

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Deres referanse
23/3342

Vår referanse
23/02949-2

Dato
29.10.2023

Høringsuttalelse - NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet - Bruk av elev- og studentdata for å fremme læring

Datatilsynet viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev datert 19.07.23, med oversendelse av *NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet - Bruk av elev- og studentdata for å fremme læring*.

Oppsummering av Datatilsynets innspill

Vi vil ikke i denne høringsuttalelsen ta stilling til hvorvidt læringsanalyse bør brukes i skolen. Vi anerkjenner at læringsanalyse kan gi mange muligheter, men ser samtidig utfordringer for personvernet. Vi vil fremheve viktigheten av at bruken digitale læremidler som baserer seg på systematisk bruk av aktivitetsdata må ha et pedagogisk formål.

Vår vurdering er at forholdet til personvern er beskrevet grundig og i hovedsak dekkende i utredningen. Vi støtter også som utgangspunkt anbefalingene ekspertgruppen har fremmet om utarbeidelse av en norm for personvern i grunnopplæringen, rammer for bruk av læringsanalyse i grunnopplæringen og utarbeidelse av retningslinjer for bruk av læringsanalyse i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. I innspillene til disse vil vi derfor begrense oss til å kommentere temaer og sider ved anbefalingene vi ønsker å trekke frem spesielt.

Vi støtter vurderingen av behovet for et klart rettslig grunnlag for læringsanalyse, men vi har noen innspill til løsningen ekspertgruppen foreslår.

Avslutningsvis vil vi fremheve noen særskilte problemstillinger knyttet til den fremtidige teknologiutviklingen.

1. Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet satte den 10. september 2021 ned en ekspertgruppe for å vurdere digital læringsanalyse i grunnopplæringen, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. Ekspertgruppen leverte, i tillegg til den ovennevnte utredningen, en delrapport 1. juni 2022.

Hovedformålet med ekspertgruppens arbeid har vært å gi et bedre grunnlag for fremtidige beslutninger om læringsanalyse og adaptive læremidler, prøver og tester i det norske utdanningssystemet¹.

En sentral del av arbeidet har knyttet seg til forholdet til personvern ved bruk av elev- og studentdata for læringsanalyse, herunder både rettslige og etiske problemstillinger.

1.2 Ekspertgruppens utgangspunkter for vurdering av læringsanalyse

Ekspertgruppen har lagt til grunn følgende definisjon av læringsanalyse: «... en prosess der data som elevene eller studentene genererer brukes systematisk for å fremme læring og forbedre undervisning»². Adaptivitet i læremidler gir en automatisert individuell tilpasning gjennom bruk av kunstig intelligens. Delrapporten *Læringsanalyse – noen sentrale dilemmaer*, levert 1. juni 2022, gir en utfyllende redegjørelse for læringsanalyse og utvalgte dilemmaer knyttet til bruken av dette.

Ekspertgruppen har kartlagt bruken og forståelsen av læringsanalyse i utdanningssektoren. Funnene fra denne kartleggingen viser at digitaliseringen av læringsressurser har kommet lengst i grunnopplæringen, og at ressurser med mulighet for læringsanalyse brukes i større omfang her enn i videregående opplæring og høyere utdanning. I høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning brukes digitale ressurser i hovedsak til administrative formål og som støtte til undervisningen.

2. Innledende bemerkninger

Barn og unges personvern er under stort press, også i skolen. Læringsmidler som muliggjør innsamling av data til digital læringsanalyse vil øke dette presset. Som ekspertgruppen nevner i utredningens kapittel 10.2 er det Datatilsynets vurdering at behandling av personopplysninger i læringsanalyse og adaptivitet innebærer høy risiko³. Vi anser det derfor som svært positivt at Kunnskapsdepartementet har valgt å utrede bruk av læringsanalyse, og på et tidlig stadium samt at ekspertgruppens mandat har gjort det mulig å fange opp mulige fremtidige utfordringer.

Ekspertgruppens oppgave har vært å identifisere og rådgi om den potensielle verdien og risikoen ved bruk av læringsanalyse, ikke å vurdere om læringsanalyse bør brukes i større eller mindre omfang enn i dag. Erfaringene ekspertgruppen formidler er at læringsanalyse ikke brukes systematisk i særlig grad i grunnopplæringen eller i høyere utdanning på nåværende tidspunkt, og at det opplevde behovet for det foreløpig ikke nødvendigvis er høyt⁴.

Vi vil heller ikke i denne høringsuttalelsen ta stilling til hvorvidt læringsanalyse bør brukes i skolen. Vi anerkjenner at læringsanalyse er en del av den teknologiske utviklingen, og kan by på mange muligheter for utdanningssektoren. Vi vil likevel understreke viktigheten av å ikke ta i bruk digitale læremidler i et omfang som ikke kan begrunnes med en læringsmessig

¹ NOU 2023:19 s. 18.

² NOU 2023:19 s. 19.

³ [Veiledning om DPIA | Datatilsynet](#)

⁴ NOU 2023:19 s. 34.

merverdi. Systematisk bruk av elever og studenters aktivitetsdata er inngripende, og bør ikke alene begrunnes med effektivitets- og administrasjonshensyn.

Læringsanalyse vil i stor og økende grad gjøres ved hjelp av kunstig intelligens. Datatilsynet anser at bruk av kunstig intelligens i digitale læremidler representerer en stor endring i skolehverdagen, sammenlignet med dagens situasjon. En særlig utfordring med bruken av kunstig intelligens i utdanningssektoren er at den teknologiske utviklingen av digitale læremidler i stor grad er markedsdrevet, og at markedsaktørene ofte vil ha egne kommersielle interesser i elevenes og studentenes data. Vi mener derfor det er svært viktig med tiltak som kan støtte opp under forsvarlig utvikling og bruk av kunstig intelligens, herunder kommersielle aktørers tilgang til og råderett over elevers data.

Vi er enige med ekspertgruppen at hvilke data som kan inngå i læringsanalyse må vurderes grundig og prinsipielt, og at det behøves mer kunnskap om hvordan kontinuerlig innsamling og analyse av data påvirker elever og studenter. Både utredningen og delrapporten identifiserer mange utfordrende sider ved brukernes opplevelse av læringsanalyse som vi mener det er viktig å ta på alvor.

3. Rettslig grunnlag for bruk av læringsanalyse

3.1. Tydeliggjøring av det rettslige grunnlaget for bruk av læringsanalyse

Ekspertgruppen anbefaler å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for å behandle personopplysninger i læringsanalyse i grunnopplæringen, høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Uklarheter og usikkerhet rundt rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger trekkes i begge rapportene frem som opplevde hindre for å ta i bruk læringsanalyse. En tydeliggjøring av det rettslige grunnlaget har som formål å oppklare lovligheten av bruk av læringsanalyse, skape forutsigbarhet og gi veiledning.

Tydeliggjøringen foreslås gjennomført gjennom nye bestemmelser i opplæringslova, privatskoleloven, universitets- og høyskoleloven, studietilsynsforskriften, fagskoleloven og fagskoletilsynsforskriften. De foreslåtte bestemmelsene vil ikke utgjøre selvstendige rettslige grunnlag for behandling av personopplysninger i læringsanalyse, disse vil fremgå av øvrige bestemmelser om skolenes og institusjonenes oppgaver i de nevnte lovene og forskriftene.

Slik vi forstår det vil de foreslåtte bestemmelsene kun gjelde behandling av personopplysninger i anvendelsen av læringsanalyse, ikke utvikling og etterlæring av læremidler. Vi viser i denne sammenheng til punkt 3.4 under.

Vi er enige med ekspertgruppen i at det rettslige grunnlaget for å benytte læringsanalyse bør være klarere enn i dag, og vi støtter ekspertgruppens vurdering av at det relevante rettslige grunnlaget for læringsanalyse i utdanningssektoren er personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e; «behandling som er nødvendig for å oppfylle en oppgave i allmennhetens interesse, eller utøve offentlig myndighet [...]». Under AVT-prosjektets deltakelse i Datatilsynets regulatoriske sandkasse⁵, som ekspertgruppen også har henvist til i delrapporten, var en av problemstillingene hvorvidt personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e kunne

⁵ Aktivitetsdata for vurdering og tilpasning: [AVT - sluttrapport | Datatilsynet](#)

benyttes som rettslig grunnlag. Vårt synspunkt var da at bokstav e var det mest aktuelle rettslige grunnlaget.

3.1.1 Tydeliggjøring av rettslig grunnlag for bruk av læringsanalyse i grunnopplæringen

For grunnopplæringen foreslår ekspertgruppen et nytt avsnitt i ny opplæringslov § 25-1, som er en videreføring av den nåværende § 15-10, og i tilsvarende bestemmelse i privatskoleloven Avsnittet lyder:

«Kommunar, fylkeskommunar og lærebedrifter kan behandle personopplysningar om elevar og lærlingar ved hjelp av maskinell analyse og samanstilling når det er etisk og pedagogisk forsvarleg og nødvendig for å utføre oppgåver og plikter i lova og forskriftene til lova. Døme på slike oppgåver og plikter kan vere å tilpasse opplæringa, arbeidet med kvalitetsutvikling i § 17-12 og undervegsvurdering i forskrifta til opplæringslova § 3-10. Graden av personidentifikasjon skal ikkje vere større enn nødvendig for det aktuelle formålet.»

Ekspertgruppen har vurdert at bestemmelsen om tilpasset opplæring i nåværende opplæringslov § 1-3, bestemmelser om underveisvurdering i forskrift til opplæringsloven og bestemmelsen om kvalitetsutvikling i opplæringsloven § 13-3e kan være relevante supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e.

3.1.2 Tydeliggjøring av rettslig grunnlag for bruk av læringsanalyse i høyere utdanning

Som for grunnopplæringen foreslår ekspertgruppen en egen bestemmelse om behandling av personopplysninger i læringsanalyse. Det foreslås også å presisere en av bestemmelsene om kvalitetsarbeid, slik at det blir tydeligere at institusjonen kan behandle personopplysninger i læringsanalyse i kvalitetsarbeidet.

Bestemmelsen om behandling av personopplysninger i læringsanalyse foreslås som et nytt avsnitt i universitets- og høyskoleloven § 4-15:

«Utdanningsinstitusjonen kan behandle personopplysningar om studenter ved hjelp av maskinell analyse og samanstilling når det er etisk og pedagogisk forsvarlig og nødvendig for å oppfylle oppgaver og plikter i loven. Eksempler på slike oppgaver og plikter kan vere kvalitetsarbeid og ansvaret for å sikre at undervisningen utøves i samsvar med anerkjente etiske og pedagogiske prinsipper, jf. § 1-5.»

Forslaget til presisering av bestemmelsene om kvalitetsarbeid i studietilsynsforskriften § 4-1 lyder:

«Institusjonene kan behandle personopplysningar ved hjelp av maskinell analyse og samanstilling når det er nødvendig for det systematiske kvalitetsarbeidet. Graden av personidentifikasjon skal ikke være større enn nødvendig for det aktuelle formålet.»

Ekspertgruppen anser universitets- og høyskoleloven § 1-3a om universiteter og høyskolelæringsoppgaver, § 1-5 om faglig frihet og ansvar, og § 1-6 om kvalitetssikring samt bestemmelser om kvalitetsarbeid i forskriftene om studiekvalitet og studietilsyn som relevante supplerende rettslige grunnlag for bruk av læringsanalyse i høyere utdanning.

3.1.3 Tydeliggjøring av rettslig grunnlag for bruk av læringsanalyse i høyere yrkesfaglig utdanning

Ekspertgruppen foreslår å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for å behandle personopplysninger i læringsanalyse i høyere yrkesfaglig utdanning gjennom en ny bestemmelse samt å presisere bestemmelsen om kvalitetsarbeid i fagskoletilsynsforskriften § 4-1 tredje avsnitt.

Forslaget til nytt avsnitt i fagskoletilsynsforskriften § 4 lyder:

«Fagskolene kan behandle personopplysninger om studenter ved hjelp av maskinell analyse og sammenstilling når det er etisk og pedagogisk forsvarlig og nødvendig for å oppfylle oppgaver og plikter i loven. Eksempler på slike oppgaver og plikter kan være kvalitetsarbeid og å ha lærings- og undervisningsformer som er egnet til at studentene kan oppnå læringsutbyttet, jf. fagskoletilsynsforskriften § 2-1.»

Forslaget om presisering av bestemmelsen om kvalitetsarbeid i fagskoletilsynsforskriften § 4-1 tredje avsnitt lyder:

«Fagskolene kan behandle personopplysninger ved hjelp av maskinell analyse og sammenstilling når det er nødvendig for det systematiske kvalitetsarbeidet. Graden av personidentifikasjon skal ikke være større enn nødvendig for det aktuelle formålet.»

Ekspertgruppen har vurdert bestemmelsene om kvalitetsarbeid i fagskoleloven § 5 og fagskoletilsynsforskriften § 4-1, og kravet om at fagskolene skal ha lærings- og undervisningsformer som er egnet til at studentene kan oppnå læringsutbyttet i fagskoletilsynsforskriften § 2-1 som aktuelle supplerende rettsgrunnlag.

3.2 Vår vurdering av forslagene til rettslig grunnlag for bruk av læringsanalyse

Vi kan ikke se at det fremgår av utredningen hvorfor ekspertgruppen har valgt løsningen med bestemmelser som skal tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for bruk av læringsanalyse, ved siden av supplerende rettsgrunnlag som regulerer de relevante oppgavene institusjonene har. Vi tolker det slik at ekspertgruppen mener de identifiserte supplerende rettsgrunnlagene ikke er klare nok til å hjemle bruk av læringsanalyse, sett i lys av kravene som stilles til rettslig grunnlag i personvernforordningen, Grunnloven §§ 102 og 113 og EMK artikkel 8.

Vi mener det er en prinsipiell forskjell mellom den behandlingen av personopplysninger som skjer i mer tradisjonell tilpasning og underveisvurdering, og den som blir muliggjort ved bruk av læringsanalyse. Vi mener det rettslige grunnlaget for bruk av læringsanalyse må gjenspeile denne forskjellen i inngrepet karakter i tilstrekkelig grad. I rapporten fra AVT-prosjektet i Datatilsynets regulatoriske sandkasse var vårt synspunkt at:

«... valg av verktøy kan være relevant for vurderingen av om behandlingen er dekket av det supplerende rettsgrunnlaget. Ulike verktøy behandler personopplysninger ulikt, og behandling med ett verktøy kan være mer inngripende enn behandling med et annet verktøy. Verktøy er mindre relevant for

vurderingen om det er snakk om to tilsvarende verktøy som behandler samme mengde personopplysninger på omtrent samme vis. Bruk av læringsanalyse og kunstig intelligens vil blant annet medføre at det skapes flere nye og andre typer personopplysninger om elevene enn tidligere, og at det dermed behandles mange flere opplysninger om hver enkelt elev. Systemet vil også kunne lære, finne sammenhenger, gjøre sannsynlighetsanalyser og trekke konklusjoner langt utover det både mennesker og systemer som ikke benytter kunstig intelligens er i stand til. Etter vårt syn medfører derfor bruken av læringsanalyse ved hjelp kunstig intelligens en prinsipiell forskjell fra dagens metoder for vurdering av elevene og tilpassing av opplæringen».

Denne prinsipielle forskjellen gjør seg også gjeldende for bruk av læringsanalyse i høyere utdanning, men vi anser den som særlig viktig ved bruk av læringsanalyse i grunnopplæringen der oppfølgingen av den enkelte elev er tettere.

Vi ser noen utfordringer med de foreslåtte tydeliggjøringsbestemmelsene slik de fremgår av utredningen.

Vi mener uttrykket «maskinell analyse og sammenstilling» som beskrivelse av læringsanalyse er upresist. Ordlyden omfatter bruk av kunstig intelligens, men etter vår vurdering bør dette komme klarere frem, da det særlig er KI-elementet som gjør læringsanalyse så potensielt inngripende for elever og studenter.

Bestemmelsene tydeliggjør at læringsanalyse kan brukes når det er «... nødvendig for å oppfylle oppgaver og plikter i loven». Ekspertgruppen fremholder at det er mulig å oppfylle kravene i de ulike regelverkene for skolen og høyere utdanning uten læringsanalyse, men at læringsanalyse i noen tilfeller vil kunne utgjøre et verdifullt bidrag.

Den teknologiske utviklingen kan ha en påvirkning på hvilke behandlinger av personopplysninger som må anses som nødvendige for å oppnå et gitt formål. De foreslåtte bestemmelsene legger likevel ingen føringer for når, og i hvilken grad, læringsanalyse vil være nødvendig for det enkelte formålene.

Det fremgår også av de foreslåtte bestemmelsene at graden av personidentifikasjon skal ikke være større enn nødvendig for det aktuelle formålet. Dette fremgår allerede av kravene til nødvendighet og dataminimering personvernforordningen, selv om det kan være en nyttig pedagogisk presisering.

Vi legger til grunn at krav om etisk og pedagogisk forsvarlighet allerede ligger implisitt i de aktuelle oppgavene etter regelverket som gjelder for utdanningssektoren.

Det er vanskelig å vurdere hvilke konkrete krav som må stilles til et rettslig grunnlag for bruk av læringsanalyse. Vi mener, under noe tvil, at løsningen ekspertgruppen foreslår ikke tilfredsstillende kravene i personvernforordningen. Slik vi ser det ville det vært hensiktsmessig å vurdere å utforme bestemmelser som kunne fungert som selvstendige rettslige grunnlag for bruk av læringsanalyse, i tråd med kravene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 og nr. 3.

Et selvstendig supplerende rettsgrunnlag gir mulighet til å avbøte noen av utfordringene relatert til læringsanalyse ved å regulere mer spesifikt når og hvordan læringsanalyse kan brukes, og vilkår for når læringsanalyse kan anses å være nødvendig – utover kravene som allerede følger av personvernforordningen. Det kan også gis bestemmelser som verner om de registrertes rettigheter, eksempelvis foresattes rett til innsyn, hvilke personopplysninger som kan brukes i læringsanalyse og situasjoner der læringsanalyse ikke kan brukes.

Vi kan ikke se at forholdet til særlige kategorier personopplysninger er behandlet i utredningens kap. 12. Hvordan behandling av slike opplysninger er tenkt regulert fremstår derfor som uklart for oss. Et selvstendig supplerende rettslig grunnlag kan også hjemle og avklare forholdet til behandling av særlige kategorier personopplysninger. Vi viser her også til punkt 7 under.

Uavhengig av hvilken løsning for regulering av det rettslige grunnlaget for bruk av læringsanalyse som velges, vil vi minne om at det i hvert enkelt tilfelle må gjøres en konkret vurdering av om den planlagte behandlingen er dekket av det aktuelle rettslige grunnlaget. Bestemmelsene som regulerer oppgavene som ekspertgruppen har identifisert som mulige supplerende rettslige grunnlag for bruk av læringsanalyse i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning fremstår som mer overordnede og vage enn i grunnopplæringen. Vi forutsetter at det vil være en større grad av frivillighet og valgfrihet i høyere utdanning.

Hva som skal regnes som forsvarlig bruk av læringsanalyse, og hvilke typer personopplysninger som er aktuelle for formålet bør også fremgå sentralt, fortrinnsvis i forskrifts form, alternativt i normer og retningslinjer.

3.3 Særlig om rettslig grunnlag for bruk av læringsanalyse for kvalitetsarbeid

Ekspertgruppen fremholder at det ved kvalitetsarbeid i første rekke vil være aktuelt å benytte aidentifiserte data og/eller data på aggregert nivå som grunnlag for beslutninger, og at dette bidrar til å minimere personvernrisikoen. Ekspertgruppen påpeker også at behandling av personopplysninger for kvalitetsarbeid må gjøres i samsvar med personvernforordningen artikkel 89. Vi vil her bemerke at artikkel 89 gjelder kvalitetsarbeid som regnes som forskning. Vi er likevel positive til å la garantiene i denne bestemmelsen komme til anvendelse også på tilgrensende områder.

Handelshøyskolen BI har i sitt høringssvar til denne utredningen⁶ kommentert at;

«Ekspertgruppa skriver i 7.4.3 at datastøtta kvalitetsutvikling og institusjonell analyse innebærer lavere risiko for personvernet. BI mener dette utsagnet bør presiseres noe. Vi er enige i at beslutninger på institusjonelt nivå skal foretas utelukkende på bakgrunn av aggregerte data, og tiltak derav ikke skal rette seg direkte mot enkeltpersoner. Dersom en institusjon henter inn informasjon om studentaktivitet (og -læring) fra flere kilder og bruker disse til institusjonell

⁶ [NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet? Bruk av elev- og studentdata for å fremme læring. - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

analyse/kvalitetsarbeid, vil aggregeringa imidlertid typisk skje etter sammenstillinga for å sikre datakvalitet og sammenliknbarhet. Dessuten vil denne tilnærminga gi fleksibilitet i hvilke konkrete problemstillinger som utforskes og besvares. Med andre ord finnes det et stadium av databehandlingsprosessen hvor potensielt store mengder aktivitetsdata om et høyt antall personer finnes sammenstilt (eller teknisk sett sammenstillbart), med den personvernrisikoen dette innebærer. Nevnte risiko er ikke nødvendigvis uakseptabel, men høyere enn den Ekspertgruppa synes å forutsette».

På bakgrunn av denne potensielt forhøyede personvernrisikoen mener vi at behandling av personopplysninger til kvalitetsarbeid bør utredes nærmere.

3.4 Rettslig grunnlag for utvikling og etterlæring av digitale læremidler

Ekspertgruppen har trukket frem at viderebehandling av personopplysninger for videreutvikling av programvare i dag skjer som et formål for leverandørene av digitale læringsressurser, uten rettslig grunnlag. Vi er enige med ekspertgruppen at denne situasjonen ikke kan fortsette som i dag, og at det må tas initiativ til å avklare denne problemstillingen.

4. Utarbeidelse av en norm for personvern i grunnopplæringen

Det er ekspertgruppens oppfatning er at det i dag ikke er gode nok ordninger for å ivareta personvern i norsk skole, noe som også støttes av Personvernkommisjonens vurderinger⁷. På bakgrunn av dette anbefaler ekspertgruppen at det utarbeides en norm for personvern i grunnopplæringen. Denne normen er slik vi forstår det ment å inkludere all behandling av personopplysninger i skolen, ikke bare behandling i læringsanalyse.

Vi stiller oss svært positive til denne anbefalingen. En norm kan heve personvernkompetansen i kommunene, og bidra til å kompensere for ressursforskjeller som fører ulik praktisering av personvernregelverket. Vi vil under dette punktet trekke frem noen av elementene ekspertgruppen har foreslått at normen bør inneholde.

Vi støtter forslaget om at en norm bør omfatte hele livsløpet og alle målgruppene til teknologien. I vårt høringssvar til Personvernkommisjonens utredning fremhevet vi at den markedsstyrte teknologiske utviklingen, og særlig bruk av gratisressurser, ofte går på bekostning av elevenes grunnleggende rettigheter⁸. Forskjeller i kompetanse og ressurser gir skoleeiere små muligheter til å påvirke behandlingen av opplysninger i digitale verktøy. En norm som også retter seg mot utviklere og leverandører samt fritt tilgjengelige ressurser, kan bidra til å gi skoleeiere større innflytelse.

Ekspertgruppen har identifisert fire personvernprinsipper som blir særlig utfordret av læringsanalyse og kunstig intelligens anbefaler at kravene til personvern for ressurser som har funksjonalitet for læringsanalyse som et minimum bør være rettet mot å redusere risiko knyttet til disse fire personvernprinsippene:

⁷ NOU 2022:11 kap. 8.

⁸ [22_05459-2 Høringsuttalelse – NOU 2022_11 Ditt personvern – vårt felles ansvar 361487_56_1.pdf](#) s. 8.

- rettferdighet (ukritisk bruk av analyser, lite medbestemmelse)
- åpenhet (lukkede forretningsmodeller, dynamiske algoritmer)
- dataminimering (innsamling av data uten klar plan for bruk)
- riktighet (skjevhet i datagrunnlaget)⁹

Vi er enige i at disse prinsippene er særlig aktuelle ved bruk av læringsanalyse. Vi mener det her er positivt at faren for diskriminering, særlig knyttet til utvalgsskjevhet, er trukket frem i utredningen. Vi vil samtidig minne om viktigheten av prinsippene om lagringsbegrensning og konfidensialitet, som den behandlingsansvarlige også har ansvar for å overholde.

I forlengelsen av dette mener vi den behandlingsansvarliges ansvar for personopplysningsikkerhet etter personvernforordningen artikkel 32 også er et tema som bør inngå i normen.

Som en del av normen foreslås det utarbeidelse og forvaltning av nasjonale personvernkonskvensvurderinger for ressurser som har funksjonalitet for læringsanalyse. Vi mener dette er et godt initiativ, og vi har tidligere etterspurt nasjonale føringer på dette området. Vi er kjent med at KS-prosjektet SkoleSec er involvert i arbeid med nasjonale DPIA-er, og vi forutsetter at erfaringer fra dette brukes aktivt ved en eventuell oppfølging av denne anbefalingen. Vi støtter også deling av DPIA-er mellom kommunene, og vi opplever at det allerede er en god delingskultur blant kommunene på områdene informasjonssikkerhet og personvern.

Normen foreslås å bygge på eksisterende arbeid på personvern i skolen. Vi mener dette er en hensiktsmessig fremgangsmåte. Ekspertgruppen har trukket frem noen initiativer, men vi vil her også fremheve Digitaliseringsdirektoratets prosjekt om Felles veiledning for forvaltningen på informasjonssikkerhetsområdet¹⁰.

Som nevnt ovenfor i punkt 3.2 mener vi at en nasjonal norm kan være relevant for å gi føringer for hvilke opplysninger som er nødvendige for læringsanalyse.

5. Etablering av rammer for god læringsanalyse i grunnsopplæringen

Det foreslås at det etableres rammer for god læringsanalyse i grunnsopplæringen, for å styrke valgfriheten til elever og lærere, og gi bedre grunnlag for pedagogiske beslutninger om læringsanalyse. Vår vurdering er at de foreslåtte rammene vil kunne ha positive konsekvenser for personvernet i skolen. Vi vil i det følgende fremheve enkelte av forslagene særskilt.

Et av forslagene er etablering av en nasjonal tjenstekatalog for digitale læringsressurser, som også kan fungere som utgangspunkt for implementering av flere av de andre rammeforslagene. Personvernkommisjonen støttet også opprettelse av en nasjonal tjenstekatalog¹¹, og vårt innspill til dette forslaget var da at en slik felleskatalog som vil kunne gi store personverngevinster, spesielt for små kommuner med begrensede

⁹ NOU 2023:19 s. 120.

¹⁰ [Felles sikkerhet i forvaltningen | Digdir](#)

¹¹ NOU 2022:11 s. 130.

personvernressurser¹². Vi ser derfor positivt på at ekspertgruppen også løfter dette som et aktuelt tiltak.

Ekspertgruppen anbefaler at skoleeierne skal sørge for at elevene får tilpasset og forståelig informasjon slik at de kan ta stilling til spørsmål om læringsanalyse. Vi minner om at det i første rekke er de foresatte som skal ta stilling til spørsmål som læringsanalyse, det er derfor viktig at de også får tilstrekkelig informasjon om dette.

6. Utvikling av overordnede retningslinjer for god og forsvarlig læringsanalyse i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning

Ekspertgruppen anbefaler at det utvikles overordnede retningslinjer for god og forsvarlig læringsanalyse i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning.

Usikkerhet rundt lovligheten av behandling av personopplysninger i sektoren fremholdes som et hinder for bruk av læringsanalyse. Overordnede retningslinjer fremholdes som et tiltak som ved siden av tydeliggjøring av det rettslige grunnlaget, kan legge til rette for god personvernpraksis og tryggere utprøving av læringsanalyse.

Vi støtter anbefalingen om å utvikle overordnede retningslinjer for god og forsvarlig læringsanalyse i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Sett i lys av den begrensede bruken av læringsanalyse i denne delen av sektoren vurderer vi det som hensiktsmessig at slike retningslinjer i første omgang utvikles gjennom en felles tilnærming, og ikke overlates til den enkelte institusjon. En felles tilnærming kan også bidra til at retningslinjene oppdateres og videreutvikles i tråd med en eventuell økt bruk av læringsanalyse og den teknologiske utviklingen.

Personvern er et av temaene en slik retningslinje er foreslått å inneholde. Her vises det spesielt til prinsippene om rettferdighet, åpenhet, dataminimering og riktighet. Vi er enige i at disse prinsippene er viktige i forbindelse med bruk av læringsanalyse. Som for grunnopplæringen vil vi samtidig fremheve at også de øvrige prinsippene i personvernforordningen artikkel 5 må overholdes, herunder prinsippene om lagringsbegrensning og konfidensialitet. Institusjonene må ta stilling til hvor lenge det er nødvendig å lagre data fra læremidlene, og sørge for at studentenes data sikres konfidensialitet i lagringsperioden.

Vi vil også trekke frem forslaget om et støttesystem for å bistå lærestedene med å utarbeide personvernkonsekvensvurderinger (DPIA) og databehandleravtaler som et positivt tiltak. Flere av forslagene til rammer kan ivaretas av en nasjonal kompetanseenhet. I vårt høringssvar¹³ til Personvernkommisjonens utredning støttet vi også kommisjonens forslag om opprettelsen av et nasjonalt kompetansemiljø som det tidlige senter for IKT i utdanningen.

¹² Datatilsynets høringsuttalelse til NOU 2022:11: [22_05459-2 Høringsuttalelse – NOU 2022_11 Ditt personvern – vårt felles ansvar 361487_56_1.pdf](#) s. 8.

¹³ Datatilsynets høringsuttalelse til NOU 2022:11: [22_05459-2 Høringsuttalelse – NOU 2022_11 Ditt personvern – vårt felles ansvar 361487_56_1.pdf](#) s. 8.

7. Særlig om fremtidige potensielle utfordringer for personvernet ved bruk av læringsanalyse

Læringsanalyse er ikke brukt systematisk hverken i grunnopplæringen eller høyere utdanning i dag.

Ekspertgruppen har både i delrapporten og utredningen pekt på flere muligheter og utfordringer som kan oppstå med en økt bruk av læringsressurser som har mulighet for læringsanalyse. Forebygging av frafall og gjennomføring av studier på normert tid i høyere utdanning er trukket frem som mulige områder der læringsanalyse kan bidra til kunnskapsgrunnlaget og i tiltak rettet mot studenter. Samtidig er det en risiko for at læringsanalyse ikke fanger opp alle de relevante delene av studentenes læringsaktiviteter, og at tiltak med gode intensjoner derfor oppleves som invaderende.

Vi mener ekspertgruppen har gjort gode vurderinger av denne typen dilemmaer, og utfordringene med kontinuerlig overvåkning og vurdering ved bruk av læringsanalyse, og vi har forståelse for at det ikke er mulig å dekke alle temaer i detalj. Vi vil likevel trekke frem noen problemstillinger som etter vår vurdering både er og kan bli aktuelle, og som vi mener må tas med i betraktningen i oppfølgingen av utredningen.

- Læringsanalyse har potensiale til å brukes til å predikere og oppdage utfordringer med direkte konsekvens for den enkelte elevs læring, eksempelvis lese- og skrivevansker eller konsentrasjonsvansker. Potensialet finnes også for å predikere andre utfordringer som ikke har en direkte tilknytning til læringssituasjonen, herunder relatert til psykisk helse eller hjemmesituasjon.
- Den teknologiske utviklingen kan på denne måten føre til en formålsutglidning vi anser det kan være vanskelig å begrense. Når slik funksjonalitet finnes vil den av gode grunner være ønsket av mange. Behandling av personopplysninger om elever og studenter på denne måten er likevel svært inngripende, og bør utredes videre i både et personvernrettslig og et etisk perspektiv.
- Læringsanalyse som sammenstiller data fra flere kilder kan bidra til å øke overvåkningstrykket, og vi mener det er viktig å vurdere den samlede effekten av bruken av læremidler som har denne muligheten før innføring av et nytt læremiddel. Potensialet for profilering eller klassifisering ved bruk av læringsanalyse gir også muligheter sammenligning av elever i større omfang og på andre måter enn i dag. Dette kan oppleves som svært inngripende, og vi vil derfor oppfordre departementet til å ha en særlig bevissthet rundt denne problemstillingen.

8. Avsluttende bemerkninger

Vi stiller oss til rådighet i den videre oppfølgingen av denne utredningen. Dersom det er spørsmål til innspillene våre kan saksbehandler kontaktes.

Med vennlig hilsen

Line Coll
direktør

Kristin Karlsen Lindberg
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer