



# Høringsnotat

**Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven og  
privatskoleloven:**

**Individregistre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring**

**30.09.2024**

## Innhold

1	Høringsnotatets hovedinnhold .....	7
1.1	Bakgrunn og oversikt .....	7
1.2	Formål: bedre kunnskap for å utvikle bedre tjenester.....	8
1.3	Barnets beste .....	10
1.4	Hvilke opplysninger registeret skal inneholde.....	10
1.5	Personvern.....	12
1.6	Datasikkerhet.....	13
1.7	Forslag til regulering.....	13
2	Behovet for registerdata om barn i barnehager og grunnskoler .....	14
2.1	Innledning .....	14
2.2	Hva er problemet med dagens situasjon?.....	14
2.3	Fordeler med individregistre .....	18
2.3.1	Innledning.....	18
2.3.2	Bedre kunnskap om overganger og sammenhenger .....	18
2.3.3	Bedre kunnskap om utsatte grupper og sosial ulikhet .....	19
2.3.4	Data som muliggjør mer pålitelige årsaksslutninger .....	20
2.3.5	Data som gjør offisiell statistikk mer pålitelig .....	22
2.3.6	Kunnskap for beredskap og erfaringer fra kriser.....	23
2.4	Utvalgsundersøkelser: alternativ eller supplement? .....	25
3	Personvernkonsekvenser av registerdata om barn i barnehager og grunnskoler .....	26
3.1	Innledning .....	26
3.2	Samfunnsmessige personvernkonsekvenser .....	26
3.2.1	Tillit til offentlige institusjoner .....	26

3.2.2	Samfunnets personvernkultur.....	27
3.2.3	Koblingsmuligheter.....	27
3.2.4	Maktbalansen mellom stat og individ .....	27
3.3	Individuelle personvernkonsekvenser.....	28
3.3.1	Personlig frihet.....	28
3.3.2	Datalekkasjer og misbruk.....	28
3.3.3	Kontroll over egne data.....	28
4	Tidligere forslag om individregistre.....	29
4.1	Innledning .....	29
4.2	Barnehage.....	29
4.3	Skole .....	30
4.4	Ekspertgrupper og utvalg.....	30
5	Individregistre over barn i barnehager og grunnskoler i Norden.....	32
5.1	Innledning .....	32
5.2	Sverige .....	32
5.3	Finland.....	33
5.4	Danmark.....	34
6	Individdata om barn i andre sektorer .....	37
6.1	Innledning .....	37
6.2	Eksempel 1: Individregister om barn i barnevernet .....	37
6.3	Eksempel 2: Individdata om barn i helseregistre.....	39
7	Dagens regler for innsamling av opplysninger fra barnehager og grunnskoler .....	41
7.1	Innledning .....	41
7.2	Barnets beste og retten til utdanning.....	42
7.3	Rettslige rammer for personvernet .....	43
7.3.1	Den europeiske menneskerettskonvensjonen .....	43

7.3.2	Grunnloven.....	43
7.3.3	Barnekonvensjonen.....	43
7.3.4	Personopplysningsloven og personvernforordningen.....	43
7.4	Dagens regler om informasjonsinnhenting og deling av opplysninger med Utdanningsdirektoratet.....	46
7.4.1	Barnehager.....	46
7.4.2	Grunnskoler.....	47
7.4.3	Hvordan skjer innsamlingen av data i dag?.....	48
8	Departementets vurderinger .....	49
8.1	Innledning .....	49
8.2	Hvilke personopplysninger registrene bør inneholde for å innfri kunnskapsbehovene .....	49
8.2.1	Innledning.....	49
8.2.2	Oversikt over opplysningene som foreslås .....	50
8.2.3	Betydningen av opplysningene for økt kunnskap om barn i barnehager .....	54
8.2.4	Betydningen av opplysningene for økt kunnskap om barn i grunnskoleopplæring.....	56
8.2.5	Betydningen av opplysningene for forhold i både barnehage og skole	59
8.2.6	Forholdet mellom individregistre og forslag til nytt system for kvalitetsutvikling.....	62
8.3	Personvern og avbøtende tiltak .....	64
8.3.1	Utforming av registrene for å verne personopplysningene.....	64
8.3.2	Begrensning i bruk av opplysninger.....	67
8.3.3	To registre.....	68
8.3.4	Om reservasjonsrett.....	69
8.3.5	Lagring av data og sletting .....	72
8.3.6	Informasjon og innsyn.....	73

8.3.7	Tilgangsbegrensning og publiseringsregler.....	73
8.4	Vurderinger av forholdsmessighet m.v. ....	74
8.4.1	Hva trenger statlige myndigheter kunnskapen til? .....	74
8.4.2	Hva trenger lokale myndigheter kunnskapen til? .....	76
8.4.3	Balansering av hensynet til personvernet og registrenes omfang....	77
8.4.4	Særlig om hensynet til barnets beste.....	80
8.4.5	Særlige kategorier av personopplysninger .....	81
8.4.6	Taushetsplikt .....	82
8.4.7	Særlig om kunstig intelligens .....	82
8.4.8	Særlig om å løse kunnskapsbehov om fravær i skolen .....	83
8.4.9	Samlet vurdering.....	85
8.5	Registrenes eierskap .....	87
8.5.1	Statistisk sentralbyrå (SSB).....	87
8.5.2	Utdanningsdirektoratet.....	88
8.5.3	Departementets vurdering .....	88
8.6	Forslag til regulering av register over barn i barnehager og register over barn i grunnskoleopplæring.....	90
8.6.1	Barnehageloven .....	90
8.6.2	Forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren.....	92
8.6.3	Opplæringsloven.....	97
8.6.4	Forskrift til opplæringsloven .....	98
8.6.5	Privatskoleloven og forskrift til privatskoleloven .....	101
9	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	102
9.1	Økonomiske og administrative konsekvenser for Utdanningsdirektoratet.....	102
9.2	Økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner, barnehager og skoler .....	102

10	Forslag til lov- og forskriftsendringer .....	104
10.1	Barnehageloven .....	104
10.2	Opplæringsloven.....	106
10.3	Privatskoleloven .....	108

# 1 Høringsnotatets hovedinnhold

## 1.1 Bakgrunn og oversikt

En forutsetning for kunnskapsbasert utvikling av gode offentlige tjenester er at det er mulig å bruke og dele pålitelige data om tjenestene og brukerne. Nasjonale myndigheter har ansvaret for å skaffe fram pålitelige data til forskning og statistikk, slik at lokale og nasjonale myndigheter og de som arbeider i sektoren har tilgang på solid kunnskap om sektoren sin. For å utvikle offentlige tjenester i ønsket retning må myndighetene derfor stadig foreta nye vurderinger av rammene som er satt rundt muligheten for å dele og behandle opplysninger om borgerne. En slik vurdering må også ta utgangspunkt i at personvern er en menneskerettighet, et sentralt samfunnsgode og en grunnleggende forutsetning i et demokratisk samfunn. Nasjonale myndigheter har et tungtveiende ansvar for å sikre at forskjellige samfunnshensyn blir vurdert og veiet mot hverandre. Det er viktig å vurdere hvilke fordeler og ulemper det har for samfunnet og enkeltmennesker både å begrense og å åpne opp for mer bruk av personopplysninger.

I dag samles det inn data lokalt om barn i barnehager og skoler, og nasjonalt samles det stort sett inn aggregerte opplysninger. De lokale dataene blir ikke sammenstilt, analysert eller utnyttet i særlig grad som kilde til kunnskapsutvikling, og de aggregerte opplysningene nasjonalt gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å komme med kunnskapsbaserte forslag til endringer. Kunnskapsdepartementet har avdekket behov for bedre kunnskap om barn og unges utvikling og om betydningen av tilbudet de får i barnehager og skoler for deres liv, og funnet at denne kunnskapen vil styrkes ved å samle inn nasjonale individdata over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring til statistikk, analyser og forskning. Kunnskapen skal brukes i planlegging, utvikling, styring, finansiering og evaluering av barnehage- og skolesektoren i Norge. Departementet foreslår derfor i dette høringsnotatet å opprette to nasjonale registre med personopplysninger om barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring.<sup>1</sup> Forslaget innebærer ingen nye tester eller målinger i barnehagen eller skolen. Departementet foreslår at registrene skal inneholde informasjon om barns fødselsnummer, hvilken barnehage og skole barnet er registrert i, avtalt oppholdstid i barnehagen, bosted, vedtak

### Hva er et individregister?

Et individregister er et elektronisk register der personopplysninger er lagret slik at opplysninger om den enkelte kan finnes igjen. At dataene kan kobles på tvers av ulike registre og på tvers av tid er nyttig, men øker personverninngrepet. En forutsetning er god datasikkerhet og andre avbøtende tiltak for å ivareta personvernet. Personidentifisering skjer gjerne ved fødselsnummer, men dette er pseudonymisert og nøkkelen lagres separat fra registeret. Bruk av registerdataene kan kun skje i henhold til et avgrenset formål.

---

<sup>1</sup> Alle barn og unge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller 6 år til de har fullført det tiende skoleåret. Her bruker vi «barn i grunnskoleopplæring» for også å inkludere barn som begynner på skolen for tidlig, eller holder på utover ordinær grunnskolealder – i tillegg til de som mottar hjemmeundervisning.

om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, hvorvidt barnet er minoritetsspråklig, skolefravær, vedtak om individuell tilrettelegging i skolen<sup>2</sup>, vedtak om særskilt språkopplæring, deltagelse i SFO, og mottak av moderasjonsordninger for betaling i barnehage og på SFO. Registeret over barn i grunnskoleopplæring vil også inneholde individdata som Utdanningsdirektoratet allerede behandler, om karakterer fra vitnemålet i 10. trinn og resultater fra prøver som skolene er pålagt å gi elevene av nasjonale myndigheter (gitt at det fortsatt genereres individdata fra prøvene, se punkt 8.2.6). Listen over opplysninger er omtalt i tabell 8.1 og drøftet i punkt 8.2. Registrene skal ikke brukes til saksbehandling for individer eller enkeltsaker, eller annet som angår enkeltindivider. Departementet foreslår å forskriftsregulere at personopplysninger skal pseudonymiseres så snart som mulig etter at de er mottatt i registeret, ved at fødselsnummer skilles fra de øvrige opplysningene.

Utdanningsdirektoratet vil ha ansvaret for lagring og behandling av registerdataene, og i tillegg til Utdanningsdirektoratet vil SSB og forskere (etter søknad) bruke dataene for å styrke kunnskapen myndighetene og sektoren trenger for å videreutvikle barnehager og skoler. Departementet foreslår at en regulering av disse registrene tas inn i barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven, og i forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren, forskrift til opplæringsloven og forskrift til privatskoleloven. Disse reguleringene vil være supplerende rettsgrunnlag til personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e og artikkel 9 nr. 2 bokstav j.

Høringsnotatet belyser avveiningene Kunnskapsdepartementet har gjort i arbeidet med å utrede om det skal opprettes nasjonale registre over barn i barnehager og i grunnskoleopplæring. Notatet bygger på innspill fra Datatilsynet, utdanningsforskere og statistikkprodusenter innenfor barnehage- og skolefeltet (SSB og Utdanningsdirektoratet), Statped og fra brukere og produsenter av forvaltningskunnskap og interesseorganisasjoner som Utdanningsforbundet, Elevorganisasjonen, Foreldreutvalgene for barnehage (FUB) og grunnskolen (FUG), KS, Helsedirektoratet, Sametinget, Folkehelseinstituttet, Barne- ungdoms- og familiedirektoratet og Barneombudet. Notatet beskriver formålet med etableringen av nasjonale registre, gir forslag til hvilke opplysninger som skal registreres og til regulering av behandlingen av dataene.

## **1.2 Formål: bedre kunnskap for å utvikle bedre tjenester**

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. Sektorprinsippet for forskning i Norge

---

<sup>2</sup> I den nye opplæringsloven (lov 9.6.2023 nr. 30) som gjelder fra 1. august 2024, er retten til spesialundervisning endret til en rett til personlig assistanse jf. § 11-4, rett til fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler, jf. § 11-5, og rett til individuelt tilrettelagt opplæring, jf. § 11-6. «Individuell tilrettelegging» brukes som en samlebetegnelse for disse tre rettighetene.



innebærer at Kunnskapsdepartementet har sektoransvaret for utdanningsforskningen og dermed også for å bidra til at forskere har tilgang på et godt datagrunnlag.

Formålet med de nye registrene er å etablere sentrale datakilder for statistikk, analyser og forskning for å evaluere, utvikle og forbedre barnehage- og grunnskoletilbudet i Norge. I departementets forslag til regulering i barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven står det at registrene skal legge til rette for evaluering, utvikling og forbedring av virksomheten i barnehager og skoler. Videre foreslår departementet å lovfeste at registrene bare skal brukes til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglene i personvernforordningen artikkel 89.

Opprettelsen av registrene innebærer at personopplysninger om barnehagebarn og barn i grunnskoleopplæring samles inn og lagres sentralt hos statlige myndigheter. Vi har i dag en rekke data på et aggregert nivå om barnehager og skoler, og noe individdata fra grunnopplæringen: individdata fra nasjonale prøver ved 5., 8. og 9. trinn, vitnemål i 10. klasse og fra videregående skole. Det mangler imidlertid grunnleggende data på individnivå om situasjonen til barn i barnehager og grunnskoler som kunne dannet grunnlag for forskning, statistikk, forvaltning og politikktutvikling. En konsekvens av dette er at det er svakt datagrunnlag for å vurdere betydningen av tidlig innsats for å styrke barn og unges sjanser i livet. Her skiller Norge seg fra våre naboland, og utdanningssektoren skiller seg fra tilstøtende sektorer her i landet der barns oppvekstvilkår er tema.

De nye nasjonale registrene vil sammenstille individdata som stort sett allerede lagres hos Utdanningsdirektoratet eller lokalt i barnehager, skoler, og kommunene. Fordi registerdata er populasjonsdekkende, longitudinelle og kan kobles med andre registerdata, styrker de sjansene for bedre kunnskap på en rekke områder. Registrene vil blant annet bidra til bedre kunnskap om hvorvidt barn faktisk får innfridd sine grunnleggende rettigheter. Individregistre over barn i barnehager og i grunnskolealder kan ved sammenkobling til andre datakilder være et utgangspunkt for å undersøke hvorvidt barnehagen og skolens brede mandat avgir fotavtrykk i andre utfall over livsforløpet og på andre områder i barns liv. De egner seg også godt som grunnlag for å vurdere om tiltak virker. Som datagrunnlag vil registrene styrke betingelsene for innovasjon innenfor utdanningsforskning, og de vil kunne danne utgangspunkt for mer målrettede vitenskapelige undersøkelser på områder som krever forskerinitiert datainnsamling. Bedre kunnskap vil også bidra til informerte offentlige debatter, og understøtte demokratiske prosesser.

### 1.3 Barnets beste

Det følger av Grunnloven § 104 og FNs konvensjon om barns rettigheter (Barnekonvensjonen) artikkel 3 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som berører barn. I arbeidet med forslagene i dette høringsnotatet har derfor departementet lagt vekt på å vurdere om innsamling av nasjonale registerdata om barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring vil kunne bidra til å styrke barns grunnlovsfestede rettigheter. Dette innebærer å vurdere hvorvidt, hvordan og hvorfor det mangelfulle kunnskapsgrunnlaget om barn i barnehager og grunnskoler er et generelt problem for drift og utvikling av disse institusjonene, og hvordan kunnskapen fra registerdata eventuelt vil understøtte myndighetenes mulighet til å ivareta barns rettigheter. Samtidig må fordelene i form av økt kunnskap veies opp mot barns rett til personvern og personvern som samfunnsverdi.

Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 12 slår fast at barn har rett til å bli hørt i alle forhold som vedrører dem, og at barns meninger skal tillegges vekt i tråd med deres alder og modenhet.

Kunnskapsdepartementet har innhentet synspunkter fra Elevorganisasjonen i arbeidet med dette høringsnotatet.

### 1.4 Hvilke opplysninger registeret skal inneholde

Departementet foreslår at registrene skal inneholde fødselsnummer, knyttet til løpende informasjon om hvilken barnehage og skole barnet er registrert i, eventuelt om barnet får grunnskoleopplæring i hjemmet, vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, minoritetsspråklighet i

### Hvilken nytte har individdata?

For at myndighetene skal kunne oppfylle sitt ansvar for at barnehage- og skoletilbudene er til barns beste, og sørge for at barns rett til grunnopplæring blir ivaretatt, er det behov for god informasjon om tilstanden i sektoren.

Registerdata om individer er en unik kilde til kunnskap fordi de er populasjonsdekkende og longitudinelle, og fordi de – etter søknad og vurdering av formålet – kan knyttes til andre datakilder for å beskrive enkeltpersoners atferd og kontakt med forskjellige offentlige tjenester og institusjoner. Slike data innebærer derfor mulighet til å fremskaffe representativ og pålitelig kunnskap om alle, også om sårbare befolkningsgrupper eller andre målgrupper som har store behov for spesiell oppfølging av myndighetene. Med aggregerte data kan man finne ut hvor mange som til enhver tid har høyt fravær eller vedtak om individuell tilrettelegging, men med individdata kan man finne ut om dette gjelder de samme elevene over tid og hvordan det går med dem videre. Datamengden og organiseringen av data slik at de følger individer over tid bidrar også til å styrke sjansene for å gjøre pålitelige slutninger om årsak og virkning, f.eks. om hvorvidt politiske tiltak har ønsket effekt. Registerdata over barn vil betydelig styrke sjansene for å vurdere betydningen av tidlig innsats for utfall senere i livsløpet.

Ved hjelp av statistikk, forskning og analyse basert på slike data vil både myndighetene, sektoren og samfunnet ellers få et bedre informasjonsgrunnlag om barn i barnehager og skoler (se punkt 2).

barnehagen, elevens trinn og klasse, informasjon om skolefravær, vedtak om individuell tilrettelegging av opplæringen<sup>3</sup>, vedtak om særskilt språkopplæring og vedtak om innføringsopplæring i skolen, deltagelse i SFO, og bruk av moderasjonsordninger i barnehage og på SFO. De individdataene som i dag samles inn og lagres hos Utdanningsdirektoratet (resultat fra nasjonale prøver og de læringsstøttende prøvene som vil erstatte dagens nasjonale prøver og karakterer fra 10. trinn), vil inngå i det nye registeret over barn i grunnskoleopplæring. Utdanningsdirektoratet vil få ansvaret for innsamling, kvalitetssikring, drift, og lagring i de nye nasjonale registrene, og vil også ha et overordnet ansvar for å bygge opp et bedre kunnskapsgrunnlag gjennom bruk av de nye registrene.

Notatet foreslår skranker og muligheter for kobling av personopplysninger fra andre registre. Slike koblinger vil primært være tilgjengelig for forskere, og kun etter godkjent søknad til registreiere og SSB. Opplysningene vil kunne overføres til SSB og legges til den individbaserte nasjonale utdanningsdatabasen (NUDB) der, og denne behandlingen vil reguleres av statistikkloven.

I november 2023 oversendte Utdanningsdirektoratet svar på et oppdrag fra Kunnskapsdepartementet om tiltak for å bedre kunnskapsgrunnlaget om skolefravær. Direktoratet anbefalte at det opprettes et nasjonalt fraværsregister med individdata for å sørge for pålitelig nasjonal statistikk over elevfravær i hele grunnskolen. Regjeringen varslet i Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole* at den vil innføre et nytt nasjonalt system for å få oversikt over fravær på alle trinn i grunnskolen, og pekte på at et nasjonalt fraværsregister vil gi pålitelig statistikk og et godt grunnlag for videre forskning på fravær. Departementet anbefaler i dette høringsnotatet å innlemme individdata om fravær i det foreslåtte registeret over barn i grunnskoleopplæring, og i tråd med Meld. St. 34 (2023–2024) gjøre det nasjonale systemet til del av et nytt nasjonalt individregister.

Opplysningene skal etter forslaget samles inn uten krav til samtykke fra den registrerte og uten at den registrerte kan reservere seg mot registrering i registeret. Personopplysningene skal hentes fra eksisterende lokale skoleadministrative (SAS) og barnehageadministrative (BAS) systemer. Departementet legger til grunn at en slik automatisert overføring av opplysninger vil på sikt skape mindre arbeid for kommunene enn en eventuell fortsettelse og eventuell utvidelse av systemet for innrapportering av aggregerte data i dag. Opprettelsen av registrene innebærer i hovedsak en systematisering og sammenstilling av opplysninger som i dag samles inn og brukes lokalt, men det vil også innebære innsamling til et nytt formål og til en ny behandlingsansvarlig. For noen opplysninger vil det kunne være nødvendig med endringer og tilpasninger i systemene, dette vil innebære administrativt arbeid og departementet ber derfor spesifikt om hørings svar vedrørende eventuelt merarbeid i registrering og bearbeiding av enkelte opplysninger (se punkt 9).

---

<sup>3</sup> I den nye opplæringsloven (lov 9.6.2023 nr. 30) som gjelder fra 1. august 2024, er retten til spesialundervisning endret til en rett til personlig assistanse jf. § 11-4, rett til fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemidler, jf. § 11-5, og rett til individuelt tilrettelagt opplæring, jf. § 11-6. «Individuell tilrettelegging» brukes som en samlebetegnelse for disse tre rettighetene.

## 1.5 Personvern

Personvern dreier seg om verdien av at hvert enkelt individ har råderett over opplysninger om seg selv. Dette er en forutsetning for privat meningsdannelse og for et velfungerende demokrati, og personvern er derfor både et individuelt og et samfunnsmessig gode.

Sammenstilling av personopplysninger om barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring, og muligheten til å koble til andre registre, vil utgjøre et personverninngrep. Det å opprette slike registre er i seg selv en begrensning i retten til selv å bestemme over bruken av egne personopplysninger, et inngrep i retten til å ha kontroll over opplysninger om seg selv. Kunnskapen som registrene vil gi myndighetene kan føre til en forskyvning av maktbalansen mellom enkeltpersoner og staten. Omfanget av behandlingen – i kraft av antallet personer som berøres og risikoen forbundet med koblinger av dataene til andre data – gjør dessuten at behovet for utredning og avveining er stort. I punkt 3 gis en overordnet fremstilling av personvernkonsekvenser som forslaget om opprettelsen av registre kan medføre.

Samfunnsnyttene ved å etablere disse datasettene må derfor veies mot ulempene for personvernet. Notatet behandler spørsmålet om nødvendighet, forholdsmessighet og garantier for dette, i tillegg til tiltak som skal verne om personopplysningene og de registrertes rettigheter. Personopplysningene i registrene skal *ikke* kunne brukes til saksbehandling, kontroll eller annen myndighetsutøvelse overfor enkeltpersoner.

En behandling av særlige kategorier (sensitive) personopplysninger krever et eget rettslig grunnlag etter artikkel 9 i personvernforordningen. Departementet legger til grunn at individregistrene vil kunne inneholde opplysninger som regnes som særlig kategori (vedtak om spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging) og opplysninger som vil kunne regnes som «følsomme» uten å være sensitive i juridisk forstand (minoritetsspråklighet, særskilt språkopplæring, skolefravær, betalingsmoderasjon).

I tråd med våre forpliktelser etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), Grunnloven og personvernregelverket vurderer departementet ulempene som personverninngrepet innebærer for innbyggerne og samfunnet opp mot samfunnsnyttene av den kunnskapen vi kan få med personidentifiserende data. Departementet vurderer at det mindre personverninngrípene nullalternativet – å fortsette som i dag og eventuelt hente inn mer informasjon basert på samtykkebaserte utvalgsundersøkelser eller ved å innhente mer aggregert statistikk – ikke er tilstrekkelig for å dekke kunnskapsbehovet.

Personvernkommissjonen<sup>4</sup> påpeker at bruken av kunstig intelligens reiser en rekke utfordringer knyttet til behandling av store mengder personopplysninger. Departementet vurderer også hvilke problemstillinger dette reiser i tilknytning til registrene, samt aktuelle tiltak for vern av personopplysningene.

Personvernkommissjonen viser til at det i juridisk litteratur gjerne skilles mellom *personvern* og *personopplysningsvern*. Personvern kan forstås som vern av den personlige integritet i utvidet forstand. Personopplysningsvern dreier seg først og fremst om i størst

---

<sup>4</sup> NOU 2022:11 Ditt personvern – vårt felles ansvar.

mulig grad å selv ha råderett over egne opplysninger, en reell balansering av ulike interesser og garantier for at de registrerte sine interesser blir ivaretatt når offentlige myndigheter beslutter at det skal registreres personopplysninger.

Skillet mellom personvern og personopplysningsvern er imidlertid ikke etablert i dagligtalen. Det er begrepet personvern som er innarbeidet, også som uttrykk for det vernet man er berettiget til ved behandling av personopplysninger. Personvernkommisjonen påpeker at personvernbegrepet er mangfoldig, og at sammenhengen begrepet brukes i, vil påvirke hvorvidt det dreier seg om personvern i vid forstand eller om det som kan omtales som personopplysningsvern. Personvernkommisjonen benytter derfor begrepet *personvern* i sin utredning, også som betegnelse på beskyttelse av personopplysninger. Det samme gjøres i dette høringsnotatet.

## 1.6 Datasikkerhet

Den tekniske løsningen for innsamling av data til registrene vil basere seg på Utdanningsdirektoratets plattform for innrapportering, og dataene vil lagres i Utdanningsdirektoratets statistikkssystem. Disse systemene har flere løsninger for sikring av data hele veien fra innsamling til publisering, blant annet autentisering via samspill med ID-Porten og FEIDE, pseudonymisering av fødselsnummer, separat lagring av forskjellige typer personopplysninger, m.m. Opplysninger med direkte personidentifiserende kjennetegn skal lagres kryptert i registrene. Registeret over barn i barnehager og registeret over barn i grunnskoleopplæring vil lagres i separate databaser i statistikksystemet (sammen med andre datakilder om hhv. grunnskoler og barnehager), men vil kunne kobles på tvers ved behov for dette som er i tråd med formålet for registrene. I tråd med det som gjøres med mange andre registre allerede, vil SSB på sikker måte overføre data fra registrene til den individbaserte nasjonale utdanningsdatabasen (NUDB), og denne behandlingen vil reguleres av statistikkloven.

## 1.7 Forslag til regulering

Opprettelsen av registrene foreslås regulert i opplæringsloven og barnehageloven. Departementets forslag til lovhjemler skal sikre de nødvendige rammene for registrene over barn i barnehage 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 § 7-2c første ledd.

Personopplysningsloven og personvernforordningen gir rammer for behandlingen av personopplysninger. Departementet har kommet til at det i tillegg bør fastsettes nærmere regler om registrene i forskrift, jf. forslag til forskrift til opplæringsloven §§ 19-2 til 19-5, forskrift til privatskoleloven § 2-1 og forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren §§ 4 til 7. Forskriftsreguleringen vil bidra til å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget og vilkår for behandlingen av personopplysninger i registrene.

Se punkt 8.6 og 10 i høringsnotatet.

## 2 Behovet for registerdata om barn i barnehager og grunnskoler

### 2.1 Innledning

Dette punktet handler om nytten ved å etablere nasjonale individregistre om barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring. Første del under gir en beskrivelse av begrensningene i dagens situasjon, andre del beskriver hvilke kunnskapsbehov registerdata kan dekke, og tredje del gir forslag til hvilke opplysninger som bør innhentes for å dekke disse behovene.

### 2.2 Hva er problemet med dagens situasjon?

Det finnes 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, f.eks. spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, individuell tilrettelegging i skolen, særskilt språkopplæring og fravær i skolen. Foreliggende data gir også 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, og som man har i våre naboland og i andre sektorer.

Mangelen på individdata handler *ikke* om at myndighetene, samfunnet, statistikkprodusenter og forskere har for lite kunnskap om dagens situasjon for det enkelte barn. Å samle personopplysninger i nasjonale registre muliggjør imidlertid langt bedre kunnskap om barn og unge mer generelt; deres utvikling, og betydningen av tilbudet de får i norske barnehager og skoler. Barnehager, skoler, kommuner og fylkeskommuner har i dag individdata om barnehagebarn og elever som de bruker for å oppfylle de lovpålagte oppgavene i barnehage- og opplæringsloven, f.eks. til kontakt med familiene, innkreving av foreldrebetaling, opptak, dokumentasjon av enkeltvedtak, registrering av fravær og karakterer. De fleste har digitale barnehage- og skoleadministrative systemer som håndterer denne informasjonen. Dette vil utgjøre grunnlaget for innsamling og sammenstilling av individdata til nasjonale registre.

Opplysningene som Utdanningsdirektoratet i dag samler inn om barn i barnehager og grunnskoler er med enkelte unntak på aggregert nivå – dvs. at de inneholder tall om grupper og institusjoner, ikke individer. Slike data kan gi et overblikk over hva som er tilstanden i sektoren ved tidspunktet for innsamlingen av informasjonen, men har klare begrensninger som kilde til kunnskap. Selv om *resultatet* av databehandling og analyse av dataene til statistikk og forskning uansett alltid vil være aggregert (i tabeller, grafer, osv. – ikke om individers situasjon), har data som er *samlet inn* i aggregert form noen klare ulemper sammenlignet med individdata. Med aggregerte data er det ikke mulig å få

kunnskap om barn og unges utvikling over tid, for eksempel om elever med mye fravær på barnetrinnet også har mye fravær på ungdomstrinnet. Det er heller ingen mulighet til å lage statistikk som beskriver sammenhenger i barnas utdanningsløp, for eksempel om opphopning av barn med samme bakgrunn i samme barnehager, om sosiale forskjeller i vedtak om individuell tilrettelegging, eller om vedtak om individuell tilrettelegging eller særskilt språkopplæring er forbundet med økt eller redusert fravær. Aggregerte data er dessuten svært dårlig egnet til å sannsynliggjøre årsaksforhold. Uten individdata kan man ikke sammenstille opplysninger over tid, og dette forhindrer analyser av hvordan det går med grupper av barn som har vært omfattet av individuelle tiltak, eller tiltak for å heve kvaliteten i barnehagen. Å basere seg på aggregerte data eller utvalgsdata svekker mulighetene for pålitelig kunnskap om effekten av tidlig innsats mer generelt.

Dagens data gir også begrensede muligheter for å koble utdanningsdata til andre data. Det gjør at alle 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 enkle mål for læring fanger opp. Dagens datamangel gjør også at myndighetene har dårligere beredskap i påvente av fremtidige samfunnskriser. Erfaringer fra koronapandemien og fra flere flyktningkriser har vist at behovet for rask og pålitelig oversikt krever betydelige ressurser fra sektoren hvis dette skal løses ved ad hoc rapportering. Innspill fra helsemyndighetene og fra koronakommisjonen viser at det har vært for dårlig datagrunnlag for å forstå smittespredning og vurdering av tiltak i barnehager og skoler. Utdanningsmyndighetene og forskere har dessuten pekt på at det mangler pålitelige data som kan gi oversikt over potensielt store antall nyankomne barn og elever – en nødvendig forutsetning for å sikre deres rettigheter.

Fordi det mangler nasjonale registerdata, må myndighetene i stor grad basere kunnskapen om de yngste barna og sårbare grupper på spørreskjembaserte utvalgsundersøkelser. Foreldre med lav inntekt og lav utdanning, eller foreldre som er innvandrere, deltar sjeldnere i utvalgsundersøkelser enn andre, og har en tendens til å falle fra i oppfølgingsundersøkelsene.<sup>5</sup> Antallet personer med minoritetsbakgrunn eller ulike sosioøkonomiske bakgrunner vil som regel også være for lite til at forskere kan gjøre

---

<sup>5</sup> Se for eksempel:

- [Information bias of social gradients in sickness absence: a comparison of self-report data in the Norwegian Mother and Child Cohort Study \(MoBa\) and data in national registries | BMC Public Health | Full Text \(biomedcentral.com\)](#) (se tabell 1).
- [Reaching the hard-to-reach: a systematic review of strategies for improving health and medical research with socially disadvantaged groups - PMC \(nih.gov\)](#),
- [Lost to follow-up in the Norwegian mother, father and child cohort study - Vejrup - 2022 - Paediatric and Perinatal Epidemiology - Wiley Online Library](#)
- [Integreringsbarometeret-innvandrerutvalgene.pdf \(imdi.no\)](#)

statistiske analyser som kan skille mellom forskjellige variabler og sammenhenger.<sup>6</sup> Disse forholdene svekker mulighetene for å få kunnskap om hva som virker sosialt utjevnende i barnehagen og i skolen og om forskjeller i elevenes hjemmebakgrunn mellom ulike barnehager og skoler. Det er flere tegn til «undersøkelsestretthet» både i befolkningen generelt og i skolesektoren spesielt.<sup>7</sup> Dette er en belastning for ansatte og elever i tillegg til å bidra til at datakvaliteten i spørreundersøkelser blir dårligere. Mer bruk av registerdata er en kjent måte å redusere slik undersøkelsestretthet.<sup>8</sup>

Å etablere og vedlikeholde utvalgsundersøkelser som samler inn data med god kvalitet om de samme individene over tid, er ressurskrevende både økonomisk og administrativt. Dette gjelder i enda større grad når målgruppene er en undergruppe eller minoritet i befolkningen. Dette medfører også lite gjenbruk av data, noe som er lite samfunnsøkonomisk effektivt, og i strid med en sentral føring for offentlig informasjonsforvaltning ("kun-én-gang-prinsippet"). Det er svært tidkrevende både for kommuner og forskere å tilrettelegge og hente ut registerdata på lokalt nivå ved hvert enkelt forskningsprosjekt, og det kan innebære større utfordringer for datasikkerhet og personvern enn i en situasjon der slike data blir forvaltet i et sentralt register.<sup>9</sup>

Mange eiere og ledere i barnehager og skoler bruker i dagens løsning mye tid på å registrere aggregerte opplysninger om barnehagen og skolen i Utdanningsdirektoratets statistikkssystemer. Det er ressurskrevende og innebærer risiko for feilregistreringer. Det er i dag mange spørringer og undersøkelser til barnehage- og skolesektorene. De mest omfattende rapporteringene til nasjonale myndigheter foregår i Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og Innrapportering for barnehager (Basil) (se mer om dette i punkt 7.4 under). Alle spørringene til sektorene, kombinert med små og store evalueringer, gjør at eiere og ledere bruker mye tid på å fylle ut spørreskjemaer. Dette oppleves som en stor rapporteringsbyrde. Resultatet er ofte lav svarprosent (hvis det er snakk om utvalgsundersøkelser) og lite fleksibilitet og lav kvalitet på data til videre behandling (hvis det er snakk om aggregerte tall). Dersom det etableres nasjonale registre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring, vil det redusere behovet for ad hoc datainnhentinger og spørreundersøkelser. Etableringen av individregistre vil imidlertid ikke gjøre behovet for forskerinitiert og forskerstyrt datainnsamling overflødig. Det vil

---

<sup>6</sup> [Education Research and Administrative Data - ScienceDirect](#)

<sup>7</sup> Se f.eks. Caspersen mfl. (2017) «Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelser». NTNU Samfunnsforskning, lenke her: [Microsoft Word - Brukerunders%C3%B8kkelser og kvalitetsutviklingsarbeid i skolen 10 mars.docx \(dfo.no\)](#), og Møller mfl. (2023) Mellom frihet og struktur – evaluering av fagfornyelsen i grunnskolen. Lenke her: [2023\\_117\\_Moller\\_rapport.pdf \(usn.no\)](#)

<sup>8</sup> Se f.eks.: [Microdata.no: Ny teknologi gir forskere umiddelbar tilgang til norske registerdata | Tidsskrift for samfunnsforskning \(idunn.no\)](#)

<sup>9</sup> I et sentralt register vil data innhentes én gang, det vil være en etablert struktur og rutiner for sikker oppbevaring, pseudonymisering og lagring av data. Og etablerte rutiner for å søke om å få utlevert data. Se mer om dette i punkt 8.



snarere styrke mulighetene for pålitelige forskningsbaserte utvalgsundersøkelser som følger barn over tid, og heve kvaliteten på slike data.

Departementet ga i 2022 Utdanningsdirektoratet et tredelt oppdrag om skolefravær. Bakgrunnen var blant annet at departementet mottok rapportering som kunne tyde på at skolefraværet hadde økt, samtidig som pandemien bidro til økt oppmerksomhet om problemstillinger knyttet til høyt skolefravær. Høsten 2023 oversendte direktoratet sine svar på oppdraget, der de pekte på at en av hovedutfordringene i arbeidet med å redusere fravær er at kunnskapsgrunnlaget er for svakt. Dette er i stor grad grunnet et mangelfullt datagrunnlag. Direktoratets primære anbefaling var at det innføres et nasjonalt fraværsregister for grunnskolen, der fraværdata på individnivå hentes fra de skoleadministrative systemene. Direktoratet la til grunn at tilrettelegging for innrapportering av individdata er teknisk mulig i den nye tekniske plattformen (PIR) som skal brukes til Basil- og GSI rapportering fra 2024/2025, men at behandlingen av personopplysninger som er nødvendig forutsetter ny lovhjemmel. Departementet følger i dette høringsnotatet opp denne primære anbefalingen, ved at personopplysninger om skolefravær vil bli en del av individregisteret over barn i grunnskoleopplæring.

En viktig kilde til utdanningsdata i dag er den nasjonale utdanningsdatabasen (NUDB) som samler SSBs individdata<sup>10</sup> om utdanning, og baserer seg i stor grad på overføring av opplysninger fra Utdanningsdirektoratet i tråd med statistikkloven §10.

Individopplysningene i NUDB omfatter årlige oppdateringer av alle bosatte personers pågående og avsluttede utdanning fra og med vitnemålet fra grunnskolen. I tillegg inneholder den resultater fra nasjonale prøver (fom. 2007) for elever som ikke har fullført grunnskole.<sup>11</sup> SSB knytter opplysningene fra NUDB til personopplysninger fra andre registre. SSBs individdata i dag baserer seg på overføring av informasjon som Utdanningsdirektoratet allerede har innhentet, og NUDB har derfor ikke individdata om barn i barnehager og grunnskoler utover resultater fra nasjonale prøver og karakterer fra vitnemålet på 10. trinn.

Data fra nasjonale prøver har i praksis vært det eneste populasjonsregisteret over norske elever før avgang fra 10. trinn. De begrensede dataene som i dag foreligger på individnivå, har vært viktige i utdanningsforskningen. De har gjort det mulig å vurdere elevenes skoleferdigheter over tid, å se dem i sammenheng med en rekke egenskaper ved eleven, og gitt kunnskap om effekten av nasjonale og lokale tiltak. For å styrke informasjonsgrunnlaget for myndighetene og for å bedre kunnskapsgrunnlaget for samfunnsdebatten om barnehagepolitikk og skolepolitikk, er det flere store fordeler ved å utvide datagrunnlaget om barn i barnehager og skoler. Disse blir behandlet i de påfølgende avsnittene.

---

<sup>10</sup> I tillegg til individdata fra NUDB publiserer SSB utdanningsstatistikk basert på aggregerte data som de innhenter fra GSI og BASIL.

<sup>11</sup> Databasen inneholder blant annet fag/kurs fra og med VGO, utdanningens art (etter en detaljert kode («NUS2000»)), avlagte studiepoeng, videreutdanning, voksenopplæring, informasjon om utdanningsnivå, høyeste fullførte utdanning og bostedskommune ved fylte 16 år.

## 2.3 Fordeler med individregistre

### 2.3.1 Innledning

Et individregister kjennetegnes av at det inneholder personopplysninger som gjør at man kan koble opplysninger på tvers av registre og over tid. Dette skiller individdata fra aggregerte data. Et individregister kjennetegnes også av at det er populasjonsdekkende, noe som skiller det fra utvalgsdata (som kan være individbasert og altså inneholde personopplysninger, men ikke om alle). Disse to egenskapene ved et individregister gir særskilte fortrinn som kilde til kunnskap. Det er verken mulig eller hensiktsmessig å gi en uttømmende beskrivelse av problemstillinger som kan besvares ved hjelp av data fra individregistre om barn i barnehager og grunnskoleopplæring, men i det følgende gir vi noen eksempler. Se også punkt 8.2. om hvordan registrene som foreslås vil kunne svare ut kunnskapsbehovene.

### 2.3.2 Bedre kunnskap om overganger og sammenhenger

En viktig fordel ved å ha individdata er muligheten for å gjøre analyser av hvordan barn og unge med ulike kjennetegn (som ulik sosial bakgrunn) utvikler seg over tid i barnehageperioden og skolegangen. Dette gir anledning til å få mer kunnskap om hvordan overganger i utdanningssystemet fungerer. Med dagens aggregerte datainnsamlinger foreligger det ikke tallfestet informasjon som kan fortelle oss om overgangen mellom barnehage og skole for barna. Det er bredt anerkjent i forskningslitteraturen at gode overganger i tidlig livsfase er svært viktig, særlig for barn med et sårbart utgangspunkt (se f.eks. omtale i Løken-gruppens rapport<sup>12</sup>). Med et individregister om barn i barnehage koblet til individdata om barn i grunnskoleopplæring vil anledningen 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 vil f.eks. være mulig å undersøke sammenhengen mellom spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og individuell tilrettelegging i grunnskolen, og deltakelse i barnehage og behovet for særskilt språkopplæring i skolen.

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 7 henter Utdanningsdirektoratet opplysninger om karakterer, fravær og gjennomføring av videregående på individnivå fra fylkeskommunene (via VIGO<sup>13</sup>), som SSB kan krysskoble med registerdata fra andre sektorer og senere utdanningsdata på individnivå. Hvis man kunne koble data fra videregående opplæring med data fra grunnskole eller barnehagen, kan man identifisere viktige sammenhenger, for

---

<sup>12</sup> [Et jevnere utdanningsløp - regjeringen.no](http://Et.jevnere.utdanningslop-regjeringen.no)

<sup>13</sup> VIGO er et verktøy for søknad og administrasjon for videregående opplæring. VIGO eies av fylkeskommunene og forvaltes av Vigo IKS.

eksempel om gjennomføringen i videregående opplæring er større blant elever som tidlig fikk individuell tilrettelegging sammenlignet med de som fikk det senere.

### 2.3.3 Bedre kunnskap om utsatte grupper og sosial ulikhet

Nasjonale individdataregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring vil styrke kunnskapen om sårbare grupper.

Kunnskapsstrategien for utsatte barn og unge BU21 understreket at det er en sammenheng mellom svakt datagrunnlag og mangelfull forskning på effekter av tiltak, og oppfylning av barns rettigheter – noe som har størst konsekvenser for sårbare grupper.<sup>14</sup>

Strategidokumentet anbefaler at myndighetene etablerer en bedre og samordnet datainfrastruktur for barn og unge, fordi det gir mer pålitelig og relevant forskning:

«For å sikre det enkelte barnet og den enkelte ungdommen de beste tjenestene må det samles data og gis tilgang til disse på tvers av tjenestene. Slike data er viktige for å finne ut viktige sammenhenger knyttet til sårbarheter i oppveksten og hvilke tiltak som virker. Gjennom kobling til andre datakilder, som helseanalyseplattformen og microdata.no, gir dette store muligheter for å forbedre barns oppvekstvilkår. Når kunnskapssektoren har gått tungt inn i investeringer i disse plattformene, er det for at de skal kunne gjøres tilgjengelig eller bindes sammen med tilsvarende plattformer i alle sektorer. Som Stoltenberg-utvalget påpeker, er det behov for å utvikle nye datakilder om barn og unge som fanger opp deres sammensatte behov og utvikling, slik som etablering av nye registre.»<sup>15</sup>

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 sammen.

Å skape et godt kunnskapsgrunnlag om hvordan offentlige tjenester fungerer er lettere hvis datakildene følger brukerne av disse tjenestene når de flytter fra et tilbud til et annet. Utsatte barn og unge bor oftere i leid bolig, og flytter dermed også mer i løpet av oppveksten.<sup>16</sup> Å kunne undersøke livsforløpet til utsatte grupper er derfor ekstra viktig både fordi de flytter på tvers av kommuner/bydeler og fordi sårbarhet øker i overgangene (både mellom barnehage-grunnskole-videregående opplæring, og ved boligbytte). I Oslo gjør stor flyttemobilitet i levekårsutsatte familier at overganger mellom bydelstjenestene i ulike bydeler er av stor betydning.<sup>17</sup> På tilsvarende måte vil individregister om barn i barnehager og skoler muliggjøre at forskere kan undersøke om barn og unges tjenestebehov blir ivaretatt ved flytting, og hvorvidt konsekvensene av flytting er ulike for barn med forskjellige sosioøkonomiske statuser.

---

<sup>14</sup> [bu21strategi-ut-av-blindsonene.pdf \(regjeringen.no\)](#)

<sup>15</sup> [bu21strategi-ut-av-blindsonene.pdf \(regjeringen.no\)](#), s. 53

<sup>16</sup> Bildeng, Morten og Hanne Borgersen (2019) *Frafall i videregående opplæring i bydel Gamle Oslo. Sammenstilling og drøfting av fire datagrunnlag*. Oslo: Bydel Gamle Oslo

<sup>17</sup> Områdesatsingene i Oslo. Handlingsprogram 2023 for delprogram oppvekst og utdanning.

Det er flere årsaker til at utvalgsundersøkelser egner seg dårlig til å skaffe god kunnskap om barn som har foreldre med lav inntekt og lav utdanning, foreldre som er innvandrere og barn og elever med behov for individuell tilrettelegging. Dette er grupper som det kan være krevende (og sårbart og potensielt sensitivt) å rekruttere. Det er også en viss grad av overlapp mellom disse gruppene, f.eks. at barn med behov for individuell tilrettelegging er overrepresentert blant familier med lav inntekt, lav utdanning og med innvandrerbakgrunn, fordi det i disse gruppene er en overrepresentasjon av barn med f.eks. ADHD og skoleproblemer.<sup>18</sup> Dette gjør disse gruppene krevende å nå i en utvalgsbasert datainnsamling. For enkelte undergrupper av utsatte barn, f.eks. nyankomne innvandrererelever, vil det til enhver tid være relativt få barn, og disse vil være spredt rundt i landet. Det gjør det krevende å innhente gode data i spørreskjema eller kvalitative studier.

Ved å etablere et register vil man kunne redusere problemet med at det er for få elever i målgruppen i et gitt år ved å studere mange kohorter samtidig. Fra et personvernståsted vil dette også betraktelig redusere risikoen for indirekte identifiserbarhet via publisering av forskningsresultater, fordi antallet personer i undergruppene som blir analysert, vil være større.

#### **2.3.4 Data som muliggjør mer pålitelige årsaksslutninger**

Det er mange kunnskapsbehov som 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 grunnopplæringen på resultater i skolen og i høyere utdanning? Hvilke effekter har det senere i livsløpet, slik som arbeid, inntekt, familiestiftelse og helse? Denne typen spørsmål forutsetter svært gode data, og nasjonale registerdata som følger individene over tid har faglige fordeler også i denne sammenhengen.<sup>19</sup>

Det er utbredt enighet om at den mest pålitelige tilnærmingen til å gjøre årsaksslutninger innenfor forskning primært baserer seg på et forskningsdesign som innebærer en randomisert kontrollert studie (RCT). For forskningsformål innenfor utdanningssektoren innebærer dette at barn/elever blir tilfeldig trukket ut til å delta i et gitt tiltak

---

<sup>18</sup> Torvik F. A. mfl (2020): «Mechanisms linking parental educational attainment with child ADHD, depression, and academic problems: a study of extended families in the Norwegian Mother, Father and Child Cohort Study». *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, online-publisering 19. januar 2020.

MoBa og andre datakilder sier bare indirekte noe om denne gruppen. Vi vil få langt mer pålitelig kunnskap om hva som kjennetegner barn som mottar spesialpedagogisk støtte ved å ha informasjon om dette i et individdataregister.

<sup>19</sup> I en kartlegging av statlige etaters erfaringer med å tilrettelegge for evalueringer av effekten av tiltak understreker FHI at tilgang til koblede registerdata ofte er av avgjørende betydning for kvaliteten på både randomiserte forsøk og kvasiekperimentelle analyser:

«Randomiserte og kvasiekperimentelle studier i den statlige forvaltningen: en kartlegging». Rapport fra Folkehelseinstituttet, 2023.

(tiltaksgruppe) eller fortsette som før (kontrollgruppe). Tilfeldigheten i fordeling skal sikre at selve tiltaket utgjør den eneste forskjellen mellom gruppene. Dermed kan man beregne effekten av tiltaket ved å sammenligne resultatene for barna i tiltaksgruppen med resultatene for barna i kontrollgruppen. Når det ikke er mulig å evaluere et tiltak som en RCT, f.eks. av praktiske eller etiske grunner, vurderer forskere ofte om det er rom for andre måter å finne en egnet sammenligningsgruppe på. «Naturlige eksperimenter» eller «kvasieksemperimenter» er betegnelser på en familie av metoder der fellestrekket er å utnytte tilfeldig variasjon som oppstår mellom de som får og de som ikke får et tiltak, eller de som har vært utsatt for eller ikke vært utsatt for en hendelse, til å gjøre en pålitelig årsaksslutning.<sup>20</sup> Fordi slike tilfeldige variasjoner ofte er utilsiktede, forutsetter slike analyser som regel at det allerede foreligger gode data, som regel store datasett der man kan følge personene som forskes på over noe tid og ved flere måletidspunkter. Naturlige eksperimenter kan gi svært verdifull informasjon om effektene av tiltak for et stort antall barn og institusjoner – iblant hele utdanningssektoren, til forskjell fra RCT'er som gir ofte kun gjelder et lite og avgrenset antall barn og institusjoner. For staten kan derfor naturlige eksperimenter gi mer relevant kunnskap om effekten av endringer i rammebetingelser, endringer i finansiering eller regelverk. Eksempler på forskning som har benyttet seg av kvasiekseperimentell metode er analyser av reformer som utvidet barnehagetilbudet både på 1970-tallet og på 2000-tallet. Disse studiene har blant annet avdekket at utvidelsene på 70-tallet ikke påvirket mødrenes arbeidstilbud, fordi barn flyttet fra uformelt til formelt tilsyn, men at de hadde en positiv effekt på barnas utdannings- og arbeidsutfall, særlig for barn fra lavinntektsfamilier (Havnes og Mogstad 2011a, Havnes og Mogstad 2011b, Havnes og Mogstad 2015<sup>21</sup>). Slike analyser viser imidlertid at utvidelsen på 00-tallet bidro til at flere yngre barn kom i barnehagen med det resultatet at mødrenes arbeidstilbud økte, og både språkutviklingen og senere skoleresultater ble styrket (Dearing, Zachrisson, Mykletun & Toppelberg 2018<sup>22</sup>; Andresen & Havnes 2019<sup>23</sup>; Drange & Havnes 2019<sup>24</sup>). Enten man benytter seg av randomiserte forsøk eller kvasieksemperimenter vil det faglig sett derfor være store fordeler å ha registerdata om hele populasjoner av barn for at vi skal

---

<sup>20</sup> [NOU 2019: 3 - regjeringen.no](#)

<sup>21</sup> Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129.

Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). Money for nothing? Universal child care and maternal employment. *Journal of Public Economics*, 95(11-12), 1455-1465.

Havnes, T., & Mogstad, M. (2015). Is universal child care leveling the playing field? *Journal of public economics*, 127, 100-114.

<sup>22</sup> Dearing, E., Zachrisson, H. D., Mykletun, A., & Toppelberg, C. O. (2018). Estimating the consequences of Norway's national scale-up of early childhood education and care (beginning in infancy) for early language skills. *Aera Open*, 4(1), 2332858418756598.

<sup>23</sup> Andresen, M. E., & Havnes, T. (2019). Child care, parental labor supply and tax revenue. *Labour Economics*, 61, 101762.

<sup>24</sup> Drange, N., & Havnes, T. (2019). Early childcare and cognitive development: Evidence from an assignment lottery. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 581-620.

kunne få pålitelige analyser av årsak og virkning (FHI, 2023)<sup>25</sup>. I tilfelle med RCT'er gir registerdata anledning til å få opplysninger om barn og elever som ikke deltok eller falt fra underveis, noe som gir potensielt svært viktig informasjon i analyser av forsøket.

Registerdata kan dessuten gi informasjon om målgruppene både forut for utprøvingen av et tiltak og på kort og lang sikt etter utprøvingen av et tiltak. Dette gjør det mulig å analysere utviklingen blant dem som ikke var en del av utprøvingen av et tiltak, for slik å danne en bakgrunn for å vurdere effektene som oppstår i utprøvingen.<sup>26</sup>

### **2.3.5 Data som gjør offisiell statistikk mer pålitelig**

En sentral fordel med individregistre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring er at de kan brukes til å produsere mer oppdatert, relevant og detaljert statistikk. Tilgang på relevant statistikk av god kvalitet er en viktig del av kunnskapsgrunnet for nasjonal og lokal styring og administrasjon av utdanningssektoren. I Norden har myndighetene lenge satset på registeropplysninger på individnivå som grunnlag for offisiell statistikk, både den som produseres av statistikkmyndighetene og den som lages av sektormyndighetene. Statistikk som er basert på personopplysninger fra hele befolkningen unngår systematiske skjevheter i utvalg, og kan gi langt mer detaljerte beskrivelser av undergrupper.

Mens SSB har ansvar for å publisere offisiell statistikk om barnehage og skole, har Utdanningsdirektoratet ansvar for å produsere styringsinformasjon om disse sektorene for både nasjonale og lokale myndigheter. Dette innebærer både mer detaljert statistikk på noen områder og at Utdanningsdirektoratet publiserer data på institusjonsnivå, dvs. om den enkelte barnehage og skole.

SSB skriver i brev til Kunnskapsdepartementet av 5. august 2022 at dagens summariske data for barnehagesektoren kun gir begrensede muligheter til å utarbeide statistikk om ulike grupper av barn i barnehagen. SSB understreker at det kun vil være et begrenset antall ytterligere individopplysninger som trengs for at SSB ville kunne ha god nytte av disse dataene til å utarbeide offisiell statistikk. Dette skyldes at ytterligere kjennetegn da kan kobles på fra eksisterende registre i SSB. I tillegg vil individdata gi mulighet for bedre kvalitetssikring av aggregeringer på institusjons- og kommunenivå utover det dagens summariske data tillater.

For barnehage påpeker SSB at følgende data vil være særlig nyttige for å utarbeide offisiell statistikk: Hvilken barnehage er barn går i, avtalt oppholdstid i barnehagen, benyttelse av moderasjonsordninger og hvorvidt barnet er minoritetsspråklig. Disse dataene vil kunne gi mulighet for å utarbeide statistikk som blant annet belyser hvordan barnehagetilknytning henger sammen med sosial bakgrunn, integrering og senere

---

<sup>25</sup> FHI (2023). Randomiserte og kvasiekperimentelle studier i den statlige forvaltningen: en kartlegging. Se særlig s.17

<sup>26</sup> [NOU 2019: 3 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

skoleresultater. Det vil også gi mulighet til å utarbeide statistikk om barnehagestruktur og barnehageutbygging, f.eks. gjennomsnittlig reisevei.

For skole skriver også SSB at det å kunne få data om hvilken grunnskole og SFO elevene går på, i seg selv vil gi relevante statistikkmuligheter. I tillegg påpeker SSB at følgende variabler vil være særlig nyttige for å utarbeide statistikk: årstrinn, plass (deltid, heltid, ingen) i SFO og fravær. I tillegg løfter SSB frem mulighetene for å styrke statistikken om tilpasset opplæring dersom data om vedtak om individuell tilrettelegging og særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever blir tilgjengelig.

Individregister over barn i barnehager og skoler vil kunne være til nytte for statistikkproduksjon også for aktører utenfor utdanningssektoren. Eksempelvis har Folkehelseinstituttet spilt inn til utredningen at instituttets arbeid med oppvekstprofiler om barn og unge for kommuner og bydeler ville få økt kvalitet ved mulighet til å koble til individdata fra opplæringssektoren.

## **2.3.6 Kunnskap for beredskap og erfaringer fra kriser**

### **2.3.6.1 Innledning**

De siste årene har det oppstått flere kriser og situasjoner der nasjonale myndigheter har hatt behov for oppdatert kunnskap som grunnlag for beslutninger, for eksempel knyttet til koronapandemien, lærerstreik og migrasjon, og nå sist knyttet til flyktninger fra Ukraina. Behovet for raskt å få innsikt og innhente kunnskap krever betydelige ressurser, og øker rapporteringsbyrden ute i sektor. Individregistre slik som er foreslått i dette høringsnotatet, vil ikke i seg selv være et system som er skapt for å generere data til kriser, men de vil utgjøre en infrastruktur og et system som vil kunne brukes til mer akutte situasjoner ved behov. En slik infrastruktur vil gjøre ad hoc datainnsamlinger til dels overflødige, mindre ressurskrevende og bedre fra et personvernståsted ved at man bruker etablerte tekniske løsninger og integrasjoner.

### **2.3.6.2 Erfaringer fra koronapandemien**

Departementet merker seg at Koronautvalget i sin tredje delrapport anbefaler at regjeringen kommer med lovforslag som muliggjør raskere tilgang på data og styrking av mulighetene for å sammenstille registerdata både i normaltid og i krise.<sup>27</sup> Utvalget skriver at regjeringen bør stille forventninger om at innhenting av kunnskap og håndtering av data er en del av helseberedskapsplanene i alle sektorer. For barnehage- og skolesektoren vil etableringen av et individregister være et godt utgangspunkt for denne beredskapen. Noen av erfaringene fra pandemien illustrerer hvorfor dette er tilfelle:

Koronapandemien har synliggjort behovet for bedre kunnskap om hvordan tiltak i helsesektoren påvirker andre sektorer, og hvordan tiltak i andre sektorer påvirker smittespredning og helseutfall. Samarbeid om kunnskapsproduksjon mellom ulike fagmiljøer har vært avgjørende for å vurdere tiltak som stenging av skoler og andre begrensninger i befolkningens hverdag. Behovet for et bedre samarbeid forutsetter

---

<sup>27</sup> [Evaluering av pandemihåndteringen, rapport fra Koronautvalget - NOU 2023: 16](#)

imidlertid gode data fra hver enkeltsektor. Mangelen på nasjonalt innsamlede individdata om barn i barnehager og skoler gjør at det er vanskelig å analysere betydningen av endringer og tiltak i utdanningssektoren på helseutfall. Bedre data fra utdanningssektoren vil altså kunne gi verdifulle bidrag til folkehelsearbeidet.

Kommuner og nasjonale myndigheter manglet også informasjon for å følge med på smittesituasjonen i barnehager og skoler. Med opplysning om hvilke barn som går på hvilke skoler og barnehager, kunne man ha fått statistikk om smittesituasjonen blant barna og dermed bedre grunnlag for å vurdere behov for lokale tiltak.

Under pandemien brukte man for første gang registerdata som et viktig verktøy i beredskap, ved at FHI etablerte beredskapsregisteret Beredt-C19 for å følge smitteutviklingen fra dag til dag. Her kunne smittespredning studeres både innad på arbeidsplasser, i familier og i videregående skoler. Det var også sentralt å undersøke i hvor stor grad skoler og barnehager bidro til smittespredning, men FHI hadde ikke data om barnas skole og barnehage. Dermed brukte forskerne den skolen der flest elever avlegger prøver i barnets grunnkrets som erstatning for barnets egentlige skole. Det ga ikke barna bedre personvern, ettersom grunnkrets er en mer sensitiv variabel enn skole (de var fordelt på ca. 12,000 grunnkretser men bare 2,500 grunnskoler). En del barn ble plassert på feil skole, som ga usikkerhet i estimatene. I beredskapen for en ny pandemi stiller barna dermed svakere enn den øvrige befolkningen ettersom vi ikke vil kunne studere smittespredning når de oppholder seg i barnehager og bare med stor unøyaktighet kunne studere dette i skoler. Det kan medføre at mer restriktive tiltak må iverksettes i barnehager og skoler enn hva som ville vært tilfelle med bedre data. Et bedre datagrunnlag for å følge eventuell smittespredning vil derfor styrke myndighetenes mulighet til å i størst mulig grad skåne barn for tiltak og inngrep som negativt innvirker på hverdagen deres.

### **2.3.6.3 Erfaringer fra flyktningkriser**

Alle barn og unge som søker asyl har i utgangspunktet de samme rettighetene og pliktene som andre elever. Alle barn i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller seks år, og til de har fullført det tiende skoleåret. Dette følger av opplæringsloven § 2-1. Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder og gjelder uavhengig av det enkelte barnets oppholdsstatus og bosettingsstatus. Retten skal oppfylles så raskt som mulig og normalt senest innen en måned, for tiden senest innen tre måneder. Videre har barn som bosettes rett på barnehageplass etter søknad.

Etter høye ankomsttall under flyktningkrisen i 2015 og 2016 måtte Utdanningsdirektoratet sende ut egne omfattende undersøkelser til kommunene og fylkeskommunene for å kartlegge om asylsøkere fikk den opplæringen de hadde krav på etter ankomst. Departementets vurdering er at dette verken ga tilstrekkelig pålitelig eller rask kunnskap om situasjonen til et stort antall barn som antagelig ventet lenge på opplæring i mottak.

Utdanningsdirektoratet har i dag begrenset informasjon om hvorvidt barn og unge flyktninger fra Ukraina får oppfylt sine rettigheter. Det skyldes bl.a. at en av tre kommuner ikke har svart på Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse om hvorvidt ukrainske barn får et opplæringstilbud. Et individregister over barn i barnehage og



grunnskole vil gi mulighet for å kontrollere opp mot data fra UDI og IMDi, og på den måten gi mer pålitelig kunnskap om hvorvidt nyankomne barns grunnleggende rettigheter ivaretas. Selv om det ikke er lagt opp til hyppig rapportering eller personopplysninger om oppholdsstatus i selve registrene, vil individregistrene bidra til et system og en infrastruktur som kan være til støtte for raskere fremskaffelse av et valid og mer detaljert kunnskapsgrunnlag om hvordan det går med nyankomne barn og unge, med en lavere rapporteringsbyrde. Slike registre vil ved sammenstilling av data fra f.eks. Utlendingsdirektoratets Utlendingsdatabase (UDB)<sup>28</sup> og Folkeregisteret også være et godt utgangspunkt for forskning på denne barne- og elevgruppa, for eksempel longitudinelle studier om gjennomføring, språk/fagtilbud i skolen, tilknytning til arbeidsmarkedet, med mer.

## 2.4 Utvalgsundersøkelser: alternativ eller supplement?

En alternativ kilde til data om barn i barnehager og grunnskoler er utvalgsundersøkelser. Flere forskningsmiljøer har gjennomført eller planlegger spørreskjemabaserte studier med data om barn og elever i barnehage og skole som de bruker i egen forskning. Noen av disse er longitudinelle, dvs. at de samler inn informasjon om barna ved flere tidspunkt i løpet av deres oppvekst, barnehage- og skolegang. Et eksempel på en slik studie er den norske mor-, far- og barn-studien (MoBa), som også har samlet inn data fra barnehager og skoler via spørreskjemaer til barns foreldre og lærere. Fordi etableringen av et individregister innebærer personverninngrep, bør mer utstrakt bruk av utvalgsundersøkelser, for eksempel ved at departementet tar initiativ til en omfattende longitudinell studie, vurderes som et alternativ. I prinsippet ville dette være en mindre inngripende løsning – gitt at dette er en løsning som er egnet til å innfri behovene for bedre kunnskap.

Departementet vurderer at utvalgsundersøkelser vil være et godt supplement, heller enn et reelt alternativ, til individregistre. Noen fordeler med slike studier er at man kan samle inn data med samtykke om forhold som ikke er egnet for innsamling i registre, som målrettede tester (om kognitive og sosioemosjonelle ferdigheter) og spørsmål om holdninger og aktiviteter og annet som kan gi svar på avgrensede spørsmål innen bestemte forskningsprosjekter. Det er ingen grunn til å tro at etableringen av individregistre vil gjøre behovet for forskerinitiert og forskerstyrt datainnsamling overflødig. Personverninngrepet vil være mindre med en utvalgsundersøkelse, særlig fordi man samler inn samtykke (som da vil utgjøre behandlingsgrunnlag for personopplysningene).

Som illustrert i avsnittene 2.2 og 2.3 er det imidlertid betydelige utfordringer i å bruke utvalgsundersøkelser som alternativ til registerdata. Det er flere tegn til «undersøkelsestretthet» både i befolkningen generelt og i skolesektoren spesielt. I tillegg til at dette er en belastning for ansatte og elever, bidrar det også til at datakvaliteten i spørreundersøkelser blir dårligere. Departementet vurderer at det å redusere

---

<sup>28</sup> Utlendingsdirektoratets Utlendingsdatabase (UDB) er database for alle saker som gjelder søknad om besøk og opphold i Norge samt om de som oppholder seg i asylmottak.

rapporteringsbyrden og å øke informasjonskvaliteten er viktige delmål for å styrke kvalitetsutviklingen i sektorene og evalueringsvirksomheten til myndighetene. Hvis registerdata kan bidra til oppfølging av begge disse delmålene er det en stor fordel. Å etablere og vedlikeholde utvalgsundersøkelser som samler inn data med god kvalitet om de samme individene over tid er dessuten svært ressurskrevende, samtidig som det gir langt mer begrenset informasjon enn et populasjonsregister. Dette gjelder i enda større grad når målgruppene er en undergruppe eller minoritet i befolkningen.

I brev til Kunnskapsdepartementet november 2023<sup>29</sup> påpeker forskere ved Institutt for pedagogikk (Iped) og Centre for Educational Measurement (CEMO) at «et utdanningsregister med sentrale forløpsdata for elever er en sannsynlig nødvendig betingelse for at det skal være mulig å etablere og drifte en flerkohort panelstudie.» I innspill til departementets utredning påpeker også FHI at man ved hjelp av individregistre vil kunne sammenligne utvalgene i en longitudinell studie med barnebefolkningen for øvrig, for å lære mer om påliteligheten til slike data. Departementet deler FHIs vurdering om at en kombinasjon av registerdata og utvalgsundersøkelser vil være den beste løsningen for å skaffe ny kunnskap om barn og unge i fremtiden, som et supplement til fortsatt innhenting av noe aggregert informasjon om barnehager og skoler som ikke direkte vedrører barn.

### **3 Personvernkonsekvenser av registerdata om barn i barnehager og grunnskoler**

#### **3.1 Innledning**

Etablering av individregistre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring har personvernkonsekvenser. I det følgende drøfter departementet hvilke personvernkonsekvenser registrene vil kunne ha både på individnivå og på samfunnsnivå. Personvern er ikke bare en individuell rettighet som skal sikre hensynet til den enkeltes personlige integritet og privatliv. Personvern er også sentralt for å sikre felles goder i et demokratisk samfunn, og har derfor også en verdi på samfunnsnivå.

I punkt 8 drøfter departementet personvernkonsekvensene opp mot nytten og behovet som kommer frem ellers i høringsnotatet, og gjør en forholdsmessighetsvurdering.

#### **3.2 Samfunnsmessige personvernkonsekvenser**

##### **3.2.1 Tillit til offentlige institusjoner**

Norge har en lang tradisjon for høy tillit mellom innbyggere og myndigheter. Denne tilliten er bygget på prinsipper om åpenhet, demokrati og rettssikkerhet. Offentlige

---

<sup>29</sup> «Forslag til utredning av flerkohort panelstudie i utdanningssektoren». UiO, 22.11.2023. Rolf Vegar Olsen, Centre for Educational Measurement (CEMO) og Mari Vaage Wang, Institutt for pedagogikk (Iped).

institusjoner har generelt blitt sett på som pålitelige, og dette gjelder også barnehagetilbudet og skolesystemet.

Flere av personvernkonsekvensene som er beskrevet under kan imidlertid føre til svekket tillit til myndighetene, hvis myndighetene ikke klart og tydelig kommuniserer hvorfor dataene samles inn, hvordan de beskyttes, og hvilke tiltak som er på plass for å forhindre misbruk. Foreldrene til barn i barnehager og skoler – og borgerne mer generelt – trenger å forstå og føle seg trygge på at deres opplysninger håndteres på en sikker og ansvarlig måte.

### **3.2.2 Samfunnets personvernkultur**

På sikt kan en personvernkonsekvens av opprettelsen av registrene være 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 desensitivering overfor personverninngrepene, både i offentlige og private sektorer.

### **3.2.3 Koblingsmuligheter**

Norge har nasjonale individregistre på mange samfunnsområder (sysselsetting, inntekt, trygd, helse, sykefravær, utdanning – se punkt 5). Etablering av registre med koblingsmuligheter til andre registre har potensiale for å legge til rette for en utvikling mot et samfunn med mer overvåkning, og som bryter med prinsippet om privatlivets fred. Selve opprettelsen av registrene som foreslås i dette høringsnotatet vil i seg selv innebære mindre risiko for overvåkning, men det må være oppmerksomhet om at ringvirkningene *kan* være at flere registre blir opprettet med stadig flere koblingsmuligheter.

Selv om dataene ikke skal brukes til saksbehandling eller kontroll, kan det oppstå press for å bruke dem til andre formål i fremtiden, som skattlegging, overvåkning eller politiske formål. Dette vil kunne gi formålsutglidning over tid, og det er derfor viktig at det fastsettes regler som begrenser bruken av registrene.

For drøfting av forslag til regelverk for bruken av registrene, se punkt 8.3 og 8.6.

### **3.2.4 Maktbalansen mellom stat og individ**

Det er en tilsiktet konsekvens av opprettelsen av registrene at staten vil få mer kunnskap om borgerne. Denne kunnskapen innebærer en maktforskyvning. Makten som vil komme med det økte tilfanget av kunnskap kan være helt legitim, men det er også i prinsippet tenkelig at dette leder til en ubalanse der staten har for mye informasjon og kontroll over individene.

Frykt for at statens makt over borgerne kan bli svært stor gjennom aktiv bruk av personopplysninger som er samlet i registre kan redusere tilliten mellom borgere og myndigheter (se over).

## **3.3 Individuelle personvernkonsekvenser**

### **3.3.1 Personlig frihet**

Opprettelsen av registrene vil i seg selv innebære et skritt i retning av økt samlet registrering og sammenstilling av data med informasjon om borgerne. Myndighetene vil få mye kunnskap gjennom registrene, selv om dataene ikke vil brukes til saksbehandling eller andre beslutninger overfor enkeltindivider eller i enkeltsaker. Hvis ikke adgangen til bruk av data er godt rammet inn i regelverket og innrammingen tydelig kommunisert, vil noen foreldre kunne kvie seg for å søke om hjelp og støtteordninger, av frykt for at informasjonen kan bli brukt mot dem eller barna deres i fremtiden.

### **3.3.2 Datalekkasjer og misbruk**

Registrene som blir foreslått etablert i dette høringsnotatet skal basere seg på data som allerede finnes hos kommunene.

Det å sammenstille data fra de lokale administrative systemene i kommunene til ett nasjonalt datasett øker risikoen for utilsiktet eksponering noe, siden dataene vil bli lagret både hos Utdanningsdirektoratet og i kommunen, og senere overføres til Nasjonal utdanningsdatabase i SSB. Potensialet for skade ved sikkerhetsbrudd blir også høyere fordi mengden data i de nasjonale registrene blir større enn i hvert av de enkeltstående lokale datasettene i kommunene.

Dersom det forekommer datalekkasjer kan det få konsekvenser for enkeltpersoners privatliv og integritet. Det vil være en mulighet for at beskyttelsesverdige opplysninger kan komme på avveie og bli misbrukt.

Tiltak for å verne personopplysningene i registrene er redegjort for i kap 8.3.

### **3.3.3 Kontroll over egne data**

En nasjonal og statlig overføring og sammenstilling av data som opprinnelig ble samlet inn lokalt, vil innebære at det er større avstand fra enkeltpersoner til behandlingen av deres egne opplysninger. Den enkelte kan miste en viss grad av kontroll over hvem som har tilgang til og bruker deres personlige opplysninger. Dette vil innebære at det blir vanskeligere for enkeltpersoner å korrigere eller slette feilaktige opplysninger om dem. Situasjonen gjør det desto viktigere at myndigheten som behandler personopplysningene gir informasjon om og er tillitsvekkende i sin bruk av dataene.

For drøfting av avbøtende tiltak se punkt 8.3.

## 4 Tidligere forslag om individregistre

### 4.1 Innledning

Behovet for å samle individdata om barn og elever i barnehage og skole har vært tatt opp flere ganger. I Kvalitetsutviklingsutvalgets delinnstilling (NOU 2023:1, s.152)<sup>30</sup> omtales temaet som en «gjennomgående spenning» i diskusjoner om kvalitetsvurdering i skolen.

I St.meld.16 (2006-2007) «... og ingen sto igjen» 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.<sup>31</sup>

I meldingen foreslo regjeringen 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 fremskaffe data på individnivå.

### 4.2 Barnehage

Høsten 2007 sendte Kunnskapsdepartementet på høring forslag til lovhjemmel i barnehageloven for innsamling av registerbaserte individdata om deltakelse i barnehage (deltakelse, fødselsnr. 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, såkalt pseudonymisering.

Flere høringsinstanser hadde innvendinger mot forslaget som ble fremmet i notatet. 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.

---

<sup>30</sup> [NOU 2023: 1 \(regjeringen.no\)](#)

<sup>31</sup> [St.meld. nr. 16 \(2006-2007\) - regjeringen.no](#)

### 4.3 Skole

Som oppfølging av Meld.St. 16 (2006-2007) sendte departementet i 2008 på høring et forslag om å blant annet etablere et sentralt, pseudonymt elevregister i skolesektoren. 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»<sup>32</sup>. Høringsforslaget ble møtt med kritikk for manglende utredning av både behovet for data og de personvernmessige 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.

### 4.4 Ekspertgrupper og utvalg

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).<sup>33</sup> Østbergutvalget<sup>34</sup> understreket i 2010 behovet for informasjon om hvor mange elever med innvandrerbakgrunn som får spesialundervisning. Slike opplysninger om kombinasjoner av egenskaper vil individdata kunne frembringe.

I 2019 anbefalte Stoltenbergutvalget (Nye sjanser - bedre læring – Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp) et nasjonalt register over barn i barnehager og grunnskoler, som del av et større kunnskapssystem 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 derfor å samle inn individdata om barn og elevers sentrale

---

<sup>32</sup> [Høring – forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven - regjeringen.no](#)

<sup>33</sup> [INKLUDERENDE FELLESSKAP FOR BARN OG UNGE.indb \(regjeringen.no\)](#)

<sup>34</sup> NOU 2010: 7, Mangfold og mestring, Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet.

rettigheter til et nasjonalt register ettersom oppfyllelsen av disse rettighetene er grunnleggende for samfunnsoppdraget til barnehager og skoler (NOU 2019:3, del 12.1.1.)<sup>35</sup>.

I lys av flere påpekninger av dette behovet foreslo Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* overfor Stortinget at departementet utreder mulige løsninger for å få bedre statistikk og data om barnehage og skole der hensynet til personvern blir ivaretatt på en god måte. Etter at forrige regjering varslet denne utredningen har det kommet ytterligere tilslutninger til at det er for svakt datagrunnlag. BarnUnge 21-strategien<sup>36</sup> fastslår at det er nødvendig med bedre tilgang til data for å fange helheten i barn og unges liv og sammensatte behov.

Arbeidsinnvandrerrutvalget (NOU 2022: 18) påpeker at mangelen på individdata gjør at man ikke har anledning til å beskrive situasjonen til barn av arbeidsinnvandrere i norske barnehager og grunnskoler.<sup>37</sup> Ekspertgruppen om betydningen av barnehage, skole og SFO for sosial utjevning og sosial mobilitet foreslår at det opprettes et nasjonalt forløpsregister på individnivå for barn i barnehager og skoler, og fastslår at slike data er nødvendige for å få mer pålitelig kunnskap om sosial ulikhet blant barn i barnehager og skoler.<sup>38</sup> Denne ekspertgruppen påpeker også at en slik nasjonal sammenstilling av allerede lokalt registrerte opplysninger om grunnleggende forhold som hvilken barnehage og skole et barn er knyttet til, vil utgjøre et sterkt grunnlag for øvrige forskningsbaserte undersøkelser og analyser, såfremt dataene kan kobles på individnivå med informasjon fra andre registerdata (hos SSB).

Mannsutvalgets rapport (NOU 2024: 8) støttet i april 2024 behovet for «personetydige forløpsdata» om barn i barnehager og skoler, slik behovet ble beskrevet i Stoltenbergutvalgets rapport. Mannsutvalget legger til at det er behov for slike data på tvers av områder som leverer tjenester til barn og unge, og understreker: «Dette er viktig blant annet for å finne ut hva som er status for tjenestene, og om tiltak og reformer virker, eller har utilsiktede virkninger. Slike data vil styrke forskningen på mange politikkområder, som å redusere utenforskap, og å forebygge og håndtere barne- og ungdomskriminalitet.»<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> [NOU 2019: 3 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

<sup>36</sup> BarnUnge21-strategien er en bred og samlet strategi for forskning og innovasjon om og for utsatte barn og unge. <https://www.barnunge21.no/>

<sup>37</sup> [NOU 2022: 18 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

<sup>38</sup> [Et jevnere utdanningsløp - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

<sup>39</sup> [NOU 2024: 8 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

## 5 Individregistre over barn i barnehager og grunnskoler i Norden

### 5.1 Innledning

Både Danmark, Finland og Sverige har nasjonalt dekkende personidentifiserbare data om barn i barnehage og elever i grunnskole.

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

Nedenfor omtales systemene i de tre landene nærmere.

### 5.2 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 og lov om den offisielle statistikken <sup>40</sup>

Statistiska centralbyrån (SCB) samler inn og lagrer en rekke opplysninger om barn, elever og ansatte i barnehage og skole på individnivå. Opplysninger hentes inn årlig, per 15. oktober. De 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 (særskilt stöd, ja/nei), hvilken type skole<sup>41</sup> 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.

---

<sup>40</sup> Innsamlingen reguleres av 26 kap. 25 § skollagen (2010:800) samt 1 § förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. och Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. (SKOLFS 2011:142). Det innebär att skolhuvudmännen har uppgiftslämnarplikt. Uppgifterna som lämnas skyddas enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Statistiken regleras även av lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

<sup>41</sup> grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan



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. Eksempler på forskning som benytter elevdata fra svenske registre er evalueringen av det nasjonale programmet NTA som støttet lærere i realfagsundervisning<sup>42</sup> og analyser av den negative effekten av skolestengning for de skolene som mottar elever fra stengte skoler.<sup>43</sup> Et nyere eksempel på forskning basert på de svenske elevregisterdataene (koblet på opplysninger om lærere ved elevenes skoler) er Johansson mfl (2023) om effekten av læreres utdanning og erfaring på svenske elevers ferdigheter i matematikk og lesing.<sup>44</sup> Et eksempel der svenske registerdata om elever har blitt koblet med spørreskjemadata er Högberg og Strands (2024) studie om betydningen av karakterer og spesialundervisning/individuell tilpasning, sosioøkonomisk bakgrunn og kjønn for opplevelsen av skolerelatert stress.<sup>45</sup>

### 5.3 Finland

Finland har ett individregister for barnehage og ett for grunnskole, videregående og fagskole. Registerne er datavarehus som samler data fra ulike kilder og er knyttet til tjenester for sikker og rask deling av opplysninger. Registerne inneholder opplysninger i sanntid om aktivitet, deltakelse i og opplysninger om gjennomført utdanning og avlagte eksamener. Begge registerne er eid og administrert av det finske direktoratet for utdanning, Utbildningsstyrelsen. Finlands statistikkbyrå, Statistikcentralen, henter data fra de to registerne til sin utdanningsstatistikk. Utbildningsstyrelsen publiserer også statistikk på en egen portal. Data til registerne rapporteres fra kommunene og fra private skoleeiere og hentes direkte fra lokale administrative systemer, hovedsakelig ved dataoverføring.

Systemet VARDA<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup>

KOSKI<sup>48</sup> ble etablert i 2018 og inneholder bl.a. opplysninger om elever, studenter og ansatte, deltakelse og fullførte studier, inkludert karakterer, eksamener,

---

<sup>42</sup> [View of Three lessons from an effect evaluation of the Swedish Science and Technology for Children Programme \(uio.no\)](#)

<sup>43</sup> [Are students in receiving schools hurt by the closing of low-Performing schools? Effects of school closures on receiving schools in Sweden 2000–2016 - ScienceDirect](#)

<sup>44</sup> [Full article: Estimating effects of teacher characteristics on student achievement in reading and mathematics: evidence from Swedish census data \(tandfonline.com\)](#)

<sup>45</sup> [Full article: Temporal trends and inequalities in school-related stress in three cohorts in compulsory school in Sweden \(tandfonline.com\)](#)

<sup>46</sup> [Informationsresursen inom småbarnspedagogiken Varda | Utbildningsstyrelsen \(oph.fi\)](#)

<sup>47</sup> [lagen om småbarnspedagogik \(540/2018\)](#)

<sup>48</sup> [Informationsresursen Koski | Utbildningsstyrelsen \(oph.fi\)](#)

utdanningsrelevante kurs, støtteordninger og spesialundervisning. Registeret er hjemlet i loven om nasjonale studie- og eksamensregister<sup>49</sup>.

Formålet med de nasjonale utdanningsregistrene er på en effektiv måte å samle inn og dele opplysninger som enten personen selv eller lokale og nasjonale myndigheter trenger til sitt arbeid. Opplysningene benyttes både til beslutninger og til kvalitetsutvikling lokalt og nasjonalt. Opplysninger kan også deles med andre myndigheter som har lovhjemmel.

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.

## 5.4 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<sup>50</sup> om barn og elever fra barnehage (0-6 år) og oppover. Danmarks Statistik har et grunnskoleregister<sup>51</sup> som inneholder nøkkelopplysninger om elever ved offentlige og private skoler, spesialskoler ol. De 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 personale i barnehagene. Opplysninger innhentes årlig fra kommunale administrative systemer og er organisert i registre som følger individene over tid. Styrelsen for It og Læring (STIL) eier dessuten dagtilbudsregisteret, hvor alle kommuner skal oppdatere grunnleggende opplysninger om barnehagene. STIL innhenter data fra skoler og kommuner om elevtrivsel, fravær, karakterer og nasjonale prøver, samt om personale. 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<sup>52</sup>, 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.

---

<sup>49</sup> [lagen om nationella studie- och examensregister \(884/2017\)](#)

<sup>50</sup> CPR-nummer i Danmark

<sup>51</sup> Danmarks Statistiks Grundskoleregister

<sup>52</sup> [Uddannelsesstatistik | Børne- og Undervisningsministeriet](#)

For kommunale og selveiende<sup>53</sup> barnehager ("dagtilbud") har Danmark samlet inn individdata siden 2015. Datakvaliteten er løpende blitt forbedret. For private barnehager har Danmarks Statistikk innsamlet data om barn og personale siden 2021, men kvaliteten er ikke sammenlignbar med det kommunale og selveiende området. For grunnskole har de hatt individdata siden 1973, men bare fra 8. trinn og oppover. Fra 2007 dekker registeret hele grunnskolen inkludert førskoleklassen.

Danmark Statistikk har etablert et nytt register, MED-registeret (Matched Educational Data) som inneholder data fra og med skoleåret 2020/21. MED-registeret 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. I perioden 2020-2022 har data fra grunnskolen blitt lagt inn. Fra og med 2023 inkluderes også data fra videregående opplæring<sup>54</sup>. Formålet med MED-registeret er statistikk, analyse og forskning. Tanken er at det skal kunne bidra til å bedre forstå hvilke innsatsfaktorer som bidrar til læring blant elevene, og at det dermed vil være viktig for politikktutvikling. Dataene har blant annet blitt brukt til å beregne lærernes bidrag til læring.<sup>55</sup> Opplysningene brukes ikke på en måte som kan knyttes til enkeltelever eller lærere.

Data til MED-registeret om lærere, elever og grupper kommer fra Unilogin<sup>56</sup>, mens data om undervisningsaktiviteter kommer fra Aula, som er en felles nasjonal kommunikasjonsplattform for medarbeidere, foreldre og barn i kommuner, skoler og barnehager.

Aula er utviklet etter en felles avtale mellom lokale myndigheter (KL - en interesseorganisasjon for Danmarks 98 kommuner) og regjeringen om et digitalt løft for skolene. I avtalen inngikk det at alle skolene skulle ha et digitalt samarbeids- og kommunikasjonsverktøy, som understøtter arbeidet i den enkelte skolen.

Aula inneholder opplysninger om elever, lærere og undervisningsaktiviteter (timeplan). Danmarks Statistikk har tilgang til alle data i Aula i sanntid.

Etter den danske folkeskolelovens § 56<sup>57</sup> er kommunene forpliktet til å rapportere de opplysningene som departementet finner nødvendig for å utføre sine oppgaver knyttet til tilsyn og veiledning, samt opfølging av folkeskolens resultater og overvåking av tilstanden

---

<sup>53</sup> «Selvejende daginstitutioner er institutioner, der drives af private leverandører på baggrund af en indgået driftsaftale med kommunalbestyrelsen. De selvejende daginstitutioner er underlagt kommunalt tilsyn og modtager tilskud fra kommunen til dækning af institutionens udgifter.» Tatt fra: [Daginstitutioner | Børne- og Undervisningsministeriet \(uvm.dk\)](#)

<sup>54</sup> ungdomsuddannelse

<sup>55</sup> De økonomiske Råd, Formandskabet. Dansk økonomi efterår 2022, kap. 4 Lærerbidrag i folkeskolen Kapitel IV: Lærerbidrag i folkeskolen | DØRS (dors.dk).

<sup>56</sup> Innloggingssystem for individer

<sup>57</sup> [Folkeskoleloven § 56 \(danskelove.dk\)](#)

i sektoren generelt. Liknende rapporteringsplikt gjelder for offentlige og private barnehager<sup>58</sup>.

Data på individnivå behandles i tråd med den danske databeskyttelsesloven.<sup>59</sup>

Databeskyttelsesloven gir et stort råderom når det gjelder anvendelse av individdata til statistikk og forskningsformål.

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

Et eksempel er en doktoravhandling fra 2018 som undersøker hvordan økonomisk ulikhet går i arv fra foreldre til barn.<sup>60</sup> Et annet eksempel er en rapport fra VIVE (2020)<sup>61</sup> som undersøker utdanningsforløp for barn med funksjonsnedsettelse. Undersøkelsen kombinerer registerdata med en kvalitativ case-undersøkelse.

Bjerre-Nielsen og Gandil (2023)<sup>62</sup> benytter de 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.

Andersen mfl. (2023)<sup>63</sup> undersøker 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.

---

<sup>58</sup> [Bekendtgørelse om dataindberetninger på dagtilbudsområdet \(retsinformation.dk\)](#)

<sup>59</sup> [Lovgivning \(datatilsynet.dk\)](#)

<sup>60</sup> [Intergenerational mobility and equality of opportunity in primary education](#)

<sup>61</sup> [Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser \(sl.dk\)](#)

<sup>62</sup> [manuscript\\_main.pdf - Google Disk](#)

<sup>63</sup> Andersen, Simon Calmar and Beuchert, Louise and Nielsen, Helena Skyt, The Effect of Teacher’s Aides on Students with Special Needs (February 25, 2023). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4182253> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4182253>

## 6 Individdata om barn i andre sektorer

### 6.1 Innledning

Norge har – i likhet med de andre nordiske landene – nasjonale individregistre på flere samfunnsområder, for eksempel sysselsetting, inntekt, trygd, helse, sykefravær, utdanning (alle borgeres høyeste utdanningsnivå og individdata fra og med videregående skole) og mye mer. De fleste av disse har blitt opprettet som følge av behov for bedre data og statistikk for forvaltning og offentlig administrasjon, men de er også i utbredt bruk for forskning. Statistisk sentralbyrå (SSB) har ansvaret for mange slike dataregistre. I enkelte tilfeller samler og behandler SSB opplysninger på vegne av en annen offentlig myndighet, og i andre tilfeller henter SSB inn opplysninger fra andre myndigheters registerdata, med innhentingshjemmel i statistikkloven. Det inngår i SSBs samfunnsoppdrag å legge til rette for kunnskapsbaserte beslutninger og politikkutforming gjennom statistikk, forskning og analyse, men også ved å sørge for at datagrunnlaget for offisiell statistikk kan utnyttes av andre.<sup>64</sup>

Registerdataene i de ulike sektorene brukes til å utarbeide analyser, forskning og statistikk 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 enkelte tilfeller inneholder slike data personopplysninger om barn og unge, f.eks. om mottak av grunnstønad og/eller hjelpestønad for barn med kroniske sykdommer<sup>65</sup>. Vi beskriver i det følgende to eksempler på individregister for kunnskapsutvikling i andre sektorer, i barnevernssektoren og i helsesektoren. I disse tilfellene inneholder registrene særlige kategorier av personopplysninger jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 (f.eks. helseopplysninger og informasjon om omsorgsovertakelse, fosterhjemsplassing osv.).

### 6.2 Eksempel 1: Individregister om barn i barnevernet

Det har eksistert statistikk over barn i barnevernet svært lenge. Den første barnevernsstatistikken ble publisert i 1900, og er senere utvidet i en rekke omganger. Dagens barnevernsstatistikk forvaltes av Statistisk sentralbyrå (SSB) og baserer seg på kommunenes innrapportering (KOSTRA-samarbeidet). Barnevernsstatistikken inneholder blant annet oversikt over bekymringsmeldinger, hvem som meldte bekymring, utfall av undersøkelser og hvilke tiltak barn og foreldre mottar.

---

<sup>64</sup> [NOU 2018: 7 - regjeringen.no](#)

<sup>65</sup> Data benyttet i analyser som f.eks. denne artikkelen:

[Oppfølging av personer som fikk grunnstønad og/eller hjelpestønad som barn | Tidsskrift for Den norske legeforening \(tidsskriftet.no\)](#)

Dokumentasjon: [Statistisk sentralbyrå: Forløpsdatabasen Trygd \(FD-Trygd\) \(ssb.no\)](#)

Barne- og familiedepartementet har et lovpålagt ansvar for å utvikle statistikk og analyser om barnevernet, jf. barnevernsloven § 16-2. Oppgaven med å utvikle statistikk og analyser er delegert til Bufdir, som er fagdirektoratet for barnevernet. Barnevernet har vide fullmakter til å utøve myndighet, og feilvurderinger kan derfor få store konsekvenser. Manglende kunnskapsgrunnlag, feil og ufullstendig informasjon gir økt risiko for feilvurderinger og gale beslutninger, som i verste fall kan true brukernes rettssikkerhet.

For å bygge økt kunnskap om barnevernets tjenester og individene som mottar dem, har barnevernsmyndighetene et behov for data på individnivå. For å kunne besvare spørsmål om hvorfor og hvordan noen barnevernstiltak fungerer og hvem det fungerer for, er det nødvendig med informasjon om barn og familier som mottar tiltakene. Kunnskapen som oppnås gjennom tilgang til individdata, brukes for å levere mer presise og representative beskrivelser av barnevernssystemet og analyser av hvordan ulike barnevernstiltak påvirker barn og familiene. Kunnskap basert på barnevernsstatistikken blir f.eks. henvist til en rekke ganger i NOU 2023:7 (Barnevernsutvalget) og NOU 2023: 24 (Barnevernsinstitusjonsutvalget). Kobling mellom ulike registre hos SSB har blant annet gjort det mulig å se hvordan det går med barn som får hjelp fra barnevernet senere i livet og studere effekten av for eksempel ettervern.<sup>66</sup> Kunnskapsgrunnlaget om risikofaktorer for å havne i ulike tiltaksgrupper, sammenligninger av situasjonen til barn som mottar ulik hjelp, helseatferd, skoleprestasjoner, frafall, straffereaksjon osv. blant barn og unge i ulike tiltak og sammenlignet med barn som ikke er i kontakt med barnevernet er gjennomgående basert på statistikk og analyser fra SSBs individdatastatistikk.<sup>67</sup>

Både barnevernsutvalget (NOU 2023: 7) og barnevernsinstitusjonsutvalget (NOU 2023: 24) har vist til at kunnskapsgrunnlaget om barnevernet på flere områder er mangelfullt. Ifølge barnevernsutvalget er manglende tilgang på statistikk og basisinformasjon en hovedutfordring. Utvalget pekte blant annet på at det mangler grunnleggende informasjon om barn og familier i barnevernet, herunder registerdata om barn som ikke bor hjemme og om beslutningsprosessene når barn flyttes ut av hjemmet.

Barne- og familiedepartementet har hatt på høring forslag om en ny bestemmelse i barnevernsloven om nasjonalt barnevernsregister, og forskriftsregulering av registeret. Registerets primærformål er å danne grunnlag for statlige styringsmyndigheters utvikling av statistikk og analyser om barnevernet. Barne- og familiedepartementet legger til grunn at registeret også kan benyttes, og ha verdi, for formål knyttet til vitenskapelig forskning. Nasjonalt barnevernsregister skal baseres på dagens tekniske løsning for behandling av innrapporterte barnevernsdata fra kommunene. Barnevernsregisteret skal ikke benyttes til myndighetsutøvelse i enkeltsaker, men kun til styring av sektoren og forskning. Barne- og familiedepartementet skriver i høringsnotatet at opprettelsen av registeret fremmer barns beste generelt, og at de mener dette veier tyngre enn barns rett til særlig beskyttelse av

---

<sup>66</sup> Se for eksempler studier fra Frischsenteret:  
<https://www.frisch.uio.no/prosjekter/?view=project&pid=4821>

<sup>67</sup> [NOU 2023: 7 - regjeringen.no](#), se særlig kapittel 4, 6 og 29.

eget privatliv i dette tilfellet, blant annet fordi informasjonen ikke skal brukes til å treffe beslutninger som angår det enkelte barn.<sup>68</sup>

Buudir har, i samarbeid med SSB, levert en løsning for automatisert innsending av data fra de kommunale barnevernstjenestenes fagsystemer. Kommuner som har skaffet nytt fagsystem, rapporterer fra 1. januar 2023 inn data automatisk, og SSB kvalitetssikrer dataene. Kommuner med gammelt saksbehandlingssystem må fremdeles rapportere manuelt. Den nye løsningen skal gi et forbedret data- og kunnskapsgrunnlag til analyser og læring om barnevernet og barnevernstjenestene. Dagens system driftes og forvaltes av SSB på vegne av Buudir.

### 6.3 Eksempel 2: Individdata om barn i helseregistre

I helsesektoren er det flere nasjonale registre som inneholder individdata. Registrene er hjemlet i helseregisterloven og har forskjellige eiere/dataansvarlige avhengig av formål. Sentrale helseregistre uten krav til samtykke er fra 1.1.2024 i hovedsak lagt til Folkehelseinstituttet. Helseregistrene brukes til helseanalyser, statistikk, kvalitetsforbedring av helsetjenester, forskning, administrasjon, styring, finansiering og beredskap.<sup>69</sup>

Alle barn i Norge blir allerede ved fødsel del av Medisinsk fødselsregister. 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.<sup>70</sup> Denne informasjonen fra Medisinsk fødselsregister er benyttet i en rekke forskningspublikasjoner, blant annet om betydningen av barns tidlige helse og livsvilkår for senere livsutfall.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Høringsnotat, Barnevernregisterforskriften, s. 21.

<sup>69</sup> [Oversikt over sentrale helseregistre - FHI](#)

I tillegg fins det et stort antall medisinske kvalitetsregistre som samler informasjon om behandlingsforløp innen ulike helsetilbud. Se:

[STATUSRAPPORT 2022 for medisinske kvalitetsregistre\\_0.pdf](#)

<sup>70</sup> [Variabeldokumentasjon for Medisinsk fødselsregister - FHI](#)

<sup>71</sup> Se f.eks.:

[Explaining the Relation Between Birth Order and Intelligence | Science](#)

[From the Cradle to the Labor Market? The Effect of Birth Weight on Adult Outcomes\\* | The Quarterly Journal of Economics | Oxford Academic \(oup.com\)](#)

[More the Merrier? The Effect of Family Size and Birth Order on Children's Education\\* | The Quarterly Journal of Economics | Oxford Academic \(oup.com\)](#)

Flere medisinske kvalitetsregistre har også data om barn.<sup>72</sup> Hvis for eksempel et nyfødt barn blir overført til en barneavdeling, blir det registrert informasjon i Norsk nyfødtmedisinsk kvalitetsregister.<sup>73</sup> Et annet eksempel er hørselsregisteret for barn.<sup>74</sup> Nasjonalt vaksinasjonsregister fører informasjon om vaksinasjoner til alle personer i Norge, en stor andel av de registrerte fra barnevaksinasjonsprogrammet.<sup>75</sup>

Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) ble etablert av Helsedirektoratet i 2016 etter et vedtak i Stortinget. KPR har til formål å levere styringsinformasjon til sentrale og lokale myndigheter om tjenester i kommunal helse- og omsorgstjeneste og annen primærhelsetjeneste. I dag inneholder KPR opplysninger om kommunale helse- og omsorgstjenester og primærhelsetjenester med stønad fra folketrygden (bl.a. fastlegetjenester, tannhelsetjenester og fysioterapi). I 2023 ble KPR utvidet med opplysninger fra offentlig tannhelsetjeneste, der en stor andel av pasientene er barn og unge under 18 år.

Det arbeides også med å utvide innmelding til KPR med data fra helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Formålet er å gjøre det mulig å følge med på om kommunens helsefremmende og forebyggende tjenester for barn, unge og gravide gis i tråd med nasjonale faglige retningslinjer, samt gi sentrale og lokale myndigheter informasjon til styring og oversikt over tjenestene.<sup>76</sup>

Å inkludere data fra helsestasjons- og skolehelsetjenestene i KPR ble også begrunnet med at det vil bidra til å understøtte kommunenes lovpålagte oppgaver i det helsefremmende og forebyggende arbeidet (folkehelseloven). Disse dataene vil også kunne gjøre det mulig å lage kvalitetsindikatorer for tjenestene. Tjenestedata fra helsestasjons- og skolehelsetjenesten vil dessuten gi et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvordan pandemien har påvirket tjenestetilbudet til barn og unge.

I det opprinnelige høringsnotatet for KPR (2015, s. 42) ble det påpekt at brukere av offentlige tjenester kan ha interesse av å holde tilbake egne opplysninger eller unngå at andre får kunnskap om dem.<sup>77</sup> Helse- og omsorgsdepartementet viste til at informasjon fra helseregistre som KPR er nødvendig for å få tilstrekkelig kunnskap for kvalitetsutvikling av helsetjenestene. Helse- og omsorgsdepartementet mente derfor at personverninngrepet er forholdsmessig såfremt kravene til databehandling er sikret av systemer med god datasikkerhet og er regulert «til individets og samfunnets beste», som f.eks. i

---

<sup>72</sup> . Et medisinsk kvalitetsregister er et helseregister hvor det løpende dokumenteres resultater fra helsehjelp for en avgrenset pasientgruppe med utgangspunkt i individuelle behandlingsforløp. Dataansvaret er lagt til helseforetak eller FHI.

<sup>73</sup> [Norsk nyfødtmedisinsk kvalitetsregister | Nasjonalt servicemiljø for medisinske kvalitetsregistre](#)

<sup>74</sup> [Hørselsregisteret for barn - St. Olavs hospital \(stolav.no\)](#)

<sup>75</sup> [Statistikk for barnevaksinasjon - FHI](#)

<sup>76</sup> [Om KPR - FHI](#)

<sup>77</sup> Høringsnotat, Kommunalt pasient- og brukerregister, s. 42. [kpr---hoeringsnotat-paa-hoering.pdf \(regjeringen.no\)](#)



helseregisterloven. Kravene innebærer (i) forholdsmessig vurdering av personidentifisering og krav om intern kryptering, (ii) informasjonssikkerhet, (iii) innebygd personvern, og (iv) innsyn i egne data for innbyggere via digitale tjenester.<sup>78</sup> Det er heller ingen erfaring med KPR at personidentifiserbare registre reduserer etterspørsel etter tjenester som rapporterer til registeret.<sup>79</sup>

## **7 Dagens regler for innsamling av opplysninger fra barnehager og grunnskoler**

### **7.1 Innledning**

Dette kapitlet gir en oversikt over gjeldende regelverk som vil være styrende for etableringen av sentrale registre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring. I punkt 7.2 gir departementet en kort redegjørelse for reglene om barnets beste og retten til utdanning. I punkt 7.3 omtales kort de mest sentrale regelverkene for personvern og behandling av personopplysninger. I punkt 7.4 redegjør departementet for dagens regler om innhenting av opplysninger fra barnehager og grunnskoler.

---

<sup>78</sup> Høringsnotat, Kommunalt pasient- og brukerregister, s. 43-44.

<sup>79</sup> Kilde: Helsedirektoratet

## 7.2 Barnets beste og retten til utdanning

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

### § 104

Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling.

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

### § 109

Enhver har rett til utdanning. Barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Statens myndigheter skal sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner.

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.

Bestemmelsene i Grunnlovens §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 forsømmelse 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.

## 7.3 Rettslige rammer for personvernet

### 7.3.1 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.

### 7.3.2 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.»

### 7.3.3 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 7.2 over.

### 7.3.4 Personopplysningsloven og personvernforordningen

EUs personvernforordning (GDPR)<sup>80</sup> regulerer behandling av personopplysninger og gjelder i hele EØS-området. Personopplysningsloven<sup>81</sup> § 1 slår fast at personvernforordningen gjelder som norsk lov og inneholder også norske utfyllende særregler.

#### 7.3.4.1 Prinsipper for behandling av personopplysninger

Artikkel 5 i personvernforordningen fastsetter noen grunnleggende prinsipper for behandling av personopplysninger. All behandling skal være lovlig, rettferdig og gjennomsiktig. 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 og ikke lagres lenger enn nødvendig. Integriteten og konfidensialiteten til opplysningene skal sikres (datasikkerhet). Behandlingsansvarlige er ansvarlige for å overholde reglene for behandling av personopplysninger og skal kunne dokumentere dette.

---

<sup>80</sup> Forordning (EU) 2016/679 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger.

<sup>81</sup> Lov 15. juni 2018 om behandling av personopplysninger

#### 7.3.4.2 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. L 145 (2020-2021) *Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysningar, 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.

#### 7.3.4.3 Behandlingsgrunnlag for personopplysninger

For å behandle personopplysninger kreves det et rettslig grunnlag. Reglene om behandlingsgrunnlag følger av artikkel 6 i personvernforordningen.

I mange sammenhenger brukes samtykke som behandlingsgrunnlag, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a. Samtykke regnes som det mest personvernvennlige behandlingsgrunnlaget, siden dette gir den enkelte god kontroll over egne personopplysninger. Det er likevel slik at samtykke ikke alltid er godt egnet som grunnlag for behandling av personopplysninger. Av personvernforordningens fortale (pkt. 43) følger det at samtykke i utgangspunktet ikke er et egnet behandlingsgrunnlag «dersom den behandlingsansvarlige er en offentlig myndighet og det derfor er usannsynlig at samtykket er gitt frivillig med hensyn til alle omstendigheter som kjennetegner den bestemte situasjonen». Dette tilsier at det offentlige bør være varsom med å benytte samtykke der det kan stilles spørsmål ved om samtykket er gitt frivillig.

Etter departementets vurdering er derfor samtykke ikke aktuelt behandlingsgrunnlag for individregistre over barnehagebarn og over barn i grunnskoleopplæring. I offentlig forvaltning vil behandlingsgrunnlagene i artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e være mest aktuelle. Artikkel 6 nr. 1 bokstav c gir grunnlag for behandling som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige. Artikkel 6 nr. 1 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. Personvernforordningen 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.

Behandlingsgrunnlaget for individregistre for barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring vil være personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e om

behandling som er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse», med supplerende rettsgrunnlag i barnehageloven og i opplæringsloven (se forslag til regulering i punkt 8.6).

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

#### *7.3.4.4 Særlige kategorier av personopplysninger*

Det er stilt særlige krav til behandling av særlige kategorier (sensitive) personopplysninger. Personvernforordningen artikkel 9 definerer slike særlige kategorier av personopplysninger som opplysninger 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».

Departementet foreslår at register over barn i barnehage og register over barn i grunnskoleopplæring skal 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. Departementets vurdering er at disse opplysningene vil være opplysninger av særlig kategori etter personvernforordningen artikkel 9.

Opplysninger om minoritetsspråklighet, om morsmålsundervisning og om tospråklig opplæring i fag, kan indikere at den registrerte ikke tilhører den etniske majoritetsbefolkningen i Norge. Samtidig vil det ikke fremkomme hvilken etnisitet eller nasjonalitet den registrerte har, fordi det ikke skal registreres hvilket morsmål eller språk opplæringen foregår på. Dette vil derfor ikke være opplysninger av særlige kategori etter artikkel 9. Se punkt 8.2.2 for oversikt over hvilke opplysninger som foreslås tatt inn i registrene, og punkt 8.4.5 for departementets vurdering om å inkludere særlige kategorier av personvernopplysninger i registrene.

#### **7.3.4.5 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 begrensning 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.

## **7.4 Dagens regler om informasjonsinnhenting og deling av opplysninger med Utdanningsdirektoratet**

### **7.4.1 Barnehager**

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.

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».

Hoveddelen av tjenestedata er fra den enkelte barnehage, og det er data om det som ofte blir kalt strukturkvalitet. Det følger av forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren § 3 at barnehagene skal 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 moderasjonsordninger

I tillegg har private barnehager plikt til å rapportere regnskapsdata. Private barnehagers plikt til å rapportere regnskapsdata er også regulert i forskrift til barnehageloven § 23.

#### **7.4.2 Grunnskoler**

Opplæringsloven § 25-4 første ledd gir departementet hjemmel til å vedta i forskrift at skoler og skoleeiere skal gi opplysninger og delta i evalueringer om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsvirksomheten.

I forskrift til opplæringsloven kapittel 19 har departementet gitt nærmere regler om evalueringer og informasjonsinnhenting i skolen. Kapitlet regulerer blant annet rapporteringsplikt for kommunen og fylkeskommunen, nasjonale undersøkelser om læringsmiljøet og ulike prøver, inkludert nasjonale prøver.

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

I følge § 19-1 i forskrift til opplæringsloven skal skoleeier rapportere følgende opplysninger om grunnskolen, voksenopplæring, musikk- og kulturskoletilbud, skolefritidsordning 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.

Forskriften § 19 andre ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger ved innhenting av slik informasjon og gjennomføring av evalueringer. Utdanningsdirektoratet er i forskrift til opplæringsloven §

19-1 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 forskriften § 19-5 tredje ledd, kartleggingsprøver etter § 19-6 og enkelte opplysninger om elever på 10. trinn etter § 19-2 andre og tredje ledd.

Kapittel 19 i forskriften gjelder også for statlige skoler og private skoler som er godkjent etter opplæringsloven, med mindre noe annet er fastsatt i godkjenningsvedtaket. Private grunnskoler som er godkjent etter privatskoleloven har den samme plikten til å gi opplysninger og å delta i evalueringer etter reglene i privatskoleloven § 7-2 c og forskrift til privatskoleloven kapittel 2.

### 7.4.3 Hvordan skjer innsamlingen av data i dag?

Data fra barnehagene samles inn gjennom Utdanningsdirektoratets innrapporteringsløsning for barnehagestatistikk, BASIL, som en årlig rapport (årsmelding). BASIL er et verktøy Utdanningsdirektoratet bruker til innrapportering, til kvalitetssikring av innrapporterte data, til rapportuttak for barnehagene/kommunene og for å lage statistikk og gjøre den tilgjengelig. BASIL inneholder aggregerte data om barn, ansatte, kjennetegn ved barnehagen, resultatregnskap for private barnehager og årsmelding fra barnehagen og opplysninger fra kommunen. At dataene samles inn på et aggregert nivå innebærer at de ikke inneholder personentydig informasjon (se utdyping av hva dette innebærer for statistikk og analyse i punkt 2.2 og 2.3.). Kommunen er mottaker (og bruker) av data, i tillegg til å delta i kvalitetssikringen av rapporteringene fra den enkelte barnehagen i sitt geografiske område. Statsforvalteren er gjennom tildelingsbrev delegert noen oppgaver fra Utdanningsdirektoratet knyttet til kvalitetssikring av denne datainnsamlingen.

