



FAGFELLEVDERT ARTIKKEL

Trond Sirevåg

Utviklingen av Noark-standarden 1984 – 2008

SAMMENDRAG

Artikkelen behandler utviklingen av Noark – standarden for elektronisk arkivdanning i norsk offentlig forvaltning – fra versjon 1 (1984) til versjon 5 (2008). Den beskriver omstendighetene som medførte at standarden ble til i 1984, og søker å forklare hvorfor og hvordan det lyktes å utbre standarden slik at Noark-systemer ble enerådende i offentlig forvaltning i løpet av 1990-årene. Riksarkivarens strategier i Noark-utviklingen behandles, – de som fra først av fikk Riksarkivaren til å engasjere seg i standardiseringsarbeidet, de som deretter fikk Riksarkivaren til å overta forvalteransvaret for Noark, og de som senere er endret eller justert som resultat av erfaringer med Noark-baserte systemer og av nyåpnede teknologiske muligheter. Særlig vekt legges på å belyse Riksarkivarens motiver for å overta ansvaret for Noark-standarden fra 1990. Noark plasseres også i det internasjonale bildet, og sammenholdes med andre standarder som ISO 15489 og EU-standarden MoReq. Da Noark-utviklingen startet i 1984, pågikk tilsvarende utviklingsprosjekter både i Danmark og i Sverige. Artikkelen søker forklaringer på at en journal- og sakarkivstandard bare ble en realitet i Norge.

1. Innledning

Noark er en standard for elektronisk arkivdanning i norsk offentlig forvaltning. Første versjon av Noark-standarden ble utarbeidet i 1984 av Statens rasjonaliseringsdirektorat (fra 1987: Statskonsult) i samarbeid med Riksarkivaren.¹ Den ble utformet som en maskin- og programvareuavhengig kravspesifikasjon til et system for «edb-basert» journalføring og arkivstyring.² Noark var først et akronym for *Norsk arkivsystem*. Fra versjon 5 i 2008 ble betydningen endret til *Norsk arkivstandard*. Alt i versjon 4 (1999) var spesifikasjonene blitt definert som generelle krav til arkivfunksjonene, enten disse inngikk i et

1 Statens rasjonaliseringsdirektorat: «Kravsspesifikasjon til NOARK - Norsk arkivsystem. Standardsystem for edb-journalføring i statsforvaltningen», Oslo 1984. ISBN 82-03-15029-2.

2 Saksdokumenter ble arkivert på papir i all offentlig forvaltning inntil 2002. Journalen refererte til plasseringen i arkivet, og ga utgangspunkt for gjenfinning. Betegnelsen «system for arkivstyring» var derfor mer dekkende enn «arkivsystem».

separat arkivsystem, eller de var innbygd som funksjonalitet i et mer omfattende saksbehandlingssystem.

Noark etablerte seg raskt som en de facto standard for edb-journalføring i statlig forvaltning. Systemversjoner basert på Noarks spesifikasjoner forelå fra årsskiftet 1985/86. Særlig fra 1987 fulgte en massiv innføring av Noark-journaler i statlige virksomheter. Per 1990 hadde over 90 institusjoner tatt i bruk et Noark-system. Samtlige departementer hadde på dette tidspunkt skiftet til edb-journaler.³

Også enkelte kommuner tok i bruk Noark-journaler i denne perioden, men den omfattende innføringen av Noark-systemer i kommunal og fylkeskommunal forvaltning skjedde først fra midten av 1990-tallet, og da etter at standarden var blitt utbygd med funksjonalitet for spesifikke kommunale saksbehandlingsprosesser. Noark gikk dermed fra å være en statlig standard til å bli en standard for all offentlig forvaltning – i praksis fra 1995, og nominelt fra 1999 – med Noark versjon 4.

Noark-standardens tidlige suksess i statlig forvaltning ga støtet til en kjede av tiltak for oppfølging og videreutvikling. Videreutviklingen bygget på brukernes erfaringer med de tilgjengelige Noark-systemene, men en viktig drivfjær var også de nye mulighetene som trinnvis åpnet seg med 1980- og 1990-årenes raske teknologiutvikling. Ikke minst var den videre utviklingen av Noark-standarden etter 1984 et resultat av stadig stigende ambisjoner – så vel blant utviklere og leverandører som i brukermiljøene.

1.1. Stadier i Noark-utviklingen

Noark-utviklingen inntil någjeldende versjon 5 har hatt følgende «merkesteiner»:

- Noark-lanseringen i 1984 gikk hånd i hånd med nye administrative bestemmelser av tilretteleggende karakter: Riksarkivarens *Retningslinjer for innføring av edb-baserte journalsystemer i statsforvaltningen*, fastsatt med virkning fra 01.09.1984⁴, og *Instruks for arkivarbeidet i statsforvaltningen*, fastsatt ved kgl.res. av 30.11.1984.
- En videreutviklet versjon 2 av Noark-standarden ble utgitt i 1987.⁵ Noark 2-rapporten nøyde seg med å spesifisere tillegg til Noark 1: funksjoner for desentralisert («avdelingsdelt») journalføring, journalføring av interne dokumenter (notater), funksjoner for gradering av opplysninger, definisjon av saker som avsluttet, nye rapporter og nye maler for oppsett av skjermbilder.

3 Bjørg Nyborg: «Noark – Status og framtid» i Arkivråd nr. 2/1991. Iht. Statskonsults oversikt var det på dette tidspunkt utviklet 10 ulike systemversjoner basert på Noark-standarden. Artikkelen listet opp 6 systemversjoner som de mest utbredte og «seriøse». Ett av departementene brukte for øvrig et prematurt Noark-system – inntil 1992.

4 Særtrykk, Riksarkivet 1984. Bestemmelsene ble dessuten innarbeidet i Noark 1-rapporten som vedlegg.

5 Statens rasjonaliseringsdirektorat: «NOARK-2. Utvidet kravspesifikasjon 1987». Oslo 1987. ISBN 82-03-15821-8

- En egen brukerveiledning for Noark-systemer ble utgitt i 1989⁶ for å bøte på at Noark versjon 1 og 2 mest var laget for utviklere. Del 1 av veiledningen ga råd om organiseringen av en Noark-innføring. Del 2 var en brukerhåndbok for alle systemer som var utviklet på grunnlag av Noark-standarden.
- I 1989 spesifiserte Riksarkivaren avleveringsformat og avleveringsregler for Noark-systemer.⁷ Datastrukturen ved avlevering ble beskrevet i detalj, og det ble fastsatt hvilke utskrifter som skulle brukes ved avlevering.
- I 1990 ble ansvaret for Noark-standarden overført fra Statskonsult til Riksarkivaren. Riksarkivaren utarbeidet tilleggsrapporter til Noark i 1990⁸ og 1991.⁹ 1990-rapporten ryddet i Noark-tilleggene siden 1984 ved å klargjøre hva som var gjeldende krav til et Noark-system, og hva som var anbefalte funksjoner. 1991-rapporten spesifiserte justeringer og nye tillegg.
- Versjon 3 av Noark ble utgitt i 1994.¹⁰ Dette var en fullstendig versjon med alle gjeldende spesifikasjoner innarbeidet. Den erstattet alle tidligere Noark-rapporter, men inneholdt også viktige tillegg, blant annet om utskrifter. Inntil Noark 3 hadde kravet vært at det skulle avleveres fullstendige journalutskrifter på papir til bruk for ettertiden – i tillegg til en digital versjon. Noark 3 fastsatte at endelig journalutskrift (dvs. en fullstendig utskrift fremstilt etterskuddsvis for en samlet arkivperiode) kunne sløyfes dersom databasen for vedkommende periode ble beholdt som en historisk database. Fra nå av kunne altså en bevart elektronisk versjon erstatte papirjournalen som ettertidens dokumentasjon.
- Koark¹¹ – en Noark-versjon tilpasset for kommunal forvaltning – ble spesifisert av Riksarkivaren i samarbeid med Kommunenes sentralforbund i 1995. Funksjonene fra Noark 3 ble supplert og integrert med funksjonalitet for kommunal utvalgsbehandling.

⁶Statskonsult: «Noark brukerveiledning». Oslo 1989. ISBN 82-7483-004-0.

⁷ Bestemmelsene, som også inneholdt spesifikasjoner for edb-journalsystemer som ikke fulgte Noark, ble fastsatt av Riksarkivaren i Rundskriv nr. 5, 6 og 7/1989.

⁸ Riksarkivaren: «Noark-standarden: Gjeldende spesifikasjoner mai 1990. NOARK – 90/1». Oslo 1990.

⁹ Riksarkivaren: «Noark-standarden: Justeringer og tillegg oktober 1991. NOARK – 91/1». Oslo 1991.

¹⁰ Riksarkivet: «Noark-3. Standardssystem for edb-basert journalføring i statsforvaltningen. Samlet kravspesifikasjon 1994» Oslo 1994. ISBN 82-548-031-6. Nettversjon: <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Noark/Tidligere-versjoner/Noark-3>.

¹¹ Kommunenes sentralforbund: «KOARK. Kommunal standard for edb-baserte sak-/arkivsystemer». Oslo 1995. ISBN 82-446-0250-3.

- Fra 1. januar 1999 ble offentlig forvaltning – både statlige og kommunal – pålagt å bruke Noark-systemer for elektronisk journalføring og arkivering. Arkivforskriften § 2-9 gjorde Noark til en obligatorisk standard, og innførte dessuten en godkjenningsordning for Noark-baserte systemer.
- Noark versjon 4 ble utgitt i 1999¹², og representerte en kraftig utvidelse i forhold til tidligere versjoner. Noark 4 spesifiserte et fullstendig system for elektronisk arkivering av saksdokumenter, integrert med e-post og funksjoner for elektronisk saksbehandling. Koark ble innarbeidet i Noark-4. Fra og med 1999 var dermed kommunal utvalgsbehandling (og lignende behandlingsprosesser i statlige virksomheters kollegiale organer) integrert i Noark med funksjonene for journalføring, arkivstyring og elektronisk arkivering. Systemenes tabellstruktur ble dessuten fullstendig spesifisert i Noark 4. Attributtene og formatene for dataeksport og avlevering ble gjort obligatoriske. Dette muliggjorde et formalisert godkjenningsopplegg for Noark 4-systemer fra høsten 1999.
- I 2002 ble det fastsatt forskriftsbestemmelser om elektronisk arkivering av saksdokumenter (Riksarkivarens forskrift, kapittel IX). Kravene i Noark 4 ble formalisert og gjort obligatoriske også for elektronisk arkivering i fag- og saksbehandlings-systemer.
- I 2002 ble avleveringsformatet i Noark 4 (kapittel 15) revidert og basert på xml med spesifiserte DTD-er for alle tabeller. Den reviderte versjonen fikk betegnelsen Noark 4.1.¹³ Fra versjon 4.1 av er nye Noark-spesifikasjoner utelukkende blitt publisert på nett.
- Et nytt kapittel – *Arkivering av dokumenter som ikke trenger journalføring* – ble spesifisert som Noark 4.1-tillegg i 2003.¹⁴ Dette kom til etter ønske fra flere departementer, men tillegget møtte kritikk, bl.a. fra Norsk presseforbund.
- I 2006 ble *Noark 4 Web Services*¹⁵ spesifisert som en separat standard for integrasjon mellom Noark 4-systemer og fagsystemer (på basis av integrasjonskravene i Noark 4.1, kap. 17). Kommunenes sentralforbund var ansvarlig for spesifiseringen, som ble gjennomført med bistand fra sentrale Noark-leverandører.

