



ARKIVVERKET

OSLO KOMMUNE VELFERDSETATEN

Postboks 30 Sentrum
0182 OSLO

Dato	02.06.2022
Din ref.	21/1946 - 17
Vår ref.	2022/8145
Saksbehandler	THOOVE/ARTI

Endelig tilsynsrapport og pålegg om utbedring

Vi takker for godt samarbeid i forbindelse med tilsynet. Tilsynet hadde hovedfokus på arkivorganisering og elektronisk arkivdanning, blant annet arkivplan, journalføring og fagsystemer.

Den endelige rapporten er justert i henhold til Velferdsetaten sin tilbakemelding av 10.5.22.

I tilbakemeldingen ber Velferdsetaten om veiledning om kravene til beskrivelse av arkivene i arkivplanen. I henhold til Riksarkivarens forskrift § 1-1 første ledd skal arkivplanen gi en samlet oversikt over organets arkiv. Bestemmelsene om at bortsatte, eldre og avsluttede arkiver skal registreres i arkivlister, jamfør pålegg 5, er en utdyping av kravet om arkivbeskrivelse. For å kunne gi en oversikt over disse arkivene må arkivplanen kunne vise til hvilke arkivlister som finnes og hvordan man kan få tilgang til dem. Dette bør kunne gjøres på en enkel og kortfattet måte og uten at taushetsbelagte opplysninger kommer fram.

Når det gjelder de aktive arkivene/dagligarkivene må disse beskrives slik at man kan finne fram i dem og bevare dem, jamfør arkivlovens formålsparagraf. Etaten kan oppfylle kravet til dokumentasjon av de aktive arkivene ved å beskrive den enkelte arkivserie/arkivdel med opplysninger om innhold, klassifikasjonssystem, lagringsmedium og fysiske plassering, eksempelvis i tabellform.

Tilsynsdato: 5.-6.4.2022

Fra Velferdsetaten: Direktør Guri Bergo

Leder seksjon drift og service Andreas Brodahl

Teamleder dokumentssenteret Siri Ørbeck Ryan

Medarbeider dokumentssenteret Helge Bernt Irgens

Medarbeider dokumentssenteret Gry Monrad

Leder seksjon tilskudd ideelle og frivillige organisasjoner

Kathrine Tveit Heggset

Leder seksjon kompetansesenteret rus Henning Pedersen

Medarbeider seksjon felles inntak Johan Birger Wormdahl

Medarbeider seksjon juridisk Fredrik Storebø Bachke

Fra Arkivverket: Arkivar Thomas Øverby

Rådgiver Ingrid Holløkken Lyngmo

Positive funn fra tilsynsbesøket

Velferdsetaten har utarbeidet ROS-analyser for utvalgte områder innenfor dokumentasjonsforvaltningen. I ROS-analysene er risikoer med sannsynlighet og konsekvens beskrevet og vurdert. Det er i tillegg foreslått risikoreducerende tiltak. Etaten har også et system for å melde avvik på arkivrutinene. Å avdekke og følge opp risiko og avvik, er sentrale aktiviteter i internkontrollen som setter virksomheten i stand til å forbedre arkivarbeidet.

Velferdsetaten har utarbeidet gode prosedyrer for kvalitetssikring av dokumentene som registreres i sak-/arkivsystemet. Rapportering av antall dokumenter i midlertidig status for de siste årene viser at dokumentssenteret følger opp og journalfører fortløpende.

Hvorfor har vi arkivtilsyn?

Arkivverkets tilsyn med arkiv og dokumentasjonsforvaltning er lovlighetstilsyn, hvor målet er å vurdere om virksomheten oppfyller de pliktene som følger av arkivloven med forskrifter. Vi ønsker at våre tilsyn skal føre til bedre kvalitet på arkivarbeidet i virksomheten, slik at arkivene blir sikret for samtid og ettertid, blant annet som grunnlag for demokrati, rettssikkerhet og kulturarv.

Endelige pålegg

Denne rapporten beskriver avvikene vi fant og pålegg vi gir som følge av dette. Med hjemmel i lov av 4. desember 1999 nr. 126 om arkiv (arkivloven) § 7 c gir vi følgende pålegg:

Pålegg 1: Utarbeid en plan for å sikre etterlevelse av arkivplikt og journalføringsplikt

Krav I henhold til arkivloven § 6 plikter offentlige organer å ha arkiv, og disse skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene sikres som informasjonskilder for samtid og ettertid. Arkivplikten omfatter dokumenter som har inngått i saksbehandlingen til organet eller som har verdi som dokumentasjon, jmfør arkivforskriften § 14.

Ifølge arkivforskrifta § 9 har offentlige organer journalføringsplikt for saksdokumenter som kommer inn til eller blir sendt ut fra virksomheten, om de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon.

Hvorfor er dette viktig? Forskriftsmessig arkivering er viktig ut fra virksomhetsinterne hensyn, men også i et samfunnsperspektiv. Gode arkiver bidrar til forsvarlig og effektiv drift for organet og til rettsikkerhet for de som berøres av virksomheten. Arkiver er en forutsetning for offentlighet i forvaltningen og kan ha stor verdi som grunnlag for forskning og som kilder til kulturhistorie.

Funn Mot slutten av 2019 ble Websak innført som fullelektronisk sak-/arkivsystem. Siden Websak til forskjell fra systemet det erstattet omfattet hele etaten, skulle man forvente økt dokumentfangst. Tall Velferdsetaten har framlagt viser derimot at det fra 2019 til 2021 har vært en klar nedgang i antallet registrerte dokumenter i sak-/arkivsystemet.

Nedgangen fra 2019 til 2020 kan delvis ses i sammenheng med endringer i oppsett av integrasjoner og bruken av fagsystemer ved årsskiftet. Fra 2020 til 2021 gikk antallet inngående ned fra 12832 til 9809, mens antallet utgående gikk fra 10808 til 7050. Noe av forklaringen er at TT-sakene ble overført til Ruter og at behandlingen av en rekke tilskuddssaker ble tatt inn i Acos Tilskudd.

Undersøkelser av disse sakstypenes omfang viser imidlertid at dette kun utgjør en mindre del av nedgangen.

Etatens ledelse gir uttrykk for bekymring med tanke på utviklingen, og peker blant annet på saksbehandling på e-post som en årsak til den lave dokumentfangsten. Dokumentsenteret har utarbeidet en ROS-analyse om saksbehandling utenfor sak-/arkivsystemet. Her vurderes risikoen for tap av dokumenter som høy uten

iverksetting av tiltak. ROS-analysen viser at manglende arkivering også har alvorlige konsekvenser for offentlighet og informasjonssikkerhet. Under tilsynet kom det fram at det er usikkerhet hos de ansatte knyttet til hvilke dokumenter som skal arkiveres. Arkivverkets vurdering er at rutinene som er lagt fram gir medarbeiderne lite hjelp til å fastsette hvilke dokumenter som skal arkiveres på de ulike saksområdene.

Hvordan lukke avviket?	<p>Velferdsetaten må utarbeide en plan for å sikre etterlevelse av arkivplikten og journalføringsplikten. Planen må minimum omfatte følgende tiltak:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Gå gjennom arkivdeler, og eventuelt sakstyper, i sak-/arkivsystemet for å undersøke og dokumentere nedgangen i dokumentfangsten fra 2020 til 2021.✓ Kartlegg etatens arbeidsprosesser for å identifisere dokumentasjonsbehovene.✓ Sett i verk tiltak på bakgrunn av kartleggingen for å sikre etterlevelse av arkivplikten og journalføringsplikten, herunder øke fangsten av arkivdokumenter fra de ansattes e-post.
-------------------------------	--

Tips	<p>Se vår Veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter. Selv om veilederen er utviklet med tanke på den sentrale statsforvaltningen, vil innholdet også være relevant for kommunal sektor. Arkivverket har utarbeidet et kurs basert på veilederen som er tilgjengelig på Læringsplattformen. Se også Metode for identifisering og sikring av dokumentasjon.</p>
-------------	--

Frist	<p>Planen må være ferdig innen 1.6.2023.</p> <p>Tiltakene må være iverksatt innen 31.12.2024</p>
--------------	--

Pålegg 2: Oppdater arkivplanen

Krav	<p>Ifølge arkivforskriften § 4 skal offentlige organer ha en oppdatert arkivplan. Arkivplanen skal gi oversikt over arkivmaterialet og hvilke instruksjoner, regler, planer og organisering som gjelder for arkivarbeidet. Riksarkivarens forskrift § 1-1 har bestemmelser om hva arkivplanen må inneholde. Øverste ledelse skal sørge for at arkivarbeidet blir omfattet av organets internkontroll. Arkivplanen skal innrettes slik at den kan brukes som et redskap i internkontrollen med arkivarbeidet.</p>
-------------	--

Hvorfor er dette viktig?	<p>Hensikten med en arkivplan er at offentlige organer skal ha en oppdatert oversikt over arkivmaterialet sitt og hvilke regler og rutiner som gjelder for arkivarbeidet.</p> <p>Dette er nødvendig for å kunne forvalte arkivet i tråd med arkivloven med forskrifter. En god arkivplan gjør det enklere å planlegge periodiske arkivoppgaver og beregne framtidig ressursbehov. Arkivplanen er også et nyttig gjenfinningsverktøy for ettertiden, og et redskap i organets arbeid med internkontroll.</p>
Funn	<p>Arkivplanen inneholder ikke fullmakter som viser hvordan myndighet på arkivområdet er delegert fra direktøren og nedover i organisasjonen. Under tilsynet kom det fram at det er behov for en gjennomgang av delegeringen av myndighet. Det står i arkivplanen at det sannsynligvis har vært arkivtap på de ytre enhetene. En av årsakene som trekkes fram her er utydelighet med hensyn til arkivansvaret.</p> <p>Arkivplanen inneholder ingen dekkende bestandsoversikt som viser hvilke arkiver/arkivserier etaten danner i dag. Det mangler informasjon om arkivenes innhold, klassifikasjon, struktur, lagringsmedium og fysiske plassering. Det skal foreligge arkivlister for deler av de bortsatte og deponerte papirarkivene, men disse er ikke henvist til arkivplanen.</p> <p>Arkivplanen viser ikke til rutiner for den arkivdanningen som skjer i tilknytning til de spesialiserte fagsystemene. Intervjuene med ledere og saksbehandler indikerer at det på noen områder er utarbeidet beskrivelser av denne delen av arkivdanningen, men disse er ikke en del av arkivplanen.</p>
Hvordan lukke avviket?	<p>Velferdsetaten må oppdatere arkivplanen. Planen skal dokumentere:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Arkiv som funksjon, dvs. styring, ansvar og fullmakter på arkivområdet, inkludert internkontrolltiltak.✓ Arkiv som prosess, dvs. instruksjer og rutiner som beskriver hvordan de ansatte i etaten jobber med arkiv.<ul style="list-style-type: none">• Rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og sikring av arkivene som dannes i tilknytning til de spesialiserte fagsystemene✓ Arkiv som innhold, dvs. beskrivelser og oversikt over innholdet i arkivene, inkludert hvordan og hvor de lagres og sikres.
Tips	Les om arkivplan og internkontroll på arkivverket.no.
Frist	1.6.2023

Pålegg 3: Kartlegg og dokumenter elektroniske systemer som inngår i arkivet

Krav Arkivforskriften § 4 sier at arkivplanen skal inneholde en oversikt over organet sine arkiver. Riksarkivarens forskrift § 1-1 stiller krav til blant annet oppdaterte rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene, og arkivoversikt som viser hvor arkivdokumentene er lagret.

Hvorfor er dette viktig? I de elektroniske arkivsystemene ligger det viktig rettighets- og forvaltningsdokumentasjon. Hvis systemene ikke blir dokumentert og ivaretatt på en forsvarlig måte, kan informasjonen gå tapt. Enkeltmennesker kan i verste fall miste muligheten til innsyn i sentral informasjon om seg selv, og etaten vil ikke kunne dokumentere egen innsats i saker.

Funn Velferdsetaten benytter en rekke spesialiserte fagsystemer i saksbehandlingen. Arkivleder anslår at brorparten av etatens dokumentasjon dannes i tilknytning til disse systemene. Mange av systemene eies av andre virksomheter i Oslo kommune. Etatens systemoversikt består av et regneark hvor 47 systemer er listet opp og skjematisk beskrevet for 17 av disse. Systemene er i varierende grad dokumentert med beskrivelser av innhold og administrativ tilknytning. Det er kun unntaksvis tatt med opplysninger om tekniske forhold, bevaringsvurdering og langtidsbevaring.

Hvordan lukke avviket? Velferdsetaten må:

- ✓ Beskrive med arkivrelevant informasjon alle aktive og avsluttede elektroniske systemer som benyttes til å opprette, lagre og utveksle arkivdokumenter, jamfør vår veileder.
- ✓ Dokumentere for hvert enkelt system hvordan bevaringsverdig informasjon skal langtidsbevares, f.eks. gjennom Noark-uttrekk, tabelluttrekk, integrasjon eller utskrifter.

Tips Se vår [veileder for systemoversikt med beskrivelser](#) på arkivverket.no.

Frist 1.6.2023

Pålegg 4: Utarbeid en plan for langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale

Krav Arkivforskriften § 13 sier at deler av arkiv som ikke lenger er i bruk skal periodiseres. De periodiserte arkivene skal tas vare på i en ordnet og tilgjengelig form. Riksarkivarens forskrift §§ 4-4 – 4-6 stiller krav om håndtering av periodisert elektronisk arkivmateriale. Arkivregelverket gir bestemmelser om lagringsmedium, organisering av datauttrekk og dokumentasjon av system og informasjonen i disse.

Hvorfor er dette viktig? Elektronisk arkivmateriale som går ut av aktiv bruk vil før eller siden gå tapt. Dere må ta vare på materialet gjennom regelmessige, systemuavhengige uttrekk og overføre disse til digitalt depot. Det er viktig at dette blir gjort på en måte som sikrer at arkivmaterialet blir tilgjengelig for ettertiden.

Funn Velferdsetaten benyttet journalføringssystemet DocuLive i perioden 1.1.12-25.11.19. Arkivperioden for både intern og sikker sone er tilgjengelig som en historisk database i WebSak, men det er ikke deponert uttrekk av arkivmaterialet. Ved etableringen fikk etaten overført to journaldatabaser fra Rusmiddeletaten og en journaldatabase tilknyttet Ungbo. Det er uavklart om databasen fra Ungbo kan være deponert hos byarkivet. Når det gjelder databasene fra Rusmiddeletaten er det satt i gang et arbeid for å generere uttrekk av disse. Etaten har tatt uttrekk av det avsluttede fagsystemet UTEDATA, men det er ikke kommet på plass en avtale om overføring til byarkivet.

Hvordan lukke avviket? Velferdsetaten må utarbeide en konkret plan for deponering av uttrekk fra den avsluttede arkivperioden 2012-2019 fra DocuLive, UTEDATA og databasene som etaten tok over fra Ungbo og Rusmiddeletaten.

Planen må inneholde kostnadsberegning, finansiering og fremdriftsplan med tidsfrist for når arbeidet skal være ferdig.

Tips Se vår veileder for [hvordan planlegge langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale](#). Ta kontakt med deres digitale depot om deponeringene så snart som mulig.

Frist Planen må være ferdig innen 31.12.2022
Deponeringen må være ferdig innen 1.6.2024

Pålegg 5: Utarbeid en plan for å ordne og listeføre bortsatte, eldre og avsluttede papirarkiver

Krav	Riksarkivarens forskrift § 4-3 har detaljerte bestemmelser om bortsetting av papirarkiver. Arkivforskriften § 20 stiller krav til arkiv som skal overføres til depot. Kravene er utdypet i Riksarkivarens forskrift kapittel 6. Arkivforskriften § 6 åpner for at offentlige organer i visse tilfeller kan overføre informasjon i originaldokument til et nytt lagringsmedium for bevaring. Riksarkivarens forskrift kapittel 8 har utfyllende bestemmelser om konvertering for digital bevaring.
Hvorfor er dette viktig?	Papirarkiver kan bli skadet av feil oppbevaring og behandling. Et viktig tiltak for å sikre materialet er å pakke det i egnede esker. Ved å ordne arkivene systematisk og sette opp lister over innholdet får organet nødvendig kontroll og oversikt. Ordning og listeføring er en forutsetning for å finne fram i arkivene på en effektiv måte. Hensynet til fysisk sikring, oversikt og gjenfinning kan også ivaretas ved å konvertere papirarkiver for digital bevaring.
Funn	Velferdsetaten oppbevarer en betydelig mengde papirarkiver i sine lokaler. Ifølge dokumentssenterets egne beregninger har de 580 hm arkiv i lokalene i Storgata 51. Befaringen i arkivlokalene viser at arkivenes ordningsgrad er varierende, og det er bare en liten andel av arkivene som er ferdig ordnet og listeført. I arkivplanen er det listet opp 29 ytre enheter hvor det oppbevares sakarkiver, klientarkiver og personalarkiver. Det var planer om å gjennomføre en befaring med de ytre enhetene i løpet av 2022, men ressursen som var tenkt brukt i arbeidet med å kartlegge bestanden er ikke lenger til disposisjon for dokumentssenteret. Dokumentssenteret har i en ROS-analyse vurdert risikoen for at arkivdokumenter går tapt eller ikke kan gjenfinnes ved behov som svært høy, om ikke tiltak blir iverksatt.
Hvordan lukke avviket?	Velferdsetaten må utarbeide en plan for å ordne og listeføre bortsatte, eldre og avsluttede arkiver. Planen kan innebære konvertering av papirarkiver. Planen må inneholde en beskrivelse av hvordan arbeidet skal gjennomføres, kostnadsberegning, plan for finansiering og tidsfrist for når arbeidet skal være ferdig.
Tips	Se vår veileder for hvordan planlegge ordning og listeføring av papirarkiv og mediekonvertering av papirarkiv på arkivverket.no. Vi anbefaler Velferdsetaten å kontakte sitt arkivdepot om mulighetene for å mediekonvertere og deponere papirarkiv i digital form.

Frist	Planen må være ferdig innen 1.6.2023 Tiltakene må være gjennomført innen 31.12.2024
--------------	--

Pålegg 6: Sikre papirarkivene på de ytre enhetene

Krav Arkivforskriften § 7 stiller krav til lokaler som benyttes til oppbevaring av offentlige arkiver. Arkivlokalene skal gi arkivmaterialet vern mot skader fra vann, fukt, brann og skadelig påvirkning fra klima, miljø og skadedyr. Arkivlokalene skal også verne arkivene mot skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang. Riksarkivarens forskrift kapittel 2 gir utfyllende bestemmelser om arkivlokaler. Eldre og avsluttede arkiver må sikres i lokaler som tilfredsstillende oppfyller kravene til spesialrom for arkiv.

Hvorfor er dette viktig? Velferdsetaten har selv ansvaret for at egne arkiver oppbevares på forskriftsmessig måte. Sentrale deler av dokumentasjonen som blir til gjennom etatens virksomhet skal bevares i lang tid, eller for all tid. Papirarkiver er sårbare for fysiske skader, og lokalene som brukes til oppbevaring av eldre og avsluttede arkiver må derfor oppfylle bestemte krav.

Funn Velferdsetaten oppbevarer eldre og avsluttede papirarkiver i to lokaler i kjelleren i Storgata 51. Kjelleren har tidligere vært rammet av flom, og det er iverksatt tiltak for å hindre at dette skjer igjen. Etatens leiekontrakt utløper våren 2023, og lokalene som brukes i dag vil derfor bli faset ut i løpet av kort tid.

Etaten oppbevarer papirarkiver ved en rekke ytre enheter, og det er sannsynlig at en del av dette materialet er avsluttede arkiver. Det foreligger ingen dekkende oversikt over hvorvidt arkivlokalene her tilfredsstillende oppfyller kravene til oppbevaring av dagligarkiver eller kravene til spesialrom for arkiv. Ifølge dokumentcenterets ROS-analyse er risikoen høy for at arkiver skades eller går tapt som følge av vannlekkasjer eller brann. Mangelfulle tilgangsstyringer vurderes som en stor risiko for at taushetsbelagte opplysninger kommer på avveie eller at dokumenter går tapt.

Hvordan lukke avviket? Velferdsetaten må sikre papirarkivene på de ytre enhetene i henhold til arkivregelverkets krav.

- ✓ Etaten må kartlegge og dokumentere hvilke avvik de enkelte arkivlokalene har. Om lokalene inneholder eldre og avsluttede arkiver, skal de vurderes i henhold til kravene for spesialrom for arkiv. Dokumentasjonen må legges fram for Arkivverket.
-

-
- ✓ Etaten må iverksette tiltak for å sikre arkivmaterialet. Tiltakene må dokumenteres.
-

Frist 1.6.2023

Tidsfrister

Vi ber Velferdsetaten overholde de angitte tidsfristene. Ta gjerne kontakt om noe er uklart.

Send inn handlingsplan og dokumentasjon for å lukke pålegg

Velferdsetaten skal lage en handlingsplan med tidsangivelser som beskriver hvordan dere planlegger å jobbe når avvikene skal utbedres. Denne handlingsplanen skal sendes til Arkivverket snarlig, og senest innen 1.9.22.

Velferdsetaten skal i tillegg oversende dokumentasjon etter hvert som dere har gjennomført tiltakene for å utbedre avvikene fra tilsynsrapporten, og senest innen de enkelte påleggsfristene. Hvis dokumentasjonen er en del av oppdatert arkivplan, må dere henvise til hvor i arkivplanen vi finner disse endringene. Les [mer om oppfølging av avvik](#) på arkivverket.no.

Vi håper at våre pålegg og kommentarer kan være til hjelp for deres arbeid med arkiv og dokumentasjonsforvaltning framover.

Kopi av endelig tilsynsrapport blir lagt inn i statsforvalterens tilsynskalender.

Med hilsen

Espen Sjøvoll
avdelingsdirektør

Thomas Øverby
arkivar

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen underskrifter

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325