

Høringsuttalelse vedr. forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven, om behandling av personopplysninger

Viser til høringsnotat datert 3. november 2020.

Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning (Læringsmiljøsentret) vil kommentere kapittel 4.6 *Bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser i skolemiljø saker*, samt 4.7 *Deling av personopplysninger med andre skoler, andre tjenester mv.*

Kapittel 4.6 *Bruk av ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser i skolemiljø saker*

Læringsmiljøsentret synes refleksjonene i kapitlet er svært gode og viser en stor innsikt i de pedagogiske problemstillingene tilknyttet ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser.

Det har de siste par årene vært en del usikkerhet når det gjelder lovligheten av å gjennomføre slike undersøkelser. Dette har gitt utfordringer i forbindelse med å følge opp statlige satsninger innen læringsmiljøområdet, samt i regional, kommunal og skolebasert kompetanseutvikling. Det vil derfor være til stor hjelp for målgruppen å få tydeliggjort hvilket behandlingsgrunnlag som finnes for slik informasjonsinnhenting.

Vi vil videre kommentere de fire spørsmålene som departementet ba om særskilt tilbakemelding på:

Bør ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser kunne brukes til de formålene som er foreslått i forskrift til opplæringsloven §22A-5 første og andre ledd og forskrift til friskoleloven § 7B-5 første og andre ledd?

Utdrag av foreslått forskriftstekst:

§22A-5 Bruk av ikkje-anonyme læringsmiljøundersøking

Skolane kan bruke ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar som del av det førebyggjande skolemiljøarbeidet etter opplæringslova §9 A-3 i tilfelle der slike undersøkingar er hensiktsmessig for å kartleggje læringsmiljøet, finne eigna tiltak for å forbetre relasjonar og sikre alle elever eit trygt og godt skolemiljø. Undersøkingane kan berre omfatte spørsmål om negative relasjonar viss det ikkje kjem fram namn på enkeltelevar.

Skolane kan bruke ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar i oppfølginga av ein konkret mistanke etter opplæringslova §§9 A-4 og 9 A-5 ved langvarige, uoversiktlege eller kompliserte utfordringar i skolemiljøet, der andre måtar å undersøke på ikkje har ført fram.

Læringsmiljøsentret har en oppfatning av at aktivitetspliktenes delplikter har et noe kunstig skille slik det er foreslått i høringsnotatet. Å benytte ikke-anonyme undersøkelser vil være nødvendig både som en del av det systematiske forebyggende arbeidet, samt når en mistanke om at noen ikke har et trygt og godt skolemiljø oppstår. Dette er i utgangspunktet i tråd med det som er foreslått. Imidlertid begynner det å bli problematisk når det foreslås at:

«Undersøkingane kan berre omfatte spørsmål om negative relasjonar viss det ikkje kjem fram namn på enkeltelevar.» Dersom man gjennomfører en ikke-anonym undersøkelse som en del av det systematiske arbeidet uten at det er fattet noen mistanke, så vil det i mange elevgrupper være en elev eller flere som f.eks. vil svare bekræftende på at de har sett noen som de opplever ikke har det bra. F.eks. at de opplever at de selv eller andre blir mobbet. Det vil da oppleves veldig unaturlig at elevene på et slikt spørsmål ikke kan svare i form av å oppi navn på akkurat slike spørsmål, fordi det gjelder en negativ relasjon, samt at undersøkelsen er gitt under forutsetninger av at man ikke har noen konkret mistanke. Et videre forløp ville i så fall vært at man gjorde en ny undersøkelse hvor de der kunne kommet med konkrete tilbakemeldinger på navn, fordi skolen fikk mistanke etter den første undersøkelsen.

En slik fremgangsmåte og inndeling, opplever ikke Læringsmiljøsenderet som hverken naturlig eller pedagogisk selv om vi ser at det ligger positive intensjoner bak et slikt forslag. Her er det flere uheldige perspektiver som kan nevnes:

- Det er lite proaktivt og forebyggende å vente til mistanken oppstår, før man gir elevene mulighet til å komme med konkrete tilbakemeldinger hvor negative relasjoner kan besvares. U hensiktsmessige forhold, mønster og strukturer i elevgruppen som kunne blitt oppdaget tidlig, kan la vente på seg frem til man fatter mistanke på grunnlag av andre informasjonskanaler.
- Dersom det blir gjennomført en oppfølgende ikke-anonym undersøkelse hvor de kan svare om negative relasjoner, vil elevgruppen etter hvert forstå at de får undersøkelsen pga. at det har blitt innrapportert noe som må bli undersøkt grundigere på den første undersøkelsen. Dette kan skape grobunn for diskusjoner og spekulasjoner i elevgruppen, vedr. hvem det kan være som har gitt slik informasjon. Fremgangsmåten kan med andre ord fremstå kontraproduktiv.
- Å gjennomføre flere undersøkelser med relativt kort frekvens, kan føre til at elevene opplever en viss «undersøkelsestretthet», og dermed redusert engasjement for å gi informasjon som ville vært nyttig for skolen. Det er allerede mange kartlegginger og undersøkelser i skolen, så det å komplisere det unødvendig med å dele opp i flere typer læringsmiljøundersøkelser, virker lite ønskelig.

