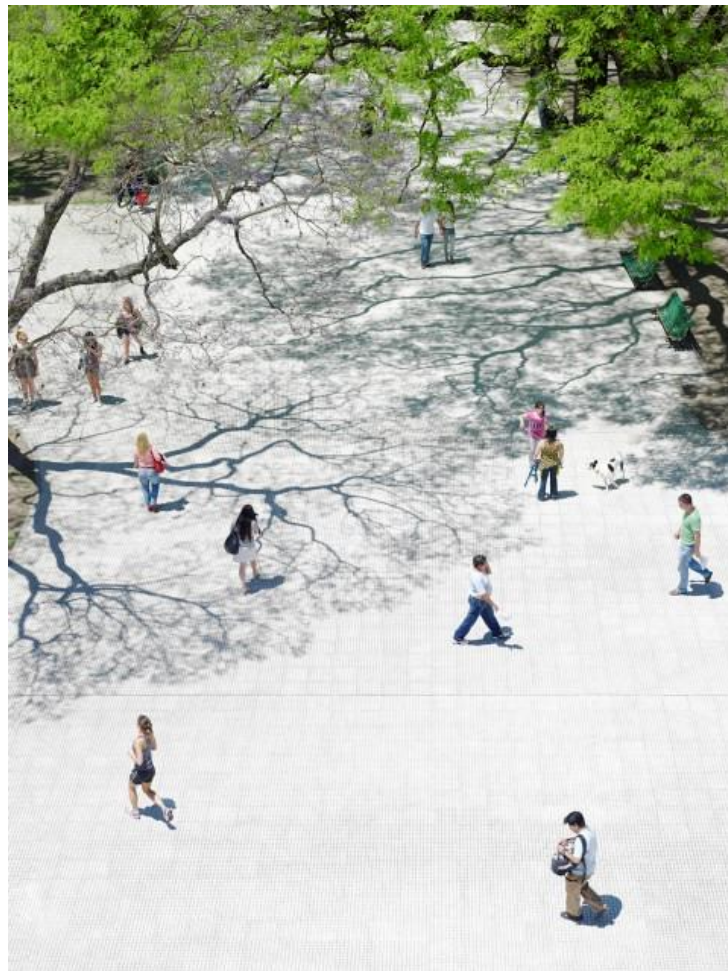


Forsvarlig behandling av dokumentasjon

Utredningen gir en faktabasert fremstilling av dagens praksis for oppbevaring av sensitiv dokumentasjon i grunnskolen og videregående skole. Rapporten gir også tilrådinger om hvordan kommuner og fylkeskommuner kan forbedre sin praksis.

KS
FOU 124020

Juni 2013



Forord

PwC har utarbeidet FoU-rapporten "Forsvarlig behandling av dokumentasjon" for KS. Rapporten omhandler praksis for håndtering av Individuelle Opplæringsplaner (IOP) og bakgrunnsdokumentasjon til disse i grunnskolen og den videregående skole.

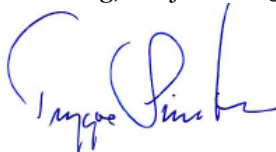
Rapporten beskriver ikke faktisk praksis for alle landets kommuner og fylkeskommuner, men bygger på informasjon fra fem utvalgte kommuner, en fylkeskommune og syv relevante organisasjoner/institusjoner.

Rapporten er bygd opp slik at den under kapittel 2 belyser hvordan denne type dokumentasjon behandles i praksis, eksempler på eksemplariske opplegg for behandlingen av informasjon og våre vurderinger av praksis. I rapportens kapittel 3 gjør vi rede for våre anbefalte forbedringer.

Utredningen har vært gjennomført i en løpende og god dialog med KS, primært gjennom fagansvarlig Anne Mette Dørum, men også via en særs kompetent prosjektgruppe. Fra PwC side er arbeidet utført av Torhild Svaalestuen Johannessen, Marion Stamnes og Ole Willy Fundingsrud med sistnevnte som prosjektleder. Undertegnede har vært oppdragsansvarlig overfor KS og kvalitetsikrer av utredningen.

Vi vil takke for tilliten ved at vi ble tildelt oppdraget. Det har vært et spennende oppdrag og vi håper vår utredning og besvarelse av mandatet gir KS og kommunal sektor et godt grunnlag for videreutvikling av individuelle opplæringsplaner fram mot en mest mulig forsvarlig og effektiv håndtering av slik dokumentasjon og dens innhold.

Tønsberg, 20. juni 2013



Trygve Sivertsen
Direktør – Bransjeleder kommunal sektor

Sammendrag

Denne utredningen gir en faktabasert fremstilling av dagens praksis for oppbevaring av sensitiv dokumentasjon i grunnskolen og videregående skole. Rapporten gir også anbefalinger for hvordan kommuner og fylkeskommuner kan forbedre sin praksis.

Utgangspunktet for prosjektet er behandling av dokumentasjon som inngår i individuelle opplæringsplaner (IOP) om tilpasset opplæring i en inkluderende skole. Prosjektets overordnede målsetning er å gi:

1. Beskrivelse av dagens tilstand i kommunal sektor når det gjelder håndtering av IOP og bakgrunnsdokumentasjonen for IOP.
2. Anbefalinger for hvordan kommunene bør håndtere denne typen dokumentasjon (typisk "best practice" og "promising practice") for å oppnå etterlevelse av regelverket.
3. Forslag til eventuelle endringer i regelverket eller regelverksforståelsen for å sikre at de arkivmessige kravene etterleveres og at opplysningene håndteres på en trygg og sikker måte.

I oppdragsmandatet fra KS er det listet fire problemstillinger som besvares i rapportens kapittel 2 og 3. Rapporten inneholder en redegjørelse for kartlagte utfordringsområder, god/lovende praksis og våre anbefalte forbedringer.

Gjennom kartleggingen og intervjuene finner vi i betydelig grad felles praksis:

- Vektlegging av kommunale arkivrutiner er mindre på skoler, enn innenfor de mer sentrale enheter i kommunen.
- IOP og tilknyttet dokumentasjon arkiveres og oppbevares fysisk og elektronisk på flere steder.
- Skolers bruk av elektronisk sakarkivsystem er lite utbredt.
- Minnepenner brukes i betydelig grad som lagringsenhet for utarbeidelse og redigering av IOP.
- Undervisningspersonale og leverandører av læringsplattformer gir uttrykk for at læringsplattformer ikke benyttes til kommunikasjon som omhandler sensitiv dokumentasjon.

Vi finner også felles utfordringer:

- Undervisningspersonalet i denne studien gir uttrykk for at personvernregelverket er vanskelig å forstå, språkbruken oppfattes som vanskelig og tekniske tiltak for å bedre datasikkerheten er utfordrende å få til på grunn av mangelfull kompetanse.
- Den sentrale arkivfunksjon i kommunen har ikke hatt ansvar for eller oversikt over praksis på den enkelte skole. Overordnet kommunal styring har dermed vært mangelfull, og har ført til strukturelle svakheter innenfor kommunens arkivpraksis.
- IOP, inkludert praksis knyttet til journalføring, arkiv og personvern, er i liten grad del av kommunenes ordinære internkontrollsystem. Det er forbedringspotensial knyttet til gjennomføring av risikovurderinger på skoler, iverksetting av tiltak for å begrense tilgang på sensitive opplysninger, samt tydelighet og skriftlighet i styrings- og kontrollrutiner.

I dette prosjektet har vi fremskaffet eksempler på god eller lovende praksis. Dette omhandler prinsipper for hva som bør arkiveres hvor, overføring av mappe ved elevers overflytting fra en skole til en annen, gjennomføring av risikoanalyser samt organisasjonsutvikling og holdninger. Etter vår vurdering bør de identifiserte gode praksiser kunne gi nyttig kunnskap for også andre kommuner.

I forlengelsen av våre vurderinger, oppsummeres våre anbefalinger i syv punkter:

- I kommuner som har et fullelektronisk sakarkivsystem og hvor PPT ikke er organisert som IKS, anbefales en samordnet arkivering i *en elevmappe* (ikke delvis papirarkiv, samt delvis elektronisk arkiv i flere mapper).
- Den sentrale arkivfunksjonen i kommunen bør i større grad aktivt sikre at skolene følger opp kommunens/fylkeskommunens arkivfaglige rutiner. Skoleleder bør ansvarliggjøres i dette arbeidet. Kompetansen til kommunens arkivfaglige personer bør i større grad gjøres tilgjengelig ute på den enkelte skole/virksomhet.
- Internkontroll for arkiv og personvern når det gjelder IOP må være skriftlig og innarbeidet som en del av kommunens ordinære internkontrollsystem.
- Iverksette tiltak knyttet til organisasjons- og holdningsutvikling og som styrker en forsvarlig håndtering av sensitive personopplysninger og tilhørende dokumenter.
- Iverksette konkrete opplæringstiltak for undervisningspersonell i skolene, for å sikre kunnskap om regelverk for arkivering og personvern. Økt innsikt i grunnleggende hensyn som skal ivaretas og konsekvenser ved manglende etterlevelse av regelverk og rutiner er grunnleggende for både holdnings- og organisasjonsutvikling. Det samme gjelder praktisk kunnskap om – og rutiner for bruk av tekniske verktøy som kan bedre etterlevelsen av regelverk og rutiner.
- Sørg for tekniske løsninger som legger til rette for at alle involverte parter i utarbeidelsen av dokumenter (her IOP) får lese og redigeringsmulighet i sakarkivsystemet.
- Lage tydelige rutiner og retningslinjer på hvilke opplysninger som skal følge elevmappen når eleven flytter mellom skoler og skoleslag.

English summary

Proper handling of sensitive documentation

PwC was assigned by KS to conduct an assessment of current practice regarding the handling and storing of sensitive documentation concerning individual educational plans (IEP) in Norwegian primary and secondary schools.

The project's overall objective was to provide:

1. Description of current practice for storing sensitive documentation concerning individual educational plans (IEP)
2. Recommendations regarding the handling of such documents and compliance with existing regulations (typical "best practices" and "promising practices").
3. Proposals of possible legislative initiatives or possible regulatory interpretation in order to ensure that the documentation is handled properly and to ensure compliance with the Norwegian Archives Act and corresponding regulations.

Our assessment is based on interviews and review of documentation, and the results are summarized and reported to KS in report submitted in June 2013.

This Memo gives a summary of our main findings. Further information about the work performed, methodology and the results of the assessment can be found in the earlier submitted report.

Our main findings are

Common practice:

- There is less emphasis on procedures concerning archives and handling of public records in schools, compared to the more central units of the municipality.
- IEP and related documents are filed and stored several places, physically and electronically.
- No widespread use of an electronic system for case records in schools.
- Flash Drives are regularly used as a storage device regarding the preparation and editing of IEP.
- Teachers and suppliers of learning platforms maintain that learning platforms are not used for communications regarding sensitive documents.

Common challenges:

- Teachers find that the terminology concerning data protection is difficult to understand and that technical measures to improve data security are perceived as challenging.
- The municipal central archives function has not been in charge of the archive practices on school level and this has resulted in structural weaknesses concerning archive practices.
- IEP, including practices relating to record keeping, archiving and policy, is seldom part of the municipal internal control system. There is a potential for improvement relating to the implementation of risk assessments in schools, implementation of measures to prevent access to sensitive documents, as well as clarity in management and control routines.

Our recommendations are summarized in seven points:

1. In municipalities with an electronic system for case records and where the PPT (educational psychology service) is not organized as an inter-municipal company, coordinated archives practices is recommended concerning the use of *one student folder* (not partial paper archives/partial electronic archives/ multiple folders).
2. The central municipal archive function should more actively ensure that schools follow the municipal archival procedures, and school management should be given responsibility regarding compliance. The knowledge of municipal archival resources should be made more easily available on school level.

-
3. Internal controls related to the compliance with regulations concerning archives and data protection should be written and part of the internal control system.
 4. Measures relating to the development of organizational attitudes concerning proper handling of sensitive personal data and related documents should be implemented.
 5. Training should be given to teachers to ensure insight and knowledge regarding regulations on archives, privacy, data protection, the consequences of non-compliance and corresponding considerations. The same applies to knowledge regarding procedures for the use of technical tools to improve compliance.
 6. Development and increased use of technical solutions that controls access to read and edit the document (IEP) for the relevant personnel.
 7. Implement clear routines regarding the handling of information in each student folder when a student is about to move to a new school.

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
English summary.....	5

Innhold.....	7
1. Om oppdraget og PwC tilnærming.....	9
1.1. Overordnet målsetting og tema.....	9
1.2. Organisering av prosjektet.....	10
1.3. Undersøkellesdesign.....	11
1.3.1 Dokumentanalyser.....	11
1.3.2. Kartleggende intervju.....	12
1.3.3. Gruppeintervju med utvalgte kommuner/fylkeskommuner.....	12
1.3.4. Kvalitetssikring.....	13
1.4. Pedagogiske hensyn, sentrale begreper og definisjoner.....	14
1.4.1 Hensyn som begrunner rett til spesialundervisning.....	14
1.4.2 Begreper og forkortelser.....	14
1.5. Juridiske hensyn, sentrale begreper og definisjoner.....	16
1.5.1. <i>Personvern</i>	16
1.5. 2. <i>Arkiv</i>	16
1.5.3. <i>Sentrale begreper og definisjoner</i>	16

2. Kartlegging og vurdering av dagens tilstand/praksis i kommunal sektor.....	19
2.1. Kartlegging og beskrivelse av funn.....	19
2.1.1. Beskrivelse av arbeidsgang og bakgrunnsdokumentasjon for IOP.....	19
2.1.2. Personvern og datasikkerhet.....	21
2.1.3. Ytterligere om arkivering og journalføring.....	23
2.1.4. Organisering av Pedagogisk psykologisk tjeneste.....	24
2.1.5. Overgang mellom skoleslagene.....	25
2.1.6. Bruk av Læringsplattformer.....	25
2.1.7. Hva uttrykker kommunene som utfordringsbilde.....	26
2.2. Vurdering – kartlagt praksis.....	28
2.2.1. <i>Håndtering av personvern, datasikkerhet og risikovurdering</i>	28
2.2.2. Journalføring og arkivering.....	31
2.2.3. Organisasjonsutvikling og holdninger.....	33
2.2.4. Oppsummerende vurdering av kartlagt praksis.....	34

3. Anbefalinger	36
Spørsmål til avklaring/kartlegging i forlengelse av prosjektet.....	39
Referanseliste.....	40
Vedlegg	41
Vedlegg 1 Brev fra KS til kommuner/fylkeskommuner.....	42
Vedlegg 2 Intervjuguide til gruppefokusintervju	44
Vedlegg 3 Intervjuguide kartleggende intervju.....	49
Vedlegg 4 Skjema ifm. overføring av mappe.....	51
Vedlegg 5 Eksempel på risikovurderingsskjema	52

1. Om oppdraget og PwC tilnærming

1.1. Overordnet målsetting og tema

Dette prosjektet har som formål å gi en faktabasert fremstilling av dagens praksis for oppbevaring av sensitiv dokumentasjon i grunnskolen, samt anbefalinger om hvordan kommunene kan forbedre denne praksisen. Utgangspunktet er behandling av opplysninger som inngår i individuelle opplæringsplaner (IOP) om tilpasset opplæring i en inkluderende skole. Overordnet målsetning med prosjektet er å gi:

1. Beskrivelse av dagens tilstand i kommunal sektor når det gjelder håndtering av IOP og bakgrunnsdokumentasjonen for IOP.
2. Anbefalinger om hvordan kommunene bør håndtere denne typen dokumentasjon (typisk "best practice" og "promising practice") for å oppnå etterlevelse av regelverket.
3. Forslag til eventuelle endringer i regelverket eller regelverksforståelsen for å sikre at de arkivmessige kravene etterleves og at opplysningene håndteres på en trygg og sikker måte.

Mandatet innebærer også fire hovedproblemstillinger fordelt på henholdsvis kartlegging og vurdering:

1. Kartlegging av hvordan opplysninger som danner grunnlag for IOP og selve IOP håndteres.
 - Det tenkes her på prosesser a) før tilmelding av behov, b) ved tilmelding til sakkyndig instans, c) frem mot vedtak, d) ved utforming av IOP og e) for gjennomføring av evaluering. I disse prosessene vil ulike former for sensitive opplysninger sirkulere, eksempelvis uttalelser fra PPT, barnevern, skole, barne- og ungdomspsykiatri.
2. Kartlegging av hvordan IOP og bakgrunnsdokumentasjonen arkiveres og journalføres.
 - Utføres arkiveringen og journalføringen i et Noark-godkjent arkivsystem, i et annet skoleadministrativt system, lagres sensitive personopplysninger og tilhørende dokumenter på særskilt læringsplattform eller foretas arkiveringen og journalføringen på andre måter?
3. Vurdering av hvordan og hvilken grad bestemmelser i arkivloven, personopplysningsloven og forvaltningsloven med forskrifter etterleves.
4. Vurdering av hvordan arkivloven, personopplysningsloven og forvaltningsloven forstås og tolkes i forhold til IOP.

Kommunesektoren har ansvaret for en rekke sentrale tjenesteområder rettet mot innbyggerne. Samhandlingen med innbyggerne og saksbehandlingen skal dokumenteres, journalføres og arkiveres i tråd med bestemmelsene i regelverket.

Arkivloven (1999) skal sikre at bevaringsverdig informasjon blir tatt vare på og gjort tilgjengelige for fremtiden. Kommunale og fylkeskommunale arkiver er av vesentlig betydning for innbyggernes rettsikkerhet, som dokumentasjon av hva forvaltningen har gjort, som grunnlag for beslutninger og som historisk kildegrunnlag.

På bakgrunn av Riksrevisjonens årlige revisjon av Kulturdepartementet, ble det i 2010 gjennomført en undersøkelse av arbeidet med å sikre og gjøre tilgjengelig arkivene i kommunal sektor. Rapporten ble overlevert Stortinget 8. september 2010, og viser at det er store utfordringer knyttet til håndtering av både papirarkiv og elektronisk arkiv i kommunene og fylkeskommunene. Riksrevisjonen skriver: *Undersøkelsen viser manglende sikring og tilgjengeliggjøring av arkivmaterialet i kommunal sektor. Den manglende sikringen gir etter Riksrevisjonens vurdering økt risiko for at mye bevaringsverdig dokumentasjon går tapt.*

Undersøkelsen viser samtidig at Kulturdepartementets overordnede styring og oppfølging av sektoren er mangelfull (Riksrevisjonen, 2010).

Overgang til elektronisk saksbehandling har medført systemer med stor kompleksitet og krever god samhandling mellom kommunens kompetanser og enheter innenfor arkivfag, juss og IKT. I tillegg er det en utfordring at deler av leverandørmarkedet ikke klarer å tilby rådgivning og IKT-løsninger som i tilstrekkelig grad ivaretar behovene.

I løpet av de senere årene er betydningen av og behovet for god informasjonshåndtering blitt tydeliggjort gjennom flere store saker. Et eksempel her er saker innenfor utdanning hvor innbyggere krever erstatning for manglende grunnopplæring (lese- og skriveferdigheter), og kommunene ikke lenger har dokumentasjonen tilgjengelig. Det har også vært eksempler på at slike saker ikke har vært tilstrekkelig skjermet og at det har forekommet brudd på taushetsplikt.

Det er med andre ord flere store utfordringer på dette området; for det første å sørge for at dokumentene blir håndtert på en arkivmessig korrekt måte og for det andre av behov for konfidensialitet ivaretas ved at dokumentasjonen skjermes i tråd med personopplysningsloven samt at taushetsplikten i forvaltningsloven etterleves.

Fellesskolen i Norge er basert på at alle barn skal få opplæring ved den lokale grunnskolen som de sokner til (nærskoleprinsippet). Dette gjelder uavhengig av funksjonshemming, kjønn, etnisitet, sosial bakgrunn og religion. Videre er sentrale prinsipper i fellesskolen likeverd, inkludering og tilpasset opplæring (St.meld.nr.30:2003-2004, *Kultur for læring*). Dette fører til at enhver skole må ha et bevist forhold til hvordan de utøver tilpasset opplæring og hvordan spesialundervisning foregår, samt at de må være klare til å ta imot elever uavhengig av behov for tilrettelegging.

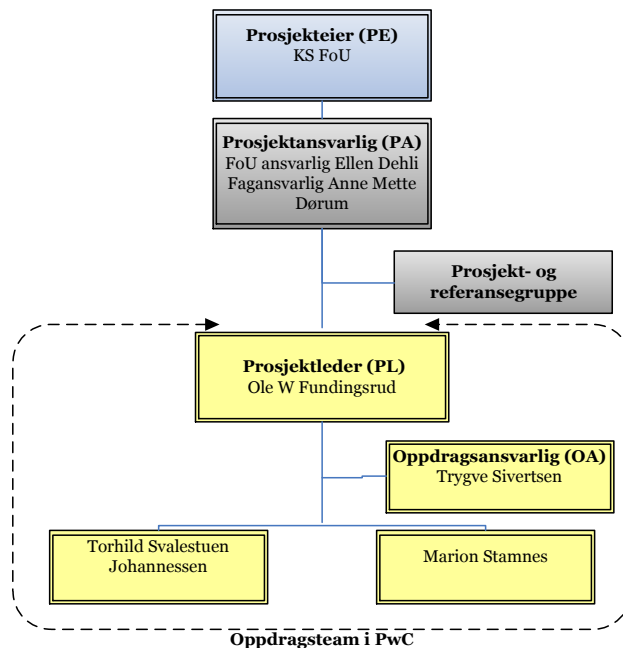
For å kunne følge opp statlige føringer og tilpasse undervisningen til den enkeltes behov, kommer skolene forløpende i kontakt med et mangfold sensitive personopplysninger. Skolene forvalter følgelig mengder av opplysninger om enkeltpersoner (elever, foreldre, foresatte og ansatte) og som innebærer et stort ansvar for hvordan opplysningene blir ivare tatt og håndtert.

1.2. Organisering av prosjektet

Oppdraget har vært organisert som et FoU-prosjekt med KS som prosjekteier. Anne Mette Dørum i KS har vært prosjektansvarlig og hatt det løpende ansvaret for å følge opp prosjektet overfor PwC. For å sikre relevant informasjon, kvalitetssikring og riktig forståelse av prosjektets utfordringer og faglige innhold, opprettet KS en særskilt prosjekt- og referansegruppe bestående av:

- Line Richardsen, KS
- Ellen Karin Larsen, KS
- Nina Hjertø Ingebrigtsen, KS
- Siri Halsan, avdeling KS
- Ann-Solveig Hansteen, KS
- Cecilie R. Sæther, KS-advokatene
- Harriet Terjesen, Vestfold fylkeskommune
- Kari Remseth, Interkommunalt arkiv, Trøndelag
- Eirin Oda Lauvset, Datatilsynet
- Gro Hexberg Dahl, FUG-representant

Den formelle prosjektorganiseringsen har i dette oppdraget vært slik Figur 1 under viser:



Figur 1. Organisering av FOU prosjekt

1.3. Undersøkellesdesign

For å belyse hvordan brukerne av IOP opplever og erfarer beskrevne problemstillinger i sitt daglige virke, har vi tatt utgangspunkt i en kvalitativ tilnærming. Rapporten er derfor basert på opplysninger og vurderinger hentet fra:

- Dokumentanalyser
- Individuelle intervju med utvalgte fagpersoner og gruppeintervju med relevante fagpersoner i kommuner/fylkeskommuner
- Dialog og drøftinger med oppdragsgiver og prosjekt- og referansegruppen

1.3.1 Dokumentanalyser

Dokumentanalysene er gjennomført for å utvide bakgrunnskunnskapen fra kilder som beskriver de aktuelle problemstillingene. Informasjon fra analysen har blitt benyttet både for utforming av intervju spørsmål og som bakgrunnsmateriale for denne rapporten.

De mest sentrale dokumenter har vært:

- Veiledere og faktafoldere (Eksempelvis flere veiledere fra Senter for IKT i Utdanningen som "*Sikker håndtering av personopplysninger i skolen*" og "*Sikker håndtering av personopplysninger i forbindelse med spesialundervisning*".)
- Rapportene "*Arkivering av elektronisk dokumentasjon i skolesektoren – sektorens veiledningsbehov med fokus på læringsplattformer*" (Senter for IKT i Utdanningen) og "*Riksrevisjonens dokument 3:13 (2009-2010)*" og Riksarkivets rapport til KD i 2010.
- Meld. St. 7 (2012-2013) Arkiv

-
- Aktuell faglitteratur
 - Regelverk, herunder arkivloven og personopplysningsloven med tilhørende forskrifter
 - Fylkesmennenes tilsynsrapporter vedrørende spesialundervisning
 - Gjennomførte forvaltningsrevisjoner av spesialundervisning og datasikkerhet i oppvekstsektoren
 - Datatilsynets tilsyn med etterlevelse av personopplysningsloven

1.3.2. Kartleggende intervju

For å få ett bredere grunnlag for videre kvalitative undersøkelser, intervjuet vi personer som ut fra sin bakgrunn, erfaring og som representanter for sentrale interesseorganisasjoner, institusjoner eller forvaltningsorganer kunne belyse sentrale problemstillinger nærmere. Deres kunnskap har vært viktig for å finne gode og riktige innfallsvinkler til utarbeidelse av intervjuguide for gruppeintervjuene i kommuner og fylkeskommunen.

I denne forbindelse har vi vært i kontakt med følgende aktører:

- Kunnskapsdepartementet
- Riksarkivet
- Datatilsynet
- Senter for IKT i utdanningen
- FUG (foreldreutvalget for grunnskolen)
- Leverandører av læringsplattformene, Itslearning og Fronter.
- STATPED

Deltakerne i intervjuene fikk telefon og e-post med forespørsel om deltakelse og presentasjon av problemstillingene i forkant av samtalen. Intervjuene ble dels gjennomført i fysiske møter, dels per telefon.

1.3.3. Gruppeintervju med utvalgte kommuner/fylkeskommuner

Vi har valgt gruppeintervju¹ som metode hvor deltakerne har diskutert problemstillingene i prosjektet nedfelt i særskilt intervjuguide². Vi vurderte dette også som en mulig læringsarena for de deltakende kommunene, siden medarbeiderne både fikk belyse og drøfte sine erfaringer og opplevelser.

Det er foretatt gruppeintervju med et utvalg av kommuner og fylkeskommuner. Utvalget av kommuner er foretatt med bakgrunn i:

- Kartleggende intervju/ kartleggingssamtaler
- PwC og KS sine erfaringer
- KS sin FoU-rapport om kommunal internkontroll (utvalg av kommuner som har etablert gode systemer innenfor datasikkerhet)

Det har også vært sentralt å intervju kommuner fra ulike regioner og kommuner av ulik størrelse.

¹ Gruppeintervju er en kvalitativ forskningsmetode hvor en gruppe mennesker diskuterer et tema med en forsker som leder og ordstyrer (Brandt, 1996, s. 145).

² Vedlegg 2 til rapporten

Vi har gjennomført gruppeintervjuer i:

- Samnanger kommune
- Larvik kommune
- Nord Trøndelag fylkeskommune
- Inderøy kommune
- Giske kommune
- Bergen kommune (representanter for kommunens arkivprosjekt)

I forkant av intervjuene sendte KS ut informasjonsbrev³ hvor det bl.a. fremgikk hvem PwC ønsket å intervju. Gjennomgående har vi intervjuet både fag- og systemansvarlige innenfor arkivtjenesten, representanter fra oppvekst- og skolesektor samt PPT. I forkant av intervjuene hadde PwC gjort det klart at kommunen stod fritt til å beslutte hvem som skulle delta, eksempelvis:

- politikere
- representant fra rådmannsnivå, skolesjef el.
- skoleleder
- kontaktlærer
- arkivansvarlig
- representant fra PPT
- hovedtillitsvalgt

I rapporten er uttrykkene "kommune", "kommuner" og "kommunal sektor" benyttet som fellesbetegnelse på kommuner og fylkeskommuner.

1.3.4. Kvalitetssikring

Underveis i prosjektet har prosjektleder hatt jevnlig e-post korrespondanse og telefonkontakt med KS. Det er gjennomført 3 statusmøter med prosjektansvarlig i KS, (i desember, mars og juni), inkludert 2 møter med referansegruppen. Tema i møtene har blant annet vært godkjenning av prosjektplan, avklaring av intervjuobjekt og intervjuguide samt rapportens innhold. Det har vært sentralt for PwC løpende å avstemme innhold og forståelse med oppdragsgiver.

I etterkant av kartleggende intervjuer har intervjuobjektene fått tilsendt oppsummerende notat fra samtale, for å lese gjennom og rette opp eventuelle feil samt utdype eventuelle mangelfulle beskrivelser. Kommunene kunne også velge å være anonyme i forhold til siteringer i rapporten, dersom det var hensiktsmessig for informasjonsinnhenting.

³ Vedlegg 1 til rapporten

1.4. Pedagogiske hensyn, sentrale begreper og definisjoner

I rapporten blir det benyttet en rekke pedagogiske og juridiske uttrykk. I dette delkapittelet ønsker vi å definere enkelte sentrale begreper samt forklare forkortelser, for å skape en felles forståelse for leserne.

1.4.1 Hensyn som begrunner rett til spesialundervisning

For at retten til spesialundervisning skal foreligge, kreves at eleven ikke får "tilfredsstillende utbytte" av det ordinære tilpassede opplæringstilbudet, jf. opplæringslovens § 5-1. Retten til spesialundervisning er begrunnet ut fra prinsippet om likeverdig opplæring. Dette innebærer at elever med behov for spesialundervisning har krav på et opplæringstilbud som er likeverdig med det tilbudet andre elever får.

Målsettingen er at den enkelte elev skal oppnå et forsvarlig utbytte av opplæringstilbudet, og utviklingsutsiktene til den enkelte elev skal tillegges særlig vekt. Retten til spesialundervisning gjelder for elever som har særlige behov for tilpasning for å få utbytte av undervisningen. Utarbeidelse og oppfølging av en individuell opplæringsplan (IOP) er begrunnet ut fra formålet om å gi elever med særlige behov et opplæringsløft så langt dette er mulig.

1.4.2 Begreper og forkortelser

IOP – Individuell opplæringsplan er en tilrettelagt plan for elever som har rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Plikten til utarbeidelse av IOP er lovhjemlet i opplæringsloven § 5-5. Prinsippet om likeverdig opplæring krever at elevens IOP samordnes med skolens og elevgruppens planer (Aarnes, 2008). Det er rektor som er ansvarlig for at IOP utarbeides og planen skal bygge på samarbeid mellom skolen, foresatte og eleven selv. Vi har benyttet følgende definisjon av begrepet IOP (Nordahl & Overland, 1999):

"En individuell opplæringsplan skal formidle vesentlige trekk og prinsipp ved den enkeltes læreforutsetninger og skal med utgangspunkt i nasjonale mål og bestemmelse, inneha en konkret anvisning til opplæring som skal omfatte den totale opplærings-situasjonen slik at læreplanen er åpen for kritisk granskning av andre og mulig å gjennomføre i praksis (s. 73)."

Den ferdige IOP-en skal gi et bilde av:

- Hva målet er for opplæringen
- Hva innholdet er i opplæringen
- Hvordan opplæringen skal gjennomføres og organiseres

Sakkyndig vurdering utarbeides av PP-tjenesten (PPT). Den sakkyndige vurderingen har to hovedelement:

1. Utredning av elevens forutsetninger og utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
2. Tilrådning om hva slags opplæring som vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud

Opplæringsloven § 5-3 fastsetter at den sakkyndige vurderingen skal omhandle:

- Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- Eventuelle lærevansker eller andre særlige forhold som påvirker opplæringen
- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Om en kan avhjelpe de vansker eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Enkeltvedtak er et vedtak som omhandler rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd, b).

IP – individuell plan; Alle som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan, dersom personen selv ønsker det. Retten er hjemlet i helselovgivningen og i sosialtjenesteloven, men har også betydning for andre tjenester enn helse- og sosialtjenester. Det er kommunen som har et ansvar for at individuell plan blir utarbeidet også når behandlingen omhandler spesialisthelsetjenester. For elever med sammensatte vansker, kan IP også være grunnlagsdokumentasjon for utarbeidelse av IOP. En individuell plan er et verktøy for å tilrettelegge spesialundervisning og tiltak på individnivå og som skisserer et utviklingsforløp som fører til positiv endring for personen det gjelder.

Andre aktuelle forkortelser som blir benyttet i rapporten:

- **BUP** eller **BUPA**– Barne og ungdomspsykiatri
- **PPT** – Pedagogisk psykologisk tjeneste
- **UDIR** – Utdanningsdirektoratet
- **VGO** - Videregående opplæring
- **KD** – Kunnskapsdepartementet

1.5. Juridiske hensyn, sentrale begreper og definisjoner

1.5.1. Personvern hensyn

Personopplysningslovens formål er å "beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger", jf. § 1. Loven søker å ivareta grunnleggende hensyn og verdier knyttet til personvern. Formålsbestemmelsen viser i denne sammenheng til "behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger".

Personvern handler om beskyttelsen av enkeltmenneskets integritet, og den enkeltes evne til selv å påvirke innsamling og bruk av persondata. Den enkeltes mulighet til å være orientert om bruk av opplysninger som kan knyttes til vedkommende er avgjørende for adgangen til å kontrollere at opplysningene er fullstendige og korrekte, samt at disse behandles på en forsvarlig måte. Hensynet til privatlivets fred tilsier at opplysninger som hører til den private sfære ikke skal behandles uten at det foreligger en begrunnelse som vektes tyngre enn hensynet til personvernet.

1.5.2. Arkiv hensyn

Arkivplikten er nedfelt i arkivloven § 6, som uttaler:

"Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid."

Av arkivlovens formålsbestemmelse fremgår det at arkivplikten er begrunnet ut ifra kulturelle hensyn, forskningsmessige hensyn, hensynet til rettslig eller forvaltningsmessig dokumentasjon samt tilgjengeliggjøring for ettertiden, jf. § 1. I forarbeidene fremheves at:

"Arkivet skal vera innretta på ein slik måte at det ikkje berre dekkjer det kortsiktige forvaltningsmessige behovet som organet måtte ha for sitt eige arkivtilfang, men at det dessutan tryggjer det langsiktige, samfunnsmessige behovet for å ta vare på viktig dokumentasjon."

Arkivloven skal dermed ivareta grunnleggende hensyn til rettssikkerhet, partsinnsyn, offentlig innsyn, forsvarlig saksbehandling og forvaltningsmessig dokumentasjon.

1.5.3. Sentrale begreper og definisjoner

Personopplysninger og sensitive personopplysninger

Personopplysninger er opplysninger eller vurderinger som kan knyttes til en bestemt enkeltperson. Opplysninger er et svært vidt begrep, og dekker ulike former for informasjon, data eller dokumentasjon. Personopplysningsloven sorterer sensitive personopplysninger i en egen gruppe. Opplysninger om helseforhold defineres som sensitive personopplysning, (jf. loven § 2 nr. 8) c). Av bestemmelsens forarbeider fremgår det at:

"Uttrykket «helseforhold» omfatter opplysninger om en persons tidligere, nåværende og fremtidige fysiske eller psykiske tilstand, inkludert opplysninger om medisin- og narkotikamisbruk. Uttrykket omfatter dessuten genetiske opplysninger. Også opplysninger om sosiale forhold kan falle inn under «helseforhold» dersom de sosiale forholdene påvirker helsen. Om tilknytningen til helseforhold er sterk nok må vurderes konkret."

Dokumentasjon knyttet til utredning før vedtak om spesialundervisning samt selve vedtaket og den videre oppfølgingen vil dermed i stor grad inneholde informasjon som faller innenfor kategorien "sensitive personopplysninger." Konsekvensen av dette er at krav til ivaretagelsen av personvernet skjerpes.

Personopplysningslovens virkeområde

Lovens virkeområde er knyttet til hvorvidt behandlingen av opplysningene skjer helt eller delvis med elektroniske hjelpemidler, om opplysningene inngår eller skal inngå i et personregister eller om det foreligger kameraovervåking, jf. § 3.

Personopplysningsloven gjelder i utgangspunktet for all behandling av personopplysninger som omfattes av lovens virkeområde. Et unntak fra dette er at personopplysningsloven må vike for spesialbestemmelser i annet regelverk, jf. loven § 5. Helseregisterloven er en slik spesiallov som går foran personopplysningsloven ved behandling av helseopplysninger i helsetjenesten og helseforvaltningen, samt ved opprettelse av lokale, regionale og sentrale helseregistre. Siden skolen ikke tilhører helse- og omsorgsforvaltningen eller helse- og omsorgstjenesten, plikter skolen i utgangspunktet ikke å etterleve helseregisterloven. Lovens karakter som en minimumslov innebærer likevel at det ikke er forbud mot å håndheve loven på en måte som gir den registrerte flere rettigheter eller sterkere personvern. Videre er helseregisterloven basert på personopplysningsloven, og reglene i disse lovene er derfor i stor grad parallelle.

Behandlingsansvarlig og databehandler

For å sikre ivaretagelse av personvernet, innenfor lovens virkeområde, pålegges "den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes" en rekke plikter. Vedkommende defineres som "behandlingsansvarlig", jf. loven § 2 nr. 4.

Den enkelte juridiske enhet er behandlingsansvarlig for egen virksomhet. Ved skolenes behandling av personopplysninger er det kommunen som har rollen som behandlingsansvarlig, siden den enkelte skole ikke er en egen juridisk person, men tilhører kommunen som rettssubjekt. Kommunen er behandlingsansvarlig og plikter dermed å sørge for at behandling av personopplysninger i egen virksomhet bare finner sted innenfor lovlige rammer. Reguleringen som pålegges den behandlingsansvarlige kan inndeles i to kategorier:

1. Grunnleggende plikter og forbud
2. Plikt til systemutforming og administrative rutiner som sikrer etterlevelsen av de grunnleggende plikter og forbud

Et eksempel på den første kategorien er forbud mot behandling av personopplysninger uten at det foreligger samtykke, lovgrunnlag eller annet grunnlag som gjør behandlingen nødvendig, jf. § 8. Andre eksempler er plikten til fysisk sikring av områder og utstyr for å hindre uautorisert adgang til personopplysninger jf. forskriften § 2-10, samt plikten til kryptering eller annen sikring ved elektronisk overføring, jf. forskriften § 2-11.

Et eksempel på den andre kategorien er plikten til å etablere og vedlikeholde et internkontrollsystem som sikrer at personopplysningslov og forskrift etterleves, jf. loven § 14. Et annet eksempel er plikten til å gjennomføre jevnlig sikkerhetsrevisjon (egenkontroll) og dokumentere resultatet av denne, jf. personopplysningsforskriften § 2-5.

Ansvar for etterlevelse er som nevnt i utgangspunktet plassert hos kommunen som juridisk person. I dette ligger også et ansvar for å delegere oppgaver, i den grad dette er nødvendig for å sikre etterlevelsen. I forarbeidene til helseregisterloven, Ot. prp. Nr. 5 (1999-2000) side 181, uttales følgende om dette:

"Ofte vil den databehandlingsansvarlige være en juridisk person. Ansvar for å gjennomføre den databehandlingsansvarliges oppgaver vil ligge hos virksomheten som sådan, representert ved virksomhetens ledelse. Ledelsen må sørge for at loven etterleves, og som ledd i dette må ledelsen foreta en intern arbeidsdeling slik at det er klart hvilken stilling det tilligger å sørge for at loven etterleves i praksis."

Begrepet "informasjonssystemet" er sentralt når det gjelder personopplysningslovens krav om "tilfredsstillende datasikkerhet", jf. § 13. Konkrete krav knyttet til bruken av "informasjonssystemet" pålegges i en rekke bestemmelser i personopplysningsforskriften kapittel 2. "Informasjonssystemet" dekker hele det systemet som benyttes ved behandling av personopplysninger, slik at både elektroniske og manuelle deler av behandlingen inngår.

"Informasjonssystemet" kan dermed bestå av flere sammensatte systemer, eksempelvis i kommuner der deler av informasjon som hører til elevmappen lagres i elektronisk sakarkivsystem, deler av informasjonen lagres på minnepenn og øvrige deler lagres i en fysisk mappe. Lovens og forskriftens krav knyttet til datasikkerhet vil da gjelde for alle deler av informasjonssystemet, herunder elektroniske system og papirbaserte system, inkludert samhandlingen mellom de ulike delene og brukerne av systemet.

Personopplysningsforskriften § 2-7 pålegger en plikt til å etablere klare ansvars- og myndighetsforhold for bruken av informasjonssystemer, og § 2-8 fastslår at bruk av slike systemer bare skal gjennomføres av medarbeidere som er autorisert for bruk, samt at disse skal ha den kunnskap som er nødvendig for å sikre at den faktiske bruk foregår i samsvar med virksomhetens rutiner.

Forskriften § 2-3 pålegger også konkrete plikter knyttet til virksomhetens sikkerhetsledelse. Bestemmelsen fastslår at ansvaret for etterlevelsen ligger hos "*den som har den daglige ledelsen av virksomheten*". Dette innebærer en plikt til å beskrive sikkerhetsmål for formålet med behandling av personopplysninger og overordnede føringer for bruk av informasjonsteknologi. Videre omfatter det plikt til å beskrive valg og prioriteringer i sikkerhetsarbeidet i en sikkerhetsstrategi. I dette ligger også en plikt til jevnlig å gjennomgå bruken av informasjonssystemet for å klarlegge om den er hensiktsmessig i forhold til virksomhetens behov, og for å vurdere om sikkerhetsstrategien gir tilfredsstillende datasikkerhet som resultat. Videre plikter kommunen å dokumentere resultatet fra gjennomgangen, samt benytte dette som grunnlag for eventuell endring av sikkerhetsmål og strategi. Kommunen har plikt til å gjennomføre risikovurdering for å klarlegge sannsynligheten for sikkerhetsbrudd og konsekvenser av slike, jf. forskriften § 2-4.

Ved den praktiske etterlevelsen av datasikkerhetsreglene i personopplysningslov og forskrift spiller virksomhetens databehandlere en viktig rolle. Dersom behandlingsansvarlig har instruksjonsrett over den som behandler opplysninger vil vedkommende ikke være en "databehandler" i personopplysningslovens forstand. Databehandlere etter personopplysningsloven er dermed ikke personer som er ansatt hos den behandlingsansvarlige men øvrige aktører som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige, eksempelvis leverandører av systemutviklingstjenester samt tjenester knyttet til drift og vedlikehold av IKT-løsninger. Et praktisk eksempel i denne sammenheng er leverandører av læringsplattformer som Itslearning og Fronter. I denne forbindelse pålegger loven den behandlingsansvarlige en plikt til å inngå databehandleravtale med aktuelle leverandører, jf. § 15. Avtalen skal avklare rollefordelingen mellom behandlingsansvarlig og databehandler, samt sikre at databehandler avtalerettslig forplikter seg til å foreta behandlingen av data i tråd med personvernlovgivningen. Det skal fremgå av avtalen at også databehandler forpliktes til å sørge for tilfredsstillende og dokumenterbar datasikkerhet, jf. § 15 samt § 13.

2. Kartlegging og vurdering av dagens tilstand/praksis i kommunal sektor

I dette kapittelet presenteres kartleggingen knyttet til de aktuelle problemstillingene. Dernest presenteres vår vurdering av observert praksis med vekt på internkontroll, håndtering av IOP og bakgrunnsdokumentasjon, personvern, datasikkerhet og arkivering. I dette kapittelet er det også gitt eksempler på god/lovene praksis fra kommuner/fylkeskommunen vi har intervjuet.

Kartleggingen er relatert til:

- Håndtering av IOP dokumentet med underliggende dokumentasjon.
- Hvordan IOP dokumentet med underliggende dokumentasjon journalføres og arkiveres i saksarkivsystem.
- Hvordan arkivloven og personopplysningsloven forstås og tolkes innenfor de områder som er gjenstand for vurdering. Dette vil si journalføring, arkivering, innsyn, informasjonsplikt, taushetsplikt, sikkerhet og sletting.⁴
- Hvordan IOP dokumentet med underliggende dokumentasjon håndteres for elever når de flytter mellom skoler herunder mellom grunnskole til videregående skole (arkivering, bevaring, overføring, sikkerhet og sletting av dokumentasjon).

Vurderingene er relatert til:

- Etterlevelse av arkivloven og personopplysningsloven hva angår journalføring, arkivering, innsyn, informasjonsplikt, taushetsplikt, sikkerhet og sletting.⁵
- Hva som fremstår som god eller lovende praksis og som har overføringsverdi til andre kommuner.
- Eventuelle behov for endringer i regelverk.
- Eventuelle behov for endringer i regelverksforståelse.

2.1. Kartlegging og beskrivelse av funn

2.1.1. Beskrivelse av arbeidsgang og bakgrunnsdokumentasjon for IOP

Kunnskapsdepartementet (KD) har i utgangspunktet hovedansvar for opplæringsloven og dens innhold. Oppfølging av andre lover som eksempelvis arkivlov og personopplysningsloven ligger under andre departementer (Arkivloven: Kulturdepartementet, Personopplysningsloven; Fornyings- administrasjons og kirke departementet).

KD gir overordnede føringer og signaler til kommuner og fylkeskommuner via lover og forskrifter, stortingsmeldinger, instruksjoner og gjennom Utdanningsdirektoratet (UDIR).

Senter for IKT i utdanningen ble opprettet i 2010, er underlagt Kunnskapsdepartementet, og har utarbeidet veiledninger for oppbevaring og behandling av sensitive personopplysninger i skolen. KD har også et eget prosjekt som omhandler sikker håndtering av personopplysninger.

⁴ Jfr. arkivloven § 6 og forskriften §§ 2-6 og 3-19, personopplysningsloven §§ 13, 14, 15, 19 og 28, samt forskriften §§ 2-3, 2-4, 2-6, 2-8, 2-10 og 2-11 og forvaltningsloven § 13

⁵ Jfr. arkivloven § 6 og forskriften §§ 2-6 og 3-19, personopplysningsloven §§ 13, 14, 15, 19 og 28, samt forskriften §§ 2-3, 2-4, 2-6, 2-8, 2-10 og 2-11 og forvaltningsloven § 13

KD påpeker også i flere stortingsmeldinger viktigheten av å behandle personvernopplysninger korrekt. Eks. Meld. St. 22 (2010-2011) Motivasjon – mestring og muligheter

Utdanningsdirektoratet har på bakgrunn av mandat fra KD beskrevet følgende framgangsmåte for etablering av spesialundervisning for elever. Prosessen er delt i 6 faser: (UDIR, 2013):

Fase 1: Før tilmelding og utredning

- *Mistanke om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.*
- *Skolen/ læreren plikter å vurdere elevens læringsutbytte kontinuerlig.*
- *Elevens og foreldrenes rett til å be om vurdering.*
- *Varslingsplikten - undervisningspersonalets plikt til å vurdere om eleven trenger spesialundervisning og å melde fra til rektor.*
- *Rektor har ansvar for å behandle saken.*
- *Skolens utredning.*
- *Skolen innhenter foreldrenes samtykke til at det kan foretas en sakkyndig vurdering.*

Fase 2: Tilmelding til PP-tjenesten

- *Oversendelse av saken til PP-tjenesten for sakkyndig vurdering.*
- *Skolen ber PP-tjenesten utrede elevens behov.*

Fase 3: Sakkyndig vurdering av elevens behov

- *PP-tjenesten gjennomfører en sakkyndig vurdering som består av utredning og tilråding.*
- *PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med eleven/foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning og legge stor vekt på synspunktene deres, jf. § 5-4 tredje ledd.*
- *Foreldrene/eleven har rett til å få kjennskap til innholdet i den sakkyndige vurderingen.*

Fase 4: Vedtak

- *Skoleeier er ansvarlig for at enkeltvedtak fattes. Enkeltvedtaket kan gi eleven medhold eller avslag i kravet.*
- *Foreldrene/eleven har rett til å uttale seg før det blir truffet enkeltvedtak, og deres syn skal tillegges stor vekt. Retten til å uttale seg gjelder særlig ved avvik fra den sakkyndige vurderingen.*
- *Eleven/foreldrene må samtykke før enkeltvedtak om å sette i gang spesialundervisning fattes.*
- *Eventuell klage, blant annet dersom eleven ikke gis rett til spesialundervisning eller innholdet i enkeltvedtaket påklages.*

Fase 5: Planlegging og gjennomføring

- *IOP utarbeides dersom eleven har fått innvilget spesialundervisning.*
- *Foreldrene/eleven involveres i arbeidet med å utforme IOP-en, og deres syn tillegges vekt.*

Fase 6: Evalueringsfasen

- *Utarbeiding av halvårsrapport.*
- *Halvårsrapporten sendes til eleven/foreldrene og skoleeier.*
- *Gjentatt tilmelding til PP-tjenesten.*

Denne fremgangsmåten fra UDIR er vel kjent blant alle kommunene/fylkeskommunen vi har intervjuet. De bekrefter dette både i intervju og i tilsendte rutinebeskrivelser.

I forbindelse med utarbeidelse av IOP ga kommunene følgende eksempler på opplysninger, hendelser, prosesser og dokumentasjon som ble benyttet som grunnlag for IOP:

- Kontaktopplysninger for elev og foresatt
- Elevmapper fra tidligere årstrinn/andre skoler
- Sakkyndige uttalelser fra PPT, BUP/BUPA
- Uttalelser fra barnevern, fysioterapeut, helsesøster
- Referat fra ulike møter, (lærerråd, ansvarsgruppemøter)
- Tidligere års IOP
- IP (Individuell plan)
- Elevenes skolehistorikk (eks: vitnemål, kompetansebevis, skolebytte, fagbytte, fravær, karakterer)
- Pedagogiske rapporter
- Halvårsrapporter og evalueringer

2.1.2. Personvern og datasikkerhet

Ved kartleggingen fremkommer det at arbeidet med innsamling, håndtering, journalføring og arkivering av dokumentasjon knyttet til IOP gjennomføres på ulike måter i kommunene.

Alle casekommunene er opptatt at det kun er kontaktlærer og andre lærere som har mye med eleven å gjøre, som får den nødvendige tilgangen til sensitiv dokumentasjon og sensitive personopplysninger. Sensitiv dokumentasjon er følgelig ikke tilgjengelig for alle ansatte ved skolene. Det gjøres også vurderinger hvem som skal arbeide med eleven og hvilke personopplysninger som er nødvendig å gi de involverte, eksempelvis assistenter. Casekommunene er opptatt av at innsyn i sensitive opplysninger om eleven avgrenses til lærer med tjenstlig behov for personopplysningene. Der assistenter og andre ansatte i skolen blir involvert i undervisning og oppfølging av eleven, gir kontaktlærere de personopplysninger som er nødvendig for at assistenter o.a. kan utføre sine oppgaver på en tjenlig og forsvarlig måte for eleven. Overføringen av slike personopplysninger skjer muntlig, ofte i teammøter.

Casekommunene gir uttrykk for å være oppmerksomme på at dokumenter med sensitive opplysninger og originaldokumenter ikke skal tas med ut av skolebygningen av skolens ansatte.

Videregående skoler påpekte at alle elevens faglærere er med på å skrive IOP. Dess høyere opp i skoleslagene elevene kommer, jo flere lærere blir involvert i arbeidet. Involvering av flere hevdes å være en risiko for sikker håndtering av sensitive personopplysninger.

Casekommunene er tydelige på at det hele tiden er viktig å arbeide med å utvikle en kultur i skolen hvor man tar hensyn til personvernet. Eksempelvis ved ikke å snakke om elevsaker på gangen og i personalrom. Hvordan skolens ansatte skal ivareta elevens personvern er også jevnlig tema på fellesmøter, planleggingsmøter og teammøter.

I en av casekommunene har risikovurderingen blant annet ført til at lærerne ikke tar med seg sin bærbare pc inn i klasserommet. Dette gjøres for å hindre at sensitive opplysninger blir tilgjengelige for elever og ansatte. Klasserommene er utstyrt med datamaskiner og "smartboard".

Postutsendelse

I alle de undersøkte kommunene oversendes IOP til foresatte og elever for gjennomlesing og underskrift. Oversendelsen av IOP skjer i hovedsak ved ordinær postgang, men i en casekommune valgte de å sende IOP-en med eleven hjem, i såkalt "ranselpost".

Casekommunene opplyser at e-post ikke benyttes som kommunikasjonskanal for personopplysninger som oppfattes å være sensitive. Dersom spørsmål eksempelvis kommer fra foreldre per e-post, blir dette besvart enten per telefon eller per brev. Korrespondansen skrives ut på papir, journalføres og arkiveres.

Sakkyndig vurderinger blir sendt med ordinær post.

I casekommunene blir inngående post enten levert direkte til skolene eller til kommunenes postmottak. Skolene må selv sørge for å hente posten i kommunens felles postmottak.

Risikovurdering og risikoanalyse

Det er ulik praksis ved de undersøkte kommunene når det gjelder å foreta risikovurderinger ved behandling av sensitiv dokumentasjon og sensitive personopplysninger.

I vår kartlegging er det bare en av casekommunene som har foretatt risikovurdering vedrørende datasikkerhet og håndtering av personopplysninger relatert til IOP. Denne kommunen foretar også intern og ekstern revisjon av egen praksis. Et eksempel på skjema for slik risikovurdering ble lagt frem og vi har tatt dette med som eget vedlegg⁶ til rapporten.

PPT i de undersøkte kommunene er svært oppmerksomme på behovet for ivaretagelse av elevers personvern. PPT gjennomfører helhetlig risikokartlegging av egen virksomhet, og ser i denne forbindelse på behandling av sensitiv dokumentasjon og tilhørende sensitive personopplysninger. Vurderingene er eksempelvis knyttet til sikker oppbevaring av dokumenter på kontor, låsing av arkiv og kontor, avgrensinger i forhold til hvem som har tilgang til sensitive personopplysninger via arkiv (både elektronisk sakarkiv og papirbasert arkiv).

Lagring av dokumenter under utarbeidelse

Gjennom intervjuene kom det fram at tre av kommunene benytter minnepenn som lagringsenhet for IOP under utarbeidelse. Det er ulik praksis i kommunene med bruk av minnepenn:

- I en kommune er det en minnepenn pr. elev. Minnepennen blir oppbevart i skolens arkiv (i egen boks) og kontormedarbeider har kontroll på utlån. Minnepennen kan lånes en dag av gangen og må innleveres før kontoret stenges på ettermiddagen.
- I de to andre kommunene er det en minnepenn pr. klasse. Det er også ulik praksis på kryptering av dokumentene på minnepennen. Den ene kommunen har minnepenner hvor det ikke er mulig å kopiere fra minnepennen og inn på pc. I en annen kommune er det ikke lagt inn noen tekniske begrensinger på adgang til kopiering. Her blir pennene lånt ut i tillit til at de som låner den ikke kopierer dokumentene. Alle IOP per klasse ble oppbevart på en felles minnepenn som blir nedlåst i skap, sammen med papirversjonen av IOP-ene. Dokumentene på minnepennen er ukrypterte, og lånes ut til lærere med behov for oppdatering av IOP. Bare lærere som skriver IOP har tilgang på minnepennen. Denne tilgangen gir også tilgang på andre IOP-er enn den de selv arbeider med.

Lærerne og skolelederne ser på IOP som et viktig pedagogisk verktøy som skal være et levende dokument under elevens opplæring. Minnepenner blir benyttet fordi det er et praktisk lagringsmedium, slik at flere kan arbeide med samme dokument.

Arkivering av ferdigstilte dokumenter

Ferdigstilte IOP-er blir journalført og arkivert i elevmapper, elevmapper i elektroniske sakarkivsystem og/eller papirbaserte elevmapper. Vi kommer nærmere tilbake til dette under kapittel 2.1.3. I et arkivfaglig perspektiv vil det i løpet av et skoleår utarbeides tre ulike dokumenter av en IOP.

⁶ Vedlegg 5

Det første dokumentet blir laget i starten på skoleåret, hvor mål og utviklingsplan blir fastsatt. Denne versjonen sendes til elevens foresatte for godkjenning. Deretter blir dokumentet journalført og arkivert. Den andre versjonen utarbeides ved underviseevaluering, der evalueringen kan føre til at IOP må justeres. Dette dokumentet blir også journalført og arkivert. Den tredje versjonen gjelder sluttevaluering og måloppnåelse av IOP, som videre blir journalført og arkivert.

Utskrift

Underveis i en IOP-prosess er det behov for utskrift av dokumentet. Casekommunene oppgir at de benytter ordningen "*sikker utskrift*", dvs. at den som sender dokumentet til utskrivning, må selv være fysisk tilstede ved printeren når utskriften kommer. De ansatte har enten egne koder eller kodekort som benyttes for å få effektivt utskrift på skriveren, et såkalt «follow me»-system. Egne skrivere for ansatte, gjerne i ett «beskyttet» miljø er også vanlig hos de undersøkte kommunene.

2.1.3. Ytterligere om arkivering og journalføring

Opplæringsloven pålegger plikt til å utarbeide IOP etter enkeltvedtak om spesialundervisning. Vedtakets bakgrunnsmateriale, selve vedtaket og den videre oppfølgingen av dette (utarbeidelse, evaluering og revidering av IOP) innebærer forvaltningsrettslig saksbehandling og dermed plikt til journalføring og arkivering.

I kartleggingen fremkommer det at flere av casekommunene benytter både elektroniske sakarkivsystem og papirbaserte arkiv i kombinasjon for oppbevaring av dokumentasjon knyttet til IOP. Flere av casekommunene forteller at selve vedtaket blir utarbeidet, journalført og arkivert i kommunens elektroniske sakarkivsystem. Også deler av de øvrige dokumentene knyttet til IOP-en blir arkivert og journalført i kommunens elektroniske sakarkivsystem, eksempelvis ved at skolene oversender kopi til kommunens administrasjon som så sørger for at dokumentene blir skannet og arkivert i elevmappen i det elektroniske sakarkivsystemet.

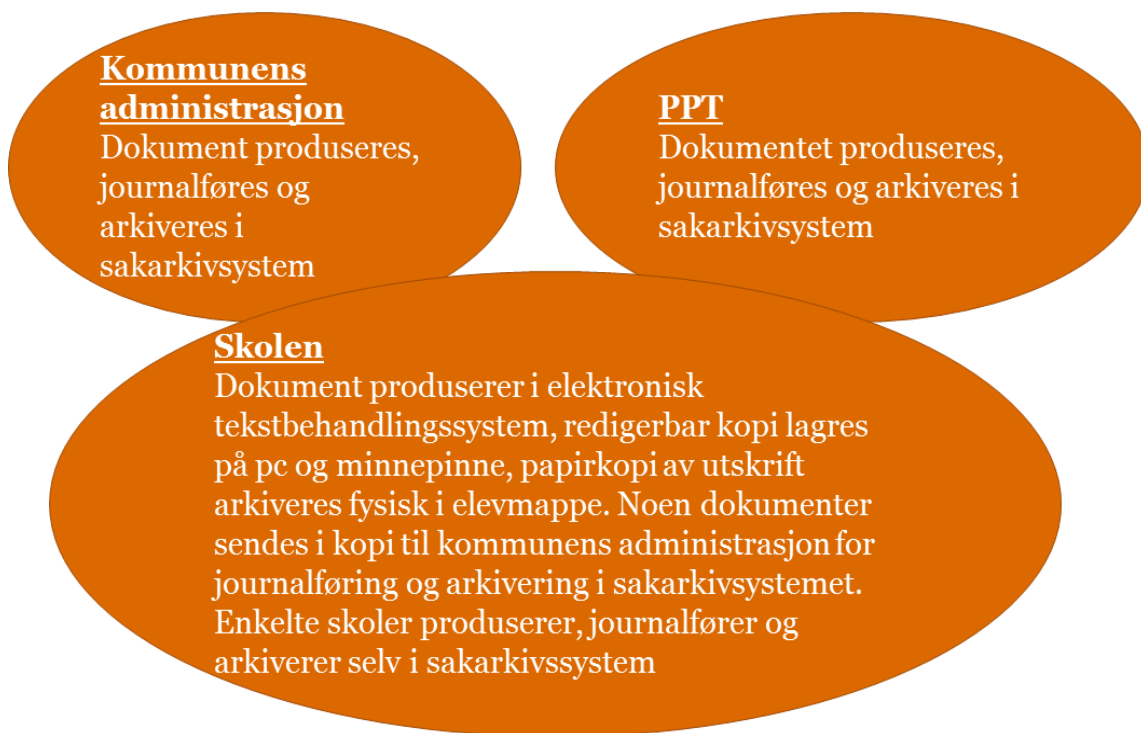
En casekommune arkiverer dokumentasjonen elektronisk i sakarkivsystem og skriver i tillegg ut en papirversjon som lagres i en papirbasert elevmappe.

Videre fremkom det at deler av vedtakets bakgrunnsmateriale, eksempelvis skolens kartlegginger og prøver, ikke blir arkivert i kommunens elektroniske sakarkivsystem. Disse dokumentene utarbeides internt av skolene og blir skrevet ut i papirversjon og oppbevares i papirbasert elevmappe på den enkelte skole.

Når det gjelder videre arbeid med IOP, revidering og oppfølging, fremhevet casekommunene at de ser på IOP-en som et dynamisk dokument, som er gjenstand for jevnlig evalueringer og justeringer. Det er derfor stort behov for å lagre dokumentet i en elektronisk redigerbar versjon, og flere kommuner benytter minnepenner for å dekke dette behovet.

Når det gjelder journalføring og arkivering var en kommune opptatt av at den som «eier» dokumentet også arkiverer dette, slik at eksempelvis PPT arkiverer sine dokument, skolene sine dokument og at dobbelt arkivering skal unngås. Dette forutsetter at PPT, skolene og kommunen har et felles elektronisk sakarkivsystem, virksomhetene er organisert som en egen juridisk enhet og at det er innarbeidet god styring av tilgangen til dokumentasjonen i sakarkivsystemet.

Beskrivelsen av journalføring og arkivering av IOP kan oppsummeres i følgende figur:



Figur 2 Journalføring og arkivering av IOP og tilknyttet dokumentasjon

Resultatet fra kartleggingen illustrerer at journalføring og arkivering er et tema som i stadig større grad diskuteres av fagmiljøet på skolene. Flere skoler gir uttrykk for usikkerhet knyttet til hvilke data som er arkiververdige, hvilket behov det er for lagring av historiske data og hva/hvilke dokument som er arkivpliktige.

2.1.4. Organisering av Pedagogisk psykologisk tjeneste

Det er et krav i opplæringsloven (§ 5 -6) at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PP-tjeneste (PPT). PPT kan organiseres sammen med andre kommuner, men kommunene kan ikke basere seg på å kjøpe tjenester. Dette er presisert i lovens forarbeid, kravet til tjenesten innebærer å ha en så stor kontinuitet i personale og organisering som mulig. PPT skal bistå både med organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling slik at opplæringen kan legges til rette for elever med særskilte behov. PPT skal også utarbeide sakkyndig vurdering der opplæringsloven krever det. Meld. St. 18 (2010–2011)

I de kommunene vi har snakket med er PPT organisert på flere ulike måter:

- Interkommunalt PPT i samarbeid med to eller flere kommuner, organisert som et IKS⁷. Selskapet har et eget styre, egen daglig leder og et representantskap som har det økonomiske og det overordnede ansvaret.
- Kommunal eller fylkeskommunal organisert enhet
- Kommunal/interkommunal og fylkeskommunal tjeneste som fungerer som en gjennomgående tjeneste for barn og unge i førskolealder, grunnskole, videregående skole og med voksne.

⁷ Interkommunalt selskap (IKS)

2.1.5. Overgang mellom skoleslagene

Alle kommunene/fylkeskommunen vi intervjuet har overgangsmøter både mellom skole og barnehage og mellom ungdomsskole og videregående skole.

Disse gjennomføres noe ulikt, men felles for møtene er at det er representanter fra avgiverskolen, elev, foresatte, mottakerskolen og PPT. På forhånd har foresatte godkjent at opplysninger om eleven blir oversendt til skolen.

Møtene foregår på ulike tider i året, men felles for alle møtene er at dette skjer i god tid før skolestart. Ved overgangen til videregående skole gjennomførte man overgangsmøtet allerede i november (Nord-Trøndelag fylkeskommune).

Når det gjelder overgang grunnskole – videregående skole må elever søke skoleplass via VIGO⁸. For elever med særskilte behov sendes det en egen søknad. Søknadsfristen er 1. februar (mot 1. mars for ordinær søkere). Det må da legges ved dokumentasjon for behov for spesialundervisning, eksempelvis sakkyndig uttalelse fra PPT. Disse opplysningene blir sendt direkte til skolene, som videreformidler informasjonen til eventuell ansvarlig for spesialundervisningen ved skolene. Foreldre/ foresatte og elev godkjenner oversendelsen av dokumenter og personopplysninger på forhånd.

Dokumentasjon av elevenes utfordringsbilde som er lagret i elevmapper følger elevene fra mellomtrinn til ungdomsskolen i våre casekommuner. Det gjøres en vurdering av innholdet i elevmappene før de oversendes mottakerskolen. De som skal sende over elevopplysninger har en rutine for hvordan dette skal gjøres.

Når det gjelder overgangen mellom barnehage og grunnskole, grunnskole og videregående opplæring overføres ikke personopplysninger og dokumentasjon automatisk. Det må foreligge særskilt godkjenning og samtykke fra foresatte der eleven er under 18 år, noe som var praksis i alle casekommunene. Ved overføring av opplysninger og dokumentasjon som ligger i elevmappen kan det se ut til at skolene sender fra seg alt som ligger arkivert i elevmappene.

Oslo kommune har utviklet egen rutine og eget skjema for avgang fra skolen / overføring av mappe. Skolene gjennomgår hver elevs mappe og vurderer hvilke dokumenter som det vil være aktuelt å oversende kopi av til ungdomsskolen og at foresatte har rett til å gjennomgå dokumentene i elevmappen, samt rett til å uttale seg om opplysningene som tenkes oversendt ny skole. Et eget bekreftesskjema med informasjon sendes fra skole til foresatte og en ber om at skjema signeres og returneres til skolen. Vi har lagt ved et eksempel fra Løren skole i vedlegg nr. 4.

2.1.6. Bruk av Læringsplattformer

For å sikre ivaretagelse av personvernet, pålegges *"den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes"* en rekke plikter. Vedkommende defineres som behandlingsansvarlig, jf. personopplysningloven § 2 nr. 4). Som nevnt innledningsvis (kapittel 1.5.3) er den enkelte juridiske enhet *"behandlingsansvarlig"* for egen virksomhet. Ved skolenes behandling av personopplysninger er det kommunen som har rollen som behandlingsansvarlig, siden den enkelte skole tilhører kommunen som rettssubjekt.

Dermed er det i utgangspunktet kommunen, representert ved kommunens ledelse, som plikter å innfri de krav som følger av personopplysningslov og forskrift. Dette inkluderer ansvar for å delegere oppgaver, slik at den faktiske etterlevelsen sikres. I dette ligger også et ansvar om å sikre etterlevelse på den enkelte skole, ved videre delegering og instruksjoner knyttet til konkrete arbeidsoppgaver og ansvar. Vanligvis er kommunens ansvar i denne sammenheng delegert fra kommunestyret/bystyret til rådmannen.

⁸ Nettsted for skolene med oversikter over tjenester vedr videregående opplæring

Dersom kommunen lar eksterne leverandører få tilgang til personopplysninger som behandles av kommunen, plikter kommunen å inngå databehandleravtaler med disse, jf. personopplysningsloven §§ 13 og 15. De eksterne leverandørene har da rollen som "databehandler", jf. personopplysningsloven § 2 nr. 5).

Vi har hatt samtaler med representanter for de to største leverandørene av læringsplattformer; Fronter og Itslearning. Disse leverer bruksrett til en læringsplattform, inkludert programvare og drift, slik at kunden bare behøver datamaskiner med nettilgang for å kunne benytte verktøyet. Leverandørene har dermed potensielt tilgang til personopplysninger som behandles av kommunen, og innehar rollen som "databehandlere" i personopplysningslovens forstand.

Leverandørene har redegjort for at de avtalene som benyttes i dag er basert på standardmal, men at kunden i noen tilfeller har laget en mer omfattende strategi som er innarbeidet. Typiske data som registreres i en læringsplattform er informasjon om pedagogiske aktiviteter, diskusjonsforum, oppgaver og fraværsregistrering. Leverandørens forutsetning er at sensitive personopplysninger, helseopplysninger og lignende, ikke skal registreres i systemet. Eksempelvis kan fraværsregistrering gi en indikasjon på helseforhold som faller inn under gruppen av sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven § 2, nr. 8 c). Som nevnt under punkt 1.5.3 over, må dette imidlertid vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

Begge leverandører tilbyr et verktøy som kan brukes til individuelle opplæringsplaner, men som er generelt utformet med tanke på alle elever, og ikke bare de som har vedtak om spesialundervisning. Leverandørene forklarer at bakgrunnen for at denne modulen er utformet slik er tilpassing til kundeetterspørsel i andre land. Eksempelvis i Sverige skal IOP utarbeides for alle elever, ikke bare de som får spesialundervisning. Leverandørene sin oppfatning er at verktøyet for IOP i liten grad brukes for elever som har vedtak om spesialundervisning i Norge. Anbefalingen fra leverandørene er at verktøyet ikke skal brukes til å lagre vedtak, beslutningsgrunnlag og bakgrunnsinformasjon som gjelder spesialundervisning.

Leverandørene av læringsplattformene hevder også at mange skoler er usikre på hva de faktisk har lov til å gjøre, når det gjelder lagring av IOP og tilhørende dokumentasjon for elever som har rett til spesialundervisning i henhold til enkeltvedtak.

Fra kommunene opplyses det at læringsplattformer kun blir benyttet til pedagogisk opplegg for elever, eksempelvis prøver, oppgaveinnlevering, læreplan, halvårsplaner og samarbeidsprosjekt. Læringsplattformene blir ikke benyttet til lagring av sensitive personopplysninger. De undersøkte kommunene benytter heller ikke læringsplattformer til kommunikasjon hvor innholdet er sensitivt, eksempelvis til å sende IOP til elever.

2.1.7. Hva uttrykker kommunene som utfordringsbilde

Vi stilte kommunene spørsmål om hva de oppfattet var utfordrende når det gjelder sikker håndtering av dokumentasjon knyttet til utarbeidelse av IOP. Kommunene uttrykte følgende:

- Ved bruk av ulike dataverktøy kreves det høy grad av sikkerhet, eksempelvis må bruker ha minst tre passord for å starte skrivearbeidet, dette tar tid, men de ser helt klart at det er svært positivt med økt fokus på sikkerhet.
- Sakarkivsystem er ikke helt funksjonelle enda og er tungvint å arbeide med. Arbeider man i sikret sone kan man heller ikke kopiere eks. kompetansemål inn fra en word-fil. Man må da skrive alt på nytt inne i sikret sone, dette tar også tid. I tillegg er det problematisk når flere saksbehandlere skal involveres. Slik sakarkivsystemene virker for mange av kommunene i dag, er det en saksbehandler per sak.
- De siste 3-4 år har PPT opplevd økt pågang fra forsikringsselskap og advokater med forespørsel om innsyn i elevmapper. I en av casekommunene hadde de klare rutiner på at dette ble avslått og henviste til foreldrene dersom forsikringsselskapene hadde behov for slike opplysninger. I en annen casekommune er de helt bevisst på at forsikringsselskap kun får silet informasjon fra PPT der foreldre har samtykket til innsyn i forbindelse med barneforsikring. PPT vektlegger den enkeltes personvern ved vurderingen av hva som sendes forsikringsselskap. PPT får mange henvendelser fra selskaper som ber om "all" informasjon, eksempelvis ved å be om kopier av alle opplysninger som ligger i elevmappen.

- PPT i en av de undersøkte kommunene har også sendt klage til forsikringsselskap, der de har opplevd selskapet som svært aggressivt, og der selskapets representanter hadde kommet med utsagn som truet PPT som ansvarlig for avslag på forsikring.
- I en annen casekommune hadde PPT opplevd at forsikringsselskap etterspør dokumentasjon som ikke er relevant for vurderingen av forsikringsrisiko. PPT stiller her spørsmål ved forsikringsselskapenes kompetanse til å vurdere sammenheng mellom relevant risiko i forhold til aktuell forsikring og innholdet av dokumentasjonen. PPT ser også samtykkeerklæring som forsikringsselskap innhenter fra foreldre i dag er utformet annerledes enn tidligere, ved at formuleringen nå er mer vidtrekkende, nærmest en blankofullmakt til å se alt. Dette øker behovet for ivaretagelse av personvern.
- Elektronisk oppbevaring og vurdering av sikkerhetsrisiko i tilknytning til forsvarlig behandling av dokumentasjon oppleves som vanskelig; hvordan skal det skje, hva er rett, hvordan reduseres risiko; med minnepenn, på PC, i sakarkivsystem? Hvordan balanseres kravene i regelverk med det som er praktisk hensiktsmessig, fornuftig og håndterbart?
- Kommunen har rutiner og prosedyrer for bruk av sakarkivsystem og saksbehandlerrutiner. Skolene har innarbeidet praksis, men ikke skriftlige rutiner som gjelder spesifikt for skole. Når ansvaret for håndteringen av IOP ligger på kontaktlærer og øvrige lærere som håndterer og ajourfører IOP, er det en risiko for at håndteringen ikke oppfyller arkiv og personopplysningslovens krav om forsvarlig behandling personopplysninger og et sikkert personvern. Skolene og kommunene er bekymret for at skolene mangler et sikkert saksbehandlingssystem for lærere. Bevisstheten knyttet til behov for personvern og sikker håndtering av disse opplysningene er økende.
- Kommunene fremhevet også at det kan være vansker med elektroniske elevmapper. Eksempelvis var de opptatt av at alle lærerne som hadde saklig behov, skal kunne få tilgang til sakarkivsystemet. Spørsmålet er hvordan dette kan løses i praksis innenfor lovens rammer? I tillegg ga de uttrykk for at det må være en papirversjon tilgjengelig for til enhver tid å sikre oversikt over helheten når flere lærere skal jobbe med samme IOP. For streng vektlegging av sikkerhetshensyn hevdes også å kunne forringe det faglige og sosiale tilbudet som gis. IOP må være et praktisk arbeidsdokument, hvor formålet med utarbeidelse og bruk av dokumentet må være å ivareta den enkelte elevs behov på en helhetlig måte og sikre at opplæringen er tilpasset elevens behov.

Kommunene fremhevet også noen sårbare områder og viktige problemstillinger for å sikre personvernet:

- Hva skjer nå ansatte slutter, hvor tydelig er man i slike situasjoner?
- Overføring av elevopplysninger mellom ansatte, eksempelvis mellom lærer og assistent, hvordan sikre at det er kun opplysninger for tjenstlig behov som overføres?
- Ansettelse, særlig midt i skoleåret, får nyansatte nok bakgrunnsopplysninger og informasjon?
- Det å være presis nok i dokumenteringen er en utfordring. Tydelighet i hele prosessen, hva skal tas vare på og hva skal slettes eller makuleres? Prioritering av tilstrekkelig tid til å dokumentere behov, tiltak og utvikling på en god måte. Ikke minst kan det være tidkrevende å fremskaffe formell godkjenning fra foreldre.
- Skolene og kommunene i vår studie ønsket også mer samhandling mellom aktuelle samarbeidsparter, eksempelvis barnevern og NAV. Hvordan gjøre dette praktisk i lys av taushetsplikt og forvaltningsloven?
- Fra lærerståsted kan rutinene om håndtering av IOP utøves pragmatisk, men lærerne må jevnlig minnes på forholdet til og forebygge utvikling av uaktsomhet.
- Mangel på kunnskap til å bruke sakarkivsystemet effektivt.
- Kommunene så ikke bare utfordringer, men var også positive til at det ble mer fokus på sikkerhet og personvern, og at det ble færre papirarkiv å ta vare på.