12 Riksarkivaren: «Noark-4, Norsk Arkivsystem», Del 1: «Funksjonsrettet beskrivelse og kravspesifikasjon» og Del 2: «Tekniske spesifikasjoner». Oslo 1999. ISBN 82-446-0628-2.

13 <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Noark/Noark-4/Standarden> (lest 3.1.2014)

14 http://www.arkivverket.no/arkivverket/content/download/3574/43896/version/1/file/del1_endringer_etter1999.pdf (lest 3.1.2014).

15 <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Noark/Noark-4/Web-Services> (lest 3.1.2014)

- Gjeldende versjon 5 av Noark-standarden¹⁶ ble utgitt i 2008. I motsetning til alle tidligere versjoner er ikke Noark 5 en kravspesifikasjon til et fullstendig system. Den spesifiserer logisk arkivfunksjonalitet som kan tilknyttes eller innbygges i ulike systemer, og skal dermed kunne brukes for alle typer arkivdanning. Noark 5 definerer heller ikke fysisk tabellstruktur ved eksport eller avlevering, men begrenser seg til logisk arkivstruktur. Noark 5 er likevel «bakoverkompatibel». Noark 4-systemer kan migreres til Noark 5.

2. Forklaringer på Noark-standardens suksess – en kortversjon

Noark-standarden har vært en suksess. Den etablerte seg lenge før forvaltningsorganene ble pålagt å bruke den i 1999. Den har ligget til grunn for omtrent alle journal- og arkivsystemer som er kommet i bruk i den norske statsforvaltningen siden siste del av 1980-tallet. Internasjonalt har – så vidt vi vet – ingen klart å etablere en operasjonell standard (applikasjonsstandard) for arkivdanning med en lignende status og gjennomslagskraft når det gjelder praktisk implementering. I Danmark¹⁷ og Sverige¹⁸ ble det gjennomført tilsvarende utviklingsprosjekter i statlig regi i årene omkring 1980, men ingen av disse resulterte i noen etablert standard. Hva kan da forklare Noark-standardens suksess?

Noark-lanseringen i 1984 kom på et svært gunstig tidspunkt, og imøtekom grunnleggende behov. Gjennom 30 år er standarden deretter blitt aktivt ajourholdt og videreutviklet for å være på høyde med nye krav og muligheter. Den har appellert til systemleverandører, og blitt oppfulgt av en vital systemutvikling. I en stadig økende grad har standarden også vært båret oppe av et sterkt arkivfaglig miljø. Mer spesifiserte momenter til kortversjonen av en forklaring på Noark-standardens suksess følger nedenfor.

(1) Tidspunktet for Noark-lanseringen (1984) var gunstig

Ved Noark-lanseringen i 1984 var tiden moden for rimelige systemer som kunne kjøres på lokale anlegg. I Danmark og Sverige, hvor utviklingen startet noe tidligere, hadde man i første omgang arbeidet med stormaskin- og datasentralbaserte løsninger. Disse var dramatisk mye dyrere for brukerne. I Norge var det faktisk slik at den dominerende leverandøren – Norsk Data – bare tok en symbolsk pris for sin første systemversjon av Noark. Norsk Data var ikke primært ute etter å tjene penger på nettopp Noark-systemer, men ønsket å kunne tilby edb-journaler for bedre å kunne selge ND-maskinutstyr til offentlig forvaltning.

¹⁶ <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Noark/Noark-5/Standarden> (lest 3.1.2014).

¹⁷ Det danske prosjektet, som startet så tidlig som i 1975, munnet for det første ut i en dokumentert systemspesifikasjon: Administrationsdepartementet og Datacentralen af 1959: «EDB-journalisering i statsforvaltningen. Et utviklingsprosjekt». København 1978. Prosjektet munnet dessuten ut i en systemapplikasjon: *Standardjournalssystemet (SJS)*, utviklet av I/S Datacentralen og A/S Regnecentralen. SJS-systemet ble godkjent av Administrationsdepartementet og Rigsarkivet, og tatt i bruk i flere danske ministerier. Undertegnede fikk demonstrert systemet i bruk i Budgetdepartementet i 1983.

¹⁸ Statskontoret: «Datorbaserad diarieföring – En metodstudie». Stockholm 1979. Statskontoret og datasentralen DAFA utviklet dessuten det eksperimentelle systemet *Stadis* og senere diariesystemet *Diabas*, som ble tatt i bruk svensk forvaltning.

(2) Systemspesifikasjonene ble åpent dokumentert

Noark ble spesifisert som en åpen kravspesifikasjon, – en arkitekttegning med muligheter for «alle» til å lage systemversjoner. Dette var noe nytt i 1984. For R-direktoratet ville det mest naturlige vært å gå rakt på arbeidet med å utvikle *den ene* statlige systemversjonen av en edb-journal. Dette var den normale metoden inntil Noark. Slik hadde R-direktoratet bl.a. utviklet DØS-systemet for økonomiforvaltning og SLP – Statens lønns- og personal-system.

(3) Forholdene lå spesielt godt til rette for en norsk journalstandard

En ensartet manuell journalpraksis i den norske statsforvaltningen lettet innføringen av edb-journaler. En sammenligning med Danmark illustrerer dette. Journalføringen går tilbake til 1740 og foreningstiden med Danmark. I Norge kom man til å rendyrke den tradisjonelle formen med kronologisk journalføring av enkeltdokumenter og «lenking» av dokumentene til saker. Inntil edb-alderen var norsk journalføring lite affisert av moderniseringsbestrebelse – til forskjell fra Danmark, hvor praksis var mer differensiert, og hvor man i 1960-årene også hadde introdusert emnedelt journalføring på kort.¹⁹ Noark-utviklingen kunne altså høste fordeler av at statsforvaltningen i Norge hadde holdt fast ved ortodoksien i journalføringen.

En annen gunstig forutsetning var Norsk Datas sterke stilling i det norske markedet gjennom 1980-tallet. I en tid da edb-utstyr var lite standardisert (før PC-enes og PC-nettverkenes gjennombrudd), innebar ND-maskinenes dominans i norsk statsforvaltning en faktisk standardisering av utstyr som Noark-oppfølgingen kunne trekke veksler på i startfasen. Hovedoppgaven ble å realisere Noark ved å utvikle systemversjoner for ND-plattformen.

(4) Standarden ble oppfulgt av en kraftfull satsning for å utvikle systemversjoner

Noark-lanseringen i 1984 ble fulgt opp av statlig initiert systemutvikling. Utvikling av Noark-baserte systemer ble inkludert i et statlig industriutviklingsprosjekt som R-direktoratet gjennomførte i samarbeid med Norsk Data og Mycron. Prosjektet resulterte i Norsk Datas systemversjon ND Noark (og bidro ytterligere til lav pris på Noark-systemer). For ND-maskiner ble det også utviklet konkurrerende systemversjoner. R-direktoratet gjenfant seg etter hvert i en rolle som tungt involvert i flere av disse rivaliserende prosjektene.

(5) Standarden har ivaretatt grunnleggende legalitetskrav

Noark har ivaretatt bestemmelsene i alt relevant lov- og regelverk, og gitt trygghet for at den offentlige forvaltningens arkivdanning oppfylder grunnleggende arkivfaglige krav. Gjennom en tid med stadig økte formalismekrav, spesielt i tilknytning til offentlighet, har standarden bidratt til å etablere sikre prosedyrer i arkivdanningen.

¹⁹ Trond Sirevåg: «I parallelle kjørefiler på samme vei. – En sammenligning av danske og norske krav til e-arkivsystemer» i Arkiv – Tidsskrift for arkivforvaltning og arkivteknik nr. 5, 2000. Rigsarkivet, København 2000. I Norge hadde 1960-årenes moderniseringsbestrebelse på arkivsektoren særlig dreid seg om arkivnøkklene. En statlig fellesnøkkel skulle danne det faglige fundamentet for en profesjonalisering av arkivfunksjonen og arkivtjenestene. Det var et mål for rasjonaliseringsarbeidet at gode arkivnøkler skulle eliminere behovet for journaler.

(6) Standarden har vært tilstrekkelig fleksibel

Standarden har hatt funksjonalitet for å ivareta de avanserte brukerinstitutionenes behov, men også lagt til rette for å forenkle kompleksiteten for de mindre avanserte. Systemversjoner har dermed kunnet tilpasses for bruk både i store og små institusjoner. Med Noark versjon 4 og 5 har standarden også lagt opp til et samspill med omliggende fag- og saksbehandlingssystemer i takt med at utviklingen har åpnet større muligheter for integrasjon mellom systemer.

(7) Standarden er blitt ajourholdt og regelmessig videreutviklet

For å bli en etablert standard måtte Noark følges opp med produktutvikling. For å leve videre som en aktiv standard måtte den ajourholdes og regelmessig videreutvikles. For videreføringen av Noark var det helt avgjørende at Riksarkivaren påtok seg rollen som forvalter av standarden fra 1990. Riksarkivaren bidro også til at Noark ble en pålagt standard fra 1.1.1999 – vel vitende om at det kreves mer enn pålegg for å holde en standard levende. En god kombinasjon av kontinuitet og fornyelse både i utvikler- og leverandørmiljøet har vært en viktig faktor i Noark-utviklingen.

(8) Standarden har vært båret oppe av et sterkt og kompetent arkivfaglig miljø

Arkivtjenestene og den offentlige forvaltningens arkivledere har vært de fremste til å stille krav om Noark-funksjonalitet. Arkivakademiets utdanningstilbud siden starten i 1990 har uten tvil bidratt tungt både til byggingen av Noark-kompetanse og til en effektiv nettverksvirksomhet på arkivsektoren. På kommunal sektor har de større byarkivene og de interkommunale arkivene hatt nøkkelroller som faginstans ved tilpasningen og -innføringen av systemer. Flere av de største byarkivene har dessuten påtatt seg rollen som kommunalt sentralarkiv (administrativt arkiv).

3. Omstendighetene omkring den tidlige Noark-utviklingen

I kortversjonen av en forklaring på Noark-standardens gjennomslag og voksende velde er det først og fremst rekken av gunstige rammeforutsetninger som trer frem. Men bildet blir mer brokete når tilblivelsen og etableringen av Noark belyses gjennom faktiske hendelser og intensjoner. Her følger en slik nærmere beskrivelse av den tidlige Noark-utviklingen.²⁰

3.1. «Prosjekt 254» og R-direktoratets EKSARD-system

Fra 1977 til 1983 ledet R-direktoratet et omfattende prosjekt for å modernisere de statlige arkivfunksjonene. Prosjektet – P 254: Statsforvaltningens arkiver²¹ – ble gjennomført med deltakelse fra Riksarkivet og arkivmiljøene i departementene. I 1978 utviklet R-direktora-

20 Undertegnede var R-direktoratets prosjektleder for Prosjekt 254 i slutfasen 1981-83, og deretter prosjektleder for Noark 1 og 2 (samt hovedansvarlig for R-direktoratets/Statskonsults oppfølging av Noark inntil høsten 1989). Fremstillingen nedenfor kan altså betegnes som en «inside story», men den bygger også gjennomgående på tilgjengelige kilder.