Læringsmiljøsenderet vil påpeke at problemstillingen vedr. det å stille spørsmål om negative relasjoner på navn i en forebyggende undersøkelse fremstå noe oppkonstruert, med tanke på at slike undersøkelser stadig oftere gjennomføres digitalt. I en digital undersøkelse vil det være formålstjenlig å legge inn et filter på spørsmålene, slik at de som ikke har noe negativt å rapportere, heller ikke får spørsmålet hvor de kan melde inn navn på den de opplever har gjort det som tyder på en negativ relasjon. Dersom en elev derimot svarer at de har opplevd noen negativt, så er det allerede fremsatt en mistanke fra den aktuelle eleven, og dermed naturlig at de i samme undersøkelse får et påfølgende spørsmål om de vet hvem som kan være årsaken til at noen ikke har det trygt og godt.

Vi ønsker ytterligere å kommentere avsnitt to i §22A-5, *Skolane kan bruke ikkje-anonyme læringsmiljøundersøkingar i oppfølginga av ein konkret mistanke etter opplæringslova §§9 A-4 og 9 A-5 ved langvarige, uoversiktlege eller kompliserte utfordringar i skolemiljøet, der andre måtar å undersøke på ikkje har ført fram.*

Dette fremstår noe kategorisk. Ikke-anonyme undersøkelser vil riktig nok kunne være en god hjelp i slike kompliserte og vanskelige saker. Samtidig så kan tekstforslaget gjerne tolkes dithen at det ligger implisitt at man aller helst skal unngå å bruke slike undersøkelser med mindre man har prøvd å hente

inn informasjon via absolutt alle andre kanaler først. Det fremstår veldig merkelig at det å stille konkrete spørsmål til elevene er noe av det siste man blir anbefalt å gjøre, men heller bruke andre metoder, som til syvende og sist uansett vil kreve dialog med elevene for å få deres opplevelse og oppfatning. Elevens rett til å bli hørt, bør veie tyngre enn et noe uforståelig prinsipp knyttet til bruken av ikke-anonyme undersøkelser. Dersom skolen skal få innhente informasjon utover egne observasjoner, informasjon fra foresatte m.m. så vil skolen nødvendigvis måtte etterspørre informasjon fra eleven. Om dette gjøres i en elevsamtale, en skriftlig loggbok, spørsmål stilt analogt eller digitalt, så ligger samme prinsipp til grunn; at eleven skal gis mulighet til å gi informasjon uten at de hverken skal føle seg presset til det, eller blir nektet det.

Er dere enig i at ikke-anonyme læringsmiljøundersøkelser som brukes i det forebyggende skolemiljøarbeidet, bare skal kunne omfatte spørsmål om negative relasjoner der enkeltelever ikke kan navngis?

Vi er ikke enig i dette og viser til svar på det foregående spørsmålet.

Er dere enig i at det bør være krav til at skolene på egnet måte skal kontrollere riktigheten av opplysningene i slike undersøkelser?

Vi er enige i dette. Svarene som elevene gir ved å besvare en ikke-anonym undersøkelse, er ingen fasit på hva som er de faktiske forholdene i klassen når det gjelder læringsmiljøet. Svarene gir en samlet tilbakemelding fra hver og en elev sin opplevelse av læringsmiljøet på det aktuelle tidspunktet. Denne informasjonen gir derfor et godt grunnlag for å gjennomføre elevsamtaler for å få ytterligere innsikt i den informasjonen elevene besitter, og som vanligvis vil medføre både bekreftelser, avkreftelser og ikke minst nyanseringer. I tillegg har skolen andre informasjonskanaler som supplerer og utfyller elevenes forståelse, f.eks. ansattes observasjoner, informasjon fra foresatte m.m.

I tilfeller hvor det er aktuelt å sett i gang tiltak for å forbedre læringsmiljøet, er det svært viktig at skolen har gjort en bred og grundig undersøkelse slik at tiltakene blir effektive og ikke virker mot sin hensikt. Tiltak må derfor ikke iverksettes kun basert på en ikke-anonym undersøkelse.

Bør det stilles særskilt krav om sletting av resultater fra slike undersøkelser, og kva bør innholdet i et slikt krav i så fall være?

