



Kunnskapsdepartementet - KD

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 24/02919-2
Arkivkode: ---
Saksbehandler: Christian Weisæth
Monsbakken
Deres referanse:
Dato: 19.12.2024

KS hørings svar Individregistre over barn i barnehage og grunnskole

KS takker for muligheten til å gi innspill til høringsnotatet av 30. sep. 2024 om forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven for opprettelse av individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring.

- KS støtter behovet for mer kunnskap, men mener at personvernkonsekvenser, ressursbehov og administrativt merarbeid for kommunene innebærer at etablering av et individregister ikke er et hensiktsmessig tiltak for å oppnå formålet om bedre tjenester.
- KS påpeker at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget er betydelig mer omfattende enn departementet legger til grunn, og vil kreve store økonomiske og personellmessige ressurser i en tid med betydelig press på kommunale tjenester også i skole og barnehage. KS påpeker at dette vil svekke muligheten for å satse på andre tiltak for kvalitetsutvikling i skole og barnehage som kan ha bedre effekt.
- KS mener at alternative metoder for datainnsamling og forskning må vurderes grundigere før det innføres et individregister og nye plikter på dette området.
- KS mener at Regjeringen fremfor å foreslå et individregister, bør følge opp den første anbefalingen i BarnUnge21 strategien, om etablere et langsiktig forskningsprogram for bedre sammenstilling og bruk av sektorvis kunnskap på oppvekstområdet. KS mener at dette vil kunne bidra til bedre tjenester, uten at det innebærer de betydelige personvernulempene og kostnadene som et individregister innebærer.
- Dersom et individregister innføres, vil KS anbefale en gradvis innføring av nasjonale individregister i barnehage og skole.
- KS mener kommunene må få nok tid, støtte og ressurser i arbeidet med å tilpasse oppvekst-, barnehage- og skoleadministrative systemer, for kunne å levere data på en hensiktsmessig måte.
- KS mener det er viktig at kommunene opprettholder tilgang til data de samler inn om egne innbyggere til bruk for evaluering, utvikling og forbedring av egne tjenester.
- KS mener det er nødvendig med en bedre beskrivelse av hvilke løpende statistikk og indikatorer som vil bli gjort tilgjengelig for kommunene med nye register.

Vårt hørings svar utdyper dette

Hva er problemet, og hva ønsker vi å oppnå?

KS anerkjenner behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag for kvalitetsutvikling i barnehage og skolesektoren. Samtidig må dette veies opp mot personvernkonsekvensene av det foreslåtte registeret, nytten av et slikt register og kostnadene av dette. I lys av dette er det behov for å vurdere andre måter å fremskaffe et godt kunnskapsgrunnlag for å oppnå samme formål.

Som det fremgår av vurderingene nedenfor, mener KS at individregisteret har klare personvernulempes for barn og unge, og vil innebære betydelig økt rapporteringsbyrde med store kostnader og administrativt arbeid for skoler, barnehager og kommuner. Dette stiller særlig krav til nytteverdien av registeret. KS støtter ikke den forholdsmessighetsvurderingen som departementet har gjort, av forholdet mellom registerets nytte og kostnader for barn, skoler, barnehager og kommuner.

KS merker seg at departementet legger stor vekt på mulige nytteverdier av registeret og effekter dette kan ha for utdanningssystemet. Det påpekes blant annet i BarnUnge21 strategien at barns utvikling skjer i et komplekst samspill mellom individuelle og strukturelle forhold, Det heter videre at «*Et godt kunnskapsgrunnlag forutsetter balanse mellom kvalitativ og kvantitativ forskning. Tverrfaglighet og metodepluralisme er nødvendig for å løse komplekse problemer*».

Et individregister vil inneholde betydelig mengde kvantitative data fra utdanningssektoren, men ikke kvalitative data som også kan ha stor betydning for effekten av ulike tiltak, eksempelvis barnets omsorgssituasjon og familierelasjoner. Det er i all samfunnsvitenskapelig forskning en utfordring å isolere effekten av policy-tiltak fra individuelle og strukturelle faktorer som også spiller inn. Det er derfor viktig at det også legges vekt på studier som kombinerer kvantitative og kvalitative data. Dette kan ivaretas gjennom studier av mindre populasjoner.