21 Statens rasjonaliseringsdirektorat: «Statsforvaltningens arkiver. Hovedrapport: Arkivproblemene i statsforvaltningen» (RD-rapport 1983:4), Oslo 1983.

tet også det eksperimentelle edb-journalsystemet EKSARD.²² Det skjedde som ledd i SISU-prosjektet (Statlig-industriell systemutvikling), et samarbeidsprosjekt med Norsk Data. Utviklingsarbeidet tok utgangspunkt i en enkel kravspesifikasjon fra et delprosjekt under P 254, men styringsgruppen for P 254 valgte å holde det store arkivprosjektet utenfor utviklingen og den påfølgende utprøvingen av EKSARD. Det ble imidlertid besluttet å foreta en avsluttende evaluering av systemet etter prøvedriften. EKSARD ble satt i drift som R-direktoratets ordinære journalsystem 1.1.1979. R-direktoratet tok dessuten til med å eksportere EKSARD til andre statsorganer. Systemet ble tatt i bruk i Norad (1980), Oljedirektoratet (1981), Datatilsynet (1982) og Olje- og energidepartementet (1983).

EKSARD var kontroversielt og til dels konfliktskapende. Den kraftigste EKSARD-kritikken kom fra delprosjekt 5 under P 254, som fra 1980 utførte den planlagte evalueringen av systemet²³ på grunnlag av kravene i «Normalinstruks for arkivarbeidet i statsforvaltningen» (gjeldende fra 01.01.1971). Institusjonene som hadde tatt EKSARD i bruk, uttrykte imidlertid tilfredshet med systemets funksjonalitet, om enn ikke i samme grad med driftsstabiliteten.

EKSARD-utviklernes hovedfokus hadde vært på systemets søkemuligheter. Ankepunktene mot systemet gjaldt spesielt journalutskriften på papir. Det stod som mer eller mindre gitt at bare utskriften kunne bevares for ettertiden. EKSARD-utskriften manglet interne referanser mellom journalpostene, og var av en slik kvalitet at den ikke dugde som journal «på egne bein». Det langsiktige perspektivet var i det hele tatt lite vektlagt. Det var ikke planlagt opplegg for avrunding og sammenknytning av journalperioder, og heller ingen løsning for å sikre kontinuitet i journalføringen ved periodeskifte. De arkivfaglige kravene som lå til grunn for systemet, ble vurdert som mangelfulle, og P 254 kunne med rette eller urette beskyldes for å ha bidratt til dette. De samtidige edb-journalprosjektene i Danmark og Sverige ble gjennomført med et tettere samarbeid mellom arkivfolk og systemutviklere. Det danske SJS-systemet, som også ble forsøkt distribuert i Norge som «RC-systemet», bar preg av å bygge på en mer komplett arkivfaglig kravspesifikasjon.

EKSARDs største svakhet var likevel av teknisk art²⁴. R-direktoratets fritekstsøkesystem Nova*Status ble brukt som lagrings- og søkemodul. Men dette effektive søkesystemet, som også ble brukt av Lovdata, var ikke laget for «on-line» oppdatering. En tilføyelse eller endring krevde i praksis en nygenerering av hele databasen fra a til å. I EKSARD måtte opplysninger derfor registreres i en separat registreringsdel («dagens journal»), og overføres samlet til lagringsdelen («journalbasen»). Denne satsvise oppdateringen av lagrings-systemet i EKSARD ble utført hver natt. Det mest problematiske ved en slik «batch»-løsning var sårbarheten ved oppdatering. R-direktoratets tekniker mottok ikke sjelden mor-

22 Statens rasjonaliseringsdirektorat: «Prøvesystem for arkiv. EKSARD versjon 2. Delmål 2 i SISU-prosjektet. Revidert rapport 14.03.1981». Oslo 1981. [Betegnelsen EKSARD var et akronym for Eksperimentelt arkivsystem i R-direktoratet].

23 Statens rasjonaliseringsdirektorat: «Statsforvaltningens arkiver. Delrapport: Krav til EDB-basert journal- og registrerings-system» (RD-rapport 1983:8), Oslo 1983.

24 EKSARDs tekniske svakheter ble også fylldig omtalt innledningsvis i kravspesifikasjonen for Noark 1.

genmeldinger fra eksterne EKSARD-brukere om at «gårsdagens» ikke hadde kommet inn i databasen. Enda større ble komplikasjonene når feil ved den nattlige kjøringen ikke ble umiddelbart oppdaget.

I mai 1982 fikk styringsgruppen for P 254 melding om at R-direktoratet ville avvikle EKSARD og starte arbeidet med en helt ny versjon. Det ble opplyst at R-direktoratet og Riksarkivet hadde drøftet opplegg for et organisert samarbeid, blant annet med sikte på å utforme en endelig kravspesifikasjon til et edb-system.²⁵ Den umiddelbare bakgrunnen for standpunktet om å fryse EKSARD var at R-direktoratets sekretariatet for P 254 hadde lyktes i å overbevise R-direktoratets ledelse om at en fortsatt EKSARD-eksport til andre statsinstitusjoner ville medføre en direkte konflikt om systemet både med Riksarkivaren og FAD med utgangspunkt i normalinstruksen for arkivarbeidet. At EKSARDs tekniske lest gjorde systemet lite egnet for videreutvikling, kan også ha hatt en viss betydning, men dette var ingen ny erkjennelse. I sin distribusjon av edb-systemer hadde direktoratet en viss tradisjon for å holde fast ved en eldre løsning inntil det var mulig å levere en ny.

Styringsgruppen for P 254 spilte en svært aktiv rolle i prosjektets slutføringsfase fra årsskiftet 1981/82 til sommeren 1983. Styringsgruppen hadde tyngde og en betydelig autoritet. Blant deltakerne var både riksarkivaren og ledende embetsmenn fra Kulturdepartementet og FAD – Forbruker- og administrasjonsdepartementet (R-direktoratets overordnede departement). Høsten 1982 ble styringsgruppen styrket ved at nytilsatt riksarkivar John Herstad kom inn.

3.2. Konklusjoner og forslag i hovedrapporten fra P 254

Styringsgruppens synspunkter i hovedrapporten fra P 254 (28.07.1983) ble utformet etter at den hadde mottatt meldingen om EKSARD-avviklingen.²⁶ Styringsgruppen var sterkt opptatt av de generelle risikomomentene ved edb-basert journalføring. Den la vekt på at arkivarbeidet i statsforvaltningen har særegne dimensjoner og krav til kontinuitet. Den så en fare for at det ble innført systemer med en underdimensjonert kapasitet for statsforvaltningens behov, og advarte om at fikse løsninger, typisk på «småmaskiner» (PC-er og andre nye mikromaskiner), kunne resultere i journalhavarier når antallet registreringer nådde et større omfang.

Styringsgruppen så behov for et oppdatert og utbygd regelverk, og foreslo for det første å erstatte gjeldende Normalinstruks for arkivarbeidet av 1971 med en arkivinstruks (en egen kgl. res.) rettet direkte til samtlige organer i statsforvaltningen.²⁷ Den fremmet dessuten følgende forslag til konkrete bestemmelser om edb-journalføring i en slik ny arkivinstruks: «Bruk av edb i journalføringen skal skje på grunnlag av en egen kravspesifikasjon utformet av Riksarkivaren. Edb-journalføring skal i hvert tilfelle også godkjennes av Riksarkivaren».

²⁵ Hovedrapport fra P 254 (jf. note 21), s. 69,f.

²⁶ Hovedrapport fra P 254 (jf. note 21), s. 59,ff og s.64,ff.

Når det gjaldt kravspesifikasjonen til edb-journaler, kunne styringsgruppen referere følgende i hovedrapporten: «Riksarkivaren vil i samråd med R-direktoratet utforme en maskinuavhengig kravspesifikasjon med sikte på å ivareta de spesielle formelle og funksjonsmessige krav som Instruks for arkivarbeidet fastsetter».

Viktigheten av å utforme kravspesifikasjonen på et maskinuavhengig grunnlag ble spesielt fremhevet (og dessuten fysisk understreket) i rapporten, og det ble i denne sammenheng referert til de edb-politiske retningslinjene i St.meld. nr. 12 (1982-83).²⁸ Dette var en pekefinger fra FAD til R-direktoratet, og et uttrykk for visse spenninger i tilknytning til R-direktoratets aktive entreprenørvirksomhet på IT-siden. Men fra R-direktoratet var det allerede signalisert at målet var en åpen kravspesifikasjon, nærmere bestemt etter mønster av det svenske Statskontorets (jf. note 17, foran). Dette ble gjort kjent i mai 1982 samtidig med at det ble gitt melding om utfasingen av EKSARD. Standhaftigheten i R-direktoratets uttalte forsetter ble altså ikke tatt for gitt i FAD.

3.3. Utformingen av Noark versjon 1 med tilknyttet rammeverk (1984)

Som ledd i oppfølgingen av P 254 ble det inngått en samarbeidstale og etablert et kontaktorgan på ledelsesnivå mellom R-direktoratet og Riksarkivaren. R-direktoratet trengte Riksarkivarens støtte og partnerskap for å komme på riktig spor og få skikkelig tyngde og autoritet bak det videre utviklingsarbeidet. At det fra 1983 var etablert en ny Edb-avdeling i Riksarkivet med Ivar Fonnes som leder, gjorde også at Riksarkivaren kunne bidra med en betydelig faglig tyngde i Noark-utviklingen.

Riksarkivaren ønsket på sin side å innvirke på utformingen av edb-systemer med arkivinformasjon i statsforvaltningen. For å forenkle Arkivverkets overtakelse av materiale ble det satt som mål å tilrettelegge systemer – for arkivformål generelt og avlevering spesielt – allerede i konstruksjonsfasen. Riksarkivaren valgte særlig å prioritere de edb-baserte journalsystemene fordi de var avgjørende for mulighetene til å finne frem i forvaltningens sakarkiver. For Riksarkivarens nye Edb-avdeling formet det seg derfor som et vitalt strategisk mål å få utviklingen av forvaltningens edb-journalsystemer under forsvarlig arkivfaglig kontroll. Standardiserte edb-journalsystemer fremstod som et ekstra lokkende mål, for dette ville også åpne for en standardisert og effektivisert bevaringsmetodikk.

Prosjektet for å utarbeide den første versjonen av Noark startet i april 1984 med prosjektdeltakere fra R-direktoratet, Riksarkivet og departementenes arkivledergruppe, og med kontaktorganet mellom R-direktoratet og Riksarkivaren som styringsgruppe. Rapporten 27 «Normalinstruks for arkivarbeidet i statsforvaltningen» og «Normalinstruks for arkivledere», begge gjeldende fra 01.01.1971, var hjemlet i kgl. res. av 23. januar 1981: «Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling», § 17 (instruksene var opprinnelig hjemlet i reglementets eldre utgave, som var fastsatt ved kgl. res. av 9. oktober 1970). Styringsgruppen påpekte at dette var en unaturlig løsning for bestemmelser som skulle omfatte hele statsforvaltningen. Løsningen lot det være opp til departementene å sørge for praksis i underliggende organer. Den skapte dessuten uklarhet om bestemmelsenes gyldighet utenfor departementene.