Som det vises til i høringsnotatet side 83, så vil det være vanskelig å finne fram til et generelt krav om sletting da skolens behov for å oppbevare opplysningene kan variere. Siden undersøkelsen som tidligere nevnt ikke er ment å gi noen endelige beskrivelser av læringsmiljøet annet enn den enkelte elevs opplevelse i et aktuelt tidsrom, vil det ikke være hverken naturlig eller hensiktsmessig å skulle gå inn for å slette enkeltbesvarelser eller enkeltresultater i en undersøkelse. Imidlertid kan det gjerne presiseres at selve undersøkelsen og informasjonen i denne skal slettes når det foreskrevne formålet ikke lenger er gyldig. For en ikke-anonym undersøkelse vil det kunne variere alt ettersom hvilken vurdering skoleeier/skole måtte ha gjort med tanke på om de skal se flere undersøkelser i sammenheng for å se utvikling over tid, eller om de kun bruker den for å gjøre en undersøkelse knyttet til en konkret mistanke som måtte ha oppstått. Noen vil kanskje argumentere med at de

sletter undersøkelser år for år, mens andre ser nytten i å ha dem lagret til eleven går ut av den aktuelle skolen.

En aktuell problemstilling er at skoleeier/skolen kan se for seg at en av formålene med slike undersøkelser er å ha dokumentasjon for ettertiden, f.eks. med tanke på mulige søksmål. Læringsmiljøsenteret er opptatt av at dette trolig ikke er noe som elevene vanligvis får informasjon om som oppgitt formål med undersøkelsen når de tar den. Det vil derfor være viktig å holde fast ved hva eleven faktisk får opplyst som formålet med undersøkelsen. Siden undersøkelsen heller ikke gir noe sannhetsbilde på hva som er den reelle situasjonen i elevgruppen, ville det uansett hatt begrenset verdi som dokumentasjon i etterkant. Dersom skolene ønsker dokumentasjon av arbeidet sitt med å skape trygge og gode skolemiljø, så kan dette gjøres på andre måter hvor man f.eks. lager oppsummeringer som tar inn alle perspektiv på arbeidet som er gjort, i stedet for kun den første delen som undersøkelsen er.

Andre kommentarer til kapitlet

Personvernemnda har nylig gjort vedtak i klagesak tilknyttet Arendal kommune i forbindelse med bruk av ikke-anonym undersøkelse og bl.a. behandlingsgrunnlag. (Se link: <https://www.personvernemnda.no/pvn-2020-13>) Slik vi forstår vedtaket, er det mer i tråd med våre innspill på de fire spørsmålene ovenfor enn forslagene som ligger i denne høringen. Vi tenker derfor det er uheldig om resultatene av denne høringen medfører en innskjerping av det handlingsrommet som reelt sett finnes allerede pr. i dag. Som nevnt innledningsvis har det vært tilløp til en viss handlingslammelse i kommuner og skoler de siste par årene. Personvernemndas vedtak har nå gitt gode tolkninger og vurderinger som hjelper dem i videre bruk av ikke-anonyme undersøkelser. Vi ønsker derfor at lovendringene tar inn det reelle behovet som skolene har for informasjonsinnhenting for å skape trygge og gode skolemiljø, og ikke blir møtt av en innskjerping.

Kapittel 4.7 Deling av personopplysninger med andre skoler, andre tjenester mv.

Læringsmiljøsenteret viser til høringen av 30.06.20 vedr. tverrsektorielt samarbeid om barn og unge. I den høringsuttalelsen uttrykte vi behovet for en mer sømløs informasjonsflyt mellom involverte parter som jobber med barn og unge.

I kapittel 4.7 blir problemstillingen løftet opp med tanke på ulike opplysninger, samt mellom ulike sektorer. Læringsmiljøsenteret er positiv til at dette kan lovfestes på en tydeligere måte enn i dag, slik det er lagt opp til i forslagene. Vi ønsker spesielt å bemerke at det i noen skolemiljøsaker også vil være behov for en informasjonsflyt mellom skoler og pp-tjeneste, særlig med tanke på at de skal jobbe stadig mer med systemrettet arbeid på skolene. Et annet område er informasjonsflyt mellom skole og skolefritidsordninger, som noen steder er organisert av private aktører og ikke som del av skolens virksomhet.

Samtykkebasert informasjonsflyt kan være en barriere som gjør at utøvelsen av offentlig myndighet blir vanskelig eller umuliggjort. Læringsmiljøsenteret støtter derfor følgende som er omtalt på side 90 i høringen: «Skoleeiere bør derfor ikke være avhengig av samtykke fra den enkelte for å kunne oppfylle sine plikter overfor barn og unge.»