2.2. Vurdering – kartlagt praksis

I kapittel 2.1 er fakta og funn til prosjektet presentert. I 2.2 foretar vi en vurdering av kartlagt praksis og fremhever det vi vurderer som god/lovende praksis.

2.2.1. Håndtering av personvern, datasikkerhet og risikovurdering

Plikten til gjennomføring av risikovurdering samt innarbeiding av et internkontrollsystem ligger hos den behandlingsansvarlige. Det er viktig at denne har et bevisst forhold til risikovurdering og internkontroll. Et system som utelukkende er utarbeidet for dokumentasjonen sin del, gir liten praktisk effekt for et reelt og godt personvern.

Dersom prosedyrer for datasikkerhet utarbeides på generelt plan, eksempelvis av en utenforstående databehandler, kan disse rutinen mangler forankring hos aktører som skal etterleve rutinen. Den enkelte skoles aktive involvering i sikkerhetsarbeidet, øker bevisstheten og oppmerksomheten om personvern. Holdninger og kunnskap om verdien av etterlevelse vil alltid ha avgjørende innvirkning på den praktiske etterlevelsen. Det er problematisk om foreldrene ikke vil samtykke til utredning og IOP på grunn av risikoen for lekkasje av sensitiv informasjon. Dette kan bli resultatet dersom kommunen og skolen har dårlige systemer for ivaretagelse av personvern, og det kan følgelig få stor betydning for den enkelte elevs mulighet til læringsutbytte.

Det er vår vurdering at terminologien i personvernregelverket i casekommunene er vanskelig tilgjengelig. Når regelverket oppleves vanskelig å forstå eller innfri, stiller aktørene i skolen spørsmål ved om regelverket skal forstås og følges 100 %, eller om skolen heller skal bruke ressursene på å løse faktiske utfordringer knyttet til undervisningsoppgavene. Terskelen for å sikre ivaretagelse av personvernet kan senkes ved at det utarbeides overordnede maler og eksempler på god praksis tilpasset skolesektoren og at det tilbys konkret opplæring i hvordan personvernet best kan ivaretas. For at etterlevelse skal sikres må det legges til rette for et system som ikke tar vesentlige ressurser bort ifra det som oppfattes som undervisningspersonalets kjerneoppgaver.

Som omtalt i kapittel 2.1 benyttet tre av kommunene vi intervjuet minnepenn som lagringsenhet for utarbeidelse av - og sluttproduktet IOP. Selv om lagringsmediet var likt, var den praktiske bruken av minnepenn ulik. Det er vår vurdering at for å kunne ivareta hensyn og regelverk knyttet til personvern, bør ikke minnepenner nyttes som lagringsenhet for IOP. Selv om dokumenter er lagret på minnepenn, utgjør ikke dette autentisk dokumentasjon. Dette er heller ikke god praksis for behandling av mulige sensitive personopplysninger.

Karleggingen illustrerer også at de personene i kommunene som har mest oppmerksomhet på personvern, ofte er arkivpersonale og aktører som håndterer stor grad av taushetsbelagt materiale, eksempelvis PPT. Vår vurdering er at det ligger et forbedringspotensial knyttet til økt bevissthet og kompetanse i kommunen og generelle sikkerhetssystemer som er lite utviklet og lite kommunisert. Det kommunale selvstyret kombinert med mangel på overordnede og samordnede maler for håndtering av IOP i skolesektoren, fører til lav grad av samkjøring og felles praksis mellom ulike kommuner.

I flertallet av de kommunene vi har intervjuet, ser vi svakheter ved internkontrollen. Med dette mener vi at internkontroll med IOP, herunder arkiv, journalføring og personvern, bør i større grad være en del av kommunens ordinære internkontrollsystem.

Et tydelig styrings- og kontrollmiljø er en grunnleggende premisse for god internkontroll. Etter vår vurdering ser vi mangler på tydelighet bla. i forhold til håndtering av IOP og bakgrunnsdokumentasjon og i forhold til personvern og datasikkerhet.

Internkontroll er prosesser, systemer og rutiner som utformes og gjennomføres av medarbeidere som har overordnet ansvar for styring og kontroll. Formålet er at virksomheten når sine mål for økonomisk rapportering, effektiv drift og overholdelse av gjeldende lover og forskrifter. Rådmannens internkontroll brukes for å beskrive det ansvaret og de oppgavene som ligger hos rådmannen etter kommuneloven § 23 nr. 2 og er sammen med risikostyring viktige elementer i den samlede virksomhetsstyringen.

God praksis innen organisering av internkontroll tilsier en avklaring av oppgaver, ansvar og myndighet. En kan knytte fem hovedpunkt til innholdet i god styring og internkontroll:

1. Tydelig styrings- og kontrollmiljø i kommunen (organisering, roller, ansvar, kompetanse, verdier og holdninger)

De prinsipielle forholdene for å sikre god styring og internkontroll ligger her: Organisasjon med tydelige roller og ansvar, rammeverk for systemer og kontroller, tilstrekkelig kompetanse og gode holdninger innen internkontroll i kommunen. Internkontrollen må ses i sammenheng med organisasjonsutvikling, utvikling av mål og styringsprosesser i kommunen.

2. Risikovurdering

Internkontrollen bør tilpasses den enkelte kommunes risiko og egenart og endres og videreutvikles over tid. Risikovurderinger knyttet til et helhetlig system for internkontroll må gjennomføres på flere nivåer og i en rekke enheter i en kommune. Det er derfor en fordel om risikovurderinger gjennomføres med en felles metodikk, blant annet for å kunne se resultater på tvers og sammenstille opplysninger.

3. Kontrollaktiviteter

Kontrolltiltak og -aktiviteter etableres på grunnlag av risikovurderinger. Kontrollaktiviteter kan både dekke hele virksomheten og gjelde i alle prosesser, og/eller være knyttet til enkeltprosesser. Kontrollaktiviteter som er sektor- og prosessovergripende er for eksempel etiske regelverk, fullmaktsmatriser, delegasjons- og fullmaktssystem, system for lederavtaler, overordnede rutiner og prosedyrer. I de ulike virksomhetene er kontrollaktivitetene knyttet til enkelte prosesser eller deler av disse prosessene.

4. Informasjon og kommunikasjon

Velfungerende informasjonssystemer er en del av internkontrollen. Ledelsen bør kommunisere internkontrollen tydelig med sine medarbeidere og poengtere en klar rolle- og ansvarsfordeling.

5. Overvåking og oppfølging

Internkontroll bør følges opp. Dette kan gjøres gjennom kontinuerlig overvåking og/eller ved enkeltstående gjennomganger. Som en del av dette følges det opp om kontrollene/kontrollaktivitetene gjennomføres som forutsatt, og om regler og prosedyrer følges. Et viktig aspekt ved dette er at eventuelle svakheter og avvik rapporteres videre til ledelsen.

En av casekommune gjennomfører etter vår vurdering gode risikovurderinger gjennom sine risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) av de ulike arbeidsprosessene i skolen. I ROS analysen er tema som datasikkerhet og håndtering av dokumentasjon knyttet til IOP tatt inn som egne områder for vurdering. Virksomhetsleder gjennomgår ROS-skjemaene og analyserer innholdet i forhold til egen virksomhet. Dette gjøres en gang per år. Kommunen har også en egen «sikkerhetsskole» hvor ansatte kan søke veiledning om sikker behandling av sensitive personopplysninger. «Sikkerhetsskolen» ligger tilgjengelig på kommunens intranett.

God praksis innen dette området kjennetegnes ved at skolene har god og gjennomarbeidet systemkontroll, der risiko konkret er vurdert og det er lagt godt til rette for å sette inn tiltak som reduserer risiko og ivaretar personvernet. Eksempelvis har noen skoler innarbeidet internkontrollen knyttet til personvern som en del av det generelle HMS-systemet, med gode resultater.

På bakgrunn av våre intervjuer med kommuner og fylkeskommuner, ser det ut til at casekommunen er både samkjørte og nøyaktige når det gjelder å følge rutiner knyttet opp mot IOP. Utdanningsdirektoratets eksempel på rutine er gjeldene hos de undersøkte kommunene. Rutinen beskriver saksgangen for iverksetting av spesialundervisning og hvor IOP er et av dokumentene som blir utarbeidet. Saksgangen fra UDIR beskriver derimot ikke hvordan man skal ivareta personvern og arkivplikt. Dette er rutiner som kommer i tillegg.

Sikkerhetsarkitektur

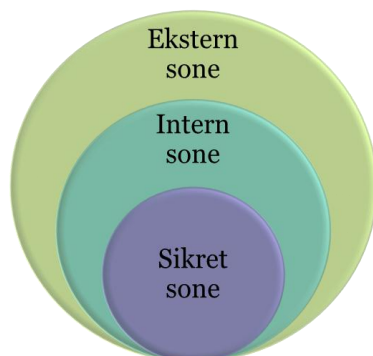
Basert på vår kartlegging, oppsummeres at utfordringsbildet for godt personvern i det vesentligste omfatter:

- mangelfulle risikovurderinger
- mangelfulle internkontrollsystemer
- usikkerhet vedrørende regelverket for personvern
- manglende begrensninger av tilgang til personopplysninger

I tillegg ser vi at terminologien innenfor personvern oppfattes som lite begripelig. Tekniske tiltak for å øke datasikkerheten er utfordrende i forhold til å ha tilstrekkelig kunnskap.

I Datatilsynets veileder i sikkerhetsarkitektur (2011) deles sikkerhetsarkitekturen inn i tre adskilte soner. Datatilsynet definerer en sone som: «et adskilt segment eller del av et informasjonssystem med tilhørende enheter, som kun kan kommunisere seg imellom»

Ut fra virksomhetenes risikovurderinger og hvilke personopplysninger virksomhetene behandler, opprettes soner for datasikkerhet av – og tilgang til personopplysninger der det er nødvendig. Datatilsynet anbefaler følgende soneinndeling: (jfr Figur 3):



Figur 3 Sikkerhetsarkitektur - inndeling av soner⁹

1. **Sikret sone.** Sone der sensitive personopplysninger behandles (ved behov skal det opprettes flere sikrede soner i virksomheten). Den enkelte sikrede sone skal være sikkerhetsmessig atskilt både fra resten av det interne nettverket og fra eventuelle andre sikrede soner.

2. **Intern sone.** Sone der hvor ikke-sensitive personopplysninger behandles. Denne kan også omfatte andre opplysninger i virksomheten som ikke skal eksponeres eksternt (ved behov skal det opprettes flere interne soner i virksomheten).

3. **Ekstern sone.** Sone der åpen informasjon og tilgjengelig informasjon (typisk Internettbaserte tjenester) befinner seg. Denne sonen er plassert utenfor virksomhetens ytre brannmur, og inkluderer eksterne kommunikasjonskanaler som for eksempel e-post. Sonen benyttes også for ekstern pålogging mot tjenester virksomheten tilbyr sine ansatte eller sine kunder. Tjenestene ligger normalt i en DMZ sone på ekstern brannmur. Dette er for at virksomheten skal kunne styre kommunikasjonen og ivareta sikkerheten for servere internt i virksomheten.

⁹ Datatilsynet (2011)

Sensitive personopplysninger skal på bakgrunn av dette behandles og lagres i sikrede soner som kun autoriserte brukere har tilgang til. En virksomhet kan opprette flere sikrede soner avhengig av behov.

- *Skillet mellom sikret sone og intern sone skal være slik at det ikke er mulig for brukere å overstyre oppsatte begrensninger. Som et minimum må det være én teknisk sikkerhetsbarriere mellom sikret sone og intern sone.*
- *Skillet mellom eksterne nettverk og sikret sone skal ivaretas av to uavhengige tekniske sikkerhetsbarrierer.*
- *Ingen tjenester skal kunne initieres fra andre soner og inn i sikret sone. Kun autoriserte tjenester skal kunne initieres utenfra med særskilte tekniske sikkerhetstiltak.*
- *Ingen nettverkskomponenter, utstyr, databaser eller lignede skal kunne omgå oppsatte sikkerhetsbarrierer, for eksempel at utstyr brukes som fellesløsning for både sikret og intern sone.*

Om utskriftsrutiner

I de seks kommunene/fylkeskommunen vi intervjuet, var oppmerksomheten på utskriftsrutiner og praksis entydig; alle hadde systemer for å sikre at utskrifter kom til rette vedkommende, alle benyttet en eller annen form for «follow me» system hvor utskriften ble styrt ved kode eller identifikasjonsbrikke for å sette i gang utskriften. Utskrifter foretatt av lærerne var også i noen grad koblet direkte til egne skrivere for ansatte. Dette viser at utskriftsrutinene på skolene var godt tilpasset i forhold til formålet om å ivareta behov for konfidensialitet.

2.2.2. Journalføring og arkivering

De seneste årene har det skjedd store endringer innen journalføring og arkivering i landets kommuner og fylkeskommuner. Overgangen til elektronisk sakarkivsystem har ført med seg særskilte utfordringer. Vi har observert både strukturelle, holdningsmessige og kunnskapsmessige utfordringer.

Utfordringene kan vi kort oppsummere slik:

1. Arkivledere sentralt i kommunen, deres oppgaver og ansvarsområder har ofte vært knyttet til kommunenes sentralarkiv og ansvarsområdet. Arkivledere har ikke hatt tilsvarende ansvar for - eller oversikt over arkivoppgavene på den enkelte skole/virksomhet
2. Lærerne har utviklet en grunnleggende holdning om at undervisning er det viktigste og at skolene ikke skal utføre saksbehandling. Dette gjelder imidlertid ikke for de administrativt ansatte ved skolene.
3. Skolene har ikke utviklet praksis, kunnskap og ferdigheter om journalføring og arkivering og de respektive skoler har funnet sine egen veier for å ivareta nødvendig dokumentasjon.
4. Arkivpliktig dokumentasjon, men som likevel ikke blir arkivert
5. Åpenbare svakheter i de arkiv og journalsystemer som benyttes

Skolene mangler et felles verktøy hvor alle ansatte kan være aktive i journalføring og arkivering. Det foreligger også ulike arkiverings- og journalføringsrutiner fra kommune til kommune og forskjellig praksis ved ulike skoler innad i samme kommune. Kartleggingen viser at opplegget for arkivering og journalføring i skolene i stor grad både styres og bestemmes av den enkelte skole uten å være forankret og samordnet med tilsvarende oppgaver på overordnet nivå i kommunene. Dette er etter vår vurdering uheldig og utgjør en reell risiko for at krav og regler for både arkiv og personvern ikke blir fulgt opp slik de skal.

En IOP er et levende og dynamisk dokument hvor det er behov for jevnlig oppdateringer og endringer. Elevens faglærere er med på å lage disse endringene. I denne forbindelse foreligger det behov for en teknisk løsning som gjør det mulig å bevare en elektronisk og redigerbar kopi av journalførte dokumenter, slik at denne er tilgjengelig for de som har tjenstlig behov for å lese og redigere i dokumentet.

Videre må løsningen sikre at personer som ikke har tjenstlig behov, heller ikke har anledning til å hente ut, åpne og arkivere en redigerbar elektronisk kopi av dokumentet. Dokumentet må journalføres og arkiveres på en slik måte at det ikke kan foretas redigeringer (dokumentet lagres i PDF format), og lesetilgangen må kunne begrenses til personer som har rettmessig behov for innsyn begrunnet i vedkommende sine arbeidsoppgaver.

Kartleggingen viser at skolene i noen av casekommunene har tilgang på kommunens felles sakarkivsystem, men som ikke benytter seg av systemet fordi det krever ekstra ressurser og tid til å sette seg inn i rutineene for bruken. Skolene får tilbud om opplæring, men det kan se ut som at deltakelse ikke har blitt prioritert i tilstrekkelig grad. En mulig årsak kan være at opplæringstemaet ikke oppfattes som viktig evt gir liten praktisk nytteverdi for ivaretagelse av godt personvern i det daglige arbeidet.

Praktisering av ulike løsninger i ulike skoler innen samme kommune, fravær av nødvendig overordnet styring reduserer etter vår vurdering graden av regelverk for journalføring, arkivering og personvern. Et eksempel er bruken av ukrypterte dokument på minnepenner som lånes ut til lærere ved behov for å utarbeide og oppdatere IOP. Lærere som da fikk tilgang til ukrypterte dokumenter hadde da også mulighet til å se alle IOP-er som ble behandlet ved den aktuelle skolen. Dersom den enkelte lærers bruk av minnepenn ikke er begrenset til en dedikert maskin på "sikret sone", vil det også være teknisk mulig for læreren å kopiere dokumentene over på eksempelvis egen pc.

Skolenes kunnskap og kompetanse om sakarkivsystem kan virke noe mangelfull. Arkivansvarlige på overordnet administrativt nivå i kommunen, viste svært god oversikt over hva som skal arkiveres, journalføres og hvordan sensitive opplysninger skal behandles. Det er vår vurdering at tilretteleggingen for bruk og dokumentasjon i sakarkivsystem er en betydelig utfordring for skolene. Dette gjelder tilrettelegging for de som faktisk utøver rollen som saksbehandlere, herunder lærere som utfører dokumentasjonspliktige oppgaver eksempelvis grunnlagsdokumentasjon for IOP.

Som omtalt i kapittel 2.1 finner vi tilfeller der IOP og tilknyttet dokumentasjon arkiveres og oppbevares fysisk og elektronisk på flere steder. Etter vår vurdering vanskeliggjør dette etableringen av gode saksbehandlingsrutiner og øker risikoen for en arkivpraksis som ivaretar et godt personvern.

God/lovene praksis

Skolene må være oppmerksomme på at journalføring og arkivplikten krever et godt sakarkivsystem. I en av våre casekommuner er det nylig utarbeidet modell for sakarkivsystem for skolene¹⁰. Dokumenter knyttet til spesialundervisning og IOP er del av de prinsippene som modellen bygger på. Modellen har kommunens felles sakarkivsystem som kjerne og ellers to sentrale hovedgrep:

- Elektroniske elevmapper for dokumentasjon om den enkelte elev
- Elektroniske saker for dokumentasjon om skolens administrative forhold

Etter vår samlede vurdering vil vi fremheve følgende hovedprinsipper i denne modellen som gode:

- Arkivformat er elektronisk
- Sakarkivsystemet består av elevmapper (en mappe per elev) og administrative saker. Innholdet i elevmappen vurderes opp i mot hva som må være sensitivt, og således lagres i "sikret sone", og hva som ikke er av sensitiv karakter
- Overføring av dokumentasjon fra fag-/administrative systemer til elevmappen skal så langt mulig finne sted elektronisk
- Elevmappene består av all arkivverdig dokumentasjon (dvs. gjenstand for saksbehandling og/eller har verdi som dokumentasjon for skolen/skoleeier), enten dokumentasjonen er produsert ved skolen, overført fra andre IKT-systemer eller sendt inn via elektroniske skjema. Dokumentproduksjonen ved skolen tilrettelegges slik at brukerterskelen ikke er til hinder for produksjon, journalføring og arkivering av arkivverdige dokumenter.

¹⁰ PPT er del av kommunen.

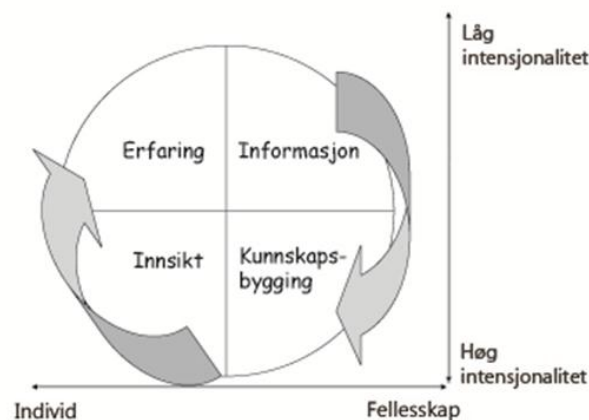
I elevmappen inngår all arkivverdig dokumentasjon, eksemplifisert i tabellen under:

Aktivitet	Dokumentasjon
Spesialundervisning for barn og voksne	<ul style="list-style-type: none">• Korrespondanse mellom PPT, skole og foresatte.• Sakkyndig vurdering, vedtak.• PPT-rapport til skole og administrasjonskontor.
Unntak fra reglene om innholdet i opplæringen:	<ul style="list-style-type: none">• Individuell opplæringsplan viser mål for – og innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal drives.• IOP utarbeides av faglærer.• Klassestyrer sender hvert halvår skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling.• Rektor sender oversikt og vurdering til elev/foresatte og til kommunen.
<ul style="list-style-type: none">• Individuell opplæringsplan (IOP).• Rapport for gitt spesialundervisning.	

I vårt utredningsarbeid har vi ikke intervjuet daglig leder i FOT¹¹, men er blitt gjort kjent med at disse fylkeskommunene er i ferd med å utrede løsninger som omfatter flere av de samme elementene som er lagt til grunn i den beskrevne lovende praksis ovenfor.

2.2.3. Organisasjonsutvikling og holdninger

Gjennom intervjuer og samtaler fikk vi klare tilbakemeldinger på hvor viktig, og hvor vanskelig det er å skape en organisasjonskultur som ivaretar personvern og arkivplikt på en slik måte at det preger arbeidet i hverdagen. Vi mener derfor at det er sentralt for skoleeier og skolene å prioritere prosesser med sikte på å utvikle en kultur for forsvarlig og riktig behandling av sensitiv dokumentasjon. Det å ha gode utviklende læringsprosesser både innenfor og mellom ulike nivåer i kommuneorganisasjonen, er et godt utgangspunkt for å lykkes med å få til en helhetlig forståelse av rutiner for journalføring, arkivering og ivaretagelse av sensitive opplysninger. Etter vår vurdering er systematisering av informasjon fra forskjellige kvalitetsvurderinger, risikoanalyser og lignende ikke alene nok for å skape endring og utvikling. Dette synliggjør Wells (1999) i sin modell som skiller sammenhenger mellom erfaring, informasjon, kunnskapsbygging og innsikt:



Figur 2: Wells læringsyklus¹²

Kvalitetsarbeid både på skole- og kommunenivå må i følge Wells forstås som en kontinuerlig prosess, hvor erfaring og informasjon blir videreutviklet gjennom kollektiv kunnskapsbygging. Meninger, holdninger og handlinger blir dermed skapt mellom individ og felleskap. Det er sentralt i kvalitetsutviklingen å eliminere løse koblinger mellom enhetene i organisasjonen (kommunen) for å sikre kunnskap og kompetanseoverføring mellom ulike fagpersoner og avdelinger/virksomheter. Vår vurdering er at å samle ulike fagpersoner, for å skape forståelse for de hensyn som begrunner regelverk for arkiv, journalføring og personvern, kan være et godt utgangspunkt for å skape felles forståelse og lik praksis blant medarbeiderne uansett nivå.

¹¹ Fylkeskommunal Optimal Tilpassing, et samarbeid mellom Finnmark, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Oppland, Vestfold og Vest-Agder fylkeskommuner

¹² Wells, 1999, s. 85

Dette erfarte vi også i gruppeintervjuene der ledere for arkivtjenestene belyste utfordringene de møter fra sitt ståsted og lærere konkretiserte sine opplevelser.

Videre sier Wells at det er gjennom dynamisk kunnskapsbygging i kollektive prosesser at aktørene i organisasjonene utvikler ny forståelse og handlinger. Det å bare gjenta rutiner skaper ikke nødvendigvis mening og endring i handling og holdninger. Gjennom dynamiske kunnskapsbyggingsprosesser blir det skapt ny innsikt som danner grunnlag for nye handlinger, nye erfaringer, ny informasjon osv. Vårt materiale viser at kommunene har større oppmerksomhet mot sikring av rutiner og vektlegging av rapportering og tilsyn, enn kunnskapsutviklende prosesser mellom de ulike nivåene i kommunen og mellom de ulike virksomhetene. Kommunene har et potensial for forbedringer gjennom arenaer for hvor og hvordan kunnskap/innsikt kan deles og ved etablering av kunnskapsbyggende prosesser.

God/lovede praksis

En av casekommunene har i lengre tid arbeidet med å styrke tilpasset opplæring med sikte på å redusere bruken av spesialpedagogisk hjelp (reduksjon i antall enkeltvedtak og IOP-er). Dette har kommunen satt inn i en helhetlig kontekst. PPT skal jobbe systemrettet og være med på å forsterke og bygge opp tilpasset tilrettelegging/undervisning og arbeide med læring. Formålet er å sikre at flest mulig elever kan følge ordinær undervisning og ikke har behov for spesialundervisning.

Kommunen har også arbeidet med å se organisasjonens som en samlet enhet hvor viktige føringer er ledelse, organisasjonskultur og holdninger. Kommunen har prioritert å vektlegge at:

- Alle ser seg som en del av en større helhet
- Alle forplikter seg på felles mål
- Hver del må endre seg for at helheten skal bli bedre

Casekommunen er tydelig på at dersom man skal kunne ivareta personvern særskilt, må det en holdningsendring til, og dette må gjelde for alle ansatte i hele organisasjonen. Organisasjonsutvikling med basis i etikk, verdier og holdninger er sentralt for å lykkes med dette, i følge kommunen.

Kunnskapsdepartementet er også opptatt av å utvikle en forsvarlig behandling av sensitiv dokumentasjon og at dette håndteres på en integrert systematisk måte i skolen jfr. Meld. St.22 (2010-2011) og Senter for IKT i Utdanningen sine veiledninger og undersøkelser om temaet. Senter for IKT i Utdanningen understreker at det er sentralt med riktige holdninger i tillegg til faktakunnskap og rutiner.

2.2.4. Oppsummerende vurdering av kartlagt praksis

Oppsummert finner vi følgende utfordringer som etter vår vurdering bør gripes fatt i og forbedres:

- Vektleggingen av arkiv- og journalføringsrutiner er mindre på skoler enn innenfor de mer sentrale enheter i kommunen.
- IOP og tilknyttet dokumentasjon arkiveres og oppbevares fysisk og elektronisk på flere steder.
- Skolers bruk av elektronisk sakarkivsystem er lite utbredt, prioritert og forankret i fellesprinsipper.
- Minnepenner brukes som lagringsenhet for utarbeidelse og redigering av IOP.
- Læringsplattformenes rolle i kommunikasjonen hvor innholdet er åpenbart sensitivt.
- Undervisningspersonalet gir uttrykk for at regelverket for personvern er vanskelig å forstå, språkbruken oppfattes som uklar og tekniske tiltak for å bedre datasikkerheten er utfordrende på grunn av mangelfull kompetanse.

-
- Den sentrale arkivfunksjonen i kommunen har ikke hatt ansvar for eller oversikt over arkiv og journalføringspraksis på den enkelte skole. Overordnet kommunal styring og samordning av arkiv og journalføringspraksis har følgelig vært mangelfull.
 - Internkontrollen vedrørende IOP, inkludert praksis knyttet til arkiv, journalføring og personvern, er i liten grad del av kommunenes ordinære internkontrollsystem. Det er forbedringspotensial i gjennomføring av risikovurderinger på skoler, autorisert tilgang på sensitive opplysninger, samt tydelighet og skriftlighet i styrings- og kontrollrutiner.

3. Anbefalinger

Formålet med dette prosjektet er å gi faktabasert fremstilling av dagens praksis for oppbevaring av sensitiv dokumentasjon i grunnskolen og videregående skole, samt anbefalinger om hvordan kommunene kan forbedre denne praksisen. Prosjektet er avgrenset til opplysninger som inngår i individuelle opplæringsplaner om tilpasset opplæring i en inkluderende skole.

Ut i fra vår vurdering av praksis, anbefales følgende:

Kartlagt praksis / utfordring	Anbefaling
<ul style="list-style-type: none">IOP og tilknyttet dokumentasjon arkiveres og oppbevares fysisk og elektronisk på flere steder.Minnepenner brukes som lagringsenhet for utarbeidelse og redigering av IOPSkolers bruk av elektronisk sakarkivsystem er lite utbredt, prioritert og forankret i fellesprinsipper	<p>Dokumenter knyttet til IOP – grunnlagsdokumenter, dokumenter i produksjon, sluttokumenter og oppfølgende dokumentasjon – bør oppbevares i én elevmappe per juridisk enhet. (Der hvor PPT er organisert utenfor kommunen, vil det måtte være to elevmapper per elev, en i kommunen og en hos PPT). Elevmappen bør inneholde all relevant og arkivverdig dokumentasjon om eleven, inkludert dokumenter knyttet til IOP.</p> <p>For kommuner som har, eller er i ferd med å etablere, fullelektronisk sakarkivsystem, bør elevmappen være del av sakarkivsystemet. For de deler av elevmappen som inneholder sensitiv dokumentasjon, må tilgangen begrenses til personer med tjenstlig behov for innsyn og eventuell redigering. Her må personopplysningslovens og forvaltningslovens regler gjelde. Alle sakarkivsystemer skal ha en sikret sone hvor personsensitive opplysninger kan arkiveres og journalføres.</p>
<ul style="list-style-type: none">Skolers bruk av elektronisk sakarkivsystem er lite utbredt, prioritert og forankret i fellesprinsipperVektlegging av arkiv – og journalføringsrutiner er mindre på skoler enn innenfor de mer sentrale enheter i kommunenDen sentrale arkivfunksjonen i kommunen har ikke hatt ansvar for eller oversikt over arkiv og journalføringspraksis på den enkelte skole. Overordnet kommunal styring og samordning av arkiv og journalføringspraksis har følgelig vært mangelfull.	<p>Det må sikres en løsning som kan ivareta rettssikkerheten til de elevene som er omfattet av regelverket. En måte å gjøre dette på er å lage tydelige «kjøreregler» for hva som forventes og kreves av skolen. Løsningen bør være sentralstyrt, konkret og tydelig. Det bør inneholde krav om at all dokumentasjon som ligger til grunn for enkeltvedtak og IOP skal finnes i elevens elevmappe. Dette for å sikre at enkeltvedtaket og IOP-en er faglig forankret. Videre bør særlig IOP-en stå på egne bein. Det er den enkelte IOP som skal være arbeidsredskapet for læreren som planlegger og gjennomfører undervisningen. IOP og enkeltvedtak skal i utgangspunktet være så omfattende at de kan danne grunnlag for at lærerne kan planlegge elevenes læring.</p> <p>I elevmappen skal det kun være innsyn for lærere ved behov. Det kan være et behov for innsyn i forbindelse med utarbeidning av halvårsplaner ol. Disse dokumentene skal ikke fjernes fra mappen og bare i begrenset omfang gis adgang til å ta kopier til andre ansatte. Alt dette må finnes i Noark-godkjent arkivsystem.</p> <p>Det å begrense spredning av sensitive dokumenter hvor både bestemmelsene i arkivlovgivning og taushetspliktsbestemmelser blir ivaretatt i størst mulig grad, er sentralt for skolen. Her vil det ligge både faglige og personlighetsmessige tester av elever, informasjon om familieforhold osv. Det må det sikres at dette ikke spres ukontrollert Disse opplysningene vil det sjelden være behov for å spre i skriftlig form ut over det som følger av normal arkiverings og journalføringspraksis. Dette er en innskjerping i forhold til dagens praksis, som vurderes som helt nødvendig å gjøre. Vi gjentar at det må være sakarkivsystem med sikret sone.</p>

- Internkontrollen vedrørende IOP, inkludert praksis knyttet til arkiv, journalføring og personvern, er i liten grad del av kommunenes ordinære internkontrollsystem. Det er forbedringspotensial i gjennomføring av risikovurderinger på skoler, autorisert tilgang på sensitive opplysninger, samt tydelighet og skriftlighet i styrings- og kontrollrutiner.

I flertallet av de kommunene vi har intervjuet, opplever vi svakheter ved internkontrollen ved at det er et betydelig rom for å systematisere og i større grad legge til rette for et helhetlig kontrollopplegg. Med dette mener vi at internkontroll overfor arkiv, IOP og personvern i for liten grad er del av kommunens ordinære internkontrollsystem. En felles metodikk for gjennomføring av risikovurdering, på strategisk administrativt nivå i kommunen og på skolene, vil være i tråd med gode prinsipper for internkontroll. I en felles metodikk bør en inkorporere:

- Hva skal vurderes og på hvilket nivå?
- Hva skal vurderinger relateres til?
- Hvem har ansvar for gjennomføring og deltakelse?
- Når og hvor ofte skal risikovurdering gjennomføres?
- Når, hvor og hvordan etableres kontrolltiltak?
- Når og hvordan informeres det om kontrolltiltak?
- Når og hvordan rapporteres det i forhold til oppfølging?

- Undervisningspersonalet gir uttrykk for at regelverket for personvern er vanskelig å forstå, språkbruken oppfattes som uklare og tekniske tiltak for å bedre datasikkerheten er utfordrende på grunn av mangelfull kompetanse

Bekjentgjøre allerede utarbeidet veiledningsmaterieell knyttet til bevaring og behandling av sensitiv informasjon:

Kunnskapsdepartementet har opprettet Senter for IKT i Utdanningen, som sender ut veiledninger som er knyttet til bevaring og behandling av sensitiv informasjon. De har et eget prosjekt som omhandler sikker håndtering av personopplysninger. Følgende veiledninger ligger offentlig ute på hjemmesiden for senter for IKT i utdanningen:

- Sikker håndtering av personopplysninger ved bruk av skolen lagringsområde
- Sikker håndtering av personopplysninger i forbindelse med spesialundervisning
- Sikker håndtering av personopplysninger ved bruk av innloggingstjenester i skolen
- Sikker håndtering av personopplysninger i den digitale læringsplattformen
- Sikker håndtering av personopplysninger ved bruk av bærbar lærer pc

Iverksette konkrete opplæringstiltak for undervisningspersonell i skolene for å sikre kunnskap om regelverk på journalføring, arkivering og personvern:

Kartleggingen viser etter vår vurdering at den juridiske terminologien innenfor personvern og arkiv oppfattes vanskelig tilgjengelig for undervisningspersonell i skolene. Eksisterende veiledere synes å være noe overordnet. Etter vår vurdering vil det være hensiktsmessig med veiledning og opplæring knyttet til forståelse og ivaretagelse av hensyn og regelverk innenfor personvern og arkiv, inkludert opplæring i bruk av tekniske verktøy som bedrer etterlevelsen.

- Den sentrale arkivfunksjonen i kommunen har ikke hatt ansvar for eller oversikt over arkiv og journalføringspraksis på den enkelte skole. Overordnet kommunal styring og samordning av arkiv og journalføringspraksis har følgelig vært mangelfull.
- Internkontrollen vedrørende IOP, inkludert praksis knyttet til arkiv, journalføring og personvern, er i liten grad del av kommunenes ordinære internkontrollsystem. Det er forbedringspotensial i gjennomføring av risikovurderinger på skoler, autorisert tilgang på sensitive opplysninger, samt tydelighet og skriftlighet i styrings- og kontrollrutiner.

Som beskrevet i punkt 2.3.4 er verdier og holdninger, i en systematisk tenking sentral for god virksomhetsstyring. Holdningsendring gjennom organisasjonsutvikling for å styrke arbeidet med å forbedre forsvarlig behandling av dokumentasjon bør etter vår oppfatning være et sentralt supplement i tillegg til rutiner, statlige retningslinjer og veiledninger. Mål for et organisasjonsutviklingsprogram anbefales å være:

Utvikle rolleforståelsen til skoleeier, virksomhetsledere og ansatte knyttet opp mot ansvar, oppfølging og utøvelse av god praksis når det gjelder forsvarlig behandling av dokumentasjon.

Dette bør være en del av en systematisk kvalitetsutvikling av skolen slik at holdninger knyttet opp mot personvern, journalføring og arkivering blir integrert og en naturlig del av daglig atferdsmønster.

Eksempler på faglige og praktiske tema som vil være aktuelle:

- Utvikling av lovforståelsen, og sikring av felles lovforståelse
- Forståelse av hva som må til for at skoleeier og skolene kan sikre etterlevelse av lovbestemmelsene
- Rolleavklaringer og ansvarliggjøring
- Strukturering og utvikling av innhold i rutiner
- Utvikling av skoleeiers og skolenes prosesser knyttet til forsvarlig behandling av dokumentasjon
- Utvikling av hensiktsmessige dialog- og læringsarenaer og –former og iverksetting
- Samhandlingen mellom skoleeier, administrasjon og skolene i konkludering, prioritering, tiltaksutvikling, implementering, oppfølging

Forslag til teknikker som bør benyttes i organisasjonsutviklingsarbeidet:

- Oppstartsanalyse av nåsituasjonen, avklare hvor skoleeier og skolene står, utarbeide strategi på bakgrunn av dette, eks. på metodikk kan være SWOT¹³ analyse, mulighetsanalyse, ståstedsanalyse
- Rollespill er ofte en effektiv metode for å trene seg på praktiske situasjoner og dilemmaer, og et godt utgangspunkt for kunnskapsbygging ved deltakerrefleksjon og tilskuerspørring
- Oppgaveløsning; eksempelvis caseoppgaver basert på kommunenes aktuelle og reelle utfordringer
- Integre dette i skoleeiers strategi – på kort og lang sikt

¹³ SWOT står for Strengths (styrker), Weaknesses (svakheter) i nåtid, Opportunities (muligheter) og Threats (trusler) i fremtiden.

