

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
24/00856-3

Saksbehandler:
Rune Gulbrandsen

Dato:
17. desember 2024

Barneombudets høringssvar om individregistre over barn i barnehage og grunnskole

- Barneombudet støtter Kunnskapsdepartementets forslag om å etablere individregistre for barn i barnehager og grunnskoler.
- Dagens løsninger gir mangelfulle data om viktige temaer i opplæringssektoren. Konsekvensen av det kan være et for dårlig kunnskapsgrunnlag for å forbedre kvaliteten i norske barnehager og grunnskoler.
- Individregistre vil bidra til data på individnivå om situasjonen til barn i barnehager og skoler, som kan danne et bedre grunnlag for forskning, statistikk, forvaltning og politikkutvikling.
- Barn har et særskilt vern knyttet til sine personopplysninger. Det er fordi de i mindre grad kan være bevisste på aktuelle risikoer og konsekvenser i behandlingen av sitt personvern. Personvernkonsekvensene for barn må derfor vurderes nøye før det etableres et individregister.
- Barneombudet vil tydeliggjøre at kunnskapen fra individregistrene må resultere i et bedre barnehage- og skoletilbud for barn og unge.

Momenter i vurderingen av barnets beste

Det følger av Grunnlovens §104 og Barnekonvensjonen artikkel 3, at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som berører barn. Dette gjelder også avgjørelsen om å etablere et register med individdata.

I vurderingen av hva som er barnets beste må ulike konsekvenser for barns rettigheter kartlegges og vurderes, og eventuell veies opp mot hverandre. Dersom tiltak kan ha negative konsekvenser for noen rettigheter, bør myndighetene vurdere kompensierende tiltak, og beskrive hvilke forutsetninger som må være på plass for å ivareta barns beste på best mulig måte.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Nedenfor går vi nærmere inn på noen sentrale momenter i vurderingen av barnets beste. Slik vi ser det, vil noe av kjernen i vurderingen være nytten av et individregister knyttet til for eksempel retten til utdanning, vektet opp mot inngrepene det medfører for eksempel for barns personvern.

Barns rett til utdanning

Mer kunnskap kan bidra til bedre kvalitet i barnehage og skole, og dermed også å styrke barns rett til utdanning. Registerdata om individer gir spesielt god kunnskap fordi de er populasjonsdekkende og longitudinelle. Det innebærer mulighet for å få representativ og pålitelig kunnskap om alle, også sårbare befolkningsgrupper, som har behov for ekstra oppfølging. For barn i skolen vil det for eksempel være elevgrupper med behov for individuelt tilpasset opplæring, særskilt språkopplæring, og bekymringsfullt skolefravær.

Det er en kamp om ressursene i vårt samfunn, vi må derfor sikre at vi retter innsatsen der hvor den gjør mest nytte. Ved igangsetting av fremtidige reformer må kunnskapsgrunnlaget være godt nok til at tiltakene får ønsket effekt. Et bedre datagrunnlag om barn i barnehage og tidlig skoleløp, vil ved å styrke statistikk og forskning kunne styrke den nødvendige kunnskapsutviklingen.

Barneombudet er bekymret for at mangelen på gode data er mest påfallende hos utsatte grupper, for små barn, og for barn og unge fra familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn. Det er utfordrende å nå utsatte grupper ved utvalgsundersøkelser. Det svekker mulighetene blant annet for kunnskap om tiltak som kan virke sosialt utjevne i barnehagen og skolen.

Styrken til registerdata er koblingen til ulike registre på tvers av tid på flere livsområder. Det kan gi oss nyttig informasjon om barnehagen og skolens påvirkning over livsløpet på andre områder i barns liv. Det vil kunne være med å sikre at barn får oppfylt sine grunnleggende rettigheter.

Barns rett til personvern

Barn har rett til beskyttelse av sitt personvern. Personvernkommisjonen¹ fremhever at personvern er en grunnleggende forutsetning i et demokratisk samfunn. Personvern er både et individuelt gode og et samfunns gode. Det gir det enkelte individ rettigheter som legger grunnlaget for privat utfoldelse og meningsdanning. Et godt personvern legger grunnlaget for tillit mellom individer og for tillit til myndigheter, noe som er helt avgjørende for å bygge og ivareta et fungerende demokratisk samfunn.

Sammenstilling av personopplysninger om barn i barnehage og skole, og muligheten til å koble til andre registre, er et personverninngrep. Opprettelsen av denne type registre gir en begrensning i retten til selv å bestemme over bruken av egne personopplysninger. Det å ha kontroll over opplysninger om seg selv er en viktig rettighet. Å kartlegge barn fra sine første år på alle livsområder, vil kunne utfordre flere grunnleggende rettigheter, som retten til privatliv (EMK, art 8). Fravær av en helhetlig regulering av barns digitale liv, gjør det vanskelig å få oversikt over den totale personvernbelastningen. Det kan utfordre barns rett til å utvikle sin identitet fritt fra påvirkning, innsyn og innblanding.

¹ NOU 2022:11. Ditt personvern – vårt ansvar

Vekting av hensynet til barns rett til utdanning og personvern

Barneombudet er opptatt av å adressere de personvernutfordringene som registerdata medfører. Barn har krav på ekstra beskyttelse for sitt personvern. Dette er begrunnet i at barn i mindre grad kan være bevisste på aktuelle risikoer og konsekvenser i behandlingen av eget personvern.

Forslaget til departementet vil være et inngrep i den enkeltes personvern. Når det gjelder den konkrete bruken av registerdata så er Barneombudet opptatt av at disse dataene vil gi grunnlag for tiltak i barnehage og skole, utover det vi allerede har kunnskap om. Barneombudet har ved flere anledninger etterspurt mer kunnskapsbaserte tiltak i skolen, nettopp med bakgrunn i at de tiltak vi vet fungerer i begrenset grad tas i bruk.

På den annen side så vil personopplysningene i individregistrene være en sentral kilde for statistikk, analyse og forskning, og være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for utviklingen av barnehage- og skoletilbudet fra myndighetenes side i Norge. Det innebærer at bruken av registrene vil kunne bli betydelig. Jo flere personopplysninger som legges inn i registrene, desto større kan bruken bli.

Nasjonale registre over individdata vil styrke kunnskapen om sårbare grupper. Det er dokumentert sammenheng mellom svakt datagrunnlag og oppfylning av barns rettigheter, som har størst konsekvenser for sårbare grupper². Utsatte barn og unge har oftere enn andre barn kontakt med hjelpeapparatet fra flere sektorer. For at disse skal fungere godt sammen vil det være ekstra viktig med mulighet for å sammenstille forskjellige registerkilder.

Et aktuelt område hvor det er behov for mer kunnskap er problematikken rundt bekymringsfullt skolefravær. Til tross for manglende nasjonal oversikt, fremstår det som en alvorlig utfordring som berører mange barn og unge. Elever som av forskjellige årsaker ikke klarer å være på skolen, står i fare for å falle utenfor både faglig og sosialt, med de alvorlige konsekvensene det kan medføre. Det er derfor viktig å få mer kunnskap om både årsaker og virksomme tiltak for disse elevene. Individdata kan gi informasjon om hvordan det går videre med elever som har strevd med skolefravær. Det vil være svært nyttig i forhold til innsatsen vi setter inn.

Samlet vurdering

Barneombudet mener forslaget om bruk av individdata kan bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for politikktutforming, som igjen kan bidra til å styrke barnehage- og skoletilbudet, og dermed til å oppfylle barns rett til utdanning. Det er samtidig viktig å anerkjenne at innsamling og systematisering av så store mengder data, vil medføre et betraktelig inngrep i barns rett til privatliv.

Kunnskap om barn og unges liv er avgjørende for at myndighetene skal gjøre gode valg på vegne av barn når beslutninger skal tas. Det er behov for mer kunnskap om tiden barn tilbringer i barnehage og skole, og særlig gjelder det for risikoutsatte elevgrupper. Aggregerte data viser seg å ikke gi tilstrekkelig informasjon om disse barna.

² Bu21 strategi-ut-av-blindsonene(regjeringen)

En viktig forutsetning for at tiltaket likevel kan være forholdsmessig og til barnets beste, er at det reelt sett bidrar til et bedre barnehage- og skoletilbud. Det er et problem i dag at det allerede finnes mye god kunnskap om utfordringer og tiltak i norsk skole, som ikke tas i bruk. Mer kunnskap i seg selv skaper ikke endring, kunnskapen må benyttes til å iverksette riktige tiltak som utgjør en forskjell for barn og unge. Barneombudet mener det derfor er avgjørende at myndighetene etablerer strukturer som sikrer at data som innhentes generer kunnskap, som igjen implementeres i nasjonal og lokal barnehage- og skoleutvikling.

Barneombudet vil også minne om at data som vil bli innhentet i forbindelse med individdata i seg selv er ufullstendige. Dataene vil i stor grad si noe om forhold og egenskaper ved barna og deres familier, og ikke om konteksten og hjelpen de får. For eksempel vil det at et barn har et vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller individuell tilrettelagt opplæring, ikke si noe om øvrig kontekst rundt barnet og kvaliteten i hjelpen barnet får. Barneombudet mener derfor det er viktig å utvikle og systematisere kvalitetsindikatorer, og igangsette forskning som supplerer registerdata og annen forskning. Dersom kunnskap faktisk skal føre til bedre opplæring, trenger vi kunnskap om hvilke faktorer i konteksten rundt barn som påvirker læringsutbytte, hvilke intervensjoner som faktisk virker, og at denne kunnskapen faktisk blir tatt i bruk i barnehager og skoler.

Barneombudet er positive til departementets forslag om å etablere individregistre for barn i barnehage og skole. Samtidig er det avgjørende at myndighetene etablerer strukturer for å ta forskningen i bruk, og til å sikre et bedre tilpasset barnehage- og skoletilbud for barn og unge.

Med vennlig hilsen

Mina Gerhardsen
barneombud

Rune Gulbrandsen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo