fast at departementet er klageinstans for vedtak om

skyss, og erstatter tidligere tredje ledd tredje punktum. Endringen innebærer at det er samme instans som behandler klager på vedtak om skyss etter privatskoleloven og klager på vedtak om skyss etter opplæringsloven. Departementet kan delegere myndigheten etter de vanlige reglene om delegering.

Endringen er omtalt i punkt 3.3.

Til § 7-2 c

Bestemmelsen er ny. *Første ledd* slår fast at en privat skole som bryter regler i privatskoleloven, eller forutsetningen for godkjenningen kan ilegges overtredelsesgebyr. Ileggelse av overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Forvaltningsloven § 46 gjelder for illeggelse av overtredelsesgebyr etter denne paragrafen.

Det er ikke adgang til å legge enkeltpersoner overtredelsesgebyr etter denne bestemmelsen. Overtredelsesgebyret skal ilegges skolen. Det er et vilkår for å kunne ilegge overtredelsesgebyr at skolen eller noen som opptre på vegne av skolen, forsettlig eller uaktsomt bryter reglene. Uaktsomhet skal her forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet. I utgangspunktet kan alle ansatte og innleide på skolen anses å opptre «på vegne av» skolen, men det må vurderes konkret. Dersom handlingen har et klart illojalt preg som skolen ikke kunne forutse, er dette et moment som kan tale for at handlingen ikke er gjort på vegne av skolen. I grensetilfeller har det betydning hva slags tilknytning vedkommende har på skolen. Det skal mer til for å kunne konkludere med at handlingen ikke er på vegne av skolen hvis vedkommende har en høy stilling enn hvis vedkommende har en underordnet stilling. Skyldkravet kan oppfylles av én eller flere enkeltpersoner som opptre på vegne av skolen, inkludert anonyme gjerningspersoner. Skyldkravet kan også oppfylles gjennom summen av flere enkeltpersoners adferd, såkalte kumulative feil. Se nærmere om skyldkravet ved administrativ foretaksstraff i merknaden til § 46 og i punkt 6.4 i Prop. 81 L (2021–2022).

Ileggelse av overtredelsesgebyr er ikke begrenset til enkelte brudd, men bruken av en slik reaksjon må være forholdsmessig. Det vil si at reaksjonen må stå i forhold til bruddet. Dette betyr i praksis at det er ved mer alvorlige eller gjentakende brudd at det er aktuelt med overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr skal utmåles i det enkelte tilfellet, men skal ikke overstige 3G. Maksimumsbeløpet vil bli fastsatt i forskrift med grunnlag i forskriftshjemmelen i § 7-2 c tredje ledd, jf. også fvl. § 44 andre ledd. De momenter som er trukket opp i fvl. § 46 andre ledd om overtredelsesgebyr for foretak, vil være relevante for den skjønnsmessige vurderingen av størrelsen på gebyret. Departementet presiserer at det skal mye til for at det vil være forholdsmessig å ilegge et overtredelsesgebyr på 3G, og at overtredelsesgebyr i den størrelsesorden må være forbeholdt de svært alvorlige eller gjentatte og alvorlige lovbruddene.

Andre ledd slår fast at ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og gebyrets størrelse kan det også legges vekt på brudd på andre lover og forskrifter som svekker tilliten til skolen. *Andre ledd* gir ikke hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr, dersom vilkårene i første ledd ikke er oppfylt. Det er kun i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal brukes som sanksjon og i utmålingen at det vil være relevant å vektlegge brudd på andre lover og forskrifter. En forutsetning for å kunne vektlegge brudd på andre lover og forskrifter er at forholdet må svekke tilliten til skolen.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om overtredelsesgebyr etter denne paragrafen. Maksimumsbeløpet for overtredelsesgebyret skal fastsettes i forskrift. I forskriften kan det og fastsettes hvilke momenter som kan eller skal legges vekt på ved eventuell ileggelse av overtredelsesgebyret, og andre omstendigheter i forbindelse med overtredelsesgebyret. *Tredje ledd* gir også departementet hjemmel til å fastsette i forskrift at departementet kan ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift gitt med hjemmel i privatskoleloven.

Endringen er omtalt i punkt 3.1.

Til § 7-2 d

Denne paragrafen viderefører nåværende § 7-2 c, med tilleggset «utvikle og forbedre» i *første punktum*. Dette er lagt til for å gi en mer presis beskrivelse av formålet med innrapporteringen av data og for at bestemmelsen skal harmonere med ordlyden i opplæringsloven § 25-4 første ledd.

Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette forskrift med krav til innrapportering fra privatskolene til register over barn i grunnskoleopplæringen, jf. opplæringsloven § 25-5.

Endringen er omtalt i punkt 2.7.

5.2 Endringer i barnehageloven

Til § 48

Første punktum er endret slik at det gjelder både kommunale og private barnehager. Det er også gjort en klargjøring av formålet med rapporteringen ved at ordene *evaluere, utvikle og forbedre* er tatt inn.

Andre punktum er endret. Pliktsubjektet er endret ved at «eier» er tatt ut. Videre er «regnskapsdata» tatt ut. Barnehageloven § 23 gir hjemmel til å fastsette regler om regnskap og rapportering fra private barnehager, og dette er gjort i forskrift om regnskapsplikt mv. for private barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven).

I *fjerde punktum* er ordene «og regnskapsdata» tatt ut, som følge av at slik rapportering er regulert i § 23.

Endringen er omtalt i punkt 2.7.

Til § 48 a

Bestemmelsen er ny og gir departementet hjemmel til å etablere et register med individdata om barn i barnehager. Bestemmelsen setter også rammer for registeret og gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om registeret i forskrift. Paragrafen gir supplerende rettsgrunnlag til personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, for behandling av personopplysninger.

Første ledd første punktum gir departementet hjemmelsgrunnlag for å etablere et register.

Det framgår av *første ledd andre punktum* at registeret kan inneholde personopplysninger tilknyttet fødselsnummer eller andre personentydige identifikasjonsnummer. Med personentydige identifikasjonsnummer menes offisielle identitetsnummer knyttet til folkeregisteret, som per i dag er fødselsnummer eller D-nummer.

Andre ledd slår fast at registerets formål er å behandle personopplysninger som grunnlag for statistikk og forskning, for å kunne bidra til kunnskap om effekter av ulike tiltak og om utviklingen i barnehagesektoren. Behandling for statistiske formål innebærer at resultatet av behandlingen ikke er personopplysninger, men aggregerte data. Avgrensningen til statistikk og forskning innebærer også at personopplysningene ikke kan brukes som støtte for tiltak eller avgjørelser som gjel-

der en bestemt fysisk person, se personvernforordningens foralepunkt 162.

Tredje ledd første punktum slår fast at registeret, det vil si den behandlingsansvarlige, bare kan behandle de opplysningene som er nødvendige for formålet. Dette er en presisering av kravet om at det må være nødvendig å behandle opplysningene, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e og av dataminimeringsprinsippet i artikkel 5 nr. 1 bokstav c.

Tredje ledd andre punktum må ses i sammenheng med formålsbegrensningen i tredje ledd første punktum. *Tredje ledd tredje punktum* er en presisering av at formålsbegrensningen innebærer at personopplysningene ikke kan brukes til saksbehandling knyttet til individ, jf. *andre ledd*.

Fjerde ledd innebærer at det er bare SSB som kan få utlevert personopplysninger fra registeret. SSB sin behandling av opplysningene vil være underlagt statistikkloven. Statistikkloven §§ 13 og 14 gir rammer for hvilken tilgang andre kan få til opplysninger hos SSB.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om registeret, om kommunenes rapporteringsplikt og om unntak fra taushetsplikt. Videre kan departementet gi forskrift om behandling av personopplysninger, herunder om behandlingsansvar, om hvilke opplysninger som skal inngå i registeret og om hvem, og om tilgang, viderebehandling og utlevering.

Bestemmelsen gir ikke regler om arkivering. Arkivloven regulerer hvilke opplysninger som Utdanningsdirektoratet må arkivere og etter hvert levere til Arkivverket.

Endringen er omtalt i punkt 2.6.3.

5.3 Endringer i opplæringsloven

Til § 25-4

Tillegget «utvikle og forbedre» er lagt til i *første punktum* for å gi en mer presis beskrivelse av formålet med innrapporteringen av data.

Endringen er omtalt i punkt 2.7.

Til § 25-5

Bestemmelsen er ny og gir departementet hjemmel til å etablere et register med individdata om barn i grunnskoleopplæring. Bestemmelsen setter også rammer for registeret og gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om registeret i forskrift. Paragrafen gir supplerende rettsgrunnlag til personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, for behandling av personopplysninger.

Første ledd første punktum gir departementet hjemmelsgrunnlag for å etablere et register.

Det framgår av *første ledd andre punktum* at registeret kan inneholde personopplysninger tilknyttet fødselsnummer eller andre personentydige identifikasjonsnummer. Med personentydige identifikasjonsnummer menes offisielle identitetsnummer knyttet til folkeregisteret, som per i dag er fødselsnummer eller D-nummer.

Andre ledd slår fast at registerets formål er å behandle personopplysninger som grunnlag for statistikk og forskning for å kunne bidra til kunnskap om effekt av ulike tiltak og utviklingen i grunnskole- og opplæringssektoren. Behandling for statistiske formål innebærer at resultatet av behandlingen ikke er personopplysninger, men aggregerte data. Avgrensningen til statistikk og forskning innebærer også at personopplysningene ikke kan brukes som støtte for tiltak eller avgjørelser som gjelder en bestemt fysisk person, se personvernforordningens foralepunkt 162.

Tredje ledd første punktum slår fast at registeret, det vil si den behandlingsansvarlige, bare kan behandle de opplysningene som er nødvendige for formålet. Dette er en presisering av kravet om at det må være nødvendig å behandle opplysningene, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e og av dataminimeringsprinsippet i artikkel 5 nr. 1 bokstav c.

Tredje ledd andre punktum må ses i sammenheng med formålsbegrensningen i tredje ledd første punktum. *Tredje ledd tredje punktum* er en presisering av at formålsbegrensningen innebærer at personopplysningene ikke kan brukes til saksbehandling knyttet til individ, jf. *andre ledd*.

Fjerde ledd innebærer at det er bare SSB som kan få utlevert personopplysninger fra registeret. SSB sin behandling av opplysningene vil være underlagt statistikkloven. Statistikkloven §§ 13 og 14 gir rammer for hvilken tilgang andre kan få til opplysninger hos SSB.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om registeret og om kommunenes rapporteringsplikt og om unntak fra taushetsplikt. Videre kan departementet gi forskrift om behandling av personopplysninger, herunder om behandlingsansvar, om hvilke opplysninger som skal inngå i registeret og om hvem, og om tilgang, viderebehandling og utlevering.

Bestemmelsen gir ikke regler om arkivering. Arkivloven regulerer hvilke opplysninger som Utdanningsdirektoratet må arkivere og etter hvert levere til Arkivverket.

Endringen er omtalt i punkt 2.6.3.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i opplæringslova, privatskolelova og barnehageloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, overtredelsesgebyr m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i opplæringslova, privatskolelova og barnehageloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, overtredelsesgebyr m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i opplæringslova, privatskolelova og barnehageloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, overtredelsesgebyr m.m.)

I

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot gjøres følgende endringer:

§ 2-4 andre ledd fjerde punktum skal lyde:
Skolen har ikkje klagerett på enkeltvedtak om pålagt skolebyte etter opplæringslova § 13-2.

§ 3-6 andre ledd fjerde punktum skal lyde:
Berekninga av midlar til *individuell tilrettelegging* skal vere relatert til talet elevar med *individuell tilrettelegging*.

§ 3-6 nytt femte ledd skal lyde:
Den pedagogisk-psykologiske tenesta i vertskommunen skal hjelpe skolen med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling slik at opplæringstilbodet blir så inkluderande og godt tilrettelagt som mogleg.

§ 3-7 tredje ledd andre punktum skal lyde:
Departementet er klageinstans ved klage over kommunale og fylkeskommunale vedtak om *skyss*.

§ 6A-7 første ledd bokstav v. skal lyde:
v. § 7-2 c om lovbrotsgebyr

Nåværende § 6A-7 første ledd bokstav v. og w. blir ny w. og x.

§ 7-2 c skal lyde:
§ 7-2 c *Lovbrotsgebyr*

Departementet kan leggje skolar godkjende etter denne lova lovbrotsgebyr dersom skolen eller nokon som opptrer på vegne av skolen, forsettleg eller aktlaust bryt føresegnar gitt i denne lova eller føresetnadene for godkjenninga.

Ved vurderinga av ilegging og utmåling av lovbrotsgebyr kan det også leggjast vekt på om det er oppdaga forhold i strid med andre lover og forskrifter, dersom forholdet svekkjer tilliten til skolen.