28 Hovedrapport fra P 254 (jf. note 21), s. 71

med kravspesifikasjonen var ferdig utarbeidet allerede i juni, og ble sluttbehandlet av styringsgruppen 28. august 1984. Den raske fremdriften, som for øvrig var helt etter planen, hadde flere forutsetninger. På forhånd hadde det lyktes å forene de aktuelle miljøene, blant dem de interne utviklingsmiljøene i R-direktoratet med røtter i P 254, EKSARD og SIFT. Å få miljøer til å fungere sammen stod for Noark-prosjektlederen som viktigst av alle oppgaver. Prosjektet kunne dermed også bygge på erfaringene fra prøvedriften med EKSARD.

Noark-standarden ble ikke lansert i et vakum. Grunnen var blitt ryddet på flere måter. Som en sats for arbeidet hadde Riksarkivaren i februar 1984 utarbeidet «Retningslinjer for innføring av edb-baserte journalsystemer i statsforvaltningen»²⁹, også ved denne anledning i dialog med R-direktoratet. Dette var rammebestemmelser med definerte minimumskrav til edb-journalsystemers utforming og bruk. Ambisjonsnivået var klart lavere enn i Noark. Bestemmelsene åpnet dermed også muligheter for å ta i bruk andre arkivsystemer enn de Noark-baserte. Men retningslinjene hadde bestemmelser om meldeplikt og godkjenning ved innføring av edb-journaler i statlige forvaltningsorganer. De skulle dermed fungere som en ytre skanse for en forsvarlig statlig arkivdanning.

Oppfølgingen av forslaget fra P 254 om å utforme en kravspesifikasjon ble altså delt i to løp: generelle bestemmelser (Riksarkivarens retningslinjer) og Noark-prosjektet. I tillegg ble P 254-forslaget om en egen arkivinstruks fulgt opp. Riksarkivaren utarbeidet et fullstendig utkast for FAD. Ved kgl.res. av 30.11.1984 ble dette fastsatt som «Instruks for arkivarbeidet i statsforvaltningen».³⁰ Punkt 5.4.1 i instruksen refererte direkte til Riksarkivarens retningslinjer av 01.09.1984: «Journal kan føres på papir eller i et edb-system. Benyttes edb i journalføringen, skal dette skje på basis av egne retningslinjer fastsatt av Riksarkivaren».

Utviklingen av statlige edb-journalsystemer i Norge startet ikke så mye senere enn i Danmark og Sverige, men arbeidet fikk et mer kronglete forløp. I Norges trengtes en restart. Den skapte Noark-spesifikasjonene av 1984. Den ga også det norske utviklingsarbeidet fordelen av å være senere ute enn det svenske og danske – med tanke på neste fase, da det dreide seg om å frembringe og utbre systemversjoner. Det norske utviklingsarbeidet krevde altså et avsluttende krafttak, og uten dette er det ikke gitt at en norsk journalstandard ville blitt til – den gang. Krafttaket bestod ikke minst i Riksarkivarens iherdige innsats på flere oppfølgingsområder.

Forholdene lå ikke til rette for at de andre nordiske riksarkivarene kunne påta seg lignende offensive roller for å følge opp utviklingsprosjektene i sine land. Det kan virke som om det heller ikke ble følt noe behov for en formalisert journalstandard etter de tidlige ut-

²⁹ Bestemmelsene ble fastsatt med virkning fra 1. september 1984, og trykt som vedlegg til Noark-rapporten.

³⁰ Instruks for arkivarbeidet (som erstattet Normalinstruks gjeldende fra 1971) kom senere til å danne utgangspunktet for arkivforskriften (Forskrift om offentlige arkiv) gjeldende fra 01.01.1999 i medhold av arkivloven. Arkivforskriften § 2-9 påla bruk av Noark-standarden i offentlig forvaltning. Riksarkivarens retningslinjer for edb-baserte journalsystemer fra 1984 var dermed definitivt annullert.

viklingsprosjektene i de to andre nordiske landene. Prosjektene hadde hatt et mer harmonisk preg, og landene hadde heller ikke et vitalt arnested for statlig systemutvikling tilsvarende R-direktoratet. Fra dansk hold ble det mange år senere uttalt at det ikke hadde vært et mål å fastsette en arkivstandard tilsvarende Noark i Danmark. Da et klare behov meldte seg etter tusenårsskiftet, kunne dansk forvaltning bygge på den norske Noark 4.³¹

3.4. Noark-spesifikasjonenes åpenhet

Noark ble en åpen og maskinuavhengig kravspesifikasjon. R-direktoratets Kåre Fløisand – direktør for databehandlingssaker i staten, og for mange selve eksponenten for en systemutvikling i lukket statlig regi – var den som først hadde gått inn for dette, i 1982. Kåre Fløisand ledet styringsgruppen for Noark.

En bakgrunn for Kåre Fløisands standpunkt var at system- og dataavdelingen i R-direktoratet (som han ledet) var i ferd med å avslutte utviklingen av fritekstsøkesystemet SIFT. SIFT var basert på «on line» oppdatering (i motsetning til det eldre Nova*Status) og dessuten maskinuavhengig. Med SIFT lå det an til at R-direktoratet også ville kunne utvikle den dominerende systemversjonen av Noark. Slik Fløisand vurderte det, ville den åpne Noark-kravspesifikasjonen i praksis bare invitere til konkurranse mellom produsenter som opererte innenfor den nye nisjen mikromaskiner.³²

Noark stilte krav om fritekstsøking kombinert med «on line» oppdatering (rapporten, punkt 2.1.3) selv om man på dette tidspunkt ikke kjente noe journalsystem som kombinerte disse to funksjonene. EKSARD hadde fritekstsøking, men verken kontinuerlig oppdatering eller integrerte systemmoduler. I de svenske og danske systemene hadde man valgt omvendt, og gitt avkall på fritekstsøk. Tekstsøking var her basert på definerte søkeord, noe som krevde ekstra registrering og vedlikehold. Kravet i Noark ble formulert med eksplisitt referanse til muligheten for å forene fritekst og løpende oppdatering i R-direktoratets nye SIFT-system. Rapporten poengterte at fritekst og oppdatering også ville kunne kombineres i systemet FICS³³, og svekket dermed et mulig inntrykk av at Noark-kravene var skreddersydd for SIFT.

31 Etter utgivelsen av Noark versjon 4 i 1999 uttalte Dan Tørning, det danske Rigsarkivets nestor på dette området siden 1975, at det aldri hadde vært definert som et mål å fastsette en journal-/arkivstandard for den danske statsforvaltningen – til stor overraskelse for det norske Noark-utviklingsmiljøet. Senere er imidlertid Noark 4 brukt som basis for den standardiserte datamodellen til danske ESDH-systemer (Elektronisk sags- og dokumenthåndtering). Denne modellen ble spesifisert som ledd i FESD-prosjektet (Fællesoffentlig Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering) som ble startet i 2001 i regi av Finansministeriet v/Økonomistyrelsen.

32 Synspunktene fremgår av referat fra kontaktmøte 28.08.1984 mellom Riksarkivaren og R-direktoratet.

33 FICS var en «applikasjongsgenerator» for ND-maskiner (senere også for andre plattformer) fra den ND-uavhengige leverandøren Kvam Data. FICS var på dette tidspunkt allerede i bruk som basisprogram for edb-journaler, jf. punkt 3.6.

3.5. Utviklingen av systemversjoner basert på Noark-spesifikasjonene

Da R-direktoratets tidsskrift *Administrasjonsnytt* presenterte den nye Noark-standarden høsten 1984³⁴, fikk den SIFT-baserte systemversjonen av Noark som direktoratet planla å utvikle, vel så mye omtale som den åpne kravspesifikasjonen. Dette ble ikke oppfattet som påfallende. Først og fremst var det et uttrykk for de store forhåpningene som fra mange kanter ble stilt til Noark på SIFT. Det kunne gjerne fremstå slik at det var SIFT-versjonen som kvalifiserte til betegnelsen «Standardsystem for edb-journalføring i statsforvaltningen». Andre mulige versjoner basert på de åpne Noark-spesifikasjonene ble da mest tenkt som «spin-offs».

Etter den første planen skulle R-direktoratets Noark på SIFT foreligge tidlig i 1985. Slik skulle det ikke gå. R-direktoratet viklet seg inn i problemer, og kom også til å snuble litt i egne bein. Alt høsten 1984 ble det klart at SIFT ikke kunne kjøre på ND 100-anlegg, – den dominerende maskintypen i departementer og direktorater. SIFT kunne kjøre på den nyere ND 500 og omtrent alt annet moderne maskinutstyr, herunder den nye typen IBM-kompatible PC-er.³⁵ R-direktoratet måtte dermed lete etter et annet basisprogram for Noark-versjoner på ND 100-maskiner. Her gjenfant direktoratet seg i en skikkelig knipe, for både det igangsatte industriprosjektet med Norsk Data og EKSARD-installasjonene som var avtalt erstattet, baserte seg på ND 100-anlegg. I tillegg kom utålmodige departementer og andre som var lovet midlertidige journalløsninger på ND 100 i påvente av en «endelig» SIFT-versjon.

For raskt å få opp en versjon for ND 100 valgte R-direktoratet en løsning basert på eksternt programvare: FICS. Utviklingen ble til sist satt bort som oppdrag til leverandøren Multi Software, og resulterte i systemversjonen FICS-Noark. Men Norsk Data kunne ikke akseptere FICS som basis for industriprosjektets Noark-versjon. Prosjektet skulle utvikle en pakke av administrative løsninger basert på en felles database. Norsk Datas database SIBAS ble valgt som basisprogram for industriprosjektets Noark-system, ND Noark. R-direktoratet ble dermed stående bak to rivaliserende systemversjoner for ND-maskiner.

Som om ikke det var nok, arbeidet direktoratet videre med hovedversjonen av Noark på SIFT. SIFT-versjonen ble betraktet som den systemversjonen av Noark som statsforvaltningen og dens maskinpark skulle vokse seg opp i. Arbeidet måtte imidlertid nedtones som følge av utviklingen av R-direktoratets øvrige systemversjoner, og det hører med til historien at SIFT-Noark først ble ferdiggjort omkring 1990. Den ble da distribuert av Statens datasentral (SDS), som i 1987 hadde overtatt SIFTs utviklingsmiljø fra Statskonsult.³⁶ Etter en rekke oppkjøp og fusjoner fra slutten av 1980-tallet av, bl.a. av Noark-leverandø-

³⁴ Trond Sirevåg: «Noark (Norsk arkivsystem). Standardsystem for EDB-journalføring i statsforvaltningen» i *Administrasjonsnytt* nr. 6, 1984. R-direktoratet, Oslo 1984.

³⁵ Også dette temaet ble behandlet i Noark-presentasjonen i *Administrasjonsnytt*, jf. ovenfor.

³⁶ 1993 ble også resten av Statskonsults avdeling for systemutvikling (som fra 1986 hadde hatt navnet Statsdata) innlemmet i Statens datasentral.

ren TF-Data, ble Statens datasentral (senere ErgoGroup, og siden 2010 EVRY) sittende med flere av de ledende systemversjonene av Noark, men SIFT-versjonen ble aldri blant de mest utbredte.

R-direktoratet bidro altså til at det ble utviklet konkurrerende Noark-versjoner på grunnlag av 1984-standarden. Det var slett ikke R-direktoratets opprinnelige plan, men resultatet skulle bli en styrket utbredelse av Noark-standarden – da systemene kom i bruk etter noen få år.

3.6. Hindre for utbredelsen av Noark

I årene umiddelbart etter lanseringen av Noark i 1984 fremstod det ikke som gitt at standarden skulle bli en entydig suksess. For oppfølgingen var årene inntil ferdige systemversjoner av Noark kunne tas i bruk i 1986/87 en labil periode, spesielt for de ansvarlige i R-direktoratet.

Flere departementer og direktorater hadde allerede tatt sikte på å innføre edb-journaler i kjølvannet av de første EKSARD-installasjonene. Frysing av EKSARD i 1982 skapte et press på R-direktoratet, spesielt fra organer som var lovet eller forespeilt dette systemet. Noen interessenter valgte å gå sine egne veier, og startet eget utviklingsarbeid. Igangsettingen av Noark-prosjektet i 1984 bidro heller ikke til å skape mer avventende holdninger blant de mest utålmodige. Disse ønsket et godt fungerende edb-journalsystem raskt. Få higer primært etter en standard. Inntil slutten av 1986 var Noark bare en rapport på papir.

En artikkel fra undertegnede som blant annet behandlet status for Noark-oppfølgingen per årsskiftet 1984/1985³⁷, formidlet et litt pessimistisk bilde av situasjonen. R-direktoratet var i ferd med å oppgi SIFT-løsningen – foreløpig uten å ha avklart noe alternativ. Fra 1983 hadde det lyktes å få til en midlertidig løsning for å følge opp direktoratets tidligere løfter om å distribuere edb-journaler, blant annet til flere departementer, men denne løsningen tegnet samtidig til å kunne vanskeliggjøre oppfølgingen og utbredelsen av Noark.

Den midlertidige løsningen bestod i å åpne for en fortsatt EKSARD-distribusjon. Dette ble gjort i forståelse med Riksarkivaren. I 1983 hadde Riksarkivaren fått R-direktoratet til å utbedre EKSARD-systemet i direktoratets eget arkiv med nødvendige utskrifter og opplegg for periodisering. Dette skjedde som ledd i den nærmere kontaktvirksomheten mellom de to organene etter P 254. Riksarkivaren uttalte deretter at en gjenopptatt distribusjon av EKSARD ville bli akseptert som en midlertidig løsning i de tilfeller R-direktoratet vurderte dette som nødvendig. Bannlysingen av EKSARD kunne dermed heves i 1983. Statlige organer ville ellers kunne velge dårligere løsninger. Viktigst for Riksarkivaren var likevel de forpliktelser som måtte hvile på en distributør av en midlertidig sys-

37 Trond Sirevåg: «EDB-journalføring i statsforvaltningen. Noen aktuelle erfaringer og problemstillinger» i Norsk arkivforum nr. 5: «Metodeutvikling i arkivarbeidet. Festskrift til Carlo Larsen», utg. av Arkivarforeningen. Oslo 1985. ISSN 0800-3106.

temløsning. R-direktoratets oppfølgingsansvar var utvetydig. Riksarkivaren unnlot å kreve at andre tidligere EKSARD-installasjoner skulle utbedres tilsvarende R-direktoratets egen systemversjon. Riksarkivaren baserte seg på at disse EKSARD-systemene senere ville bli konvertert til Noark-systemer.

Olje- og energidepartementet innførte EKSARD i 1983. Noen interessenter hadde imidlertid hørt nok om EKSARD, og ønsket et annet system. Miljøverndepartementet valgte å utvikle sitt eget system (på FICS) i 1983/84. Riksarkivaren ved Riksarkivets Edb-avdeling besluttet å delta i systemutviklingen for å sikre at funksjonkrav som var avklart tidlig i Noark-prosjektet, ble innarbeidet i Miljøverndepartementets pre-Noark-system. Kommunaldepartementet valgte å avvente utviklingen, og ble senere pilotbruker av FICS-Noark.

En problematisk og uforutsett konsekvens av de tidlige EKSARD-installasjonene var at systemet konserverte sin egen standard. Etter Noark-lanseringen i 1984 ble EKSARD en faktisk rival til Noark. En ny situasjon hadde oppstått i 1983 da Oljedirektoratet skiftet «motor» i sin EKSARD-installasjon. Oljedirektoratet erstattet Nova*Status og annen programvare fra R-direktoratet med FICS³⁸, og forvandlet dermed EKSARD til et system med integrerte systemmoduler. Systemets skjermbildefunksjoner og øvrige ytre karosseri ble imidlertid værende slik det var utviklet i R-direktoratet. Etter denne moderniseringen av EKSARD i 1983 skjedde også en viss systemeksport fra Oljedirektoratet til andre statsorganer. Både fylkesmannsetaten og vegetaten tok i bruk FICS-baserte systemer som i all hovedsak kunne føres tilbake til Oljedirektoratets renoverte EKSARD. Også andre organer tok i bruk FICS-løsninger som var inspirert av Oljedirektoratets system.

Et første problem med EKSARD-journalene som fikk et videre liv med FICS, var at de ikke var komplettert og «legalisert» på samme måte som R-direktoratets system. Hovedproblemet var til syvende og sist brukernes manglende forståelse for selve behovet for utbedrede EKSARD-funksjoner. Forholdet til Noark-standarden ble intrikat siden EKSARD oppfylte minimumskravene i Riksarkivarens *Retningslinjer for innføring av edb-baserte journalsystemer i statsforvaltningen*. Funksjonaliteten i EKSARD formet seg dermed som en reell rival til Noark-standarden. «EKSARD-standarden» ble et alternativ for organer som foretrakk journalsystemer som krevde mindre av dem enn de Noark-baserte.

Noark hadde innført et eget saksnivå (et eget register med fellesopplysninger om alle dokumenter i samme sak) som en ny prinsipløsning i journalføringen. Saksbegrepet var lite fast i norsk statsforvaltning. Saksnivået ble innført i Noark for å gi bedre oversikt i journal og sakarkiver, og dermed også for å motvirke en utbredt tendens til oppflising av saker. Saksnivået ble innført i oppdragende hensikt – i tro på at brukernes ambisjoner ville heves. EKSARD holdt seg til det gamle, og nøyde seg med ett nivå: dokumentopplysninger. EKSARD appellerte til dem som oppfattet et saksnivå som unødvendig.

38 Dette ble gjort av Oljedirektoratet IT-sjef, som selv var involvert i utviklingen av FICS.

Noark la i en helt annen grad enn EKSARD vekt på de langsiktige aspektene i journalføringen. Noark hadde for det første journalutskrifter på papir som i seg selv ga fullgod oversikt og informasjon om journalføringen: en løpende kronologisk utskrift med interne referanser (lenking) som etterlignet en tradisjonell papirjournal, og en «endelig» kronologisk journal som skulle produseres samlet for en journalperiode ved periodens slutt. Fremstillingen av en slik «endelig» journal var nødvendig så lenge det var et gitt premiss at ettertidens versjon skulle være på papir. En tilfredsstillende journalutskrift med referanser både til foregående og etterfølgende dokumenter i en sak kunne først produseres etter-skuddsvis.

Systemene som videreførte EKSARD, var ikke tilrettelagt for løsninger av Noark-kvalitet, men systemene ville nok kunne kompletteres med mer tilfredsstillende utskrifter og opplegg for periodisering etter mønster av R-direktoratets EKSARD-utbedringer i 1983. Det gjennomgående inntrykket var likevel at de organer som valgte FICS-journaler basert på EKSARD-modellen, var lite opptatt av slike utbedringer. De langsiktige aspektene i journalføringen som det var lagt så stor vekt på å ivareta i Noark, møtte i det hele tatt liten forståelse i disse miljøene. Det langsiktige var i beste fall noe man valgte å skyve foran seg.

Utfordrere til Noark-standarden de første årene etter 1984 kunne også høste fordeler av at enkelte langsiktige løsningene i Noark fremstod som litt traumatiske. Dette gjaldt spesielt de endelige journalutskriftene. Også innenfor Noark-miljøet fryktet man at fremstillingen av endelige kronologiske utskrifter kunne bli et kritisk punkt. Det ble beregnet at en institusjon med 30.000 journalposter pr. år ville måtte produsere en hovedutskrift på 15.000 sider ved periodisering hvert 5. år. Dette ville bli en svært krevende operasjon, og den kom i tillegg til andre krevende oppgaver ved journalperiodisering. Også blant de tidlige brukerne av Noark-systemer skulle derfor enkelte komme til å skyve ting foran seg. Andre betraktet imidlertid endelige utskrifter som helt unødvendige, og krevde ikke slik funksjonalitet i sine systemer.³⁹ Dette var rett nok i strid med *Riksarkivarens retningslinjer*, men for Riksarkivaren tegnet andre løsninger seg som lysteligere enn å vurdere hvert enkelt organs system for godkjenning.

4. Konsolideringen av Noark-standarden etter 1984

Noark-standarden fikk altså ikke fullt gjennomslag umiddelbart etter lanseringen i 1984, og spesielt de ansvarlige i R-direktoratet oppfattet situasjonen som labil. Men allerede i 1990, da Riksarkivaren overtok ansvaret for Noark, var standarden vel etablert og uten rivaler. Få år etter lanseringen av Noark versjon 3 i 1994 var så å si alle edb-journaler som ikke bygde på Noark, ute av bruk i statlig forvaltning og under utfasing i kommunene. Hva var bakgrunnen for dette skiftet – og Noark-standarden definitive «take-off»?

³⁹ Miljøer som anså endelige journalutskrifter som unødvendige, mente gjerne det samme om periodeoppdelingen av journalen. EKSARD-utviklingsmiljøet hadde tidligere betraktet kravet om periodisering som et uttrykk for teknologisk pessimisme. Arkivfolk hadde etter deres mening ikke forstått at edb-lagringsmediene ville få kontinuerlig økt kapasitet.

Bak Noark-standardens definitive gjennomslag lå en aktiv og målbevisst innsats både fra R-direktoratet (Statskonsult fra 1987) og Riksarkivaren. Disse samarbeidet om utformingen av Noark versjon 2 (1987) og Noark brukerveiledning (1989). I 1989 startet Statskonsult og FAD et nytt samarbeidsprosjektet med norsk dataindustri: Omega.⁴⁰ Riksarkivaren gikk inn som en tung deltaker. At det lyktes å stimulere de seriøse og tyngre IT-leverandørene til å utvikle Noark-applikasjoner, var avgjørende for konsolideringen og videreutviklingen av standarden. Noark-systemenes tidlige rivaler (EKSARD-baserte og ikke) var til sammenligning ofte utviklet av ildsjeler. Også manglende opplegg for vedlikehold og videreutvikling bidro til å gjøre disse systemenes levertid kort.

Systemversjoner av Noark etter spesifikasjonene fra 1984 forelå fra utgangen av 1985. Noark-systemene for ND-maskiner med utspring i R-direktoratet var de mest utbredte i statsforvaltningen så lenge Norsk Data-maskiner med «uintelligente» terminaler dominerte, det vil si til et stykke ut på 1990-tallet. FICS-baserte rivaler til R-direktoratets systemer opererte også på Norsk Data-utstyr. Systemversjoner for PC-er og PC-nettverk tok imidlertid gradvis over tidlig på 1990-tallet. TF-Data utviklet den første systemversjonen av Noark for PC-nettverk (Offsak) i årene 1987-89. Omega-prosjektet resulterte i 1991 i en klient/server-basert Noark-applikasjon med Windows-baserte skjermbilder: systemet DocuLive fra Norsk Data.