KS viser videre til at den første anbefalingen i BarnUnge 21- strategien er bedre bruk av eksisterende kunnskap og forskning. Det heter at; *Oppvekstpolitikken har til nå vært fragmentert, med store og uheldige konsekvenser for mange utsatte barn og unge. Barn og unge som trenger hjelp, har sjelden behov som kan avgrenses til bare ett problem, eller som kan løses av én tjeneste. Ofte ligger løsningene i grenseflatene og forutsetter samhandling og koordinering på tvers av mandater, tjenesteområder og problemer. På samme måte operer de ulike delene i kunnskapssystemet uavhengige av hverandre og påvirker praksis i begrenset grad. For å oppnå en mer helhetlig og kunnskapsbasert politikk foreslår strategigruppen at departementene tilrettelegger for at kunnskapssystemet i oppvekstfeltet organiseres slik at samhandling og samarbeid skjer gjennom partnerskap. Det er en lederoppgave å legge til rette for partnerskap mellom sentrale aktører og å skape rom for implementering av ny kunnskap.*

KS mener at nasjonale myndigheter først og fremst må bidra til bedre samordning og sammenstilling av kunnskap om barn og unges oppvekst på tvers av sektorer og etater, og så omsette kunnskap til konkrete tiltak. Regjeringer har gjennom flere år fått gjennomført en rekke utredninger som belyser behov for og effekter av tiltak for barn og unge, for eksempel FAFOs sluttevaluering av 0-24 samarbeidet¹, NOU 2017: 12 Svikt og svik, NOU 2019:20 En styrket familievern tjeneste, NOU 2020: 16 Levekår i byer, rapport fra ekspertgruppene om barn i fattige familier (2023), rapport fra ekspertgruppe om sosial utjevning i skole og barnehage (2024) og DFØs rapport 2024: 11 Hvordan staten styrer kommunene. Det foreligger også omfattende forskning fra andre nordiske land, og internasjonale undersøkelser som kan være nyttig for politikktutvikling på dette området. Videre gir tilsynsrapporter fra statsforvaltere og Helsetilsynet god innsikt i utfordringer og rom for forbedringer i tiltak og tjenester for barn og unge, herunder i skole og barnehage. KS mener at hovedutfordringen ikke er mangel på kunnskap om tiltak med god effekt for barn og unge, eller snarere statens og kommunesektorens evne til å omsette kunnskapen til treffsikre tiltak og foreta nødvendige omstillinger for å lykkes med dette. KS vil anbefale at departementet fremfor å etablere et individregister med de kostnadene og ulempene dette medfører, bør legge vekt på bedre bruk av eksisterende kunnskapskilder i sitt arbeid med politikktutvikling og bidra til for at gode, kunnskapsbaserte tiltak faktisk kan gjennomføres. Et eksempel til etterfølgelse er det omfattende utredningsarbeidet og piloteringen som ligger til grunn for fullføringsreformen.

¹ [20737-Trøbbel-i-grenseflatene Fafo.pdf](#)

Hvilke tiltak er relevante?

Som påpekt ovenfor, mener KS at bedre sammenstilling, bruk og utvikling av eksisterende kunnskapskilder på tvers av sektorer kan bidra til bedre forståelse for effekten av ulike forhold og tiltak rettet mot barn og unges læring og utvikling. Et forskningsprogram i tråd med det som foreslås i Barn- Unge 21 strategien med bedre bruk av eksisterende kunnskapskilder bør derfor etter KS vurdering innføres som et alternativ til det foreliggende forslaget.

Det er et generelt behov for grundigere vurderinger enn departementet har gjort av hvordan målet om bedre grunnlag for kvalitetsutvikling i skole og barnehage kan oppnås gjennom andre tiltak enn et individregister, med mindre personvernulemper og lavere ressursbelastning for barnehager, skoler og kommuner. Det antas eksempelvis at bruk av norske, nordiske og internasjonale kunnskapskilder kan gi nyttig kunnskap som grunnlag for å vurdere aktuelle tiltak i norsk utdanningspolitikk. Det vises her til overstående opprømsing av noen aktuelle kunnskapskilder som i større grad bør benyttes i det videre arbeidet med kvalitetsutvikling i oppveksttjenestene.