Departementet kan gi forskrift om lovbrotsgebyr, og departementet kan i forskrift fastsetje at skolar godkjende etter denne lova kan illeggjast lovbrotsgebyr dersom skolen eller nokon som opptrer på vegne av skolen forsettleg eller aktlaust bryt føresegnar i forskrifter som er fastsett med heimel i lova.

Nåværende § 7-2 c blir ny § 7-2 d

Ny § 7-2 d første punktum skal lyde:
Departementet kan gi forskrift om at dei ansvarlege for opplæringsverksemda og dei som får opplæring, skal delta i evalueringar og gi opplysningar om opplæringa, så langt det er nødvendig for å evaluere, utvikle og forbetre verksemda etter denne lova.

II

I lov 17. juni 2005 nr. 84 om barnehager gjøres følgende endringer:

§ 48 skal lyde:
§ 48 *Plikt til å gi opplysninger om tjenstedata*
Barnehager skal rapportere *tjenstedata* til *Utdanningsdirektoratet* som er nødvendige for å *evaluere, utvikle og forbedre* barnehagesektoren. *Private barnehager* skal i tillegg rapportere *slike tjenstedata til kommunen*. Tjenstedataene skal ikke inneholde direkte identifiserbare personopplysninger. Departementet kan gi forskrift om rapportering av *tjenstedata*, og om Utdanningsdirektoratets behandling av disse.

Ny § 48 a skal lyde:
§ 48 a *Register over barn i barnehager*

Departementet kan etablere et register med opplysninger om barn i barnehager på individnivå for bruk i statistikk og forskning om barnehagesektoren. Registeret kan inneholde personopplysninger tilknyttet fødselsnummer eller andre personentydige identifikasjonsnummer.

Formålet med registeret er å behandle personopplysninger som grunnlag for statistikk og forskning for å frambringe kunnskap om effekter av tiltak og om utviklingen i sektoren.

Registeret kan bare behandle de personopplysningene som er nødvendige å behandle for registerets formål. Personopplysningene i registeret kan ikke benyttes til formål som er uforenlige med formålet nevnt i andre ledd. Personopplysningene kan ikke brukes som grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle beslutninger eller tiltak rettet mot de registrerte.

Personopplysninger fra registeret kan ikke utleveres til andre enn Statistisk sentralbyrå.

Departementet kan gi forskrift om registeret og om plikt for kommuner til, uten hinder av taushetsplikt, å innrapportere de opplysningene som er nødvendige for å oppnå formålet med registeret. Departementet kan videre gi forskrift om behandlingen av personopplysninger, blant annet om behandlingsansvar, hvilke opplysninger som kan behandles og om hvem, og om tilgang til, viderebehandling og utlevering av personopplysninger.

III

I lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 25-4 første punktum skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om at dei ansvarlege for opplæringa og dei som får opplæring, skal delta i evalueringar og gi opplysningar om opplæringa, så langt det er nødvendig for å evaluere, *utvikle og forbedre* verksemda etter denne lova.

Ny § 25-5 skal lyde:

§ 25-5 *Register over barn i grunnskoleopplæring*

Departementet kan etablere eit register med opplysningar om barn i grunnskoleopplæringa på individnivå for bruk i statistikk og forskning om grunnopplæringa. Registeret kan innehalde personopplysningar knytt til fødselsnummer eller andre personeintydige identifikasjonsnummer.

Formålet med registeret er å behandle personopplysningar som grunnlag for statistikk og forskning for å få fram kunnskap om effektar av tiltak og om utviklinga i sektoren.

Registeret kan berre behandle dei personopplysningane som er nødvendige å behandle for registerets formål. Personopplysningane i registeret kan ikkje brukast til formål som er uforeinlege med formål nemnde i annet ledd. Personopplysningane kan ikkje brukast som grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle avgjerder eller tiltak retta mot dei registrerte.

Personopplysningar frå registeret kan ikkje utleverast til andre enn Statistisk sentralbyrå.

Departementet kan gi forskrift om registeret og om plikt for kommunar til, utan hinder av teieplikt, å innrapportere dei opplysningane som er nødvendige for å oppnå formålet med registeret. Departementet kan vidare gi forskrift om behandlinga av personopplysningar, mellom anna om behandlingsansvar, kva opplysningar som kan behandlast og om kven, og tilgang til, vidarebehandling og utlevering av personopplysningar.

IV

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2025