Riksarkivaren v/Edb-avdelingen i Riksarkivet drev altså en aktiv Noark-oppfølging også i årene før 1990, da standarden ble formelt overført fra Statskonsult. Den deltok i alle Noark- og Noark-relaterte prosjekter i Statskonsults regi, og involverte seg direkte i arbeid for å utvikle og innføre systemversjoner av Noark.⁴¹ Dette bidro til å gi Riksarkivaren en betydelig autoritet blant så vel leverandører som brukere i forvaltningen. Edb-avdelingens entreprenørånd ledet også til at den allerede i 1988 startet utprøving av elektronisk arkivering (optisk lagring av skannede saksdokumenter) i tilknytning til et Noark-system.

4.1. Riksarkivarens motiver for å overta ansvaret for standarden i 1990

Det var etter anmodning fra Statskonsult i 1989 at Riksarkivaren overtok forvalteransvaret for Noark-standarden fra 1990. Riksarkivaren hadde spesielle forutsetninger for å påta seg denne rollen. Overtakelsen var i tråd med den strategiske beslutningen (med rot i Edb-avdelingen) om å tilrettelegge forvaltningssystemer for arkivformål. Men i 1989/90 var denne strategien ikke helt i harmoni med nyere arkivpolitiske signaler. Den

⁴⁰ Norsk dataindustri var en alternativ betegnelse for Norsk Data, som også var initiativtakeren til Omega-prosjektet. Norsk Datas utviklingsarbeid resulterte i Noark-systemversjonen DocuLive. Men for FAD og Statskonsult var det også et mål å utarbeide generelle spesifikasjoner og annen relevant dokumentasjon som alle interesserte utviklere og leverandører kunne gjøre bruk av. Dette resulterte i 6 hefter fra Statskonsult med tittelen Statens generelle kravspesifikasjoner (SGK-1, 1991), jf.: <http://www.difi.no/statskonsult/publik/bokhefteveil/sgk-krav/KRAVSPEC.pdf> (lest 20.01.2014).

⁴¹ Fra høsten 1986 hadde Ivar Fønnes, Edb-avdelingens leder, ett år permisjon for å arbeide med videreutvikling og distribusjon av systemet ND-Noark i firmaet TF-Data. Her spesifiserte han også systemet Offsak. Oppgavene i TF-Data omfattet dessuten konvertering av eldre EKSARD-journaler til Noark-format, som da NORAD skiftet til ND-Noark. Fønnes' arbeid i TF-Data ledet til at Riksarkivet deltok i den endelige utformingen av Offsak i 1989 og installerte dette systemet i alle statsarkivene samme år.

var ikke i pakt med anbefalingene i Kulturdepartementets arkivutredning fra 1987: «Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag» (NOU 1987: 35). Å bevare og tilgjengeliggjøre arkiver ble definert som Arkivverkets hovedoppgave i NOU-en. «Hjelpemidler til forvaltningens arkivdanning», herunder Noark-standarden (som ikke ble eksplisitt nevnt i utredningen), ble definert som et ansvarsområde for FAD – Forbruker og administrasjonsdepartementet. Det ble foreslått å avgrense Arkivverkets arbeid mot forvaltningen og arkivskaperne ved å gjøre effektivisering av statsforvaltningens kassasjonsarbeid til den viktigste oppgaven.⁴²

Hvordan kan Riksarkivarens ufortrødne Noark-oppfølgning forklares i lys av disse forringene fra NOU 1987: 35? Riksarkivaren hadde til overmål deltatt i dette utvalgsarbeidet personlig. Her er det viktig å ha for øye at 1987-utredningen avspeilte Kulturdepartementets og Riksarkivarens frustrasjon på grunn av FADs manglende oppfølging av et sentralt forslag i hovedrapporten fra R-direktoratets prosjekt P 254 (1983). P 254-rapporten hadde påpekt at Riksarkivaren var gitt bistandsoppgaver i tilknytning til statsforvaltningens arkivdanning uten å være tilført ressurser til dem. Oppgavene omfattet «administrativ hensiktsmessighet og effektivisering», og falt utenfor kulturbudsjettet. Styringsgruppen for P 254 gikk inn for å styrke Riksarkivarens «utførende og veiledende bistandsoppgaver» i statsforvaltningen, og foreslo for FAD og Kulturdepartementet (sammen) at spørsmålet om økte ressurser til Riksarkivarens oppgaver på dette området ble tatt opp i budsjettssammenheng.⁴³

Oppfølgende møter om P 254-forslagene mellom Kulturdepartementet og FAD (samt representanter fra Riksarkivaren og R-direktoratet) ble gjennomført, men spørsmålet om ressursene til Riksarkivarens oppgaver i arkivdanningen rant ut i sanden. FADs manglende engasjement danner et bakteppe for NOU-en fra 1987. Utredningens forslag om å begrense Arkivverkets bistandsoppgaver må forstås som et pressmiddel overfor FAD. Samtidig lokket utredningen med en fortsatt eller forsterket bistand fra Riksarkivaren, men da under den uttrykkelige forutsetning at FAD var villig til å bidra med ressurser.⁴⁴

I den grad NOU 1987: 35 også var en offensiv fra Kulturdepartementet og Riksarkivaren mot FAD, var det pr. 1989/90 klart at felttoget ikke hadde medført resultater.⁴⁵ Når Riksarkivaren likevel var motivert for å overta ansvaret for Noark-standarden, skyldtes dette flere forhold. Det var blitt klart at statsforvaltningen ville komme til å innføre edb-journaler i full bredde i løpet av få år. Elektronisk arkivering kunne ventes som et neste trinn i

⁴² NOU 1987: 35«Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag. Arkivverkets presserende oppgaver», s. 22,f.

⁴³ Hovedrapport fra P 254 (jf. note 21), s. 51.

⁴⁴ NOU 1987: 35, s. 23: «Forbruker- og administrasjonsdepartementet vil i sitt arbeid i stor utstrekning måtte søke faglig bistand hos Riksarkivaren. En mulighet er at FAD stiller midler til rådighet for nærmere spesifiserte oppgaver som f.eks. hjelpemidler til forvaltningens arkivarbeid»

⁴⁵ Spørsmålet om å skaffe ressurser utenfor kulturbudsjettet til Noark-standardiseringen og Riksarkivarens øvrige bistandsarbeid i forvaltningen er heller ikke blitt løst i tiden etter, selv ikke ved iverksettingen av arkivloven, da *Instruks for arkivarbeidet i statsforvaltningen* (kgl.res. av 30.11.1984) ble overført fra FAD til Kulturdepartementet og innarbeidet i den nye *Forskrift om offentlige arkiv* (kgl.res. av 11.12.1984 nr. 1193).

utviklingen. Det gjaldt å innvirke på utformingen av systemene for å få arkivfaglige krav ivaretatt, både i tilknytning til arkivdanning og langtidsbevaring. Noark-ansvaret var dessuten egnet til å posisjonere Riksarkivaren i forhold til utviklere og leverandører. Det ville dermed også representere et gunstig utgangspunkt for komme i inngrep med annen systemutvikling med relevans for arkivfunksjonen.

Utgangspunktet i 1989 var at Statskonsult ønsket å avvikle sitt ansvar for Noark-standarden. For Riksarkivaren ble ikke spørsmålet bare om Noark-overtakelsen i 1990 ville være meningsfylt og regningssvarende i seg selv (tross manglende støtte i ekstramidler utenfor kulturbudsjettet), men om Noark-standarden skulle tillates å visne eller gå i oppløsning. Andre reelle kandidater til å overta standarden fantes ikke. Med et negativt svar fra Riksarkivaren ville standarden fortsatt blitt værende i Statskonsult. Men Statskonsult, som hele tiden var avhengig av å avvikle oppgaver for å kunne påta seg nye, var i ferd med å nedprioritere Noark og orientere virksomheten mot andre prosjektområder.

Riksarkivarens overtakelse av Noark var likevel positivt begrunnet. I motsetning til Statskonsult på dette tidspunkt hadde Riksarkivaren svært bevisste oppfatninger om hvordan standarden burde utvikles videre. I en helt annen grad enn Statskonsult struttet også Riksarkivaren av handlekraft. Edb-avdelingen i Riksarkivet hadde allerede spesifisert viktige tillegg til standarden. Ved å overta Noark-standarden fikk Riksarkivaren handlingsrom og utløp for handlekraft i den videre Noark-utviklingen.

Riksarkivaren aksepterte å overta Noark-standarden både som administrativt hjelpemiddel og som et verktøy for bevaring. Dette kom til å medføre at Riksarkivaren også fikk et praktisk ansvar for funksjoner som ikke var direkte relatert til arkiv, ikke minst praktiseringen av prinsippet om offentlighet i forvaltningen.

5. Riksarkivarens forvaltning av standarden etter 1990

Det offensive i Riksarkivarens Noark-oppfølging kom til uttrykk i løsningene for elektronisk bevaring av journalsystemer. Punkt 4.5 i «Riksarkivarens retningslinjer» fra 1984 fastsatte at alle journalopplysninger fra avsluttede journalperioder skulle lagres på edb-media og behandles etter Riksarkivarens håndterings- og avleveringsregler. Bestemmelsen var utformet som en hanske til å stikke hånden i senere. Hånden kom i 1989, da Riksarkivaren spesifiserte avleveringsformatet for Noark-databaser. Dette ble innarbeidet i Noark versjon 3 (1994).

5.1. Noark 3: Elektronisk bevaring av journalinformasjon

I tillegg til å spesifisere formatet for elektronisk avlevering av Noark-journaler fastsatte Noark 3 at den samlede papirutskriften for en journalperiode (endelig kronologisk journal) kunne sløyfes – gitt at institusjonen beholdt informasjonen fra den avsluttede perioden som en søkbar historisk database. Ettetidens dokumentasjon ble dermed utelukkende databasen. Noark 1 og 2 hadde lagt til grunn at journalinformasjonen bare ville være søk-

bar i et begrenset tidsrom, og kravene til utskrifter kom derfor til å karakterisere disse tidligste Noark-versjonene. Det het seg at Noark 3 kuttet navlestrengen til papirjournalene. Dette var også «troubleshooting» ved bruk av gasspedalen, for Riksarkivaren oppnådde dermed å eliminere et tema som både hadde vært til bry for Noark-brukere og bidratt til å rekruttere Noark-skeptikere. Det ble lettere å skape forståelse for journalføringens langsiktige aspekter.

5.2. *Koark: Noark + kommunal utvalgsbehandling*

«Koark – Kommunal standard for edb-baserte sak-/arkivsystemer»⁴⁶ forelå i 1995. Arbeidet med denne generelle kravspesifikasjonen for kommunesektoren – også kalt kommune-Noark – ble gjennomført i regi av KS – Kommunenes sentralforbund, og ledet av Riksarkivaren⁴⁷. Koark supplerte og integrerte Noarks journal- og arkivstyringsfunksjoner med funksjonalitet for å dekke styringsstrukturene i tilknytning til kommunenes og fylkeskommunenes politisk oppnevnte utvalg. I Koark ble en journalstandard for hele den offentlige forvaltningen kombinert med et fagsystem for kommunal utvalgsbehandling. Utvalgsmodulen fra Koark ble en ordinær del av Noark med versjon 4 i 1999. Divergerende oppfatninger kom til uttrykk i denne forbindelse⁴⁸, men etter Riksarkivarens vurdering var løsningen nødvendig for at Noark skulle bli en standard for hele den offentlige forvaltningen.

Arbeidet med den standardiserte modulen for utvalgsbehandling i Koark kunne bygge på utviklingsarbeid og spesifikasjoner fra byarkivene i Bergen og Oslo. Fra ca. 1990 hadde flere kommuner også tatt i bruk et distribuert system for kommunal utvalgsbehandling: NIT Kontorsak. Prosessen frem mot Koark-spesifikasjonen i 1995 bidro blant annet til å klargjøre at betegnelsen sak ofte ble brukt på ulike måter i statlig og kommunal forvaltning. I Noark var sak en aggregering av journalposter. På kommunal sektor var saksbegrepet gjerne reservert for prosessen med utvalgsbehandling. I NIT Kontorsak var en sak i praksis en «utvalgssak». Dette hadde skapt uklarhet og i mange tilfeller en viss distanse til Noark på kommunal sektor. Begrepsavklaringen i prosessen frem mot Koark åpnet også for at Noark fikk bredt gjennomslag i ordinær journalføring i kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

5.3. *Håndtering av offentlighet*

Oppfølgingen av offentlighetsloven (av 1970) hadde ikke vært noe ruvende tema på 1980-tallet da de to første versjonene av Noark ble utarbeidet. Omkring 1990 ble det fortsatt regnet som NTBs «møkkajobb» å ta turnusen med å gjennomgå departementenes journaler, og da på vegne av en samlet norsk presse. Det er dekning for å hevde at

46 Jf. note 11.

47 Prosjektleder for Koark – som for Noark 3 (1994) og Noark 4 (1999) – var Ivar Fønnes, som fra 1990 var avdelingsdirektør og leder for den nyopprettede Storavdeling 2 i Riksarkivet (her inngikk Edb-avdelingen som en av flere enheter).

48 Divergerende oppfatninger kom bl.a. til uttrykk fra Statskonsults deltaker i Noark-4-prosjektet.

offentlighetsprinsippet først tok av i 1990-årene. Dette falt sammen med en sterkere fokusering på formalisme og prosedyrer i forvaltningens saksbehandling, og ulike granskningskommisjoner bidro til å skjerpe prosedyrefokuseringen. Det ble en viktig oppgave å ajourføre og nyansere Noark-funksjonene for innsyn og avskjerming på måter som kunne tilfredsstille både myndigheter og media. Dette kom til uttrykk i Noark 3 i 1994, og ble enda sterkere vektlagt i Noark 4 i 1999. Fra slutten av 1990-årene kom i det hele tatt vektleggingen av mer nærsynte prosedyrer – at ingen dokumenter ble unndratt journalføring, og at de ble riktig håndtert med hensyn til offentlighet – til å snu oppmerksomheten bort fra det som hadde vært hovedsaken for de tidligste edb-journalene: effektive funksjoner for søking og gjenfinning.

5.4. Noark og elektronisk saksbehandling

Riksarkivaren kom også til å spille en viktig stabilisatorrolle når det gjaldt å definere og avgrense arkivfunksjonen mot andre prosesser i forvaltningens saksbehandling. Statskonsult var i ferd med å orientere seg mot nye problemstillinger og løsninger (og Statskonsults Noark-miljø var uttynnet) da Riksarkivaren overtok ansvaret for Noark i 1990. Statskonsult var særlig opptatt av å stimulere til utvikling av saksbehandlingssystemer hvor arkivfunksjonene var integrert med andre funksjoner. Dette kom til uttrykk i Omega-prosjektet 1989-91 og i Statens generelle kravspesifikasjoner (SGK-1) i 1991. Personaldirektoratet hadde noen år tidligere bidratt til konflikt og babelsk forvirring ved å lansere ADIS – et konsept for integrasjon mellom arkiv og bibliotek – på sine kurs for arkivmedarbeidere i staten. Personaldirektoratet maktet aldri å klargjøre hva ADIS-begrepet skulle omfatte.

I 1996 startet Statskonsult et nytt SGK-prosjekt. SGK-2 ble samordnet med Riksarkivarens prosjekt for å spesifisere Noark 4, som startet i 1997. De to prosjektene, som introduserte elektronisk arkivering av dokumenter, avdekket en betydelig villrede i Statskonsult og andre miljøer om forholdet mellom (journalverdige) saksdokumenter og alle andre typer dokumenter som det kunne være aktuelt å innlemme i et integrert saksbehandlingssystems dokumentlager. Riksarkivaren fastslo at alle saksdokumenter som inngår i et elektronisk arkiv, skal være underlagt Noarks funksjoner for arkivstyring, herunder tilgangskontroll og arkivstyring. Dette ble presisert både i SGK-rapporten (1998)⁴⁹ og i Noark 4 (1999).

5.5. Funksjonalitet for elektronisk arkivering

Først med versjon 4 i 1999 ble Noark en arkivstandard i den forstand at den også omfattet elektronisk arkivering av saksdokumenter. I 1997 hadde Riksarkivaren utarbeidet et notat til Kulturdepartementet⁵⁰ for å forberede løsningene for elektronisk arkiv i Noark 4. Spesiell vekt ble lagt på valget av egnede dokumentformater for arkivering. Her fremstod

⁴⁹ Statskonsult: «Innføring av elektronisk saksbehandling. Statens generelle kravspesifikasjon». Oslo 1998. ISBN 82-7483-080-6

⁵⁰ Riksarkivets arkiv, sak 95/245: Notat av 31.01.1997 om elektronisk arkivering av saksdokumenter.

Statskonsults NOSIP- standard⁵¹ som en lei anstøtsstein, desto mer fordi forvaltningen var pålagt å følge den. NOSIP fastsatte to standardiserte formater for dokumentutveksling – ODA og SGML – men Riksarkivaren vurderte disse som uegnede arkivformater for finaliserte saksdokumenter. NOSIP var primært opptatt av dokumentenes fortsatte redigerbarhet. Riksarkivaren oppfattet det som en fatal misforståelse dersom kravet om redigerbarhet også skulle gjelde arkiverte saksdokumenter, og presiserte at arkivdokumenter nettopp måtte bevares uforanderlige. Riksarkivaren traff valg av arkivformater i Noark 4 uten å la seg affisere mer av NOSIP.

5.6. Problematisk aspekter i Noark-utviklingen

Også enkelte problematiske aspekter ved Noark-standarden har åpenbart seg etter at den var vel etablert. Løsningen med dynamisk periodisering (bruk av overlappingsperiode ved periodisering), som de første Noark-utviklerne var særlig stolte av, har ikke fungert tilfredsstillende i praksis. Med innføringen av *arkivdelere* i Noark 4 ble løsningen mer fleksibel og anvendelig, men brukere har hatt problemer med å forstå den, og gjerne skjøvet det hele foran seg. Dynamisk periodisering i Noark skulle muliggjøre uavbrutt journalføring gjennom en overlappingsperiode og i tillegg hindre at saker ble delt. Periodisering i det hele (dynamisk eller ikke) skulle sikre at journal og fysisk arkiv fikk samme inndeling. Men etter at omtrent all arkivering nå er blitt elektronisk, kan det være grunn til å vurdere løsningen på ny.

Et særlig påtrengende problem i tilknytning til Noark-systemene har vært arkivuttrekkene ved avlevering. Uttrekkene har inneholdt mange feil, og alt for ofte måttet avvises etter testing. I Noark 4 forsøkte man å bøte på dette ved å fullspesifisere en tabellstruktur for Noark-baserte systemer (Noark 4, del II), men problemene ble på ingen måte løst. Dette var bakgrunnen for at Noark 5 (2008) innførte en ny og forenklet modell hvor avleveringsuttrekk bygger på den logiske arkivstrukturen, og ikke lenger produseres for at man skal kunne regenerere et teknisk system (en kompleks fysisk tabellstruktur).⁵²

Noark er blitt en enerådende standard for spesialiserte journal/arkivsystemer (frittstående «sakarkivsystemer»). Men når det gjelder fagsystemer med innbygde journalfunksjoner, har ikke Noark vært en tilsvarende suksess. Arkivforskriften stiller også krav om Noark-funksjonalitet i slike systemer. Noark 4 la til rette for integrasjonsløsninger med fagsystemer, uten å få ønsket gjennomslag. *Noark 4 Web Services*, som Kommunenes sentralforbund fikk spesifisert i 2006, ble heller ingen «killer application». Helt nye opplegg kom med Noark 5 i 2008, ikke bare for integrasjon mellom fagsystemer og Noark-basert journal/sakarkiv, men også for noe som aldri tidligere har vært mulig i Noark: alternative former for arkivdanning som *ikke* er basert på sakarkiver. Det gjenstår å se i hvor stor grad de nye løsningene Noark 5 blir implementert i fagsystemer.

51 NOSIP (Norsk OSI-Profil for offentlig forvaltning) – Datakommunikasjonsstandard for offentlig forvaltning som ble spesifisert av Statskonsult og pålagt brukt i forvaltningen ved kgl.res. av 6.12.1991

52 Undertegnede har nylig behandlet dette temaet i en egen artikkel, jf: Trond Sirevåg: «Status for arbeidet med å bevare digitale arkiver», trykt i André Neergaard (red.): *Dokumentasjonsforvaltning og arkiv i det 21 århundre*. Bergen 2014.

6. Noark i relasjon til andre standarder

Da de tidligste versjonene av Noark ble utarbeidet, forelå ingen etablerte standarder for elektronisk journalføring eller annen «recordkeeping». En amerikanske standard – DoD 5015.2-STD⁵³, utviklet i 1997 av United States Department of Defense (DoD) – ble i 1998 autorisert av USAs National Archives (NARA) for bruk i alle føderale organer. Den amerikanske standarden, som ikke har trengt noen annen formalisering enn NARAs godkjenning, ble lansert midtveis i arbeidet med Noark 4 – uten å øve noen påvirkning. DoD 5015 og Noark hadde imidlertid samme ramme. Begge startet som *applikasjonsstandarder*. Begge spesifiserte et system. DoD 5015 brukte betegnelsen design-kriterier.

I 2001 ble det fastsatt en internasjonal standard for alle typer arkivdanning: *ISO 15489-1: 2001: Information and documentation - Records management*.⁵⁴ Dette er en generelt utformet standard som definerer de sentrale egenskapene ved arkivdokumenter («records») og de kriterier de må oppfylle. Standarden definerer også formålet med, og innholdet i prosessen for *records management*. ISO 15489 la større vekt på funksjonene for å sikre dokumentasjonens integritet, autentisitet og bevisverdi enn Noark, men kom for sent til å innvirke på Noark 4.⁵⁵

Første versjon av EU-standard *MoReq*⁵⁶ – *Model Requirements for the management of electronic records* – ble publisert i 2002. MoReq skulle omfatte alle typer arkivdanning, til forskjell fra Noark 4 (1999), som fortsatt tok utgangspunkt i den offentlige forvaltningens journalføring og sakarkiver. MoReq bygget på (det endelige utkastet til) ISO 15489, men den var utformet for systemutviklere, og fikk dermed et visst preg av en applikasjonsstandard. MoReq kunne også trekke veksler på sisteutkastet til en helt ny internasjonal standard for arkivbevaring: OAIS.⁵⁷ Den sterke vektleggingen av integritetssikring i OAIS (som kom i tillegg til slike krav i ISO 15489) bidro til at MoReq ble strengere enn den 3 år eldre Noark 4 både mht. å låse (journal)opplysninger for endring, overvåke aktiviteter og foreta logging av dem. Disse funksjonene ble imidlertid styrket i Noark 5 (2008).

