

Høringsnotat
om
forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) og forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova). Forslagene omfatter endringer på følgende områder:

- plikt til kartlegging av minoritetsspråklige elevers ferdigheter i norsk (pkt. 2)
- etablering av et sentralt register og endringer i bestemmelsene om behandling av individdata etter opplæringsloven og privatskoleloven (pkt. 3)
- rett til refusjon for kostnader knyttet til opplæring i helseinstitusjoner (pkt. 4)

2 Forslag om å innføre plikt til kartlegging av minoritetsspråklige elevers ferdigheter i norsk

2.1 Bakgrunn

Regjeringen fremmet i Ot.prp. nr. 40 (2007-2008) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova* forslag om innføring av rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring. Forslaget ble behandlet og vedtatt i Stortinget, se Besl. O. nr. 82 (2007-2008) jf. Innst. O. nr. 51 (2007-2008). Endringene trer i kraft 1. august 2008. Fra dette tidspunktet vil det være rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i både grunnskole- og videregående opplæring, dvs. gjennomgående i hele grunnopplæringen. Denne retten til særskilt språkopplæring omfatter særskilt norskopplæring og om nødvendig morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Forutsetningen for at elevene i praksis skal få oppfylt retten til særskilt språkopplæring i tråd med lovens intensjon, det vil si som en overgangsordning frem til elevene har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen, er at både kommuner og fylkeskommuner gjennomfører reelle kartlegginger av norskferdighetene til elevene. Bare på den måten vil elevene være sikret at de faktisk får opplæring som samsvarer med ferdigheter og behov, og en opplæring som gir den ønskede progresjonen inntil elevene har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen.

I 2006 utførte Rambøll Management på vegne av Kunnskapsdepartementet en evaluering av hvordan kommuner praktiserte plikten til å gi minoritetsspråklige elever særskilt norskopplæring gjennom opplæring etter *læreplanen i norsk som andrespråk*. I rapporten "Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen" fremgår det at praksis i landets grunnskoler var svært forskjellig, både når det gjaldt kartlegging av elevenes språkkunnskaper og praktiseringen av enkeltvedtak. Det fremgår at svært få kommuner på evalueringstidspunktet gav sine skoler retningslinjer for det konkrete kartleggingsarbeidet og at over 30 prosent av skolene ikke hadde standardiserte prosedyrer for den kartleggingen som skal føre elevene over til den ordinære opplæringen. Mange elever i grunnskolen ble derfor værende i en undervisningssituasjon med særskilt

språkopplæring, til tross for at ferdighetene i norsk var gode nok til å følge ordinær undervisning. Det er ikke noe som tilsier at de forhold som evalueringen avdekket har endret seg vesentlig siden denne ble gjennomført.

Departementet har i forlengelsen av forholdene som er omtalt i rapporten fra Rambøll Management utarbeidet en ny *læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter*. Denne læreplanen er gjennomgående for hele grunnopplæringen og kan benyttes både i grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Til læreplanen er det utviklet et kartleggingsverktøy som gjør det enklere å avgjøre hvilket nivå eleven skal få undervisning på og som vil vise når eleven kan tilstrekkelig norsk til å følge ordinær undervisning. Den nye læreplanen er en overgangsplan og har som endelig mål at elevene så raskt som mulig skal lære seg tilstrekkelig norsk til å delta i ordinær norskopplæring etter læreplanen i norsk og i den ordinære opplæringen i øvrige fag. Av den grunn gis det ikke karakterer i faget den tiden eleven følger læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter.

Departementet mener at erfaringene fra kommunenes praktisering av lovbestemmelsene om særskilt språkopplæring på grunnskoleområdet viser at elevene må sikres nødvendig kartlegging av ferdighetene i norsk bedre enn i dag, slik at denne opplæringen gir den ønskede progresjonen inntil elevene har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Dette kan ivaretas ved at plikten til slik kartlegging, som i dag kun uttales i lovforarbeider og følger indirekte av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, klart uttales i opplæringsloven og privatskoleloven. I St.meld. nr. 23 (2007-2008) *Språk bygger broer. Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne* blir dette drøftet nærmere og i meldingen varsler departementet en slik presisering av plikten for skoleeier til å kartlegge norskferdighetene til minoritetsspråklige elever.

2.2 Gjeldende rett

I grunnskoleopplæringen

Elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har etter opplæringslova § 2-8 og privatskolelova § 3-5 rett til særskilt opplæring i norsk til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Rettigheten kan oppfylles ved opplæring ut fra læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller ved tilpasset opplæring ut fra ordinær læreplan i norsk. Dette følger av forskrift til opplæringsloven § 1-1 bokstav e. (Forskriften til opplæringsloven omtaler ved en inkurie læreplanen ”norsk som andrespråk”. Overgangen til læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter har som sagt erstattet denne, noe som vil bli fulgt opp med en konkret endring i forskrift til opplæringsloven § 1-1 bokstav e). Det vises her for øvrig til privatskoleloven § 2-3 om blant annet godkjenning av læreplaner. Om nødvendig har minoritetsspråklige elever også rett til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Når kommunen tar stilling til rettighetene etter opplæringsloven § 2-8 og privatskoleloven § 3-5 er det et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Dette gjelder både der det innvilges rett og der kommunen avbryter slik opplæring på grunn av at eleven har fått tilstrekkelig ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen.

For å avgjøre om en elev har rett til særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 og privatskoleloven § 3-5 må det avklares om eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk. Plikt til kartlegging av elevenes norskferdigheter er ikke eksplisitt uttalt i loven, men det følger allerede av forarbeidene til loven et krav om kartlegging av elevenes ferdigheter i norsk før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring, jf. Ot.prp. nr. 55 (2003-2004). Departementet viser også til at kommunene ikke kan oppfylle forvaltningslovens krav til

henholdsvis utredning og begrunnelse for vedtaket uten å ha gjort en innledende kartlegging av elevens språklige ferdigheter i norsk før det fattes vedtak, jf. forvaltningsloven §§ 17 og 25.

Kartlegging av elevenes norskferdigheter skal gjennomføres ikke bare før det fattes vedtak om rett til å få særskilt språkopplæring etter opplæringsloven § 2-8 og privatskoleloven § 3-5, men også underveis i opplæringen. Dette har sammenheng med lovens intensjon om at retten til særskilt språkopplæring skal være en overgangsordning frem til full deltakelse i ordinær opplæring, og følger av at rettigheten opphører når eleven har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen.

I videregående opplæring

Den 1. august 2008 vil samme rett til særskilt språkopplæring som for elever i grunnskolen tre i kraft for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring, se nærmere om dette i Besl. O nr. 82 (2007-2008) jf. Innst. O. nr. 51 (2007-2008) og Ot.prp. nr. 40 (2007-2008). Frem til 1. august d.å. gjelder dagens ordning som innebærer at minoritetsspråklige elever i videregående opplæring kan ha rett til særskilt språkopplæring med hjemmel i opplæringsloven § 5-1 og privatskoleloven § 3-6 om spesialundervisning. Før det fattes vedtak om spesialundervisning skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste om de særlige behovene til eleven, jf. opplæringsloven § 5-3. En sakkyndig vurdering av retten til særskilt språkopplæring med hjemmel i spesialundervisningsreglene skal etter opplæringsloven alltid omfatte en kartlegging av norskferdighetene til elevene og en vurdering av hvilken språkopplæring den enkelte må ha for å få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Stortingets vedtagelse av Regjeringens forslag om å innføre en rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring som tilsvarende rettigheten elever i grunnskolen allerede innebærer at det som var en rettighet kun for grunnskoleelever og en plikt begrenset til kommunene, er blitt en rettighet også for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring og på tilsvarende måte en plikt for fylkeskommunene. Rettigheten er blitt gjennomgående for hele grunnopplæringen. Heller ikke i lovbestemmelsen om rett til særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring som trer i kraft 1. august 2008 erplikten til å kartlegge norskferdighetene til elevene direkte formulert, men uttrykt gjennom lovforarbeidene.

2.3 Departementets vurderinger

For å tydeliggjøre gjeldende kommunal plikt til å foreta kartlegging av elevenes ferdigheter i norsk i tilknytning til vedtak om særskilt språkopplæring og tilsvarende plikt som trer i kraft for fylkeskommunen fra 1. august, foreslår departementet atplikten til slik kartlegging presiseres konkret i de aktuelle lovbestemmelsene. Dagens ordning med regulering avplikten i lovforarbeidene er ikke tilfredsstillende. Departementet viser i denne sammenheng til rapporten fra Rambøll Management i 2006 om evaluering av kommuners praktisering av gjeldende bestemmelser om norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen. Uten en konkret presisering er det risiko for at elevenes rett til en særskilt språkopplæring som er tilpasset den enkelte elevens ferdigheter i norsk ikke vil bli oppfylt etter lovens intensjoner, slik kartleggingen avdekket på grunnskolens område.

2.4 Forslag

Departementet foreslår at kommunenes gjeldende plikt til å kartlegge minoritetsspråklige elevers ferdigheter i norsk når de skal ta stilling til elevenes rett til særskilt språkopplæring

presiseres i opplæringsloven § 2-8, og i opplæringsloven § 3-12 og privatskoleloven § 3-5 slik disse to bestemmelsene er vedtatt endret i Besl. O. nr. 82 (2007-2008).

2.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

For kommunene som er ansvarlig for grunnskoleopplæringen følger plikt til kartlegging av elevenes norskferdigheter allerede av dagens regelverk. En presisering av denne plikten i de aktuelle bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven vil derfor ikke innebære økte økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene. Det blir i realiteten bare en synliggjøring av dagens plikt.

For fylkeskommunene vil forslaget innebære en synliggjøring av den kartleggingsplikten som innføres med bestemmelsen om retten til blir særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring, jf. Besl. O nr. 82 (2007-2008) jf. Innst. O. nr. 51 (2007-2008) og Ot.prp. nr. 40 (2007-2008). I denne forbindelse understrekes det at plikten til å kartlegger norskferdighetene til elever i videregående opplæring, som ble innført med retten til blir særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring og blir presisert med dette forslaget, ikke medførte økonomiske eller administrative konsekvenser. Dette har sin bakgrunn i at minoritetsspråklige elever i videregående opplæring som ikke kan følge ordinær opplæring på grunn av manglende norskferdigheter i dag (dvs. frem til 1. august 2008 da rettigheten trer i kraft) har rett til tilsvarende særskilt språkopplæring med hjemmel i bestemmelsene om spesialundervisning. I henhold til bestemmelsene kan spesialundervisning ikke gis uten at pedagogisk-psykologisk tjeneste har gjort en innledende sakkyndig vurdering som oppfyller kravene i opplæringsloven § 5-3. Disse kravene innebærer blant annet at den sakkyndige vurderingen i disse tilfellene alltid skal omfatte kartlegging av norskferdighetene til eleven og en nærmere vurdering av hvilken språkopplæring den enkelte må ha for å få et forsvarlig utbytte av opplæringen. På bakgrunn av at spesialundervisningsrettigheten omfatter særskilt språkopplæring og derfor allerede pålegger fylkeskommunen en samtidige plikt til å utarbeide sakkyndig vurdering i disse tilfellene, har ikke innføringen av kartleggingsplikten knyttet til retten til særskilt språkopplæring i videregående opplæring noen økonomiske eller administrative konsekvenser. Det dreier seg om kartlegginger som fylkeskommunen allerede skal gjøre overfor de samme elevene, med hjemmel i spesialundervisningsbestemmelsene. Sagt på en annen måte - det helhetlige kartleggingsarbeidet i fylkeskommunen øker ikke fra 1. august 2008, men får to hjemmelsgrunnlag. Departementet viser for øvrig til omtalen av dette i Ot.prp. nr. 40 (2007-2008).

2.6 Forslag til lovtekst

Departementet foreslår at nytt fjerde ledd i opplæringsloven § 2-8 skal lyde:

Kommunen skal gjennomføre kartlegging av elevane sine ferdigheiter i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elever som mottar særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere når elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.

Det vises til Besl. O nr. 82 (2007-2008), jf. Innst. O. nr. 51 (2007-2008) og Ot.prp. nr. 40 (2007-2008), hvor Stortinget har vedtatt henholdsvis ny § 3-12 i opplæringsloven og sammenfallende endringer i § 3-5 i privatskolelova.

Departementet foreslår at nytt fjerde ledd i opplæringsloven § 3-12 skal lyde:

Fylkeskommunen skal gjennomføre kartlegging av elevane sine ferdigheiter i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elever som mottar særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere når elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.

Departementet foreslår vidare at fjerde ledd i privatskolelova § 3-5 skal lyde:

Heimkommunen eller heimfylket til eleven skal gjennomføre kartlegging av elevane sine ferdigheiter i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elever som mottar særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere når elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.

Nåværende fjerde ledd i § 3-5 i privatskoleloven blir etter forslaget nytt femte ledd.

Merknader til lovforslagene

Med forslaget blir kommunens og fylkeskommunens plikt til å kartlegge minoritetsspråklige elevers språklige ferdigheter i norsk før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring uttrykt i lovbestemmelsenes ordlyd. Plikten som kommunen og fylkeskommunen allerede har etter de samme bestemmelsene, er i dag formulert i forarbeidene til lovbestemmelsene. Kartleggingen skal vise om eleven trenger særskilt norskopplæring, og har behov for morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler.

Bestemmelsen presiserer at det også skal foretas kartlegging av elevenes norskferdigheter underveis i opplæringsløpet for elever som mottar særskilt språkopplæring. Slik kartlegging skal sikre at elevene som mottar særskilt språkopplæring, får realisert overgangen til den ordinære undervisningen når ferdighetene tilsier det, i tråd med lovens intensjon. Hvor lang tid det må gå mellom hver kartlegging av elever som mottar særskilt språkopplæring må vurderes i konkret i hvert enkelt tilfelle.

Kartleggingen er ikke å anse som et enkeltvedtak, men som en absolutt plikt både før det gjøres et vedtak som gjelder retten til særskilt språkopplæring. Manglende kartlegging vil innebære en feil ved saksbehandlingen. Departementet viser ellers til kapittel 2.3.

3 Forslag om etablering av et sentralt register og endringer i bestemmelsene om behandling av individdata etter opplæringsloven og privatskoleloven

3.1 Bakgrunn

Utvikling av kvalitet i grunnopplæringen

Et godt utdanningssystem for alle er et av de mest grunnleggende elementene i den norske velferdsstaten. Departementet er bekymret for den fallende kvaliteten på viktige områder av norsk grunnskole- og videregående opplæring (grunnopplæring). En svekkelse av kvaliteten kan på sikt føre til svakere kompetansenivå i befolkningen generelt, og dårligere kvalitet i høyere utdanning og arbeidsliv. I lys av at etterspørselen etter høy kompetanse øker samtidig som behovet for ufaglært arbeidskraft er ventet å gå ned i årene fremover, er det alvorlig at observasjoner de siste ti årene viser at ferdighetsnivået innenfor norsk grunnopplæring svekkes. Grunnopplæringen er den mest avgjørende delen av det norske kompetansesystemet. Alle går ti år i grunnskolen og det store flertallet tar videregående opplæring. De ferdigheter og kunnskaper elever, lærlinger og lære kandidater tilegner seg i grunnopplæringen utgjør et

viktig fundament for senere læring og for å klare seg i samfunns- og arbeidsliv. For mange elever går ut av 10-årig grunnskole uten grunnleggende ferdigheter som er vesentlige for å klare seg godt senere i livet. Dette er dokumentert bl.a. gjennom internasjonale undersøkelser av elevenes kunnskapsnivå. For en grundig og utfyllende omtale av status for kvaliteten i grunnopplæringen vises det til St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. Her omtales kun enkelte resultater som er av særskilt interesse for forslaget som drøftes i høringsnotatet.

PIRLS-undersøkelsen

PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) kartlegger leseforståelsen blant 10-åringene og ble første gang gjennomført i 2001. I PIRLS trekkes hele klassen ut til å delta ved den enkelte skole. PIRLS skal gjentas hvert femte år, og neste undersøkelse gjennomføres i 2011. Norske elever på fjerde trinn skårer omtrent som det internasjonale gjennomsnittet av alle landene som deltok både i PIRLS 2001 og 2006, men samtidig svakest av de nordiske landene som deltok i studien begge årene. Resultatene fra 2006 viser at svenske og danske elever fortsatt oppnår signifikant bedre faglige resultater enn de norske elevene. Sverige og Danmark har henholdsvis 53 og 52 prosent gode lesere, elever som oppnår minst 550 poeng, mens det i Norge bare er 22 prosent av elevene som oppnår minst 550 poeng på 4. trinn. I Norge er det derimot mange som skårer på det laveste nivået i undersøkelsen.

TIMMS-undersøkelsen

TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study) dekker både matematikk og naturfag. Studien undersøker ferdighetene til 9-åringene og 13-åringene. I TIMMS trekkes hele klasser ut til å delta ved den enkelte skole. Fra 2003 gjennomføres undersøkelsen hvert 4. år. Den første TIMMS-studien ble gjennomført allerede i 1995. Resultater fra den siste TIMMS-undersøkelsen offentliggjøres i desember 2008. I TIMMS 2003 skårer norske elever på 4. trinn under det internasjonale gjennomsnittet både i naturfag og matematikk, og svakest av de nordiske landene som deltok. Tilbakegangen i faglige prestasjoner fra TIMMS 1995 er betydelig for Norges del. Elevene i 2003 har dessuten, som konsekvens av Reform 97, gått et år mer på skolen enn det eleven i 1995 hadde. I naturfag tilsvarer tilbakegangen i faglige prestasjoner omtrent at eleven på 4. trinn i 2003 er om lag et helt skoleår svakere enn de jevnaldrende på 3. trinn i 1995. Norske elever skårer relativt sett best i biologi og dårligst i fysikk og kjemi. I matematikk er tilbakegangen i elevenes faglige prestasjoner omtrent på samme nivå som for naturfag.

PISA-undersøkelsen

PISA (Programme for International Student Assessment) er en komparativ studie i regi av OECD som gjennomføres hvert tredje år. Undersøkelsen kartlegger 15-åringenes kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. Utvalget i PISA trekkes blant alle 15-åringene ved den enkelte skole, uavhengig av hvilken klasse elevene går i. Norske elever har vært med i undersøkelsen fra den ble første gang gjennomført i 2000. I PISA 2006 skårer norske elever under gjennomsnittet i OECD-landene, og er svakest i Norden i alle de tre fagene lesing, naturfag og matematikk. Det har vært en særlig stor tilbakegang i norske elevers ferdigheter i lesing. Resultatene viser at norske elevers resultater i lesing er svakere enn i 2000, og elevene skårer for første gang signifikant svakere enn OECD-gjennomsnittet. De norske elevene i PISA 2006 ligger minst et halvt år bak elevene i PISA 2000 i lesing og nedgangen for norske elever er langt større enn i resten av OECD-området. Resultatene i naturfag viser også en nedadgående trend fra 2000. I PISA 2006 skårer norske elever svakest i Norden, og det er bare seks OECD-land som skårer svakere. I PISA 2006 skårer 21 prosent av norske elever på nivå 1 eller lavere, noe som kan betraktes som en kritisk grense for naturvitenskapelig kompetanse. Andel av elever som skårer høyere enn kompetansenivå 3 (av 6 nivåer) er 23 prosent. I matematikk

har det vært en svak og jevn tilbakegang i norske elevers faglige prestasjoner i perioden 2000 til 2006. Norske elever skårer nå for første gang signifikant lavere enn gjennomsnittet i OECD. Resultatene i naturfag og matematikk samsvarer godt med resultatene fra TIMMS (se foran), som tester noe yngre elever på ungdomstrinnet. Litt forenklet kan man si at elevene i dag ligger henholdsvis et helt og et halvt skoleår etter i naturfag og matematikk sammenlignet med nivået i 1995.

Departementet understreker at det ikke er resultatene fra disse undersøkelsene i seg selv som er alvorlige, men de indikasjonene undersøkelsene gir om norske elevers ferdighetsnivå. Det er grunn til å være bekymret for at svake prestasjoner i disse fagene både vil ha betydning for sjansen til å lykkes videre i utdanningssystemet og for prestasjoner i andre fag.

En del av det helhetlige bildet er også resultatene fra et mer målrettet statlig tilsyn innenfor grunnsopplæringen. Gjennom tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven har Fylkesmannen innenfor grunnsopplæringens område avdekket flere grunnleggende avvik fra regelverket hos landets skoleeiere. Lovverket er rammeverket for opplæringen som gis i grunnskole- og videregående opplæring, og en forutsetning for kvalitet i grunnsopplæringen er at lover og forskrifter blir fulgt.

Regjeringens målsetting er å snu denne negative utviklingen ved å forbedre kvaliteten i grunnsopplæringen. Et viktig tiltak for å få til dette er å legge til rette for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll på alle nivåer.

Hva er kvalitet i grunnsopplæringen

Høy kvalitet i grunnsopplæringen kjennetegnes av i hvilken grad de ulike målene som er satt for grunnsopplæringen virkeliggjøres. Grunnsopplæringen har et mandat som først og fremst uttrykkes i formålsparagrafene til opplæringsloven og privatskoleloven, og som er konkretisert i de enkelte lovbestemmelsene. For offentlig skole er mandatet videre presisert i læreplanens generelle del, prinsipper for opplæringen og læreplanene i de enkelte fagene. Oppnåelse av målene i samfunnsmandatet, som konkret innebærer av høy kvalitet i grunnsopplæringen, kjennetegnes bl.a. av et godt læringsutbytte hos elever, lærlinger og lærekandidater.

Kvalitet i grunnsopplæringen – et samfunnsansvar på ulike nivåer

Ansvar for utvikling av kvaliteten i grunnsopplæringen ligger hos staten, kommuner, fylkeskommuner og private skoleeiere. Offentlige og private skoleeieres rolle er å utvikle kvaliteten i den enkelte skole og i undervisningen av den enkelte elev innenfor rammen av lokal handlingsfrihet og lokalt ansvar. Det overordnede ansvaret for at rammebetingelsene i sektoren fremmer kvalitetsarbeidet på alle nivåer ligger hos Kunnskapsdepartementet. En viktig oppgave for departementet er å legge til rette for at lokalt og regionalt kvalitetsarbeid kan gjøres ut fra forskningsbasert kunnskap om blant annet hvilke tiltak som har effekt og fremmer kvalitet i opplæringen. Det er også viktig å skaffe og gjøre tilgjengelig kunnskap om lokale forhold ned på skolenivå, for å gjøre det mulig for hver kommune, fylkeskommune og den enkelte skole å vurdere egen måloppnåelse. Videre er det viktig at departementet legger til rette for effektiv og målrettet statlig tilsyn og kontroll med landets skoleeiere, fordi kvalitet i grunnsopplæringen er nært knyttet til at rammene i regelverket følges. For å få realisert disse sentrale samfunnsoppgavene er det en forutsetning at departementet har et representativt og pålitelig datamateriale fra grunnsopplæringen, også på individnivå. De sistnevnte dataene er avgjørende for å kunne beregne vitenskapelige funderte indikatorer for skolekvalitet, og for å

skaffe representativ og pålitelig informasjon om hvilke tiltak som er kvalitetsfremmende i grunnopplæringen.

I St.meld. nr. 16 (2006-2007) ...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring omtales ulike sider av grunnopplæringen med sikte på å oppfylle den delen av mandatet som gjelder å utvikle elevenes kunnskaper og ferdigheter uavhengig av sosial og kulturell bakgrunn. Målet er å utjevne sosiale forskjeller i deltakelse og læringsutbytte. Selv om norsk grunnopplæring reproducerer sosiale forskjeller i mindre grad enn mange andre land, viser internasjonale sammenligninger at det er et klart potensial for forbedringer også i vårt system. Samtidig er det mangelfull kunnskap om hvilke forhold i utdanningssystemet som har betydning for arbeidet med bedre sosial utjevning og betydningen av tidlig innsats. St.meld. nr. 16 (2006-2007) dokumenterer at for å finne sammenhenger mellom sosial bakgrunn og elevenes læringsutbytte og gjennomføring, er det avgjørende å ha et datagrunnlag som gir grunnlag for statistikk, analyser og forskning, og at en viktig del av dette datagrunnlaget må være utvalg av individdata fra grunnopplæringen.

Dagens data fra grunnopplæringen

Det foregår i dag en omfattende rapportering på grunnlag av målbare aktiviteter til sentrale myndigheter (bl.a. KOSTRA, GSI, VIGO), for eksempel antall elever på hvert årstrinn, antall lærefag og lærlinger, antall ungdom tilmeldt oppfølgingstjenesten, eksamensresultater, undervisningstimetall, antall lærerårsverk og annen ressursinnsats innenfor grunnskole- og videregående opplæring. Tilstanden i hvert fylke blir dessuten omtalt i fylkesmennenes årlige rapporteringer. Denne type rapporter om aktiviteten i grunnopplæringen gir i seg selv ikke grunnlag for å vurdere kvaliteten i opplæringen, og om målene for utdanningssektoren er nådd. For å få gjennomført vurderinger knyttet til kvaliteten har det vist seg nødvendig å supplere aktivitetsrapporteringen med tilgang på data knyttet til enkeltpersoner slik at det blir mulig å sammenholde rapportert informasjon med opplysninger på individnivå, og statistikk, analyser og forskning som har utgangspunktet i slike personentydige opplysninger.

Noen typer opplysninger fra grunnopplæringen blir i dag samlet inn av sentrale myndigheter, bl.a. av Statistisk sentralbyrå (SSB) og Utdanningsdirektoratet. Dette er i hovedsak en innsamling av aggregerte tall uten direkte identifikasjon av individer. Fylkenes administrative inntakssystem (VIGO) har mange opplysninger fra videregående opplæring. Dette er et system som fylkeskommunene benytter i sin saksbehandling. Utdanningsdirektoratet kan hente enkelte data om videregående opplæring fra dette systemet, men mange opplysninger må samles inn separat fra fylkene. Hovedkilden for statistikk fra grunnskoleområdet er Grunnskolene informasjonssystem (GSI) som eies av Utdanningsdirektoratet. Opplysningene til systemet samles inn på skolenivå og er aggregerte data og ikke opplysninger knyttet til den enkelte.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet – støtte til kvalitetsarbeidet på alle nivåer

Landets skoler og skoleeiere har etter opplæringsloven og privatskoleloven plikt til å følge opp resultatene fra eget lokalt kvalitetsarbeid og resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger. Plikten til å følge nasjonale kvalitetsvurderinger har sammenheng med at departementet har etablert et nasjonalt system for kvalitetsvurdering. Kvalitetsvurderingssystemet skal fungere som et verktøy for å samordne og videreutvikle nasjonal, regional og lokal kvalitetsvurdering. Viktig informasjon om læringssituasjonen skal gjøres tilgjengelig gjennom systemet. Før etableringen av kvalitetsvurderingssystemet var tilgjengelige data, statistikk, forskning og resultater fra grunnopplæringen i liten grad systematisert og gjort tilgjengelig. Data og andre opplysninger som sentrale myndigheter skaffer til veie skal gjøres tilgjengelig i

kvalitetsvurderingssystemet for å sikre høy kvalitet på faktagrunnlaget kommuner, fylkeskommuner og private skoler benytter og bygger sin opplæringsvirksomhet på. Målgruppen er først og fremst skoler, skoleeiere lokalt og regionalt, men systemet dekker også behov for informasjon på nasjonalt nivå.

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet startet opp etter at Stortinget i 2003 sluttet seg til etableringen av et slikt system, og det er under utvikling. Systemet er bygget på kunnskap om grunnopplæringen og skolesektoren og består av ulike elementer:

- sammenhengende prøve- og vurderingssystem, blant annet nasjonale prøver
- brukerundersøkelser, blant annet elevundersøkelsen
- nasjonal utdanningsstatistikk
- deltakelse i internasjonale undersøkelser
- statlig tilsyn med grunnopplæringen
- virksomhetsbasert vurdering
- nettstedet skoleporten som en samlet portal for informasjon om grunnopplæringen

Utdanningsdirektoratet har et prøveadministrasjonssystem (kalt PAS) under utvikling som skal danne grunnlag for et nasjonalt system for administrasjon av alle sentralt gitte prøver og eksamener innenfor grunnopplæringen. Det samles inn enkelte typer personopplysninger fra grunnopplæringen i forbindelse med nasjonale prøver og kartlegginger av skolemiljøet som er regulert i forskrift til opplæringsloven og forskrift til privatskoleloven. Resultatene fra nasjonale prøver blir rapportert gjennom prøveadministrasjonssystemet PAS. Disse opplysningene blir særskilt omtalt senere i høringsnotatet.

For skoleeiere innebærer kvalitetsvurderingssystemet at ulike typer data, informasjon og kunnskap som de selv måtte ha brukt ressurser på å fremskaffe til lovpålagt kvalitetsarbeid lokalt, blir gjort tilgjengelig via Utdanningsdirektoratets behandling av opplysningene som samles inn og gjøres tilgjengelig på nettstedet skoleporten.

3.2 Gjeldende rett

Bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven

Lovbestemmelsene som er utgangspunktet for innsamling og behandling av opplysninger fra grunnopplæringsens område er opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 7-2 tredje ledd.

Opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd lyder:

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

Privatskoleloven § 7-2 tredje ledd lyder:

Departementet kan gi forskrift som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemda og dei som mottar opplæring, å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda.

Lovbestemmelsene er tilpasset strukturen i henholdsvis opplæringsloven og privatskoleloven og av den grunn noe forskjellig i ordlyden, men innholdsmessig identiske. En slik tilnærmet

identisk regulering i de to lovene er av Stortinget vurdert å være viktig for å få representative data som omfatter tilstrekkelige opplysninger fra både offentlig og privat grunnsopplæring.

Opplæringsloven § 14-1 og privatskoleloven § 7-2 gir hjemmel til nærmere forskrifter om innsamling og behandling av data fra grunnsopplæringen. Bestemmelsene er en konsekvens av at Stortinget har besluttet at det skal finne sted innhenting og bruk av personopplysninger fra grunnsopplæringen, med sikte på å nå målet om utvikling av kvaliteten i grunnsopplæringen. I forarbeidene til bestemmelsene begrunnes dette med at slik innhenting og behandling av personopplysninger fra grunnsopplæringen er sentralt for kvalitetsarbeidet med opplæringen på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Fra Stortingets side er det med dette lagt til grunn at innsamling og departementets behandling av opplysningene er en så viktig samfunnsoppgave at hjemmelsgrunnlaget for behandlingen skal være i de to særlovene, fremfor i personopplysningsloven. Se nærmere om stortingsbehandlingen i Innst. O. nr. 127 (2002-2003) jf. Ot.prp. nr. 80 (2002-2003).

Bestemmelsene gir konkret hjemmel for at departementet i forskrift kan pålegge alle som mottar opplæring etter de to lovene, å gi opplysninger og delta i ulike undersøkelser, kartlegginger og evalueringer. Offentlige og private skoleeiere kan i forskrift bli pålagt å medvirke og rapportere de samme opplysningene.

Med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 7-2 tredje ledd er det gitt slike plikter i forskrift til opplæringsloven kapittel 2 og forskrift til privatskoleloven kapittel 2. Forskriftsbestemmelsene i de to lovene har identisk innhold. Plikt for elever til deltakelse i prøver, utvalgsprøver og andre undersøkelser følger av forskriftene til de to lovene § 2-4, plikt for skoleeier til å medvirke og rapportere følger av §§ 2-2, 2-3 og 2-4.

Bestemmelsene i de to nevnte forskriftene forutsetter at skoleeier etablerer administrative systemer og innhenter de opplysningene som departementet bestemmer. Dette innebærer at den konkrete innsamlingen av de aktuelle opplysningene skal skoleeier selv organisere lokalt. Det ikke bestemmer i opplæringsloven eller privatskoleloven som regulerer behandlingen av personopplysninger i innsamlingsfasen. Rettsgrunnlaget for skoleeieres innsamling er bestemmelsene i personopplysningsloven. Skoleeier må derfor gjennomføre fastsatte plikter til å medvirke og rapportere innenfor det generelle rammeverket i personopplysningsloven. Enkelte av reglene i personopplysningsloven redegjøres det for nedenfor.

Stortingets intensjon om et kvalitetsvurderingssystem som kan legge til rette for beregning av sentrale kvalitetsindikatorer for kvalitetsutvikling og samtidig legge til rette for forskning og tilsyn, krever lagring av opplysningene som samles inn for nærmere behandling i samsvar med det angitte formålet. Bare ved å ha en slik lagringsmulighet kan datagrunnlaget danne grunnlag for analyser, statistikk og forskning. Det er på bakgrunn av merknadene i lovens forarbeider lagt til grunn at departementet i de nevnte bestemmelsene har hjemmel til å gi nærmere forskrifter om slik lagring.

Departementet har samme hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om innsamling og behandling av data fra opplæring spesielt organisert for voksne som fra grunnsopplæringen, jf. § 4A-10. Adgangen til å gi slike forskrifter er i dag ikke benyttet.

Sammenhengen med skoleeiers plikt til å ha kontrollsystem

Lovbestemmelsene om behandling av opplysninger fra grunnsopplæringen skal sees i sammenheng med bestemmelsene i opplæringsloven (§ 13-10) og privatskoleloven (§ 5-2)

som pålegger skoleeiere en plikt til å ha et system som sikrer oppfyllelse av kravene som følger av de to lovene og forskrifter gitt i medhold av disse. Systemet skal være slik at det kan avdekke lovbrudd, sørge for at tiltak blir satt i verk for å rette opp feil og videre sikre en jevnlig vurdering av virksomhetene. Skoleeier skal også ved hjelp av dette systemet følge opp resultatene av egne vurderinger og resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet har gjennomført med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 7-2 tredje ledd.

Forholdet mellom personopplysningsloven og opplæringsloven/privatskoleloven

Det følger av personopplysningsloven (§ 5) at der opplæringsloven og privatskoleloven ikke regulerer behandlingsmåten av personopplysninger, kommer de enkelte bestemmelsene om slik behandling i personopplysningsloven til anvendelse. Enhver behandling som ikke bestemmelsene i de to lovene eller forskrifter med hjemmel i de to lovene regulerer nærmere, skal dermed skje innenfor rammen av personopplysningslovens generelle rammeverk.

Personopplysninger og sensitive personopplysninger er i personopplysningsloven § 2 nr. 1 og nr. 8 definert på følgende måte:

§ 2. Definisjoner

I denne loven forstås med:

1) personopplysning: opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkelt person,

(...)

8) sensitive personopplysninger: opplysninger om

- a) rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning,*
- b) at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling,*
- c) helseforhold,*
- d) seksuelle forhold,*
- e) medlemskap i fagforeninger.*

Av personopplysningsloven § 8 fremgår det grunnleggende vilkår for behandling av personopplysninger, nemlig at det foreligger samtykke til behandlingen fra den registrerte, at behandlingen er fastsatt ved lov, eller dersom ett eller flere av de alternative grunnlagene i bokstav a til f er oppfylt.

§ 8. Vilkår for å behandle personopplysninger

Personopplysninger (jf. § 2 nr. 1) kan bare behandles dersom den registrerte har samtykket, eller det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling, eller behandlingen er nødvendig for

- a) å oppfylle en avtale med den registrerte, eller for å utføre gjøremål etter den registrertes ønske før en slik avtale inngås,*
- b) at den behandlingsansvarlige skal kunne oppfylle en rettslig forpliktelse,*
- c) å vareta den registrertes vitale interesser,*
- d) å utføre en oppgave av allmenn interesse,*
- e) å utøve offentlig myndighet, eller*

- f) *at den behandlingsansvarlige eller tredjepersoner som opplysningene utleveres til kan vareta en berettiget interesse, og hensynet til den registrertes personvern ikke overstiger denne interessen.*

Der opplæringsloven § 14-1 og privatskoleloven § 7-2 med forskrifter gir hjemmel, kan følgelig behandling av personopplysninger fra grunnopplæringen skje i tråd med disse.

I personopplysningsloven § 9 oppstilles vilkårene for behandling av personopplysninger som er sensitive.

§ 9. Behandling av sensitive personopplysninger

Sensitive personopplysninger (jf. § 2 nr. 8) kan bare behandles dersom behandlingen oppfyller et av vilkårene i § 8 og

- a) den registrerte samtykker i behandlingen,*
- b) det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling,*
- c) behandlingen er nødvendig for å beskytte en persons vitale interesser, og den registrerte ikke er i stand til å samtykke,*
- d) det utelukkende behandles opplysninger som den registrerte selv frivillig har gjort alminnelig kjent,*
- e) behandlingen er nødvendig for å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare et rettskrav,*
- f) behandlingen er nødvendig for at den behandlingsansvarlige kan gjennomføre sine arbeidsrettslige plikter eller rettigheter,*
- g) behandlingen er nødvendig for forebyggende sykdomsbehandling, medisinsk diagnose, sykepleie eller pasientbehandling eller for forvaltning av helsetjenester, og opplysningene behandles av helsepersonell med taushetsplikt, eller*
- h) behandlingen er nødvendig for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål, og samfunnets interesse i at behandlingen finner sted klart overstiger ulempene den kan medføre for den enkelte. (...)*

Det fremgår av første ledd bokstav b at særskilt lovhjemmel som fastsetter at det er adgang til behandling av sensitive personopplysninger er ett av de alternative vilkårene. Kravet skal tolkes strengt. Verken ordlyden i opplæringsloven eller privatskoleloven, eller forarbeidene til lovbestemmelsene omhandler sensitive personopplysninger. Eventuell behandling av sensitive personopplysninger fra grunnopplæringen må derfor skje med hjemmel i et av de øvrige alternative vilkårene i personopplysningsloven § 9.

I personopplysningsloven § 11 oppstilles grunnkrav til behandling av personopplysninger. Bestemmelsen inneholder fem vilkår som alle må være oppfylt for at en behandling av personopplysninger skal være lovlig. Mens §§ 8 og 9 kan sies å oppstille vilkår eller grunnlag for selve registreringen av personopplysninger, stiller § 11 grunnkrav til gjennomføringen av selve handlingen.

§ 11. Grunnkrav til behandling av personopplysninger

Den behandlingsansvarlige skal sørge for at personopplysningene som behandles

- a) bare behandles når dette er tillatt etter § 8 og § 9,
- b) bare nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet,
- c) ikke brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker,
- d) er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen, og
- e) er korrekte og oppdatert, og ikke lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen, jf. § 27 og § 28.

Senere behandling av personopplysningene for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål anses ikke uforenlig med de opprinnelige formålene med innsamlingen av opplysningene, jf. første ledd bokstav c, dersom samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, klart overstiger ulempene den kan medføre for den enkelte.

Kommuneloven

Nytt kapittel 10A om statlig tilsyn i kommuneloven trådte i kraft 1. mars 2007. Områder for statlig tilsyn med kommunesektoren – dvs. hvilke områder det kan føres tilsyn med – skal følge av særlovgivningen. Hvordan tilsynet skal gjennomføres, tilsynets innhold, sanksjoner, etc. skal reguleres i kommuneloven. Dette betyr at regler i særlovgivningen om hvordan tilsynet skal gjennomføres, tilsynets innhold, sanksjoner, etc. må oppheves. Kapitlet om statlig tilsyn med kommunesektoren vil regulere disse forholdene.

Stortinget har bedt om en gjennomgang av særlovgivningen med sikte på en klarere avgrensning av hvilke områder av kommunesektorens virksomhet som skal være gjenstand for tilsyn. Arbeidet med gjennomgangen av særlovene er påbegynt, og det er et mål og et utgangspunkt at statlig tilsyn med kommunesektoren skal bli mer målrettet og effektivt. I denne sektorvise gjennomgangen skal det også skje en vurdering av virkemiddelbruken til tilsynet. Bestemmelsen om statlig tilsyn i opplæringsloven inngår i denne samlede gjennomgangen.

3.3 Departementets vurderinger og forslag

3.3.1 Innledning

Etter vedtagelsen av bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven og etableringen av det sentrale kvalitetsvurderingssystemet i 2003, har det vist seg at datamaterialet som kan innhentes og behandles ut fra de gjeldende bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven ikke er 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. St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* dokumenterer at et økende antall elever mangler vesentlige grunnleggende ferdigheter. Dette resultatet er det vanskelig å forklare ut fra det datagrunnlaget som det i dag er tilgang på. Dette viser at det er nødvendig å bedre den informasjonen som ligger til grunn for dagens kvalitetsarbeid i norsk grunnopplæring og at et sentralt tiltak er å legge til rette for bedre systematiske analyser og forskning, enn det som er mulig i dag. Det er departementets vurdering at et viktig tiltak for å få til denne forbedringen i faktagrunnlaget er å endre dagens hjemmelsgrunnlag for behandling av slike opplysninger. Det er behov for å samle inn flere opplysninger og det må være tydeligere lovhjemler for behandlingen. Betydningen for tydelige lovbestemmelser som gir adgang til forskrifter om behandling av personopplysninger

presiserte Datatilsynet i forbindelse med høringen som innledet arbeidet som førte frem til dagens lovbestemmelser i opplæringsloven og privatskoleloven.

Departementet mener det er viktig at bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven ikke levner tvil om at de innsamlede opplysningene kan lagres over tid for å legge til rette for vurderinger, analyser, statistikk og forskning. I dag er ikke muligheten for å fastsette nærmere forskrifter om lagring tilstrekkelig uttrykt i de to lovbestemmelsene. Dette følger bare av merknadene i lovforarbeidene og det faktum at en slik adgang er en klar forutsetning for å få brukt opplysningene i tråd med formålet – til kvalitetsvurdering og kvalitetskontroll.

Departementet mener at hjemmelen til å lagre opplysningene over tid bør fremgå bedre av lovverket enn hva som er tilfellet i dag. Lagringen kan best gjøres ved å etablere et sentralt register med opplysninger fra grunnopplæringen. Forslaget til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven er derfor bygget opp rundt lovfesting av adgangen til etablering av et sentralt register, og tilhørende hjemmel til å fastsette nærmere forskriftsbestemmelser om selve etableringen av registeret og behandlingen av opplysningene som lagres i registeret.

Departementet legger stor vekt på at behandlingen av opplysningene som samles inn skjer på en måte som ivaretar personvernet, og i forslaget legges det opp til ulike tiltak for å sikre nettopp dette.

Sentrale forhold, som departementet legger til grunn skal reguleres nærmere i forskrift, vil bli drøftet i dette høringsnotatet. Dette er nødvendig for å synliggjøre rekkevidden av forslaget, blant annet aktuelle konsekvenser for personvernet. Av samme grunn legger departementet vekt på å få frem hva som er en presisering av gjeldende rett og hva som er realitetsendringer.

3.3.2 Formålet med dagens lovbestemmelser videreføres

Det følger av personopplysningsloven (§ 11 bokstav b) at personopplysninger bare kan brukes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i virksomheten. I kravet om at formålet skal være uttrykkelig angitt ligger at den behandlingsansvarlige forut for behandlingen må fastsette et formål som er tilstrekkelig konkret og avgrenset til at det skaper åpenhet og klarhet om hva behandlingen skal tjene til.

I opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 7-2 tredje ledd følger formålet med bestemmelsene om innsamling, rapportering og behandling av personopplysningene av lovformuleringen ”evaluering av opplæringsverksemda”. Det nærmere innholdet i denne angivelsen er ikke gitt i loven, og må tolkes i lys av merknadene i lovforarbeidene som presiserer formålet nærmere. Av forarbeidene følger at formålet med dagens lovbestemmelser er å gi hjemmel for sentrale myndigheter til å samle inn datamateriale i form av opplysninger og informasjon fra grunnopplæringen. Dette med sikte på å legge til rette for analyser, statistikk og forskning som gjør det mulig å skaffe kunnskap om hvilke forhold som påvirker kvaliteten, for på den måten legge til rette for tiltak og kontroll for å sikre kvaliteten. Høringsforslaget innebærer en videreføring av dagens formål, og har til hensikt å gjøre formålet tydeligere.

Formål – kvalitetsutvikling for skoleiere lokalt og regionalt

Behandlingen av det innsamlede datamaterialet som gjøres av sentrale myndigheter skal bidra til utvikling av lærerens tilrettelegging av opplæringen for den enkelte elev, skolens tilrettelegging for den enkelte elevgruppe og skoleeieres tilrettelegging for den enkelte skole. Formålet med bestemmelsene er å muliggjøre beregning av kvalitetsindikatorer som er nødvendig for kvalitetsutvikling lokalt og regionalt, eksempelvis indikatorer om deltakelse og gjennomføring i opplæringen. Ved å behandle de innsamlede opplysningene og deretter gjøre

data, statistikk og resultater fra departementets vurderinger tilgjengelig på nettportalen skoleporten, blir utgangspunktet for arbeidet med kvaliteten innenfor grunnopplæringen bedre for landets skoleeiere. Videre er det også et formål at dataene skal bli anvendt i forskning som igjen kan bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag til bruk for dette kvalitetsarbeidet. Behandlingen av opplysninger fra grunnopplæringen gjør det mulig å kartlegge sammenhenger mellom ressurser, organisering, pedagogiske metoder, fysiske rammebetingelser, elevenes forutsetninger og personlige forhold og læringsutbytte.

Det er også et mål at datamaterialet legger til rette for analyser, statistikk og forskning som kan gi kunnskap om hvilken betydning faktorene har for kvaliteten, enkeltvis, i sammenheng, og over tid. Denne siden av formålet blir omtalt i St.meld. nr. 16 (2006-2007) ...*og ingen sto igjen* med særlig fokus på det store og udekkede behovet for statistikk, forskning og analyse av utviklingstrender og langsiktige effekter av tiltak, særlig knyttet til utsatte grupper og tidlig intervensjon. Meldingen understreker at slik kunnskap forutsetter data på individnivå, herunder enkelte typer personopplysninger som det i dag ikke er hjemmel for å behandle etter opplæringsloven og privatskoleloven. For at myndighetene skal være i stand til å følge med på om man lykkes med tidlige tiltak, er det derfor nødvendig å åpne for at individdata i større grad enn i dag kan bli samlet inn, lagret, systematisert og analysert.

Formål – statlig kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll

For det statlige nivået er det et viktig formål å legge til rette for et hensiktsmessig og effektivt statlig tilsyn på grunnopplæringens område. Manglende oppfølging av loven vil være et brudd på lovfestet rammeverk som er vedtatt med sikte på å realisere målet om en høy kvalitet i opplæringen. En manglende oppfølging av det lovfestede rammeverket får konsekvenser for kvaliteten på opplæringen som gis. Ved å behandle de innsamlede opplysningene blir det et bedre grunnlag for det statlige kontroll- og tilsynsarbeidet som har til hensikt å avdekke lovbrudd og om nødvendig følge opp med pålegg om retting.

Den statlige kontroll- og tilsynsvirksomheten har de siste årene avdekket kvalitative mangler og svakheter ved både organiseringen og gjennomføringen av grunnopplæringen. Etter departementets vurdering bør kontroll og tilsyn også i tiden fremover benyttes som virkemiddel i det statlige arbeidet for kvalitetsutvikling innenfor grunnopplæringen. Ved å forbedre datamaterialet som innsamles gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og øke mulighetene for analyser, statistikk og forskning som vil kunne være del av utgangspunktet for den statlige kontroll- og tilsynsvirksomheten, vil tilsynet med kvaliteten på grunnopplæringen kunne målrettes bedre ved hjelp av mer pålitelige risiko- og sårbarhetsanalyser. Det vil ikke være mulig eller hensiktsmessig å føre effektivt tilsyn med alt, og av den grunn er det viktig at prioriteringene av tilsyn og tilsynsystema gjøres på grunnlag av slike risikovurderinger av kost-nytte som har bakgrunn i kvalitative data hvor bl.a. individdata er representert. Dette vil gi et bedre grunnlag for å vurdere satsingsområder for det helhetlige statlige tilsynsarbeidet og konkrete temaer til årlige nasjonale tilsynet på sektoren. Det vil også legge forholdene bedre til rette for systemrettet veiledning i tilknytning til den statlige kvalitetskontrollen, enn det som er tilfellet i dag. Behandling av opplysningene i datamaterialet med sikte på statlig tilsyn og kontroll er derfor en viktig del av formålet. I departementets lovendringsforslag synliggjøres denne siden av dagens formål ved at det uttrykkes direkte i lovteksten.

Departementet mener at det med særlig vekt på personvern hensynet er viktig å definere formålet på en presis måte og gjøre det lett tilgjengelig. Det foreslås derfor at formålet blir konkret formulert i de to lovene i egne bestemmelser. Også hvilke typer opplysninger som på

bakgrunn av formålet vil bli innsamlet, rapportert, lagret og videre behandlet bør fremgå direkte av loven. Disse presiseringene vil medføre åpenhet og klarhet om hva behandlingen skal tjene til ved at formålet blir bedre tilgjengelig enn i dag hvor det kreves tilgang på lovens forarbeider for å se det helhetlige formålet.

3.3.3 Behovet for dagens lovbestemmelser og begrunnelsen for lovendringene – opplysningene fra grunnopplæringen må være tilstrekkelige og relevante for formålet

Bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven må være utformet slik at de gir rettslig grunnlag for på den ene siden fastsette forskrifter som gir adgang til innsamling av det nødvendige omfanget opplysninger, og på den annen side fastsette forskrifter som åpner for den nødvendige behandlingen av det innsamlede datagrunnlaget. Bare på denne måten vil formålet med bestemmelsene – skaffe et datagrunnlag som gjennom analyser, statistikk og forskning på fastsatte temaer legger til rette for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll innenfor grunnopplæringen – kunne bli oppfylt.

En slik lovregulering vil dessuten harmonere godt med personopplysningslovens krav om at opplysningene som behandles skal være tilstrekkelige og relevante ut fra det angitte formålet. På denne måten opplysningene som behandles være så fullstendige som behandlingsformålet krever, og behandlingen vil ikke omfatte unødvendig informasjon som ikke er tilstrekkelig begrunnet ut fra formålet.