Spørsmål til avklaring/kartlegging i forlengelse av prosjektet

Vi erfarer gjennom samtaler med casekommuner og fylkeskommuner at det kan være fornuftig å utarbeide tydelige rutiner og retningslinjer i forbindelse med oversendelse av innhold i elevmapper når elever bytter skole. Det å gjennomføre en vurdering av innhold i elevmapper før en sender de videre til neste skole, og tillegg sørge for at foreldre/foresatte og elev godkjenner innhold i elevmappe bør være sentralt i en slik rutine. Det er avgiverskolens ansvar å vurderer hva som er mottakerskole tjenstlige behov for opplysninger om eleven.

Dette gjelder spesielt følgende overganger

- Fra barnehage til grunnskole
- Mellom skolene i grunnskolen
- Fra grunnskole til videregående skole
- Bytte av videregående skole til annet fylke.

I tillegg savnes det ute på skolene tekniske løsninger som muliggjør at ansatte som ikke er brukere av sakarkivsystem også kan få redigerings og lesertilgang til eksempelvis IOP. Dette gjelder de som har tjenstlig behov og kan eksempelvis være lærere som skal fylle ut IOP.

Vi har blitt gjort kjent med at det på landsbasis planlegges et nytt felles skoleadministrativt system¹⁴. Hvordan vil utviklingen av dette fagsystemet ta hensyn til ivaretagelse av personvern, journalføring og arkivplikt? I hvilken grad er det mulig å legge til rette for integrasjon fra fagsystem og til sakarkivsystem? Eksempelvis hvordan kan søknader fra elever om videregående opplæring, vurderinger fra sakkyndige automatisk legges inn i sakarkivsystemet?

Er det også mulig for et nytt skoleadministrativt system (SAS) å legge til rette for at lærere kan produsere dokumenter direkte i SAS, og når dokumentet er ferdigstilt, kan det da legges rett i elevmappen i sakarkivsystemet?

Kommunene anbefales å sikre at arkivfaglig kunnskap blir overført til saksbehandlere og andre aktuelle brukere i skolen. Å ha dedikerte personer sentralt i kommuneorganisasjonen hvor disse også kan ha ansvar for journalføring, arkivering og personvern i skolene, vil etter vår vurdering være et formålstjenlig tiltak som bør inntas i delegeringsreglementet i kommunen. Den enkelte leder i organisasjonen må også ansvarliggjøres, bevisstgjøres og følges opp når det gjelder disse tre områdene – eksempelvis ved å trekke temaet inn i evt. lederutviklingsprogrammer, kvalitetsrevisjoner eller interne kursopplegg.

¹⁴ SAS

Referanseliste

- Aarnes, A. (2008). *IOP i praksis, individuelle planer og tilpasset opplæring*. Oslo: Pedlex.
- Brandt, B. (1996). Gruppeintervju. I H. (. Holter, *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (ss. 146-165). Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, T., & Overland, T. (1999). *Individuelle opplæringsplaner*. Oslo: Ad Notam Gyldendahl.
- Riksrevisjonen. (2010). Hentet Mai 22, 2013 fra <http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/arkiv.aspx>:
<http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/arkiv.aspx>
- Utdanningsdirektoratet (UDIR.) (2013). *Spesialundervisning*. Hentet mai 25, 2013 fra Saksgang knyttet til spesialundervisning: http://www.udir.no/Regelverk/artikler_regelverk/Spesialundervisning/6-Saksgangen-knyttet-til-spesialundervisning-----/
- Utdanningsdepartementet, F. o. (2003-2004). *St.meld. nr 30 Kultur for læring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Wells, G. (1999). *Dialogic Inquiry Towards a Sociocultural Practice an Theory of Education*. NY Cambridge: Univeristy Press.

Vedlegg

Følgende dokument er vedlagt:

1. Brev fra KS til kommuner/fylkeskommuner
2. Intervjuguide til gruppeintervju
3. Samtaleguide kartleggende intervju
4. Skjema ifm. overføring av mappe
5. Skjema for risikovurdering

Vedlegg 1 Brev fra KS til kommuner/fylkeskommuner

Undersøkelse om forsvarlig behandling av dokumentasjon - forespørsel om intervju

KS gjennomfører nå et FOU-prosjekt om forsvarlig behandling av dokumentasjon knyttet til vedtak om spesialundervisning og tilhørende individuelle opplæringsplaner (heretter kalt IOP). Det er revisjons- og rådgivingselskapet PwC som gjennomfører prosjektet for KS.

I prosjektet er det viktig å hente inn ulike kommuners praksis og erfaringer på området. I den forbindelse vil PwC ta kontakt med xxx kommune for å innhente kommunens erfaringer. Fra KS' side ville vi sette stor pris på om xxxx kommune setter av tid til å delta i et gruppeintervju om temaet. PwC vil på forhånd sende dere temaområder og spørsmål til intervjuet.

Intervjuet vil foregå på følgende måte:

Varighet: ca. 2 timer

Tidspunkt: uke 14 -17

Sted: Det kan xxx kommune selv bestemme

Vi ønsker at deltakerne fra kommunen er personer som har faglig ansvar eller systemansvar for prosessen knyttet til IOP. I dette ligger mellom annet ansvar for rutiner, vurderinger, arkivering, bevaring, journalføring, innsynshåndtering, datasikkerhet, retting, sletting, personvern og datasikkerhet. Det vil være opp til kommunen selv å vurdere hvem som skal delta i intervjuet, men vi ønsker at en representant fra PPT deltar. Deltakere kan eksempelvis være:

1 politiker

1 representant fra rådmannsnivå, skolesjef el.

1 skoleleder

1 arkivansvarlig

1 kontaktlærer

1 representant fra PPT

1 hovedtillitsvalgt

Dersom xxx kommunen ønsker det, kan kommunen være anonym i prosjektets rapportering.

Hensikten med intervjuene er å innhente informasjon som er relevant for videre arbeid med prosjektet. Informasjon som gis i intervjuet vil nedfelles i en skriftlig oppsummering og benyttes av PwC som materiale for rapportering til oppdragsgiver. Før oppsummeringen ferdigstilles vil denne oversendes til dere slik at dere får mulighet til å kvalitetssikre informasjonen som er gitt ved å komme med rettelser eller tilføyelser.

Kort om prosjektet:

Formålet med prosjektet er å gi en faktabasert fremstilling av dagens praksis for oppbevaring av sensitiv dokumentasjon i grunnskolen, samt gi anbefalinger for hvordan praksisen kan forbedres. Prosjektet

konsentreres om behandling av opplysninger som inngår i individuelle opplæringsplaner om tilpasset opplæring i en inkluderende skole.

Overordnet målsetning med prosjektet er å gi:

1. Beskrivelse av dagens tilstand i kommunal sektor når det gjelder håndtering av IOP og bakgrunnsdokumentasjonen for IOP.
2. Anbefalinger for hvordan kommunene bør håndtere denne typen dokumentasjon (typisk "best practice" og "promising practice") for å oppnå etterlevelse av regelverket.
3. Forslag til eventuelle endringer i regelverket eller regelverksforståelsen for å sikre at de arkivmessige kravene etterleveres og at opplysningene håndteres på en trygg og sikker måte.

PwC har operasjonalisert målsetningene inn i fire hovedproblemstillinger – hvor fokuset blir på kartlegging av hvordan:

1. Opplysninger som danner grunnlag for IOP og selve IOP håndteres. Vi tenker her på prosess fra før tilmelding av behov, til kontakt med sakkyndig instans, vedtak, utforming av IOP, samt evaluering. I denne prosessen vil det være ulike former for sensitive opplysninger som sirkulerer, eksempelvis uttalelser fra PPT, barnevern, skole, barne- og ungdomspsykiatri og lignende.
2. IOP og bakgrunnsdokumentasjonene arkiveres, Gjøres det i et Noark-godkjent arkivsystem, i et skoleadministrativt system, legges ut på læringsplattform (typisk Fronter og IT's learning) eller på andre måter?
3. Etterleveres bestemmelser i arkivloven, personopplysningsloven og forvaltningsloven?
4. Arkivloven, personopplysningsloven og forvaltningsloven forstås og tolkes på disse områdene.

KS håper at xxx kommune er villig til å delta i intervjuet.

Henvendelser om intervjuet rettes til PwC ved:

Ole Willy Fundingsrud, mobil: +47 98 26 43 80, e-post: ole.fundingsrud@no.pwc.com

Med vennlig hilsen

Trude Andresen

avdelingsdirektør

Anne Mette Dørum

spesialrådgiver

Vedlegg 2 Intervjuguide til gruppefokusintervju

Memo – Oppsummering fra intervju med kommune/fylkeskommune

Tidspunkt:	
Sted:	
Samtale med representant for:	
Intervjuer og referatskriver:	, PwC

A. Nærmere om aktuell kommune/fylkeskommune

(Svar på spørsmålene her kan hentes fra KOSTRA og andre kilder)

1. Antall innbyggere?
2. Antall elever i grunnskole og videregående skole?
3. Antall elever som har IOP? ○ Oversikt over utviklingen, siste 3 år?
4. Antall elever hvor spesialundervisning og IOP har blitt vurdert, men: a) ikke søkt om b) avslått

B. Håndtering av IOP og bakgrunnsdokumentasjonen for IOP

1. Hvilken bakgrunnsdokumentasjon behandles normalt sett i tilknytning til IOP? ○ Dokumentasjon som innhentes fra eksterne ▪ Hvem som anses som eksterne avhenger av organisasjonsform, eksempelvis kan PPT være organisert som eget rettssubjekt ved interkommunalt samarbeid eller kompetanse innhentet fra annen kommune. Hvordan er dette organisert her? ○ Dokumentasjon som utarbeides internt
2. Hvordan håndteres denne dokumentasjonen i praksis? ○ Informasjonsplikt ved innhenting av opplysninger fra elev/ fra andre ○ Arkivering/bevaring/lagring ▪ Hvordan arkiveres dokumentasjon tilknyttet IOP? Elevmappe?

<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ▪ fellesområder/egne områder ▪ Hvilket arkivsystem benyttes (NOARK)? ▪ Hva arkiveres/Hva er arkivverdig dokumentasjon innhentet fra eksterne og dokumentasjon utarbeidet internt ▪ På hvilken måte ivaretar arkivsystemet taushetsplikt? Skjermes personopplysninger ved arkiveringen? ▪ Hvordan håndteres overføring til depot? (arkivleder) ○ Journalføring <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hva skjermes i henhold til offentlighetsloven og hvilke hjemler benyttes? ○ Innsyn, jf. spørsmål 5 og 6 <ul style="list-style-type: none"> ▪ Offentlig innsyn ▪ Partsinnsyn ▪ Tjenstlig behov ved innsyn fra interne, jf. spørsmål 5 ○ Datasikkerhet, jf. spørsmål 10 og 17 ○ Utskriftshåndtering ○ Personvern, jf. spørsmål 9, 10 og 15 ○ Taushetsplikt
<p>3. Retting</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvordan håndheves kravet om at feilopplysninger skal rettes? ○ Når vet man at opplysninger er feil? ○ Anses endring av en diagnose som retting av feil? ○ Når gjennomføres retting i praksis? Hvordan gjennomføres retting i praksis (korrigerende, supplerende eller sletting?) ○ Hvem kan foreslå retting? ○ Hvem forestår retting?
<p>4. Sletting</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvordan håndheves kravet om at korrekte, men overflødige opplysninger skal slettes? ○ Hva er overflødig? ○ Når vet man at noe er overflødig? ○ Hvem har plikt til å slette? ○ Når gjennomføres sletting i praksis? ○ Hvordan gjennomføres sletting i praksis (korrigerende, supplerende eller sletting?) ○ Hvem forestår sletting?
<p>5. Krav om "tjenstlig behov" for innsyn</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Hva legges i kravet om "tjenstlig behov" for innsyn i IOP og tilknyttet dokumentasjon? ○ Hvem har "tjenstlig behov"/behov for å se slik informasjon i arbeidssammenheng? ○ Hvordan styres tilgangen i praksis for å sikre at kun de med tjenstlig behov får innsyn? ○ Tiltak for sikring av konfidensialitet? ○ Fysisk sikring? ○ Teknisk sikring
<p>6. Håndtering av uautorisert bruk</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Har dere erfaring fra tilsyn avdekket uautorisert bruk (utenfor "tjenstlig behov") av informasjon tilknyttet IOP? Hvordan har uautorisert bruk blitt håndtert, eventuelt hvordan skal dette håndteres?
<p>7. Utover det som følger av regelverket, hvordan fungerer kommunens retningslinjer/rutiner/prosesser som beskriver håndteringen av dokumentasjon tilknyttet</p>

<p>IOP?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Informasjonsplikt ved innhenting av opplysninger fra elev/ fra andre ○ Arkivering/bevaring/lagring ○ Journalføring ○ Innsyn ○ Datasikkerhet ○ Utskriftshåndtering ○ Personvern ○ Taushetsplikt ○ Retting ○ Sletting ○ Forholdet mellom rutiner og praksis ○ Kjennskap til rutiner, opplæring? ○ På hvilken måte tilgjengeliggjøres rutinene? ○ Hvordan håndteres brudd?
<p>8. Hvilke regler rutiner/prosesser oppleves som vanskelig å etterleve?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvorfor er de vanskelige å etterleve og hva er konsekvensen av dette?
<p>9. Omhandles håndtering av dokumentasjon knyttet til IOP i kommunens internkontrollsystem knyttet til personvern? Eventuelt på hvilken måte er internkontrollen knyttet til håndtering av IOP-dokumentasjon?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Ledelsens involvering ved utarbeidelse av sikkerhetsstrategi og sikkerhetsmål ○ Oppfølging og revidering ○ Oppfølging av databehandlere ○ Avvikshåndtering ○ Opplæring
<p>10. Har det blitt gjennomført risikovurdering knyttet til datasikkerhet og håndtering av personopplysninger relatert til IOP?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ På hvilken måte? ○ Hvem var involvert? ○ Når? ○ Hvor ofte oppdateres risikovurderingen?
<ul style="list-style-type: none"> ○ 11. Benytter dere eksterne leverandører av IT-tjenester (drift, hardware/software)? Hvor er server plassert? ○ Egne saksbehandlingssystemer? ○ Egne systemer for IOP?
<p>12. Har dere inngått Databehandleravtale med disse?</p>
<p>13. Hva reguleres i eventuelle Databehandleravtaler?</p>
<p>14. I hvilken grad brukes læringsplattformer til lagring av informasjon/kommunikasjon vedrørende IOP?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvordan brukes læringsplattformer? ○ Hvorfor brukes læringsplattformer / hva er gevinsten med å bruke læringsplattformer?
<p>15. Skilles det mellom taushetsbelagte personopplysninger og ikke taushetsbelagte personopplysninger ved arkivering/behandling?</p>

<ul style="list-style-type: none"> ○ Oppfattes all dokumentasjon i tilknytning til IOP som taushetsbelagt? ○ Hvilke tiltak iverksettes for å ivareta taushetsplikt?
<p>16. Hvordan håndteres dokumentasjonen ved overgang fra grunnskole til videregående?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Søknadsprosess? ○ Postforsendelse, overlevering av dokumentasjon i møte, oversending av dokumentasjon per e-post? ○ Skilles det i denne sammenheng mellom håndtering av taushetsbelagte personopplysninger og ikke taushetsbelagte personopplysninger?
<p>17. Sendes dokumentasjon per e-post(fra/til sakkyndige, internt, til andre organ,jf. e-Forvaltningsforskriften)?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Bruk av kryptering? ○ Bruk av hjemmekontor? ○ Er det gitt instruksjer/retningslinjer/rutiner/prosesser på dette? ○ Hvilken oversikt føres med etterlevelsen? ○ Hvordan håndteres brudd?
<p>18. Sendes dokumentasjon med ordinær postgang?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Sendes dokumentasjonen rekommandert?
<p>19. I hvilken grad får elev og foresatte informasjon om lagringen av opplysningene, og innsyn i disse?</p>
<p>20. I hvilken grad benytter elev og foresatte seg av innsynsretten og i hvilken grad leder dette til korrigering av feilopplysninger?</p>

C. Nærmere om utfordringsbildet/gode erfaringer innenfor IOP håndteringen

<p>21. Hva er utfordringsbildet/vanskelige områder innenfor IOP håndteringen i din kommune/ved din skole</p>
<p>22. Hvorfor er dette utfordringer og hva er konsekvensen av utfordringene?</p>
<p>23. Kan dere dele gode erfaringer innen dette området?</p>

D Forslag til forbedringer i regelverk og praksis

E Avsluttende kommentarer/innspill?

Vedlegg 3 Intervjuguide kartleggende intervju



Memo – Oppsummering fra kartleggende intervju

Tidspunkt:	
Sted:	Telefonintervju
Samtale med representant for:	
Intervjuer og referatskriver:	

1. Informasjon om gjennomføringen

Den intervjuede ble informert om at samtalen var et kartleggende intervju av overordnet karakter, i forbindelse med PwC sin bistand til KS i prosjekt om forsvarlig behandling av dokumentasjon i skolesektoren. Den intervjuede fikk på forhånd oversendt nærmere informasjon om prosjektets mandat og hovedproblemstillinger knyttet til vedtak om spesialundervisning og tilhørende individuelle opplæringsplaner (IOP).

Den intervjuede ble informert om at informasjon gitt i intervjuet ville nedfelles i en skriftlig oppsummering og benyttes av PwC som bakgrunnsmateriale for rapportering til oppdragsgiver. Den intervjuede ble informert om at før oppsummeringen ferdigstilles ville denne oversendes den intervjuede slik at vedkommende ville få mulighet til å kvalitetssikre informasjonen som ble gitt, ved å komme med rettelser eller tilføyelser.

2. Nærmere om intervjuede organisasjon

3. Kommentarer til dagens tilstand når det gjelder håndtering av IOP og bakgrunnsdokumentasjonen for IOP?

- Hva er deres erfaringer knyttet til hvordan håndtering av IOP med tilhørende bakgrunnsdokumentasjon fungerer
- Kan dere dele noen suksesshistorier knyttet til erfaring med god praksis innen dette området?
- Finnes det noen anbefalinger for hvordan kommunene bør håndtere denne typen dokumentasjon for å oppnå etterlevelse av regelverket
- Har dere forslag til eventuelle endringer i regelverket eller regelverkforståelse for å sikre at de arkivmessige kravene etterleves og at opplysningene håndteres på en trygg og sikker måte

4. **Relevante bestemmelser i personopplysningsloven**

- Avvikshåndtering (avviksmelding).
- Avklaring av hvem som har ansvaret for å melde avviket til Datatilsynet dersom avviket har ført til uautorisert utlevering av personopplysninger.
- Tilgangskontroll og tilstrekkelige kontrollmekanismer f. eks. loggføring.
- Taushetsplikt
- Sikkerhetsrevisjoner
- Fysiske sikringstiltak
- Hvordan rutiner og lignende skal dokumenteres
- Personell hos partene som skal ha tilgang til personopplysningene
- Opplysninger om avtalens varighet.
- Databehandleravtale
- Hvem skal han innsyn og få informasjon

5. **Datasikkerhet**

- Sletting
- Har dere rutiner for sletting av unødvendige personopplysninger? Hvilke føringer har dere fått på dette fra kommuner/fylkeskommuner?
- Erfaringer fra tidligere tilsyn (Datatilsynet)
- Hvilke erfaringer har dere knyttet til oppfølging/praksisendring etter Datatilsynets vedtak i 2004?

6. **Relevante bestemmelser i arkivloven**

- Arkivmessig håndtering?
- Journalføring?
- Skjerming av personopplysninger?
- Ivaretagelse av taushetsplikt?

- E-post? Benyttes kryptering?

- Brev? Hvordan registreres dette?

- Annen registrering?

7. **Forslag til forbedringer ved endring i regelverk eller praksis**

8. **Avsluttende kommentarer/innspill?**

Vedlegg 4 Skjema ifm. overføring av mappe



LØREN SKOLE

Oslo, 31.05.2013

Til foresatte på 7. trinn

AVGANG FRA LØREN SKOLE/OVERFØRING AV MAPPE

I forbindelse med at deres barn nå skal slutte ved Løren skole, vil vi gjerne gjøre oppmerksom på retningslinjene i forhold til elevmapper. Det er hovedsakelig personopplysningsloven med forskrifter som regulerer behandlingen av elevmappene, men også forvaltningsloven har enkelte supplerende regler. Arkivloven med forskrifter regulerer skolens plikt til å ha arkiv over skolens dokumenter.

"Skolen skal ta vare på originaldokumentene i elevmappene slik at man i fremtiden kan dokumentere hvilke tilbud som er gitt til den enkelte elev. Når en elev skifter skole, skal kopi av informasjon som er viktig for videre skolegang oversendes ny skole. Eleven eller de foresatte skal bli orientert om dette, og få mulighet til å uttale seg for dette skjer. Opplysninger om disiplinære forhold skal ikke overføres til ny skole, dersom ikke disiplinære forhold er årsak til flyttingen eller er av pedagogisk betydning for ny skole. Skolen skal i slike tilfeller bare sende fra seg kopier av informasjon."

I praksis betyr dette at skolen går gjennom hver elevs mappe og vurderer hvilke dokumenter som kan være aktuelle å oversende kopi av til ungdomsskolen – om noen i det hele tatt – og at foresatte har rett til å gjennomgå dokumentene i elevmappen, samt rett til å uttale seg om opplysningene som tenkes oversendt til den nye skolen.

Dette er i samsvar med de retningslinjer som er vedtatt av Utdanningsetaten.

OBS!! Denne gjennomgangen må, hvis interessant, foretas innen 07.06.2013.

Skulle dere ønske flere opplysninger om dette, vennligst ring rektor/kontoret, telefon 24 05 88 00.

Vennlig hilsen
Gro Høyvik (sign.)
rektor

BEKREFTELSE – signeres, og **hele arket** leveres så kontaktlærer eller sendes på mail til skolen innen 07.06.2013, eventuelt leveres til kontoret ved gjennomgang av mappen.

Jeg er gjort kjent med mine rettigheter i forbindelse med oversendelse av elevmappeinnhold til ungdomsskolen, og har ingen kommentarer til dette.

.....
(elevens for- og etternavn)

Oslo,
(underskrift)



Utdanningsetaten
Løren skole

Besøksadresse:
Økem Torgvei 40
0580 OSLO

Telefon: 24 05 88 00
Telefaks: 24 05 88 01

Org.nr.: 974589982

loren@ude.oslo.kommune.no
www.loren.gs.oslo.no

Vedlegg 5 Eksempel på risikovurderingsskjema

Dette skjema har vi fått fra Larvik kommune, det benyttes for å vurdere å evaluere risiko knyttet til personvern. Skjema er originalt plassert i Excel, de er kopiert derfra og omarbeidet noe.

SKJEMA FOR RISIKOVURDERING				De grønne feltene fylles ut med tekst, de oransje og rød feltene fylles ut med tall		Dato:		
Sted/prosjekt/tema:								
Ansvarlig:				Trykk her for å se risikobilde				
Skriv kort! Hvis du vil legge inn et "hardt" linjeskift i en celle, trykker du ALT+ENTER		Veiledning: Hold musa over teksten (eller se arkfanen "Veiledning")		Trykk her for å se risikomatrise				
		Gradering						
		1 - 5	1 - 5	Risiko (R) = S X K	HVA MÅ GJØRES? Er sannsynlighet X konsekvens ≥ 5 : Vurdering og evt. beslutning av forebyggende / skadebegrensende tiltak etter en kost/nyttevurdering. Tidsperspektiv?	Forventet effekt av gjennomført tiltak (forventet ny R)	KVITT-ERING Tiltak gjennomført. Dato/Sign	
		S = Sannsynlighet for at trussel inntreffer	K = Konsekvens av at trussel inntreffer					Opplevd effekt av gjennomført tiltak (faktisk-m R)
ASPEKTER OG KRAV Viktige objekter (områder), krav og aspekter.	TRUSSEL-BESKRIVELSE "Hva kan skje, hva kan gå galt?". Beskrivelse av trussel, årsak og virkning.							
Taushetsplikt for alle ansatte, studenter og lærlinger	Sensitiv og taushetsbelagte opplysninger kan komme "på avveie"	2	3	6	Alle ansatte har underskrevet en taushetserklæring. Minne om taushetsplikten og hva den innebærer på begynnelsen av hvert skoleår: informasjon om elever skal bare tilflyte de som har direkte behov for denne informasjonen. Alle som ansettes må underskrive taushetserklæring.	3	Årlig og kontinuerlig	3
Nøkler/adgangskontroll	Uvedkommende kan ta seg inn i bygget, noe som kan føre til tyveri og hærverk	3	3	9	Skolens låserutiner gjennomgås på begynnelsen av hvert skoleår. Det føres videre liste over hvem som har nøkler til bygget (av sekretær), og alle informeres om at de umiddelbart må gi beskjed til kontoret om de savner en nøkkel. Bygget har alarm.	6	Årlig og kontinuerlig	6
Kontorlokaler	Taushetsbelagt informasjon kan bli liggende framme slik at uvedkommende kan få sett denne	3	3	9	Ingen sensitive opplysninger skal ligge tilgjengelig hvis disse ikke er under arbeid. Kontoret låses når det ikke er i bruk. Rutiner gjennomgås ved skolestart.	3	Årlig og kontinuerlig	3

Skriver	Det skrives ut sensitivt materiale, og dette kan glemmes igjen på skriver	2	2	4	Skriver holdes under oppsikt når dette gjøres og utskriftene fjernes fra skriver umiddelbart etter utskrift. Kopimaskin står i eget avlåst rom. Rutiner gjennomgås ved skolestart.	2	Årlig og kontinuerlig	2
Lærernes databruk	Det skrives og/eller lagres sensitivt materiale på lærernes pc eller minnepenner, noe som igjen kan medføre at denne informasjonen kommer på avveie	3	3	9	Det lagres ikke sensitiv informasjon på egen pc eller minnepenn, og alle rom låses når de forlates. Arbeidsrommet har i tillegg smekklås. Særskilt informasjon om elever, herunder IOP, halvårsrapporter, referater med mer skal på egen lagringspenn. Kontaktlærer har ansvaret for at denne lagringspennen kun brukes til dette formålet. Den sensitive informasjonen skal lagres i Websak og lagringspennen skal oppbevares i elevarkivet, og dette arbeidet utføres av sekretær (se egne rutiner). Disse lagringspennene skal ikke fjernes fra skolen. De skal være i bruk eller ligge i elevarkivet. Lagringspennene skal ikke passordbeskyttes da dette vanskeliggjør det daglige arbeidet. Sikkerheten ivaretas gjennom tydelige rutiner som gjennomgås i personalet ved skolestart og følges opp i det daglige.	6	Årlig og kontinuerlig	6
Arkiv/håndtering av elevmapper	Elevmapper, og dermed svært sensitiv informasjon, kommer på avveie	2	3	6	Rutiner for behandling av elevmapper gjennomgås i personalet ved skolestart, og personalet minnes på disse før skriving av halvårsrapporter og IOP er: Elevmapper (og andre taushetsbelagte dokumenter) oppbevares i låsbart arkiv. Dersom en lærer har behov for å ta en elevmappe med til sin arbeidspult skal denne kvitteres ut i, samt kvitteres inn igjen (og legges på plass i arkivskapet) umiddelbart etter bruk. Alle mapper skal leveres og kvitteres inn samme dag, og elevmapper skal aldri tas med til elevområder eller vekk fra skolen. Arkivskap og kontor holdes alltid låst når kontoret ikke er bemannet. Dokumenter fra lagringspenn (se over) legges inn i Websak av sekretær og papirkopi arkiveres i den aktuelle elevmappen.	3	Årlig og kontinuerlig	3

Fraværsføring og notater knyttet til orden og oppførsel	Sensitiv informasjon kan komme på avveie.	2	3	6	Fravær og anmerkninger/kommentarer knyttet til orden og oppførsel føres rett inn i fronter. I spesielle saker hvor det må føres tilnærmet daglig logg skal loggen ligge i den aktuelle elevmappen når det ikke arbeides med den, og dermed også for øvrig behandles i henhold til rutiner for behandling av elevmapper. Fronter er passordbeskyttet, og passordene er personlige både for lærere og elever. Rutiner gjennomgås årlig ved skolestart.	3	Årlig og kontinuerlig	3
Klasselister, klassebilder	Sensitiv informasjon kan komme på avveie.	1	4	4	Klasselister inneholder bare navn og evt. fødselsdato. Klasselister og klassebilder deles bare ut til de listene er ment for. Ulike interesseorganisasjoner el. får dermed ikke utlevert verken klasselister eller bilder. Rutiner gjennomgås i personalet ved skolestart.			
Posthåndtering	Sensitiv informasjon kan komme på avveie.	1	3	3	Sekretær sørger for håndtering og distribuering av posten til de som skal ha denne. Rutiner gjennomgås ved begynnelsen av hvert skoleår.			
Posthyller på personalrommet	Sensitiv informasjon kan komme på avveie.	1	3	3	Personalet må sjekke sine posthyller for sensitiv post daglig, og evt. fjerne denne. Rutiner gjennomgås i personalet ved begynnelsen av hvert skoleår.			
Loggbøker	Sensitiv informasjon om elever kan komme på avveie	2	3	6	Loggbøker skal læses inn når de ikke er i bruk. Når en logg er ferdig skrevet skal den arkiveres i elevens elevmappe. Rutinen gjennomgås i personalet ved skolestart.	3		3
Sensitiv informasjon i e-post	Sensitiv informasjon kan komme på avveie i e-poster	4	2	8	Det sendes aldri sensitiv informasjon pr. e-post. I tilfeller hvor det blir tilsendt skolen mail med sensitivt innhold, herunder klager, skal skolen ta utskrift av denne og arkivere i elevens mappe, og så svare tilbake med en blank e-post. Om svaret inneholder sensitiv informasjon skal det svares pr. brev eller telefon. Rutinen gjennomgås i personalet ved skolestart.	4		4

Veiledning til risikovurdering:

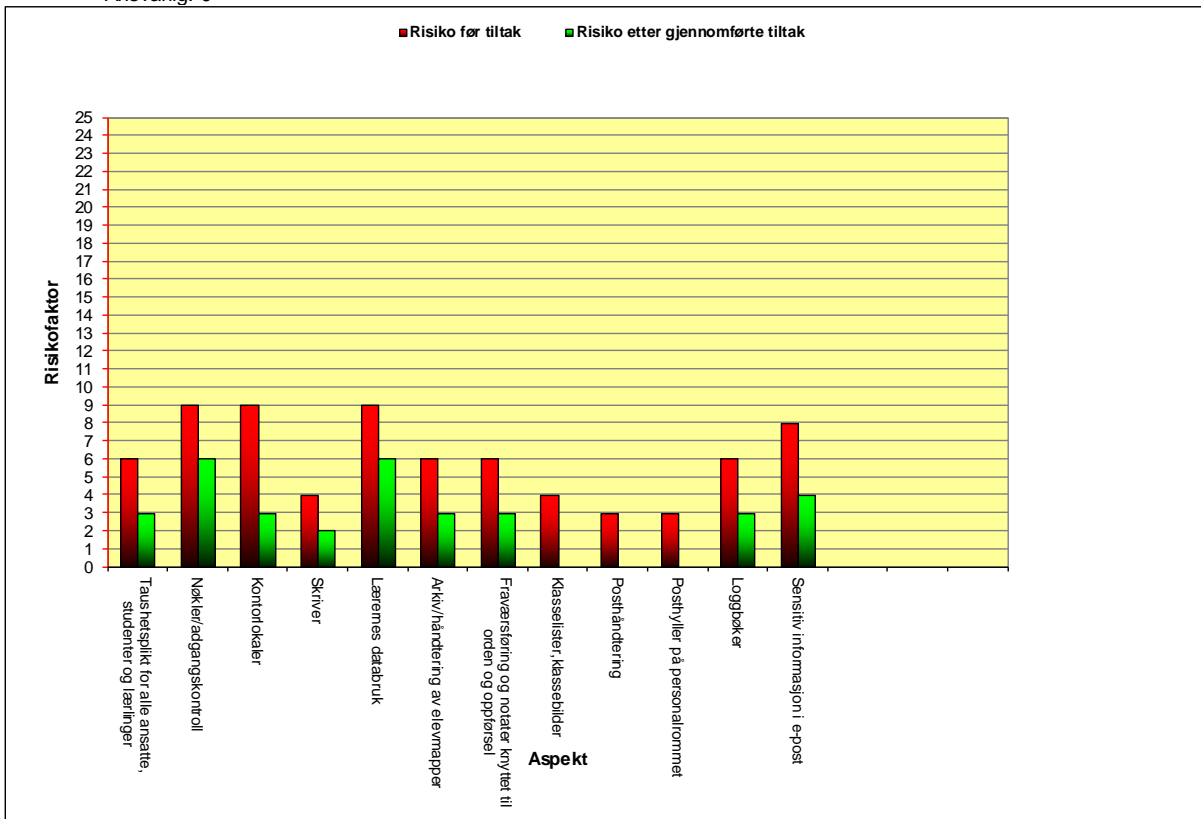
ASPEKTER OG KRAV:	For hvert "objekt" (område) tas hensyn til de viktigste krav (lov/forskrift/andre krav) og de betydeligste "aspekter", det vil si forhold som kan ha betydelig innvirkning på miljø, arbeidsmiljø, sikkerhet m.v.
TRUSSELBESKRIVELSE:	Kort beskrive "trusselbilde", "hva kan skje", dvs. uønskede mulige situasjon(er), hendelse(r) eller handling(er) som kan oppstå og som kan representere en fare for ytre og indre miljø, sikkerhet eller innebære andre, uønskede konsekvenser. Kort beskrive mulige konsekvenser for miljø, brukere, økonomi, framdrift, omdømme, osv. Kan uttrykkes som beskrivende tekst, eller i kroner.
SANNSYNLIGHETSGRADERING:	1 = Lite sannsynlig (kan inntreffe mindre enn én gang hvert 100. år) 2 = Mindre sannsynlig (kan inntreffe mellom én gang hvert 50. år og én gang hvert 100. år) 3 = Sannsynlig (kan inntreffe mellom én gang hvert 10. år og én gang hvert 50. år) 4 = Meget sannsynlig (kan inntreffe mellom én gang hvert år og én gang hvert 10. år) 5 = Svært sannsynlig (kan inntreffe flere ganger i året)
KONSEKVENSGRADERING:	1 = Ufarlig (ingen skade, kun evt. "plunder", mindre forsinkelser) 2 = En viss fare (driftsmessige problemer, mindre skader) 3 = Farlig (betydelige skader på miljø, økonomi, driftsstans i flere døgn, alvorlig personskade) 4 = Kritisk (Alvorlige miljøskader, stort omfang/langvarig, dødsfall) 5 = Katastrofalt (mange dødsfall, svært alvorlige og uopprettelige skader på miljø, total ødeleggelse av kritisk infrastruktur) Hvor alvorlige konsekvensene/skaden vil være. Kan være til hjelp i graderingen å tenke på hva som skal til for å rette opp skaden igjen. Konsekvensgradering av at lover og forskrifter ikke blir oppfylt bør settes til 3.
HVA MÅ GJØRES?:	Om Sannsynlighet X Konsekvens er 5 eller større må det vurderes risikoreducerende tiltak. Dette kan være forbyggende tiltak (redusere sannsynlighet for at uønsket situasjon skal oppstå) eller skadebegrensende tiltak (redusere negative konsekvenser av uønsket hendelse). Slike tiltak skal kun gjennomføres etter en vurdering av kostnader opp mot nytte. Tiltak for å kontrollere, redusere eller eliminere risiko bør holdes innenfor en "akseptabel kostnadsramme" (vurderes i hvert enkelt tilfelle). Notér når tiltaket skal gjennomføres.
FORVENTET EFFEKT AV TILTAK:	Sett inn <u>forventet</u> ny risiko etter at planlagt tiltak er gjennomført. Eksempel: Utgangspunkt Risiko 8 (sannsynlighet 4 X konsekvens 2), etter tiltak forventes sannsynlighet å gå ned til 3, konsekvens er fortsatt 2, ny risiko (R) blir da 3 X 2 = 6.
OPPLEVD EFFEKT AV TILTAK:	Sett inn <u>opplevd</u> ny risiko etter at planlagt tiltak er gjennomført. Eksempel: Utgangspunkt Risiko 8 (sannsynlighet 4 X konsekvens 2), etter tiltak oppleves sannsynlighet å ha gått ned til 3, konsekvens er fortsatt 2, ny risiko (R) blir da 3 X 2 = 6.

RISIKOBILDE

27.06.12

Sted/prosjekt/tema: 0

Ansvarlig: 0



RISIKOMATRISE

Sannsynlighet og konsekvens av ulike hendelser gir til sammen uttrykk for risikoen som en trussel eller hendelse representerer.

Trusler/hendelser kan plasseres inn i risikomatriksen i henhold til vurdert sannsynlighet og konsekvens. En hendelse har høyere risiko jo lenger opp og til høyre den plasseres i matrisen.

En risikomatrix gir et visuelt bilde av risikonivået på aktuelle hendelser, og kan være til hjelp i arbeidet med å prioritere tiltak for å redusere sannsynlighet og/eller konsekvens.

Sannsynlighetsreduserende tiltak går gjerne på rutiner, opplæring og andre forebyggende tiltak, mens konsekvensreduserende tiltak (beredskapstiltak) går på å begrense skaden når hendelsen har skjedd.

Konsekvens \ Sannsynlighet		1	2	3	4	5	
		Ufarlig	En viss fare	Farlig	Kritisk	Katastrofalt	
Sannsynlighet	5	Meget sannsynlig	5	10	15	20	25
	4	Sannsynlig	4	8	12	16	20
	3	Mindre sannsynlig	3	6	9	12	15
	2	Lite sannsynlig	2	4	6	8	10
	1	Helt usannsynlig	1	2	3	4	5

I vårt system skal det vurderes risikoredukerende tiltak om Sannsynlighet X konsekvens er ≥ 5 . Med sannsynlighetsreduserende tiltak beveger man seg (flytter hendelsen) nedover i matrisen, og med konsekvensreduserende tiltak beveger man hendelsen mot venstre i matrisen.