Da MoReq første gang ble presentert på EUs DLM-forum i Barcelona i mai 2002, ble den sammenlignet med DoD 5015.2-STD og Noark 4.⁵⁸ Om Noark-standarden ble det uttalt at den var svært mye mer omfattende enn MoReq, at den hadde funksjoner som ikke fantes i

53 Någjeldende versjon er fra 2007: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/501502std.pdf> (lest 21.01.2014)

54 ISO 15489 ble for øvrig utarbeidet som en bearbeidet og generalisert utgave av en australsk standard fra 1999: RKMS - Recordkeeping Metadata Standard for Commonwealth Agencies (National Archives of Australia, 1999).

55 ISO-standarder for arkiv og andre relevante standarder ble behandlet på Arkivverkets forskningsseminar i 2002, jf.: Riksarkivaren: «Arkivverkets forskningsseminar, Gardermoen 2002. Tema: Nye internasjonale standarder for arkiv» i Riksarkivarens rapporter og retningslinjer nr. 13, Oslo 2003. ISBN 82-548-0082-0.

56 <http://moreq2010.eu> (lest 23.01.2014)

57 ISO 14721: 2002 – Reference Model for an Open Archival Information System (OAIS).

58 På anmodning fra MoReq-prosjektet oversatte Riksarkivaren Noark 4 (del 1) til engelsk, men oversettelsen forelå først helt mot slutten av MoReq-prosjektet.

noen annen standard, og at noen av disse var «highly specific to Norway». Det særegent norske i Noark var funksjonene for *avskrivning* av dokumenter og løsningen med arkiv-*periodisering* (som for øvrig også anvendes i Danmark). I MoReq og ISO 15489 betraktes ikke avskrivning, og heller ikke offentlighet og innsyn som arkivfunksjoner, men som funksjoner i spesialisert saksbehandling. Både ISO 15489, MoReq og DoD 5015.2 opererer med krav om «retention control», dvs. at systemer skal ha funksjoner for å styre bevaring og kassasjon av enkeltvise «records» i henhold til fastsatte planer. Periodisering à la Noark blir dermed uaktuelt. Disse standardene bygger altså på andre regimer for bevaring og kassasjon enn Noark. Det hører også med at de legger større vekt på kassasjon i elektroniske arkiver enn Noark.

Noark versjon 5 i 2008 ble en slanket versjon av standarden i forhold til Noark 4. Samme år kom MoReq i ny og sterkt utvidet versjon som «MoReq2». MoReq ble nå *mer omfattende* enn Noark, men også så monolittisk at oppdragsgiveren, EUs DLM-forum, fikk kalde føtter. En revidert og omorganisert versjon forelå i 2010. Denne «MoReq2010» er klart påvirket av Noark 5. Etter mønster av Noark 5 er den oppbygd med en indre og ytre kjerne for å tilrettelegge for integrasjon med andre systemer eller funksjoner. Ytterkjernen definerer krav til eksterne systemer som skal samspille med den indre kjernen.⁵⁹

Noark 5 er også påvirket av MoReq. Den er blitt en mer generell standard enn tidligere, og spesifiserer arkivfunksjonalitet mer enn et system. Funksjonene for integritetssikring er som nevnt styrket. Den mest fundamentale endringen er likevel at Noark 5 skal kunne håndtere alle typer arkivdokumenter, ikke bare slike som danner saker i et sakarkiv. Definisjonen av et arkivdokument (en «record») er derfor endret i Noark 5, og brakt på linje med ISO 15489 og MoReq. En *sak* er bare én mappetype av mange mulige i Noark 5. Standarden *kan* anvendes slik at man nøyer seg med å bruke sakarkiver på tradisjonelt vis, men rammen som siden 1984 har begrenset «recordkeeping» i Noark til journalføring og sakarkiver, er definitivt sprengt.

Det nye avleveringsformatet i Noark 5, som bygger på logiske objekter i stedet for fysiske datatabeller, anvender samme modell som MoReq. I begge tilfellene kan modellen for avlevering føres tilbake til en standard utviklet av TNA – The National Archives [of the UK]: «Functional requirements for Electronic Records Management Systems» (1999 og 2002).⁶⁰ Første versjon av Moreq i 2002 bygde i stor grad på denne standarden, men dette fikk lite omtale fordi man ønsket å nedtone et inntrykk av at MoReq var overveiende engelsk. TNAs «Functional requirements» er nå avviklet – etter å ha fått et videre liv i MoReq og Noark.

59 Forholdet mellom Noark 5 og Moreq 2010 behandles mer utførlig av Jon Atle Haugen i artikkelen «En sammenligning mellom Noark 5 og MoReq – og mellom norsk og internasjonal arkivtradisjon», trykt i André Neergaard (red.): *Dokumentasjonsforvaltning og arkiv i det 21 århundre*. Bergen 2014.

60 <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/requirementsfinal.pdf> . TNA presiserer imidlertid at dokumentet ikke lenger er gyldig (lest 24.01.2014).

I likhet med Noark har Moreq (f.o.m. versjon 2 i 2008), DoD 5015.2 og den engelske «Functional requirements» vært tilknyttet opplegg for testing og godkjenning av systemversjoner. Oppleggene har hatt svært ulike dimensjoner. Det norske riksarkivet har foretatt testing og godkjenning av Noark-systemer selv, uten å kreve vederlag. Til sammenligning skal gjennomføringen av en DoD-godkjenning i praksis ha kostet en leverandør opp mot 1 million dollar. Testregimet ved en MoReq-godkjenning skal etter sigende medføre omkostninger på et tilsvarende nivå. Per januar 2014 er fortsatt bare ett system godkjent for å oppfylle kravene i MoReq2 (2008).

MoReq er en de facto standard for elektronisk arkivering i EU, men ingen pålagt standard. Det kan også kreves mer eller mindre omfattende tilpasninger i de enkelte EU-land. Fortsatt betegnes MoReq som en skrivebordsstandard, en perfektjonistisk sådan. DLM-forum har vært opptatt av faren for at MoReq blir en prestisjefylt standard som likevel mest fungerer som en smørbrødtype for interessenter. Dette får viktige fortrinn ved Noark til å tre klarere frem. Standarden har vært praktisk rettet, og den er blitt videreutviklet i dialog med brukere og leverandører. Videreutviklingen har bygget på et solid erfaringsmateriale. Noarks fortrinn ligger i det hele tatt i det innbygde erfaringsmaterialet fra et felles og homogent arkivmiljø.

7. Momenter til en oppsummering

Noark sprang ut av R-direktoratets systemutvikling på 1970- og 1980-tallet som siktet mot å effektivisere statlig forvaltning. Spenninger i tilknytning til den tidlige utviklingen av en edb-journal for statlige virksomheter (EKSARD-systemet) fikk R-direktoratet til å starte utviklingsarbeidet på ny i 1983/84, denne gang i et tett makkerskap med Riksarkivaren. Mangler ved R-direktoratets tidlige systemutvikling og kontroverser i kjølvannet av dette var en hovedårsak til at Noark ble spesifisert som en maskin- og programvareuavhengig standard i 1984. Uten EKSARD ingen Noark.

Noark-standardens ble helt dominerende i offentlig forvaltning allerede før arkivforskriften gjorde den obligatorisk fra 01.01.1999. Utbredelsen var ikke gitt med den første etableringen i 1984. Flere faktorer har bidratt til Noark-standardens videre suksess:

- Standarden har vært gjenstand for et kontinuerlig vedlikehold og en aktiv videreutvikling. Uten Riksarkivaren oppfølging og overtakelse av Noark-forvalteransvaret fra 1990 ville standarden etter alt å dømme ha forvitret.
- Standarden er blitt utvidet til å omfatte kommunal sektor. Spesifikk funksjonalitet for kommunalforvaltningens saksbehandlingsprosesser er blitt integrert i standarden.
- Fra 1990-årene av er kravene til forvaltningens og dokumentasjons- og arkivfunksjoner blitt trinnvis skjerpet. Desto viktigere var det at Noark-systemene hadde funksjonsløsninger som var gjennomtenkte, fullstendige og à jour med gjeldende

bestemmelser og prosedyrekrav. Tiden for å søke minimumsløsninger i journal/arkivarbeidet var over – også tiden for andre (og typisk EKSARD-baserte) systemer som gjennom en kortere periode fra midten av 1980-tallet kunne fremstå som rivaler til de Noark-baserte.

- Noark har appellert til de seriøse systemleverandørene. Standarden har gitt dem trygghet med hensyn til regler og prosedyrer, og samtidig tilstrekkelig spillerom når det gjelder å utvikle et tilbud av tilleggfunksjoner. Leverandørene har også latt seg rekruttere som medspillere i den videre Noark-utviklingen, og dermed både bidratt til fornyelse og kontinuitet. Uten responsen fra leverandørsiden ville Noark-utviklingen vært en annen.

Da Noark-utviklingen startet i 1984, pågikk allerede tilsvarende utviklingsprosjekter i Danmark og Sverige. Hva kan da forklare at en journal- og arkivstandard bare ble en realitet i Norge? For det første følte ikke de andre nordiske landene i samme grad et behov for en standard på dette tidspunktet. I Norge ble behovet sterkt aktualisert på grunn av utviklingsarbeidets litt uryddige start. Men Danmark og Sverige hadde heller ikke arnesteder for en egen statlig systemutvikling tilsvarende R-direktoratet. Og forholdene lå ikke til rette for at riksarkivarene i de andre nordiske landene kunne påta seg den samme offensive rollen i arkivdanningen som deres norske kollega.

Riksarkivarens motiv for å overta ansvaret for Noark-standarden *i sin helhet* fra 1990 var å innvirke på systemutviklingen i forvaltningen, både for å gjøre arkivfunksjonene forsvarlige og effektive og – derigjennom – for å tilrettelegge for bevaring av arkivinformasjonen.

Noark er blitt en enerådende standard for frittstående «sak-/arkivsystemer». Noark har ikke vært en tilsvarende suksess når det gjelder fagsystemer med innbygde journalfunksjoner. At implementeringen av Noark-funksjonalitet i fagsystemer lykkes med Noark 5, vil ha en avgjørende betydning for standardens videre utvikling. For etableringen og utbredelsen av Noark-standardens må det likevel vurderes å ha vært en fordel at de fire første versjonene begrenset seg til journalføring og sakarkivene. Disse kjernefunksjonene fikk dermed en fasthet som langt fra var naturgitt. De har også dannet fundamentet for Offentlig elektronisk postjournal (OEP), publiseringstjenesten for departementenes og andre statlige sentralorganers postlister.⁶¹ Denne tjenesten, som drives av Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT (Statskonsults etterfølger) – har fått stor oppmerksomhet internasjonalt, og regnes som unik på verdensbasis. De standardiserte dataelementene i Noark danner lesten for OEP. Uten Noark-standardens er det tvilsomt om det ville eksistert noen OEP.

61 OEP ble etablert i 2010, men avløste en tilsvarende tjeneste som gikk tilbake til 1994: EPJ – Elektronisk postjournal.