Dagens datagrunnlag er ikke tilstrekkelig for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll

Bakgrunnen for forslaget er at dagens datamateriale fra grunnopplæringen ikke utgjør et tilstrekkelig datagrunnlag for analyser og forskning som er nødvendig for å identifisere grunnleggende kvalitetsfremmende faktorer til bruk for kvalitetsutvikling lokalt, regionalt og sentralt. Det overordnede målet er at kvalitetsvurderingssystemet, som en kilde til kunnskap om hva som fremmer læring og kvalitet i møtet mellom elev og lærer, skal medvirke til kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. Gjennom opplysninger og dokumentert kunnskap om for eksempel kvalitetsfremmende tiltak, tilstanden lokalt og nasjonalt, skal systemet legge til rette for dette kvalitetsarbeidet med grunnopplæringen. For å sikre høy kvalitet på informasjonen som kan hentes fra systemet er det i dag bestemmelser i opplæringsloven og privatskoleloven som danner rettsgrunnlag for at sentrale myndigheter kan innhente og bruke/behandle ulike data, helt ned på individnivå. Under Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 80 (2002-2003) understreket Kirke- utdannings- og forskningskomiteen viktigheten av å "sikre at kvalitetsvurderingssystemet bygger på representativ og pålitelig informasjon" bl.a. fordi "kvalitetsforbedring i skolen forutsetter at både lærestedene og de ansvarlige myndighetene har kunnskap om hvilke tiltak som virker kvalitetsfremmende", se Innst. O. nr. 127 (2002-2003). Deretter har det vist seg at datamaterialet som er tilgjengelig ikke utgjør et tilstrekkelig grunnlag for å utføre analyser, utarbeide statistikker og legge til rette for den forskningen som er nødvendig for å identifisere grunnleggende kvalitetsfremmende faktorer innenfor grunnopplæringen i tråd med Stortingets intensjon. Samtidig har norske elever gjort det svakt i internasjonale tester og sammenligninger de siste årene. Denne utviklingen har understreket behovet for en grundig kunnskap om hvilke tiltak som virker kvalitetsfremmende innenfor grunnopplæringen. Med et datagrunnlag som åpner for tilstrekkelig empirisk vurdering/analyse, statistikk og forskning vil det være bedre muligheter for å legge til rette for at kvalitetsarbeidet på alle nivåer kan fokusere på tiltak som for eksempel øker læringsutbytte hos elevene. Det er først og fremst i opplæringsssituasjonen de konkrete endringene for bedre kvalitet kan gjennomføres, men en forutsetning for dette er at det lokale og regionale nivået (skoleiere) har tilgang på informasjon og kunnskap om forhold som må tas i betraktning i opplæringen for å oppnå godt læringsutbytte.

Dersom opplæringen skal gi gode resultater for elevene må den pedagogiske praksisen være i tråd med kunnskap og forskning om hva som virker. Kunnskapsbasert praksis skjer ofte i møte mellom forskning, lærernes faglige erfaringer og ferdigheter, og elevenes kunnskap og medvirkning. En forutsetning for kunnskapsbasert praksis er god tilgang på analyser og forskning om hva som virker og ikke virker. For å få et slikt utgangspunkt for kvalitetsarbeidet innenfor grunnopplæringen er det etter departementets vurdering nødvendig å øke muligheten for å samle inn og behandle data fra grunnopplæringen, herunder data knyttet til enkeltpersoner. Et viktig tiltak for å realisere behovet for økt tilgang på et slikt datamaterialet vil være å endre de rammene lovverket i dag setter for innsamling og behandling av opplysninger fra grunnopplæringen.

Nedenfor beskrives de type opplysninger som departementet mener er nødvendig for å oppfylle behandlingsformålet. Dette gjelder opplysninger om læringsutbytte, læringsmiljø, skoleeieres bruk av lærerkompetanse, og enkelte sensitive personopplysninger innenfor disse opplysningstypene. Enkeltvis og i sammenheng med annen informasjon fra grunnopplæringen kan individdata knyttet til disse områdene danne grunnlag for analyser, statistikk og forskning til bruk i kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll. Datagrunnlaget vil gi muligheter til å registrere utviklingen i grunnopplæringen over tid og effekten av styringsvirkemidler. Det vil bli et bedre grunnlag for å vurdere virkningen av endringer og reformer innenfor grunnopplæringen.

Det vil videre være mulig å få kunnskap om hvordan andre forhold virker inn på grunnopplæringen ved å sammenstille opplysningene fra grunnopplæringen med data fra andre sektorer. Mest nærliggende i denne forbindelse er tilgjengelig informasjon fra barnehagesektoren. Et spørsmål som det eksempelvis er behov for kunnskap om er hvilken betydning deltagelse i barnehagen har for læringsutbytte i grunnopplæringen. Kunnskapsdepartementet har allerede hatt forslag om etablering av et eget sentralt register med opplysninger fra barnehageområdet ute på offentlig høring. Muligheten for sammenstilling av opplysningene i registeret på grunnopplæringens område med et slikt register for barnehagesektoren er noe departementet legger opp til å regulere nærmere i forskrift. Det kan også være aktuelt å legge til rette for sammenstilling med andre registre der hvor slik sammenstilling kan sikre et økt kunnskapsgrunnlag til bruk for kvalitetsutviklingen og kvalitetskontrollen i grunnopplæringen. I dette høringsnotatet er det først og fremst viktig å presisere at det med forslaget foreslås hjemmel for nærmere forskrifter om adgangen til slik sammenstilling. De konkrete bestemmelsene for sammenstilling med andre registre må reguleres i forskrift, og departementet vil komme tilbake til dette. Forslaget til utfyllende bestemmelser i forskrift vil på vanlig måte sendes på offentlig høring.

Behovet for kunnskap om læringsutbytte

Kunnskap om elevenes, lærlingenes og lærekandidatenes utbytte av opplæringen, er den type kunnskap som klartest gir uttrykk for om det er kvalitet i den opplæringen som gis. Dette er understreket ved at læringsutbytte er grundig omtalt både i de to lovene, forskriftene og læreplanverket. At personopplysninger som er nødvendig for å få grunnlag for en empirisk forskning som kan identifisere kvalitetsfremmende faktorer og tiltak som gir positive effekter på læringsutbytte kan innhentes i dag, følger av forarbeidene til opplæringsloven og privatskoleloven. I dag kan elevenes, lærlingenes og lærekandidatenes ferdigheter i fag følges ved tester og undersøkelser over tid og gjennom hele grunnopplæringen for på denne måten gi en indikasjon på om norsk grunnopplæring klarer å legge til rette for utvikling av ferdigheter. Kunnskap om læringsutbytte kan enkeltvis og sammen med personopplysninger om hvilke

tiltak som er satt inn (for eksempel spesialundervisning og særskilt språkopplæring) og data om organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder som benyttes og ressurser som brukes, gi grunnleggende kunnskap om effekten av disse tiltakene i grunnopplæringen. En forutsetning for kvalitetsutvikling er et godt kunnskapsgrunnlag om deltakelse, gjennomføring/fracfall i grunnopplæringen. For kvalitetsutvikling er det også viktig å ha kunnskap om læringsutbytte og relevante faktorer for dette, for eksempel i private skoler sammenlignet med offentlige. Ved hjelp av resultater fra tester og prøver, gjør opplysninger om læringsutbytte det mulig å definere bestemte standarder som igjen kan gi grunnlag for sammenligninger lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. I videregående opplæring er det ikke sentralt gitte prøver, med unntak av eksamen. Opplysninger om fullføringsrater er her en viktig indikator for kvalitet. Norge deltar i en rekke internasjonale prosjekter hvor læringsutbytte sammenliknes med andre land, og på den måten legger til rette for å vurdere kvaliteten på norsk grunnskole- og videregående opplæring. Opplysninger som er nødvendig for å få kunnskap om læringsutbytte er derfor svært viktig for å legge til rette for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll. Det understrekes at dagens lovbestemmelser gir hjemmel for behandling av personopplysninger som er nødvendig for å få kunnskap om læringsutbytte, men departementet vurderer at det er behov for at dette kommer tydeligere til uttrykk i selve lovteksten. I dag kreves det kjennskap til merknadene i lovens forarbeider. Dette gjør omfanget av dagens hjemmelsgrunnlag vanskelig tilgjengelig.

Behovet for kunnskap om læringsmiljø

I all opplæring vil læringsmiljøet være en faktor som har virkning på elevenes helse, trivsel og læring. Det er av stor betydning hvilken ramme opplæringen gis i. Et læringsmiljø som ikke fremmer helse og trivsel, vil i liten grad legge til rette for en opplæring med kvalitet. Tvert imot vil et slikt læringsmiljø, enten det er på skolen eller i bedrift, redusere muligheten til å få realisert intensjonen om en grunnopplæring med høy kvalitet. Det er derfor viktig for sentrale myndigheter å ha kunnskap om både det fysiske og det psykososiale læringsmiljøet. Dette gjelder objektive opplysninger om læringsmiljøet men også kunnskap om elevenes subjektive opplevelse av læringssituasjonen, noe som ikke kan innhentes uten at elever, lærlinger og lære kandidater selv gir opplysningene i sentralt fastsatte undersøkelser, kartlegginger og evalueringer. Dagens lovbestemmelser gir hjemmel for innsamling og behandling av personopplysninger som er nødvendig for å få kunnskap om læringsmiljø, men departementet vurderer at dette bør komme tydeligere til uttrykk i selve lovteksten. Også denne siden av hjemmelsgrunnlaget er i dag til dels uttalt i merknadene i lovens forarbeider, noe som gjør innholdet i bestemmelsene vanskelig tilgjengelig.

Behovet for kunnskap om skoleeiers bruk av lærerkompetanse

Det er i dag ikke hjemmel i opplæringsloven og privatskoleloven til å behandle opplysninger knyttet til skoleeiers bruk av tilgjengelig lærerkompetanse. Dette mener departementet er uheldig siden det i arbeidet med kvalitetsutvikling innenfor grunnopplæringen er et stort behov for tilgang på opplysninger om hvordan offentlige og private skoleeiere gjør bruk av den faglige og pedagogiske kompetansen lærere, instruktører og annet undervisningspersonell innehar. I St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* understrekes viktigheten av at lærere har solid kompetanse i fagene de underviser i. Forskning underbygger klart betydningen av lærerens kompetanse som sentral faktor for at eleven skal få godt læringsutbytte. Av nyere forskning kan bl.a. nevnes studier fra evalueringen av den svenske grunnskolen utført i 2006 som dokumenterer sammenhengen mellom lærerens kompetanse og elevenes læringsutbytte og læringsresultater. I St.meld. nr. 31 (2007-2008) blir dette grundig omtalt, og det vises der til flere studier som klart viser at høy faglig og pedagogisk kompetanse hos lærerne er en sentral betingelse for elevenes læring. I fagopplæringen vil instruktørens kompetanse ha

tilsvarende betydning for utbytte av opplæringen i bedrift. God faglig og pedagogisk kompetanse hos lærere og andre som gir opplæring er i dag anerkjent som en grunnleggende forutsetning for kvalitet i grunnopplæringen.

Det er i dag en viss tilgang på informasjon om faglig og pedagogisk kompetanse blant lærere, instruktører og øvrig undervisningspersonell i oversikter utarbeidet av SSB. Siden oversiktene ikke inneholder opplysninger på individnivå er de ikke til hjelp i kvalitetsarbeidet. Nødvendige opplysninger om bruken av lærernes kompetanse må derfor i dag skaffes ved frivillige intervjustudier. Dette setter begrensninger på omfanget av deltakelse og fører indirekte til at kunnskapsgrunnlaget i liten grad har verdi for analyser, statistikk og forskning med sikte på økt kunnskap om sammenhengen mellom bruk av kompetanse og kvaliteten på opplæringen som gis. Ved tilgang på en pålitelig og representativ kunnskap om dette ville det for eksempel være mulig å gjennomføre analyser og forskning som viser sammenhengen mellom bruken av slik kompetanse og læringsresultater/læringsutbytte. Slik kunnskap vil være viktig i arbeidet med kvalitetsutviklingen i grunnopplæringen. For å sikre at det nasjonale vurderingssystemet har representativ informasjon om skoleeieres bruk av kompetansen vil det derfor være viktig at opplæringsloven og privatskoleloven åpner for å behandle individdata om kompetanse og undervisningsoppgaver fra lærere, instruktører og annet undervisningspersonell. Bare ved at det legges til rette for dette i lovverket kan denne type kunnskap bli del av datamaterialet som danner utgangspunkt for nødvendig kvalitetsutvikling. Eksempel på personopplysninger fra lærere, instruktører og annet undervisningspersonell som det er viktig å behandle er hvilken faglig bakgrunn lærere har, hvilke fag de underviser i og hvor mye undervisningstid som brukes til spesialundervisning. Departementet mener på denne bakgrunn det er viktig at bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven for behandling av individdata utvides til å omfatte behandling av slike personopplysninger. Det understrekes at denne typen opplysninger bare kan bli benyttet til overordnede analyser om sammenhengen mellom bruken av tilgjengelig lærerkompetanse og eksempelvis læringsutbytte. En utvidelse av datamaterialet til å omfatte kunnskap om skoleeiers bruk av lærerkompetanse kan også legge bedre til rette for sentrale myndigheters prioritering av kompetanseheving blant undervisningspersonale.

Behovet for behandling av enkelte sensitive personopplysninger

Jo større personvernmessige konsekvenser behandlingen kan innebære for den registrerte, jo klarere og mer presis bør en hjemmel i lov være (proporsjonalitetsprinsippet). I dag gir som nevnt opplæringsloven og privatskoleloven allerede hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om behandling av flere typer ikke-sensitive personopplysninger i tilknytning til læringsutbytte og læringsmiljø. De gir derimot ikke hjemmel for behandling av sensitive personopplysninger. En slik hjemmel er etter departementets vurdering nødvendig for å oppfylle formålet med bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven. Det vises i denne forbindelse til drøftingen av formålet foran i høringsnotatet.

Siden etableringen av kvalitetsvurderingssystemet i 2003 har det vist seg å være nødvendig å øke datamaterialet til å omfatte enkelte sensitive personopplysninger for analyser og forskning om læringsutbytte. Dette gjelder særlig opplysninger knyttet til spesialundervisning og andre individrettede tiltak. Departementet mener at det grunnleggende behovet for omfattende og inngående kunnskap om læringsutbytte begrunner at opplæringsloven og privatskoleloven bør ha selvstendig hjemmelsgrunnlag for behandling av sensitive personopplysninger til dette formålet, det vises i denne forbindelse til drøftingen foran i dette punktet. Departementet foreslår derfor at dagens hjemmelsgrunnlag i opplæringsloven og privatskoleloven endres til å omfatte behandling av sensitive personopplysninger når formålet for behandling av

opplysninger etter opplæringsloven og privatskoleloven som i dag skal være å få kunnskap om læringsutbytte til bruk for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll innenfor grunnopplæringen.

Det fremgår av drøftingen foran i punkt 3.3.3 at kunnskap om det fysiske og det psykososiale læringsmiljøet er viktig for å få kunnskap til bruk for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll innenfor grunnopplæringen. Personlige forhold som for eksempel helseforhold, seksuell legning, etnisk bakgrunn og religiøs oppfatning kan ha stor betydning for hvordan den enkelte opplever det fysiske og psykososiale læringsmiljøet. For å tilrettelegge læringsmiljøet for utsatte grupper slik at kvaliteten i opplæring for denne gruppen elever ikke er dårligere enn for andre, er det viktig å ha muligheten til å gjennomføre undersøkelser om dette på aggregert nivå, herunder i forbindelse med elevundersøkelsen. Bestemmelsen om behandling av opplysninger i opplæringsloven og privatskoleloven bør etter departementets vurdering derfor endres slik at de gir hjemmel til samle inn og behandle slike sensitive personopplysninger. Disse opplysningene er det ut fra dagens formål ikke nødvendig å lagre på individnivå i den nasjonale databasen. De kan etter innsamling på individnivå bli lagret på aggregert nivå før de slettes. For å legge til rette for dette foreslår departementet at lovbestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven endres til å omfatte hjemmel for fastsettelse av nærmere forskrifter om behandling av sensitive personopplysninger når formålet er å få kunnskap om læringsmiljøet. En slik behandling av individdata bør ut fra dette formålet kombineres med en rett til å reservere seg mot avgivelse av sensitive personopplysninger. Denne reservasjonsretten omtales nærmere nedenfor i pkt. 3.3.4.

Når det gjelder opplysninger fra lærere, instruktører og annet undervisningspersonell er departementets høringsforslag begrenset til å gi nytt hjemmelsgrunnlag for behandling av ikke-sensitive personopplysninger.

3.3.4 Utvidelse av hjemmelen til å pålegge plikt til deltakelse og medvirkning

Det økte behovet for kunnskap om læringsutbytte, læringsmiljø og bruk av lærerkompetanse begrunner en tilsvarende utvidelse av dagens hjemmel til å pålegge plikt til deltakelse, rapportering og medvirkning. Det vises i denne forbindelse til drøftingen av behovet for ulike typer opplysninger foran, som begrunner behandlingen av de ulike personopplysningene.