Det er i også usikkert om individregisterene vil dempe behovet for spørringer til sektoren. KS vurderer at det fortsatt vil være behov for denne type undersøkelser. Samtidig kan individregisterene gi gevinster ved at andre data om sektoren kan utnyttes bedre, ved supplerende bruk av registerdata i ulike former. Dette vil for eksempel kunne legge til rette for bedre følgeevalueringer og effektmålinger på reformer, tiltak og variasjoner i ressursbruk etc. Dette må imidlertid som påpekt suppleres med andre kunnskapskilder også om individuelle forhold ved barn og unges oppvekst som påvirker deres læring og utvikling. Dette kan også ivaretas gjennom studier av mindre populasjoner enn individregisteret legger opp til.

KS vurderer at flere av opplysningene som foreslås samlet inn i registeret kan gi kommunene bedre muligheter til å følge utviklingen i egen kommune, særlig med sammenligning mot andre kommuner og den nasjonale utviklingen. Dette er i mange tilfeller et godt bidrag til å forstå situasjonen og følge utviklingen på en god måte. Særlig er sammenligninger relevant knyttet til ressursbruk, organisering og resultater. Flere data, samlet inn på likt format og med samme definisjon, vil ha potensiale til at kvalitetsutviklingen i noen grad blir mer datadrevet og basert på relevant og oppdatert kunnskap. KS understreker likevel at sammenligninger ikke er det eneste premisset for en god og fullstendig analyse av egen situasjon, utviklingsmuligheter og potensiale.

Redegjørelsen for behovet for et individregister i barnehage og skole er i stor grad rettet mot behovet for større studier, analyser og utviklingstrekk, hovedsakelig knyttet til populasjonen som helhet. Altså i all hovedsak analyser på nasjonalt nivå. KS legger til grunn at registerdataene også vil ha en funksjon i den løpende statistikkproduksjonen, for eksempel knyttet til utvikling i fravær i grunnopplæringen, og slik også har verdi for kommunene mer direkte. Det kunne derfor med fordel vært drøftet nærmere hvilke opplysninger som er relevante for å samle inn med tanke på den mer daglige og løpende styringen av barnehager og skoler, og hvilke opplysninger som først og fremst har en verdi på et mer overordnet nivå. KS mener at kommunene uansett vil ha behov for og nytte av forskning og statistikkproduksjon om generelle utviklingstrekk og forskningsfunn. For eksempel vil forskning om mindre deler av populasjonen også ha verdi for kvalitetsutvikling og politikkutvikling og prioriteringer lokalt, selv om det ikke presenteres data per skole/barnehage eller kommune.

KS savner derfor en bedre beskrivelse av hvilke løpende statistikk og indikatorer som ved en eventuell innføring vil bli gjort tilgjengelig for kommunene i ulike statistikk-løsninger med innsamling av individdata. Dette ville vært en fordel i vurderingene av kost/nytteverdi av etableringen av individregister for kommunesektoren. Særlig er dette av betydning når en det pågår omlegging av kvalitetsutviklingssystemet (Meld. St. 34-2023-2024 En mer praktisk skole — Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn). Der er det lagt vekt på læringsstøttende prøver, som erstatning for dagens nasjonale prøver som har såkalt dobbelt formål- altså både som styringsdata og læringsstøttende prøver. Det overordnede hensynet til kunnskap om læringsresultater, mulighet for å følge utvikling over tid, og se

virksomheter av ulike tiltak må derfor legges vekt på både i hvilke opplysninger som samles inn, hvordan de bearbejdes og presenteres.

Kvaliteten på data, analyser og evnen til å bruke disse riktig er uansett viktige forutsetninger for en god politikktutvikling og gjelder uavhengig av hvilke data som samles inn og hvordan. Politikktutvikling basert på forløpsanalyser og indikatorer kan også hvile på feilaktige forutsetninger. For eksempel kan tiltak i barnehager som er ment å sikre en god overgang til skolen, gi resultater som enten tar lang tid å måle eller viser en effekt i tidlig skolegang som senere avtar eller forsvinner.

KS vil derfor vise til NOU 2023:27 Et nytt system for kvalitetsutvikling hvor det understrekes viktigheten av analysekompetanse og et bredt kunnskapsgrunnlag for å styrke arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen. KS legger til grunn de samme forutsetningene for barnehagesektoren. Utredningen påpeker følgende hovedpunkter:

1. **Analysekompetanse og bruken av data:** Mange opplever utfordringer med å omsette abstrakte data til konkrete tiltak som forbedrer praksis. Dette antyder behov for mer målrettet veiledning og støttestrukturer
2. **Behov for kompetanseheving:** For å utnytte data og analyser i kvalitetsarbeidet kreves det økt kompetanse innen blant annet kritisk vurdering, personvern og digital teknologi.
3. **Helhetlig kunnskapsgrunnlag:** For å støtte utviklingen av et godt læringsmiljø og bedre elevresultater, trenger man tilgang til både kvantitative og kvalitative data.