Utdanningsdirektoratet samler årlig inn data om grunnskolene i Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). 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 og SSB bruker data fra GSI til å lage statistikk over elever og ressurser i grunnskolen. At GSI er et system med data på aggregert nivå, innebærer at det ikke inneholder individdata (data som entydig identifiserer enkeltelever ved fødselsnummer eller lignende). Dette betyr f.eks. at Utdanningsdirektoratet kan gi informasjon om hvor mange elever som har fått vedtak om individuell tilrettelegging av opplæringen, men ikke om hvem, og dermed kan ikke opplysningene kobles mot andre data.

Utdanningsdirektoratet lagrer data fra nasjonale prøver<sup>82</sup> i systemet PAS-prøver. Lærerne, skoleledelsen og Utdanningsdirektoratet har tilgang til resultatene på elevnivå i PAS-

---

<sup>82</sup> Nasjonale prøver er obligatoriske prøver som gir informasjon om ferdigheter i lesing, regning og engelsk, og som gjennomføres på 5., 8. og 9. trinn. Kunnskapsdepartementet har foreslått å erstatte disse med mer læringsstøttende prøver i Meld. St. 35 (2023-2024) *En mer praktisk skole*, se omtale i punkt 8.2.6



prøver i åtte til ti måneder etter gjennomføringen. Resultater på individnivå overføres fra PAS til Utdanningsdirektoratets statistikkssystem og krypteres.

Utdanningsdirektoratet henter opplysninger om karakterer og fravær på individnivå for 10. trinn fra fylkeskommunene (via VIGO<sup>83</sup>). Det samme gjelder informasjon om karakterer, fravær, og gjennomføring i videregående opplæring (også basert på VIGO). For opplysningene i PAS og VIGO er det mulig for SSB å krysskoble med registerdata fra andre sektorer og senere utdanningsdata på individnivå.

## **8 Departementets vurderinger**

### **8.1 Innledning**

Kunnskapsdepartementet foreslår å opprette nasjonale registre med personopplysninger om barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring (med «barn i grunnskoleopplæring» menes barn som har plikt til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 2-2, se punkt 8.2.2).

I punkt 8.2 drøfter departementet hvilke personopplysninger registrene bør inneholde. Deretter vurderer departementet i punkt 8.3 hvordan personvernet skal sikres og hvordan registrene bør utformes for å verne personopplysningene. I punkt 8.4 vurderer departementet forholdsmessigheten ved behandlingen av personopplysninger i registrene. Det må være en forholdsmessighet mellom hvilke personopplysninger som samles inn og behandles i de foreslåtte individregistrene med de koblinger til andre registre som kan gjøres, og de positive effektene dette vil kunne ha for utviklingen av et bedre barnehage- og skoletilbud i Norge. Barnets beste er et grunnleggende hensyn i denne forholdsmessighetsvurderingen. I punkt 8.5 drøfter departementet hvordan registrenes eierskap skal være, før departementet i punkt 8.6 redegjør for forslagene til hvordan registrene skal reguleres i lov og forskrift.

### **8.2 Hvilke personopplysninger registrene bør inneholde for å innfri kunnskapsbehovene**

#### **8.2.1 Innledning**

Et individregister kan inneholde noen få personopplysninger, eller være omfattende med mange opplysninger om hvert individ. Som vist i punkt 2 over, er det flere vesentlige sider ved tilbudet barn mottar i barnehager og skoler som det mangler oversikt over og pålitelig kunnskap om i dag. Individregistre kan bidra til å styrke denne kunnskapen. Jo flere og mer detaljerte opplysninger i de nye registrene – og koblingsmuligheter til andre registre – desto større er kunnskapsgevinstene og mulighetene til å innfri de mange kunnskapsbehovene som er pekt på av offentlige utvalg og i innspill til departementet.

---

<sup>83</sup> VIGO er et verktøy for søknad og administrasjon for videregående opplæring. VIGO eies av fylkeskommunene og forvaltes av Vigo IKS.

Samtidig er det også slik at jo flere og mer detaljerte opplysninger som samles inn, desto større er personverninngrepet. Hvor stor anledningen er til å sammenstille og koble personopplysningene fra registeret med personopplysninger fra andre registre har også betydning for de potensielle personvernkonsekvensene.

Departementet foreslår i punkt 8.2.2 under hvilke opplysninger registrene over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring skal inneholde. I punkt 8.2.3 vurderer departementet hvordan opplysningene som foreslås registrert om barnehagebarn særskilt, vil kunne dekke kunnskapsbehovene som er vist til tidligere i høringsnotatet. I punkt 8.2.4 vurderes det samme for opplysningene departementet foreslår i register over barn i grunnskoleopplæring. I punkt 8.2.5 vurderes det nærmere hvilken betydning registreringen av opplysningene om individuell tilrettelegging, spesialpedagogisk hjelp og minoritetsspråklig vil ha for forhold i både barnehage og skole.

## 8.2.2 Oversikt over opplysningene som foreslås

Tabell 8.1 under viser hvilke opplysninger departementet foreslår at registrene skal inneholde. I hovedsak samles disse opplysningene allerede inn av Utdanningsdirektoratet i aggregert form både på barnehage- og skolenivå.

Tabell 8.1 Forslag til personopplysninger i individregistrene

<b>Register over barn i barnehage</b>
Fødselsnummer/D-nummer <sup>84</sup>
Barnehagens organisasjonsnummer
Startdato
Sluttdato
Oppholdstid, avtalt
Vedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. barnehageloven § 31 (ja/nei)
Tildelte timer til spesialpedagogisk hjelp med pedagog (antall timer)
Tildelte timer til spesialpedagogisk hjelp med assistent (antall timer)
Redusert foreldrebetaling grunnet familiens inntekt, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 3b (ja/nei)
Gratis kjernetid grunnet familiens inntekt, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 3c (ja/nei)
Minoritetsspråklig (ja/nei)
<b>Register over barn i grunnskoleopplæring</b>

<sup>84</sup> Opplysninger som utledes av fødselsnummer er alder, fødselsdato og kjønn.

Fødselsnummer/D-nummer
Skolens organisasjonsnummer /eleven får hjemmeundervisning
Startdato
Sluttdato
Trinn og klasse
Vedtak om personlig assistanse jf. opplæringsloven § 11-4, fysisk tilrettelegging jf. § 11-4 og individuelt tilrettelagt opplæring jf. § 11-6 (ja/nei) Organisering av individuelt tilrettelagt opplæring (ordinær klasse, i mindre grupper, alene) Tildelte timer etter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring Tildelte timer etter vedtak om personlig assistanse
Elevens plass i skolefritidsordning (SFO/AKS), med startdato og sluttdato Avtalt oppholdstid (heltid eller deltid) Redusert foreldrebetaling grunnet familiens inntekt, jf. forskrift til opplæringsloven § 2-4 (ja/nei)
Har enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 3-6 (ja/nei) Følger læreplan i grunnleggende norsk (ja/nei) Mottar morsmålsopplæring (ja/nei) Mottar tospråklig opplæring i fag (ja/nei) Har vedtak om innføringsopplæring , jf. opplæringsloven § 3-7 (ja/nei)
Fravær, i dager og enkelttimer
Resultater fra 10. trinn (vitnemål)*
Resultater fra nasjonale prøver/ev. nye prøver med læringsstøttende formål*

\* Dette er individdata som Utdanningsdirektoratet allerede lagrer og behandler. Så lenge Utdanningsdirektoratet mottar individdata om skoleresultater, fra nasjonale prøver eller framtidige prøver med læringsstøttende formål, og fra karakterer på eksamen og standpunkt i 10. trinn, vil disse dataene kunne være en del av registeret over barn i grunnskoleopplæring.

Som vist i tabellen over, foreslår departementet at registrene inneholder fødselsnummer som identifiserer barnet, et organisasjonsnummer som identifiserer barnehagen eller skolen barnet går på, og informasjon om start og slutt for tilknytningen. Dette gjør det mulig å følge enkeltindivider over lengre tid og koble ulike opplysninger om den enkelte.

På bakgrunn av fødselsnummeret utledes barnets kjønn, fødselsår/dato, og det er mulig å koble til andre individopplysninger som er knyttet til fødselsnummer.<sup>85</sup> Dette kan eksempelvis være barnets bostedsadresse og informasjon om foreldrene. Entydig og sikker identifikasjon av enkeltpersoner innebærer dermed at data må innhentes med fødselsnummer eller lignende<sup>86</sup> som identifikator. For nyankomne innvandrere er det ofte et midlertidig D-nummer som fungerer som identifikator i offentlige registre. Fødselsnummer e.l. er nødvendig for at det skal være mulig å utføre tilstrekkelig kvalitetskontroll, slik at de som avgir data kan få tilbakemelding om eventuelle feil i dataene og rette opp disse i sine egne systemer. Fødselsnummer er også nødvendig ved utlevering av data til forskning, hvor det ofte skal kobles på bakgrunnsinformasjon om foreldres utdanningsbakgrunn og lignende, eller dersom forskerne har fått i oppdrag å forske på en spesifikk gruppe elever.

Ved utarbeidelse av statistikk er det viktig at det finnes en entydig identifikator for hver person, men det kan ofte være tilstrekkelig å bruke pseudonymisert fødselsnummer (et unikt løpenummer), ettersom man da ikke trenger å vite nøyaktig hvem personene er; man trenger bare å gjenfinne samme person i ulike datasett. Dette forutsetter imidlertid at det allerede er avledet kjønn og fødselsdato fra de opprinnelige rådataene.

Opplysninger om hvilke barn som går i hvilke barnehager og skoler, vil innebære en kobling av personopplysninger om barnet med barnehagen eller skolens organisasjonsnummer. Det krever også informasjon om startdato og sluttdato for tilknytningen, for at datasettet skal kunne inneholde informasjon om det individuelle barnet over tid, også ved eventuelle flyttinger og bytter. For å oppfylle formålene må registrene omfatte alle barn som går i barnehage og alle barn som får grunnskoleopplæring. Departementet foreslår at registeret skal inneholde informasjon om barn som får grunnskoleopplæring i offentlig skole, privat grunnskole godkjent etter opplæringsloven § 22-1 eller privatskoleloven, eller gjennom privat grunnskoleopplæring i hjemmet, jf. opplæringsloven § 22-5. Registrene vil ikke kunne basere seg på innsamling av data om barn som ikke går i barnehage, og eventuelt barn som ikke er registrert i opplæring i skolealder. Departementet foreslår derfor at Utdanningsdirektoratet får avgrensede hjemler til å innhente og koble opplysninger fra Folkeregisteret om alle bosatte barn, for å beregne dekningsgrad i barnehager og benytte registrene til å avdekke andelen av årskull som ikke går i barnehage og som ikke får oppfylt retten til grunnskoleopplæring. Se punkt 8.3.7.

Individdata med opplysninger om starttidspunkt i barnehagen vil gi kunnskap om barnas alder når de begynner i barnehagen og hvorvidt barn bytter barnehage ofte. Videre foreslår departementet at barnets avtalte oppholdstid i barnehagen skal registreres i registeret over

---

<sup>85</sup> Data vil lagres kryptert slik at fødselsnummer blir erstattet av et løpenummer. Nøkkel til kopling til fødselsnummer vil lagres separat fra stedet der registerdataene blir behandlet i analyser og statistikkproduksjon, se mer om tiltak for vern av personopplysningene i punkt 8.3.

<sup>86</sup> Fødselsnummer (F-nummer), D-nummer, fiktivt fødselsnummer, DUF-nummer. Se forklaring i Registreringshåndboken: <http://regbok.udir.no/35004/3344/35042-1014306.html>.

barn i barnehager. Dette vil brukes bl.a. til å regne om til heltidsplasser, som inngår som en del av beregningsgrunnlaget til indikator om barn per ansatt, jf. barnehageloven § 26.

For å svare ut flere av de sentrale kunnskapsbehovene om barns situasjon i utdanningssektoren – blant annet flere av kunnskapsbehovene påpekt av Nordahl-gruppen og Stoltenbergutvalget om *innholdet* i tilbudet som barna får – er det nødvendig å supplere med flere opplysninger. Departementet foreslår å registrere informasjon om individuell tilrettelegging av opplæringen, spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, særskilt språkopplæring, fravær, benyttelse av moderasjonsordninger (gratis kjernetid, redusert foreldrebetaling), informasjon om deltagelse i skolefritidsordningen (SFO), og barnets trinn og klasse i skolen. Departementet foreslår også at registeret over barn i grunnskoleopplæring skal inneholde individdata som Utdanningsdirektoratet allerede behandler, som karakterer fra 10. trinn og resultater fra nasjonale prøver og nye prøver med læringsstøttende formål, gitt at det fortsatt genereres individdata fra prøvene (se punkt 8.2.6).

Tabell 8.1 viser at det er en del av forslaget å samle informasjon om noe av innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen i barnehagen og den individuelle tilretteleggingen av opplæringen i grunnskolen. Departementet foreslår at antall tildelte timer til spesialpedagogisk hjelp med pedagog og tildelte timer med assistent skal registreres for barn i barnehage. I register over barn i grunnskoleopplæring skal organiseringen av individuelt tilrettelagt opplæring registreres (i ordinær klasse, i mindre grupper, alene) og tildelte timer til henholdsvis individuelt tilrettelagt opplæring og personlig assistanse.

Elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har etter opplæringsloven § 3-6, rett til særskilt språkopplæring, det vil si særskilt norskopplæring og ved behov morsmålsopplæring og /eller tospråklig opplæring i fag. Retten gjelder til de har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Departementet foreslår ikke at informasjon om selve morsmålet blir innlemmet i registrene. Dette vil bli regnet som særlig sensitiv informasjon. Det samme gjelder opplysninger om nedsatt funksjonsevne, tegn- og punktskriftopplæring.

Departementet foreslår at register over barn i grunnskoleopplæring skal inneholde opplysninger om fravær for elever på alle trinn i grunnskolen. Forslaget er i tråd med anbefalingen fra Utdanningsdirektoratet på oppdrag fra departementet i 2022. Basert på direktoratets utredning finner departementet det mest hensiktsmessig å samle inn totalt time- og dagsfravær, uten å skille mellom det som er dokumentert og udokumentert, og uten å samle inn registrert årsak til fraværet.<sup>87</sup> Det skal heller ikke sorteres mellom

---

<sup>87</sup> Dokumentert fravær er fravær pga. permisjon fra skolen, fravær av helsemessige grunner der foreldrene har meldt fra til skolen, og fravær der eleven har legeerklæring. Udokumentert fravær er fravær som foreldrene ikke har meldt fra om, og fravær som er av lengre varighet enn det skolen har gitt eleven i permisjon. Utdanningsdirektoratet viser til forskere som mener at tolkningen av dette skillet varierer mye, noe som også er tilfelle for hva som telles som bekymringsfullt fravær. Det er mer hensiktsmessig for statistikkformål og oversikten som er hensikten med dette registeret å samle inn det faktiske fraværet på individnivå.

«bekymringsfullt» og annet fravær.<sup>88</sup> Lærere er pålagt å føre fravær for samtlige elever. Informasjon om hvordan elevenes fravær utvikler seg gjennom skoleløpet er viktig for å kunne se om ulike tiltak påvirker utviklingen, og for å oppdage utviklingstrender på et så tidlig trinn som mulig. NIFUs analyse av Spørring til Skole-Norge i 2023 tyder på at over 90 prosent av kommunene har et felles system for fraværregistrering.<sup>89</sup>

Forslaget innebærer også informasjon om hvorvidt foreldrene til barnet i barnehagen benytter seg av moderasjonsordninger som gratis kjernetid eller redusert foreldrebetaling etter forskrift om foreldrebetaling i barnehager, og opplysninger om hvorvidt foreldrene til elever med plass i SFO benytter seg av redusert foreldrebetaling etter forskrift til opplæringsloven § 2-4.

Departementet viser til forslaget til forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren § 4 og forskrift til opplæringsloven § 19-2 som angir hvilke opplysninger registrene skal inneholde. Se punkt 10 under.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til de foreslåtte opplysningene. Dette gjelder både behovet for, og nytten ved å samle inn opplysningene – men også utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting og eventuelle syn på personvernkonsekvenser. Departementet ber særskilt om innspill fra kommunene om økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til eventuelt merarbeid ved de ulike kategoriene av opplysninger, sammenlignet med et alternativ der opplysningene skal rapporteres aggregert og ikke tappes fra de administrative systemene.

### **8.2.3 Betydningen av opplysningene for økt kunnskap om barn i barnehager**

Forslaget vil gi en nasjonal og overordnet oversikt over hvorvidt og fra hvilken alder barn går i barnehagen. SSB og Utdanningsdirektoratet vil kunne sammenstille opplysninger over barna som går i barnehage med Folkeregisteret for å få oversikt over barn fra gitte fødselskohorter som for hvert år i oppveksten inntil skolealder er eller ikke er registrert i en barnehage.

Forskning basert på data fra dette registeret kan kobles til opplysninger fra andre offentlige registre, f.eks. Folkeregisteret, Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), forløpsdatabasen over trygdebruk (FD-trygd), Skatteetatens skattemeldingsdata, arbeidsforhold fra NAVs Arbeidsgiver- og arbeidstakerregister. Basert på dette vil forskningen 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. Kjennetegn her kan f.eks. være bakgrunnsinformasjon som foreldres økonomi og utdanning, bosituasjon, livsopphold og landbakgrunn. Ved å koble et individregister med nøkkelopplysninger over barn i barnehager med opplysninger om deres foreldre og opplysninger om barna ved

---

<sup>88</sup> [Vurdering av hvilken informasjon om fravær det er hensiktsmessig å innhente | udir.no](#)

<sup>89</sup> [Fravær som vekker bekymring: Skoleeieres og skolelederes inntrykk og forståelse av fraværssituasjonen i Skole-Norge \(unit.no\)](#)

senere tidspunkt i livsløpet (f.eks. utdanning, arbeid, helse og trygd), vil forskere kunne besvare mange spørsmål som ikke er mulig i dag:

Hvordan er barnehagetilbudet fordelt etter kjønn, familiebakgrunn, innvandringsstatus, helsesituasjon, og hvilke utviklingstrekk finnes over lengre tidsperioder? Hvilket tilbud mottar nyankomne barn? Begynner barn i forskjellige barnehager og på forskjellige tidspunkt avhengig av foreldrenes sosioøkonomiske status, innvandrerbakgrunn og bosted? Har dette sammenheng med egenskaper ved barnehagene – som bemanning og utdanningsnivå blant ansatte? Hvilken betydning har disse egenskapene ved barnehagene for barnets senere utdanningsforløp? Har barnehager med forskjellige foreldregrupper (sosioøkonomisk, minoritetsstatus) forskjellige andeler barnehagelærere? Varierer tidspunktet for barnehagestart og eventuell sosioøkonomisk og etnisk segregering av barn i forskjellige barnehager med landsdel og kommune og når på året barnet er født? Hvordan ser sammensetningen av barn ut i offentlige barnehager sammenlignet med private barnehager, og er det forskjeller i denne variasjonen mellom ulike landsdeler og kommuner? Hva kjennetegner barn som ofte bytter barnehage, og hvordan går det med dem senere? Hvilken betydning kan tidlig vs. sen barnehagestart ha for hvordan det går med barna videre, f.eks. knyttet til læring og helse? Hva er betydningen av barnehage for foreldres arbeid og helse?

Noen av disse problemstillingene har det vært mulig å delvis besvare for barn i Oslo, fordi Oslo kommune har utlevert lokale registerdata for barn i barnehager og de samme barnas resultater på kartleggingsprøver i første trinn på skolen (Se Drange og Havnes, 2019<sup>90</sup>; Drange og Telle, 2020<sup>91</sup>). Dagens situasjon innebærer altså at denne typen kunnskap av høy kvalitet og relevans kun er tilgjengelig for barn fra Oslo. Departementet mener at dette er uheldig fordi det er viktig med kunnskap om barn fra hele landet, og fordi det ikke er grunn til å tro at resultatene fra slike analyser vil være identiske for barn fra ulike deler av landet.

Organisasjonsnummeret til barnehagen vil kunne kobles på andre geografiske variabler som bydel, kommune og fylke. Disse opplysningene er allerede offentlig tilgjengelige og kan hentes fra BASIL eller Nasjonalt barnehageregister (NBR). Andre barnehagespesifikke variabler, som barnehageeier (privat inkludert foretakstilhørighet, kommunal, statlig og fylkeskommunal) og barnehagetype (ordinær, familie), kan også kobles på fra NBR og BASIL.

Som en del av arbeidet med å forebygge utenforskap og forhindre frafall står det sentralt å forstå hvorvidt og hvordan det samlede tjenestetilbudet til barn er i stand til å dempe konsekvensene av ulike former for sårbarhet. Sårbarhet kan være knyttet til medfødte eller ervervede vansker eller sykdom, men det kan også være knyttet til manglende norskferdigheter, fattigdom, foreldres sykdom eller annen sosial nød. Mangel på data som

---

<sup>90</sup> Drange, N., & Havnes, T. (2019). Early childcare and cognitive development: Evidence from an assignment lottery. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 581-620.

<sup>91</sup> Drange, N., & Telle, K. (2020). Segregation in a universal child care system: Descriptive findings from Norway. *European Sociological Review*, 36(6), 886-901.

kan følge barns møte med barnehage og skole gjennom oppveksten, gjør at forskere mangler en viktig brikke for å pusle sammen gode forklaringer på hvorfor noen lykkes tross et krevende utgangspunkt – og hvorfor andre arver sine foreldres levekårsutfordringer i eget liv. For å bedre forstå hvilken rolle utdanningsinstitusjonene spiller – og kan spille – i den norske velferdsstatens overordnede arbeid for å forhindre utenforskap, mener departementet at det vil være nyttig å fremskaffe bedre kunnskap om barn i barnehager.

Ved hjelp av informasjon om benyttelse av moderasjonsordninger i barnehagen (gratis kjernetid, redusert foreldrebetaling) vil det være mulig å lage mer pålitelig statistikk om disse forholdene, og det vil være mulig å gjøre analyser av hvorvidt bruken av disse ordningene er lik eller ulik for sammenlignbare familier i ulike deler av landet. Det vil også gjøre det mulig å finne ut i hvilken grad de som har rett til moderasjon benytter seg av det eller ikke. Per i dag er informasjon om moderasjonsordninger samlet inn som aggregerte data på kommunenivå i BASIL og i utvalgsundersøkelsen Barnetilsynsundersøkelsen (sist publisert 2023). I brev til departementet påpeker SSB at hvis slike individopplysninger forelå i et sentralt register ville det kunne effektivisert ressursbruken og redusert responsbyrden i nevnte undersøkelse.

Departementet mener at kombinasjonen av nøkkelopplysningene om barns barnehageforløp og individdata om bruk av moderasjonsordninger samt vedtak av forskjellige slag i tillegg vil bidra til styrket kunnskap om hvorvidt barnehagetilbudet påvirker foreldres arbeidstilbud (som er en av flere begrunnelser for dette som offentlig velferdstilbud). Et slikt datagrunnlag som kan kobles til en rekke egenskaper ved foreldrenes bakgrunn, arbeids-, velferds- og helsesituasjon, vil også styrke kunnskapsgrunnlaget for politikktutvikling i disse andre sektorene.

## **8.2.4 Betydningen av opplysningene for økt kunnskap om barn i grunnskoleopplæring**

### **8.2.4.1 Generelt**

Forslaget vil gi en nasjonal og overordnet oversikt over hvorvidt, i hvilket omfang og til dels hvordan retten til opplæring overholdes i Norge. SSB og Utdanningsdirektoratet vil kunne sammenstille opplysninger over barna som går i skole med Folkeregisteret for å få oversikt over barn fra gitte fødselskohorter som for hvert år i oppveksten ikke er registrert i opplæring ved en skole. Individdata vil f.eks. gi informasjon om hvorvidt barn og unge flyktninger får oppfylt sine rettigheter.

Departementets vurdering er at de grunnleggende opplysningene som kobler barn og unge ved fødselsnummer til barnehager og skoler vil kunne gi en rekke muligheter til analyser gitt at registerdataene kan knyttes sammen over tid – og til andre registerdata, f.eks. fra nasjonale prøver og karakterer ved slutten av ungdomsskolen, senere utfall, og bakgrunnsinformasjon om barna.

For det første vil den grunnleggende koblingen av elever til skoler utløse muligheten til å følge hvilken skole elever går på fra år til år. På samme måte som ved barnehagebytter, gjør mangelen på individdata at det er vanskelig å gjøre analyser av barn som bytter skole.



Dette er et kunnskapshull i seg selv, fordi det kan være nyttig å kjenne konsekvensene av skolebytter, men det forhindrer også muligheten til å undersøke hva som skjer med elevers læring når de bytter mellom ulike skoler – som blant annet kan brukes til å lære mer om ulike skolers bidrag til elevers læring.

For det andre vil individdata som knytter elever til ulike grunnskoler, 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. Dette kan gjelde organisatoriske virkemidler (nedleggelse, sammenslåing, ulik organisering av undervisningen som f.eks. bruk av innføringstilbud for nyankomne elever), økonomiske virkemidler (ressurstilgang), og pedagogiske virkemidler som innføres på skolenivå. Eksempler på egenskaper kan være størrelse på skolen, geografisk plassering, vikarbruk, eller andre egenskaper som er målt på skolenivå via f.eks. elevundersøkelsen eller GSI. Eksempler på tiltak kan også være programmer for å forhindre mobbing og styrke trivsel og læringsmiljø samt endringer i organisering av opplæring. Individdata vil også styrke mulighetene for å studere effekten av andre typer tiltak som innføres på andre nivå enn skolen, f.eks. juridiske virkemidler (regelverksendringer), større ressurs- og forvaltningsendringer eller pilotering av nasjonale politiske tiltak ved hjelp av kvasiekperimentelle metoder (mer om dette under).

For det tredje vil et individregister over barn i grunnskoleopplæring kunne gjøre det mulig å forske på hvordan sammensetningen av elevmassen gir ulike betingelser for opplæring og oppfyllelse av skolens øvrige formål. F.eks. vil det gi bedre mulighet til å besvare spørsmål om hvordan barn og unge påvirker hverandre («peer effects») og om ev. ulikheter mellom ulike elevgrupper. Til denne gruppen problemstillinger hører spørsmål om virkningene av etnisk og sosioøkonomisk segregering, på både kortsiktige og langsiktige utfall (læringsmiljø, skoleprestasjoner, frafall, utenforskap). Informasjon om hvilke elever som er i kontakt med hverandre på skolen, på trinnet, og i klasserommet på daglig basis, er data som kan benyttes til forskning på betydningen av slik kontakt og interaksjoner og gruppeegenskaper på et stort antall utfall, deriblant også i en situasjon der framtidige helsekriser/pandemier gjør det nødvendig å monitorere smitteutvikling og forstå sykdomsspredning i grupper.

#### **8.2.4.2 Fravær**

Departementet mener at individdata vil kunne gi styrket kunnskap om elevfravær. Som nevnt innledningsvis, ga departementet i 2022 Utdanningsdirektoratet et oppdrag om skolefravær. Bakgrunnen var blant annet informasjon som kunne tyde på at skolefraværet hadde økt, og økt oppmerksomhet på problemstillinger knyttet til høyt skolefravær etter koronapandemien. Direktoratet pekte i sitt svar høsten 2023 på at en av hovedutfordringene i arbeidet med å redusere fravær er at kunnskapsgrunnlaget er for svakt, i stor grad grunnet et mangelfullt datagrunnlag. Direktoratets primære anbefaling for å styrke kunnskapsgrunnlaget var at det innføres et nasjonalt fraværregister for grunnskolen der fraværdata på individnivå tappes fra de skoleadministrative systemene.

I kjølvannet av pandemien er det kommet signaler fra blant annet statsforvalterne og sektororganisasjoner om at flere elever enn tidligere har bekymringsfullt skolefravær, men

mangelen på nasjonal statistikk gjør det vanskelig å bekrefte eller avkrefte hvorvidt det faktisk er tilfelle. I en kunnskapsoppsummering våren 2023 peker forskere på at det også er lite forskning på tiltak mot fravær, blant annet pga. manglende data. Forskerne anbefaler utredning av flere nasjonale tiltak, blant annet et bedre datagrunnlag basert på en nasjonal oversikt over fravær på alle skoletrinn, som inkluderer det dokumenterte og det udokumenterte fraværet.<sup>92</sup> NIFUs analyse av Spørring til Skole-Norge i 2023<sup>93</sup> tyder på at mange skoleeiere og skoleledere har tatt i bruk allerede eksisterende systemer for fraværsregistrering fra private leverandører. Departementets vurdering er at det er behov for en nasjonal sammenstilling av disse dataene både fordi det mangler en nasjonal oversikt, bedre datakvalitet, og fordi samling i et nasjonalt register vil gi et betydelig løft for mulighetene til å lage statistiske analyser og forskning både på hele elevmassen og for sammenligninger av undergrupper av elever på tvers av ulike deler av landet, ulike familiebakgrunner og innvandrerbakgrunn, og hvilke forhold som henger sammen med fraværsutviklingen over tid.

Fravær fra opplæringen kan være et mål på elevers tilpasning, helse og trivsel. Utvalgsundersøkelser om elevers tilpasning og trivsel i opplæringen er sårbare for skjevheter i deltagelse og ulikheter i tolkning av spørsmålene. Pålitelige data om elevers fravær vil etter departementets vurdering derfor utgjøre en unik kilde til indirekte data om disse forholdene.

Data om fravær er viktig for å få mer kunnskap om hvor mange elever som trenger ekstra oppfølging, og som står i fare for å ikke gjennomføre videregående opplæring. For eksempel kan det være nyttig å vite mer om fraværet er jevnt fordelt over alle tre årene på ungdomstrinnet eller om det øker mye på 9. eller 10. trinn. Data på fravær over alle tre årene på ungdomstrinnet vil også gi bedre muligheter til å sammenligne med statistikk om fravær i videregående opplæring. Vi vet også at fravær tidlig i skoleløpet kan få store konsekvenser, og at det er svært viktig å ta tak i fravær så tidlig som mulig. Oversikt over utviklingen i fravær på barnetrinnet vil derfor være nyttig for å kunne vurdere om det bør settes inn særskilte tiltak for de yngste elevene.

Registerinformasjon om skolefravær vil gi en rekke muligheter for analyser og forskning om forhold som er forbundet med økt eller redusert fravær. Det vil være mulig å undersøke sammenhengen mellom fravær og andre forhold som er registrert i registrene om barn i barnehage og barn i grunnskoleopplæring og i andre offentlige registre. Et eksempel er sammenhengen mellom vedtak om individuell tilrettelegging og fravær, sammenhengen mellom vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og fravær, og konsekvensene av skolefravær tidlig i skoleløpet for senere utfall både i og utenfor skolen. Ved hjelp av fraværsregistrering i individregistrene vil forskere ha tilgang på fraværdata

---

<sup>92</sup> Fafø-rapport 2023:13 «Kunnskapsstatus om bekymringsfullt fravær i skolen»

<sup>93</sup> [Fravær som vekker bekymring: Skoleeieres og skolelederes inntrykk og forståelse av fraværssituasjonen i Skole-Norge \(unit.no\)](#). Det er langt større oppslutning blant skoleledere og skoleeiere for ideen om et nasjonalt kartleggingsverktøy for å avdekke årsaker til fravær og til en nasjonal veileder for å jobbe med nærvær

som kan brukes til å evaluere tiltak for å redusere fraværet, og en bedring av kunnskapsgrunnlaget vil styrke muligheten til å utvikle nye og effektfulle tiltak. Det vil også være mulig å koble på informasjon fra andre registre gjennom SSB, som kan gi viktig kunnskap om utsatte elevgrupper.

Opplysninger om omfang av fravær er ikke sensitive personopplysninger etter personvernforordningens definisjon. Dette er likevel informasjon som mange vil anse som følsom. Trolig vil 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. Dette kan være sensitive helsedata, men vurderingen handler også om at årsak gjerne oppgis for det enkelte fravær og at det er krevende for skolene å sammenstille flere årsaker til en enkelt årsak for alt fravær.

#### **8.2.4.3 Skolefritidsordningen**

Det finnes ingen nasjonal oversikt med individdata om elevers deltakelse i skolefritidsordningen (SFO). Slike data vil gi mulighet til å koble informasjon om SFO-deltakelse til informasjon om elevenes foreldre. Dette vil etter departementets vurdering gi bedre kunnskap om hvorvidt skolefritidstilbudet påvirker foreldres arbeidstilbud, som er en av flere begrunnelser for dette som offentlig velferdstilbud. Det vil også 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. Er det forskjellig grad av SFO-deltakelse blant elever med og uten vedtak om individuell tilrettelegging eller særskilt språkopplæring? Er SFO-deltakelse forbundet med mer eller mindre skolefravær, eller er SFO-deltakelse forbundet med grad av senere behov for individuell tilrettelegging? Det vil også gi et styrket grunnlag for å evaluere fremtidige reformer av innholdet og organiseringen av SFO.

### **8.2.5 Betydningen av opplysningene for forhold i både barnehage og skole**

#### **8.2.5.1 Økt kunnskap om individuell tilrettelegging**

Mangelen på individdata gjør at vi ikke har gode data om barnehagebarn og elever som mottar spesialpedagogisk hjelp, individuell tilrettelegging og andre støttetiltak. Barn som har behov for det, har rett til spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31. Etter barnehageloven § 35 fatter kommunen eller fylkeskommunen vedtaket, som inneholder informasjon om hva hjelpen går ut på, hvor lenge den varer, omfang, organisering og kompetansekrav til de som skal gi hjelpen. Departementet mener at individdata kan gi bedre kunnskap om innholdet i den spesialpedagogiske hjelpen i barnehagen gjennom å gi informasjon om hvor mange timer hvert enkelt barn får og om det er med assistent eller en pedagog. Individdata kan også gi oss kunnskap om når i barnets liv hjelpen settes inn. På enhetsnivå eller på kommunalt nivå kan det gi viktige beskrivelser av praksis.

Kommunene registrerer opplysninger om vedtak om spesialpedagogisk hjelp og hvor

mange timer barnet får i de kommuneadministrative systemene, som bakgrunn for rapporteringen som i dag skjer på aggregert nivå.

I skolen følger det av opplæringsloven § 11-4 at elever har rett til den personlige assistansen de trenger for å kunne delta i opplæringen og få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Elever har også rett til de tekniske hjelpemidlene og den fysiske tilretteleggingen de trenger for å kunne delta i opplæringen og få tilfredsstillende utbytte, jf. opplæringsloven § 11-5. Videre har elever rett til individuelt tilrettelagt opplæring hvis de trenger dette for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 11-6.

Barneombudets fagrapport *Uten mål og mening* fra 2017 satte spørsmålstegn ved om elever som får individuell tilrettelegging (tidligere: spesialundervisning), får et forsvarlig og likeverdig tilbud. Rapporten *Inkluderende fellesskap for barn og unge* fra ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl-gruppen) peker på at dagens system for spesialpedagogisk tilbud i både barnehage og skole i praksis fører til at mange barn ikke får godt nok innpass i fellesskapet, og til at de får hjelp for sent og dårligere læringsutbytte. Nordahl-gruppen peker samtidig på at vi har for lite kunnskap om spesialpedagogiske tiltak, og at det er begrenset med evidensbasert kunnskap for tiltakene som foreslås i rapporten.

Departementets vurdering er at individdata vil kunne gi mer kunnskap om hvordan det går med disse barna og elevene, hva som er gode tiltak for denne gruppen og hva som kan være gode og treffsikre måter å forbedre tilbudet på. Ved å kunne identifisere elever som har vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og individuell opplæringsplan (IOP), kan forskere også undersøke faktorer som gir risiko for dette i forkant – for eksempel ved å koble informasjon fra barnehageforløpet.

Individuelt tilrettelagt opplæring organiseres svært ulikt rundt om i landet. En elev som får vedtak i én kommune, skole eller klasse ville kanskje ikke fått dette et annet sted. Andelen elever som får individuelt tilrettelagt opplæring (tidligere kalt spesialundervisning) varierer mer mellom kommunene i et fylke enn mellom fylkene. For fylkene er spennet fra 9 prosent i Møre og Romsdal, Troms og Finnmark og Nordland til 7 prosent i Oslo og Viken. Innad i for eksempel Møre og Romsdal varierer andelen i kommunene mellom 5 og 22 prosent.<sup>94</sup> Med individdata om vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring vil det være mulig å studere hvorvidt og i hvilken grad det er forskjeller knyttet til geografi, kjennetegn ved skoler og pedagogisk støttetjeneste og kjennetegn ved familiene til elevene, noe som påvirker hvem som vil ha behov for og får ekstra støtte og hvor lenge det er nødvendig med spesialpedagogiske tiltak.

Departementet vurderer at individdata om vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring vil også gi flere muligheter til å utforske utbyttet av tilretteleggingen over tid og se på konsekvensene på kort og lang sikt. Andelen med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring øker med alder i barneskolen. Fordi det ikke foreligger gode nok data på dette

---

<sup>94</sup> [Elever med spesialundervisning | udir.no](https://www.udir.no/temaer/elever-med-spesialundervisning)

området, er årsakene til dette ukjente. Som vi beskriver nærmere under i punkt 8.4.1, så tilsier mangelen på kunnskap om omfang og innhold i den individuelt tilrettelagte opplæringen at myndighetene har et dårlig grunnlag for å vurdere ressursbruk og om elever som har krav på slik opplæring får sine rettigheter oppfylt.

Departementet peker også på at man med individdata om individuell tilrettelegging og særskilt språkopplæring vil vi få kunnskap om hvor mange av elevene med vedtak om individuell tilrettelegging som også har vedtak om særskilt språkopplæring.

#### **8.2.5.2 Økt kunnskap om minoritetsspråklige**

Elever som har andre morsmål enn norsk eller samisk, har etter opplæringsloven § 3-6 rett til særskilt språkopplæring frem til de kan norsk godt nok til å følge den vanlige opplæringen. Den særskilte språkopplæringen skal bestå av forsterket opplæring i norsk, og om det er nødvendig, tospråklig opplæring i fag og/eller morsmålsopplæring. Kommunen kan organisere opplæringen for elever med særskilt språkopplæring og kort botid, i egne grupper, klasser eller ved egne skoler i inntil to år (innføringsopplæring), jf. opplæringsloven § 3-7.

Det er store forskjeller mellom hvilke tilbud minoritetsspråklige og nyankomne elever mottar ulike steder i landet. For eksempel er det store forskjeller i hvilke former for særskilt språkopplæring (forsterket norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring i fag) eleven mottar, omfang i timer, tidsperiode og kompetanse hos lærere som gjennomfører opplæringen. Det varierer også hvorvidt kommunen tilbyr innføringsopplæring og omfanget av slik opplæring.

Utdanningsdirektoratets undersøkelser i forbindelse med flyktnings situasjonen fra Ukraina viser dessuten at kommuner og fylkeskommuner gir ulike typer av tilbud til nyankomne ungdom i overgangen til videregående opplæring.<sup>95</sup> Noen nyankomne ungdom synes å vente på et opplæringstilbud over lang tid, og flere rapporter peker på et behov for å se nærmere på tilbudet til denne målgruppen<sup>96</sup>.

Departementet mener at individdata vil kunne gi bedre kunnskap om den særskilte språkopplæringen og innføringsopplæringen som gis, tilbud i overgangen til videregående opplæring, ulike organiseringsformer og forskjeller basert på geografi, skolestørrelse, sentralitet, elevens botid i landet og annet. Individdata kan videre bidra til at vi kan se de ulike faktorene i sammenheng med utbytte for elevene på kort og lenger sikt.

Flere av de samme datautfordringene som gjelder pålitelig kunnskap om barn med behov for individuell tilrettelegging gjelder også barn og elever som er minoritetsspråklige og har innvandrerbakgrunn. Det siste av flere offentlige utvalg som peker på datamangel som en grunnleggende utfordring for kunnskapsutvikling om barn, er Arbeidsinnvandrerrutvalget (NOU 2022: 18). Utvalgets innstilling påpeker at vi som følge

---

<sup>95</sup> Udir 2023. [Elever fra Ukraina i videregående opplæring – undersøkelse våren 2023](#)

<sup>96</sup> NIFU 2024. [Vilkår for inkluderende opplæring: Sluttrapport fra prosjektet Forskning på opplæringstilbud til nyankomne elever.](#)

Proba 2024. [Kartlegging av opplæringstilbud til nyankomne ungdommer.](#)

av mangelen på individdata om barnehagebarn, ikke kan få vite hvor mange barn av arbeidsinnvandrere som går i norske barnehager og skoler, langt mindre hvem foreldrene til disse barna er.<sup>97</sup> I 2020 påpekte en forskningsrapport<sup>98</sup> at vesentlige datamangler gjør det vanskelig å iverksette forskningsprosjekter som kan identifisere hvilke tiltak og hvilke opplæringstilbud som har god effekt for nyankomne elever. I likhet med elever som har vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, er minoritetsspråklige langt oftere fritatt fra deltakelse i nasjonale prøver og får sjeldnere vurdering i fag (dette gjelder særlig relativt nylig ankomne elever).

I praksis innebærer dette at datatilfanget for denne målgruppen er dårligere enn for andre grupper. Som endepunktsutfall i analyser av utdanning er gjennomføring og resultater i videregående opplæring ofte det eneste forskere kan studere.

Departementet påpeker at mangelen på data om nyankomne elever gjør at det er vanskelig å sette i gang forskningsprosjekter og studier om effekten av ulike opplæringstilbud og tiltak. Med individdata kunne vi forsket på og skaffet oss kunnskap om hva som fungerer best og gir best læringsutbytte, og dermed satt inn målrettede tiltak, gitt bedre veiledning og føringer for skoleeierne, noe som ville vært til barnas beste. Dette vil etter departementets vurdering kunne bidra til bedre læring og bedre inkludering i samfunnet.

Når det gjelder barnehage, vil individdata om minoritetsspråklige barn i barnehagen gi et mer nøyaktig tall for barnehagedeltagelse for denne gruppen enn dagens indikator som baserer seg på aggregerte tall i BASIL. Opplysninger om når minoritetsspråklige barn begynner i barnehagen, vil gjøre det mulig å se på hvordan minoritetsspråklige barn som har gått i barnehagen gjør det senere i utdanningsløpet, sammenliknet med minoritetsspråklige barn som ikke har gått i barnehage. Man vil også kunne se på om det er forskjeller basert på når barna starter i barnehagen og forskjeller mellom barna etter hvert i skoleløpet og som på lengre sikt er knyttet til hvilken barnehage barna har gått i, eventuelt målt ved noen strukturelle eller organisatoriske egenskaper ved barnehagene.

### **8.2.6 Forholdet mellom individregistre og forslag til nytt system for kvalitetsutvikling**

Utvalget for kvalitetsutvikling i skolen foreslår i sin innstilling, *NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*, et nytt system for kvalitetsutvikling. Utvalget foreslår blant annet å videreutvikle nasjonal innsamling av informasjon om skolesektoren gjennom Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), og å gjøre en kost-nytte-vurdering av informasjonen som samles inn. Utvalget foreslår å videreutvikle de digitale løsningene slik at innhenting av informasjon gir en så lav rapporteringsbelastning som mulig i sektoren.

---

<sup>97</sup> [NOU 2022: 18 - regjeringen.no](#)

<sup>98</sup> [Hvordan finne effekter av opplæringstilbud til nyankomne elever med innvandrerbakgrunn? En vurdering av vilkår for evaluering | NIFU](#)

I dag lagres data fra de nasjonale prøvene på individnivå, og disse dataene brukes til statistikk, forskning og til å utvikle skolebidragsindikatorer. Utvalget foreslår å avvikle dagens nasjonale prøver og å utvikle nye lærestøttende prøver til erstatning for disse. Utvalgets flertall foreslår at prøvene fremdeles skal gi informasjon til skoleeiere og nasjonale myndigheter.

I Kvalitetsutviklingsutvalgets delinnstilling<sup>99</sup> omtales individdata som en «gjennomgående spenning» i diskusjoner om kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen. Kvalitetsutviklingsutvalget påpeker i den sammenhengen at sentrale aktører i skolesektoren har ulike syn på nytten og personvernulempen ved innsamling av individdata.

I sitt hørings svar til NOU 2023:27 påpeker Utdanningsdirektoratet at utvalget legger stor vekt på prøver og undersøkelser som kilder til informasjon om skolens praksis, men ser bort ifra kilder til informasjon som lagres i de skoleadministrative systemene. Sistnevnte har «data som genereres gjennom vanlig drift og etablerte samarbeidsrutiner, som ikke krever mer av aktørens kapasitet å samle inn»<sup>100</sup>. Utdanningsdirektoratet skriver også at de mener «potensialet for å innhente informasjon til kvalitetsutviklingsarbeidet fra disse kildene er særlig stort knyttet til tematikker som bekymringsfullt skolefravær og innenfor spesialpedagogikk». Det er opplysninger fra disse kildene som vil ligge til grunn for individregistrene foreslått i dette høringsnotatet.

Som tidligere nevnt registreres data på individnivå fra de nasjonale prøvene i dag, og departementet foreslår at resultatene fra nasjonale prøver inngår som del av individregisteret over barn i grunnskoleopplæring. Regjeringen har i Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole* varslet at det skal utvikles nye prøver i lesing, matematikk og engelsk på 5. og 8. trinn med et rent læringsstøttende formål, som på sikt skal erstatte dagens nasjonale prøver. Disse endringene vil få betydning for hvilke data om elevenes læringsresultater som kan inngå i individregisteret. Det skal ifølge stortingsmeldingen også utredes hvordan informasjon fra nye prøver og et nytt kvalitetsutviklingssystem kan brukes til forskning. Det innebærer også vurdering av hvordan resultater fra eksamen på 10. trinn kan gi mer standardisert informasjon om utviklingen i elevenes læringsresultater over tid. Nøyaktig hvordan endringene vil se ut er uavklart, og fortsatt under utredning. Så lenge Utdanningsdirektoratet mottar individdata om skolerresultater, fra nasjonale prøver eller framtidige prøver med læringsstøttende formål, og fra karakterer på eksamen og standpunkt i 10. trinn, vil disse dataene etter forslaget her inngå i registeret.

---

<sup>99</sup> [NOU 2023: 1 \(regjeringen.no\)](#), s. 152

<sup>100</sup> [Høring NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel - regjeringen.no](#)

## 8.3 Personvern og avbøtende tiltak

### 8.3.1 Utforming av registrene for å verne personopplysningene

#### 8.3.1.1 Innledning

En innretning av individregistre der den enkeltes identitet er skjult eller utilgjengelig for dem som behandler dataene, vil bidra til å ivareta de registrertes personvern.

Departementet har hatt som mål å velge en registerform som i størst mulig grad verner om personopplysningene, i tillegg til andre tiltak for å ivareta personvernet. Det er samtidig viktig at den innretningen som velges setter Utdanningsdirektoratet og SSB i stand til å benytte dataene slik at fordelene med individdata (se boks i punkt 1 og utdyping i punkt 2) ivaretas: Individdataene må være personentydige, det vil si at det er mulig å følge et individ gjennom utdanningsløpet, og det bør legges til rette for at behandlingsansvarlig, når det er tillatt, skal kunne koble data mellom filene på en god måte. Innretningen av registeret må også muliggjøre utlevering av data, herunder personopplysninger, til forskningsformål og til statistikkformål. Det bør være mulig å effektivt jobbe med forbedring av datakvaliteten, og det er også et mål å redusere administrativt merarbeid ved at data i størst mulig grad tappes fra barnehage- og skoleadministrative registre fremfor manuell utfylling av skjema. Nytt og bruken av registrene vil avhenge av datakvaliteten. Selv om det som hovedregel blir bedre datakvalitet i individregistre enn ved innhenting av aggregerte data, vil verdien være avhengig av at det bygges opp gode rutiner og beskrivelser for å sikre god datakvalitet.

Departementet har vurdert ulike former for vern av personopplysningene i registrene. Merk at departementet i drøftingen i dette kapitlet omtaler Utdanningsdirektoratet som registereier og behandlingsansvarlig. Spørsmålet om eierskap og behandlingsansvar drøftes i punkt 8.5.

#### 8.3.1.2 Vurderinger om registerform

Tiltak for å beskytte de registrertes identitet har som utgangspunkt at dataene i størst mulig grad bør være aidentifisert. Det fins imidlertid flere grader av «avstand» mellom de opprinnelige personidentifiserbare dataene – med fødsels- og personnummer – og datasettet som blir brukt til analyser, forskning, statistikk m.m.

En streng variant er et register som er fullstendig anonymt for den som mottar dataene.<sup>101</sup> Dette vil gjøre at personvern hensyn er godt ivaretatt. Det vil ikke finnes noen mulighet for å koble anonyme opplysninger med andre opplysninger om samme individ, noe som minsker risikoen for reidentifisering av enkeltpersoner. Dette gjør at det ikke er mulig å

---

<sup>101</sup> Anonymisering innebærer at det ikke er mulig å reidentifisere, dvs. på noen måte knytte opplysninger til identifiserte enkeltpersoner.



sammenstille opplysninger fra forskjellige avgivere om en og samme person i et slikt register.<sup>102</sup>

Opplysninger fra et anonymt register kan ikke benyttes til forskning som forutsetter kobling mot andre registre. Registerformen legger heller ikke til rette for forskning der det er behov for å følge personen over tid. I et anonymt register vil utlevering av personidentifiserbare opplysninger til SSB basert på hjemmel i statistikkloven ikke være mulig.

Alternativet til et anonymt register er et personidentifiserbart register. Et vanlig alternativ for å beskytte de registrertes identitet i et personidentifiserbart register er å erstatte fødselsnummer eller andre direkte personidentifiserende kjennetegn med et pseudonym (et eget identitetsnummer som er unikt, men som ikke i seg selv skal avsløre identiteten til den registrerte). En vanlig definisjon av pseudonymisering er at det handler om å aidentifisere personopplysninger slik at de ikke kan knyttes til en bestemt person uten bruk av tilleggsopplysninger (for eksempel en koblingsnøkkel) som lagres adskilt og som er tilstrekkelig sikker.

Det er hovedsakelig to metoder for å pseudonymisere personopplysninger. Den ene er at koblingsnøkkelen er tilgjengelig for den behandlingsansvarlige. Den andre er at koblingsnøkkelen kun er tilgjengelig for en ekstern part som ikke behandler dataene.

*Med den første metoden*, intern pseudonymisering, der koblingsnøkkelen er tilgjengelig for den som behandler dataene, vil likevel nesten all databehandling foregå på datasett der identifiserende opplysninger om den registrerte (fødselsnummeret) er erstattet av et pseudonym.

Personvernet anses å være godt ivaretatt ved intern pseudonymisering fordi den registrertes identitet skjules ved hjelp av pseudonymet. Det er kun tillatt å benytte koblingsnøkkelen for å knytte opplysningene til fødselsnummer igjen når dette er nødvendig for å kunne oppfylle registerets formål. Det er ingen som samtidig sitter på personopplysninger og fødselsnummer, med unntak av i de tilfeller der en slik kobling eventuelt tillates (se forslag til forskriftsregulering i punkt 10). Selv om kobling mellom identitet og pseudonym skjer internt, kan ikke identiteten tilbakeføres til registeret. En slik løsning forutsetter krav til dokumentasjon og logging av hvem, når, og hvorfor reidentifisering gjøres, for å øke tilliten til databehandlingsansvarlig blant de registrerte og blant borgere ellers.

Denne metoden for pseudonymisering får et økt sikkerhetsnivå ved at krav om pseudonymisering tas inn i lov/forskrift. Skal de registrertes personvern ivaretas på en tilfredsstillende måte, må det reguleres når koblingsnøkkelen skal kunne brukes.

---

<sup>102</sup> Norsk Pasientregister (NPR) var opprinnelig et aidentifisert register, noe som f.eks. innebar at dersom en pasient med hjerteinfarkt ble overført fra et sykehus til et annet, så framkom dette i statistikkene som to tilfeller av hjerteinfarkt. Dette var et viktig moment da det ble besluttet å omdanne NPR til et personentydig register.

Pseudonymet vil, som fødselsnummeret, være unikt og det er mulig å følge et individ gjennom systemet. Et personidentifiserbart register kan sammenstilles med andre registre, og vil dermed i større grad legge til rette for forskning som krever at de registrertes identitet er kjent. Denne formen for register vil videre sikre at SSB med hjemmel i statistikkloven kan få utlevert personidentifiserbare opplysninger.

Individregistre med intern pseudonymisering er kjent fra helsesektoren. Helseregistre som norsk pasientregister (NPR) og kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) er per i dag organisert slik at fødselsnummer blir lagret separat fra resten av opplysningene. Data som benyttes til analyse og statistikk av behandlingsansvarlig (FHI) inneholder et internt pseudonym, mens data som utleveres blir utstyrt med et annet pseudonym som gjelder kun for den aktuelle utleveringen.<sup>103</sup>

*Med den andre metoden*, bruk av en ekstern part som har som eneste rolle å oppbevare og vokte koblingsnøkkelen, vil det i utgangspunktet være en enda bedre beskyttelse av personopplysningene enn ved intern pseudonymisering. Det vil imidlertid også være et ekstra ledd som kan forsinke arbeidsprosessene og være til hinder for kvalitetskontroll av informasjonen i registrene. Nyttan av registrene vil i vesentlig grad avhenge av datakvaliteten. Det er en sentral oppgave for databehandleren å gjøre jevnlig kvalitetskontroller og å sørge for at informasjonen som er registrert er pålitelig. Noe av dette vil innebære å kommunisere med de som avleverer data, leverandørene av de administrative systemene og kommunene, og dette er langt enklere hvis databehandleren har egen tilgang på fødselsnummeret. Det vil være et hinder for Utdanningsdirektoratet om en ekstern forvalter av koblingsnøkkelen må kontaktes og involveres ved hver kvalitetskontroll. Siden man må tilrettelegge for at den eksterne parten med koblingsnøkkelen har tilgang til systemet, vil dette også i seg selv potensielt skape nye personvernrisikoer.

Det er også et hypotetisk alternativ å etablere registre der personopplysninger er registrert direkte på fødselsnummer *uten noen form for pseudonymisering*. Alternativet gir en effektiv vei til svært god datakvalitet da kvalitetssikringen kan skje direkte på fødselsnummer uten mellomledd og bruk av koblingsnøkler. Kobling av ulike filer og opplysninger er, p.g.a. fødselsnummeret enkelt og effektivt. Utlevering av personidentifiserbare opplysninger til SSB og til forskere vil enkelt kunne ivaretas. Personvernmessig er dette det dårligste alternativet da de registrerte personenes identitet til enhver tid vil være åpent tilgjengelig for ansatte i Utdanningsdirektoratet.

### **8.3.1.3 Konklusjon om registerform**

I vurderingen av hvilken registerform som skal velges, har departementet vektlagt følgende: Individdataene må være personentydige, det vil si at det er mulig å følge et individ gjennom utdanningsløpet, og det bør legges til rette for at den behandlingsansvarlige på en god måte skal kunne koble nødvendig informasjon på filene. Innretningen må også muliggjøre utlevering av data, herunder personopplysninger, til

---

<sup>103</sup> [Personvern og behandling av personopplysninger - FHI](#)

forskningsformål og til statistikkformål. Det bør være mulig å effektivt jobbe med forbedring av datakvaliteten, og det er også et mål å redusere administrativt merarbeid.

Som vist over, vil ikke anonyme registre være egnet til bruk for forskning, og dermed heller ikke egnet til å oppfylle flere av behovene for registre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring som diskutert i punkt 2 i høringsnotatet. Et personidentifiserbart register med pseudonym er derfor etter departementets vurdering det beste alternativet. Et personidentifiserbart register uten pseudonymisering vil etter departementets vurdering ikke ivareta hensynet til de registrertes personvern godt nok.

Departementet har videre vurdert om nøkkelen til pseudonymet bør være internt eller eksternt plassert. På den ene siden bryter intern pseudonymisering med Datatilsynets mål om at det skal være flere ledd i beskyttelsen av personopplysninger. På den annen side er registre der koblingen mellom pseudonym og identitet kan gjøres internt i virksomheten kjent fra helsesektoren og gir en relativt effektiv og funksjonell løsning. Når det gjelder personvern, anses ikke forskjellen mellom intern og eksternt pseudonymisering av identitet å være vesentlig, så fremt ansvaret for den interne pseudonymiseringsenheten legges til en annen organisatorisk enhet i den behandlingsansvarliges organisasjon enn den som har ansvar for registeret. For helseregistrene er det løst slik at det er en enhet i den behandlingsansvarlige institusjon som har ansvaret for nøkkelen. Enheten er atskilt fra dem som jobber med registerdataene i det daglige, slik at disse må sende en forespørsel dit for å kunne gå tilbake til personidentitet. Enheten kan beskrives som en intern pseudonymforvalter.

Departementet foreslår at individregistre over barn i barnehager og skoler bør etableres som personidentifiserbare registre med intern pseudonymforvalter, av hensyn til registerets formål, funksjonalitet og effektivitet. Departementet foreslår å forskriftsregulere at personopplysninger skal pseudonymiseres så snart som mulig etter at de er mottatt i registeret, og på hvilke vilkår de pseudonymiserte opplysningene kan tilbakestilles med fødselsnummer. Se forslag til forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren § 5 og forskrift til opplæringsloven § 19-3, i punkt 10 under.

### **8.3.2 Begrensning i bruk av opplysninger**

Departementet foreslår å lovfeste formålet med registrene i barnehageloven og opplæringsloven. Dette vil innebære begrensninger i hva opplysningene kan brukes til. Formålet med registrene skal etter departementets forslag være å legge til rette for evaluering, utvikling og forbedring av henholdsvis barnehage- og opplæringssektoren. Departementet foreslår også å presisere i lovteksten at registrene bare skal brukes til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglene i personvernforordningen artikkel 89. Se forslaget til endringer i barnehageloven § 48 og opplæringsloven § 25-4 i punkt 10 under. Dette innebærer 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.

Departementet foreslår å gi Utdanningsdirektoratet plikt til å føre oversikt over hvem som får utlevert opplysninger fra registerene i barnehage og skole og hjemmelsgrunnlaget for utleveringene. Oversikten over utleveringer skal oppbevares i ti år fra det tidspunkt opplysningene ble gjort tilgjengelige. Se forslaget til § 6 i forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren, og § 19-4 i forskrift til opplæringsloven.

Forslaget til regulering av registrene begrenser ikke SSBs mulighet til å viderebehandle data til utarbeidelse av offisiell statistikk, og å utlevere pseudonymiserte data til forskere. Forskere kan ved hjelp av veletablerte prosesser med hjemmel i statistikkloven § 14 søke SSB om anledning til å koble sammen pseudonymiserte individdata fra forskjellige registre. Når forskere søker om at SSB sammenstiller data fra registre, er det krav om at forskningsprosjektet er forankret i en godkjent forskningsinstitusjon. Videre må søker ha behandlingsgrunnlag for de personopplysningene det søkes om tilgang til, det må oppgis særskilt begrunnelse for å motta særlig identifiserende variabler, det må foreligge en personvernkonsekvensutredning (DPIA) dersom det er krav om det etter personvernforordningen § 35 og det må foretas forhåndsdrøftelse med Datatilsynet etter artikkel 36 dersom det er høy risiko<sup>104</sup>. Departementet legger til grunn at Utdanningsdirektoratet innfører tilsvarende krav for å innvilge søknader til bruk av data fra de nye registrene til forskningsformål.

Videre vil Utdanningsdirektoratet utlevere personopplysninger fra registrene til andre offentlige myndigheter som har lovbestemt krav på å få slike utlevert. Dette gjelder først og fremst NAV, som har hjemmel til dette i arbeidsmarkedsloven § 19.

### 8.3.3 To registre

Det er sentralt at allmennheten har tillit til at sentral behandling av personopplysninger i individregistrene skjer på en sikker og pålitelig måte. Departementet foreslår at opplysningene skal utgjøre to registre, ett for barnehagen og ett for grunnskolen, som vil pseudonymiseres med hver sin koblingsnøkkel. Denne løsningen er mer personvernvennlig enn om man oppretter ett sentralt register, uten at opplysningene lagres i enkeltstående delregistre. Det vil være mulig å koble data fra de to registrene for statistikk- og analyseformål, det opprettes da en ny koblingsnøkkel. Departementet foreslår at det skal loggføres av den behandlingsansvarlige hvem som ba om kobling av registrene og til hvilket formål. Se forslag til forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren § 6 tredje ledd, og forskrift til opplæringsloven § 19-4 tredje ledd.

---

<sup>104</sup> [Forskningsinstitusjoner \(ssb.no\)](https://ssb.no)

Når demografiske og sosioøkonomiske data fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) skal sammenstilles med helseopplysninger, stiller SSB krav om at prosjektet må ha behandlingsgrunnlag og andre nødvendige godkjenninger fra relevante myndigheter, slik som dispensasjon fra taushetsplikt for data som ikke er hentet inn med hjemmel i statistikkloven, før søknad sendes inn.

### 8.3.4 Om reservasjonsrett

#### 8.3.4.1 Generelt om reservasjonsrett

En rett til å reservere seg mot at personopplysninger registreres vil kunne styrke det enkelte barns personvern. En reservasjonsrett vil virke delvis reparerende på personverninngrepet som de foreslåtte registrene innebærer. Råderetten over egne personopplysninger er sentralt for godt personvern, og ved å gi de aktuelle barn (eller deres foreldre) adgang til å reservere seg mot at opplysninger om dem registreres, gis de samtidig en viss kontroll med den databehandlingen som skjer uten at det kreves at de aktivt skal samtykke.

Mens et krav om samtykke innebærer at man uttrykkelig må godta registreringen, krever bruk av reservasjonsrett at en uttrykkelig må motsette seg slik registrering.

Reservasjonsretten ved et individregister kan enten omfatte reservasjon mot å bli registrert, reservasjon mot at bestemte typer opplysninger registreres, eller en reservasjon mot bestemte typer bruk av opplysningene.

Det er ingen av våre nordiske naboland som har en reservasjonsrett knyttet til sine skoleregistre.

Helseregistrene i Norge har ulik regulering. Enkelte er samtykkebaserte, andre har ulike former for reservasjonsrett. Eksempelvis er det i kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) adgang til å reservere seg mot at enkelte typer opplysninger registreres (blant annet enkelte opplysninger fra helsestasjon, skolehelsetjeneste, og svangerskaps- og barselsomsorgstjeneste, og opplysninger om helsetilstand, behandling og betaling fra tannhelsetjenesten, med unntak av behandling som gir offentlig refusjon). I tillegg kan man reservere seg mot utlevering av opplysninger til bestemte formål. Se forskrift om kommunalt pasient- og brukerregister (KPR-forskriften) § 2-2. Det er også reservasjonsrett knyttet til enkelte opplysninger i Medisinsk fødselsregister, blant annet opplysninger om mors yrkesmessige forhold, røykevaner, samt bruk av alkohol og andre rusmidler i svangerskapet. Se forskrift om innsamling og behandling av helseopplysninger i Medisinsk fødselsregister (Medisinsk fødselsregisterforskriften) § 1-7. Norsk pasientregister er eksempel på et register uten reservasjonsrett.

Krav om samtykke vil som tidligere nevnt kunne medføre skjevheter i registeret. Det foreligger lite empiri på hvorvidt det samme er tilfellet ved innføring av en reservasjonsrett. Tallene for Sveriges hjerneslagregister, *Riks-stroke*, kan tyde på at en reservasjonsrett er av mindre betydning for registerets kompletthet. Det samme gjelder reservasjonsretten etter helseforskningsloven. Departementets vurdering er at individregistre om barn i barnehager og skoler ikke er direkte sammenlignbart med helseregistre. Helseopplysninger er i sin natur svært sensitiv informasjon, noe som stiller særlig strenge krav til personvern ved behandling av slike opplysninger. Registrene som foreslås i dette høringsnotatet vil ikke inneholde like sensitive opplysninger. En annen årsak til at en ikke uten videre kan sammenligne et slagregister med registre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring, er at en kanskje kan anta at personer som selv er rammet av slag har et sterkere incentiv til å ønske at det forskes på slag enn for eksempel elever og deres foresatte har til at det forskes på for eksempel sammenhengen

mellom foreldres utdanningsnivå og elevenes karakterer. Dette vil kunne påvirke antall personer som ønsker å reservere seg.

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 gal styringsinformasjon. Det er derfor av stor samfunnsmessig betydning at opplysningene i registrene er i samsvar med de faktiske forhold.

Et annet argument mot å gi en generell anledning til reservasjon i registrene er at Utdanningsdirektoratet også presenterer statistikk på kommune- og skolenivå. En reservasjon vil i enkelte tilfeller kunne gjøre vesentlig utslag på statistikken. Det vil påvirke nøkkelinformasjon, som fraværstatistikk og antall/andel elever som har fått innvilget individuell tilrettelegging. Når det gjelder bruk av statistikken for å kunne vurdere effekten av tiltak, vil dette i stor grad gjøres på nasjonalt nivå. Systematiske frafall pga. utstrakt bruk av reservasjonsrett vil imidlertid også påvirke kvaliteten på dataene til forskningsformål. Et annet poeng er at noen i etterkant av at data er innhentet kan reservere seg. Det vil kunne få store administrative og praktisk betydning for publisert statistikk og eventuelle pågående forskningsprosjekter. Fordi individregistrene vil utgjøre en delvis erstatning av dagens rapporteringssystem for grunnskolen (GSI), kan et systematisk bortfall av data dessuten gjøre det nødvendig å opprettholde aggregert rapportering på enkelte områder. Dette vil kunne føre til at noe av effektivitetsgevinsten blir borte, da Utdanningsdirektoratet i så fall må samle inn både aggregerte data og individdata samtidig.

#### ***8.3.4.2 Reservasjon knyttet til spesifikke opplysninger***

Departementet foreslår at registrene skal inneholde opplysninger om blant annet spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, individuell tilrettelegging av grunnskoleopplæringen og fravær. Registrering av slike personopplysninger kan oppleves belastende. En reservasjonsrett begrenset til sensitive/følsomme opplysninger vil samtidig kunne resultere i at elever med høyt fravær eller elever som mottar individuell tilrettelegging i større grad enn andre reserverer seg. Til tross for manglende empiri når det gjelder effekter av reservasjonsrett, er det en vanlig antagelse at flere vil benytte seg av en reservasjonsrett som knytter seg til opplysninger som kan oppleves som belastende.

Et argument mot reservasjonsrett knyttet til at enkelte opplysninger kan oppleves belastende for enkeltindividet (for eksempel individuell tilrettelegging) er at reservasjonsretten kan medføre at en indirekte identifiserer hvem som mottar slik tilrettelegging. En reservasjon mot registrering av opplysninger om individuell tilrettelegging, kan gi en indikasjon på at vedkommende faktisk mottar slik tilrettelegging. Reservasjonsretten vil da kunne virke mot sin hensikt.

For at en reservasjonsrett skal være reell, må det legges til rette for enkel informasjon om og bruk av den. Hovedvekten av de registrerte i denne sammenheng vil være mindreårige på et eventuelt reservasjonstidspunkt. Dette vil innebære noen problemstillinger knyttet til praktisering av reservasjonsretten: Skal eleven selv ta avgjørelsen eller skal retten forvaltes av foreldrene alene. På hvilke tidspunkt skal eleven eventuelt selv ta stilling til

dette. Barn skal, etter barneloven, gradvis høres i større grad ettersom de oppnår høyere alder. Reguleringen av en eventuell reservasjonsrett bør angi en klar aldersgrense for når selvbestemmelsesretten inntreffer.

#### **8.3.4.3 Reservasjon mot utlevering av opplysninger**

Et aktuelt tiltak til erstatning for rett til å reservere seg mot registrering i registrene er å innføre en rett til å reservere seg mot at opplysningene utleveres til forskningsformål og mot at de sammenstilles med personopplysninger fra andre registre. Opplysningene vil dermed bare kunne brukes til statistikk og analyse. KPR-forskriften § 2-2 andre ledd gir for eksempel den registrerte rett til å motsette seg at helseopplysninger gjøres tilgjengelig fra registeret for kvalitetsforbedring, forebyggende arbeid, beredskap, analyser, forskning og Nasjonal kjernejournal.

Departementets vurdering er at en tilsvarende rett til å reservere seg mot utlevering til forskningsformål vil være lite hensiktsmessig. Begrunnelsen er at registrenes hovedformål er forskning og statistikk, og at den forskningen som er aktuell vil utelukkende dreie seg om forskning som gjør bruk av statistiske metoder for å analysere data fra registrene som er aidentifisert. Det er altså samme type databehandling som vil gjelde enten Utdanningsdirektoratet lager statistikk, SSB lager statistikk, eller forskere lager analyser basert på utleverte data fra registrene.

Som motforestilling til dette kan et ønske om å reservere seg mot utlevering til forskning være basert på at risiko for datalekkasje og personopplysninger på avveie øker ved hver overføring av dataene. Dessuten kan et slikt ønske dreie seg om ulik grad av tillit til de ulike som vil kunne få tilgang til personopplysningene. Utdanningsdirektoratet, SSB og forskningsinstitusjonene vil være underlagt rammer i regelverket for bruk av opplysningene fra individregistrene. Forskningsmiljøene vil i tillegg være underlagt forskningsetiske retningslinjer.

#### **8.3.4.4 Oppsummerende vurdering om reservasjonsrett**

En reservasjonsrett knyttet til de mest følsomme opplysningene vil styrke ivaretagelsen av personvernet ved at den enkelte gis råderett over egne følsomme personopplysninger. Det faktum at det må tas stilling til ulike spørsmål vedrørende reservasjonsretten, herunder hvem i familien som kan ta beslutningen om reservasjon, er ikke et avgjørende ankepunkt mot reservasjonsretten i seg selv.

Likevel vil en reservasjonsrett, selv om den er avgrenset til å gjelde en opplysningstype som kan oppleves stigmatiserende for den enkelte registrerte, etter departementets vurdering potensielt føre til at registeret ikke kan oppfylle sitt formål. Opplysningstypene som kunne vært aktuelle for en reservasjonsrett er kjerneopplysninger i registeret. Risikoen for et ufullstendig register gjør at formålet med registeret kanskje ikke kan oppnås. Departementet mener at et sekundært, men viktig argument, er at opplysningene det eventuelt skulle vært mulig å reservere seg mot likevel vil være registrert i lokale registre i kommunene, og at andre interessenter som SSB og forskere kan innhente fullstendig informasjon fra denne kilden.

Departementet foreslår ikke reservasjonsrett for barn og elever som får registrert opplysninger om seg i register over barn i barnehager og register over barn i grunnskoleopplæring. Departementet foreslår videre heller ikke en rett til å reservere seg mot bruk av opplysningene.

### **8.3.5 Lagring av data og sletting**

Det følger av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e at opplysninger skal «lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for». Dette innebærer at opplysningene skal slettes når videre oppbevaring ikke er nødvendig for å oppfylle formålet med innsamlingen. Videre står det at «personopplysninger kan lagres i lengre perioder dersom de utelukkende vil bli behandlet for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål», så lenge dette skjer i samsvar med forordningen artikkel 89. For å hindre at offentlige arkiver skal gå tapt, skal alle statlige arkiv avleveres til Arkivverket, jf. arkivloven § 10.

For at Utdanningsdirektoratet skal kunne ivareta formålet med å utarbeide et godt kunnskapsgrunnlag for utdanningssektoren, er det behov for å kunne behandle data over tid. Store deler av den statistikken Utdanningsdirektoratet utarbeider i dag, krever at det behandles personopplysninger over tid. Eksempler på dette er gjennomføringsstatistikk (blant annet overganger mellom trinn og gjennomføring av læretiden) og statistikk om søkere som får lærekontrakt. Data som er innsamlet, benyttes også til flere ulike statistikker. Eksempelvis vil det være behov for grunnlagsdataene for karakterstatistikken også etter at en årgang er publisert, fordi de etter fem år blant annet skal kobles på gjennomførings-statistikk. Langsiktig lagring er også viktig for kvalitetssikring og sporbarhet med tanke på mulige feil i tidligere årganger. Langsiktig lagring er videre viktig for å kunne lage nye analyser og koblinger. Ved endring i indikatorer, for eksempel ved innføring av fraværsgrense, er det relevant å lage nye tidsserier tilbake i tid for å kunne sammenligne og lage god styringsinformasjon.

Formålet med registeret er begrunnet med behov for et bedre kunnskapsgrunnlag for evaluering, utvikling og forbedring av barnehage- og skoletilbudet. Formålene i seg selv tilsier at personopplysninger skal oppbevares over en viss tid. Det er blant annet viktig å kunne følge elever over tid for å sammenligne årskull, følge trender i elevens fravær og andel elever med individuelt tilrettelagt opplæring for å nevne noe. Særlig vil forskningsformålet ha en lengre tidshorisont. Utdanningssektoren endrer seg over tid, det kommer nye utdanningsreformer som blant annet kan innebære nye læreplaner. Dette gjør at data over tid har en noe begrenset informasjonsnytte for styring og administrasjon. Det er likevel vanskelig å sette en eksakt angivelse for når opplysningene mister noe av sin verdi for disse formålene.

For å oppnå formålene foreslår departementet at alle opplysninger i individregistrene kan lagres i registrene over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring i 10 år etter avsluttet grunnskoleopplæring, det vil si etter at personen har avsluttet 10. trinn. Se



forslaget til forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren § 4 fjerde ledd, og forskrift til opplæringsloven § 19-2 fjerde ledd. Sammenlignet med de sentrale helseregistrene, foreslås det altså en mer avgrenset lagringstid. Opplysninger i kommunalt pasient og brukerregister, norsk pasientregister og medisinsk fødselsregister kan lagres i ubegrenset tid. Arkivloven regulerer hvilke opplysninger som Utdanningsdirektoratet må arkivere og etter hvert levere til Arkivverket. Forslaget her regulerer ikke lagringstiden for data som er utlevert til Statistisk sentralbyrå etter statistikkloven § 10.

### **8.3.6 Informasjon og innsyn**

Personvernforordningen artikkel 13 og 14 regulerer den behandlingsansvarliges informasjonsplikt, både for det tilfellet at informasjonen innhentes fra den registrerte selv eller fra andre. Utdanningsdirektoratet vil ikke innhente informasjon fra den registrerte selv, men samle inn personopplysninger fra kommuner og fra private skoler.

Informasjonsplikten reguleres da av personvernforordningen artikkel 14. Det følger av personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 c at dersom innsamlingen av opplysninger er fastsatt i nasjonal lovregulering som også inneholder egnede tiltak for å verne den enkeltes interesser, vil ikke den behandlingsansvarlige ha plikt til å gi informasjon som nevnt i artikkel 14 nr. 1 og 2 til den registrerte. Dette innebærer at Utdanningsdirektoratet ikke vil ha plikt til å gi informasjon til hvert enkelt barn som får sine opplysninger registrert i registrene.

Samtidig vil kommunene og private skoler som behandler personopplysningene i første omgang, kunne 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 må også informere generelt om at opplysninger innrapporteres til Utdanningsdirektoratet. Departementet mener at dette vil være tilstrekkelig for at barna og foreldrene får informasjon om behandlingen av personopplysninger, og foreslår ikke ytterligere informasjonsplikter for Utdanningsdirektoratet.

De registrerte vil ha rett til innsyn i personopplysningene om dem selv i registrene. Retten til innsyn innebærer at den enkelte blant annet kan be om innsyn i hvilke personopplysninger om dem selv som behandles, hvorfor opplysningene behandles, hvem personopplysningene eventuelt er utlevert til og hvor lenge opplysningene skal lagres. Dette følger av personvernforordningen artikkel 15. Departementet foreslår ingen innskrenking av denne innsynsretten.

### **8.3.7 Tilgangsbegrensning og publiseringsregler**

Departementet foreslår ikke særskilt regulering av tilgangskontroll ut over det som følger av generelle krav etter personvernforordningen. Det er bare de ansatte i Utdanningsdirektoratet med tjenestelig behov for det som skal ha tilgang til personopplysningene. Utdanningsdirektoratet som behandlingsansvarlig har ansvar for å sikre tilstrekkelig tilgangskontroll. Alle i Utdanningsdirektoratet som behandler personopplysninger i register over barn i barnehager og register over barn i

grunnskoleopplæring, vil ha taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Forskere som får tilgang til disse personopplysningene vil ha taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 e. Brudd på forvaltningslovens taushetspliktreger er straffbart. Reglene gjelder for de som har tilgang til personidentifiserende opplysninger.

Departementet foreslår å regulere i forskrift at personopplysninger skal pseudonymiseres snarest mulig etter at de er motatt i registrene, ved at fødselsnummeret skilles fra øvrige opplysninger. Se forslagene til forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren § 5 og forskrift til opplæringsloven § 19-3. I praksis vil dette skje ved at fødselsnummer erstattes av et ID-nummer som er unikt for hver person når dataene lastes inn til Utdanningsdirektoratets statistikkssystem. Informasjon om fødselsår, måned og kjønn beholdes fordi denne informasjonen benyttes i statistikkproduksjon og analyser. Det er dette ID-nummeret som brukes i videre statistikkproduksjon, og til å koble på informasjon på tvers av ulike datafiler. Siden det skal være ulike registre, vil det være ulike ID-nummer for barnehagedata (barnehageregisteret), grunnskoledata (individregister for grunnskolen), VGO (videregående skole)-data og OT (oppfølgingstjenesten)-data, for slik å redusere risiko for identifisering under databehandling. Departementet foreslår at det skal være anledning til å koble disse ulike datatypene mot hverandre dersom det er faglig behov for dette. Se forslagene til forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren § 6 første ledd, og forskrift til opplæringsloven § 19-4 første ledd. I en slik prosess må den enkelte saksbehandler fylle ut et skjema hvor formål med bruken, hvilke opplysninger som skal kobles og også koblingens varighet spesifiseres. Denne informasjonen må loggføres.

Som formidler av offentlig statistikk, må Utdanningsdirektoratet ved all publisering og videreformidling av statistikk følge reglene om statistisk konfidensialitet i statistikkloven § 7. Dette innebærer blant annet at direktoratet må vurdere faren for bakveisidentifisering. Bakveisidentifisering vil si at en enkeltperson kan bli identifisert, selv der hvor informasjonen i utgangspunktet ikke identifiserer enkeltpersoner, som regel ved sammenkobling av opplysninger fra flere kilder.

Det følger av dette at når Utdanningsdirektoratet publiserer statistikk (altså aggregerte tall), må de vurdere hvorvidt det er nødvendig å skjerme tallene i statistikken ytterligere - enten i åpen løsning (offentlig tilgjengelig for alle) og/eller i lukket løsning (enkelte skjerminger løses opp for påloggede brukere). Graden av skjerming varierer avhengig av hvilke personopplysninger statistikken viser. Tabeller som er mer detaljert, enten geografisk eller i forhold til andre nedbrytninger, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Publiseringsreglene er satt for å forhindre at enkeltpersoner skal identifiseres, og fungerer slik at enkeltvar, eller kombinasjoner av dette skjules ("prikkes") hvis det er fare for indirekte identifisering.

## **8.4 Vurderinger av forholdsmessighet m.v.**

### **8.4.1 Hva trenger statlige myndigheter kunnskapen til?**

Rett til opplæring er lovfestet i opplæringsloven og også nedfelt i FNs barnekonvensjon og er en del av menneskerettighetene. Retten til utdanning er for det første av de mest grunnleggende elementene i det offentlige velferdstilbudet, og statlige

utdanningsmyndigheter har et legitimt behov for informasjon om hvordan retten ivaretas. Barnehagetilbudet og grunnskoleopplæringen har dessuten betydelige personlige og samfunnsmessige konsekvenser. Blant annet er det godt dokumentert hvordan utdanningsnivået i befolkningen og prestasjonsnivået til personer på ulike utdanningsnivå har betydning for samfunnets fremtidige økonomiske vekst og dermed mulighetene for å finansiere offentlig velferdstilbud. Det er gode grunner til å tro at barnehagetilbudet og grunnskoleopplæringen også har andre konsekvenser for samfunnet, som for eksempel lavere kriminalitet og bedre helsetilstand i befolkningen. For den enkelte har gjennomført grunnskoleopplæring konsekvenser for inntektsmuligheter, tilknytningen til arbeidsmarkedet, sannsynligheten for bruk av offentlige trygde- og stønadsordninger og sannsynligheten for å begå kriminalitet og oppleve ulike helseproblemer.

For at staten skal kunne oppfylle sitt ansvar for at retten til et godt tilbud i både barnehager og grunnskoler blir ivaretatt og ta hensyn til konsekvensene for samfunnet for øvrig, er det behov for tilstrekkelig god informasjon om disse institusjonene og barna som går i dem, og om barn som mottar grunnskoleopplæringen via hjemmeundervisning. Som beskrevet i punkt 2.3 vil man med de foreslåtte registrene få en nasjonal og overordnet oversikt over hvorvidt, i hvilket omfang og til dels hvordan barns rettigheter til et tilbud i barnehager og skoler overholdes i Norge.

Sektorprinsippet for forskning i Norge innebærer at Kunnskapsdepartementet som ansvarlig departement for barnehage- og skolesektoren har det overordnede ansvaret for utvikling og tilgjengeliggjøring av kunnskap om og for sektorene. Det dreier seg om kunnskap for å utvikle ny politikk, for styringsformål på ulike nivåer og for å utvikle kvaliteten i utdanningen og forskningen.

Kunnskapsdepartementet har delegert flere oppgaver til Utdanningsdirektoratet. Utførelsen av disse oppgavene skal bidra til at Kunnskapsdepartementet når sine sektormål og utvikler politikk og tjenester i riktig retning. Blant oppgavene er blant annet at Utdanningsdirektoratet har ansvar for at utdanningspolitikken blir satt i verk i barnehage, grunnskole og videregående opplæring og vurdere tilstanden og utviklingen i sektoren. Det innebærer blant annet at Utdanningsdirektoratet skal sørge for at det foreligger kunnskap (herunder statistikk) om barnehagen, grunnopplæringen og voksne i opplæring som er relevant både for politikktutforming, kompetanseutvikling og for praksis i barnehagen og grunnopplæringen, samt formidle denne. Utdanningsdirektoratet skal også forvalte og videreutvikle systemene for å vurdere og videreutvikle kvaliteten i barnehagen, grunnopplæringen, og fag- og yrkesopplæringen.<sup>105</sup>

For å utforme målrettet og god barnehage- og skolepolitikk, har Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet behov for god informasjon om tilstanden i barnehager og skoler og om hvordan ulike tiltak virker for ulike barn og elever over tid. Dagens kunnskapsgrunnlag er i stor grad basert på aggregert statistikk fra BASIL og GSI og en rekke spørreskjemabaserte evalueringer og spørringer til sektoren. Som drøftet i punkt 2,

---

<sup>105</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/virksomhets-og-okonomiinstruks-for-udir-06-2022.pdf>

gir dagens datagrunnlag begrensede mulighet til å vurdere årsakssammenhenger og å vurdere effekten av tiltak over tid. Statlige myndigheter vil derfor kunne bruke den nye kunnskapen til å utforme mer treffsikker, effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom politikk.

Som beskrevet over vil mer registerdata kunne gi ny forskning som svarer på en rekke problemstillinger knyttet til barnehage og skole. Utdanningsdirektoratet lyser ut mange forskningsoppdrag, og denne forskningen vil bli bedre med tilgang til bedre data. Individdata vil eksempelvis kunne gi mer kunnskap om overganger og sammenhenger i utdanningssystemet, om utsatte og sårbare grupper og om hvordan ulike tiltak virker. Denne kunnskapen vil være viktig for Utdanningsdirektoratet i arbeidet med å videreutvikle kvaliteten i barnehager og skoler.

I tillegg vil individregistre gjøre at Utdanningsdirektoratet kan publisere bedre statistikk. Utdanningsdirektoratets statistikk utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag for å løse flere av direktoratets oppgaver. Statistikk brukes eksempelvis som grunnlag for risikovurdering i tilsynsarbeidet og i tilskuddsforvaltningen. Bedre statistikk vil dermed kunne gi et bedre kunnskapsgrunnlag for å løse disse oppgavene. Individdata om fravær vil f.eks. gjøre Utdanningsdirektoratet bedre egnet til å identifisere utfordringer og foreslå løsninger på dette området. For at Utdanningsdirektoratet skal kunne kvalitetssikre dataene og få grunnlag for å lage statistikk om barn som ikke går i barnehage eller møter til skolestart, må direktoratet få tilgang til å koble opplysningene i registrene med Folkeregisteret.

Kunnskapsgrunnlaget om særskilt språkopplæring og individuell tilrettelegging er også for svakt når det gjelder innholdet i tilbudet som disse elevene får. Med individdata om dette vil Utdanningsdirektoratet kunne utarbeide statistikk som kan bidra til å svare på hvorvidt elevene får disse rettighetene oppfylt, og om det er likheter eller ulikheter i tilbudet til disse elevene avhengig av hvor de bor.

Kunnskapsbehovet om fravær i skolen («fraværsregister») er omtalt særskilt i punkt 8.4.8.

#### **8.4.2 Hva trenger lokale myndigheter kunnskapen til?**

Kommunene har ansvaret for at barn i offentlige barnehager og elever i skolen får det tilbudet de har krav på, og for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring. I tillegg har kommunen ansvaret for barnehageplass og skoleplass til alle barn. Barnehage- og opplæringssektoren skal ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1 for å sikre at kravene i lov og forskrift følges. Private barnehage- og skoleeiere skal ha internkontroll etter barnehageloven § 9 og privatskoleloven § 5-2a. Opplæringsloven § 17-12 fastslår at kommunestyret og fylkestinget minst én gang i året skal få informasjon om elevenes læringsmiljø, læringsresultater og gjennomføring. Kommunen som barnehagemyndighet skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter, jf. § 10.

Utdanningsdirektoratet har ansvar for å tilrettelegge data for lokale myndigheter slik at de kan gjennomføre disse lovpålagte oppgavene på en god måte. Utdanningsdirektoratet har flere

portaler og verktøy til lokal kvalitetsutvikling i barnehage og skole, som i dag blant annet baseres på data fra BASIL og GSI, slik som analyseverktøyet Analysebrettet.

KS' nettverk Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner og KS sitt barnehage- og grunnskolenettverk, en gruppe av store kommuner som samarbeider om analyse og statistikk på utvalgte tjenesteområder, har i sitt innspill til Kvalitetsutviklingsutvalget etterlyst muligheten for å følge elevkull i hele utdanningen, at utviklingen av verktøy koordineres mellom nasjonale og lokale myndigheter, og at det er behov for analysekompetanse for å tolke og sammenstille data.<sup>106</sup>

Individregistre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring vil kunne styrke statistikken for slike kvalitetsvurderingssystemer og prosesser på lokalt nivå. Et mer pålitelig datagrunnlag fra individregister vil kunne gi kommunene den etterspurte kunnskapen om utviklingen i elevkull. Individregistrene vil også være grunnlag for styrket kunnskap om barns oppvekstforhold mer generelt og tverrsektorielt når forskere gjør analyser av sammenkoblede registerdata. Slik kunnskap vil også komme lokale myndigheter og de som arbeider med barn i barnehager og skoler til gode.

### **8.4.3 Balansering av hensynet til personvernet og registrenes omfang**

Personvernkommisjonen fremhever at personvern er en grunnleggende forutsetning i et demokratisk samfunn. Personvern er både et individuelt gode og et samfunns gode. Det gir det enkelte individ rettigheter som legger grunnlaget for privat utfoldelse og meningsdanning. Det beskytter den enkelte mot påvirkning, overvåkning og kontroll fra myndigheter, virksomheter eller andre. Personvern gir på denne måten individer og grupper rom for å handle fritt og utfolde seg som mennesker.

Personvern er også viktig for samfunnet og felleskapet. Et godt personvern legger grunnlaget for tillit mellom individer og for tillit til myndigheter, noe som er helt avgjørende for å bygge og ivareta en fungerende demokratisk samfunnsorden.

Personvernet er en viktig forutsetning for en opplyst og aktiv demokratisk debatt og for frie valg. Departementet viser til punkt 3 for en overordnet fremstilling av hvilke personvernimplikasjoner forslaget om opprettelse av registre medfører.

Etter departementets oppfatning vil et individregister ikke innebære en direkte innblanding i enkeltpersoners privatliv. Personopplysningene i individregistrene vil imidlertid være en sentral kilde for statistikk, analyse og forskning og har som formål å være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for utviklingen av barnehage- og skoletilbudet fra myndighetenes side i Norge. Det innebærer at bruken av registrene vil kunne bli betydelig. Jo flere personopplysninger som legges inn i registrene, desto større kan bruken bli. Omfattende bruk, og omfattende mulighet for å sammenstille opplysningene fra registrene over barn i barnehage og skole med opplysninger fra andre registre, vil innebære en inngripen i personvernet for individene det gjelder og for personvernet som kollektivt gode.

---

<sup>106</sup> [Innspill-fra-ASSS-grunnskole-og-KS-grunnskolenettverk.-18.10.2022.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Barns personopplysninger har et særskilt vern. Departementet vurderer i utgangspunktet likevel personvernkonsekvensene av å registrere noen nøkkelopplysninger om barn og elever, som knytter barnet/eleven til barnehagen eller skolen barnet/eleven går på, som begrenset. Den mest grunnleggende delen av registrene innebærer å registrere personidentifiserende opplysninger om hvert enkelt barn i barnehage og i grunnskolealder, uavhengig av om barnet går i offentlig eller privat skole eller får sin rett til opplæring innfridd ved hjelp av hjemmeundervisning. Disse personopplysningene er allerede lagret lokalt, i kommuner og på skoler.

Som beskrevet i punkt 8.2 vil disse grunnleggende opplysningene ha vesentlig nytteverdi. 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 flere typer analyser som ikke er mulig i dag. Overordnet sett vil slike data og analyser styrke kunnskapen om hvorvidt og i hvilken grad barn får oppfylt sin rett til god opplæring, omsorg og utvikling og gi et bedre kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av kvaliteten på barnehager og skoler. For en pålitelig statistikk over ulike grupper barn og elever er fulltellingen som gjøres i et samlet register nødvendig. For kunnskap om utvikling og sammenhenger over tid er forløpsstrukturen som skapes av et register nødvendig.

Det vil være mulig å koble disse opplysningene med andre individdata internt i Utdanningsdirektoratet (data fra nasjonale prøver/nye læringsstøttende prøver og vitnemål i 10. trinn, informasjon fra videregående opplæring), samt med informasjon fra registre i SSB, bla. familiebakgrunn, utdanning og arbeid, inntekt, helsesituasjon og geografi. Dette vil ha personvernkonsekvenser, først og fremst gjennom omfanget av koblingsmuligheter som vil foreligge. Mulighetene for å koble til andre data innebærer at personentydige opplysninger om hvilke barn som går i hvilke barnehager og skoler, samtidig vil kunne ha vesentlig nytteverdi. 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 flere typer analyser som ikke er mulig i dag. Vi vil også kunne lage statistikk som viser forskjeller mellom barnehager og mellom skoler med utgangspunkt i barnas hjemmebakgrunn, som innvandrerbakgrunn, og foreldrenes utdanningsnivå og inntekt. Dette vil bl.a. kunne gi bedre kunnskap om hvordan barnehage og skole kan virke utjevne for barn i familier med lav inntekt, lav utdanning eller med innvandrerbakgrunn. En personentydig 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 skolerresultater og utdanningsoppgjør 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. Overordnet sett vil slike data og analyser styrke kunnskapen om hvorvidt og i hvilken grad barn får oppfylt sin rett til god opplæring, omsorg og utvikling og gi et bedre kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av kvaliteten på barnehager og skoler.

Departementet mener derfor at nytten kan forsvare opprettelsen av registre som har disse grunnleggende opplysningene om person- og fødselsnummer, samt opplysninger som identifiserer barnehage og skole.

Kunnskapsbehovene tilsier at det er nødvendig å vurdere registrering av ytterligere personopplysninger enn de grunnleggende nevnt i de foregående avsnittene, om blant annet spesialpedagogisk hjelp, individuell tilrettelegging, særskilt språkopplæring, fravær og informasjon om deltagelse i skolefritidsordningen (SFO). Se departementets forslag til hvilke opplysninger registrene skal inneholde i punkt 8.2 over. Departementet vurderer personvernkonsekvensene av dette som noe større siden noen av disse opplysningene kan oppfattes som mer inngripende at myndighetene samler inn. Det kan oppfattes som problematisk at opplysninger om individuelt tilrettelagt opplæring og fravær blir registrert for enkeltindivider og liggende i et sentralt register i lengre tid (i 10 år etter avgang fra grunnskole hos Utdanningsdirektoratet, og i prinsippet evig hos SSB). At opplysningene kan kobles til andre registre kan også gjøre innsamlingen mer problematisk. De opplysningene gjelder, vil kunne kjenne på en utrygghet knyttet til om opplysningenes integritet eller konfidensialitet på et eller annet tidspunkt vil bli brutt.

Departementet understreker samtidig at samfunnsnyttene av individregistrene vil øke hvis man legger til disse opplysningene, og ikke utelukkende baserer seg på de grunnleggende opplysningene som kobler barn og elev til barnehage og skole. Kunnskapsgrunnlaget vil særlig kunne bli bedre når det gjelder effekten av spesialpedagogisk hjelp, individuell tilrettelegging og særskilt språkopplæring. Kostnadene ved spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging er betydelige. Litt i overkant av 3 prosent av barn i barnehagen og litt i underkant av 8 prosent av elevene i grunnskolen får slik tilrettelegging. Det er også et stort omfang av særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever. Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) har beregnet at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved at barn og unge som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger får mangelfull utdanning i grunnopplæringen, beløper seg til om lag 3,8 mill. kr (2015-kroner) pr barn<sup>107</sup>. Samfunnsnyttene av å kunne bedre kvaliteten på disse tjenestene ved at vi får bedre kunnskap om effekten av tiltakene vil kunne være betydelig. Registeret vil også kunne gi informasjon om faktorer som påvirker fravær og et bedre grunnlag for tidlig innsats på dette området. Departementet mener at samfunnsnyttene av å kunne undersøke effekten av og evaluere disse tiltakene på nasjonalt plan vil kunne være betydelig.

Som tiltak for vern av personopplysningene foreslår departementet vilkår for utlevering og sammenstilling av opplysninger. Det er en nødvendig forutsetning for etableringen av individregistre over barn i barnehager og skoler at det iverksettes tiltak bl.a. for å opprettholde en høy tillit til at de registrertes interesser blir ivaretatt ved både registreringen og bruken av personopplysningene. Departementet viser til vurderingen av avbøtende tiltak i punkt 8.3, og forslagene til regulering av behandlingen av personopplysninger i punkt 8.6 og 10 under.

---

<sup>107</sup> [Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger. FAFO. Samfunnsøkonomisk analyse, rapport nr. 32-2016.](#)

Departementets vurdering er at det er forholdsmessighet mellom personvern hensynene og nytteverdien ved det omfanget av opplysninger som er foreslått i punkt 8.2 over. Registerne over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring som foreslått vil gi bedre kunnskapsgrunnlag for statlige og kommunale myndigheter når de skal evaluere, utvikle og forbedre utdanningssektorens tjenester. Dette vil understøtte og bidra til å realisere barns rett til opplæring slik dette er nedfelt i Grunnloven § 109. Departementet mener at individregisterne vil være godt egnet som grunnlag for å framskaffe mer og bedre kunnskap om barn og unges liv og utvikling, i tråd med behovene.

I utredningen fram mot dette forslaget, har departementet også vurdert en rekke opplysninger som ikke blir foreslått som del av registerne. Det er hovedsakelig to typer vurderinger som har gjort at enkelte personopplysninger er vurdert og utelatt fra forslaget; for det første personverninngrepet, og for det andre graden av merarbeid som ville oppstå fordi enkelte opplysninger i liten grad eller ikke i det hele tatt er registrert lokalt. For eksempel gjelder dette mer detaljerte opplysninger om barn og elevers hverdag i barnehager og skoler, som gruppe og avdeling i barnehage, fag og timeplan blant elever, hvilke lærere som har hvilke elever i hvilke fag og bruk av skoleskyssordninger. Det gjelder også en rekke sensitive opplysninger som hvilket morsmål den registrerte har, oppholdstatus og status som asylsøker, opplæring i og på samisk, diagnoser som ligger til grunn for vedtak (fra PPT-databaser) og skolemiljø saker etter opplæringsloven kapittel 12. Å innlemme disse opplysningene ville gjøre personverninngrepet større. Departementets forslag er derfor at disse opplysningene ikke inngår i individregisterne, selv om kunnskapsgevinsten også ville blitt større.

#### **8.4.4 Særlig om hensynet til barnets beste**

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som gjelder barn, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Se punkt 7.2 over. Som vist i punkt 7.2 har barn rett til grunnskoleopplæring som ivaretar den enkeltes evner og behov, jf. Grunnloven § 109 og menneskerettighetskonvensjonene. Samtidig vil innsamlingen og behandling av personopplysninger som foreslått i dette høringsnotatet, innebære et inngrep i de registrerte barnas rett til personvern, selv om informasjonen i registeret ikke skal brukes til å fatte beslutninger som angår den enkelte. Departementet viser til drøftelsen av mulige personvernkonsekvenser ved etablering av individregisterne i punkt 3 over. Hensynet til barnets beste er vurdert og vektlagt som en integrert del av departementets vurdering av om det er forholdsmessig å opprette sentrale registre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring, og hvordan registerne skal rammes inn for å begrense inngrepet i barnas personvern og sikre en forsvarlig behandling av personopplysningene. Departementet vil likevel i det følgende gi en overordnet vurdering av hvordan hensynet til barnets beste er ivare tatt ved forslagene i dette høringsnotatet.

Etableringen av register over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring vil bidra til å evaluere, utvikle, og forbedre barnehage- og grunnskoletilbudet i Norge. Kunnskapen som kan opparbeides ved hjelp av registerdata vil understøtte myndighetenes mulighet til



å ivareta barns rettigheter i barnehagen og i grunnskoleopplæringen, og på den måten vil opprettelsen av registrene være til barns beste på et overordnet nivå.

Departementet viser til punkt 2, som oppsummerer begrensningene for kunnskapsutvikling som kjennetegner dagens situasjon, og som beskriver kunnskapsbehovene som kan innfris ved etablering av individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring. Et styrket kunnskapsgrunnlag for å evaluere og forbedre tjenestene vil være til barns beste. Departementet viser i denne forbindelse til Barneombudets hørings svar til rapporten «Et jevnere utdanningsløp»<sup>108</sup>, der ombudet støtter at det er behov for registerdata om barn i barnehager og skoler for at myndighetene bedre kan ivareta barnets beste:

Barneombudet er enig med utvalget i at vi må få på plass et nasjonalt register. I dag samles det data på mange områder og nivåer om barns utvikling og læring i barnehager og skoler som vi ikke får utnyttet. Verken kommunene eller staten kan gjøre seg nytte av disse dataene på nasjonalt nivå for å komme med kunnskapsbaserte forslag til endringer. Et felles nasjonalt system for å samle inn og forvalte data fra barnehagen og grunnskoleopplæringen vil være mer hensiktsmessig enn at hver kommune sitter på egne kartleggingssystemer, og at staten forvalter andre, som nasjonale prøver. Samlet gir dagens ordning med innsamling og behandling av data heller ikke grunnlag for å vurdere om samfunnsinnsatsen i form av penger og tiltak, gir barn og unge det de trenger i barnehage og skole.

Det vil etter departementets mening være til barnas beste at det samles inn data som vil bidra til å forbedre barnehage- og skoletilbudet gjennom et styrket kunnskapsgrunnlag om de tjenestene som gis. Med bakgrunn i betydningen det vil ha å opprette individregistre for kunnskapsutviklingen og for statistikk- og analyseformål, sett i lys av de begrensningene personvernregelverket gir for behandlingen og forslaget til regulering beskrevet i punkt 8.6 under, mener departementet at forslagene er tilstrekkelig nødvendige og forholdsmessige. Departementet viser også til de avbøtende tiltakene beskrevet i punkt 8.3 og til den samlede forholdsmessighetsvurderingen i punkt 8.4.9.

#### **8.4.5 Særlige kategorier av personopplysninger**

Departementet foreslår at registrene skal inneholde opplysninger som kan regnes som særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 9. Se punkt 7.3.4.4. Det er også noen av opplysningene departementet foreslår at registrene skal inneholde som kan regnes som i noen grad sensitive eller følsomme uten at de tilhører «særlige kategorier» etter forordningen.

Opplysninger om at en elev mottar personlig assistanse, fysisk tilrettelegging eller individuelt tilrettelagt opplæring indikerer at eleven har behov som gjør at slik tilrettelegging er nødvendig, men gir ikke ytterligere informasjon om dette. Det er ikke krav om en spesiell diagnose eller at diagnose må være fastsatt for å få vedtak om slik

---

<sup>108</sup> fra Ekspertgruppen om barnehager og skolars betydning for sosial ulikhet og mobilitet:

[Høring av ekspertgrupperapporten Et jevnere utdanningsløp - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/Horing-av-ekspertgrupperapporten-Et-jevnere-utdanningsloep)

tilrettelegging. Likevel vil opplysninger om at eleven mottar individuell tilrettelegging, herunder i hvilken form og antall timer, etter departementets vurdering være en særlig kategori personopplysning fordi det kan innebære indirekte informasjon om helseforhold.

Som drøftet i punkt 8.2.5.1 over, mener departementet at nytteverdien er stor av å registrere individdata om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og individuell tilrettelegging av opplæringen i skolen. Mangelen på kunnskap om omfang og innhold i spesialpedagogisk hjelp og individuell tilrettelegging innebærer at myndighetene har et mangelfullt grunnlag for å vurdere ressursbruken, og hvordan man skal sikre at barn og elever får et godt tilbud og sine rettigheter oppfylt. På bakgrunn av dette mener departementet at det er forholdsmessig å inkludere disse opplysningene i de foreslåtte registrene, også om de omfattes av personvernforordningens regler om særskilte kategorier personopplysninger.

#### **8.4.6 Taushetsplikt**

Etter forvaltningsloven § 13 er opplysninger om personlige forhold underlagt taushetsplikt. Med «personlige forhold» menes forhold som det er vanlig å ville holde for seg selv. Det er ikke tilstrekkelig at det er tale om en personopplysning i personvernforordningens forstand, Særlige kategorier av personopplysninger vil som hovedregel alltid være omfattet av taushetsplikt.

Kommunene og privatskolene som etter forslaget skal rapportere personopplysninger til individregistrene, har taushetsplikt. Departementet foreslår derfor å fastsette i lov at de kan rapportere opplysningene uten hinder av taushetsplikten.

Utdanningsdirektoratet vil på samme måte ha taushetsplikt for personopplysningene i registrene. Ved all utlevering må direktoratet vurdere om de har fritak fra taushetsplikten. Fritak kan være fastsatt i lov, for eksempel har NAV etter arbeidsmarkedsloven § 19 rett til å få utlevert opplysninger uten hinder av taushetsplikt.

For utlevering til forskning kan det gis unntak fra taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 d. Etter departementets vurdering er det unødvendig at Utdanningsdirektoratet (som har fått ansvaret delegert fra departementet) skal fatte slikt vedtak for hver enkelt utlevering. Departementet foreslår derfor at det fastsettes i regelverket for registrene at personopplysninger kan utleveres uten hinder av taushetsplikten.

Utdanningsdirektoratet må likevel foreta en vurdering av hver enkelt forespørsel for å sikre at søker driver forskning (og er underlagt de særlige kravene som gjelder for forskning, blant annet forskningsetiske retningslinjer), at de har behandlingsgrunnlag osv. Se omtale i punkt 8.3.2.

#### **8.4.7 Særlig om kunstig intelligens**

Kunstig intelligens (KI) er maskiners evne til å utføre oppgaver som tradisjonelt har krevd menneskelig intelligens, som for eksempel å gjenkjenne mønstre, lære fra erfaring eller å trekke konklusjoner. I den nasjonale strategien for kunstig intelligens defineres KI slik:

Kunstig intelligente systemer utfører handlinger, fysisk eller digitalt, basert på tolkning og behandling av strukturerte eller ustrukturerte data, i den hensikt å oppnå et gitt mål. Enkelte KI-systemer kan også tilpasse seg gjennom å analysere og ta hensyn til hvordan tidligere handlinger har påvirket omgivelsene.

Særlig utviklingen av store språkmodeller, som ChatGPT, har bidratt til et ordskifte om både trusler og muligheter knyttet til kunstig intelligens. Disse språkmodellene er trent opp på store tekstmengder ved hjelp av maskinlæring og kan løse kompliserte oppgaver på basis av dette. Et relevant spørsmål er hvorvidt kunstig intelligens kan innebære økt risiko for brudd på personvernregelverket i tilknytning til individregistre.

Dataene i de foreslåtte registrene vil ikke ligge åpent tilgjengelig og vil derfor ikke kunne brukes til å trene språkmodeller som ChatGPT når integriteten og konfidensialiteten til dataene er ivaretatt. Departementets vurdering er derfor at risikoen for personvernbrudd knyttet til registrene som følge av utviklingen av store språkmodeller er lav.

Et viktig formål med registrene som foreslås i dette høringsnotatet er å etablere sentrale datakilder for forskning som kan bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for utvikling og forbedring av barnehage- og skoletilbudet i Norge. Betingelsene for tilgjengeliggjøring og sammenstilling av data framgår av punkt 8.3. Forskerne vil kunne bruke ulike metoder for å analysere dataene, herunder også kunstig intelligens, f.eks. maskinlæring. Som det framgår av punkt 8.3.2 må forskerne gjøre en personvernkonsekvensutredning når de søker om utlevering og sammenstilling av data fra registrene. Utdanningsdirektoratet vil være ansvarlig for å påse at vilkårene for utlevering og sammenstilling av opplysninger er oppfylt. Det er hensiktsmessig at det gjøres en særlig vurdering av personvernkonsekvensene ved bruk av analysemetoder basert på kunstig intelligens.

#### **8.4.8 Særlig om å løse kunnskapsbehov om fravær i skolen**

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.-9. trinn. Som løsning på dette problemet har Utdanningsdirektoratet og departementet derfor vurdert å innhente aggregerte fraværdata fra skoler for å lage en nasjonal fraværsoversikt for alle trinn som et alternativ til å innhente fraværdata på individnivå. Se mer utførlig omtale av kunnskapsbehovene om fravær i punkt 8.2.4.2.

I 2022 ga Kunnskapsdepartementet i oppdrag til Utdanningsdirektoratet å utrede og foreslå tiltak for hvordan vi kan få bedre informasjon om fravær på alle trinn i grunnskolen. Bakgrunnen for dette var blant annet informasjon som kunne tyde på at skolefraværet hadde økt, og økt oppmerksomhet på problemstillinger knyttet til høyt skolefravær etter koronapandemien. Direktoratets spørreundersøkelse til Skole-Norge i 2023<sup>109</sup> viser også at mange skoleledere mener fraværet har økt, og starter tidligere enn før, uten at vi har nasjonale data som kan bekrefte eller avkrefte dette.

---

<sup>109</sup> [NIFU Open Access Archive: Spørsmål til Skole-Norge: Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2023 \(unit.no\)](#)

Direktoratet pekte i sitt svar høsten 2023 på at en av hovedutfordringene i arbeidet med å redusere fravær er et mangelfullt datagrunnlag.<sup>110</sup> Utdanningsdirektoratet understreket dessuten at å samle inn individdata om fravær gir flere muligheter for kunnskapsutvikling enn å samle inn opplysningene aggregert. Registerinformasjon om skolefravær vil gi en rekke muligheter for analyser og forskning om forhold som er forbundet med økt eller redusert fravær, også uten at man registrerer årsak til fraværet (se siste avsnitt i dette delkapitlet). Blant annet er det mulig å sammenfatte data for flere skoleår og f.eks. se hvordan fraværet endrer seg fra 1.–10. trinn for elever med mye fravær. Det er også muligheter for å koble data om fravær sammen med andre individdata og f.eks. se på sammenhenger mellom fravær og resultater, fravær og vedtak om individuell tilrettelegging, og mellom fravær i grunnskolen og gjennomføring av videregående opplæring. Det er enkelt å beregne gjennomsnitt- og medianfravær, dele inn i ulike intervaller og evt. slå sammen dager og timer ved behov. Med individdata vil det også være mulig å få kunnskap om et høyt dagsfravær følges av et høyt timefravær. Forskere vil ha tilgang på fraværdata som kan brukes til å evaluere tiltak for å redusere fraværet. Det vil også være mulig å koble på informasjon fra andre registre gjennom SSB, som videre kan gi viktig kunnskap om utsatte elevgrupper.

Departementet vurderer at vi vil kunne få bedre oversikt over fraværet i skolen på alle trinn om vi henter inn data på aggregert nivå. Departementet deler samtidig Utdanningsdirektoratets vurdering av at datakvaliteten, og også nytten for statistikk og forskning, vil være betydelig høyere med et individregister. Departementet viser til utdyping av fordelene med individregistre sammenlignet med aggregerte data og utvalgsdata i punkt 2, og spesifikt om bedre kunnskapsgrunnlag om fravær. Siden et av hovedargumentene for å innføre et fraværregister er å styrke forskningen på skolefravær, er dette et godt argument for et register med individdata kontra en løsning med aggregerte data.

Regjeringen varslet i Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole* at den vil innføre et nytt nasjonalt system for å få oversikt over fravær på alle trinn i grunnskolen, og pekte på at et nasjonalt fraværregister vil gi pålitelig statistikk og et godt grunnlag for videre forskning på fravær. Kunnskapsdepartementet foreslår som oppfølging av dette å samle inn informasjon om alt fravær for elever på alle trinn i grunnskolen. Forslaget er i tråd med anbefalingen fra Utdanningsdirektoratet i deres svar på oppdraget om fravær i grunnskolen og videregående skole i 2023.<sup>111</sup> Basert på direktoratets utredning, finner departementet det mest hensiktsmessig å samle inn totalt time- og dagsfravær, uten å skille mellom det som er dokumentert og udokumentert, og uten å samle inn registrert årsak til fraværet. Det skal heller ikke sorteres mellom «bekymringsfullt» og annet fravær. En av begrunnelsene Utdanningsdirektoratet oppgir for å unngå slike kategoriseringer er

---

<sup>110</sup> [Svar på del 2 av oppdrag 2022-027: Utrede og foreslå tiltak for bedre nasjonal statistikk om fravær i grunnskolen | udir.no](#)

<sup>111</sup> [Svar på del 2 av oppdrag 2022-027: Utrede og foreslå tiltak for bedre nasjonal statistikk om fravær i grunnskolen | udir.no](#)

at årsak gjerne oppgis for det enkelte fravær og at det er krevende for skolene å sammenstille flere årsaker til en enkelt årsak for alt fravær. Det er mye som tyder på at de skjønnsmessige vurderingene av hva som bør dokumenteres og ikke, årsaker, og hva som er bekymringsfullt vil variere mye, og innsamling av informasjon og forskning på disse forholdene bør basere seg på data med flere detaljer enn det som det legges opp til i dette registeret. Som del av arbeidet med å styrke kunnskapsgrunnlaget om skolefravær, skal det også utredes hvorvidt man bør utarbeide tydeligere nasjonale standarder for fraværsføring lokalt i grunnskolen. Slike standarder vil bidra til at skolene og lokal skolemyndighet får bedre informasjon om fravær lokalt, men det vil også styrke kvaliteten på dataene som samles inn nasjonalt og som blir del av registeret over barn som mottar grunnskoleopplæring.

#### **8.4.9 Samlet vurdering**

Spørsmålet om forholdsmessighet mellom personvernulemper og samfunnsnytte ved registrering av personopplysninger var også sentralt i forslaget til ny statistikklov i 2019. Der omtales behovet for personopplysninger slik:

«Det kan gis tilgang til opplysninger om et betydelig antall personer, men det er nødvendig når opplysningene skal brukes i forskning og til utarbeiding av statistiske resultater og analyser. Å gi tilgang til data til bruk for statistiske resultater og analyser vil ikke gi direkte nytte for den enkelte som opplysningene gjelder. Tilgjengeliggjøringen vil imidlertid gi stor samfunnsnytte, blant annet ved at forskning kan baseres på et bredere faktagrunnlag og at forvaltningen kan treffe bedre beslutninger gjennom statistiske resultater og analyser de kan gjennomføre med opplysningene de får tilgang til. Departementet mener samfunnsnyttens klart overstiger ulempene for den registrerte.»<sup>112</sup>

Departementet registrerer videre at myndighetene i våre naboland Sverige, Finland og Danmark alle har vurdert samfunnsnyttens av individregistre over barn i barnehage og skole som større enn personvernulempene. Alle tre land har slike registre, som til dels også har mer omfattende registreringer og bruk enn det som foreslås i dette høringsnotatet.

Departementet vil i tillegg vise til at det i Norge er nasjonale individregistre på flere samfunnsområder, for eksempel om sysselsetting, inntekt, trygd, helse, sykefravær og utdanning fra og med videregående. De aller fleste av disse har blitt opprettet som følge av behov for bedre data for forvaltning og offentlig administrasjon, men de er også i utstrakt bruk av forskere.

Departementet vurderer at det mindre personverninnngripende nullalternativet – å fortsette som i dag og eventuelt hente inn mer informasjon basert på samtykkebaserte utvalgsundersøkelser eller ved å innhente mer aggregert statistikk – ikke er tilstrekkelig for å dekke kunnskapsbehovet. Dette er diskutert og begrunnet i punkt 2.2, 2.3 og 2.4, og i punkt 8.2.4.2 og 8.4.8 om fraværdata.

Departementet mener nye nasjonale registre vil gi bedre kunnskapsgrunnlag for statlige og kommunale myndigheter når de skal planlegge, utvikle, styre, finansiere og evaluere

---

<sup>112</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-72-ls-20182019/id2640136/>

utdanningssektorens tjenester på nivåene under videregående skole. Sammenstillingen av personopplysninger i individregistre gjør at myndighetene kan få et bedre grunnlag for å oppfylle sitt ansvar for ivaretagelsen av barns rett til et godt barnehage- og skoletilbud gjennom mål- og resultatstyring, utforming og forvaltning av ulike offentlige virkemidler. Departementet har merket seg at både Koronautvalget og FHI har pekt på behov for å styrke individregistre i normaltid for å etablere en infrastruktur og et system i beredskap til fremtidige kriser.<sup>113</sup> En infrastruktur med individregistre vil gjøre ad hoc datainnsamlinger til dels overflødige, mindre ressurskrevende. Det er også bedre fra et personvernståsted ved at man bruker etablerte tekniske løsninger og integrasjoner.

Videre muliggjør individregistre som foreslått utvikling av en kunnskapsbase for sektorene om hva som virker og ikke virker effektivt. Ved å styrke grunnlaget for statistikk og forskningsdata vil registrene kunne gi bedre kunnskap om barn i barnehager og skoler, og dermed skape mer informerte offentlige debatter og understøtte demokratiske prosesser. Registrene vil også styrke betingelsene for innovasjon innenfor utdanningsforskning, og de vil kunne danne utgangspunkt for mer målrettede vitenskapelige undersøkelser på områder som krever forskerinitiert datainnsamling. Summen av kunnskapsgevinstene vil også føre til et bedre grunnlag for å vurdere hvorvidt barn faktisk får innfridd sine grunnleggende rettigheter i norske barnehager og skoler.

Departementet mener i den sammenheng at det også er relevant å vise til Barneombudets innspill til Kvalitetsutviklingsutvalget<sup>114</sup> hvor det fremgår at ombudet mener at nasjonale registre vil kunne gi et bedre kunnskapsgrunnlag for utvikling av gode tilbud i barnehage og skole i fremtiden og gjennom dette bidra til å realisere barns rett til utdanning.<sup>115</sup> For nærmere beskrivelse av kunnskapsbehovene og hvordan registeret kan bidra til å innfri disse, se punkt 2 og 8.2.

Det er avgjørende at samfunnet, herunder barn og foreldre/foresatte, har tillit til at den sentrale behandlingen av personopplysninger skjer i forsvarlige former slik at dette ikke røkkes ved de foresattes forhold og tillit til skolen. Den enkeltes personvern vil etter departementets vurdering ivaretas tilstrekkelig ved å begrense opplysningsmengden som registreres, ved strenge sikkerhetstiltak, herunder skjerming av direkte person-identifiserende kjennetegn, tilgangsbegrensning og rett til innsyn og informasjon.

Dataene i registrene skal slettes ti år etter at de registrerte personene var ferdige med grunnskoleopplæringen. Se nærmere om dette i punkt 8.3.5 over. SSB vil kunne få dataene i registrene utlevert til å utarbeide offisiell statistikk. Hvilke av dataene som vil være overført til SSBs nasjonale utdanningsdatabase (NUDB), avhenger av SSBs vurderinger om hva som bør være grunnlag for utarbeidelse av offisiell statistikk og for å løse SSBs samfunnsoppdrag. For nærmere beskrivelse av vilkår for behandlingen av

---

<sup>113</sup> [Evaluering av pandemihåndteringen, rapport fra Koronautvalget - NOU 2023: 16](#)

<sup>114</sup> [NOU 2023: 1 - regjeringen.no](#)

<sup>115</sup> [Barneombudet ber kvalitetsutviklingsutvalget ta utgangspunkt i barnets rett til utdanning \(regjeringen.no\)](#)

personopplysningene i registrene, se kap. 8.2 og beskrivelsen av forslagene til lov- og forskriftsregulering i kap. 8.6.

Med de foreslåtte vilkårene for behandlingen av personopplysningene, og tiltakene bl.a. for å opprettholde en høy tillit til at de registrertes interesser blir ivaretatt ved både registreringen og bruken av personopplysningene, vurderer departementet at etableringen av registrene i det omfanget som er beskrevet i punkt 8.2.2 er nødvendig og forholdsmessig. I sum er departementet av den oppfatning at samfunnet som helhet, men også den enkelte, vil kunne oppnå så store fordeler med nasjonal sammenstilling av disse personopplysningene at det må veie tyngre enn hensynet til det inngrep registrene innebærer i den enkeltes personvern.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å opprette to nasjonale registre med personopplysninger om barn i barnehager og om barn i grunnskoleopplæring. I tråd med omtalen i punkt 8.2 skal registrene inneholde informasjon om barns fødselsnummer, hvilken barnehage og skole barnet er registrert i, avtalt oppholdstid i barnehagen, bosted, vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, hvorvidt barnet er minoritetsspråklig, skolefravær, vedtak om individuell tilrettelegging i skolen, vedtak om særskilt språkopplæring, deltagelse i SFO, og mottak av moderasjonsordninger for betaling i barnehage og på SFO. Registeret over barn i grunnskoleopplæring vil også inneholde individdata som Utdanningsdirektoratet allerede behandler, om karakterer fra vitnemålet i 10. trinn og resultater fra prøver som skolene er pålagt å gi elevene av nasjonale myndigheter (gitt at det fortsatt genereres individdata fra prøvene, se punkt 8.2.6). Listen over opplysninger er i større detalj omtalt i tabell 8.1 og drøftet i punkt 8.2.

## **8.5 Registrenes eierskap**

### **8.5.1 Statistisk sentralbyrå (SSB)**

Et alternativ er å gi ansvaret til SSB. SSB er et uavhengig dataforvaltningsorgan som har ansvar for flere nasjonale registre på andre områder, samt koordinering av rapportering av statistikk internasjonalt. SSB behandler allerede en rekke utdanningsdata, i tillegg til et stort antall andre individbaserte registre. Den nasjonale utdanningsdatabasen (NUDB) samler all SSBs individbaserte utdanningsstatistikk, fra grunnskole til doktorgradsstudier, i én database. SSB innhenter i hovedsak informasjonen til denne registerbasen fra data som er samlet inn av Utdanningsdirektoratet.

SSB er foreslått som registereier av et individregister om barnehager og skoler av både Stoltenbergutvalget (NOU 2019:3) og Nordahl-ekspertgruppen (2018). SSB kan innhente data til statistikkformål med hjemmel i statistikkloven.<sup>116</sup> Bruksmulighetene for dataene som samles inn av SSB er imidlertid begrenset av statistikklovens bestemmelser. Dette innebærer at det kun kan innhentes data der primærformål med opplysningene er utvikling, utarbeidelse og publisering av offisiell statistikk. Dette vil f.eks. ekskludere

---

<sup>116</sup> <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2019-06-21-32>

opplysninger som kun har nytte som styringsinformasjon. Statistikk basert på innsamlede opplysninger formidles til allmennheten med krav til likebehandling. Dette innebærer at f.eks. utdanningsmyndigheter ikke har tilgang til statistiske resultater basert på innsamlingen før statistikken er publisert av SSB.

### **8.5.2 Utdanningsdirektoratet**

Et annet alternativ er at Utdanningsdirektoratet får ansvaret for registrene. Utdanningsdirektoratet har som direktorat underlagt Kunnskapsdepartementet hovedansvar for å iverksette og følge opp den nasjonale politikken for barnehage- og grunnskolesektoren, og har i tillegg et ansvar for å evaluere denne politikken samt gi kunnskapbaserte råd om videreutviklingen av politikken. I tråd med deres nasjonale ansvar for utviklingen av systemene for kvalitetsvurdering i sektoren, har Utdanningsdirektoratet i dag ansvar for andre personopplysninger om barn i grunnskole. Dette er resultater fra nasjonale prøver, og individdata fra fylkeskommunene om karakterer og fravær for elever på 10. trinn (se punkt 7.4.2 og 7.4.3).

Utdanningsdirektoratet har lang og bred erfaring og kompetanse med å innhente og forvalte data om barnehagen og grunnskolen i eksisterende registre (BASIL og GSI). Direktoratet samler også i dag inn individdata om videregående opplæring og om grunnskolens 10. trinn, og har etablerte systemer (Utdanningsdirektoratets statistikkssystem, USS) som ivaretar personvernet til den enkelte elev. Dette er et omfattende system som det har tatt tid å bygge opp, og det er investert store ressurser for å videreutvikle, kvalitetssikre og vedlikeholde systemet. Utdanningsdirektoratet har også nylig investert i et system (BOGI) som skal erstattet BASIL og GSI som innsamlingsløsninger, som i vesentlig grad vil basere seg på automatisk overføring av data fra lokale barnehage- og skoleadministrative systemer. Det vil derfor være mulig å ta utgangspunkt i BOGI og USS dersom direktoratet får ansvaret for å hente inn dataene.

### **8.5.3 Departementets vurdering**

Departementet foreslår at registrene legges til Utdanningsdirektoratet. For at direktoratet skal oppfylle rollen som fagorgan og lede og drive frem arbeidet med kunnskapsgrunnlaget om og for barnehage- og skolesektoren, bør de også ha eierskap til sentrale data om denne sektoren.

SSB uttrykker i brev til KD av 5. august 2022 at deres preferanse er at hjemmel for sentral innhenting av individdata i barnehage og grunnskole blir lagt til barnehageloven og opplæringsloven, og at SSB ikke får ansvaret for slik innhenting. De begrunner dette med at en slik løsning vil kunne bygge videre på dagens ordninger og erfaringer, og at det er en fordel med detaljkjennskap til barnehage- og grunnskolesektoren for å sikre gode innsamlings- og kvalitetshåndteringsrutiner nær kilden. Det vil også kunne lette prosesser med koordinering opp mot skoleadministrative systemer og bruken av disse.

Departementet oppfatter SSB som at deres faglige preferanse er at fagdirektorater er registereiere (og behandlingsansvarlige) fordi det sikrer gode innsamlings- og kvalitetshåndteringsrutiner «nær kilden».



SSB peker på at deres inntrykk er at utdanningsmyndighetene i dag har etablerte systemer for sikker håndtering av individdata. Løsninger som bl.a. API-basert overføring og pseudonymiseringsrutiner gir muligheter for trygg datautveksling med SSB og strengt avgrenset håndteringsbehov av personidentifiserende data i klartekst.

SSB vil behandle noen av dataene som innhentes uavhengig av eierskap, for å utarbeide offisiell statistikk, og i utlån til forskere. Dette, sammenholdt med SSBs ansvar for andre registre og erfaring med sikkerhet og faglig håndtering av personidentifiserbare data, kan tale for at SSB gis eierskap til registrene. På den annen side har SSB et bredt samfunnsoppdrag som er å se store linjer og ikke nødvendigvis følge med på behovene for bedre kunnskap som er mer spesifikke for barnehage- og skolesektoren.

En stor del av SSBs statistikkproduksjon baserer seg på at SSB innhenter data fra ulike eksterne administrative registre med hjemmel i statistikkloven § 10. Om Utdanningsdirektoratet er registereier kan SSB hente ut opplysninger fra registrene. I dag innhenter SSB personopplysninger fra Utdanningsdirektoratet om resultater fra nasjonale prøver. SSB henter også data fra Utdanningsdirektoratet om videregående opplæring, barnehage og grunnskole .

SSB mener at dagens erfaringer rundt samarbeid om administrative registre på utdanningsfeltet viser at kvalitets- og brukerbehov for offisiell statistikk basert på disse registrene, kan ivaretas på en god måte gjennom 1) aktiv involvering av SSB i fag- og kodeverksgrupper ledet av utdanningsmyndighetene, 2) enighet rundt grensesnitt og kodeverk, 3) avtaler for utlevering av data til SSB og 4) samarbeid om kvalitet i slike administrative registre.

Utdanningsdirektoratet er i dag registereier for flere registre først og fremst på aggregert nivå (GSI og BASIL), men også noe på individnivå (de nasjonale prøvene ). Utdanningsdirektoratet besitter videre detaljkunnskap om barnehage- og skolesektoren og har ansvar for iverksetting av nasjonal politikk på disse sektorene. For at kvaliteten på informasjonen som blir innrapportert skal være så god som mulig, er det etter departementets vurdering en fordel at fagdirektoratet har ansvaret for registrene. Formålet med registrene er å skaffe et bedre kunnskapsgrunnlag for utviklingen av tjenester og tiltak i barnehager og skoler. Utdanningsdirektoratet, som har nasjonalt ansvar for utviklingen av systemene for kvalitetsvurdering i sektoren, bør også ha ansvar for de registrene som skal bli en sentral kilde til kunnskap om sektoren i årene fremover.

Basert på Utdanningsdirektoratets vurdering, er det også grunn til å tro at utarbeiding av statistikk og analyser vil ta lengre tid dersom informasjonen skal bearbeides og utleveres fra SSB. Dette inntrykket har departementet fått bekreftet i dialog med de danske utdanningsmyndighetene, som rapporterer om lang tid mellom innsamling og publisering av den offisielle utdanningsstatistikken pga. at det danske statistikkbyrået er dataeier der. En slik situasjon ville også kunne bli administrativt og økonomisk ineffektiv, fordi behovene til statistikkproduksjon fra Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet ville måtte formidles i bestillinger til SSB, og potensielt støte mot kapasitetsutfordringer og andre prioriteringer hos SSB.

I kraft av sitt samfunnsoppdrag, har Utdanningsdirektoratet en nærhet til sektor i form av både formelle og uformelle møtearenaer og faggrupper hvor det fokuseres på felles forståelse, utvikling og kvalitet på statistikk og indikatorer. En annen statlig virksomhet vil også kunne opprette tilsvarende møtearenaer, men det vil ta noe tid å få etablert tilsvarende rutiner.

Det må stilles høye krav til sikkerhet, faglig kapasitet og kompetanse hos organisasjonen som skal oppbevare og behandle dataene fra nasjonale registre over barn i barnehager og barn i grunnskoleopplæring. Departementet mener Utdanningsdirektoratet oppfyller disse kravene.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at Utdanningsdirektoratet skal ha ansvar for de foreslåtte registrene.

## **8.6 Forslag til regulering av register over barn i barnehager og register over barn i grunnskoleopplæring**

### **8.6.1 Barnehageloven**

Dagens § 48 slår fast at kommunale barnehager skal rapportere tjenstedata til Utdanningsdirektoratet, og at eier av private barnehager skal rapportere tjenstedata og regnskapsdata til kommunen og til Utdanningsdirektoratet. Departementet foreslår å ta bort «regnskapsdata» fra bestemmelsen, ettersom 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). Dagens bestemmelse om rapportering av regnskapsdata i barnehageloven § 48 er dermed en dobbeltregulering. Samtidig foreslår departementet å regulere både kommunale og private barnehagers plikt til å rapportere tjenstedata til Utdanningsdirektoratet i første setning. Med «barnehager» menes altså både kommunale og private barnehager.

Departementet foreslår videre å endre beskrivelsen av formålet med rapportering i barnehageloven § 48 slik at rapporteringsplikten gjelder tjenstedata som er nødvendige for å *evaluere, utvikle og forbedre* barnehagesektoren. Departementet mener dette er en mer presis beskrivelse av formålet med innrapporteringen av data, enn «vurdere tilstanden og utviklingen innenfor barnehagesektoren», som er angivelsen av formålet med rapporteringsplikten i dagens bestemmelse. Departementet viser for øvrig til forslaget til endringer i opplæringsloven § 25-4, se punkt 8.6.3. Forslagene innebærer ingen endringer i omfanget av rapporteringsplikten for tjenstedata og regnskapsdata fra kommunale og private barnehager.

Departementet foreslår en ny bestemmelse i barnehageloven § 48 a som slår fast at departementet kan etablere et register med opplysninger om barn i barnehager. Registeret skal legge til rette for evaluering, utvikling og forbedring av barnehagesektoren. Se forslaget til ny § 48 a første ledd i punkt 10 under. Registeret skal inneholde opplysninger

om barn som går i kommunale og private barnehager som er godkjent etter barnehageloven § 14.

Formålsangivelsen «evaluering, utvikling og forbedring» er etter departementets syn en tilstrekkelig presis angivelse til at personvernforordningens krav om formålsbegrensning kan oppfylles. Betegnelsene «evaluering, utvikling og forbedring» vil blant annet også dekke planlegging, styring og finansiering av barnehagesektoren. Videre foreslår departementet å lovfeste i § 48 a første ledd at registeret bare skal brukes til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglene i personvernforordningen artikkel 89. Dette innebærer at det ikke er lovlig å bruke opplysningene i registeret til andre formål, og at personopplysningene ikke kan benyttes som grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle beslutninger eller tiltak rettet mot de registrerte.

Departementet foreslår at kommunens rapporteringsplikt til registeret går fram av § 48 a andre ledd. Bestemmelsen slår fast at kommunen skal rapportere personopplysninger til registeret uten hinder av taushetsplikt. Det er bare kommunen som skal rapportere til registeret, og ikke private barnehager. Disse rapporterer nødvendig informasjon til kommunen gjennom bestemmelsen i § 48 og gjeldende regulering i forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren.

I ny § 48 a tredje ledd foreslår departementet en hjemmel til å gi forskrift om registeret, om rapporteringsplikten, og om Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger. Departementet understreker at det ikke vil være anledning til å gi forskrift om at opplysninger kan behandles for formål som går ut over det som er angitt i § 48 a første ledd. Det kan likevel være behov for å presisere eller innskrenke behandlingsformålene i forskrift.

Personopplysningsloven og personvernforordningen gir rammer for behandlingen av personopplysninger i det foreslåtte registeret over barn i barnehager. Departementet mener at det likevel er behov for å forskriftsfeste nærmere regler om registeret. Forskriftsreguleringen vil tydeliggjøre det rettslige grunnlaget og vilkårene for behandlingen av personopplysninger i registeret. En forskrift vil også gi forutsigbare rammer, og på denne måten gjøre den praktiske forvaltningen av registeret enklere.

Departementet viser til at det klare utgangspunktet er at sentrale rettigheter og plikter skal reguleres i lov. Spesifikke og detaljerte regler som utfyller lovreglene, kan reguleres i forskrift. Departementet mener hjemmelen til å opprette et register med personopplysninger om barn i barnehager, hva som skal være registerets formål og fastsettelse av rapporteringsplikten er så sentrale reguleringer at de bør gå fram av barnehageloven. Når det gjelder hvilke konkrete personopplysninger registeret skal inneholde, lagringstid for personopplysningene og regler om behandling av personopplysningene i registeret som utfyller det gjeldende personvernregelverket, mener departementet at slik detaljert og utfyllende regulering bør fastsettes i forskrift. Departementets forslag til hvilke regler som skal gå fram av barnehageloven, og hvilke regler som skal gå fram av forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren (se under), tilsvarer i all hovedsak oppdelingen av regler mellom lov

og forskrift som er gjort på helseområdet gjennom helseregisterloven og forskriftene om de ulike helseregistrene denne loven etablerer.

Departementet foreslår å regulere i 48 a tredje ledd siste setning at behandlingen av personopplysninger kan inkludere personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Personvernforordningen artikkel 9 og 10 slår fast at behandling av særlige kategorier av personopplysninger krever særskilt hjemmel i lov eller forskrift. Opplysninger om et barns vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan etter departementets vurdering falle inn under personvernforordningen artikkel 9. Se nærmere om dette i punkt 8.4.5 over.

## **8.6.2 Forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren**

### **8.6.2.1 Innledning – personopplysningsregelverket som ramme**

Departementet foreslår å gi nærmere bestemmelser om registeret over barn i barnehager i forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren, ny §§ 4 til 7. Dagens § 4 flyttes etter forslaget ned til § 8.

Forslagene til forskriftsregulering av behandlingen av personopplysninger i registeret er i stor grad en konkretisering og presisering av reglene i personvernforordningen og personopplysningsloven. Departementet understreker at forskriftsreguleringen suppleres av det generelle personopplysningsregelverket, og må tolkes og anvendes i tråd med dette regelverket. For å sikre at personvernrisikoen ikke er for høy og at det kun behandles personopplysninger som er nødvendige for formålet, kan man innføre en rekke tekniske og organisatoriske tiltak. Personvernforordningen stiller en rekke krav til blant annet behandlingen av personopplysninger, informasjonssikkerhet, rett til innsyn og retting av opplysninger. Se punkt 7.3.4 over. Disse reglene vil gjelde for registeret over barn i barnehager i tillegg til de foreslåtte forskriftsreglene under. Alle personopplysninger i det foreslåtte registeret skal behandles i samsvar med prinsippene i personvernforordningens artikkel 5.

Departementet understreker at alle i Utdanningsdirektoratet som vil kunne ha tilgang til registeret vil ha taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

### **8.6.2.2 Registerets innhold**

Departementet foreslår å regulere i § 4 første ledd at Utdanningsdirektoratet har ansvar for registeret over barn i barnehager. Videre regulerer § 4 første ledd bokstav a-h hvilke opplysninger registeret skal inneholde. Se punkt 8.2 om departementets forslag til hvilke opplysninger registeret skal inneholde.

Paragraf 4 første ledd bokstav a – d slår fast at registeret skal inneholde nøkkelopplysninger som knytter barnet til den barnehagen det går i og som gjør det mulig å følge enkeltindivider over lengre tid og koble ulike opplysninger om den enkelte. Se nærmere om begrunnelsen for å registrere disse opplysningene i punkt 8.2.3 over.

I bokstav a slås det fast at registeret skal inneholde fødselsnummeret til barnet. Registrering av fødselsnummer er nødvendig for å kunne muliggjøre koblinger mot andre registre. Etter bokstav b skal registeret inneholde informasjon om hvilken barnehage

barnet går i, barnehagens adresse, organisasjonsnummeret og eventuelt foretaksnummer. Både kommunale og private barnehager er omfattet av dette. Etter bokstav c skal startdato og sluttdato for barnets plass i barnehagen registreres. Etter bokstav d skal den avtalte oppholdstiden til barnet registreres (heltid eller deltid).

Paragraf 4 første ledd bokstav e – h slår fast at registeret også skal inneholde flere opplysninger om innholdet i tilbudet barnet får i barnehagen. Ifølge bokstav e skal registeret inneholde opplysninger om barnet har vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven § 31. I tillegg skal følgende opplysninger om innholdet i vedtaket om spesialpedagogisk hjelp registreres:

- antall timer med pedagog
- antall timer med assistent

Kommunene rapporterer i dag disse opplysningene på aggregert nivå til Utdanningsdirektoratet. Se nærmere om begrunnelsen for å inkludere opplysninger om spesialpedagogisk hjelp for barn i barnehager i punkt 8.2.5 over.

I bokstav f er det foreslått regulert at registeret skal inneholde opplysninger om barnet har vedtak om redusert foreldrebetaling grunnet familiens inntekt, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 3b. Forslaget til bokstav g slår fast at det også skal registreres om barnet har gratis kjernetid i barnehagen grunnet familiens inntekt, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 3c. Se punkt 8.2.3 over for nærmere begrunnelse for å ha disse opplysningene i registeret. Til slutt skal registeret etter forslaget til bokstav h angi om barnet er minoritetspråklig eller ikke. Se begrunnelsen for å registrere informasjon om dette i punkt 8.2.5 over.

#### **8.6.2.3      *Rapportering av opplysninger til registeret***

Departementet foreslår å ta inn i § 4 andre ledd at kommunen skal rapportere opplysningene i tråd med rapporteringskrav fastsatt av Utdanningsdirektoratet. Det siste betyr at Utdanningsdirektoratet fastsetter i hvilken form og på hvilken måte opplysningene skal rapporteres inn, og hvor ofte. Dette bør skje i et samarbeid med kommunene. Departementet legger til grunn at opplysningene skal rapporteres inn like ofte som kommunene rapporterer til Utdanningsdirektoratet gjennom Basil i dag, det vil si én gang i året. Forslaget til § 4 andre ledd slår også fast at personopplysningene kan rapporteres til Utdanningsdirektoratet uten hinder av kommunenes taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

#### **8.6.2.4      *Lagring av personopplysninger***

Forslaget til paragraf § 4 tredje ledd regulerer lagring av opplysningene i registeret over barn i barnehager. Det følger av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e at opplysninger skal «lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for». Videre står det at «personopplysninger kan lagres i lengre perioder dersom de utelukkende vil bli behandlet for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål», så lenge dette skjer i samsvar med forordningen artikkel 89 nr. 1.

For å oppnå formålene med registeret har Utdanningsdirektoratet vurdert at det er behov for å lagre data i en periode på ti år etter at den registrerte personen gikk ut av grunnskolen.

Departementet er enig i denne vurderingen. Vi har derfor foreslått å regulere i forskriften § 4 fjerde ledd at personopplysninger i registeret kan lagres av Utdanningsdirektoratet i opp til ti år etter at den registrerte personen avsluttet grunnskoleopplæringen. Se nærmere om begrunnelse for regulering av lagringstiden i punkt 8.3.5.

#### **8.6.2.5 Pseudonymisering av personopplysninger**

Forslaget til § 5 regulerer pseudonymisering av personopplysninger. Bestemmelsen slår fast at personopplysninger skal pseudonymiseres snarest mulig etter at de er mottatt i registeret. Pseudonymisering er definert i personvernforordningen artikkel 4 nr. 5 til å være: *«behandling av personopplysninger på en slik måte at personopplysningene ikke lenger kan knyttes til en bestemt registrert uten bruk av tilleggsopplysninger, forutsatt at nevnte tilleggsopplysninger lagres atskilt og omfattes av tekniske og organisatoriske tiltak som sikrer at personopplysningene ikke kan knyttes til en identifisert eller identifiserbar fysisk person»*.

Se nærmere om hva pseudonymisering av data innebærer i punkt 8.3.1 over.

Departementet foreslår å regulere i forskriften at pseudonymisering skal skje ved at fødselsnummer skiller fra de øvrige registrerte opplysningene. Målet er å redusere risikoen for gjenkjenning, samtidig som verdien av dataen for analyse og statistikk bevares. Forslaget til første ledd bokstav a gir Utdanningsdirektoratet mulighet til å koble fødselsnummer til øvrige personopplysninger igjen for deretter å kunne koble opplysningene mot andre opplysninger direktoratet har innhentet etter forskriften, med opplysninger i registeret over barn i grunnskoleopplæring og med Folkeregisteret. Bokstav b gir Utdanningsdirektoratet mulighet til å tilbakekoble de pseudonymiserte opplysningene med fødselsnummer ved utlevering av opplysningene til forskning.

#### **8.6.2.6 Sammenstilling av opplysninger**

Forslaget til § 6 første ledd gir Utdanningsdirektoratet anledning til å sammenstille opplysningene i register over barn i barnehager med andre opplysninger direktoratet har innhentet etter forskriften, med opplysninger i register over barn i grunnskoleopplæring og med opplysninger fra Folkeregisteret. Slik sammenstilling skal kun skje dersom det er behov for det for å utarbeide statistikk eller analyser innenfor registerets formål, det vil si for evaluering, utvikling og forbedring av barnehagesektoren, jf. forslaget til barnehageloven § 48 andre ledd og punkt 8.6.1 over.

Personopplysninger fra register over barn i barnehager og demografiske personopplysninger i Folkeregisteret, kan sammenstilles for å utarbeide statistikk og gjennomføre forskning. Bruk av personopplysninger i statistikk og forskning skal være i tråd med formålet til registrene. Utarbeidet statistikk og publiserte forskningsresultater skal være anonyme.

### **8.6.2.7 Utlevering av opplysninger**

Forslaget til § 6 andre og tredje ledd regulerer utlevering av opplysninger. Departementet foreslår å tydeliggjøre i andre ledd første setning at Utdanningsdirektoratet kan utlevere personopplysninger til SSB i medhold av statistikkloven § 10. Det følger av statistikkloven § 10 første ledd, at enhver uten hinder av taushetsplikt og etter pålegg fra Statistisk sentralbyrå skal gi opplysninger som er nødvendige for utvikling, utarbeiding eller formidling av offisiell statistikk. Statistikkloven åpner dermed for formidling av direkte personidentifiserbare opplysninger til Statistisk sentralbyrå. Departementet mener det er viktig av informasjonshensyn at dette kommer fram av forskriftsreguleringen av registeret. Bestemmelsen vil ikke ha selvstendig rettslig betydning, siden dette allerede følger av statistikkloven.

Departementet foreslår videre å regulere i § 6 andre ledd andre setning at personopplysninger kan utleveres til forskning uten hinder av taushetsplikt.

Departementet legger videre til grunn at en kommune kan få utlevert eller på annen måte få tilgjengeliggjort de opplysningene som de selv har levert til registrene.

Bestemmelsene begrenser ikke SSBs viderebehandling av data til utarbeidelse av offisiell statistikk og utlevering av pseudonymiserte data til forskere. Bestemmelsen avskjærer heller ikke forskere fra å foreta koblinger mellom register over barn i barnehager og andre registre. Forskere kan ved hjelp av etablerte prosesser søke SSB om anledning til å koble sammen pseudonymiserte individdata fra forskjellige registre. Når forskere søker om at SSB sammenstiller data fra registre innebærer det at forskningsprosjektet må være forankret i en forskningsinstitusjon godkjent av Norges forskningsråd eller Eurostat. Videre gjelder kravene som omtalt i punkt 8.3.2 om begrunnelse for variabler, personvernkonsekvensutredning (DPIA) og behandlingsgrunnlag mm..

I § 6 tredje ledd foreslår departementet å gi Utdanningsdirektoratet plikt til å føre oversikt over hvem som får utlevert opplysninger fra registeret og hjemmelsgrunnlaget for utleveringene. Plikten er ment til å omfatte alle tilgjengeliggjøringer, både for direkte personidentifiserbare opplysninger og for personopplysninger hvor personentydige kjennetegn er fjernet. Oversikten over utleveringer skal oppbevares i ti år fra det tidspunkt de opplysningene ble gjort tilgjengelige. Kravet til oppbevaringstid sammenfaller med krav i helseregisterloven § 19h andre ledd.

### **8.6.2.8 Informasjonssikkerhet og internkontroll**

Departementet foreslår å presisere i § 7 første ledd at Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak i tråd med personvernforordningen artikkel 32. Det følger av artikkel 32 nr 4 at behandlingsansvarlig skal treffe tiltak for å sikre at de som behandler personopplysninger kun behandler opplysningene på instruks fra den behandlingsansvarlige. Dette innebærer blant annet at Utdanningsdirektoratet som behandlingsansvarlig må sørge for å ha tilgangsstyring til opplysningene i register over barn i barnehager basert på tjenstlig behov, taushetserklæringer, sikkerhetsinstrukser, og opplæring i rutiner og bruk. Bare ansatte i Utdanningsdirektoratet, og eventuelt den som arbeider under direktoratets instruksjonsmyndighet, kan gis tilgang til opplysninger i registeret, og bare i den grad slik tilgang er nødvendig for vedkommendes arbeid.

I § 7 andre ledd foreslår departementet å presisere Utdanningsdirektoratets plikt til å gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen av personopplysninger utføres i samsvar med personvernforordningen og personopplysningsloven, jf. personvernforordningen art. 24. Dette innebærer en plikt til å etablere internkontroll for å sikre at personopplysningene i register over barn i barnehager behandles lovlig, sikkert og forsvarlig.

Forslaget til § 7 stadfester en generell, overordnet plikt til å få plass egnede tiltak og sikre tilstrekkelig informasjonssikkerhet og internkontroll. Departementet mener det er viktig av informasjonshensyn at dette kommer fram av forskriftsbestemmelsene om registeret. Bestemmelsen vil ikke ha selvstendig rettslig betydning, siden den viser til regler som allerede følger av personvernforordningen. Av denne grunn kan det stilles spørsmål ved om det er nødvendig med en slik dobbeltregulering. Departementet mener det kan være gode grunner til å synliggjøre kravene til informasjonssikkerhet og internkontroll som følger av personvernforordningen i forskriften. Dette både av informasjonshensyn, men også av hensyn til de som skal registreres. Samtidig er Utdanningsdirektoratet som behandlingsansvarlig godt kjent med disse kravene. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til om det er nødvendig å ha med en presisering som foreslått i forskriften § 7.

Personvernforordningen vil uansett gi utfyllende regler som Utdanningsdirektoratet som behandlingsansvarlig må følge. Departementet understreker at prinsippene for innebygd personvern, som er omtalt i personvernkommissjonenes rapport<sup>117</sup>, skal legges til grunn for utviklingen og forvaltningen av register over barn i grunnskoleopplæring:

1. Være i forkant, forebygge fremfor å reparere.
2. Gjøre personvern til standardinnstilling.
3. Skape full funksjonalitet.
4. Ivareta informasjonssikkerhet fra start til slutt
5. Vise åpenhet.
6. Respektene brukernes personvern

#### **8.6.2.9      *Regulering av registrertes rettigheter***

Departementet foreslår ikke å regulere noen unntak fra de registrertes rettigheter etter personvernforordningen. Departementet viser til redegjørelsen i punkt 7.3.4.5 og vurderingene i punkt 8.3 over.

Departementet påpeker at personopplysningsloven § 17 regulerer unntak fra retten til innsyn, retting, sletting og begrensning av behandling ved behandling av personopplysninger for blant annet 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 gjør i tillegg unntak fra retten til sletting for opplysninger registrert for statistiske formål dersom dette i alvorlig grad vil hindre at

---

<sup>117</sup> Se NOU 2022:11 kapittel 11 side 194.



formålene med behandlingen oppnås. Retten til å protestere mot behandling av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 21 gjelder heller ikke, siden 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.

### 8.6.3 Opplæringsloven

Opplæringsloven § 25-4 første ledd gir departementet hjemmel til å fastsette regler om plikt til å rapportere opplysninger. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gi forskrift om at de ansvarlige for opplæringen skal delta i evalueringer og gi opplysninger om opplæringen, så langt det er nødvendig for å *evaluere virksomheten etter loven*. Departementet foreslår å endre bestemmelsen til at departementet kan fastsette regler om plikt til å rapportere opplysninger som er nødvendige for å *evaluere, utvikle og forbedre virksomheten* etter opplæringsloven. Departementet mener dette er en mer presis beskrivelse av formålet med innrapporteringen av data. Departementet viser for øvrig til forslaget til endringer i barnehageloven § 48, se punkt 8.6.1 over.

Departementet foreslår et nytt andre ledd i opplæringsloven § 25-4 som slår fast at departementet kan etablere et register over barn i grunnskoleopplæring. «Barn i grunnskoleopplæring» omfatter 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. Registeret skal ikke inneholde informasjon om voksne som har rett til forberedende grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 18-2.

Formålsangivelsen «evaluering, utvikling og forbedring» er etter departementets syn en tilstrekkelig presis angivelse til at personvernforordningens krav om formålsbegrensning kan oppfylles. Betegnelsene «evaluering, utvikling og forbedring» vil blant annet også dekke planlegging styring og finansiering av opplæringsvirksomheten. Videre foreslår departementet å lovfeste at registeret bare skal brukes til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglene i personvernforordningen artikkel 89. Dette innebærer at det ikke er lovlig å bruke opplysningene i registeret til andre formål, og at personopplysningene ikke kan benyttes som grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle beslutninger eller tiltak rettet mot de registrerte.

Departementet foreslår å lovfeste i § 25-4 andre ledd at departementet kan gi forskrift om rapporteringsplikten og behandlingen av personopplysninger. Personopplysningsloven og personvernforordningen gir rammer for behandlingen av personopplysninger i register over barn i grunnskoleopplæring. Departementet mener at det likevel er behov for å forskriftsfeste nærmere bestemmelser om registeret. Forskriftsreguleringen vil tydeliggjøre det rettslige grunnlaget og vilkårene for behandlingen av personopplysninger i registeret. En forskrift vil også gi forutsigbare rammer, og på denne måten gjøre den

praktiske forvaltningen av registeret enklere. Se over i punkt 8.6.1 for departementets vurderinger som ligger til grunn for hvilke regler som er foreslått i lov og i forskrift.

Departementet foreslår å regulere i 25-4 tredje ledd siste setning at behandlingen av personopplysninger kan inkludere personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Personvernforordningen artikkel 9 og 10 slår fast at behandling av særlige kategorier av personopplysninger krever særskilt hjemmel i lov eller forskrift. Opplysninger om vedtak om individuell tilrettelegging kan etter departementets vurdering falle inn under personvernforordningen artikkel 9. Se nærmere om dette i punkt 8.4.5 over.

## **8.6.4 Forskrift til opplæringsloven**

### *8.6.4.1 Innledning – personopplysningsregelverket som ramme*

Departementet foreslår å gi nærmere bestemmelser om register over barn i grunnskoleopplæring i forskrift til opplæringsloven ny §§ 19-2 – 19-5. Dagens § 19-2 og påfølgende bestemmelser flyttes etter forslaget ned til §§ 19-6 – § 19-13.

Forslagene til forskriftsregulering av behandlingen av personopplysninger i registeret, er i stor grad en konkretisering og presisering av reglene i personvernforordningen og personopplysningsloven. Departementet understreker at forskriftsreguleringen suppleres av det generelle personopplysningsregelverket, og må tolkes og anvendes i tråd med dette regelverket. Se nærmere om dette i punkt 8.6.2.1 over.

Departementet understreker at alle i Utdanningsdirektoratet som vil kunne ha tilgang til registeret vil ha taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

### *8.6.4.2 Registerets innhold*

Departementet foreslår å regulere i § 19-2 første ledd at Utdanningsdirektoratet har ansvar for registeret over barn i grunnskoleopplæring. Videre regulerer § 19-2 første ledd bokstav a-1 hvilke opplysninger registeret skal inneholde. Se departementets forslag til hvilke opplysninger registeret skal inneholde i punkt 8.2.2 over.

Paragraf 19-2 første ledd bokstav a – d slår fast at registeret skal inneholde nøkkelopplysninger som knytter barnet til den skolen de går på og som gjør det mulig å følge enkeltindivider over lengre tid og koble ulike opplysninger om den enkelte. Se nærmere om begrunnelsen for å registrere disse opplysningene i punkt 8.2.4 over. I bokstav a slås det fast at registeret skal inneholde fødselsnummer eller D-nummer til barn i grunnskoleopplæring. Se nærmere om hvem registeret skal inneholde opplysninger om i punkt 8.2.2 over. Registrering av fødselsnummer eller D-nummer er nødvendig for å kunne muliggjøre koblinger mot andre registre.

Etter bokstav b skal registeret inneholde informasjon om hvilken skole barnet går på, og organisasjonsnummeret til skolen. For barn som får hjemmeundervisning, skal dette opplyses om. Etter bokstav c skal startdato og sluttdato for skoletilhørigheten registreres, og etter bokstav d hvilket trinn og klasse eleven tilhører.

Paragraf 19-2 første ledd bokstav e – 1 slår fast at registeret også skal inneholde flere opplysninger om innholdet i tilbudet barna får i grunnopplæringen. Ifølge bokstav e skal registeret inneholde opplysninger om fravær. Se nærmere om begrunnelsen for å inkludere opplysninger om fravær i punkt 8.2.4 over.

Bokstav f slår fast at opplysninger om vedtak om personlig assistanse etter opplæringsloven § 11-4 skal registreres. I tillegg skal det registreres antall tildelte timer med personlig assistanse etter vedtaket. Etter forlaget til bokstav g skal det registreres om eleven har vedtak om fysisk tilrettelegging eller tekniske hjelpemiddel etter opplæringsloven § 11-5. I bokstav h er det foreslått at opplysninger om eleven har vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring skal registreres. For denne vedtakstypen skal i tillegg følgende opplysninger om innholdet i vedtaket registreres:

- Hvordan den individuelt tilrettelagte opplæringen er organisert (i ordinær klasse, i mindre grupper, alene)
- Antall tildelte timer til individuelt tilrettelagt opplæring

Skolene rapporterer i dag disse opplysningene på aggregert nivå til

Utdanningsdirektoratet. Se nærmere om begrunnelsen for å inkludere opplysninger om individuelt tilrettelagt opplæring, fysisk tilrettelegging og personlig assistanse i punkt 8.2.5 over.

I bokstav i er det regulert at registeret skal inneholde opplysninger om vedtak om særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 3-6. Det er spesifisert at registeret skal inneholde disse opplysningene om elever som får særskilt språkopplæring:

- Følger læreplan i grunnleggende norsk (ja/nei)
- Organisering av særskilt norskopplæring i egne undervisningsgrupper (ja/nei)
- Mottar morsmålsopplæring (ja/nei)
- Mottar tospråklig fagopplæring (ja/nei)

Videre foreslår departementet å regulere i bokstav j at registeret skal inneholde opplysninger om eleven har vedtak om innføringsopplæring etter opplæringsloven § 3-7. Se nærmere om begrunnelsen for å inkludere opplysninger om særskilt språkopplæring og innføringsopplæring i registeret i punkt 8.2.5 over. Til slutt slår forslaget til § 19-2 første ledd bokstav k fast at registeret skal gi informasjon om eleven har plass i SFO-tilbud, og om eleven har vedtak om redusert foreldrebetaling etter forskrift til opplæringsloven § 2-4. Se nærmere om begrunnelsen for å inkludere opplysninger om plass på SFO i punkt 8.2.4 over.

#### **8.6.4.3 Rapportering av opplysninger til registeret**

Rapporteringsplikten foreslås fastsatt i § 19-2 andre ledd. Kommunen som skoleeier skal rapportere opplysningene angitt i første ledd til Utdanningsdirektoratet i tråd med rapporteringskrav fastsatt av direktoratet. Det siste betyr at Utdanningsdirektoratet fastsetter i hvilken form og på hvilken måte opplysningene skal rapporteres inn, og hvor ofte. Dette bør skje i et samarbeid med kommunene. Departementet legger til grunn at opplysningene skal rapporteres inn like ofte som kommunene rapporterer til Utdanningsdirektoratet gjennom GSI i dag, det vil si én gang i året. Forslaget til § 19-2 andre ledd slår også fast at personopplysningene kan rapporteres til

Utdanningsdirektoratet uten hinder av kommunenes taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.

#### **8.6.4.4 Lagring av personopplysninger**

Forslaget til paragraf § 19-2 tredje ledd regulerer lagring av opplysningene i register over barn i grunnskoleopplæring. I likhet med forslaget til forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren § 4, foreslår departementet å regulere at opplysninger i registeret over barn i grunnskolealder kan lagres i inntil ti år etter at personen avsluttet grunnskoleopplæringen. Se nærmere om departementets vurderinger om lagringstid i punkt 8.3.5 over.

#### **8.6.4.5 Pseudonymisering av personopplysninger**

Forslaget til § 19-3 regulerer pseudonymisering av personopplysninger. Bestemmelsen slår fast at personopplysninger skal pseudonymiseres snarest mulig etter at de er mottatt i registeret. Se nærmere om hva pseudonymisering av opplysninger innebærer i punkt 8.3.1 over.

Departementet foreslår å regulere i forskriften at pseudonymisering skal skje ved at fødselsnummer skiller fra de øvrige registrerte opplysningene. Målet er å begrense risikoen for gjenkjenning mens verdien av dataen for analyse bevares. Bestemmelsen gir Utdanningsdirektoratet mulighet til å koble fødselsnummer til øvrige personopplysninger igjen for å koble opplysningene med opplysninger direktoratet har innhentet i medhold av andre bestemmelser i forskriften, med register over barn i barnehager og med opplysninger i Folkeregisteret. Det samme gjelder utlevering av opplysningene til forskning.

#### **8.6.4.6 Sammenstilling av opplysninger**

Forslaget til § 19-4 første ledd gir Utdanningsdirektoratet anledning til å sammenstille opplysningene i register over barn i grunnskoleopplæring med andre opplysninger direktoratet har innhentet etter forskriften, med opplysninger i register over barn i barnehager og med opplysninger fra Folkeregisteret. Slik sammenstilling skal kun skje dersom det er behov for det for å utarbeide statistikk eller analyser innenfor registerets formål jf. forslaget til § 25-4 andre ledd og punkt 8.6.3. Departementet viser til redegjørelsen for behovet for å sammenstille opplysninger fra registeret med opplysninger fra Folkeregisteret i punkt 2 over.

Personopplysninger i register over barn i grunnskoleopplæring og demografiske personopplysninger i Folkeregisteret, kan sammenstilles for å utarbeide statistikk og gjennomføre forskning. Bruk av personopplysninger i statistikk og forskning skal være i tråd med formålet til registrene. Utarbeidet statistikk og publiserte forskningsresultater skal være anonyme.

#### **8.6.4.7 Utlevering av opplysninger**

Forslaget til § 19-4 andre og tredje ledd regulerer utlevering av opplysninger, og forslaget til regulering her er likt som forslaget til forskrift om behandling av personopplysninger i barnehager § 6 andre ledd. Se nærmere om forslaget i punkt 8.6.2. over.

#### **8.6.4.8 Informasjonssikkerhet og internkontroll**

Forslaget til regulering av krav til informasjonssikkerhet og internkontroll i forskrift til opplæringsloven § 19-5 er likelydende som forslaget til forskrift om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren § 7. Departementet viser til omtalen av dette forslaget i punkt 8.6.2 over.

#### **8.6.4.9 Regulering av registrertes rettigheter**

Departementet foreslår ikke å regulere noen unntak fra de registrertes rettigheter i henhold til personvernforordningen. Departementet viser til redegjørelsen i punkt 7.3.4 over. Departementet påpeker at personopplysningsloven § 17 regulerer unntak fra retten til innsyn, retting, sletting og begrensning av behandling ved behandling av personopplysninger for blant annet 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 gjør i tillegg unntak fra retten til sletting for opplysninger registrert for statistiske formål dersom dette i alvorlig grad vil hindre at formålene med behandlingen oppnås.

Retten til å protestere mot behandling av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 21 gjelder heller ikke, siden 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.

### **8.6.5 Privatskoleloven og forskrift til privatskoleloven**

Privatskoleloven § 7-2c første ledd gir departementet hjemmel til å fastsette regler om plikt til å rapportere opplysninger. Bestemmelsen slår fast at departementet kan gi forskrift om de ansvarlige for opplæringen skal gi opplysninger og delta i evalueringer og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsvirksomheten. Departementet foreslår å gjøre denne bestemmelsen likelydende som forslaget til opplæringsloven § 25-4 første ledd. Det vil si å endre bestemmelsen slik at den gir hjemmel til å gi forskrift om at de ansvarlige for opplæringsvirksomheten og de som får opplæring skal delta i evalueringer og gi opplysninger om opplæringen så lang det er nødvendige for å evaluere, utvikle og forbedre virksomheten etter loven. Departementet mener dette er en mer presis beskrivelse av formålet med innrapporteringen av data. Departementet viser for øvrig til forslaget til endringer i barnehageloven § 48, og opplæringsloven § 25-4, se punkt 8.6.1 og 8.6.3 over.

Departementet foreslår å regulere private skolers rapporteringsplikt til register over barn i grunnskoleopplæring i forskrift til privatskoleloven § 13-1 nytt andre ledd. Eiere av private grunnskoler som er godkjent etter privatskoleloven får med forslaget plikt til å rapportere de samme opplysningene til Utdanningsdirektoratet som kommunale skoleeiere. Departementet viser til beskrivelsen i punkt 8.2.2 av forslaget til hvilke opplysninger registeret over barn i grunnskoleopplæring skal inneholde.

Selve opprettelsen av registeret er foreslått regulert i opplæringsloven § 25-4, jf. punkt 8.6.3 over. Det er dermed ikke nødvendig å regulere dette i privatskoleloven. Departementet foreslår også utfyllende regulering av Utdanningsdirektoratets behandling av personopplysninger i registeret i forskrift til opplæringsloven ny §§ 19-2 – 19-5, se punkt 8.6.4 over.

## **9 Økonomiske og administrative konsekvenser**

### **9.1 Økonomiske og administrative konsekvenser for Utdanningsdirektoratet**

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for dagens innrapportering fra barnehager og skoler til staten. I dag brukes verktøyene GSI og Basil, og direktoratet er i gang med å utvikle en ny plattform for innrapportering (PIR) som skal tas i bruk for barnehager (erstatte Basil) fra høsten 2024 og for grunnsopplæringen (GSI) fra høsten 2025. Etter departementets forslag i dette høringsnotatet, vil direktoratet også ha ansvaret for drift og lagring av de nye individregistrene med personopplysninger om barn i barnehager og grunnskoler.

Det er i dag etablerte samarbeidsrutiner mellom Utdanningsdirektoratet, statsforvalterne, representanter fra KS og SSB for dialog om datakvalitet, årshjul, kvalitetskontroller og hvilke typer data og statistikk barnehagene, skolene og kommunene trenger i forbindelse med innhenting av data til Utdanningsdirektoratet (Basil og GSI). Disse etablerte rutinene må det bygges videre på.

Utdanningsdirektoratets nye innrapporteringssystem (PIR) er bygd opp for å kunne innhente og lagre individdata, men det vil kreve videreutvikling av funksjonalitet og innhold for å kunne ta imot individdata. Utdanningsdirektoratet må dessuten tilrettelegge for sikre innsendingsløsninger for kommuner og privatskoler som i dag ikke bruker administrative systemer som støtter funksjonalitet for automatisk innrapportering.

Merutgifter til videreutvikling av PIR og forvaltning i Utdanningsdirektoratet vil håndteres innenfor gjeldende budsjettammer.

### **9.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner, barnehager og skoler**

De fleste kommuner, barnehager og offentlige skoler har barnehage- og skoleadministrative systemer der opplysninger om barn i barnehager og skoleelever registreres.<sup>118</sup> Samtlige leverandører av slike systemer har opplyst til Utdanningsdirektoratet at de har funksjonalitet for å generere eksportfiler/API<sup>119</sup> med

---

<sup>118</sup> <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/451/2022/10/Rapport-til-personvernkommissjonen.pdf>

<sup>119</sup> API er et grensesnitt som gir direkte tilgang til data og funksjonalitet i et datasystem

individdata. En del offentlige og private grunnskoler benytter i dag disse systemene for å rapportere karakterer og fravær for 10. klasse til fylkeskommunene.

Departementet antar generelt at opplysningene i hovedsak allerede er lagret i oppvekstadministrative systemer som benyttes av kommunene. Det er også grunn til å tro at overgangen fra rapportering av kun aggregert informasjon til rapportering av personopplysninger i kombinasjon med aggregerte data på sikt kan lette rapporteringsbyrden. Det vil på sikt bli enklere å tilrettelegge for automatisk overføring fra de administrative systemene fordi de er bygget opp av personopplysninger og ikke aggregert informasjon. Samtidig vil det i en oppstartsfase kreve noe merarbeid å etablere registrene. I forbindelse med tilrettelegging og innføring av plikt til å rapportere personopplysninger til de nye individregistrene kan det være noe kostnader knyttet til tekniske tilpasninger og administrativ oppfølging lokalt.

Merarbeid i oppstartsfasen vil særlig gjelde for de opplysningene som må rapporteres på en annen måte enn i dag. Sonderinger Utdanningsdirektoratet har gjort blant annet med KS og leverandørene av de oppvekstadministrative systemene indikerer at flere kommuner ikke registrerer alle opplysningene departementet foreslår at skal rapporteres til individregistrene i de administrative systemene, eller at systemene ikke er tilrettelagt for å lagre slike opplysninger. Det gjelder særlig opplysninger om vedtak om spesialpedagogisk hjelp, minoritetsspråklighet, særskilt språkopplæring og individuell tilrettelegging. Departementets inntrykk er at disse vedtakene arkiveres i saksbehandlingssystemer og i liten grad i et format som er egnet for statistikk, og videre at det vil være administrativt krevende å registrere disse vedtakene i et egnet format. Samtidig pågår det kontinuerlig videreutvikling blant leverandørene, og noen har utviklet egne moduler for saksbehandling som enklere kan eksporteres i det formatet vi ønsker. Vi ber særskilt om høringsinstansenes innspill til registrering av opplysninger om vedtak om spesialpedagogisk hjelp, minoritetsspråklighet, individuell tilrettelegging og evt. andre av opplysningene som foreslås, og muligheten til å få det inn i et individregister og eventuelle økonomiske eller administrative konsekvenser av dette. Departementet imøteser vurderinger av det administrative arbeidet både for disse opplysningene og mer generelt sammenlignet med et alternativ der opplysningene skal rapporteres aggregert og ikke tappes fra de administrative systemene.

I en omleggingsfase vil mangelen på enkelte av disse opplysningene kunne kreve at kommunene går til innkjøp av systemendringer for å kunne levere data på angitt format, og kommunen eller private skoler må registrere opplysningene på en annen måte enn dagens praksis. Leverandørene Utdanningsdirektoratet har snakket med anslår ikke noen betydelige kostnader ved å implementere disse endringene.

Regjeringen har varslet i Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole* at den vil innføre et nytt nasjonalt system for å få oversikt over fravær på alle trinn i grunnskolen. På dette området er det ingen løsning for innhenting av informasjon per i dag. Hovedalternativet til individregister her er at kommuner rapporterer inn aggregerte tall i forhåndsdefinerte intervaller av fravær for alle trinn, slik det allerede gjøres på andre

områder til GSI per i dag. I forbindelse med dette arbeidet har departementet undersøkt de administrative konsekvensene for disse to alternativene. Utdanningsdirektoratet vurderer at registrering av fravær som del av et nasjonalt register med individdata i prinsippet vil gi lite ekstra arbeidsbelastning sammenlignet med rapportering på aggregert nivå. Lokal skolemyndighet er pliktig å ha et system for føring av fravær. I mange kommuner gjør dette at både skoleledelsen og kommunen allerede i dag har oversikt over deres elevers fravær, og hvordan dette er fordelt på ulike trinn. Blant både små og store kommuner i KS sitt digitaliseringsnettverk bekrefter 6 av 7 at data om time- og dagsfravær allerede er registrert i fagsystemer lokalt, og at dette enkelt vil kunne lastes opp via de skoleadministrative systemene, i noen tilfeller med noe merarbeid for skoleledelsen. De fleste kommunene rapporterer at arbeidsbyrden blir mindre hvis fraværdata på individnivå lastes opp automatisk via integrerte løsninger i skoleadministrative systemer sammenlignet med at rapportering av aggregerte fraværdata for alle trinn i forhåndsbestemte intervaller av omfang på fravær (eksempelvis 1-5%, 5-10%, 10-15%, 15-20%, 20-30%, 30-50% og over 50% fravær).

Noen kommuner og privatskoler som i dag ikke bruker administrative systemer som støtter funksjonalitet for automatisk innrapportering vil måtte sammenstille opplysningene manuelt. Rapporteringsbyrden for disse kommunene og privatskolene vil kunne øke sammenlignet med dagens aggregerte innrapportering.

Barnehageloven § 10 fjerde ledd og forskrift om føring av register til bruk i forbindelse med kontroll og beregning og utbetaling av kontantstøtte pålegger kommunene å ha et register over barn i alderen 1 til 3 år som har barnehageplass med offentlig driftstilskudd. Registeret brukes av trygdekontorene (NAV), og samkjøres med register over mottakere av kontantstøtte. Dagens ordning er arbeidskrevende for både kommunene og NAV. Departementet vil i samarbeid med blant annet Arbeids- og velferdsdirektoratet vurdere om et individregister med opplysninger om barnehagebarn kan forenkle eller eventuelt erstatte kontantstøttereget.

Oppsummert vil innføring av plikt til å rapportere personopplysninger til de nye registrene innebære noen økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene (som barnehagemyndighet og skoleeiere) i en innføringsfase, men vil på sikt kunne lette rapporteringsbyrden, og dermed administrativt arbeid. Samlet sett legger departementet derfor til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for disse aktørene.

## **10 Forslag til lov- og forskriftsendringer**

### **10.1 Barnehageloven**

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

§ 48 skal lyde:

*§ 48. Plikt til å gi opplysninger om tjenestedata*



Barnehager skal rapportere tjenstedata til Utdanningsdirektoratet som er nødvendige for å *evaluere, utvikle og forbedre barnehagesektoren*. Private barnehager skal rapportere slike tjenstedata også til kommunen. Tjenstedataene skal ikke inneholde direkte identifiserbare personopplysninger.

Ny § 48 a skal lyde:

*§ 48 a Register over barn i barnehager*

*Departementet kan etablere et register med opplysninger om barn i barnehager for å legge til rette for evaluering, utvikling og forbedring av barnehagesektoren. Registeret kan bare brukes til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglene i personvernforordningen art. 89.*

*Kommunen skal uten hinder av taushetsplikten rapportere personopplysninger til registeret.*

*Departementet gir 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. Behandlingen kan også omfatte personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.*

I forskrift 28. september 2018 nr. 1479 om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren gjøres følgende endringer:

Forskriftens tittel skal lyde: *Forskrift om rapportering og om behandling av personopplysninger i barnehagesektoren*

I § 3 første ledd skal bokstav b, d og e slettes. Dagens bokstav c blir til b.

§§ 4 – 7 skal lyde:

*§ 4 Register over barn i barnehager*

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for et register over barn i barnehager etter barnehageloven § 48 a. Registeret skal inneholde slike opplysninger om det enkelte barn:

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

Kommunen skal melde inn opplysninger til registeret etter nærmere rapporteringskrav fastsatt av Utdanningsdirektoratet.

Personopplysninger i registeret kan lagres i opptil ti år etter at personen avsluttet grunnskoleopplæringen.

#### *§ 5 Pseudonymisering av personopplysninger i register over barn i barnehager*

Personopplysninger skal pseudonymiseres snarest mulig etter at de er mottatt i registeret, ved at fødselsnummer skilles fra de øvrige opplysningene. De pseudonymiserte opplysningene kan tilbakestilles med fødselsnummer bare for:

- a) å sammenstille opplysningene med andre opplysninger direktoratet har innhentet etter dette kapitlet, opplysninger fra registeret over barn i grunnskoleopplæring og Folkeregisteret, jf. § 6 første ledd, eller
- b) tilgjengeliggjøring eller utlevering av opplysninger til forskning, jf. § 6 andre ledd.

#### *§ 6 Sammenstilling av opplysninger og utlevering av opplysninger fra register over barn i barnehager*

Utdanningsdirektoratet kan sammenstille opplysningene i registeret over barn i barnehager med andre opplysninger direktoratet har innhentet etter dette kapitlet, opplysninger fra registeret over barn i grunnskoleopplæring og Folkeregisteret, for utarbeidelse av statistikk og analyser innenfor registerets formål. Opplysningene skal etter sammenstillingen være pseudonymiserte eller anonymiserte.

Personopplysninger fra registeret kan utleveres til Statistisk sentralbyrå etter statistikkloven § 10. Opplysningene kan uten hinder av taushetsplikt utleveres til forskningsformål.

Utdanningsdirektoratet skal føre oversikt over hvem som får utlevert, eller på annen måte gjort tilgjengelig, personopplysninger fra register over barn i barnehager, og hjemmelsgrunnlaget for at opplysningene ble gjort tilgjengelige. Oversikten skal oppbevares i ti år etter at opplysningene ble utlevert.

#### *§ 7 Informasjonssikkerhet og internkontroll ved behandlingen av personopplysninger*

Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen, jf. personvernforordningen artikkel 32.

Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og dokumentere at behandlingen utføres i samsvar med personvernforordningen, personopplysningsloven og opplæringsloven, jf. forordningen artikkel 24.

## **10.2 Opplæringsloven**

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

§ 25-4 skal lyde:

*§ 25-4. Plikt til rapportering og om register over barn i grunnskoleopplæring*

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 forbetre* verksemda etter denne lova.

*Departementet kan etablere eit register med opplysningar om barn i grunnskoleopplæring for å leggje til rette for evaluering, utvikling og forbetring av verksemda som er omfatta av denne lova. Registeret kan berre brukast til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglane i personvernforordninga art. 89.*

Departementet kan gi forskrift om registeret og om behandlinga av personopplysningar, mellom anna om formålet med behandlinga, behandlingsansvar, kva opplysningar som kan behandlast og om kven, og tilgang til, vidarebehandling og utlevering av personopplysningar. Behandlinga kan også omfatte personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10.

I forskrift 13. mai 2024 nr. 762 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringsforskrifta) gjøres følgende endringer:

§§ 19-2 – 19-5 skal lyde:

#### *§ 19-2 Register over barn i grunnskoleopplæring*

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for eit register over barn i grunnskoleopplæring etter opplæringslova § 25-4 andre ledd. Registeret skal innehalde slike opplysningar om den enkelte elev:

- a) fødselsnummer eller D-nummer
- b) skoletilhørrelse/organisasjonsnummer eller privat grunnskoleopplæring i heimen, jf. opplæringslova § 22-5
- c) startdato og sluttdato
- d) trinn og klasse
- e) fråvær
- f) vedtak om personleg assistanse og tal på tildelte timer, jf. opplæringslova § 11-4
- g) vedtak om fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel, jf. opplæringslova § 11-5
- h) vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring, organiseringa av denne opplæringa og tal på tildelte timer, jf. opplæringslova § 11-6
- i) vedtak om særskild språkopplæring, organisering av denne opplæringa, om eleven følgjer læreplan i grunnleggjande norsk, får morsmålsopplæring eller tospråkleg opplæring i fag, jf. opplæringslova § 3-6
- j) vedtak om innføringsopplæring, jf. opplæringslova § 3-7
- k) plass i SFO-tilbod, avtalt opphaldstid og redusert foreldrebetaling etter forskrift til opplæringslova § 2-4

Kommunen skal utan hinder av teieplikt rapportere personopplysningar til registeret i samsvar med rapporteringskrav fastsett av Utdanningsdirektoratet.

Personopplysningar i registeret kan lagrast i opptil ti år etter at personen avslutta grunnskoleopplæringa.

### *§ 19-3 Pseudonymisering av personopplysningar i registeret over barn i grunnskoleopplæring*

Personopplysningar skal pseudonymiserast så snart som mogleg etter at dei er mottekne i registeret, ved at fødselsnummer blir skilde frå dei andre opplysningane. Dei pseudonymiserte opplysningane kan tilbakestillast med fødselsnummer berre for:

- a) å samanstille opplysningane med andre opplysningar direktoratet har innhenta etter dette kapitlet, opplysningar frå registeret over barn i barnehager og Folkeregisteret, jf. § 19-4 første ledd, eller
- b) å utlevere opplysningar til forskning, jf. § 19-4 andre ledd.

### *§ 19-4 Samanstilling av opplysningar og utlevering av opplysningar frå registeret over barn i grunnskoleopplæring*

Utdanningsdirektoratet kan samanstille opplysningane i registeret over barn i grunnskoleopplæring med andre opplysningar direktoratet har innhenta etter dette kapitlet, opplysningar frå registeret over barn i barnehager og Folkeregisteret, for å utarbeide statistikk og analysar innanfor formålet til registeret. Opplysningane skal etter samanstillinga vere pseudonymiserte eller anonymiserte.

Personopplysningar frå registeret kan utleverast til Statistisk sentralbyrå etter statistikkloven § 10. Opplysningane kan uten hinder av teieplikt utleverast til forskingsformål.

Utdanningsdirektoratet skal føre oversikt over kven som får utlevert personopplysningar frå registeret over barn i grunnskoleopplæring, og heimelsgrunnlaget for at opplysningane vart gjort tilgjengelege. Oversikta skal oppbevarast i ti år etter at opplysningane vart utlevert.

### *§ 19-5 Informasjonssikkerhet og internkontroll ved behandlingen av personopplysningar*

Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå eit sikkerheitsnivå som er egna med omsyn til risikoen, jf. personvernforordninga artikkel 32.

Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og dokumentere at behandlinga blir utført i samsvar med personvernforordninga, personopplysningslova og opplæringslova, jf. personvernforordninga artikkel 24.

Dagens §§ 19-2 – 19-9 blir til ny §§ 19-6 – 19-13.

## **10.3 Privatskoleloven**

I lov 7. april 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova) gjøres følgende endringer:

§ 7-2 c første ledd 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.

I forskrift 14. juni 2006 nr. 932 til privatskolelova (privatskoleforskrifta) gjøres følgende endringer:

§ 13-1 skal lyde:

*§ 13-1. Rapportering frå grunnskolar til Utdanningsdirektoratet*

Grunnskolar skal gi Utdanningsdirektoratet følgjande opplysningar om grunnskoleopplæring, skolefritidsordninga, leksehjelptilbod:

- a. opplysningar om skolen, mellom anna om kva skriftspråk som er hovudmål på skolen, opplæringsstad og skoleskyss
- b. opplysningar om tilsette, kompetanse og ressursar
- c. opplysningar om fagval og organiseringa av opplæringa for ulike elevgrupper
- d. opplysningar om foreldrebetaling og moderasjonsordningar for skolefritidsordninga.

*Grunnskolar skal utan hinder av teieplikt gi Utdanningsdirektoratet følgjande personopplysningar om den enkelte elev til bruk i register over barn i grunnskoleopplæring, jf. opplæringslova § 25-4 andre ledd:*

- a) fødselsnummer eller D-nummer
- b) skoletilhøyrse/organisasjonsnummer
- c) startdato og sluttdato
- d) trinn og klasse
- e) fråvær
- f) vedtak om personleg assistanse og tal på tildelte timer, jf. privatskolelova § 3-6 og opplæringslova § 11-4
- g) vedtak om fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel, jf. privatskolelova § 3-6 og opplæringslova § 11-5
- h) vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring, organiseringa av denne opplæringa og tal på tildelte timer, jf. privatskolelova § 3-6 og opplæringslova § 11-6
- i) vedtak om særskild språkopplæring, organisering av denne opplæringa, om eleven følgjer læreplan i grunnleggjande norsk, får morsmålsopplæring eller tospråkleg opplæring i fag, jf. opplæringslova § 3-6
- j) vedtak om innføringsopplæring, jf. privatskolelova § 3-5 a
- k) plass i SFO-tilbod, og redusert foreldrebetaling

*Utdanningsdirektoratet kan behandle personopplysningar etter første og andre ledd, inkludert personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for formål som er omtalte i privatskolelova § 7-2c.*