Der formålet er innsamling av opplysninger om læringsutbytte foreslås det at hjemmelen for å pålegge deltakelse for elever, lærlinger og lære kandidater utvides til å omfatte deltakelse der innsamlingen omfatter sensitive personopplysninger. Når det gjelder plikten i tilknytning til hjemmelen for innsamling av opplysninger om læringsmiljø mener departementet derimot som nevnt i foran i punkt 3.3.3 at behovet for denne type opplysninger ikke begrunner en plikt til avgivelse av sensitive personopplysninger. Departementet mener at slike sensitive personopplysninger ut fra formålet bør kunne behandles med hjemmel i opplæringsloven og privatskoleloven, men at det bør være en reservasjonsrett ved tidspunktet for avgivelsen av disse opplysningene. Dette vil bety at elever, lærlinger og lære kandidater som i dag vil ha en plikt til å delta, men skal kunne reservere seg mot å avgi denne type opplysninger. Det som etterspørres kan være sensitive personopplysninger som den enkelte føler sterkt behov for å ha kontroll over selv ut fra en ”følsom” skolesituasjon, for eksempel av frykt for å bli mobbet, noe departementet mener krever en slik reservasjonsrett.

Hjemmelen for å pålegge deltakelse foreslås endret til også å omfatte lærere, instruktører og annet undervisningspersonell der plikten til deltakelse er begrunnet i behovet for å innsamle opplysninger om skoleeiers bruk av deres faglige og pedagogiske kompetanse.

Dagens lovgrunnlag for å pålegge offentlige og private skoleeieres plikt til å medvirke i form av å organisere, gjennomføre og rapportere korrekte opplysninger, foreslås endret til å omfatte de ”nye opplysningene” som skal samles inn etter forslaget, herunder personopplysninger og sensitive personopplysninger.

3.3.5 Generelt om innsamling, rapportering, lagring og den videre behandlingen av lagrede opplysninger

Bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven blir i dag konkret benyttet til blant annet forskrifter om innsamling og rapportering av personopplysninger fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen. De eksisterende systemene som er etablert for dagens innsamling og rapportering, bør etter departementets vurdering også benyttes i den grad lovforslaget medfører behov for å øke omfanget av kartlegginger. Som det fremgår av drøftingene foran omfatter dagens hjemmelsgrunnlag behandling i form av lagring over tid. Departementet mener lagring av alle opplysninger fra grunnopplæringen, herunder personopplysninger og personopplysninger som er sensitive, bør skje systematisk i et sentralt register og at all behandling av opplysninger fra grunnopplæringen bør følge utfyllende bestemmelser om behandlingen av de registrerte opplysningene. Formålet for etableringen av det sentrale registeret og behandlingen av opplysningene i dette registeret skal være det samme som i dag, det vises i den forbindelse til omtalen av formålet foran i 3.3.2.

3.3.6 Kvalitetssikring av individdata som skal lagres i det sentrale registeret

Skoleeieres kvalitetssikring av innsamlede data før rapportering

Med hjemmel i dagens lovbestemmelser samles det inn og rapporteres personopplysninger, blant annet i forbindelse med nasjonale prøver og elevundersøkelsen. På denne bakgrunn er det allerede etablert rutiner for innsamling og rapportering av aktuelle opplysninger. I plikten skoleeiere har til å rapportere og medvirke etter dagens lovbestemmelser ligger det et krav om at opplysningene som rapporteres er kvalitetssikret. Det er svært viktig at skoleeiere følger opp denne kvalitetssikringsplikten. I motsatt fall vil dataene som rapporteres og senere lagres sentralt være beheftet med feil. Det store problemet er at feilene i så fall vil bli ”videreført” i statistikk, analyser og forskning som videre skal danne grunnlaget for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll.

Kontroll av rapporteringer gjort i forbindelse med nasjonale prøver og elevundersøkelsen har vist at dataene som blir rapportert inn til sentrale myndigheter faktisk har vært beheftet med flere feil. Dette har ført til at departementet i stort omfang har sett seg tvunget til å gjøre en kontroll av opplysningene som er blitt lagret sentralt, dvs. etter at de er rapportert. Konkret er feilene blitt rettet opp før de så er benyttet som grunnlag for statistikk, analyser og forskning.

Det følger av opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 7-2 tredje ledd at departementet i dag har hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om hvordan skoleeier skal samle inn og rapportere de aktuelle opplysningene, men slike bestemmelser er så langt ikke fastsatt. Departementet vil etter eventuell vedtagelse av dette lovforslaget vurdere nærmere om det er behov for å presisere skoleeiers plikt til å sikre kvaliteten på dataene som innrapporteres i forskrift.

Departementets kvalitetssikring av rapporterte data

Viktigheten av at datamaterialet er korrekt krever etter departementets vurdering sikring av datamaterialet utover det som skjer i forbindelse med innsamlingen og rapporteringen, dvs.

etter lagring. Erfaringene med allerede gjennomførte rapporteringer bekrefter dette, og på bakgrunn av at det er grunnleggende at opplysningene som ligger i registeret er korrekte mener departementet at det både faktisk og rettslig må være grunnlag for å gjennomføre sikring av opplysningene etter at de er innrapportert fra skoleeier. Som nevnt i forrige avsnitt vil feil i datamaterialet gjøre registeret mindre egnet til å nå de formål som registeret er satt til å ivareta. Dårlig kvalitet på opplysningene i registeret vil øke faren for at vurderinger, statistikk, analyser og forskning gir feilaktige konklusjoner som igjen kan medføre redusert mulighet til det kvalitetsarbeidet som er formålet med registeret. Departementet mener at betydningen av korrekte opplysninger i registeret begrunner kvalitetssikring av individdataene uavhengig av den som blir gjort i tilknytning til selve innsamlingen og rapporteringen. Dette vil etter departementets vurdering alltid være nødvendig, også hvis departementet eventuelt skulle presisere kommunenes plikt til kvalitetssikring før rapportering, blant annet for å unngå dobbeltregistreringer og feil bruk av koder ved innrapporteringen.

Det bør i denne forbindelse nevnes at det såkalte Boe-utvalget i NOU 1993:22 *Pseudonyme helseregistre* påpekte at ethvert innsamlingsystem av data må ha løpende kontroll og måling med graden av feil. I sitt forslag uttalte utvalget (på side 173) at ”forut for at data blir gjort pseudonyme må det imidlertid løpe en kvalitetskontrollfase, som er tilstrekkelig lang til at registrene kan tjene sine funksjoner.” I den øvrige omtalen av datakvalitetskontrollen la utvalget også opp til ulike former for kontroll av datakvaliteten etter pseudonymisering, blant annet gjennom stikkprøver og ved bruk av registrene i forskning.

Departementet har vurdert to alternative modeller for kvalitetssikring av opplysningene på nasjonalt nivå, etter rapporteringen. Begge alternativene blir benyttet innenfor helse- og omsorgssektoren og er omtalt i blant annet Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv I-8/2005 om Pseudonyme helseregistre. I høringsnotatet er det utarbeidet to ulike formuleringer av forslag til henholdsvis ny § 14a-2 i opplæringsloven og ny § 7A-2 i privatskoleloven, for å synliggjøre hvordan de to løsningene for kvalitetssikring vil innvirke på lovforslagene.

Kvalitetssikring etter lovforslaget alternativ 1

En mulighet for å sikre kvaliteten på opplysningene etter rapportering er at departementet foretar en teknisk kontroll for å se om opplysningene er beheftet med feil før de blir lagret i det sentrale registeret. Konkret vil dette kunne gjøres ved at opplysningene kontrolleres mot den autoritative kilden hos offentlige og private skoleeiere. En slik kvalitetssikring kan gjøres i en begrenset periode før opplysningene blir pseudonymisert og lagret i det sentrale registeret. Den tiden individdataene kontrolleres vil de være lagret i en egen database utenfor det pseudonyme registeret, som er opprettet kun for slik kvalitetssikring av opplysningene og som ikke åpner for noen annen bruk av opplysningene. Etter kvalitetssikringen vil opplysningene bli pseudonymisert av en tiltrodd pseudonymforvalter (nærmere omtalt senere i høringsnotatet) i tråd med prinsippene for pseudonyme registre, og overført til det sentrale pseudonyme registeret. Alle opplysninger i kvalitetssikringsdatabasen, dvs. både fødselsnummer og tilhørende data, vil så bli slettet.

Dette alternativet vil sikre en meget god kvalitet på dataene som lagres i det sentrale registeret, samtidig som det forutsetter en særskilt ivaretagelse av personvernet på grunn av den midlertidige lagringen av opplysninger på fødselsnummer. Departementet mener personvernet kan ivaretas ved at alle sider av behandlingen knyttet til kvalitetssikringen blir regulert i forskrift, herunder hvilken konkret behandling opplysningene kan underlegges, eventuelt også ikke underlegges, den tiden de er i kvalitetssikringsdatabasen. Det ligger allerede en slik avgrensning i lovforslagets angivelse av at intensjonen med behandlingen av

opplysningene denne begrensede perioden er ”kvalitetssikring”. Siden kvalitetssikringen etter dette alternativet må ta utgangspunkt i ulike innsamlingstidspunkter vil opplysningene måtte oppbevares i kvalitetssikringsdatabasen opp til ett år før de kan overføres til det sentrale registeret for bruk i tråd med dette registerets formål.

Etter dette alternativet vil det i forskrift bli fastsatt strenge sikkerhetstiltak knyttet til alle sider ved kvalitetssikringsdatabasen, og for behandlingen av dataene den tiden de er lagret der. Kvalitetssikringen bør etter departementets vurdering legges til autorisert personell utenfor den statlige utdanningsadministrasjonen. Dette er viktig for å ivareta behovet for at det er en generell tillit til at behandlingen av opplysningene i kvalitetssikringsperioden skjer på en forsvarlig måte som ivaretar alle sider av behovet for personvern.

En lovformulering som gir hjemmel for kvalitetssikring etter alternativ 1 vil også gi adgang for kvalitetssikring etter alternativ 2. Når det er sagt vil muligheten til kvalitetssikring etter alternativ 1 i stor grad overflødiggjøre kvalitetssikring etter alternativ 2. Departementet mener dette er en klar fordel ved alternativ 1 fordi kvalitetssikring etter alternativ 2 er relativt omfattende ved at den krever involvering av tiltrodd pseudonymforvalter og skoleeiere etter særskilte rammer. Se nærmere om dette i omtalen av alternativ 2 nedenfor.

Kvalitetssikring etter lovforslaget alternativ 2

En alternativ sikring av kvaliteten på opplysningene etter rapportering er å foreta en kontroll av opplysningene først etter at de er pseudonymisert og lagret i det sentrale registeret. Dette krever at det for kvalitetssikringsformål er lagt til rette for en prosess der det er mulig for sentrale myndigheter å kontakte skoleeiere via tiltrodd pseudonymforvalter for å kunne avdekke/korrigere feil opplysninger i registeret. Forutsatt at utdanningsdata ikke blir tilgjengelig for tiltrodd pseudonymforvalter, at pseudonymet ikke blir tilgjengelig for skoleeier, og fødselsnummer ikke blir tilgjengelig for registeret, er en slik kvalitetssikring i samsvar med grunnprinsippene for pseudonyme registre slik disse er fastlagt på helsesektoren.

Etter departementets vurdering er en slik kvalitetssikringsprosess relativt komplisert og av den grunn ikke hensiktsmessig å bruke i stort omfang. Tvert imot bør den etter departementets vurdering begrenses til tilfeller der sammenstilling med andre registre eller annen bruk av registeret indikerer at de registrerte dataene er feil. Av den grunn vil valg av dette alternativet til kvalitetssikring innebære aksept av en større feilprosent i datamaterialet enn ved det skisserte alternativ 1, og utgjøre et større press på personvernet på grunn av den relativt kompliserte prosessen som er påkrevet ved hver kontroll av kvaliteten. Når det er sagt vil det sentrale registeret også ved valget av dette alternativet til kvalitetssikring av opplysningene, kunne benyttes til formålet. En fordel ved dette alternativet sammenlignet med alternativ 1 er at det ikke nødvendiggjør en mellomlagringsperiode som krever nærmere forskrifter om kvalitetssikringsbehandlingen av dataene.

Den behandlingen av individdata en kvalitetssikring etter alternativ 2 krever vil innebære krever hjemmel for behandling av opplysningene når de er lagret i det pseudonyme registeret. Den generelle lovhjemmelen til å gi nærmere forskrifter om behandlingen av opplysningene som er lagret i registeret vil av den grunn være tilstrekkelig, det vil ikke være nødvendig med særskilt hjemmel for denne kvalitetssikringen etter at opplysningene er lagret.

3.3.7 Etableringen av et sentralt register med opplysninger fra grunnopplæringen

Formål og bruken av registeret

Formålet med registeret er sammenfallende med formålet med de gjeldende bestemmelsene om innsamling, rapportering, lagring og behandling av opplysninger i opplæringsloven og privatskoleloven. Registeret vil inneholde alle de aktuelle typene opplysninger som er drøftet foran. Det vises til omtalen av formålet foran i høringsnotatet.

Når det gjelder bruken av registeret til bruk for analyser, statistikk og forskning kan det skilles mellom hvilken informasjon registeret kan gi alene og hvilken kunnskap som kan hentes ut ved at det kobles med informasjon hentet fra andre registre eller kilder. Kunnskap kan hentes ut både ved å bruke de ulike opplysningene som i registeret er knyttet til enkeltindividet og ved å koble informasjon fra andre registre og kilder. Kobling med eksempelvis GSI og registre fra andre sektorer kan gi viktig kunnskap. Det er som nevnt foran nærliggende å legge opp til en sammenstilling av registeret med et eventuelt register med opplysninger fra barnehagesektoren. Enhver bruk av opplysningene i registeret skal fastsettes nærmere i forskrift, det vises til omtalen foran i høringsnotatet.

Behovet for et personentydig register – bruken av pseudonym identifikasjon

Registeret må være slik at det kan oppfylle formålet som er beskrevet foran. Dette gjør det nødvendig med personentydige opplysninger, dvs. opplysningene er knyttet til (registrert på) personen de gjelder. Det er imidlertid ikke nødvendig å kjenne identiteten til den som opplysningene er knyttet til. Det er tilstrekkelig å benytte såkalte pseudonymer. Pseudonym identifikasjon betyr at identiteten, i dette tilfellet fødselsnummer, er endret ved kryptering eller skjult på annet vis, men likevel er individualisert slik at det lar seg gjøre å følge hver person uten at identiteten røpes. Nøkklene som benyttes for å skape pseudonymene, forvaltes av en uavhengig tredjepart – tiltrodd pseudonymforvalter (TPF) – og er utilgjengelig for alle andre. Dette bidrar til å sikre at uvedkommende ikke skal kunne identifisere enkeltpersoner. Oversendelse av nye opplysninger til det sentrale registret skjer også via TPF og etter de nevnte prinsippene knyttet til et pseudonymt register.

Konkret overført til grunnopplæringens område vil et pseudonymt register gjøre det mulig å følge individet gjennom grunnopplæringen ut fra en tildelt individuell kode (pseudonymet) uten at identiteten avsløres. Det vil være mulig å registrere nye opplysninger om individet uten at identiteten røpes, og samtidig legge til rette for at opplysninger fra grunnopplæringen kan sammenstilles med andre registre uten at personvernet svekkes.

Ikke et register som bygger på prinsippet om samtykke fra den registrerte

Som nevnt er det allerede i dag i forskrift fastsatt plikt til å delta i sentralt fastsatte prøver, undersøkelser og evalueringer, det er m.a.o. obligatorisk for alle som omfattes av forskriftene. Begrunnelsen følger av forarbeidene til gjeldende lovbestemmelser hvor det blir presisert at det er sentralt å pålegge elever i både offentlige og private skoler å delta for å sikre at det nasjonale vurderingssystemet ”bygger på representativ og pålitelig informasjon”, jf. Innst. O. nr. 127 (2002-2003) og Ot.prp. nr. 80 (2002-2003). Det er det samme hensynet som gjør at et pseudonymt register innenfor grunnopplæringen ikke forutsetter samtykke fra den registrerte. Et samtykkebasert register vil være ufullstendig og mangelfullt og medføre at registeret i liten grad kunne fylle formålet. For at registeret skal være fullstendig, med opplysninger av god kvalitet og validitet er det nødvendig at opplysningene kan lagres i registret uten at det innhentes samtykke.

Valget av pseudonymt register – en metode for sikring av personvernet

Det er sentralt at allmennheten har tillit til at behandlingen av opplysningene i registeret på grunnopplæringsens område skjer på en pålitelig måte. Med bruk av et pseudonymt register blir fødselsnummeret av personvern hensyn erstattet med et automatisk generert id-nummer (pseudonym) før lagring i en database. Dette gjøres ved hjelp av en pseudonymiseringsnøkkel som oppbevares hos en tiltrodd pseudonymforvalter. En pseudonymiseringsprosess bygger på viktige prinsipper om hvem som har tilgang til hvilke data. Helse- og omsorgsdepartementet har tatt denne type register i bruk ved etableringen av blant annet Reseptregisteret, og det er den samme modellen register det legges opp til å benytte på grunnopplæringsens område, og som dette høringsforslaget bygger på. Dette innebærer at følgende prinsipper vil bli fulgt:

- det skal utpekes en tiltrodd pseudonymforvalter (TPF) som uavhengig tildeler og forvalter pseudonymene på vegne av behandlingsansvarlig.
- det skal bare opprettes ett pseudonym for hver person som det registreres informasjon om i registeret.
- hvert enkelt pseudonym skal være unikt innenfor registeret. Ingen, heller ikke den som tildeler og forvalter pseudonymer, skal kunne få samtidig tilgang til både pseudonym, personopplysninger og personens fødselsnummer.
- pseudonym som benyttes i registeret skal ikke spres til andre registre. Dette sikrer at man ikke kan koble registeret med andre pseudonyme registre uten at TPF involveres, noe som bare kan gjøres som fastsatt nærmere i forskrift.
- utstedelse av pseudonymer skal skje i en lukket prosess hos TPF. For å starte denne prosessen, kreves at to særskilte autoriserte personer påfører sine elektroniske signaturer basert på kvalifiserte sertifikater på en kjøreordre, jf. lov om elektroniske signaturer §§ 3 og 4.
- det skal ikke finnes noen mulighet til å gjenskape fødselsnummer på grunnlag av et pseudonym for andre enn TPF. Dette er likevel ikke til hinder for at TPF i forbindelse med kobling av ulike registres opplysninger kan gjenskape fødselsnummeret fra et pseudonym i en lukket prosess. (Eksempel på en slik lukket prosess er beskrevet i omtalen av alternativ 2 til kvalitetssikring av opplysningene foran).
- pseudonymene vil være underlagt reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven, og skal ikke være synlige for personell hos registerets databehandler eller andre som (etter avtale/tillatelse) får tilgang til opplysninger fra registeret. Pseudonymene skal kun benyttes internt i systemet for å knytte sammen informasjon relatert til samme individ.
- tilgang til registeret skal kun gis til personer hos registerets databehandler som er gitt særskilt autorisasjon for de oppgaver som skal gjennomføres.
- for alle elektronisk overføring av opplysninger skal det til enhver tid gjeldende regelverket som gjelder for elektroniske overføringer av opplysninger fra grunnopplæringsen overholdes.
- Dersom opplysninger fra registeret skal inngå i en sammenstilling med personopplysninger fra andre registre er det en klar og ufravikelig forutsetning at de registrertes identitet ikke blir kjent i forbindelse med sammenstillingen. Dette innebærer at alle trinn i en slik sammenstilling må skje i pseudonym form. Registeret på grunnopplæringsens område skal ikke kunne gjøres om til et fødselsnummer eller et annet direkte personidentifiserende kjennetegn. Ved en sammenstilling/kobling med et register hvor opplysningene er personidentifiserbare, må derfor de opplysninger som skal inngå i sammenstillingen først pseudonymiseres. Det er en forutsetning at personopplysninger fra grunnopplæringsen ikke blir tilgjengelig for TPF, at registeret for grunnopplæringsen ikke

får tilgang på personidentifikasjonen og at opplysningene/de sammenstilte filene ikke blir tilgjengelige for noen i personidentifiserbar form.

Overført til grunnopplæringsens område vil prinsippene forutsette at ingen skal ha tilgang til både fødselsnummer, pseudonymiseringsnøkkel, id-nummer (pseudonymet) og individdata. Eksempelvis vil skoleeiere ha tilgang til fødselsnummer og utdanningsdata om en elev/lærling/lærekandidat, TPF (for eksempel SSB) vil ha tilgang til fødselsnummer, pseudonymiseringsnøkkel og id-nummer (pseudonym), og departementet vil ha tilgang på id-nummer (pseudonym) og utdanningsdata. Ved å følge prinsippene for et slikt pseudonymt register vil det ikke være mulig å reversere det pseudonyme registeret til et register med identifiserbare opplysninger, noe som ivaretar grunnleggende personvern hensyn. Rent teknisk vil en tilbakestilling til identifiserbare data være mulig ved hjelp av pseudonymiseringsnøkkelen. Denne nøkkelen har imidlertid bare TPF tilgang til og TPF har et klart forbud mot å bruke nøkkelen til tilbakestilling.

Departementet foreslår at det i opplæringsloven og privatskoleloven tas inn en bestemmelse som gir hjemmel til å etablere et sentralt pseudonymt register, og at det lovfestes hjemmel for at det i forskrift kan fastsettes nærmere bestemmelser om etableringen av dette registeret og behandlingen av opplysningene som blir lagret der. Forskriftene som fastsettes med hjemmel i lovbestemmelsene skal følge de ovennevnte prinsippene for pseudonymt register.

3.3.8 Andre tiltak for ivaretagelse av personvernet

En viktig grunn til departementets valg om å sende forslag om etablering av et sentralt pseudonymt register på høring er at denne type register ivaretar personvernet på en bedre måte enn personidentifiserbare registre. Dette blant annet på grunn av krav til ekstern kryptering av fødselsnummeret hos TPF til pseudonym før lagring, og prinsippet om at ingen skal få tilgang til pseudonym, utdanningsopplysninger og personens fødselsnummer samtidig. Det vises til omtalen foran i punkt 3.3.7. Selv om etableringen av et pseudonymt register vil være et sentralt virkemiddel for å ivareta personvernet er det viktig å understreke at departementet legger stor vekt på at også andre juridiske, tekniske, fysiske og organisatoriske skranker skal sørge for at personvernet sikres. Det bør også nevnes at den uttrykkelige formålsangivelsen i de to lovene vil være bestemmende for hvilke opplysninger som kan registres og hvordan de kan behandles, og at registeret vil få et klart og uttømmende behandlingsgrunnlag i forskrift. Dette vil innebære at det er klare rammer for hvilken behandling opplysningene i registeret kan underlegges og ikke underlegges.

Etter opplæringsloven § 15-1 og privatskoleloven § 7-3 vil opplysningene i det sentrale pseudonyme registeret være underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. Taushetsplikten vil omfatte pseudonymene som ikke skal være synlige for personell hos registerets databehandler eller andre som (etter avtale/tillatelse) får tilgang til opplysninger fra registeret, det vises til omtalen av prinsippene for pseudonyme registre foran i 3.3.7.

I likhet med eksisterende registre etablert av Helse- og omsorgsdepartementet vil det også være viktig at det etableres tekniske og fysiske sikringstiltak i tilknytning til det sentrale pseudonyme registeret. I denne forbindelse kan det som eksempel på aktuelle sikringstiltak vises til at SSB har en helhetlig tilnærming til sikkerhet som omfatter visjon og strategi, IT-strategi, handlingsplan for IT-sikkerhet, fysisk sikkerhet, beredskapsplaner, sikkerhetshåndbok, prosedyrer og en særskilt organisering. IT-sikkerheten omfatter tilgangskontroll (passordrutiner, tilgangskontroll til data), beskyttelse mot omverdenen (brannmurer, antivirus og spamfilter og sårbarhetsanalyser), kryptering av linjer og e-post,

backup/recovery og håndtering av personsensitive data i en sikker sone som kun autoriserte brukere gis adgang til.

3.3.9 Informasjon til den registrerte

Når det samles inn opplysninger er det etter departementets vurdering viktig at den behandlingsansvarlige sørger for informasjon om formålet med behandlingen. Der den registrerte (den som personopplysningene kan knyttes til) på grunn av alder eller andre forhold ikke er i stand til å forstå slik informasjon, skal den gis til pårørende eller andre som ivaretar personens interesser. Det kan med hjemmel i departementets forslag til henholdsvis ny § 14a-2 i opplæringsloven og ny § 7A-2 i privatskoleloven fastsettes nærmere regler om plikt til å gi slik informasjon i forskrift.

3.3.10 Innsynsrett

Personopplysningsloven § 18 gir personer innsynsrett i opplysninger som er registrert om dem i ulike registre. Departementet er av den oppfatning at "eiere" av opplysninger som er registrert i registret på grunnopplæringsens område skal ha innsyn i de opplysningene som er registrert om dem. Slikt innsyn forutsetter at det etableres et system som sikrer at ingen, med unntak av den registrerte, får tilgang til både pseudonym, identitet og utdanningsdata. Det vil bli gitt nærmere bestemmelser om innsyn i forskrift.

3.3.11 Behandling av individdata som er lagret i det sentrale pseudonyme registeret

De pseudonymiserte individdataene som er lagret i det sentrale pseudonyme registeret kan ved hjelp av TPF reverseres tilbake til personidentifiserbare data. Dette vil det i svært liten grad være anledning til ut fra prinsippene om pseudonyme registre, men muligheten for at dette kan gjøres innebærer at så lenge dataene er i det sentrale pseudonyme registeret defineres de som personopplysninger etter personopplysningsloven. All behandling av individdataene etter registrering skal derfor gjøres med hjemmel i personopplysningsloven så fremt ikke annet er fastsatt i opplæringsloven og privatskoleloven, det vises til omtalen av gjeldende rett foran. Det følger av omtalen foran at det allerede i dag er hjemmel til å behandle ulike typer personopplysninger fra grunnopplæringsen, og at det er behov for å utvide hjemmelen til å omfatte flere typer opplysninger. På denne bakgrunn foreslår departementet at det i opplæringsloven og privatskoleloven inntas en hjemmel for å fastsette nærmere regler om behandlingen av de pseudonyme opplysningene i det sentrale registeret i forskrift. En slik hjemmel vil også åpne for å fastsette forskrifter om kvalitetssikring av opplysningene som er i registeret, se omtalen av alternativ 2 i punkt 3.3.6 foran.

3.3.12 Behovet for adgang til bruk av fødselsnummer

Skoleeiere sorterer hovedsaklig opplysninger om elever, lærlinger og lærekandidater på fødselsnummer, noe erfaring fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen bekrefter. Det vil derfor være mest effektivt og gi best kvalitet at departementets behandling av dataene etter at de er rapportert inn gjøres med utgangspunkt i fødselsnummer. Departementet foreslår derfor at det i opplæringsloven og privatskoleloven inntas hjemmel for slik bruk av fødselsnummer. Det er bare ved kvalitetssikring etter alternativ 1 det vil være behov for slik bruk av fødselsnummer. En kvalitetssikring etter dette alternativet krever at opplysningene lagres i en begrenset tid før de pseudonymiseres for deretter å overføres til det sentrale pseudonyme registeret. I denne kvalitetssikringsperioden vil det være aktuelt med en kontakt mellom sentrale myndigheter og skoleeier, noe som vil kreve at partene bruker samme individkode i forbindelse med kvalitetssikringen. På bakgrunn av at skoleeier vanligvis sorterer opplysningene på fødselsnummer vil det etter departementets vurdering være et begrunnet behov for å benytte fødselsnummer. Departementet har utarbeidet et forslag til lovtekst i

opplæringsloven og privatskoleloven i samsvar med dette. Det er betegnet som alternativ 1 til henholdsvis ny § 14a-2 i opplæringsloven og ny § 7A-2 i privatskoleloven.

3.3.13 Forvaltning og drift av registeret

Departementet legger opp til at det i forskrift reguleres nærmere hvem som skal være behandlingsansvarlig, databehandler og TPF. Dette vil derfor bli inngående drøftet i forbindelse med det senere forskriftsarbeidet.

Behandlingsansvarlig

Oppgaven som behandlingsansvarlig (den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysningene) vil etter forslaget ligge hos Kunnskapsdepartementet eller den departementet delegerer oppgaven. Utdanningsdirektoratet har gjennom sitt ansvar for gjennomføringen av nasjonale prøver og elevundersøkelsen de siste årene bygget opp en faglig kompetanse som gjøre det naturlig å vurdere direktoratet som behandlingsansvarlig.

Databehandler

Behandlingsansvarlig kan inngå skriftlig avtale med en databehandler (den som behandler personopplysningene på vegne av den behandlingsansvarlige) om innsamling og behandling av opplysninger til det sentrale pseudonyme registeret. Departementet har ikke vurdert hvem som kan være aktuelle databehandlere utover at Statistisk Sentralbyrå (SSB) på bakgrunn av sin lange erfaring med og gode rutiner for behandling av sensitive registre kan være aktuell til denne oppgaven.

Tiltrodd pseudonymforvalter (TPF)

Departementet vil legge stor vekt på at TPF-funksjonen legges til en instans som har høy grad av tillit i allmennheten. SSB kan også være aktuell for denne oppgaven, men det understrekes at dette ikke kan kombineres med å være behandlingsansvarlig jf. prinsippene som gjelder for et pseudonymt register.

3.3.14 Anonymisering av lagrede individdata

Så lenge individdata er lagret i det sentrale pseudonyme registeret er de å anse som personopplysninger og sensitive personopplysninger, det vises til omtalen av dette i 3.3.11. Personopplysningsloven § 11 bokstav e) setter vilkår om at personopplysninger ikke lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen.

Etter opplæringsloven er det muligheter for å få grunnopplæring frem til året den enkelte fyller 25 år. Det vanlige vil likevel være det 13-årige grunnopplæringsløpet med start i 6-årsalder. Ut fra formålet om å skaffe best mulig datamateriale til analyser, statistikk og forskning for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll innenfor grunnopplæringen, bør det legges til rette for å se på sammenhengen mellom grunnopplæring og høyere utdanning. Det vil dessuten være i samsvar med formålet å kunne gjennomføre forskning på langsiktige effekter av grunnopplæringen i forhold til senere læring i voksen alder, såkalt livslang læring.

Departementet foreslår i høringsnotatet å videreføre hjemmelen til å fastsette forskrifter om innsamling og behandling av opplysninger fra opplæring spesielt organisert for voksne, jf. opplæringsloven § 4A-10, og utvide den tilsvarende som hjemmelen for innsamling og behandling av opplysninger fra grunnopplæringen. For å kunne se dataene i et livslangt perspektiv mener departementet at det bør være anledning til å oppbevare opplysningene i det sentrale registeret flere tiår før anonymisering. Det understrekes at opplysningene i denne tiden vil være lagret på pseudonym og at personvernet på denne måten vil være ivaretatt.

I høringsnotatet foreslår departementet at bestemmelsene i opplæringsloven og privatskoleloven skal gi hjemmel for å fastsette nærmere forskriftsbestemmelser om behandlingen av opplysningene den tiden de er i registeret. Det legges til grunn at dette vil omfatte hjemmel for nærmere forskrifter om tidspunktet for anonymisering av de lagrede individdataene. Departementet vil derfor komme tilbake til tidspunktet for anonymisering i tilknytning til forskriftsarbeidet. Anonymisering av de lagrede pseudonyme individdataene kan reise problemstillinger knyttet til arkivloven og tilhørende forskrifter. Forholdet til arkivloven og tilhørende forskrifter vil departementet vurdere nærmere i det påfølgende forskriftsarbeidet.

3.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget presiserer og utvider hjemmelen for departementet til å gi forskrifter for innsamling og annen behandling av personopplysninger og sensitive personopplysninger fra grunnopplæringen til bruk for analyser, statistikk og forskning. At det gjøres endringer i dagens lov hjemmel for å gi nærmere forskrifter om innhenting av individdata innebærer ikke i seg selv økte kostnader. Det redegjøres nedenfor for hvilke typer utgifter som kan påløpe dersom en benytter seg av hjemmelen i samsvar med departementets vurderinger og forslag. Høringsinstansene bes om å vurdere departementets redegjørelse av de økonomiske og administrative konsekvensene.

Innsamling og rapportering på lokalt nivå

Når det gjelder selve innsamlingen og rapporteringen av opplysningene på lokalt nivå, er situasjonen at det i stor grad allerede er etablert systemer for skoleeieres innsamling og rapportering av opplysninger med hjemmel i dagens lovbestemmelser. Disse lovbestemmelsene begrenser ikke antallet innsamlinger og rapporteringer som kan gjennomføres i dag. Det er tvert imot forutsatt at departementet skal legge opp til det antallet som er nødvendig for å skaffe et godt nok datagrunnlag for statistikk, analyser og forskning. En økning vil være i samsvar med det landets skoleeiere må påregne innenfor dagens regelverk om plikt til deltakelse ved slike innsamlinger og rapporteringer.

At de foreslåtte lovendringene kan medføre innsamling og rapportering av flere opplysninger enn i dag, vil ikke få så store konsekvenser idet dette, etter departementets vurdering, kan gjøres innenfor de etablerte systemene. Hvis det likevel skulle være behov for nye rapporteringssystemer, mener departementet at disse kan integreres i de eksisterende løsningene.

Departementet vil understreke at opplæringsloven § 13-10 og privatskoleloven § 5-2 lovfester en selvstendig plikt for skoleeiere til å ha den kunnskapen om kvalitetsfremmende faktorer i grunnopplæringen som gjøres tilgjengelig for dem på bakgrunn av innsamlingen og rapporteringen.

Etter departementets vurdering vil ikke lovforslaget medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for kommunene, fylkeskommunene eller private skoleeiere.

Etableringen og drift av det sentrale registeret og tiltrodd pseudonymforvalter

Opplysningene som samles inn og rapporteres i dag blir også lagret. Det vil således i stor grad være tale om å videreføre en type lagring av opplysninger som allerede gjøres, og som det er etablert databaser og systemer for. Etablering av en sentral database med et noe utvidet opplysningsmateriale vil etter departementets vurdering kunne bygge videre på disse

systemene. Departementet legger derfor til grunn at det ikke vil påløpe betydelige kostnader knyttet til selve etableringen av den sentrale databasen.

Det vil på den annen side påløpe årlige driftskostnader, blant annet i forbindelse med avtale med Tiltrodd Pseudonymforvalter (TPF), pseudonymisering, kvalitetssikring og ekstern lagring av data.

Kostnader ved etablering og drift av det sentrale registeret og tiltrodd pseudonymforvalter vil bli nærmere utredet i forbindelse med forskriftsarbeidet og dekket innenfor Kunnskapsdepartementets budsjett.

3.10 Forslag til lovtekst

3.10.1 Endringer i opplæringsloven

§ 2-12 tredje ledd skal lyde:

For private grunnskolar gjeld også §§ 2-2, 2-5 første ledd, andre, tredje og sjette ledd, 2-9, 2-10, 2-11, 8-2, 9-1, 9-2, 9-3, 9-4, 9-5, 9-6, kapittel 9a, §§ 10-1,10-6, 10-9,11-1,11-2, 11-4, 11-7, 11-10, 13-3b, 13-10, 14-1, *kapittel 14a*, §§ 15-3 og 15-4.

§ 4A-10 skal lyde:

§ 4A-10 Tilsyn, kontroll, klage, *sentralt register og behandling av opplysninger fra grunnopplæringa*

§ 14-1, *kapittel 14a*, § 15-1 første ledd og § 15-2 gjeld også for opplæring etter dette kapitlet.

§ 13-10 andre ledd skal lyde:

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i *kapittel 14a*.

§ 14-1 fjerde ledd oppheves.

Nytt kapittel 14a i opplæringsloven skal lyde:

Kapittel 14a. Sentralt register og behandling av opplysninger frå grunnopplæringa

§ 14a-1. Formål

Formålet med føresegna i dette kapitlet er å leggje til rette for analysar, statistikk og forskning om læringsutbytte, læringsmiljø og lærarkompetanse til bruk for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll innanfor grunnopplæringa.

To alternative forslag til ny § 14a-2:

Alternativ 1 – åpner for kvalitetssikring av datagrunnlaget før og etter lagring i det sentrale registeret:

§ 14a-2. Sentralt register

Departementet kan etablere eit sentralt register for behandling av personopplysningar og sensitive personopplysningar frå grunnopplæringa i pseudonymisert form. Nærmare

reglar om etablering av registeret, behandling av opplysningane i registeret og samanstilling med andre register blir fastsett i forskrift.

Før lagring i det sentrale pseudonyme registeret kan opplysningane i ein avgrensa periode registrerast og lagrast på fødselsnummer for kvalitetssikring i ein eigen database utanfor registeret. Departementet gir nærmare reglar for behandling av opplysningane i denne avgrensa perioden i forskrift.

Alternativ 2 – åpner kun for kvalitetssikring etter at data er lagret i det sentrale registeret:

§ 14a-2. Sentralt register

Departementet kan etablere eit sentralt register for behandling av personopplysningar og sensitive personopplysningar frå grunnopplæringa i pseudonymisert form. Nærmare reglar om etablering av registeret, behandling av opplysningane i registeret og samanstilling med andre register blir fastsett i forskrift.

§ 14a-3. Plikt til å avhende, medverke til og rapportere data om læringsutbytte

For å få kunnskap om læringsutbytte innanfor grunnopplæringa kan departementet i forskrift påleggje dei som mottek opplæring etter denne lova, plikt til å delta i sentralt gitte prøver, undersøkingar, kartleggingar og evalueringar, og dei som er ansvarlege for slik opplæring, plikt til å medverke og rapportere. Plikta kan omfatte avhending og rapportering av personopplysningar og sensitive personopplysningar.

§ 14a-4. Plikt til å avhende, medverke til og rapportere data om læringsmiljø

For å få kunnskap om læringsmiljø innanfor grunnopplæringa kan departementet i forskrift påleggje dei som mottek opplæring etter denne lova, plikt til å delta i sentralt gitte undersøkingar, kartleggingar og evalueringar, og dei som er ansvarlege for slik opplæring, plikt til å medverke og rapportere. Plikta kan omfatte avhending og rapportering av personopplysningar og sensitive personopplysningar. Dei som mottek opplæring kan reservere seg mot avhending av sensitive personopplysningar.

§ 14a-5. Plikt til å avhende, medverke til og rapportere data om bruken av lærarkompetanse

For å få kunnskap om korleis skoleeigar brukar lærarkompetansen innanfor grunnopplæringa kan departementet i forskrift påleggje dei som gir opplæring etter denne lova, plikt til å delta i sentralt gitte undersøkingar, kartleggingar og evalueringar, og dei som er ansvarlege for slik opplæring, plikt til å medverke og rapportere. Plikta kan omfatte avhending og rapportering av personopplysningar.

3.10.2 Endringer i privatskoleloven

§ 5-2 tredje ledd skal lyde:

Styret skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i gjeldande lover og forskrifter, og føresetnadene for godkjenninga blir oppfylte. Styret skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i *kapittel 7A*.

§ 6A-7 ny henvisning skal lyde:

Kapittel 7A om sentralt register og behandling av opplysningar frå grunnopplæringa.

§ 7-2 tredje ledd oppheves.

Nytt kapittel 7A i privatskoleloven skal lyde:

Kapittel 7A. Sentralt register og behandling av opplysningar frå grunnopplæringa

§ 7A-1. Formål

Formålet med føresegna i dette kapitlet er å leggje til rette for analysar, statistikk og forskning om læringsutbytte, læringsmiljø og lærarkompetanse til bruk for kvalitetsutvikling og kvalitetskontroll innanfor grunnopplæringa.

To alternative forslag til ny § 7A-2:

Alternativ 1 – åpner for kvalitetssikring av datagrunnlaget før og etter lagring i det sentrale registeret:

§ 7A-2. Sentralt register

Departementet kan etablere eit sentralt register for behandling av personopplysningar og sensitive personopplysningar frå grunnopplæringa i pseudonymisert form. Nærmare reglar om etablering av registeret, behandling av opplysningane i registeret og samanstilling med andre register blir fastsett i forskrift.

Før lagring i det sentrale pseudonyme registeret kan opplysningane i ein avgrensa periode registrerast og lagrast på fødselsnummer for kvalitetssikring i ein eigen database utanfor registeret. Departementet gir nærmare reglar for behandling av opplysningane i denne avgrensa perioden i forskrift.

Alternativ 2 – åpner kun for kvalitetssikring etter at data er lagret i det sentrale registeret:

§ 7A-2. Sentralt register

Departementet kan etablere eit sentralt register for behandling av personopplysningar og sensitive personopplysningar frå grunnopplæringa i pseudonymisert form. Nærmare reglar om etablering av registeret, behandling av opplysningane i registeret og samanstilling med andre register blir fastsett i forskrift.

§ 7A-3. Plikt til å avhende, medverke til og rapportere data om læringsutbytte

For å få kunnskap om læringsutbytte innanfor grunnopplæringa kan departementet i forskrift påleggje dei som mottek opplæring etter denne lova, plikt til å delta i sentralt gitte prøver, undersøkingar, kartleggingar og evalueringar, og dei som er ansvarlege for slik opplæring, plikt til å medverke og rapportere. Plikta kan omfatte avhending og rapportering av personopplysningar og sensitive personopplysningar.

§ 7A-4. Plikt til å avhende, medverke til og rapportere data om læringsmiljø

For å få kunnskap om læringsmiljø innanfor grunnopplæringa kan departementet i forskrift påleggje dei som mottek opplæring etter denne lova, plikt til å delta i sentralt gitte undersøkingar, kartleggingar og evalueringar, og dei som er ansvarlege for slik opplæring, plikt til å medverke og rapportere. Plikta kan omfatte avhending og rapportering av personopplysningar og sensitive personopplysningar. Dei som mottek opplæring kan reservere seg mot avhending av sensitive personopplysningar.

§ 7A-5. Plikt til å avhende, medverke til og rapportere data om bruken av lærarkompetanse

For å få kunnskap om korleis skoleeigar brukar lærarkompetansen innanfor grunnopplæringa kan departementet i forskrift påleggje dei som gir opplæring etter denne lova, plikt til å delta i sentralt gitte undersøkingar, kartleggingar og evalueringar, og dei som

er ansvarlege for slik opplæring, plikt til å medverke og rapportere. Plikta kan omfatte avhending og rapportering av personopplysningar.

3.11 Merknader til lovforslagene

Endringer i opplæringsloven

Merknader til endringer i opplæringsloven § 2-12 tredje ledd:

I dag har departementet samme lovhjemmel til å gi forskrifter om henholdsvis innsamling, medvirkning og rapportering, og behandling av opplysninger for opplæringsvirksomhet i skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12 som for offentlig grunnskoleopplæring. Dette videreføres med høringsforslaget, og betyr at hele det nye kapittelet 14a vil få tilsvarende anvendelse på opplæringsvirksomheten gitt av private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12. Når det gjelder det nærmere innholdet i kapittelet vises det til merknadene til de enkelte bestemmelsene nedenfor.

Merknader til endringer i opplæringsloven § 4A-10:

Dagens lovhjemmel til å gi forskrifter om henholdsvis innsamling, medvirkning og rapportering, og behandling av opplysninger fra grunnopplæringen gjelder tilsvarende for opplæring spesielt organisert for voksne, jf. dagens § 4A-10. Denne adgangen videreføres i forslaget, slik at hele det nye kapittel 14a vil gjelde tilsvarende for opplæringsvirksomhet som gis med hjemmel i kapittel 4A. Når det gjelder det nærmere innholdet i kapittelet vises det til merknadene til de enkelte bestemmelsene nedenfor.

Merknader til endringer i opplæringsloven § 13-10 andre ledd:

Plikten kommunen, fylkeskommunen og private skoler godkjent etter § 2-12 har til å ha et forsvarlig system som følger opp resultatene fra nasjonale kvalitetsvurderinger videreføres med forslaget. Nytt er at hjemmelen for de nasjonale kvalitetsvurderingene departementet gjennomfører etter forslaget vil være det nye kapittel 14a i opplæringsloven.

Endringer i privatskoleloven

Merknader til endringer i privatskoleloven § 5-2 tredje ledd:

Det overordnede systemet som styret, som den øverste ledelsen av privatskolen, er forpliktet til å ha, skal på samme måte som i dag følge opp nasjonale kvalitetsvurderinger departementet gjennomfører. Nytt er at hjemmelen for departementets nasjonale kvalitetsvurderinger vil være nye kapittel 7A.

Merknader til endringer i privatskoleloven § 6A-7:

Det fremgår av opplistingen i § 6A-7 at departementets hjemmel til å gi forskrifter om henholdsvis innsamling, medvirkning og rapportering, og behandling av opplysninger fra grunnopplæringen gjelder tilsvarende overfor videregående skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler. Dette videreføres med forslaget, slik at skolene vil ved endringen være omfattet som i dag, men med hjemmel i kapittel 7A. Når det gjelder det nærmere innholdet i kapittelet vises det til merknadene til de enkelte bestemmelsene nedenfor.

Parallele endringer i opplæringsloven og privatskoleloven

Departementet foreslår at opplæringsloven § 14-1 fjerde ledd og privatskoleloven § 7-2 tredje ledd oppheves og videreføres i henholdsvis kapittel 14a i opplæringsloven og 7A i

privatskoleloven. Kapitlene som foreslås har det samme materielle innhold og merknadene til de enkelte bestemmelsene behandles derfor parallelt i det følgende. I merknadene nedenfor vil ”skoleeier” derfor sikte til både offentlig og privat skoleeier.

Merknader til ny § 14a-1 i opplæringsloven og ny § 7A-1 i privatskoleloven

Formålet med dagens hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter videreføres ved at formålet formuleres i en egen lovbestemmelse. Bestemmelsen som angir formålet uttømmende, legger en klar begrensning på rekkevidden av hjemmelen til å gi forskrifter. Med ”kvalitetskontroll” siktes det til statlig tilsyn og kontroll etter henholdsvis opplæringsloven § 14-1 og privatskoleloven § 7-1 jf. § 7-2a. Departementet viser for øvrig til omtalen av formålet foran i 3.3.2.

Merknader til ny § 14a-2 i opplæringsloven og ny § 7A-2 i privatskoleloven – alternativ 1

Første ledd lovfester departementets hjemmel til å etablere et sentralt register. Det følger av første punktum at det må være opplysninger fra virksomhet som er regulert i opplæringsloven (omfatter opplæring med hjemmel i § 5-7 og kapittel 4A) og privatskoleloven. Registeret kan innholde personopplysninger og sensitive opplysninger som skoleeier har rapportert inn til departementet på bakgrunn av forskrifter med hjemmel i § 14a-3/§ 7A-3, § 14a-4/§ 7A-4 og § 14a-5/§ 7A-5. Alle opplysningene i registeret må være pseudonymisert, dvs. at identiteten til den opplysningene tilhører er kryptert eller skjult på annet vis, men likevel individualisert slik at det lar seg gjøre å følge hver person uten at identiteten røpes. Andre punktum gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om etableringen av registeret, det vises til pkt. 3.3.7 som omtaler etableringen. Andre punktum presiserer og viderefører dagens hjemmel til å gi forskrifter om behandlingen av opplysningene som rapporteres, herunder sammenstilling med andre registre som nevnes spesielt.

Andre ledd gjelder kvalitetssikring av opplysningene som skal lagres i det sentrale registeret før opplysningene lagres i det sentrale registeret. I første punktum er det hjemmel for departementet til å lagre opplysningene i en database utenfor registeret i en tidsbegrenset periode. Første punktum gir departementet hjemmel til å ta imot opplysningene når de er knyttet til person med fødselsnummer, og ha opplysningene lagret på fødselsnummer i kvalitetssikringsperioden. Av formuleringen ”for kvalitetssikring” følger at opplysningen denne tiden bare kan brukes til å sikre kvaliteten på opplysningene, dvs. kontroll av om de er knyttet til rett person og er korrekte. Det følger av andre punktum at departementet har hjemmel til å gi forskrifter om kvalitetssikringen. Disse forskriftene må angi uttømmende hvordan opplysningene kan/skal behandles i kvalitetssikringsperioden. Dette alternativet til lovtekst åpner for kvalitetssikring etter at opplysningene er lagret i registeret. En slik kvalitetssikring må gjøres i en lukket prosess i samsvar med prinsippene for pseudonyme registre, se foran i 3.3.6.

Merknader til ny § 14a-2 i opplæringsloven og ny § 7A-2 i privatskoleloven – alternativ 2

Første ledd er identisk med lovteksten i alternativ 2, og det vises til merknadene over. Dette alternativet har derimot ikke et tilsvarende andre ledd. Dette innebærer at alternativ 1 til lovtekst ikke gir departementet hjemmel til å kvalitetssikre dataene før de pseudonymiseres og lagres i det sentrale registeret. Eventuell kvalitetssikring må gjøres i en lukket prosess i samsvar med prinsippene for pseudonyme registre, se foran i 3.3.6.

Merknader til ny § 14a-3 i opplæringsloven og ny § 7A-3 i privatskoleloven

Første punktum viderefører hjemmelen departementet har til å gi forskrifter som er nødvendig for å få kunnskap om læringsutbytte og som i dag utledes av lovens forarbeider. Hjemmelen

åpner for forskrifter som pålegger deltakelse for elever, og medvirkning og rapportering for skoleeier. Med formuleringen ”dei som er ansvarlege for slik opplæring” sikter departementet til skoleeiere som har plikter etter opplæringsloven og privatskoleloven. Det følger av andre punktum at forslaget omfatter forskrifter som knytterplikten til sensitive personopplysninger, noe som er en utvidelse sammenlignet med dagens hjemmelsgrunnlag.

Merknader til ny § 14a-4 i opplæringsloven og ny § 7A-4 i privatskoleloven

Første punktum viderefører hjemmelen departementet har til å gi forskrifter nødvendig for å få kunnskap om læringsmiljø, og som i dag utledes av lovens forarbeider. Hjemmelen åpner for forskrifter som pålegger deltakelse for elever, og medvirkning og rapportering for skoleeier. Det følger av andre punktum at forslaget omfatter forskrifter som knytterplikten til sensitive personopplysninger. Elever, lærlinger og lære kandidater kan reservere seg mot å avgi slike sensitive personopplysninger. Dette følger av tredje punktum.