KS mener at en forsterket innsats på dette området også bør vurderes som alternative tiltak til utviklingen av et individregister.

Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Forslag om å innføre individregister for barn i barnehage og skole reiser en rekke prinsipielle spørsmål. Både spørsmålene og KS vurderinger av hvordan høringsnotatet redegjør for og behandler disse redegjøres for under.

Personvern og datasikkerhet

Retten til privatliv er en grunnlovsfestet menneskerettighet. Dette innebærer en rett til vern om private og sensitive opplysninger. Dette hensynet gjør seg særlig gjeldene for barn og unge, som står svakere enn voksne parter. Den informasjonen dette registeret søker å samle og sammenstille, vil inneholde omfattende sensitive opplysninger om barn gjennom hele deres oppvekst. Det skisseres også mulighet for kopling og sammenstilling med andre registre, som ytterligere øker personvernulempen. Hensynet til personversvernet må derfor sies å være særlig tungtveiende i denne saken, og KS stiller spørsmål ved om at dette er tilstrekkelig vektlagt av departementet sett i lys av forventet nytte og kostnader ved tiltaket. Individregisteret vil være en betydelig personvernbelasting for det enkelte barn, mens nytten er mer uklart både på samfunns- og særlig individnivå.

Det må understrekes at risikoen ved sammenstilling og utvidet bruk av data krever en grundig vurdering. Sammenstillingen av store datamengder på individnivå kan medføre økt risiko for brudd på den enkeltes rett til frihet, privatliv og personvern, selv med sikringstiltak. Det er derfor svært viktig å etablere robuste kontrollmekanismer som inkluderer:

- Pseudonymisering og anonymisering der det er mulig, med tekniske mekanismer og organisatoriske tiltak som forhindrer reidentifisering .
- Begrenset tilgang basert på "need-to-know".
- Regelmessige revisjoner for å sikre at dataene brukes i tråd med formålet og gjeldende regelverk.
- Lovlig behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 og artikkel 9 i personvernforordningen.

Det lovlige grunnlaget for behandling av personopplysninger må beskrives i detalj. Særlig må det vurderes hvordan dette innrettes i lys av GDPR artikkel 9 som regulerer behandling av sensitive personopplysninger. Barnehager og skoler kan behandle slike opplysninger i spesifikke sammenhenger, men kun dersom det finnes et klart rettslig grunnlag etter artikkel 6.

KS understreker at personvernulempen gjelder selv om det foretas sikkerhetsmessige tiltak som pseudonymisering og tilgangsbegrensning. Det at informasjon samles, sammenstilles og deles er i seg selv en personvernulempe for barn og unge. Dagens sikkerhetssituasjon innebærer betydelig risiko for svikt i eller angrep på digitale løsninger. Dersom større registre med store mengder privat informasjon kommer på avveie, er dette også en betydelig personvernulempe.

KS er i tvil om departementets vurdering om at individregisteret er i tråd med hensynet til barns beste etter grunnlovens §104, gitt de betydelige personvernulempene dette innebærer og usikkerhet om formålet om bedre tjenester til barn kan oppfylles gjennom registeret.

Formål og relevans

Et grunnleggende krav i personvernregelverket er at data som samles inn skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for det spesifikke formålet. Derfor må:

- Formålet med innsamlingen være klart definert.
- Formålet begrenses til det som er nødvendig for å oppnå bedre tjenestekvalitet i barnehage og skole.
- Det vurderes om dataene som samles inn og sammenstilles, faktisk bidrar til de definerte formålene, eller om de representerer en unødvendig risiko.
- Dataintegritet og sikkerhet må ivaretas.

Datakvalitet er avgjørende for å sikre rettferdig og korrekt bruk. Selv om det antas at et individregister vil forbedre datakvaliteten, vil det fortsatt være utfordringer knyttet til feilrapportering og usikkerhet. For å ivareta dette må det foreligge tydelige definisjoner og retningslinjer for å sikre omforent forståelse av kategorier opplysninger for å redusere tolkningsrom.

Det er videre viktig at regelmessige oppdatering og validering foretas for å sikre at dataene til enhver tid er riktige, oppdaterte og relevante. Uriktige data må og skal slettes uten unødig opphold. KS vurderer det som utfordrende, men viktig å sørge for sikker dataoverføring. En sikker infrastruktur for overføring av data mellom ulike systemer og nivåer må etableres.

Opplysninger som skal ev. tilbakeføres må følges opp med en konkret ansvarsfordeling. Det bør tydeliggjøre hvordan sikkerhet og personvern skal ivaretas ved eventuell tilbakeføring av data til kommuner og andre aktører.

Når det gjelder konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet (KIT), er det avgjørende at data beskyttes mot uautorisert tilgang. Det må etableres systemer som overvåker integriteten og rapporterer avvik når de forekommer.

Det foreslåtte individregisteret kan gi gevinster knyttet til datakvalitet og analyse, men dette må balanseres mot mulige risikoer for personvern og informasjonssikkerhet. Det må understrekes og tydeliggjøres at de registrerte er barn, og derfor definert som særskilt utsatt og sårbar gruppe. Et individregister vil kreve stor tillit fra befolkningen, og det er derfor avgjørende at løsningen utformes på en måte som gir trygghet for at personvernet blir ivaretatt.

KS ser at nytten av individregistrene vil øke hvis man legger til opplysninger om deltagelse i SFO, spesialpedagogisk hjelp, individuelt tilrettelagt opplæring etc, og ikke utelukkende baserer seg på de grunnleggende opplysningene som kobler barn og elev til barnehage og skole. Dette er imidlertid særlig

sensitive og private opplysninger som øker personvernulempene og de kostnadmessige sidene ved forslaget. Det er også langt mer komplisert å strukturere, innhente og levere disse opplysningene, som tilsier at også den økonomiske og administrative byrden øker betydelig.

Opplysningene det foreslås samlet inn i registrene finnes allerede i kommuner, skoler og barnehager. Det er de fleste steder samlet inn, lagret og behandlet i ulike systemer. Det er krav til behandlingen av disse personopplysningene- og «orden i eget hus». Det er risiko knyttet til behandlingen av disse opplysningene i dag. Samtidig vil eventuelle databrudd og lekkasjer har begrenset omfang og konsekvenser, selv om det alltid er alvorlig med personopplysninger på avveie.

Spørsmålet er om sannsynligheten for og konsekvensene av brudd på personvernet med dagens praksis og en ny og mer samlet registrering enn i dag vil være endret. På den ene side vil nye systemer som bygges opp kunne ha bedre tilgangskontroll og sikker behandling, men eventuelle brudd kan samtidig tilgjengeliggjøre flere opplysninger for et lagt større antall personer enn dagens praksis vil gjøre.

Den overordnede vurderingen er at opplysningene som foreslås samlet inn gjennom individregistrene er relativt sammenfallende med hva som samles inn på aggregert nivå fra barnehager og skoler i dag, og at det fremdeles vil være behov for disse opplysningene til styring, statistikk og analyser for utvikling i sektoren. Spørsmålet er om verdien av å samle inn disse på individnivå er større enn ulempene og om man kan få omtrent tilsvarende nytte av dataene som samles inn og tilgjengeliggjøres i dag.

Det er særlig data om registrert fravær som vil være nye opplysninger for grunnskolen, da det bare er informasjon om dette på tvers av kommuner på 10. trinn i dag. I stortingsmelding 34 (2023-2024) foreslås det å innføre et nytt nasjonalt system for å få oversikt over fravær på alle trinn i grunnskolen.

KS merker seg at det er ulik vurdering av tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging i opplæringsloven på den ene siden og særskilt tilrettelegging i barnehage (barnehageloven §37) på den andre siden.

I notatet foreslås det at kommunen skal føre register for alle barn med plass i barnehage og opplæringspliktig alder. Unntaket er barn som går i privatskoler, hvor det er særskilt hjemmel til å innhente opplysningene i privatskoleloven.

Dersom registeret innføres, bør forslag til ny §48 a i Barnehageloven, endringer i §25-4 til Opplæringsloven og forslag til endring i §7-2c til Privatskoleloven bør omskrives slik at de ivaretar formål om at kommunene som barnehageeier, skoleeier og myndighet kan evaluere, utvikle og forbedre sine barnehager og skoler basert på egne individdata som det rapporteres på.

KS savner for eksempel en drøfting av det kommunale ansvaret for å føre detaljert rapportering knyttet til barn i private barnehager, og hvordan disse opplysningene kan og bør kunne gjenbrukes av kommunen. Mange kommuner flere tellinger i løpet av året (knyttet til beregning og utbetaling av tilskudd) for barn i private barnehager. Dette har delvis hjemmel i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager §12 og barnehageloven §48.

Et ajourholdt register med individopplysninger vil i mange tilfeller være egnet til å hente inn opplysninger om start og sluttdato i barnehage Dersom et individregister innføres, etterlyser KS en hjemmel for kommunene til å bruke data rapportert fra private barnehager utover foreslåtte ordlyd i §48 om tjenestedata til å *evaluere, utvikle og forbedre barnehagesektoren*, som altså ikke skal inneholde direkte identifiserbare personopplysninger. *Dersom et register innføres*, mener KS mener at kommunene også bør kunne utnytte innhentede data blant annet til tilskuddsformål, da dette eksplisitt er nevnt som formål for staten (høringsnotatet s. 76 om Udirs bruk av statistikk).

Det bør derfor klargjøres tydeligere hvilket behandlingsansvar kommunene får i § 48 sett opp mot de mer detaljerte bestemmelsene i § 48a. Særlig om kommunene er avskjært fra å bruke opplysningene på annen måte enn formålet presisert i §48 om at *Registeret kan bare brukes til statistikk, analyse og forskning i tråd med reglene i personvernforordningen art. 89*. Det er flere steder i høringsnotatet presisert at opplysningene ikke skal brukes til saksbehandling.

Hvis det er meningen at §48 og omtalen av tjenestedata for å *evaluere, utvikle og forbedre barnehagesektoren*, skal ha et klart avvikende formål og behandlingsgrunnlag enn samme formulering (*evaluere, utvikle og forbedre barnehagesektoren*) knyttet til opplysninger i registeret (§48 a) bør dette skillet være tydeligere definert. KS frykter at en slik forståelse eventuelt kan skape uklarheter i hvilke opplysninger som kan brukes til hva, og at registeret kan forstås som tjenestedata som har et noe smalere behandlingsgrunnlag enn det som er forståelsen av §48 i barnehageloven og §12 i forskriften, hvor for eksempel opplysninger om antall barn brukes både i beregning og utbetaling av tilskudd.

KS vil understreke at kommunene har særskilte regler knyttet til refusjon og betaling for barn i private barnehager i andre kommuner enn der barnet er folkeregistrert. Dette kan indikere at kunne vært formålstjenlig om private barnehager også ble ilagt rapporteringsplikt etter §48 a, enten allment eller i de tilfeller der barnet går i barnehage utenfor kommunen barnet er folkeregistrert.

Hvilke opplysninger som kan brukes til hva er også relevant for staten når den saksbehandler og gjør vedtak, for eksempel gjennom ulike tilskuddsordninger, eksempelvis til satsinger i levekårsutsatte områder eller tiltak for språkstimulering. Det bør etter KS syn legges til grunn at dersom et register innføres, bør aggregerte og aidentifiserte opplysninger fra registeret kunne brukes til saksbehandling, for eksempel knyttet til tilskudd både fra stat og kommune. Det kan være at formålet med statistikk, blant annet redegjort for i punkt 8.3.2, Begrensninger i bruk av opplysninger, er tenkt å regulere dette. Det bør derfor være et tydelig skille mellom bruk av for eksempel statistikk produsert med utgangspunkt i registeret, og saksbehandling på enkeltpersoners registrerte opplysninger i registeret- hvor det første formålet vil være innenfor loven og ulike forskrifter, mens det er tydelig avgrenset mot bruk av opplysninger om den enkeltes registrerte opplysninger i saksbehandling.

Utlevering, lagring og bruk

Det er nødvendig at det foreslås tydelige hjemler for utlevering av data, som vil sikre en effektiv tilgang for både SSB og andre forskere med legitime behov for forskningsdata. KS mener det ikke fremgår tydelig hvilke regler som vil gjelde for lagring i SSB i sine registre, kontra begrensningen i Udirs lagring av individdata i inntil ti år *etter avsluttet grunnopplæring*.