Merknader til ny § 14a-4 i opplæringsloven og ny § 7A-4 i privatskoleloven

Første punktum lovfester en ny hjemmel for departementet til å gi forskrifter nødvendig for å få kunnskap om bruken av lærerkompetanse. Med ”lærarkompetanse” sikter departementet til den faglige og pedagogiske kompetansen hos undervisningspersonell, også instruktører i fag- og yrkesopplæringen. Formuleringen ”dei som gir opplæring etter denne lova” sikter til lærere, instruktører og annet undervisningspersonell og ”dei som er ansvarlege for slik opplæring” sikter til skoleeiere som har plikter etter opplæringsloven og privatskoleloven. Hjemmelen åpner bare for forskrifter som gjelder personopplysninger, dvs. ikke forskrifter om avgivelse og rapportering av sensitive personopplysninger.

4. Forslag om rett til refusjon for kostnader knyttet til opplæring i helseinstitusjoner

4.1 Bakgrunn for forslaget

Lovendringene i Ot.prp. nr. 59 (2005-2006)

Ved lovendringene som trådte i kraft 1. januar 2007 ble ansvaret for opplæring av pasienter i private helseinstitusjoner overført fra pasientens bostedskommune, henholdsvis bostedsfylkeskommune, til fylkeskommunen der institusjonen ligger, jf. Ot.prp. nr. 59 (2005-2006) og Innst. O. nr. 51 (2005-2006). Omleggingen innebar en tilpasning til den ordningen som på vedtakstidspunktet allerede gjaldt for statlige helseinstitusjoner. Samtidig ble ansvaret for opplæring for beboere i barneverninstitusjoner flyttet fra bostedsfylket til institusjonsfylket. Etter lovendringene er dermed alt opplæringsansvar i barnevern- og helseinstitusjoner lagt til institusjonsfylket, jf. opplæringsloven §§ 13-2 og 13-3a. Ansvaret til institusjonsfylket omfatter også barn og unge fra andre fylkeskommuner. Det er forutsatt at det ikke skal foretas individuelle gjesteelevsoppgjør mellom fylkeskommunene.

Lovendringene innebar ingen endringer i retten til videregående opplæring, og heller ingen nye forpliktelser til opplæring i institusjoner. Det vil si at fylkeskommunenes opplæringsansvar kun gjelder beboere/pasienter med rett til opplæring etter opplæringsloven.

Hensikten med lovendringene var å rydde opp i et til dels uoversiktlig regelverk, og dermed sikre at beboere ved helse- og barneverninstitusjoner får den opplæringen de har krav på etter loven, og at opplæringen kan komme raskt i gang etter innflytting i institusjonen.

I forbindelse med at ansvaret for opplæring i private helseinstitusjoner ble flyttet til fylkeskommunen der institusjonen ligger, ble det i statsbudsjettet for 2007 overført 50 millioner kroner fra kommunenes rammetilskudd til fylkeskommunenes rammetilskudd. Det ble ikke foretatt omfordeling mellom fylkeskommunene. Med utgangspunkt i tallene for antall plasser og fordelingen av disse i fylkene, samt at kostnadene knyttet til opplæring i institusjoner dreier seg om en relativt liten del av fylkeskommunenes samlede utgifter til opplæring, la departementet i St.prp. nr. 1 (2006-2007) til grunn at variasjonen i kostnader mellom fylkene er innenfor det som må påregnes innenfor systemet med rammefinansiering av kommunesektoren.

Behov for endringer

Enkelte fylkeskommuner har reagert på at det ikke ble foreslått en omfordeling av midler mellom fylkeskommunene, da omleggingen av ansvaret for opplæring i institusjoner fra hjemfylke til institusjonsfylke kan gi enkelte fylkeskommuner en merkostnad i forhold til andre fylker. Dette har sammenheng med at noen fylker har et relativt høyt antall plasser i forhold til folketallet.

I Innst. S. nr. 231 (2006–2007) til kommuneproposisjonen heter det i en flertallsmerknad fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre at medlemmene ”*har merket seg at Regjeringen på raskeste måte har etterkommet kommunal- og forvaltningskomiteens anmodning i B.innst. S. nr. 5 (2006–2007) om å revidere fordelingen av tilskudd til fylkeskommuner for opplæring i barneverninstitusjoner. Flertallet mener at en permanent ordning må komme så raskt som mulig og iverksettes fra og med budsjettåret 2008. Flertallet mener videre at andre utdanningstilbud knyttet til ulike institusjoner, som rusinstitusjoner, bør omfattes av nyordningen.*”

Som oppfølging av flertallsmerknaden om barneverninstitusjoner, ble et lovforslag om å gi fylkeskommunen der en barneverninstitusjon ligger rett til refusjon for utgifter til opplæring av barn og unge fra andre fylkeskommuner etter satser fastsatt av departementet i forskrift sendt på høring 6. juli 2007. For å få en rimeligere fordeling av de økonomiske kostnadene for de elevene som mottar opplæring utenfor eget hjemfylke, ble det høsten 2007 fremmet en odelstingsproposisjon med forslag om å endre opplæringsloven § 13-2, jf. Ot.prp. nr. 2 (2007-2008). Forslaget ble behandlet og vedtatt av Lagtinget i desember 2007, og endringen gjort gjeldende fra 1. januar 2008. Endringen innebærer at fylkeskommunene i dag har rett til å kreve refusjon av utgifter til opplæring for elever i barneverninstitusjoner utenfor eget hjemfylke, etter satser fastsatt av departementet i forskrift. Departementet har med virkning fra 1. februar 2008 fastsatt refusjonssatser, jf. ny § 19-7 i forskrift til opplæringsloven. Det vises til rundskriv F-05-08.

Forslaget i dette høringsnotatet gjelder pasienter i helseinstitusjoner, og er en oppfølging av kommunal- og forvaltningskomiteens flertallsmerknad om at også andre utdanningstilbud knyttet til ulike institusjoner, som institusjoner som tilbyr tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige, bør omfattes av samme ordning som for barneverninstitusjonene.

4.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven § 13-3a regulerer opplæringsansvaret for pasienter i helseinstitusjoner som eies av regionale helseforetak, og for pasienter i private helseinstitusjoner som har avtale med – og som blir finansiert av – regionale helseforetak. Opplæringsansvaret innebærer at fylkeskommunen der institusjonen ligger er faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for å oppfylle pasientenes opplæringsrettigheter etter opplæringsloven. I dette ligger at

institusjonsfylket har det helhetlige ansvaret for at skoledriften/opplæringen fyller kravene i opplæringsloven. Fylkeskommunen fastsetter blant annet opplæringstiltakene, foretar sakkyndige vurderinger, fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, og sørger for at elevene har nødvendig undervisningsmateriell og utstyr.

Opplæringsansvaret omfatter også pasienter fra andre fylkeskommuner. Det er forutsatt at det ikke skal foretas individuelle gjesteelevsoppgjør mellom fylkeskommunene.

4.3 Vurdering

Da departementet høsten 2007 sendte forslag om å endre opplæringsloven § 13-2 ved å gi rett til refusjon for opplæringskostnader i barneverninstitusjoner på høring, var det enkelte fylkeskommuner som i høringsuttalelsene pekte på at det bør gjelde samme ansvarsforhold og refusjonsordning for elever i barneverninstitusjoner og pasienter i institusjoner innen spesialisthelsetjenesten som tilbyr tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige. Det ble også vist til at det kan være vanskelig å skille de rusinstitusjonene som omtalt ovenfor fra ungdomspsykiatriske institusjoner.

Opplæringsloven § 13-3a gjelder imidlertid ulike institusjonstyper: Institusjoner for somatiske sykdommer, institusjoner innen psykisk helsevern, institusjoner for somatisk rehabilitering og institusjoner for rusmiddelavhengige. Når det gjelder institusjoner for somatiske sykdommer/somatisk rehabilitering, legger departementet til grunn at institusjonsplassene på landsbasis i hovedsak er jevnt fordelt mellom fylkeskommunene, og at variasjon i kostnader mellom fylkene er innenfor det som må påregnes innenfor systemet med rammefinansiering av kommunesektoren. Etter departementets oppfatning synes det derfor å være lite behov for en refusjonsordning når det gjelder institusjoner for somatiske sykdommer og somatisk rehabilitering. En eventuell refusjonsrett for pasienter i disse institusjonene i etterkant av institusjonsoppholdet ville også bli administrativt arbeidskrevende blant annet på grunn av mange korttidsopphold. Siktemålet med en eventuell lovendring i opplæringsloven § 13-3a må være at fylkeskommuner som har et høyt antall institusjonsplasser i forhold til folketallet får en rimeligere fordeling av de økonomiske kostnadene for pasienter fra andre fylker, jf. at midlene til opplæring fordeles gjennom inntektssystemet dit pasienten er folkeregistrert. På denne bakgrunn mener departementet at en refusjonsrett etter opplæringsloven § 13-3a trolig bør avgrenses til å gjelde institusjoner som tilbyr tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige og institusjoner innen psykisk helsevern.

På denne bakgrunn foreslås at departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om refusjon av opplæringskostnader mellom institusjonsfylke og hjemfylke etter nærmere fastsatte satser. Departementet vil komme tilbake til slike forskrifter i eget høringsbrev i 2008, men vil her kort kommentere noen ulikheter når det gjelder opplæring i barneverninstitusjoner og helseinstitusjoner. Opplæringstilbudets omfang, innhold og organisering varierer i stor grad mellom institusjonstypene, noe som også kom fram i tilbakemeldingene fra institusjonene ved kartlegging av opplæringsvirksomheten i de ulike institusjonstypene forut for Ot.prp. nr. 59 (2005–2006). I barneverninstitusjoner vil det i hovedsak være barn og unge som har rett til grunnskoleopplæring og i noen tilfeller videregående opplæring (ungdomsretten). Pasientene i rusinstitusjoner er i hovedsak eldre ungdom/voksne som er i alder for videregående opplæring eller over. Skoleerfaringene er preget av mangelfullt utbytte og avbrutt opplæring, både når det gjelder grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Det betyr store variasjoner i behov for opplæring og opplæringstilbud.

Departementet mener at en eventuell refusjonsordning mellom fylkene for opplæring for pasienter i rus- og helseinstitusjoner bør baseres på relativt få, faste refusjonssatser. Departementet foreslår å bruke KOSTRA-tall for korrigerte brutto driftsutgifter (landsgjennomsnittet) som satser.

Departementet mener at det verken er hensiktsmessig eller nødvendig med en refusjonsordning som dekker opplæringskostnadene "krone for krone". Formålet med dette lovendringsforslaget er å bidra til en rimeligere fordeling av kostnadene for institusjonsfylkene, og dermed bidra til at opplæringen kan komme raskt i gang. Én av grunnene til at opplæringsansvaret ble flyttet til institusjonsfylket ved siste lovendring, var blant annet tilbakemeldinger om at opplæringen kom sent i gang på grunn av forsinket finansiering/overføring av ressurser mellom fylkeskommunene og fra kommune til fylkeskommune.

Tidligere tilbakemeldinger fra rusinstitusjoner viser at opplæringsbehovet i stor grad dreier seg om pasienter som har mangelfull grunnskole og dermed rett til grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1. Retten til videregående opplæring for voksne etter dagens ordning gjelder voksne født før 1978. Stortinget har imidlertid vedtatt at fra 1. august 2008 utvides denne rettigheten til å omfatte alle voksne som ikke har fullført videregående opplæring, fra og med det året de fyller 25 år, jf. Innst. O. nr. 51 (2007-2008) og Ot.prp. nr. 40 (2007-2008). Dette betyr at alle voksne som enten mangler eller har mangelfull grunnskoleopplæring, har rett til grunnskoleopplæring for voksne i medhold av opplæringsloven § 4A-1, og voksne som ikke har fullført videregående opplæring, vil få rett til videregående opplæring for voksne i medhold av opplæringsloven § 4A-3 fra og med det året de fyller 25 år. Dette vil også komme pasienter i rusinstitusjoner til gode.

Det vil være noen rusmiddelavhengige som har fått oppfylt sin rett til videregående opplæring, men som etter mange års rusmiddelmissbruk kan ha behov for å få et tilbud om videregående opplæring på nytt. Det vil være hensiktsmessig for noen av disse – i et planlagt og strukturert behandlings- og rehabiliteringsforløp – å få videregående opplæring. Dette vil ha stor betydning for mulighetene til disse personene til å kunne lykkes i en rehabiliteringsprosess.

På bakgrunn av det som her er nevnt ovenfor, ønsker departementet tilbakemeldinger på følgende:

1. En vurdering av omfanget av hvor mange rusmiddelavhengige det vil være ved institusjoner i det enkelte fylke, som kan være i en slik situasjon som beskrevet ovenfor.
2. Hvordan deres opplæringsbehov på en best mulig måte kan ivaretas.

Departementet viser for øvrig til at etter opplæringsloven § 13-3 annet ledd skal fylkeskommunen også gi tilbud til søkere uten rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 eller § 4A-3.

Institusjonsfylket har klare forpliktelser knyttet til å følge opp den retten til opplæring pasienter i helseinstitusjoner har på lik linje med andre voksne.

4.4 Forslag

Departementet foreslår å opprettholde dagens ordning med at fylkeskommunen der helseinstitusjonen ligger har faglig, juridisk og økonomisk ansvar for opplæringen, men

lovfeste rett til refusjon av utgifter til opplæringen for pasienter fra andre fylkeskommuner etter satser fastsatt av departementet i forskrift.

Det foreslås at refusjonsretten avgrenses til å gjelde pasienter i institusjoner som tilbyr tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige og pasienter i institusjoner innen psykisk helsevern. Departementet ber spesielt om høringsinstansenes syn på om en slik avgrensning av refusjonsretten er hensiktsmessig. Alternativet er at det gis en refusjonsrett for alle institusjonstyper, noe som også vil omfatte blant annet institusjoner som tilbyr behandling for somatiske sykdommer.

Departementet understreker at institusjonsfylkets helhetlige ansvar for opplæringen ikke endres med dette forslaget. Det betyr at institusjonsfylket er ansvarlig for at opplæringen/skoledriften er i samsvar med opplæringsloven. Institusjonsfylket skal blant annet vurdere pasientenes rett til opplæring og eventuelle behov for tilrettelegging og spesialundervisning, fastsette opplæringstiltakene, sørge for sakkyndige vurderinger og fatte vedtak om spesialundervisning. Opplæringen skal finansieres av institusjonsfylket. I etterkant vil institusjonsfylket kunne kreve refusjon av pasientens bostedsfylkeskommune etter de satser som er fastsatt av departementet. Disse satsene vil ikke alltid tilsvare de reelle utgiftene til opplæring.

Det foreslås at departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om refusjon av opplæringskostnader mellom institusjonsfylke og bostedsfylke. Departementet foreslår å endre opplæringsloven § 13-3a i samsvar med dette.

4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er forutsatt at forslaget til lovendring skal skje innenfor uendrede økonomiske rammer. Forslaget om at institusjonsfylket skal få dekket opplæringskostnader forbundet med pasienter fra andre fylkeskommuner medfører derfor ingen endringer i de samlede utgiftene til opplæring i helseinstitusjoner.

Den fylkeskommunen som etter lovforslaget får rett til refusjon av utgifter til opplæring av pasienter fra andre fylkeskommuner, vil også få det administrative arbeidet med å kreve refusjonen. Etter departementets vurdering vil en rimeligere fordeling av kostnadene langt mer enn oppveie det administrative arbeidet med innkreving av refusjonen. Dessuten vil innkreving av refusjonen i hovedsak bli en ekspedisjonssak, da det er tenkt at det skal være et enkelt system med refusjon etter få, faste satser. Departementet mener derfor at forslaget ikke vil medføre administrative konsekvenser av betydning.

4.6 Forslag til lovtekst

Departementet vil etter dette foreslå at nytt andre og tredje ledd i opplæringsloven § 13-3a gis følgende ordlyd:

”Fylkeskommunen der ein institusjon ligg, har rett til refusjon av utgifter til opplæringa frå fylkeskommunen der pasienten var busett på det tidspunktet han blei innlagt. Refusjonsretten er avgrensa til å gjelde pasientar i institusjonar som tilbyr tverrfagleg spesialisert behandling for rusmiddelavhengige og pasientar i institusjonar innan det psykiske helsevernet.

Departementet gir forskrifter om refusjon av utgifter til opplæring av pasientar frå andre fylkeskommunar.”

Merknader til lovforslaget

Forslaget innebærer at fylkeskommunen der helseinstitusjonen ligger får rett til refusjon av utgifter til opplæring av barn og unge fra fylkeskommunen der pasienten er bosatt på det tidspunktet vedkommende blir innlagt. Det foreslås at refusjonsretten avgrenses til å gjelde pasienter i institusjoner som tilbyr tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige og pasienter i institusjoner innen psykisk helsevern.

Forslaget medfører ingen endringer i institusjonsfylkets helhetlige ansvar (faglig, juridisk og økonomisk) for å oppfylle pasientenes rettigheter etter opplæringsloven.

Departementet gir forskrifter om refusjon av utgifter til opplæring.