Det fremgår enkelte steder i notatet at SSB i praksis har ubegrenset mulighet til lagring av data over tid (omtalt blant annet i avsnitt 8.4.3 og 8.6.5).

Dette kan føre til at det på sikt i liten grad blir Udir som blir premissleverandør for utlevering av data, mens det i realiteten blir SSB som får denne oppgaven permanent. Dette kunne med fordel vært drøftet noe mer inngående, særlig knyttet til forslaget om at Udir skal føre oversikt over hvem som får utlevert data til hva.

KS savner også en tydeligere omtale av kommunenes muligheter til utlevering og bruk av opplysningene i registeret.

Dataeierskap og tilgang

KS understreker at det er viktig at kommunene opprettholder eierskap til dataene de samler inn, og at de fortsatt har tilstrekkelig tilgang til egne data for kvalitetsutvikling og lokal styring. Vi savner en grundigere vurdering av hvordan kommunenes behov for bruk av data kan balanseres med personvernregler.

Erfaringene fra kommunene med ulike statistikker som publiseres nasjonalt er at en stor del av opplysningene skjermes for publisering av hensyn til personvern.

For eksempel gjelder dette kunnskap og analyser av små grupper, som det i høringsnotatet særlig argumenteres at det en fordel for kunnskapsutviklingen at det innføres et nasjonalt register. Dette kan svekke formålet med opprettelsen av registrene og tydelig begrense kommunenes nytte av å samle inn og strukturere data.

Behandlingsansvar og behandlingsgrunnlag vil endres fordi man deler det til andre formål og med andre hjemler enn det som opprinnelig var grunnlag for behandling. Dette krever ressurser og får forvaltningsmessige konsekvenser for kommunene. Det gir blant annet behov for nye vurderinger av personvernkonsekvenser, såkalt DPIA, at det gis ny informasjon om databehandlingen til berørte personer, i tillegg til nye tekniske og sikkerhetsmessige utfordringer.

Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, og hvem blir berørt?

Som redegjort for over kan innføring av individregister ha positive effekter ved at man får et bedre kunnskaps og datagrunnlag om barnehage og skolesektoren. KS mener imidlertid at departementet legger for sterk vekt på nytteverdien og er for optimistisk når det gjelder den mulige effekten av tiltaket for tjenester til barn og unge. De negative effektene er som påpekt personvernulempen med at større mengder personsensitive data blir sammenstilt og delt med flere aktører. Hverken kommunenes rolle som pliktig til å levere data eller som ansvarlig for å utvikle tjenestene til barna lokalt er godt nok drøftet.

Departementet undervurderer videre de økonomiske og administrative konsekvenser forslagene vil påføre kommunene. Lov og forskriftsendringene som foreslås innebærer et stort behov for å tilrettelegge for uthenting av både ustrukturerte og strukturerte data fra ulike kildesystemer, og blant annet forbedrede/endrede barnehage- og skoleadministrative system i de fleste kommuner. Dette vil kreve tid til omstilling og økte ressurser, spesielt i en innføringsfase. Dette vil være svært ressurskrevende i en tid med sterkt press på kommunale tjenester, og særlig personellressurser.

KS registrerer at departementet særskilt ønsker 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.

Opplysningene over er ofte ustrukturerte data som er spredt i ulike systemer. Det gjelder blant annet oppvekstadministrative systemer, fagsystemer for pedagogisk psykologisk tjeneste, sak- og arkivsystemer m.fl. Det er i dag lite mulighet for datautveksling internt mellom systemene, og systemene er ikke tilrettelagt verken funksjonelt eller teknisk for uthenting av data det spørres etter. Mange av opplysningene som KD etterspør eksisterer i dag i vedtaksbrevsform. Det er derfor stor usikkerhet til hvordan man kan sikre uniform datakvalitet gjennom lik registreringspraksis, oppdatert og riktig informasjon. Det vil kreve betydelig innsats fra mange aktører, inkludert kommunene, for å få dette plass. KS viser til erfaringer blant annet med digitaliseringsprosjekter i helsesektoren og barnevernet som belyser hvor omfattende og krevende det er å sammenstille informasjon fra ulike datakilder, med betydelige kostnader og risiko.

KS understreker at forslaget vil ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, og pålegge kommuner, skoler og barnehager et omfattende utviklingsarbeid og økt byrde med administrasjon og rapportering i en tid med sterkt press på kommunale budsjetter og mangel på personell. KS mener dette ikke er hensiktsmessig ressursbruk i en tid med behov for strenge prioriteringer, og mener andre kvalitetsutviklingstiltak i sektoren bør prioriteres. Det er eksempelvis langt viktigere for barn og unges læring og utvikling at det er tilstrekkelig og kvalifisert personell i skoler, barnehager og laget rundt. Det eksisterer et omfattende kunnskapsgrunnlag som gir gode muligheter for å iverksette tiltak som forbedrer

oppveksttjenestene. Arbeidet med registrering og innsamling av opplysninger til kreve personellressurser som det er stor knapphet på i kommunesektoren.

Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

I høringsnotatet nevnes det ikke når forslag til lov og forskrifter skal få virkning fra. I tråd med vurderingene over, og redegjørelsen om økonomiske og administrative konsekvenser, vil KS derfor anbefale at det arbeides videre med alternative måter å styrke kunnskapsgrunnlaget for gode tiltak i utdannings- og oppvekstsektoren. Arbeidet med å omsette foreliggende kunnskap til konkrete tiltak som forbedrer situasjonen for barn og unge må også styrkes. Kommunene må settes i stand til å gi bedre tjenester gjennom gode økonomiske rammebetingelser, hensiktsmessig bruk av personell og større lokalt handlingsrom for å utforme tjenester som er tilpasset den enkeltes behov.

Dersom individregisteret etableres, anbefaler KS en gradvis tilnærming, der man starter med pilotprosjekter i enkelte kommuner for å samle erfaringer. Eventuelt kan man etablere et begrenset register, som utvides med flere opplysninger over tid. Dette kan redusere kompleksiteten for kommunene, og gi bedre rom utvikling av nye administrative systemer og løsninger. Deretter kan omfang og innretning justeres basert på praktiske erfaringer.

En tydelig plan for innføring og god kommunikasjon mellom kommunene, leverandørene og nasjonale myndigheter i opprettelse av registeret ville vært en tydelig fordel. Det kan påvirke økonomiske og administrative konsekvenser i positiv retning om kommunene involveres og det lages planer for en gradvis innføring.

Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?

Økonomiske og administrative konsekvenser

KS viser til omtalen ovenfor, der det fremgår at forslaget har betydelige administrative og kostnadmessige konsekvenser som er undervurdert i forslaget. KS forutsetter at det ved innføringen det gjennomføres konkrete kostnadsanalyser og bevilges midler til innføringen.

Å komme med konkrete kostnadsberegninger vil være enklere om det gjennomføres piloter i enkeltkommuner. Det er, som departementet er inne på, sannsynlig at kostnadene på sikt vil gå ned, og at den totale administrative belastningen omtrent forblir på dagens nivå. Dette er imidlertid usikkert, og belyses best om det gjennomføres utprøvinger av dette i enkeltkommuner. Den økonomiske og administrative belastningen kan videre kompenseres gjennom et tidsavgrenset tilskudd, enten øremerket, søknadsbasert eller som økt tidsavgrenset rammefinansiering til kommunene når man utvider registeret til alle kommuner.

Alternativt vurderer KS at de økonomiske og administrative konsekvensene være betydelig lavere hvis man i større grad baserer seg på rapportering av individdata i et mer begrenset omfang. Mer konkret å avvente innsamling av informasjonen listet opp i hva de ønsker særskilte innspill på, da dette ofte er opplysninger som er behandlet og lagret i andre systemer, mer tilrettelagt for saksbehandling og arkivformål, enn statistikkproduksjon og analyse.

KS mener at dersom registeret innføres, må kommunene uansett få godt med tid, støtte og ressurser i arbeidet med nye oppvekst, barnehage og skoleadministrative systemer for å levere data på individnivå. Det bør også vurderes og utredes om det er behov for å standardisere et felles nasjonalt oppvekstadministrativt system for å ivareta kvaliteten i hele verdikjeden- fra den enkelte lærers registrering av for eksempel fravær til opplysningene brukes i forskning eller statistikkproduksjon i siste instans. Dette vil i så fall kreve en omfattende utredning, risikovurdering og fullfinansiering fra statens side.

Med hilsen

Helge Eide
Områdedirektør Samfunn, velferd og demokrati

Kristin Holm Jensen
Avdelingsdirektør Oppvekst, kultur og
utdanning

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur