

RAPPORT

EVALUERING AV NORSK ARKIVSTANDARD



Forord

Denne evalueringen av Norsk arkivstandard (Noark) er skrevet av Menon Economics, på oppdrag for Arkivlovutvalget ved Kulturdepartementet. Evalueringen vurderer Noark sin påvirkning på digital arkivering og avlevering i norsk offentlig forvaltning, samt standardens påvirkning på digitalisering i forvaltningen mer generelt.

Sveinung Fjose ved Menon Economics har vært prosjekteier og Øyvind N. Handberg har vært operativ prosjektleder. Ole Magnus Stokke har også bidratt i evalueringen og med rapporten. I tillegg har evalueringen vært avhengig av de gode, faglige bidragene til ekspertgruppen: Jan Dalsten Sørensen, Herbjørn Andresen, Ingemar Andersson og Jörgen Nilsson.

Digitalisering skaper både utfordringer og muligheter for arkivsektoren, med betydning for tilgjengeligheten og kvaliteten på offentlig dokumentasjon. Føringer for hvordan offentlig forvaltning håndterer dokumentasjon har videre betydning for tusenvis av saksbehandlere og andre offentlig ansatte. Investeringer i gode måter å innordne dette arbeidet på kan derfor skape store gevinster gjennom produktivitetsvekst. Offentlig forvaltning skal fornyes, forenkles og forbedres, og Noark kan i så måte være et verktøy eller en bremsekloss.

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsulentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside menon.no.

Forfatterne takker oppdragsgiver for et spennende og krevende oppdrag og for et godt samarbeid. Vi er også svært takknemlige for gode innspill og diskusjoner fra referansegruppen og fra andre vi har pratet med og intervjuet gjennom evalueringen.

Forfatterne står selv ansvarlige for alt innhold i rapporten.

September 2018

Sveinung Fjose

Prosjekteier

Menon Economics

Innhold

SENTRALE BEGREPER	4
SAMMENDRAG OG KONKLUSJON	6
Noark sin betydning for krav til digital journalføring og arkivering hos statlig og kommunal arkivskaper	6
Noark som grunnlag for avlevering av digitale arkiver til statlig og kommunalt depotarkiv	6
Noark sin betydning for statlige og kommunale felleskomponenter og fellesløsninger	7
Noark sin påvirkning på arbeidet med digitalisering i offentlig forvaltning mer generelt	8
Konklusjon og anbefalinger	8
Anbefaling	9
1. METODE	10
1.1. Aktivitet 1: Dokumentgjennomgang	10
1.2. Aktivitet 2: Sekundærdata-analyser	10
1.3. Aktivitet 3: Case-studier	11
1.4. Liste over personressurser og -kilder	13
2. BAKGRUNN	14
2.1. Offentlig forvaltning og arkiv	14
2.2. Norsk arkivstandard og standardisering	16
2.2.1. Bakgrunn	16
2.2.2. Godkjenningsordningen	18
2.2.3. Juridisk rammeverk	18
2.3. Noark sammenlignet med tilsvarende ordninger i Danmark og Sverige	19
2.3.1. Sammenligning med Danmark	20
2.3.2. Sammenlignet med Sverige	20
2.3.3. Hva er forskjellen fra Norge?	21
3. NOARK SIN ARKIVPÅVIRKNING I ET LIVSLØSPERSPEKTIV	24
3.1. Elektroniske løsninger	24
3.1.1. Anskaffelsesprosessen – Noark som kravspesifikasjon	24
3.1.2. Godkjenningsordningen i Noark	28
3.1.3. Konkurransesituasjonen	28
3.2. Fangst, forvaltning og bruk	34
3.2.1. Statlig sektor	35
3.2.2. Kommunal sektor	40
3.3. Avlevering	46
3.3.1. Måloppnåelse på statlig nivå	47
3.3.2. Måloppnåelse på kommunalt nivå	49
3.3.3. Kostnader ved avlevering	51
3.3.4. Noark sammenlignet med tilsvarende ordninger i Danmark og Sverige	52
4. NOARK SIN PÅVIRKNING PÅ OFFENTLIG FORVALTNING	54
4.1. Noark som grunnlag for krav til digital journalføring og arkivering hos statlig og kommunal arkivskaper	54
4.2. Noark som grunnlag for avlevering av digitale arkiver til statlig og kommunalt depotarkiv	54
4.3. Noark sin betydning for statlige og kommunale felleskomponenter og fellesløsninger	55
4.4. Noark sin påvirkning på arbeidet med digitalisering i offentlig forvaltning mer generelt	56
REFERANSELISTE	58
OPPDRAGSBESKRIVELSE	59

Sentrale begreper

Det følgende gir forklaringer av sentrale begreper i rapporten. Definisjonene er hovedsakelig basert på Arkivverkets «Ord og begreper»¹ og NS-ISO 30300 (2011).

Arkiv

Arkiv-begrepet har flere betydninger:

1. Dokumentasjon som blir til som ledd i en virksomhet
2. Oppbevaringssted for arkiv (1).
3. Organisatorisk enhet som utfører oppgaver knyttet til arkiv (1), også kalt arkivtjeneste.
4. Det samme som arkivdepot.

Evalueringen bruker arkiv i betydningen til 1, og skiller dette fra dokumentasjon (se definisjon nedenfor) ved at dokumentasjon fremdeles er aktivt, mens arkiv refererer til avsluttet, historisk dokumentasjon (permanent arkiv).

Arkiv- og saksbehandlingssystem

System for arkivering og saksbehandling. Vanligvis brukt om systemer for elektronisk arkivering og saksbehandling.

Arkivdanning

Det å danne eller skape arkiv (1). Også brukt som fellesbetegnelse på de to første fasene i arkivmaterialets livssyklus (aktivt arkiv og bortsettingsarkiv), dvs. de fasene hvor arkivskaper har ansvaret for materialet (arkivdanningsfasen). Begrepet brukes lite i evalueringen, som heller referer til dokumentasjon i denne fasen.

Arkivdepot

Institusjon eller annen organisatorisk enhet hvor bevaringsverdig arkivmateriale oppbevares permanent. Arkivdepotet avlaster arkivskaperen for lagring av eldre arkivmateriale og legger forholdene til rette for betjening av brukere som er interessert i materialet.

Arkivering

Det å plassere et dokument i organets arkiv (1, 2).

Arkivformat

Standardisert format for elektronisk arkivering og langtidslagring av dokumenter.

Arkivskaper

En organisatorisk enhet eller en person som skaper arkiv (1) som ledd i sin virksomhet. En arkivskaper kan være et offentlig organ, en bedrift, en organisasjon, en institusjon, en stiftelse og liknende eller en del av en slik enhet.

Avlevering

Overføring av eldre og avsluttet arkiv til arkivdepot.

Dokumentasjon

Informasjon som en organisasjon eller person produserer, mottar og vedlikeholder som bevis og som et aktivum, som et ledd i å oppfylle rettslige forpliktelser eller i en forretningstransaksjon. På engelsk: «records».

(Elektronisk) fagsystem

Elektronisk støttesystem som er spesialisert for saksbehandlingen i et organ, ofte tilrettelagt for håndtering av et stort antall saker som krever likeartet behandling.

(Elektronisk) journal

Journal i elektronisk form. Det samme som elektronisk journalsystem. Elektronisk journal er en nødvendig del av et elektronisk arkivsystem eller et arkiv- og saksbehandlingssystem i den offentlige forvaltning.

¹ <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/ord-og-begreper> [19.04.18].

Journal

Register over saksdokumenter som behandles i et organ.

Journal- og arkivsystem

System (vanligvis elektronisk) som kombinerer funksjonene i et journalsystem og et arkivsystem.

Journalføring

Systematisk og fortløpende registrering av opplysninger i en journal.

Kassasjon

Det å kassere, dvs. at arkivmateriale som har vært gjenstand for saksbehandling eller hatt verdi som dokumentasjon, blir tatt ut av arkivet og tilintetgjort.

Periodisering

Sette et kontrollert tidsskille i arkivet med jevne eller ujevne mellomrom. Dette innebærer at alle saker med dokumenter som har vært registrert innenfor et fast tidsrom (en arkivperiode) settes bort samtidig, og utgjør en egen enhet i bortsetningsarkivet. I elektroniske journal- og arkivsystemer (Noark) foretas periodisering ved at alle registreringer innenfor en eller flere arkivperioder tas ut av den aktive Noark-basen og legges i en historisk base og/eller bevarer i form av utskrift på papir eller mikrofilm.

Sak

Abstrakt: Et spørsmål som er til behandling på grunnlag av en henvendelse utenfra eller på initiativ fra organet selv (jf. forvaltningsloven og offentlighetsloven). Begrepet benyttes også om selve behandlingsforløpet.

Konkret: En sak omfatter de saksdokumenter, registreringer, påskrifter og liknende som oppstår og/eller inngår i behandlingsforløpet.

I elektroniske journal- og arkivsystemer (Noark): En sak består av én eller flere journalposter med tilhørende dokumenter, som er knyttet sammen under en felles identitet (saksnummer).

Saksbehandler

Den person i organet som står for behandlingen av en sak eller enkeltdokumenter i en sak.

Sammendrag og konklusjon

Dette er ikke en evaluering av status for arkivering i Norge. Det er heller ikke en evaluering av Arkivverket. Dette er en evaluering av norsk arkivstandard (Noark). Etter avtale med oppdragsgiver har vi evaluert Noark etter følgende problemstillinger:

- 1) som grunnlag for krav til digital journalføring og arkivering hos statlig og kommunal arkivskaper
- 2) som grunnlag for avlevering av digitale arkiver til statlig og kommunalt depotarkiv
- 3) sin betydning for statlige og kommunale felleskomponenter og fellesløsninger
- 4) sin påvirkning på arbeidet med digitalisering i offentlig forvaltning mer generelt

Vi oppsummerer funnene i evalueringen i tråd med disse fire punktene i delkapitlene nedenfor:

Noark sin betydning for krav til digital journalføring og arkivering hos statlig og kommunal arkivskaper

For å vurdere Noarks betydning for krav til digital journalføring og arkivering hos statlig og kommunal arkivskaper har vi basert oss på følgende informasjonskilder:

- 1) En gjennomgang av offentlige utlysninger av saks- og arkivsystemer
- 2) Arkivverkets spørreundersøkelser i 2015 og 2018 blant statlige etater og kommuner om status for arkiv
- 3) Intervjuer med leverandører av sak- og arkivsystemer
- 4) Intervjuer med innkjøpere av sak- og arkivsystemer

En gjennomgang av offentlige utlysninger viser at konkurransedokumentene i betydelig grad henviser til Noark. Noark har således en betydelig innflytelse på krav til digital journalføring og arkivering hos statlig og kommunal arkivskaper. Samtidig benytter både statlig og kommunal sektor seg av en omfattende mengde IKT-systemer som ikke er tilpasset Noark, såkalte fagsystemer. Etersom disse systemene ikke følger Noark, er standardens innflytelse på digital journalføring og arkivering i disse systemene begrenset. Arkivverket har i dag ikke oversikt over det totale antallet fagsystemer, men viser til at det er betydelig.

Noark 5, som er den siste utgaven av Noark, er bakover-kompatibel med Noark 4. Noark 4 ble publisert i 1999. Det er snart 20 år siden. I den tiden har det vært en rivende utvikling blant IKT-systemer.

Intervjuer med leverandører av saks- og arkivsystemer, samt innkjøpere av saks- og arkivsystemer, viser at flere sak- og arkivsystemer er utviklet med utgangspunkt i Noark. En analyse av salget til leverandørene indikerer at leverandørene har et betydelig ettersalg til systemer basert på Noark 4. Noark er derfor ikke én standard, men flere standarder utviklet på ulike tidspunkt.

Tilstedeværelsen av flere standarder og tolkningsrommet i Noark-standardene medfører at betydningen av Noark som grunnlag for krav til statlige og kommunale arkivskaper er ulikt, avhengig av om virksomheten vil rette seg etter Noark 5 eller Noark 4. Samtidig indikerer et betydelig antall fagsystemer at Noark har begrenset betydning for krav til digital journalføring og arkivering hos statlig og kommunal arkivskaper.

Noark som grunnlag for avlevering av digitale arkiver til statlig og kommunalt depotarkiv

Data om status for arkivering i kommunal og statlig sektor spriker. Mens enkelte data forteller oss at status er relativt god, gir annen data grunnlag for en motsatt konklusjon. Eksempelvis tegner Arkivverkets

spørreundersøkelse til kommunale og statlige arkivskapere i 2018 et bilde av at status er relativt god. På den annen side viser Arkivverkets tilsyn at status er svakere.² Riksrevisjonens (2017) undersøkelse presenterer et mer dystert bilde enn hva spørreundersøkelsene fra 2018 gir grunnlag for.

Dette er imidlertid ikke en evaluering av status for arkivering i Norge, men snarere en evaluering av Noark. Det sentrale spørsmålet blir da om hvilken innflytelse Noark har hatt som grunnlag for avlevering av digitale arkiver. I tillegg til standarden i seg selv, kan manglende incentiver, mindre omfattende tilsyn og reduserte muligheter for sanksjoner bidra til tilstanden.

Intervjuer i evalueringen, samt innspill fra evalueringens referansegruppe, gir klare indikasjoner på at Noark, sammen med forvaltningen av den, bidrar til at manglende fangst av arkivverdig materiale. Disse indikerer også Noark bidrar til å redusere autentisiteten til deler av det som arkiveres. En viktig forklaring på dette er at Noark 4 har et betydelig fokus på å arkivere korrespondanse, og mindre strenge krav til å bevare bakgrunnsmateriale. Teknologien for både skaping av dokumenter og korrespondanse har endret seg. Ved at Noark 5 er bakoverkompatibel med Noark 4, har fokuset på korrespondanse i Noark 4 bidratt til at det i særlig grad er korrespondansen som bevares, og ikke bakgrunnsdokumenter og annen arkivverdig dokumentasjon. På grunn av bakoverkompatibiliteten har altså bruken av Noark ikke fulgt med den teknologiske utviklingen. Intervjuobjekter i evalueringen har også rapportert at det de oppfatter som rigide krav knyttet til presentasjon medfører at det er blitt foretatt endringer i dokumentasjon ved deponering av kommunalt arkiv, særlig metadatafeltene. Dette bidrar til å redusere autentisiteten til deponert materiale.

Noark sin betydning for statlige og kommunale felleskomponenter og fellesløsninger

Gjennom Noark har man utviklet felles standarder særlig for korrespondanse. Denne standardiseringen legger blant annet til rette for e-innsyn. E-innsyn erstatter «Offentlig Elektronisk Postjournal (EOP)», og skal implementeres i 121 statlige enheter og på sikt også i kommunene.³ Vi vurderer at standardiseringen gjennom Noark har gjort arbeidet med å lage et felles system for e-innsyn enklere.

På den annen side kan det påstås at Noark, og Arkivverkets forvaltning av Noark, har bidratt negativt til muligheter for etablering av statlige og kommunale felleskomponenter og fellesløsninger. Den potensielt negative effekten kommer gjennom flere kanaler:

- Gjennom Noark har man fokus på organisasjonsstrukturen som arkivverdig materiale er utviklet i. For ettertiden kan det være viktig å vite hvilken del av strukturen til en organisasjon et dokument ble utviklet i. I utviklingen av felleskomponenter og fellesløsninger flyttes dokumentproduksjonen i flere tilfeller ut av organisasjonsstrukturen, blant annet gjennom automatisk generering av dokumenter. Videre kan dokumenter utvikles samtidig av flere organisasjonsheter innad eller på tvers av organisasjoner gjennom bruk av teknologi som tillater samhandling. Med relativt strenge krav til informasjon om organisasjonsstruktur i Noark, bidrar Noark på denne måte til at etablering av felleskomponenter og fellesløsninger blir mer komplisert. Dette kan bidra til at terskelen for bruk av ny teknologi som tillater samhandling og automatisering økes, også i tilfeller med utvikling av felleskomponenter og fellesløsninger.
- Ved at Noark 5 er bakoverkompatibel med Noark 4, kan statlige og kommunale etater som også opererer med relativt gamle systemer «lene seg tilbake» ettersom de i det minste bruker et sak- og arkivsystem som er i tråd med Noark-standardene. Etablering av felleskomponenter og fellesløsninger

² En svakhet ved å bruke data fra tilsyn som grunnlag er imidlertid at beslutning om tilsyn til nå har i stor grad vært basert på varsling. De som mottar tilsyn er derfor trolig svakere enn gjennomsnittet.

³ <https://samarbeid.difi.no/einnsyn> [30.05.18].

kan, blant annet fordi de kan være i konflikt med standarder knyttet til organisasjonsstruktur, i noen grad være i strid med standarden. Et eldre og presumptivt mindre effektivt system i tråd med standarden kan på denne måte virke som en «sovepute» og en «bremsekloss» på utvikling av felleskomponenter og fellesløsninger.

På bakgrunn av dette konkluderer vi med at Noark har virket positivt på etablering av felleskomponenter og fellesløsninger som har utgangspunkt i korrespondanse som ikke blir automatisk generert. I felleskomponenter og fellesløsninger hvor dokumenter og korrespondanse blir genererte mer automatisk og i samarbeid mellom ulike offentlige etater, kan Noark virke kompliserende. Noark virker også konserverende ved at den gjør det lettere å holde fast ved et sak- og arkivsystem som er eldre og presumptivt mindre effektivt, ettersom dette er i tråd med standarden, mens det er usikkert om et nytt og presumptivt mer effektivt system vil være det.

Noark sin påvirkning på arbeidet med digitalisering i offentlig forvaltning mer generelt

Vi vurderer at Noark har hatt negativ effekt på digitalisering i offentlig forvaltning mer generelt. Selv om Noark har bidratt positivt til utvikling av løsninger som E-innsyn, finner vi at den samlede effekten er negativ. Bakgrunnen for denne vurderingen er blant annet:

- Noark bidrar etter vår vurdering til at konkurransen mellom aktørene som tilbyr Noark-godkjente løsninger dreier seg mer om pris og salg gjennom eksisterende kunderelasjoner og eksisterende tekniske løsninger enn innovasjon og utvikling av nye løsninger. Markedet for Noark-sertifiserte systemer er stabilt. Få nye aktører har etablert seg de senere år. Offentlig sektor får som følge av dette ikke trukket tilstrekkelig nytte av den innovasjon som foregår knyttet til digitalisering og samhandling i andre land og i privat sektor.
- Å benytte et Noark-godkjent system kan virke som en sovepute og bremsekloss for utvikling av nye systemer som presumptivt bedre legger til rette for effektiv tjenesteproduksjon, men som kan være i strid med deler av standarden.

Disse konserverende og kompliserende effekter av Noark bidrar til sub-optimalt opptak av kostnadsreducerende og produktivitetsfremmende løsninger som enten er tilgjengelig for bruk i markedet i dag, eller som er under utvikling.

Det er en nær sammenheng mellom innovasjon og produktivitetsvekst (Meld. St. 29 2016-2017). Finansdepartementet peker i perspektivmeldingen på bruk av IKT som et av de viktigste virkemidler for økt produktivitetsvekst i offentlig sektor. Finansdepartementet (Meld. St. 29 2016-2017) har vist at en halv prosent økning av produktivitetsveksten i offentlig sektor kan gi besparelser på 7,5 prosent av BNP i 2060. Til illustrasjon er 7,5 prosent av Norges BNP i 2017 247 milliarder kroner. De samfunnsøkonomiske konsekvensene av en samlet negativ utvikling på digitalisering som følge av Noark er således betydelige, og betydelig høyere enn kostnadene ved å forvalte arkiv i tråd med Noark.

Konklusjon og anbefalinger

Etableringen av Noark bidro til en nødvendig og god standardisering av fangst og lagring av arkivverdig materiale. Så lenge dokumentproduksjonen i mindre grad var digital eller den elektroniske produksjonen og forvaltningen tilsvarte den analoge versjonen («strøm på papir»), var effekten av Noark positiv. I den tiltakende mangfoldige måten dokumenter blir skapt på, som følge av mer omfattende og annen bruk av ulike digitale verktøy, fungerer ikke Noark like positivt, og det kan hevdes at effekten også er negativ.

Noarks effekt på fangst og avlevering er ikke åpenbart positiv, og kan være negativ. Bakgrunnen for den potensielt negative effekten er at Noark bidrar til et overfokus på korrespondanse, og mindre fokus på annet bevaringsverdig materiale. Bidragsytende til den potensielt negative effekten er bakoverkompatibiliteten i Noark 5. Denne bidrar konserverende til utvikling og bruk av mer digitale og mer automatiske IKT-systemer. Gjennom et fokus på hvor i organisasjonsstrukturen dokumenter oppstår, virker den kompliserende på bruk og utvikling av IKT-systemer som tillater eller legger til rette for samhandling mellom ulike offentlige etater. Vi vurderer derfor at Noark bidrar negativt til innovasjon og digitalisering i offentlig sektor. Konsekvensen av dette er lavere enn mulig produktivetsvekst i offentlig sektor, med tilhørende betydelige samfunnsøkonomiske konsekvenser, og i kontrast til enkelte av de tiltak regjeringen fremhever som viktige for å sikre økt produktivitet.

Å bevare noe for ettertiden har en verdi. At det skal ha en kostnad i form av noe lavere enn mulig innovasjon og produktivetsvekst er naturlig. Samtidig finner vi at Noark potensielt også kan ha negativ effekt på fangst og bevaring av arkivverdig materiale. Effekten av Noark kan således potensielt være negativ for både fangst og arkivering, samt innovasjon og produktivetsvekst.

Anbefaling

Ved bruk av en særegen norsk standard for arkiv bidrar Noark til et mer lukket marked for saks- og arkivsystemer i Norge. Dette bidrar etter vår vurdering til at norsk offentlig sektor ikke drar tilstrekkelig nytte av den innovasjon som foregår internasjonalt på feltet. Tydeligere vektlegging på skjønn i fangst og utforming av dokumentasjon sammen med sterkere innslag av tilsyn kan trolig bidra til sterkere effekt på fangst og bevaring i en tiltakende mangfoldig dokumentproduksjon.

Den teknologiske utviklingen på IKT-området er formidabel og legger til rette for nye former for samhandling og dokumentasjonsproduksjon. Det er ikke gitt at man gjennom tekniske standarder for fangst og arkivering klarer å følge utviklingen, slik at man bidrar til at bevaringsverdig materiale fanges og bevares. Ved å i større grad lene seg på internasjonale ISO-standarder, kan en sikre et større mangfold i tilgjengelige sak- og arkivsystemer, og at en bruker systemer hvor flere enn bare norske aktører deler på utviklingskostnadene.

Større bruk av internasjonale standarder bør ledsages av lovverk og reguleringer tydeligere vektlegger plikt og skjønn i hva som skal fanges og utformingen på dokumentasjonen for å bevare bevaringsverdig materiale. Dette virkemidlet bør ledsages av økt tilsyn for å sikre at arkivverdig materiale faktisk arkiveres.

1. Metode

Denne evalueringen er hovedsakelig basert på tre aktiviteter:

- (i) **Dokumentgjennomgang**
- (ii) **Sekundærdata-analyser**
- (iii) **Case-studier**

1.1. Aktivitet 1: Dokumentgjennomgang

Hovedformålet med denne aktiviteten er å danne seg et oversiktsbilde av situasjonen i Norge, også sammenlignet med andre skandinaviske land. Dette viser den normative situasjonen, altså i hvilken grad de sentrale dokumentene legger til rette for måloppnåelse – så vil aktivitetene 2-3 videre undersøke i hvilken grad dette oppstår i praksis.

Ekspertgruppen har vært sentral i denne aktiviteten (se delkapittel 1.4). Ekspertene har i stor grad foretatt vurderingene av dokumentene og kvalitetssikrer sammenstillingen av dette arbeidet i den endelige rapporten.

De sentrale dokumentene gjennomgått i Norge er Noark 5 (Riksarkivaren 2016), arkivforskriften og forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (Riksarkivarens forskrift). Arkivloven, offentlighetsloven og -forskriften, personopplysningsloven og forvaltningsloven er også vurdert. Videre har vi også gjennomgått dokumenter som Arkivverket har utarbeidet i forbindelse med tilsyn i statlig og kommunal sektor i perioden 2016 til 2018.

Sentrale dokumenter for å gjennomgå og sammenligne Noark med systemet i Danmark er «OIO-standarder for sag og dokument», «Cirkulære nr. 9290 om anmeldelse og godkendelse af it-systemer» og «Bekendtgørelse 1007 om arkiveringsversioner». I Sverige er de sentrale dokumentene Riksarkivets «generella föreskrifter och allmänna råd» (RA-FS) og «Förvaltningsgemensamma specifikationer» (FGS), i tillegg til «Arkivlagen» 1990:7823 og «Arkivförordningen» 1991:446. EUs Moreq2010 (DLM Forum Foundation 2011) er også kort vurdert.

I tillegg til disse primærkildene baserer evalueringen seg på en rekke sekundærkilder. Disse presenteres i referanselisten. Resultatene av aktiviteten benyttes gjennomgående i teksten.

1.2. Aktivitet 2: Sekundærdata-analyser

Analysene av sekundærdata har to hovedformål: kartlegge bruk og arkivering på statlig og på kommunalt nivå i Norge og å kartlegge konkurransesituasjonen. Hovedkilden til disse analysene er Arkivverkets spørreundersøkelser «Kartlegging av fysisk og elektronisk skapt materiale i statlig sektor» i 2015 og 2018, samt «Kommuneundersøkelsen» i 2016 og 2018. Arkivverket har delt rådataene til begge disse undersøkelsene.⁴

Resultatene fra kartleggingen av bruk og egenrapportert bruk av elektroniske løsninger og dermed fangst er spesielt relevant for delkapittel 3.2. Resultatene av hvilke elektroniske løsninger er i bruk er også relevant for delkapittel 3.1.

⁴ For den statlige undersøkelsen i 2015 har det kun lyktes å finne data på elektroniske løsninger de ulike virksomhetene benytter.

1.3. Aktivitet 3: Case-studier

Gjennom dokumentstudier og dybde-intervjuer belyser vi ulike aspekter ved standardisering, med fokus på påvirkning på forvaltningen. Dette er gjennomført på overordnet nivå gjennom en sammenligning av Norge, Sverige og Danmark, på statlig nivå gjennom intervjuer med nøkkelpersoner i enkelte offentlige virksomheter og på kommunalt nivå gjennom intervjuer med to ulike kommuner. I tillegg har vi intervjuet de største leverandørene av elektroniske løsninger i Norge, for å inkludere deres synspunkter.

Vi kaller dette case-studier fordi vi forsøker å belyse viktige aspekter ved Noark gjennom enkelte dybde-intervjuer blant relevante aktører. Disse er valgt ut for å vise diversiteten i utfordringer og innfallsvinkler og dermed forhåpentligvis belyse de viktigste styrkene og svakhetene ved Noark, men studiene er ikke nødvendigvis omfattende nok til å generalisere til hele forvaltningen.

Skandinavisk sammenligning

Vi har foretatt en skrivebordstudie som sammenligner de sentrale dokumentene i Norge, Sverige og Danmark, samt organiseringen rundt arkivstandardene. Dette fordi forholdene i Sverige og Danmark ligner de norske, men løsningene for arkivstandardisering er noe ulike. Sammenligningen kan dermed hjelpe å identifisere styrker og svakheter ved den norske modellen, og være inspirasjon til mulige forbedringer av standard eller organisering.

Prosjektteamets danske og svenske eksperter har foretatt beskrivelser og korte vurderinger av dette for sine respektive land, og sammenlignet med Norge. Dette er så blitt integrert og oversatt inn i teksten, før det er blitt kvalitetssikret av de samme ekspertene. Sammenligningen ble altså foretatt i sammenheng med dokumentgjennomgangen.

Statlig forvaltning

Formålet med intervjuene i statlig forvaltning er å belyse mer praktiske aspekter ved Noark og hvordan det påvirker statlige virksomheter. Gjennom intervjuene belyser vi arbeid på statlig nivå med å sikre fangst og bevaring av arkiv, samt annet arbeid som er relevant for Noark.

Case-studiene ble identifisert ved snøballmetoden. Vi tok først kontakt med Norsk Arkivråd, som har omfattende kjennskap til og kontaktnettverk i offentlige virksomheter, og identifiserte nye intervjuobjekter gjennom hvert intervju. Vi intervjuet personer med arkivansvar eller arkivrettet arbeid i Politiet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), samt i Barne- og likestillingsdepartementet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (intervjuobjektene er listet mot slutten av dette delkapitlet). Intervjuene resulterte i konkrete case-studier, men resultatene brukes også gjennomgående i teksten, og spesielt i delkapittel 3.2.

De gjennomførte intervjuene var semi-strukturerte hvor vi spurte om synspunkter på følgende:

Overordnet

- Overordnede tanker og vurderinger om saksbehandling og arkivering i virksomheten.
- Eventuelle unike krav til arkivering og saksbehandling i denne virksomheten, og hvordan dette er tatt hensyn til.

Elektroniske løsninger

- Nåværende elektroniske sak- og arkivsystemer i virksomheten og hvordan Noark påvirker disse.
- Nåværende fagsystemer i virksomheten og hvordan Noark påvirker disse.
- Hvordan anskaffelsesprosessen for nye elektroniske løsninger er.

Daglig drift

- I hvilken grad, og evt. hvordan, sak- og arkivsystemet er til nytte for egen virksomhet.
- Hvor dokumentasjon og annet beslutningsgrunnlag blir produsert (for eksempel: anslagsvis hvor mye blir produsert i sak- og arkivsystemet, i fagsystemer og utenfor disse).
- I hvilken grad nåværende løsninger fanger ulike dokumentasjon (e-post, SMS, fellesplattformer, sosiale media, m.m.).
- Anslagsvis hvor mye tid og ressurser brukes for å fange og sikre dokumentasjon.
- Intern opplæring og informasjon om fangst og arkivering av dokumentasjon.
- I hvilken grad arkivering er/bør være hver enkelt saksbehandlers ansvar.

Punktlisten ble oversendt intervjuobjektet før intervjuet. Den intervjuede valgte også om han/hun ville være anonym.

Kommunal forvaltning

Formålet med og metodene brukt ved intervjuene på kommunalt nivå tilsvarer intervjuene på statlig nivå. Etter anbefaling fra KS, kommunesektorens interesseorganisasjon, tok vi utgangspunkt i deres faggruppe for arkiv og dokumentasjon. Vi identifiserte to kommune-case med ulikt utgangspunkt, ressursituasjon, behov og utfordringer. Oslo kommune har nylig inngått en rammeavtale om innkjøp av Websak, og piloterer sak- og arkivsystemet i Utdanningsetaten. Kommunene Vestnes og Smøla er medlemmer av det interkommunale selskapet IKA Møre og Romsdal. Med henholdsvis 7 000 og 2 000 innbyggere er kommunene å regne som befolkningsmessig middels og liten. Casene eksemplifiserer hvordan ulike ressursituasjon og kompetanse kan gi utslag for arkivsektoren.

Som for de statlige casene gjennomførte vi semi-strukturerte intervjuer, og identifiserte intervjuobjektene gjennom snøballmetoden. Den samme punktlisten, presentert over, ble brukt som utgangspunkt for intervjuene.

Intervjuene resulterte i konkrete case-studier og resultatene brukes ellers spesielt i delkapittel 3.2.

Leverandører av elektroniske løsninger

For å vurdere konkurransesituasjonen for leverandører av elektroniske løsninger til offentlige virksomheter, supplerte vi kartleggingen i aktivitet 2 med intervjuer med leverandørene. Vi intervjuet personer fra de tre store leverandørene på det norske markedet: Tieto, Evry og Acos.

Også disse intervjuene var semi-strukturerte, hvor vi berørte følgende overordnede punkter:

- Norsk arkivstandard, generelt, og dens betydning for løsningene tilgjengelige på markedet
- Noark 5, sammenlignet med tidligere utgaver
- Mulige forbedringer av kravspesifikasjon, inkludert mengden og detaljnivået på kravene
- Utviklingen av tjenestegrensesnittet til Noark 5
- Mulige forbedringer av organiseringen til Noark, og involvering av markedsaktører
- Leverandørens kostnader knyttet til godkjenningsordningen
- Kravenes påvirkning på leverandørens muligheter for å utvikle systemet (innovasjon)
- Hvor stor del av leverandørens aktiviteter (f.eks. omsetning) som knytter seg til løsningen som selges til offentlig sektor (utvikling, salg, oppfølging)
- Hvordan løsningene solgt til offentlige virksomheter skiller seg fra løsningene solgt til private virksomheter med lignende behov
- Hvordan kvaliteten på fangst og bevaring av dokumentasjon ville endret seg med færre og romsligere krav
- I hvor stor grad de Noark-godkjente løsningene blir «særløsninger» kun for norsk offentlig forvaltning

Resultatene for disse intervjuene er spesielt relevante for delkapittel 3.1.

1.4. Liste over personressurser og -kilder

Ekspertgruppe

- Ingemar Andersson, universitetsadjunkt ved Luleå Tekniska Universitet
- Herbjørn Andresen, førsteamanuensis i arkiv og dokumentbehandling ved OsloMet
- Henning Denstad, IT-leder og konsulent i A2
- Jörgen Nilsson, seniorforeleser ved Luleå Tekniska Universitet.
- Jan Dalsten Sørensen, leder for digital bevaring ved Rigsarkivet i Danmark og styreleder i DLM Forum

Referansegruppe

- Martin Bould, praksisleder og sjefkonsulent i CIBER
- Anne Mette Dørum, spesialrådgiver i KS
- Elin E. Sotberg Harder, Programleder for Digitalt førstevalg i Trondheim kommune
- Rune Kjørlaug, sjefsarkitekt for felleskomponenter og løsninger i Difi
- Martin Hill Oppegaard, sekretær for Arkivlovutvalget
- Liv Heidi Siljebråten, oppfølgingsansvarlig i Norsk Arkivråd (og seksjonssjef Politidirektoratet)
- Espen Sjøvoll, avdelingsdirektør for forvaltning i Arkivverket

Intervjuede personer

- Katarina de Brisis, avdelingsdirektør for IKT og fornying i Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Geir Håvard Ellingseter, daglig leder i Interkommunalt Arkiv for Møre og Romsdal
- Ellen Forland, arkivleder/politisk sekretær i Vestnes kommune
- Knut-Erik Gudim, produksjef i Tieto
- Per Ivar Hammershaug, seksjonssjef for arkiv og dokumentforvaltning i Difi
- Martin Schjølberg Henriksen, seniorrådgiver i Digitaliserings- og organisasjonsavdelingen i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Rune Kjørlaug, sjefsarkitekt for felleskomponenter og løsninger i Difi
- Øivind Kruse, Arkivar i seksjonen Dokumentasjonsforvaltning i Arkivverket
- Jan Ivar Moldekleiv, løsningsarkitekt i Acos
- Stian Norli, underdirektør Arkivverket
- Siri Mæhlum, seksjonsleder i Byarkivet i Oslo kommune
- Ida Opsahl, produksjef i Evry
- Heidi Randem, arkivleder i Utdanningsetaten i Oslo kommune
- Per-Helge Refvik, forretningsansvarlig for dokumenthåndtering i Acos
- Liv Heidi Siljebråten, seksjonssjef Politidirektoratet (og oppfølgingsansvarlig i Norsk Arkivråd)
- Oddrun Skomsøy, enhetsleder i publikumssenteret i Smøla kommune
- Ragnar Sturtzel, systemarkitekt i Evry
- Petter Svendsen, IKT-arkivar i Oslo kommune
- Geir Ivar Tungesvik, seniorrådgiver Arkivverket
- Kathrine Tømmervåg, rådgiver for sak- og arkiv i IKT ORKidé
- Torill A. Østrem Tørlen, avdelingsdirektør for plan og administrasjonsavdelingen i Barne- og likestillingsdepartementet
- Sissel Eltvik Wang, Rådgiver Arkivverket

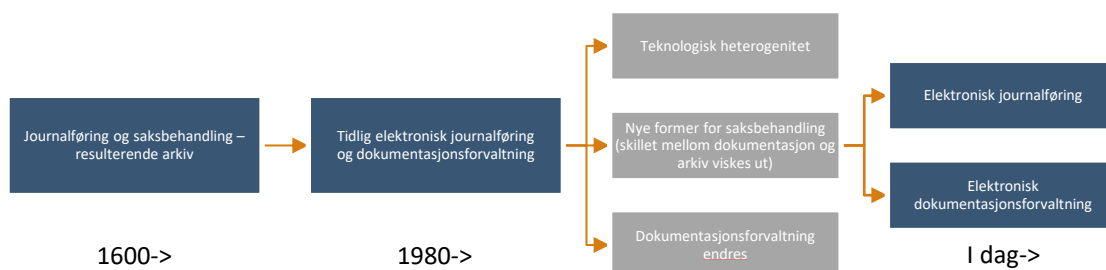
2. Bakgrunn

Elektronisk forvaltning og arkivering har eksistert i tiår, men fra å bestå av en digital saksmappe, handler digitalisering i dag om nye former for informasjon, skapt gjennom verktøy vi ikke kunne forutse for kun få år siden. Disse omveltningene medfører både utfordringer og muligheter for arkivsektoren. Dette kapitlet setter bakgrunnen for evalueringen av Noark ved å kort beskrive arkiv og offentlig forvaltning, og å introdusere Noark som en standard. Videre foretar vi en sammenligning av Noark med tilsvarende ordninger i Danmark og Sverige.

Offentlig forvaltning er i kontinuerlig endring. Bedre metoder og nye verktøy fornyer, forenkler og forbedrer saksbehandling og annen forvaltning. Dette fører til at måtene dokumentasjon skapes og formene på den skapte dokumentasjonen er i kontinuerlig endring. Deler av denne dokumentasjonen er bevaringsverdig og skal følgelig bevares for ettertiden, jamfør Arkivloven §1.

Nytten av arkivering har vært anerkjent lenge og arkivfaget er følgelig gammelt, også i Norge. Journalføring av brevutvekslinger og saksbehandling, samt arkivering av dokumenter, kan spores tilbake til den dansk-norske forvaltningen på 1600-tallet (Vistdal 2011). Sammenlignet med dagens omveltninger, var metodene lenge uforandret; journalføring og arkivering var en integrert del av dokumentasjonsforvaltningen (Figur 2-1). Til og med da elektronisk dokumentasjonsforvaltning ble introdusert var dette en mindre endring, da arbeidsprosessene var elektroniske versjoner av de analoge – det ble satt «strøm på papir». De siste tiår har dette vært under dramatisk endring, hovedsakelig drevet av en eksponentiell informasjonsteknologisk utvikling. Utviklingen fører til at dokumentasjon skapes på ulike måter og i ulike verktøy, som igjen skaper nye former for saksbehandling og endrer dokumentasjonsforvaltningen (Hurley 2004).

I figuren nedenfor illustrerer vi den betydelige utviklingen.



Figur 2-1 En skjematisk beskrivelse av endringer i rutiner for journalføring, dokumentasjonsforvaltning og arkivering (basert på Vistdal (2011) og Hurley (2004))

Et resultat av denne digitale revolusjonen er at journalføring og dokumentasjonsforvaltningen ikke nødvendigvis er sammenvevd. Deler av dokumentasjonen må derfor endres for å møte journalføringsplikten (arkivforskriften §9). Et annet resultat er at arkivering ikke lenger følger automatisk av saksbehandlingen, spesielt siden dokumentasjon i økende grad skapes og forvaltes utenfor (den elektroniske) saksmappen.

2.1. Offentlig forvaltning og arkiv

Arkivdanning, å skape arkiv, er sentralt for å sikre de arkivfaglige egenskapene (Riksarkivaren 2016). Dersom dette gjennomføres riktig kan arkivet bevises å være ekte, troverdig og gjenfinnbart. Dernest er bevaring i uforanderlig form – med relevante metadata – viktig for å sikre at arkivet bevares godt for ettertiden. Arkivdanning er altså knyttet til dokumenthåndtering, men det er ikke det samme. Ved dokumenthåndtering kan dokumenter endres og slettes, mens dokumentene (arkivet) i arkivdanningen skal være låst (DLM Forum Foundation 2011; Riksarkivaren 2016).

Arkiv er relevant for en lang rekke tjenester i offentlig forvaltning, og skaper i tillegg en rekke eksterne nytteverdier. Tre overordnede nytteverdier av dokumentasjonsforvaltning og arkivering kan oppsummeres i punktene under:

- (i) Dokumentasjonsforvaltning er til nytte for virksomhetene selv, og bidrar dermed til egne virksomhetsmål. Gode systemer og tilgjengeliggjøring av aktivt arkiv kan forbedre og forenkle arbeidet til for eksempel saksbehandlere.
- (ii) Tilgjengeliggjøring av arkiv er viktig for arkivets nytte utover virksomheten selv. Åpenhet i forvaltningen og tilgjengeliggjøring av informasjon om saksgang gir mulighet for å etterprøve prosessene av involverte parter (partsinnsyn) og andre interessenter. Dette er essensielt for rettsstaten, men kan også bidra til at lite hensiktsmessig forvaltning avdekkes og forbedres. Det er også til nytte for forskning, som for eksempel søker å vurdere politikkvirkninger. Slike innsyn må avveies mot rettsikkerhets- og personvern hensyn.
- (iii) Bevaring av informasjon har en verdi utover den direkte bruksverdien i dag. Informasjonen kan komme til nytte i fremtiden på måter som er ukjente for oss i dag, og den kan ha eksistensverdi, for eksempel som bevaring av kulturarv.

Punktene er gjensidig avhengige av hverandre, og de kan være i konflikt. For eksempel er den mest effektive metoden for å bevare arkiv for ettertiden ikke nødvendigvis den mest effektive metoden for å tilrettelegge for effektiv saksbehandling. Det er derfor viktig å være seg bevisst hvilke nytteverdier man ønsker å oppnå. Forsøk på å oppnå flere mål med samme middel kan gå på bekostning av måloppnåelse.

Et godt arkiv kan karakteriseres gjennom de fire arkivfaglige egenskapene i ISO 15489 (2016): autentisitet, pålitelighet, integritet og anvendbarhet. Et arkiv er autentisk dersom det beviselig er hva det utgir seg for å være, er skapt eller sendt av angivelig person og på angitt tidspunkt. Et pålitelig arkiv har innhold som korrekt beskriver det det er ment å beskrive. Et arkiv med integritet er komplett og uendret. Til slutt, et anvendbart arkiv kan gjenfinnes, hentes og forstås. Metadata er særlig relevant for autentisitet, men også for pålitelighet og anvendbarhet.⁵

Tekstboks 1

De fire arkivfaglige egenskapene er:

1. Autentisitet
2. Pålitelighet
3. Integritet
4. Anvendbarhet

Kort oppsummert kan de arkivfaglige egenskapene oppsummeres som arkivets kvalitet; jo mer autentisk, mer pålitelig, høyere integritet og/eller mer anvendbart, jo høyere kvalitet kan arkivet sies å ha. Dette er en forenkling, spesielt da egenskapene kan være motstridende. Evalueringen vil derfor peke på de enkelte egenskapene der det er relevant, og bruke «kvalitet» mer overordnet.

For å bevare arkiv for ettertiden er det viktig at arkivet har høy kvalitet, men det er også viktig at relevante dokumenter blir fanget i første omgang. Kvalitets- og kvantitetsdimensjonen kan være motstridende (Figur 2-2), for eksempel ved at strenge krav til arkivdanningen kan sikre høy arkivfaglig kvalitet på de fangede dokumentene, men også gjøre at dokumenter ikke blir fanget. Dette kan føre til at kravene er for rigide for dokumentene, eller gjøre at saksbehandlere søker å omgå arkivering i henhold til regelverk og standard. På det andre ytterpunktet



Figur 2-2 Avveining mellom kvalitet og kvantitet i fangst av dokumentasjon

⁵ Relatert er informasjonssikkerhet-kriteriene konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet (ISO/IEC 27000 2018).

er fangst av all relevant dokumentasjon, men hvor arkivet holder så lav kvalitet at det for eksempel er vanskelig gjenfinnbart.

2.2. Norsk arkivstandard og standardisering

Et verktøy for å bidra til at dokumentasjon i offentlig forvaltning blir fanget og bevart for samtiden og ettertiden er Norsk arkivstandard (Noark). Dette er standarden for elektronisk journalføring og arkivering av dokumenter, som offentlige virksomheter må følge. Standarden eies og forvaltes av Riksarkivaren, en etat underlagt Kulturdepartementet.

Gjeldende utgave er Noark 5, versjon 4. Ifølge Arkivverkets nettsider er formålet med Noark som angitt i tekstboksen under.⁶ Noark 5 (Riksarkivaren 2016) nevner ikke selv formålet med standarden direkte, men den viser til de juridiske rammebetingelsene som standarden skal legge til rette for å følge (s. 15).⁷

Tekstboks 2 Formålet til Noark ifølge Arkivverkets nettsider

Formålet er «å legge et grunnlag for sikring av organenes arkiv for samtid og fremtid. Standarden skal bidra til enklere og sikrere kontroll med behandling av arkivdokumenter, og den inneholder derfor krav til fangst, forvaltning, bruk og avhending av dokumenter.»

2.2.1. Bakgrunn

«Norsk arkivsystem»⁸ (Noark) ble etablert i 1984 i et samarbeid med Riksarkivaren og Statens rasjonaliseringsdirektorat (Statskonsult). Målet var å utarbeide og introdusere en kravspesifikasjon til journalføring og arkivstyring i offentlig forvaltning som var uavhengig av maskiner og programvare. Trond Sirevåg (2014), tidligere prosjektdirektør i Riksarkivet, beskriver utviklingen av Noark fra (før) fødsel til 2008. Han skriver at Noark raskt ble *de facto* standard for elektronisk journalføring i statlig forvaltning og at i 1990 hadde 90 statlige virksomheter tatt i bruk et Noark-godkjent system. Det var på det tidspunktet utarbeidet ti systemversjoner basert på Noark, hvorav seks var mest utbredt og anerkjent. Fra midten av 1990-tallet la Noark også bedre til rette for kommunespesifikke saksbehandlingsprosesser, og Noark-systemer ble også utbredt i kommunal og fylkeskommunal forvaltning.⁹ Utviklingen av Noark hadde flere drivkrefter, men Sirevåg (2014, s. 2) påpeker at «stadig stigende ambisjoner – så vel blant utviklere og leverandører som i brukermiljøene» var viktig.

Selv om Riksarkivaren var involvert i utarbeidelsen av Noark, hadde Statskonsult ansvaret for standarden fram til 1990, da det ble overført til Riksarkivaren. Statskonsult ble senere nedlagt, og en del av oppgavene overført til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). I et annet merkeår – 1999 – ble Noark obligatorisk i offentlig forvaltning (av arkivforskriften) og Noark 4 ble utgitt. Noark 4 var mer ambisiøs enn tidligere utgaver og spesifiserte et fullstendig system for arkivering, også med andre funksjoner for elektronisk saksbehandling. Dette innebar at virksomhetene nå kunne kassere papir og kun arkivere elektronisk. Utgaven introduserte også en formell ordning for godkjenning av Noark-løsninger.

⁶ <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standard/introduksjon-til-noark> [19.04.18].

⁷ *Evalueringen bruker Riksarkivaren og Arkivverket om hverandre for å referere til denne institusjonen, som regel ved at det er Riksarkivaren som har ansvar, men at arbeidsoppgaver utføres mer generelt av Arkivverket.*

⁸ <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/Noark-standard/tidligere-Noark-versjoner> [12.04.18]. Vi går ikke inn på prosessen før 1984.

⁹ *I 1995 ble en egen kommunal standard «Kommunal standard for EDB baserte sak-/arkivsystemer» (Koark) lansert. Denne ble innarbeidet i Noark igjen fra og med 1999.*

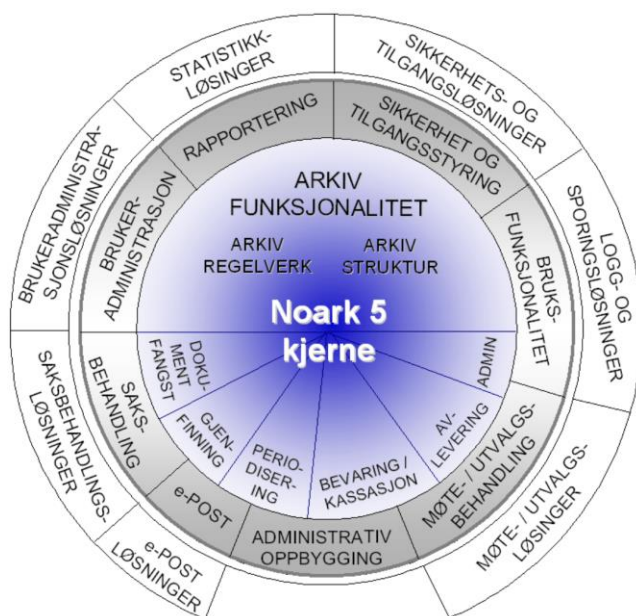
Sammen med innføringen av arkivforskriften og overføringen av ansvaret for Noark til Riksarkivaren, ble ansvaret for dokumentasjonsforvaltning (arkivdanning) flyttet fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet¹⁰ til Kulturdepartementet. Dette ble en konsolidering av dokumentasjonsforvaltningen og arkivarbeidet. Grepet styrket bevaringsperspektivet i arkivsektoren.

Noark 5 ble utgitt i 2008, og har siden vært den gjeldende standarden i Norge. Et mål med denne utgaven var å være mer konseptuell og sette færre krav. Den spesifiserer krav til en arkivkjerne og setter i mindre grad krav til et komplett system eller en spesifikk kjernemodul. Spesifikke teknologikrav er også redusert i et forsøk på å gjøre standarden mer teknologiuvhengig. Samtidig er Noark 5 kompatibel med Noark 4, og store mengder av arkivmaterialet som produseres i dag er basert på Noark 4.

Noark 5 blir ofte presentert som en konseptuell standard. Den spesifiserer krav, men gjennomføringen er overlatt til leverandørene av elektroniske løsninger og til virksomhetene selv. Standarden (eller Arkivverket) etterprøver altså ikke at spesifikke implementeringer av løsninger følger standarden.

Noark 5 har tre lag: indre og ytre kjerne og komplett, illustrert i Figur 2-3. Kjernen setter krav til grunnleggende funksjoner for journalføring av arkiv: arkivstrukturen og regelverket. I tillegg setter den krav til seks andre funksjoner: dokumentfangst, gjenkjenning, periodisering, bevaring/kassasjon, avlevering og administrasjon. Kjernen omhandler altså resultatet: selve arkivet.

For å møte behovene til den enkelte virksomhet må den enkelte Noark-løsning kunne kommunisere med andre systemer i virksomheten. Det midterste laget (ytre kjerne) beskriver kravene Noark 5 setter for å kunne kommunisere med disse valgfrie systemene. Som beskrives i delkapittel 3.2 er en utfordring i virksomhetene å ta i bruk andre elektroniske løsninger (for eksempel fagsystemer), som kan kommunisere med Noark-løsningen. Det ytterste laget (komplett) beskriver krav til god bruk av slike løsninger, som fritt kan velges av virksomhetene. Dette er altså grensesnittet, som er synlig utad. Hvilke løsninger som er aktuelle for den enkelte virksomhet vil variere.



Figur 2-3 NOARK 5 sine tre lag (Riksarkivaren 2016, s. 33)

¹⁰ Tidligere Forbruker- og administrasjonsdepartementet og nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Arkivverket utvikler nå en ny versjon av Noark 5 (foreløpig kalt Noark 5, versjon 5 beta).¹¹ Denne versjonen skal forenkle standarden og gjøre den mer tilgjengelig for brukere.

2.2.2. Godkjenningsordningen

Arkivforskriften (§11) spesifiserer at offentlige virksomheter skal benytte Noark-godkjente løsninger for elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktig dokumenter.¹² Arkivverket har en godkjenningsordning hvor enkeltløsninger godkjennes på generelt grunnlag, og som offentlige virksomheter dermed kan benytte.

For å få godkjenning av en løsning, må leverandøren av løsningen kontakte Riksarkivet med et egenerklæringsskjema som beskriver i hvilken grad løsningen møter Noark sine obligatoriske, betingede og valgfrie krav. Deretter må leverandøren vise at arkivmaterialet følger Noark-kravene ved å produsere et prøveuttrekk, som testes og godkjennes av Riksarkivet. Dersom løsningen består dette blir det midlertidig godkjent. Etter seks måneder (og før løsningen har vært i bruk i over et år) kan løsningen få endelig godkjenning ved at Riksarkivet observerer, tester og godkjenner uttrekk fra løsningen i reell bruk. Godkjenningen er ikke tidsspesifikk (leverandøren må ikke søke om fornyet godkjenning, som var et krav tidligere).

Løsningene kan godkjennes som «Noark kjerne» eller som «Noark komplett», avhengig av oppfyllelse av krav i de tre lagene. Kravene i kjernen må minimum være møtt for at løsningen skal kunne beskrives som en Noark 5-løsning (Noark-kjerne). En komplett Noark 5-løsning stiller i tillegg krav til fagsystemene i det ytterste laget.

2.2.3. Juridisk rammeverk

Kjernen i regelverket for arkiv i offentlig sektor er arkivloven, forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) og forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift). Arkivloven av 1999 er det overordnede lovverket om arkiv i Norge. Formålet til loven er å bevare arkiv som har betydelig kulturell, forskningsmessig, rettslig eller forvaltningsmessig verdi, og tilgjengeliggjøre dette for ettertiden (§1). Spesielt relevant for Noark er §6 i loven: «Offentlige organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.»

Arkivforskriften av 1999 (med ny versjon trådt i kraft 1. januar 2018) presiserer arkivlovens pålegg om offentlig arkiv og gir fullmakter til Riksarkivaren. Riksarkivaren kan ta i bruk fullmaktene enten ved særskilte vedtak eller gjennom egen forskrift. Spesielt relevant for evalueringen er §11 i forskriften (Tekstboks 3).

Tekstboks 3 Arkivforskriftens § 11: Krav til system for elektronisk journal og arkiv

Ved elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktig dokument etter § 9, skal offentlig organ nytte system som følger krav fastsette av Riksarkivaren i Norsk arkivstandard (Noark). Nye elektroniske arkiv- og journalsystem skal vere godkjende av Riksarkivaren før dei blir tekne i bruk.

Riksarkivaren kan gjere unntak frå krava i heile eller delar av Noark-standarden gjennom forskrift eller særskilt vedtak.

For elektronisk arkivering av dokument som ikkje er journalføringspliktige, gjeld krava i § 12.

¹¹ <https://beta.arkivverket.no/post/170259396895/noark-5-versjon-5-beta> [10.07.18].

¹² Forskriften åpner opp for at Riksarkivaren kan gjøre unntak.

Arkivforskriften pålegger altså offentlige virksomheter å benytte Noark-godkjente løsninger for elektroniske sak- og arkivsystemer. For ikke-journalføringspliktige dokumenter setter §12 funksjonskrav til dokumentene, gjennom at virksomhetene skal ha rutiner rettet mot å ivareta de arkivfaglige kvalitetene.

Riksarkivarens forskrift er nylig blitt revidert, og da dagens versjon trådte i kraft 1. januar 2018 erstattet den forskriften fra 1999. Med hjemmel i arkivforskriften gir riksarkivarens forskrift mer detaljerte og tekniske krav om offentlige arkiv. For eksempel spesifiserer §5-17 filformatene som er godkjente ved avlevering eller deponering. Forskriften setter også opp kapitlene 10-13 (inkludert overskrifter) uten innhold, for å reservere dette for mulige bestemmelser som foreløpig ikke er vedtatt.

Noark påvirkes også av lovverk som ikke direkte er innrettet mot arkiv, hvor det mest relevante er oppsummert i Figur 2-4. Offentlighetsloven (og offentlighetsforskriften) skal legge til rette for at offentlig forvaltning er åpen og gjennomsiktig, og setter dermed krav til innsyn av journaler og dokumenter. EUs Gjenbruksdirektiv, implementert i offentlighetsloven, gir rett til tilgang til ikke-taushetsbelagt informasjon for all viderebruk (også kommersielt). Forvaltningsloven (og tilhørende forskrifter) regulerer saksbehandling i offentlige virksomheter, og er spesielt viktig for å sikre rettsikkerheten til innbyggerne. eForvaltningsforskriften har spesielt mål om å sikre at elektronisk kommunikasjon i forvaltningen er sikker og effektiv. Forskriften gir noen føringer på hvordan innkommen elektronisk kommunikasjon skal behandles og responderes på (kapittel 2). Til slutt, formålet til personopplysningsloven og implementeringen EUs personvernforordning er å sikre personvern.¹³ Lovverket setter dermed krav til behandlingen av personopplysninger og sikkerhet rundt dette.



Figur 2-4 Noark i en juridisk sammenheng

Noark er altså spesifikt nevnt i arkivforskriften og i riksarkivarens forskrift, som er operasjonaliseringer av arkivloven: standardens lovhjemmel ligger i arkivforskriften, mens riksarkivarens forskrift gir mer tekniske spesifikasjoner. Siden standarden legger føringer for sak- og arkivsystemer i offentlig forvaltning må den videre ta hensyn til annet lovverk om hvordan informasjon skal behandles i offentlig forvaltning. Grovt sett omhandler de tre viktigste føringene muligheten for innsyn, rettsikkerhet og personvern.

2.3. Noark sammenlignet med tilsvarende ordninger i Danmark og Sverige

Sammenlignet med tilsvarende ordninger i Danmark og Sverige stiller Noark mer rigide krav til de elektroniske løsningene. Godkjenningssystemer tilsvarende den beskrevet over eksisterer heller ikke i Danmark og Sverige. Det følgende utdyper disse to forskjellene.

¹³ EUs personvernforordning (General Data Protection Regulation, GDPR) skapte endringer i personopplysningsloven og personopplysningsforskriften. Med endringene er arkiv-relevante elementer i forskriften flyttet til personvernforordningen.

2.3.1. Sammenligning med Danmark

Det danske Rigsarkivet ligner det norske. Organet er underlagt Kulturministeriet og har, ifølge den danske arkivloven, som formål å sikre at bevaringsverdige arkiv bevares (og at ikke-bevaringsverdige arkiv kasseres). Sist men ikke minst skal bevaringsverdig informasjon tilgjengeliggjøres. Riksarkivet eier og forvalter forskriften «Cirkulære nr. 9290 om anmeldelse og godkendelse af it-systemer», hvis formål er å normere arkivdanningen for å tilrettelegge for bevaring og tilgjengeliggjøring i statlige virksomheter. Forskriften tar også sikte på å sikre at ikke-bevaringsverdige arkiver kan kasseres.

Cirkulæret omhandler ikke regionene eller kommunene. Disse er likevel pålagt (av «bekendtgørelse nr. 591») å ivareta arkivmessige hensyn, som innebærer å bevare bevaringsverdig informasjon, og avlevere dette til offentlig arkiv ifølge danske Rigsarkivets forskrifter for avlevering. Riksarkivet har utarbeidet en veileder for å hjelpe kommunene følge lovverket.¹⁴

I motsetning til Norge er noe av ansvaret for sak- og dokumentasjonsbehandling med arkivkonsekvenser delt med et annet organ. Digitaliseringsstyrelsen (tilsvarende Difi) er underlagt Finansministeriet og er ansvarlig for «Sag- og dokumentstandarder». Dette er standarder under fire kategorier: sak, dokument, organisasjon og klassifikasjon.¹⁵ Det overordnede formålet med standardene er å legge til rette for bedre samspill og smidigere interaksjon mellom sak- og arkivsystemer og fagsystemer, samt mellom ulike sak- og arkivsystemer, i offentlig forvaltning.¹⁶ Hver av de fire kategoriene har ulike formål for å oppnå dette overordnede formålet. *Sak* har som formål å gjøre det enkelt å utveksle saker og dokumenter, samt å samarbeide på tvers av virksomheter og fagområder. *Dokument* har formålet å forenkle utveksling av dokumentopplysninger om mellom to eller flere elektroniske løsninger gjennom å skape en felles forståelse av hva et dokument er og hvilken informasjon et dokument består av. *Organisasjon* har formålet å tilby et felles språk for beskrivelsen av formelle organer og elementene av dem. Dette for å legge til rette for en smidigere utveksling av organisasjonsinformasjon mellom elektroniske løsninger. *Klassifikasjon* har som formål å tilby en ensartet beskrivelse av ulike kvalifikasjonssystemer i offentlig forvaltning, med tilhørende informasjon.

I Danmark er altså ansvaret for sak- og dokumenteringshåndtering relevant for arkiv splittet mellom to myndigheter, mens ansvaret i Norge i all hovedsak ligger hos Riksarkivaren.

2.3.2. Sammenlignet med Sverige

Også i Sverige er Riksarkivet den øverste arkivmyndigheten. Riksarkivet er underlagt Kulturdepartementet. Institusjonen forvalter «Riksarkivets generella föreskrifter och allmänna råd» (RA-FS). Disse forskriftene er pålagt alle statlige virksomheter, samt enkelte andre offentlig virksomheter, som «Svenska kyrkan». Forskriftene grunner i «Tryckfrihetsförordningen» (svenske borgere har rett på tilgang til offentlige dokumenter) og den svenske arkivloven.

Forskriftene inkluderer en kildeuavhengig RA-FS som omfatter generelle regler for alle områder av offentlig arkivstyring (RA-FS 1991: 1 revidert 1997: 4, 2008: 4 og 2012: 1). Denne setter flere regler for arkivdanning, organisering, bevaring og avlevering. Det er også egne forskrifter for de ulike informasjonskildene, forskrift om arkivlokaler (RA-FS 2013:4), samt forskrifter og råd om hvordan elektroniske dokumenter skal fremstilles, bevares og avleveres (RA-FS 2009: 2).

¹⁴<https://www.sa.dk/wp-content/uploads/2014/10/Elektroniske-arkivsystemer-vejledningen-arkivmaessige-forhold.pdf> [11.08.18].

¹⁵ Arkivstruktur utgår som en standard fra og med 2018: https://arkitektur.digst.dk/sites/default/files/opdatering_af_oio_sag_og_dokument.pdf [07.06.18].

¹⁶ <https://www.digitaliser.dk/resource/444163> [18.05.18]

Ansvar for elektronisk forvaltning (sak- og dokumentasjon) har vært under endring en stund i Sverige. Fra 2006 til 2008 arbeidet «Verket för förvaltningsutveckling» (Verva) sammen med Riksarkivet for å utvikle standarder for elektronisk informasjon mellom offentlige virksomheter. Verva skulle også ha ansvaret for å samordne anskaffelser av elektroniske løsninger, og sikre at felleskomponenter og løsninger var kompatible. Dette viste seg å være utfordrende, og Verva ble nedlagt i 2008. Arbeidsoppgavene ble i stor grad overført til et nyutnevnt ekspertutvalg – «E-delegationen». Dette utvalget ble omgjort til det mer permanente E-samverkansprogrammet (eSam) i 2015. eSam er et frivillig samarbeid mellom 25 statlige virksomheter for å samordne digitaliseringsprosesser.

Flere utredninger og revisjoner i Sverige har pekt på behovet for en sektorovergripende plan for å styrke og samordne arbeidet med digitalisering i landet (SOU 2017). Noe av kritikken fra blant annet svenske Riksrevisjonen er at de elektroniske løsningene i offentlig forvaltning er utdaterte og bygger på ulike standarder og formater, som gjør det vanskelig med informasjonsutvekslinger. Som et resultat av kritikken fikk det svenske Riksarkivet, i samarbeid med Statens servicecenter, i oppdrag å utvikle «Förvaltnings-gemensamma specifikationer» (FGS), som skal definere hvordan informasjon skal beskrives og struktureres. Dette skal bedre overføring til arkiv og samhandling mellom ulike elektroniske løsninger.

FGS baseres på EUs arbeid med «common specifications» (CS). I en rapport til Finansdepartementet beskriver det svenske Riksarkivet strategien med videre utvikling og forvaltning av FGS, hvor de fokuserer på at dette også baseres på eksisterende internasjonale standarder og tilpasses formålene til de ulike virksomhetene de berører.¹⁷ Her understreker Riksarkivet betydningen av FGS som et utvekslingsformat for informasjons-overføringer mellom alle typer elektroniske løsninger.

Selv om Riksarkivet har ansvaret for de gjeldende forskriftene og har vært sentrale i å utarbeide FGS, er det usikkert hvem som vil eie og forvalte disse spesifikasjonene. Riksarkivet anser seg selv som en hensiktsmessig forvalter og eier, men en annen relevant kandidat er den planlagte «Myndigheten för digital förvaltning», som er tenkt startet opp høsten 2018.¹⁸ Det er uklart hvordan ansvar og forvaltning av både FGS og elektronisk forvaltning generelt blir etter oppstart av det nye digitaliseringsorganet.

2.3.3. Hva er forskjellen fra Norge?

Hverken Danmark eller Sverige har godkjenningsordninger som tilsvarer den norske. I Sverige forventes det p.t. at hver enkelt virksomhet følger forskriftene for elektroniske løsninger, og Riksarkivet har rett til å gjennomføre tilsyn for å undersøke at forskriftene blir fulgt. Omfanget av tilsyn i Sverige er imidlertid sterkt begrenset. I Danmark rapporterer hver enkelt virksomhet anskaffelser av elektroniske løsninger, som det danske Rigsarkivet undersøker om følger kravene i nevnte forskrift. Verken Rigsarkivet eller Digitaliseringsstyrelsen kontrollerer om løsningen overholder «sags- og dokumentstandarder». Dersom Rigsarkivet ved implementering finner at løsningen fanger dokumenter og bevarer arkiv ifølge Cirkulære nr. 9290 vil løsningen bli godkjent.¹⁹

I Danmark godkjennes altså implementeringer av løsninger, ikke løsninger som kan leveres.²⁰ Dermed er deres «godkjenningsordning» rettet direkte mot de offentlige virksomhetene, ikke mot leverandørene. Det danske Rigsarkivet rapporterer at kostnaden for gjennomgang, bevaringsvurdering og godkjenning av

¹⁷ <https://riksarkivet.se/Media/pdf-filer/doi-t/Delredovisning-FGS-Riksarkivet-180629.pdf> [10.08.18]

¹⁸ <http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2018/01/Delredovisning-1-feb-2018-myndigheten-f%C3%B6r-digitalisering-av-den-offentliga-sektorn.pdf> [20.05.18]

¹⁹ Mer spesifikt godkjennes løsningen dersom (i) Løsningen vil avlevere arkiv i samsvar med Riksarkivets krav (Bekendtgørelse 1007 af 20. august 2010); (ii) obligatorisk informasjon om saker og dokumenter registreres; (iii) virksomheten har en instruksjon som beskriver omfanget av løsningens virkeområde, virksomhetens digitale arkivopprettelse, m.m.; (iv) virksomheten har retningslinjer for hvilke filformater som kan arkiveres i løsningen.

²⁰ Dette gjøres kun for statlige virksomheter. Implementeringer på regionalt eller kommunalt nivå godkjennes ikke.

implementeringer av både sak- og arkivsystemer og fagsystemer i statlig sektor er omtrent to årsverk. De påpeker at dette er en godt innarbeidet ordning med effektive rutiner og gode systemer, både hos Rigsarkivet, virksomhetene og leverandørene, slik at kostnaden er trolig større ved oppstarten av en slik ordning. De fører også lyster over tidligere godkjente implementeringer.²¹ Dersom en løsning er identisk med en tidligere godkjent implementering, lempes det på dokumentasjonskravet.

Case 1 under oppsummerer sammenligningen.

Case 1 – Arkivstandardisering i Skandinavia

Bakgrunn

Norge, Sverige og Danmark har en rekke likheter, også innen offentlig forvaltning. Det er imidlertid noen ulikheter i hvordan landene har organisert ansvaret og arbeidet i arkivsektoren. Det er derfor hensiktsmessig å sammenligne hvordan landene sikter på å gjøre dette, og hvordan de førende dokumentene ser på dokumentasjon og arkiv.

CASE

Alle de skandinaviske landene har en overordnet arkivlov. Men lovverket og organiseringen er noe ulik. Danmark har to førende dokumenter for standardisering av arkivdanning og arkivering: en standard for sak- og dokumenthåndtering under Digitaliseringsstyrelsen (tilsvarende Difi, men underlagt Finansministeriet) og en forskrift for statlige virksomheter, administrert av den danske Rigsarkivet. I Sverige er det usikkerhet rundt de førende dokumentene og ansvaret for dem, da det nylig er utarbeidet nye standarder for informasjonsutveksling i offentlig forvaltning («Förvaltningsgemensamma specifikationer») og det skal etableres en ny myndighet for digitalisering i offentlig sektor. Det er uklart om svenske Riksarkivet eller den nye myndigheten skal ha ansvar for standarden.

I tillegg til organisatoriske forskjeller behandler de førende dokumentene sentrale begreper ulikt. Generelt oppleves Noark mer rigid enn sine skandinaviske motstykker. Dokumentdefinisjonen er mer rigid og arkivstruktur er mer sentralt i Noark enn i spesielt de danske sak- og dokumentstandardene. Den danske forskriften spesifiserer også i mindre grad et klassifikasjonssystem. Dette skal nå følge funksjonen (arbeidsprosessen) til virksomhetene i Norge og Sverige, mens det i Danmark skal klassifiseres mer løselig på emner (som for eksempel kan være funksjoner). Klassifiseringen i Danmark er altså mindre konsistent på tvers av virksomheter. Dersom det er mangler på søkeverktøyene, kan dette gå på bekostning av arkivmaterialets anvendbarhet. Samtidig øker det fleksibiliteten og presisjonen til klassifiseringen.

Hvordan disse forskjellene slår ut i praksis varierer noe. For eksempel uttrykker de intervjuede leverandørene som også operer i Danmark og Sverige at de resulterende løsningene som blir levert er ganske like. Samtidig kan ulikhetene slå ut i forvaltningen eller skape mer subtile forskjeller. Spesielt interessant finner vi fordelingen av ansvar i Danmark. Vi vil derfor spesielt returnere til dette punktet.

Noark-relevans

Tabellen under presenterer en skjematisk sammenligning av forskjellene mellom Norge, Danmark og Sverige relatert til de førende dokumentene for arkivdanning og arkivering. Dette utbroderes i teksten.

²¹ <https://www.sa.dk/wp-content/uploads/2015/05/Fortegnelse-over-de-systemer.pdf> [20.05.18].

	Norge	Danmark	Sverige
Førende dokumenter	Noark (og Riksarkivarens forskrift)	«Sags- og dokumentstandarder» (SD) og «Cirkulære nr. 9290» (C9290)	«Förvaltningsgemensamma specifikationer» (FGS) og «Generella föreskrifter och allmänna råd» (RA-FS)
Formål	Standardisere arkiv-danning og bevare arkiv	Fasilitere utveksling av informasjon (SD); standardisere arkiv-danning og bevare arkiv (C9290)	FGS: standardisere informasjonsutveksling, RA-FS: standardisere arkiv-danning og bevare arkiv
Ansvar	Riksarkivaren	Delt mellom Rigsarkivet og Digitaliseringsstyrelsen	Riksarkivet (under mulig endring)
Dokument-definisjon	Består av innhold, struktur, kontekst og presentasjon	En avgrenset samling informasjon i kjente strukturer og formater	Struktur, omfang og detaljnivå er fleksibelt (RA-FS)
Krav til arkivstruktur	Rigid arkivstruktur er sentralt	Fleksibel (fokus på relasjoner)	Arkivet skal ha en struktur som fremmer søk
Klassifikasjons-system	Nylig gått fra emne- til funksjonsbasert	Emnebasert (C9290)	Funksjonsbasert

3. Noark sin arkivpåvirkning i et livsløpsperspektiv

I dette kapitlet viser vi Noark sin påvirkning på arkivering i et livsløpsperspektiv. Det innebærer at vi vurderer:

- 1) Elektroniske løsninger
- 2) Fangst, forvaltning og bruk
- 3) Avlevering

3.1. Elektroniske løsninger

Kombinasjonen av strenge og spesifikke tekniske krav og en generell godkjenningsordning bidrar til å begrense tilfang av ny teknologi og nye løsninger i arkivsektoren. Priskonkurransen mellom aktørene er sterk ved salg til nye kunder, mens konkurransen innen innovasjon og brukervennlighet er svak. Noark bidrar til dette. Høye kostnader ved å bytte arkivsystem medfører videre at leverandørene fokuserer mer på å vedlikeholde eksisterende løsninger enn på å utvikle nye.

Markedet for elektroniske systemer under Noarks begynnelse var begrenset. Det var begrenset antall kjøpere (hovedsakelig offentlige aktører og store bedrifter), det var et begrenset antall leverandører. Videre var det få løsninger i bruk, som dermed begrenset variasjonen i formen på produsert informasjon. Det begrensede markedet gjorde at aktørene kunne samhandle og enes om krav til standardisering på tvers av leverandører og løsninger. Siden offentlig forvaltning utgjorde en stor del av etterspørselen var det også i interessen til leverandørene å skreddersy løsninger til behovene i offentlig forvaltning, også på det åpne markedet.



30 år etter er situasjonen annerledes. Det følgende beskriver hvordan Noark påvirker hvilke elektroniske løsninger offentlig sektor bruker i dag. Dette er markert som rødt i figuren over. Delkapitlet gjør dette ved å:

1. beskrive hvordan Noark brukes i anskaffelsesprosessen av nye sak- og arkivløsninger
2. drøfte godkjenningsordningen til Noark 5
3. analysere av konkurransesituasjonen i markedet for Noark-løsninger.

3.1.1. Anskaffelsesprosessen – Noark som kravspesifikasjon

Ved en gjennomgang av utlysninger på doffin.no, en portal der offentlige anbud skal kunngjøres, ser vi at det i perioden 2016 til juli 2018 har blitt kunngjort tolv konkurranser for anskaffelse av saks- og arkivsystem i kommunal sektor.²² Til sammen er det 39²³ kommuner som står bak de tolv anskaffelsesprosessene. I Norge var det i samme periode om lag 430 kommuner. Under 10 prosent av kommunene har altså lyst ut oppdrag knyttet til anskaffelse av saks- og arkivsystemer i perioden på to og et halvt år som vi har undersøkt for.

Det er stor forskjell i den økonomiske rammen kommunene setter for anskaffelsen, og varigheten av kontraktsperioden. Mye av dette avhenger av om tjenester som service og vedlikehold er inkludert i rammen.

²² Fordi innkjøpere etter 2017 kan velge å sende direktehenvendelser til aktuelle leverandører på oppdrag på under 1,3 millioner kroner, er ikke listen nødvendigvis uttømmende.

²³ Flere av disse er imidlertid senere slått sammen til én kommune. Dette gjelder bl.a. anskaffelsene til Drammen, Orkdal og Sandefjord.

Noen kommuner samarbeider med andre nærliggende kommuner i anskaffelsen, eller setter prosessen ut til egne IKT-selskaper.

I tabellen nedenfor oppsummerer vi de konkurransene som er utlyst på doffin.no.

Tabell 3-1: Kommuner som har kunngjort konkurranse for anskaffelse av saks- og arkivsystem på Doffin i perioden 2016 - 2018²⁴

År	Innkjøper	Kommuner	Øvre ramme	Kontraktvarighet (år)	
2018	IKT Orkidé	Aure, Averøy, Gjemnes, Halså, Kristiansund, Smøla, Sunndal, Surnadal, Rindal og Tingvoll	17 mill. kr	5 + 5	
		Orkdal	Agdenes, Meldal, Orkdal og Snillfjord	4 mill. kr	-
		Søre Sunnfjord IKT	Hareid, Herøy, Hornindal, Sande, Ulstein, Vanylven, Volda og Ørsta	-	-
2017	Drammen	Nedre Eiker, Drammen og Svelvik	25 mill. kr	10	
	ROR IKT	Aukra, Midsund, Molde, Rauma og Vestnes	4,8 mill. kr	6 + 6	
	Nordre Land	Nordre Land	-	1	
	Klepp	Klepp	-	-	
2016	Sola	Sola	-	4 + 6	
	Finnut Consult	Vadsø	1,5 mill. kr	-	
	Hadsel	Hadsel	2 mill. kr	-	
	Sandefjord	Andebu, Sandefjord og Stokke	-	-	
	Gjøvik	Gjøvik	-	-	

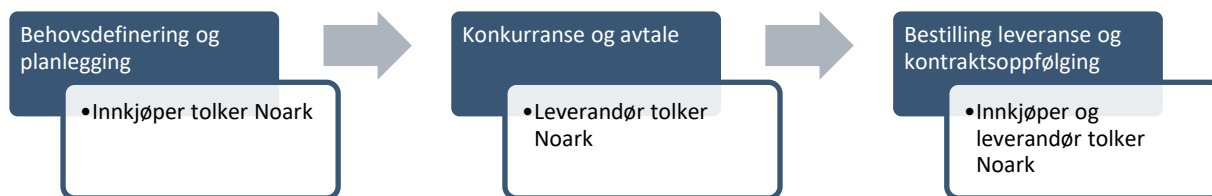
I forbindelse med kartleggingen av konkurransene har vi også undersøkt i hvilken grad det refereres til Noark i konkurransegrunnlag og oppdragsbeskrivelse. Vi ser her en betydelig variasjon i omfang av referanser til Noark i dokumentene.

Vi har også belyst anskaffelsesprosessen gjennom intervjuer. Intervjuobjektene uttrykker at Noark i prosessen brukes for å utarbeide krav til tilbydere i en anskaffelsesprosess. En anskaffelse kan enkelt sies å bestå av tre faser (NOU 2014:4):

1. behovsdefinering og planlegging
2. konkurranse og avtaleinngåelse
3. bestilling, leveranse- og kontraktsoppfølging

I alle disse fasene vil det eksistere forskjeller i hvordan Noark tolkes, både av leverandøren og av innkjøper. I figuren nedenfor har vi illustrert disse fasene.

²⁴ Enkelte innkjøpere har ikke spesifisert kontraktvarighet eller øvre ramme. Disse forholdene inngår imidlertid som regel i tildelingskriteriene, og vil derfor være en del av konkurransen.



Figur 3-1 Noark som kommunikasjonsmiddel i anskaffelsesprosessen

For fase 1 er tilbakemeldingen fra både offentlige innkjøpere og leverandørene at behovsdefineringen i stor grad baserer seg på å oppfylle kravene i metadatakatalogen (Riksarkivaren 2016, vedlegg 1). Leverandørene rapporterer at utlysninger ofte lener seg på metadatakravene fra Noark, men med enkelte modifikasjoner tilpasset virksomheten. Intervjuobjektene uttrykker at det er en trygghet for innkjøpere å lene seg på en utarbeidet liste med krav.²⁵ Både intervjuobjekter i forvaltningen og blant leverandørene oppgir at anskaffelsesprosessene ofte er lange og ressurskrevende. Noe av bakgrunnen for dette ifølge våre respondenter at Noark-standarden kan være vanskelig å tolke.²⁶ Bidragsytende til dette kan være bakoverkompatibiliteten i Noark 5 med Noark 4. Videre har Noark 5 mindre spesifikke krav. Dette innebærer at det ikke er én standard, men snarere flere standarder som krever tolkning.

Det er et inntrykk blant flere av intervjuobjektene våre at listen med krav ofte tar en uforholdsmessig stor plass i utlysningene. Dette kan gå på bekostning av å møte mer virksomhetsspesifikke behov. Enkelte leverandører uttrykker at løsningene de tilbyr kunne vært bedre tilpasset virksomhetenes mål og behov, dersom kravene ble enklere eller tok mindre plass i utlysningene. Innkjøperne bruker i mange tilfeller eksterne konsulenter for å bistå i gjennomføringen av innkjøpsprosessen. Ettersom innkjøpene er teknisk spesialiserte, virksomhetskritiske fordi det kan berøre sentrale saksbehandlingsprosesser i kommunen, og fordi de gjøres relativt sjeldent, kan en slik involvering av konsulenter virke hensiktsmessig. Samtidig kan tolkningsrom i Noark bidra til å øke behovet for ekstern bistand ved gjennomføring. Som vist i kapittel 2.3 har Norge større grad av detaljspesifikasjon sammenlignet med Sverige og Danmark på dette området.

I fase 2 møtes som regel de tre store leverandørene i anbudskonkurransen: Acos, Evry og Tieto, unntaksvis sammen med noen få mindre leverandører.²⁷ Leverandørene møter i utgangspunktet en kravliste de er kjent med fra Noark-godkjenningen. Samtidig uttrykker disse leverandørene i intervjuer at det ofte er en ulik tolkning av Noark de offentlige innkjøperne imellom. Dette medfører at leverandørene kritisk må gå igjennom kravspesifikasjonen og tilpasse sin tilbudte løsning til denne.

Fase 3 av anskaffelsesprosessen er bestilling leveranse og kontraktsoppfølging. En viktig del av denne fasen er å sikre at løsningen som implementeres faktisk følger kravene innkjøper har forstått at den gjør i de to foregående fasene.

²⁵ Selv om det ikke er en garanti for at den resulterende løsningen er Noark-godkjent, øker kravspesifikasjonen sjansen for dette, og det er en trygghet for etterprøvbareheten at virksomheten tok utgangspunkt i denne listen allerede i utlysningen.

²⁶ Arkivverket utbedrer noe av dette i sin foreslåtte «Noark 5, versjon 5 beta». For eksempel, på s. 24 står det at «Kravet til lesbarhet (presentasjon) medfører at utseende og innhold skal kunne gjenskapes over tid», mens på s. 80 er kravet til «innholdsintegritet» (krav 5.8.2) obligatorisk, mens «utseende (layout integritet)» (krav 5.8.3) er valgfritt. Det synes dermed som at innhold prioriteres over utseende på s. 80, men ikke på s. 24.

²⁷ Flere intervjuobjekter i offentlig forvaltning argumenterte for at Noark er en markedsbarriere som gjør at antallet tilbydere holdes lavt. Analysen i delkapittel 3.1.3 vurderer konkurransesituasjonen i markedet for elektroniske løsninger, og hvordan Noark kan påvirke denne.

Med henvisning til Figur 3-1, ser vi altså at ulik tolkning av Noark bidrar til utfordringer i alle faser av anskaffelsesprosessen. Intervjuobjektene viser også til at ulik tolkning i flere tilfeller først blir avdekket etter implementering.

Case 2 illustrerer prosessen med anskaffelse og implementering i Utdanningsetaten i Oslo kommune.

Case 2 – Anskaffelse og implementering av sak- og arkivløsning: Utdanningsetaten i Oslo kommune

Bakgrunn

Oslo kommune har over 50 000 ansatte fordelt på over 50 etater, bydeler og foretak. Til sammen benytter disse over 50 ulike sak- og arkivsystemer. Systemene løser lignende oppgaver i virksomhetene, men opererer i ulike kontekster og med ulike krav til integrering med fagsystemer.

Som et ledd i en digitaliseringssatsing besluttet kommunen at systemene på sikt skal konsolideres til ett system. Etter en anskaffelsesprosess med planlegging og anbudskonkurranse inngikk derfor kommunen i 2016 en rammeavtale med Acos. Rammeavtalen innebærer at virksomheter som skal gå til anskaffelse av nytt sak- og arkivsystem må kjøpe Websak. Avtalen er estimert til å ha en verdi på 50 millioner kroner.²⁸

Case

Da Oslo kommune besluttet å lyse ut anbudet om et sak- og arkivsystem for hele kommunen var Utdanningsetaten i kommunen allerede i en prosess for å anskaffe en slik løsning. Etaten gikk derfor inn i den overordnede prosessen, og kom med ønsker og innspill i anskaffelsesprosessen. Etter kontraktinngåelse er Utdanningsetaten en av to pilot-implementeringer av Websak i kommunen.

Involveringen av etaten viste seg å være nyttig i planleggingen og avtaleinngåelsen. Som en fagetat sitter de tett på saksbehandling og hadde derfor innspill som var nyttige for å imøtekomme generelle saksbehandlingsbehov i kommunen og behov spesifikke for etaten. Ved å pilotere implementeringen av systemet blir videre utfordringer avdekket, som er nyttig lærdom til senere implementeringer i andre virksomheter i kommunen. Implementeringen av sak- og arkivsystemet i skolene innebærer at tidligere papir-basert arbeid gjøres elektronisk.

Etter lengre planlegging og testing skal systemet implementeres i samtlige skoler i Oslo fra og med 11. september 2018.

Noark-relevans

Noark har vært sentral i planleggingen og implementeringen av sak- og arkivsystemet. Kravspesifikasjonen i anbudsutlysningen var sterkt basert på Noark. Standarden har dermed vært en viktig støtte i å sikre at systemet møter føringene i lovverket. Samtidig er en tilbakemelding at Noark kan ha fått for mye fokus i anskaffelsen, på bekostning av å møte funksjonsbehovene i etatene.

På tross av at leverandørene i konkurransen tilbød Noark-godkjente løsninger ble det tydelig for kommunen at ikke alle tilbudte løsninger møtte alle Noark-krav. Dette er et eksempel på at godkjennings-ordningen ikke er en garanti for at det resulterende materialet følger Noark.

Et særtilfelle i Utdanningsetaten er at innføringen av sak- og arkivsystemet medfører integrering med et skolespesifikt fagsystem. Selv om systemene ikke er satt i daglig drift ennå, ser integrering ut til å fungere. Fagsystemet leverer informasjon til sak- og arkivsystemet, og sak- og arkivsystemet supplerer metadata til dokumentene slik at det møter Noark-kravene ved deponering. Et inntrykk fra flere intervjuobjekter er at standardisering er viktig for å gjøre slike integreringer.

²⁸ <https://www.acos.no/sak-arkivsystemer/referanser/oslo-kommune/> [06.06.18].

En svakhet med Noark 5 er at enkelte krav i metadatakatalogen er tvetydige, noe som fører til at kjøper og leverandør kan tolke kravene ulikt. Dette kan føre til at leverte løsninger ivaretar obligatoriske metadataelementer, etter leverandørens tolkning, men at det ikke møter funksjonene kjøper trodde at det ville. Mer presise formuleringer i Noark vil redusere slike misforståelser.

3.1.2. Godkjenningsordningen i Noark

En elektronisk løsning kan godkjennes som Noark-komplett eller Noark-kjerne, og Arkivverket gir både midlertidig og endelig godkjenning. Per i dag er det åtte løsninger som har endelig godkjenning, hvorav halvparten er godkjent som komplett løsning.²⁹ 19 løsninger har midlertidig godkjenning, og 18 av disse ble godkjent for over ett år siden.³⁰

Leverandører av elektroniske løsninger bruker ressurser på å oppnå Noark-godkjenning, og Riksarkivaren bruker ressurser på å godkjenne. Disse investeringene forhindrer imidlertid ikke at offentlige innkjøpere selv må undersøke om hver løsning tilbudt i en anskaffelsesprosess er i henhold til Noark – også de som har Noark-godkjenning. En grunn til dette er at Noark-godkjente løsninger kan spesifiseres til å ikke følge standarden.

Arkivverket presiserer selv at godkjenningen ikke nødvendigvis er en garanti for at arkivering- og journalføringskravene møtes, og at dette er et ansvar hver virksomhet selv har.³¹ Denne presiseringen er ikke alltid oppfattet av de enkelte virksomhetene, som kan tolke godkjenningsordningen nettopp som en garanti for at løsningen møter kravene i Noark, spesielt i kommunesektoren (Høiaas 2018).

Våre intervjuobjekter i statlige virksomheter, kommuner og leverandører uttrykte forvirring rundt hva godkjenning innebærer og flere uttrykte forvirring rundt nytten av ordningen. Den kan være forvirrende for offentlige innkjøpere siden Noark-godkjenning ikke nødvendigvis fører til at den anskaffede løsningen følger Noark (se case 1, s. 27, og case 5, s. 44), og den oppleves som unødvendig av samme grunn. Samtidig framhever enkelte at den kan være en nyttig veiledning i å skille tilbyderne. Et flertall uttrykte at om ordningen med godkjenning videreføres, bør det kommuniseres tydeligere Noark-godkjenning innebærer. Slik det fungerer nå er det ikke gitt at en godkjenning er en garanti for at en gitt løsning følger Noark.

3.1.3. Konkurransesituasjonen

For å analysere konkurransen i markedet for elektroniske løsninger med Noark-godkjenning baserer vi oss på anerkjente økonomiske verktøy for analyse av markedskonsentrasjon. Analysene suppleres med informasjon gitt i intervjuer.

En analyse av markedssituasjon tar først utgangspunkt i markedsandeler. Dette brukes for å beregne markeds-konsentrasjonen. Aktørenes markedsandel og graden av markedskonsentrasjon vil ofte kunne fungere som en

²⁹ *Komplett-godkjenning: Documaster Arkiv, ePhorte, ACOS Websak og Public 360. Kjerne-godkjenning: BraArkiv, Socio, Documaster DOTS og Visma samhandling arkiv* <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/endelig-godkjente-losninger-Noark-5> [13.05.18].

³⁰ *I en bacheloroppgave ved Høgskolen i Oslo og Akershus (Kandidat 715 2016) ble tidsbruken ved godkjenningsordningen undersøkt. Basert på tilgjengelig informasjon på Arkivverket sine nettsider finner kandidaten at et fåtall av leverandørene leverer søknaden om endelig godkjenning etter å ha blitt midlertidig godkjent innenfor tidsrammen satt (6-12 måneder). Undersøkelsen viser videre at tiden Arkivverket bruker på å gi midlertidige og endelige godkjenninger varierer sterkt på tvers av løsninger: fra ti dager til halvannet år (Kandidat 715 2016, s. 67). Kandidaten rapporterer at Arkivverket og leverandørene skylder på hverandre for årsakene til tidsbruken og variasjonene i den. Tidsbruken varierer ikke nevneverdig mellom kjerne- og komplett-godkjenning, som indikerer at kostnadene i stor grad er uavhengig godkjenningstypen (kostnadene er i stor grad faste).*

³¹ <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/godkjenningsordning-Noark-5> [13.05.18].

første screening, ved at de gir en indikasjon på konkurransen. Høy markedsandel og mer konsentrerte markeder øker risikoen for mulig konkurranseskadelig atferd. Samtidig bør det påpekes at markedsandeler kun gir en indikasjon på markedsrett og man må være varsom med å legge for stor betydning i markedsandeler alene.³²

Tilbudssiden – presentasjon av leverandørene

Markedet for Noark 5-godkjente systemer domineres av de tre leverandørene Tieto, Evry og Acos.³³ Tieto har sitt hovedsete i Helsinki og er en av Nordens største leverandører av IT-tjenester. Selskapet kom inn på det norske markedet for elektroniske arkivsystemer til offentlig sektor gjennom oppkjøpet av Software Innovation i 2015.³⁴ Tieto er leverandør av Noark-løsningene Public360 og Doculive. Evry er et av Norges største IT-selskaper og, i likhet med Tieto, leverer selskapet et bredt spekter av IT-tjenester til både privat og offentlig sektor. Evry står bak produkter som ePhorte, ESA og Modulink. Acos er et vesentlig mindre selskap enn Tieto og Evry, men har i større grad spesialisert driften mot sak- og arkivsystemer. Acos er leverandør av Websak.

Evry og Acos har gitt oss anslag på deres omsetning knyttet til sak- og arkivsystemer. Sammen med fordelingen av markedsandeler, brukes denne informasjonen til å beregne den samlede markedsstørrelsen for salg, drift og vedlikehold av elektroniske sak- og arkivsystemer til offentlig sektor. For 2017 er det beregnet en samlet omsetning på mellom 260 og 320 millioner kroner fordelt på de tre leverandørselskapene.

Etterspørselssiden – presentasjon av innkjøperne

I 2015 gjennomførte Riksarkivaren en kartleggingsundersøkelse av statlige virksomheter, som blant annet gir en oversikt over de elektroniske arkivsystemene som virksomhetene benytter.³⁵ Undersøkelsen ble sendt ut til ca. 270 virksomheter, hovedsakelig på departements- og direktoratsnivå. I alt oppgir 191 av disse bruk av Noark-systemer, hvorav enkelte benytter flere ulike systemer.³⁶ Undersøkelsen gir ikke en fullstendig oversikt over omfanget, da enkelte besvarelser er upresise eller ufullstendige, men det gir et godt oversiktsbilde av systemforekomster i statlig sektor.

De elektroniske arkivsystemene i statlig sektor domineres av systemene ePhorte (Evry), Public360 (Tieto) og Websak (Acos) (Figur 3-2). Figuren viser at det er flere løsninger som benyttes, og at ingen av løsningene har en klar markedsdominans. Samtidig er enkelte av løsningene utgående, slik at om ikke nye løsninger lanseres vil antallet ulike løsninger gå ned ved nye anskaffelser. Undersøkelsen gir ingen konsekvent oversikt over om løsningene er Noark 4- eller Noark 5-godkjent, men inntrykket vårt av datasettet er at en betydelig andel er Noark 4-løsninger.

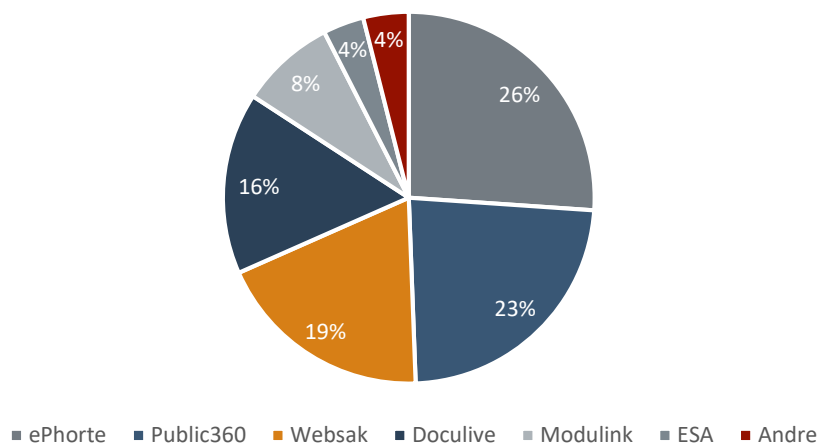
³² Bakgrunnen for dette er at det kan være en betydelig differensiering i hva som tilbys. Å trekke grensen for hva som er det relevante markedet å sammenligne er derfor utfordrende. For å studere differensiering mellom markedsaktørene, skiller vi mellom horisontal og vertikal differensiering. Horisontal differensiering oppstår når ulike produkter appellerer til ulike forbrukere. Det vil si at dersom alle variantene av et produkt var gratis, så ville forbrukerne likevel ha valgt ulike varianter. Vertikal differensiering oppstår når forbrukere har ulik betalingsvillighet for kvalitet og dermed velger ulikt i markedet. Antar man at produktene er identiske, utenom pris og kvalitet, ville alle ha valgt det samme produktet. I praksis vil de fleste produkter og markeder ha innslag av både horisontal og vertikal differensiering.

³³ Det eksisterer også andre leverandører, for eksempel Visma som har integrert Noark i enkelte av sine løsninger, men disse har langt lavere markedsandeler enn de nevnte tre.

³⁴ www.digi.no/artikler/tieto-sluker-software-innovation/208753 [21.08.18].

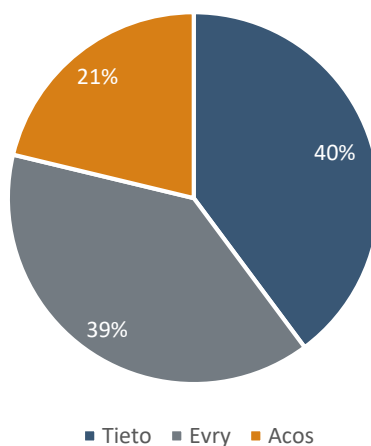
³⁵ Rådataene er tilgjengelige på www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/statlige-arkiver-2 [20.05.18].

³⁶ Eksempelvis benytter de fleste universiteter og høyskoler både ePhorte og Public360. Det er også flere tilfeller av aktører som rapporterer å bruke både et Noark 4- og et Noark 5-system, for eksempel både Doculive og Public360.



Figur 3-2 Fordeling av rapporterte Noark-systemer i statlige virksomheter (2015)³⁷. N = 253

Figur 3-3 oppsummerer Figur 3-2 og viser hvordan markedet fordeler seg mellom de ulike leverandørene. Leverandørsiden for Noark-systemer i statlig sektor domineres av Tieto og Evry, som hver er omtrent dobbelt så store som Acos.³⁸



Figur 3-3 Fordeling av markedsandeler mellom leverandører av Noark-systemer på statlig nivå (2015). N = 226

På kommunalt nivå har Riksarkivaren hentet inn årlig informasjon fra kommunale arkivtjenester siden 2010.³⁹ Undersøkelsene gir et godt bilde av situasjonen i kommunesektoren, og gjør det mulig å måle endringer på viktige områder over tid. Kommuneundersøkelsen blir sendt ut til samtlige kommuner i Norge⁴⁰ og hadde i 2016 en meget høy deltagelse med en svarprosent på 97,2.

I kommuneundersøkelsen fra 2016 oppgir 97 prosent av kommunene at de arkiverer saksdokumenter elektronisk i et Noark-system. Dataene fra undersøkelsen viser at ePhorte er det mest populære Noark-systemet også på kommunalt nivå, fulgt av WebSak og ESA (Figur 3-4). Med unntak av ePhorte er fordelingen noe ulikt statlig nivå:

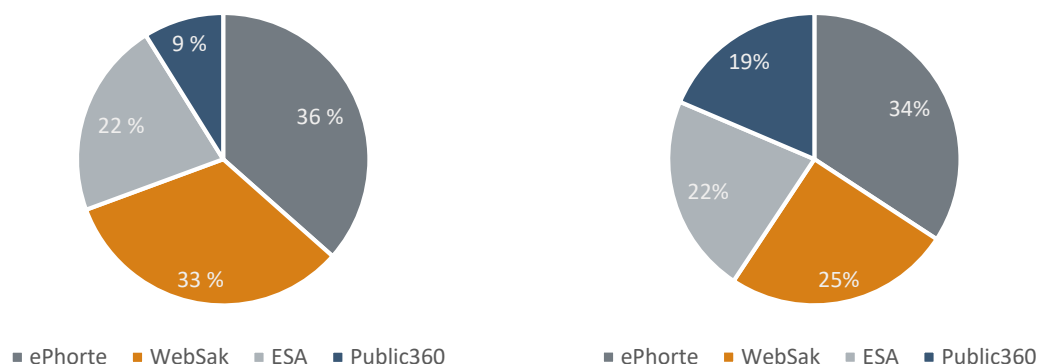
³⁷ Andre rapporterte elektroniske arkivsystemer er Offsak, WinSak, SIFT NOARK3, On-File/JASS, Documentum (Mime), FOARK og Scanark.

³⁸ Vi påpeker at det ikke tas hensyn til de statlige virksomhetenes størrelse i kartleggingen av markedsandeler. Dersom det er en systematisk sammenheng mellom virksomhetenes størrelse og hvilken leverandør de benytter, vil det gi et annet bilde av fordelingen mellom leverandørene.

³⁹ Noe av rådataene er tilgjengelig på <https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/kommunearkiver> [20.05.18]. Fylkeskommuner er inkludert i undersøkelsen, men er holdt utenfor i denne fremstillingen.

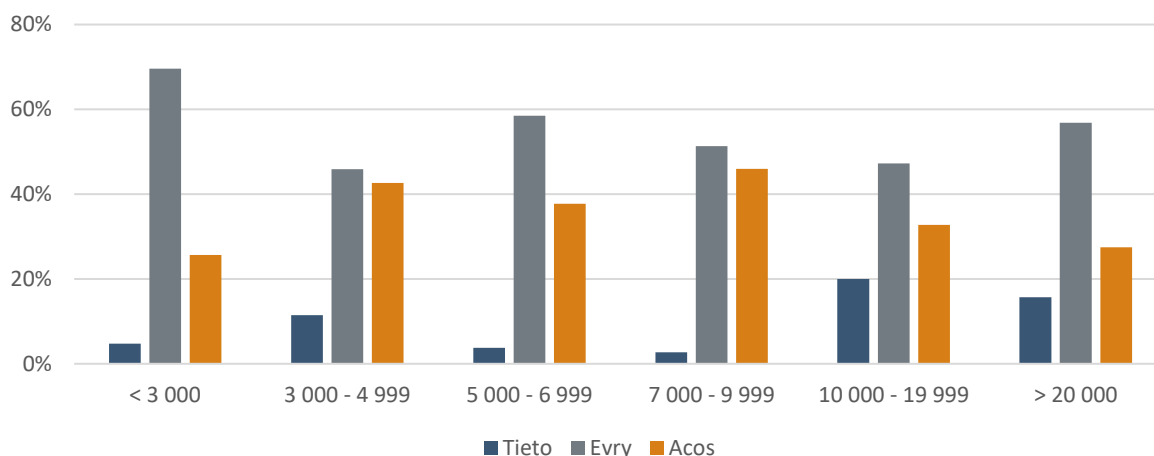
⁴⁰ Oslo og Bergen kommuner er behandlet i en tilpasset undersøkelse og er ikke inkludert i denne fremstillingen.

Public 360 er mindre brukt og WebSak og ESA er mer brukt på kommunalt nivå. Sammenligner vi fordelingen av løsninger på kommuner med fordelingen på antall saker, kan det se ut til at kommuner som produserer flere saker velger Public 360 i stedet for WebSak. Dette bildet reflekteres også i noen grad i Figur 3-5, hvor andelen små og mellomstore kommuner som bruker WebSak er større enn for de to største kategoriene kommuner. Public 360 viser den motsatte trenden.



Figur 3-4 Fordeling NOARK-løsninger per kommune (venstre) og per sak (høyre). N = 405

I Figur 3-5 er kommunene inndelt i seks intervaller etter antall innbyggere i kommunen. Evry har en stabil markedsandel innad i de ulike intervallene, der den største variasjonen finnes mellom de minste og nest minste kommunene. Det samme mønsteret er gjeldende for Acos. For Tieto kan det se ut til at markedsandelen øker med kommunestørrelse.



Figur 3-5 Andel kommuner som bruker hver enkelt løsning, per kommunestørrelse (innbyggertall). N = 405

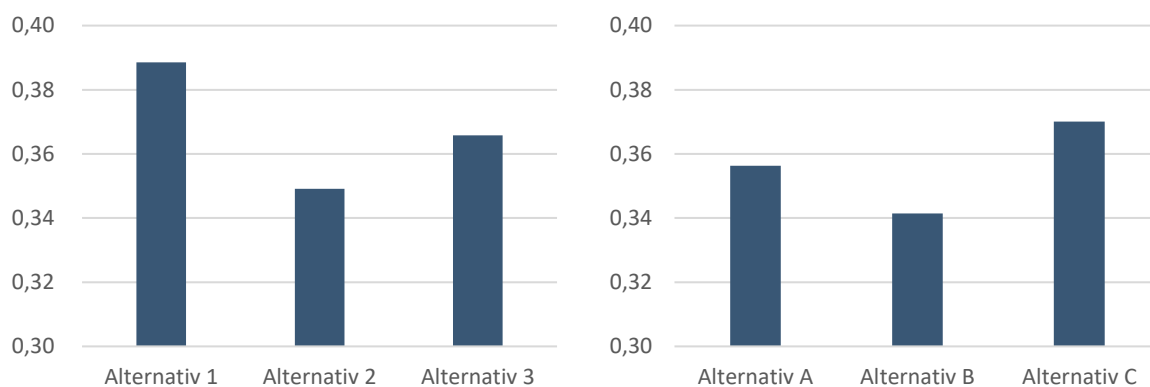
Markedskonsentrasjon

Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI) er et vanlig mål på markedskonsentrasjon i et marked. HHI regnes ut ved å summere kvadratene av aktørenes markedsandeler.⁴¹ Dette gir en indikasjon på om det er aktører med sterke stillinger i marked, hvor et lavere indekstall indikerer økte priser og mindre innovasjon. En HHI mellom 0,15 og 0,25 anses som moderat markedskonsentrasjon, og en HHI under 0,15 regnes som et marked med lav konsentrasjon. En HHI på over 0,25 regnes generelt som en høy markedskonsentrasjon. Vi benytter denne

⁴¹ For eksempel vil et marked med kun én aktør (monopol) ha en HHI på 1, mens et marked med ti aktører som hver har en markedsandel på 10 prosent har en HHI på 0,1.

tilnærmingen for å indikere markedskonsentrasjonen i markedet for elektroniske arkivsystemer med Noark-godkjenning.

Det er noe usikkerhet i de ulike leverandørenes markedsandeler, og det er derfor satt opp seks ulike estimater for HHI, hvor hvert estimat har ulike forutsetninger. Andelene av kundemassen i Alt. 1 er satt sammen av leverandørenes gjennomsnittlige andel for stat og kommune (se Figur 3-3 og Figur 3-4). I Alt. 2 er andelene et snitt av stat og kommune (per sak), mens de i Alt. 3 er andelene satt sammen av et snitt av stat og kommune og vektet for kommunestørrelse (per sak). For omsetning har vi informasjon som lar oss estimere nokså presise omsetningstall for Acos og Evry. Omsetningen for Tieto er anslått med utgangspunkt i kundemasse, der Alt. A, Alt. B og C er hhv. er medium, høy og lav omsetning. Figur 3-6 presenterer indeks-resultatene over disse alternativene.



Figur 3-6 HHI i leverandørmarkedet for elektroniske arkivløsninger til offentlig sektor i 2017, basert på estimert kundemasse (venstre) og omsetning (høyre).

Gitt de ulike forutsetningene anslår vi en HHI-indeks på 0,34-0,39. Resultatene indikerer altså at konsentrasjonen i markedet er høy. I intervjuene våre har det blitt trukket frem tre årsaker til dette.

For det første fungerer de mange kravspesifikasjonene i Noark som en barriere for nye aktører som ønsker å etablere seg på markedet. Det kreves ekstra høye oppstartskostnader å etablere seg på markedet, fordi leverandøren må sette seg inn i Noark og tilpasse løsningen sin til denne. De tre store leverandørene i Norge leverer i ulik grad også løsninger i Norge og Sverige. Det er imidlertid flere store, internasjonale selskaper som ikke har etablert seg (eller har feilet i å etablere seg) i det norske markedet. Blant listen over «godkjente implementeringer» i Danmark (beskrevet i delkapittel 2.3) er det flere av leverandørene som ikke har Noark-godkjenning.⁴²

Den andre årsaken, som også påpekes i intervjuene med leverandørene, er den relativt lave utskiftningstakten av arkivsystemer. Som vist i kapittel 3.1.1 var det under 10 prosent av norske kommuner som var involvert i kjøp av arkivsystemer i den toårsperioden vi undersøkte. Våre intervjuobjekter viser også til at det ikke er uvanlig at kundeforholdet mellom leverandør og den offentlige etaten varer i 10-20 år. Lav utskiftningstakt medfører begrenset antall muligheter for å komme inn på markedet gjennom anbudssystemet. Dette kan medføre at markedet blir mindre interessant for store internasjonale aktører. Den lave utskiftningstakten kan imidlertid også delvis forklares med Noark og den godkjenningsordning som eksisterer. Så lenge de etterspurte løsninger i anbudsprosesser baserer seg på Noark, begrenser dette de mulige løsninger som kan tilbys. Videre

⁴² <https://www.sa.dk/wp-content/uploads/2015/05/Fortegnelse-over-de-systemer.pdf> [20.05.18].

kan vektleggingen av organisasjonsstruktur i Noark bidra til å komplisere utvikling av felleskomponenter og fellesløsninger, slik forklart i kapittel 4.

Den tredje årsaken er at leverandørene over tid har bygget opp erfaring og etablert et forhold til kundene sine. Et tett forhold mellom leverandør og kunde øker kostnaden ved å bytte leverandør ytterligere, og fungerer derfor som en egen barriere for nye aktører som ønsker å etablere seg på markedet. Utenom å indirekte påvirke dette gjennom de to overnevnte årsakene, har Noark trolig lite påvirkning på denne årsaken.

Case 3 viser anskaffelse av saks- og arkivsystem i Politiet.

Case 1 – Anskaffelse av sak- og arkivsystem i Politiet

Bakgrunn

Politiet har lenge benyttet Doculive, et Noark 4-basert sak- og arkivsystem som leverandøren nå er i ferd med å fase ut. Systemet dekket både behovet for generell saksbehandling etter forvaltningsloven og behovet for etterlevelse av krav om journalføring og arkivering ved bruk av Noark-løsning, jf. Arkivforskriften. For å ivareta disse behovene ble det besluttet å anskaffe et nytt felles Noark-komplett saks- og arkivsystem i etaten.

Case

Gjennom sondering av markedet ble det klart at Noark-komplett-løsninger ikke dekker både behovet for saksbehandlingsstøtte og etterlevelse av Noark-plikten, og samtidig løste utfordringer knyttet til sikring av historiske data fra alle etatens DocuLive-databaser og data fra fagsystemer med behov for arkivkomponent. Det ble derfor besluttet å gjennomføre to separate anskaffelser.

Årsaken til at politiet valgte å gjennomføre separate anskaffelser er at en Noark-komplett hyllevare enkelt sikrer etterlevelse av regelverket samt allerede har etablerte løsninger for integrasjon mot statlige felleskomponenter. Markedet utenfor Noark 5-hyllevare ble på dette området ansett som umodent, og et slik anskaffelsesprosjekt ville innebære stor grad av egenutvikling, og derav for høy risiko både på tid, kostnad og gjennomføring for politiet. Særlig gjaldt dette løsning for samhandling mot eInnsyn, som er en sentral komponent for å åpenhet og politiets omdømme.

Anskaffelsesgruppen så samtidig at det var begrensinger i Noark-løsninger knyttet til skalerbarhet og integrasjoner mot fagsystemer, bl.a. pga. ulike data- og informasjonsmodeller. De så også at markedet for å sikre historiske data, både for å håndtere teknisk gjeld og langtidslagring var større.

Noark-relevans

Ved å velge en Noark-hyllevareleverandør får politiet en løsning som allerede er i drift hos en rekke andre virksomheter. Dette gir en trygghet med hensyn til funksjonalitet for saksbehandling og integrasjon mot felleskomponenter. Å velge systemstøtte for dokumentasjonsforvaltning innenfor rammene av Noark gir også en trygghet med hensyn til kontinuitet, tradisjon og omdømme da standarden oppleves som en garantist for etterlevelse offentlegsløven og arkivloven.

Produktdifferensiering

Kravspesifikasjonene i Noark introduserer en nedre grense for kvaliteten på sak- og arkivsystemene. Det gjør at det ikke er mulig for leverandørene å differensiere seg vertikalt ved å tilby enklere løsninger til lavere pris. I tillegg mener leverandørene at Noark direkte og indirekte begrenser muligheten til å differensiere vertikalt gjennom å tilby løsninger med høyere kvalitet. Noark begrenser differensieringsmulighetene direkte ved at kravene i standarden begrenser leverandørenes handlingsrom i utviklingen av arkivsystemer. Leverandørene peker på at

en standard med større fokus på resulterende formater vil kunne åpne for sterkere innovasjon.⁴³ Noark begrenser etter vår vurdering også differensieringsmulighetene indirekte gjennom bidraget til lav utskiftingstakt. Dersom en leverandør utvikler en ny funksjon i en tilbudt løsning, gir den lave utskiftingstakten konkurrentene tid til å tilpasse seg før det er gått mange anbudsrunder. Det vil si at inntektene fra innovasjonen bare i begrenset grad tilfaller leverandøren som har påtatt seg utviklingskostnaden, noe som begrenser incentivene for å satse på vertikal differensiering gjennom innovasjon.

Samlet vurdering av markedssituasjonen

Markedet for elektroniske arkivsystemer i offentlig sektor har kun tre leverandører og markedskonsentrasjonen er derfor høy. Noark beskrives som en viktig årsak til den høye markedskonsentrasjonen, ved at kravspesifikasjonene virker som en barriere for nye aktører. Videre bidra kravspesifikasjonene i konkurranser som en barriere mot utvikling av nye løsninger ettersom disse for det første må basere seg på Noark, og for det annet må være godkjent gjennom godkjenningsordningen.

Selv om HHI indikerer høy markedskonsentrasjon, preges anbudsrundene av intensiv priskonkurranse. Forklaringen på dette ligger igjen i kravspesifikasjonene og den like utformingen av de ulike leverandørenes løsninger. Leverandørene rapporterer at anbudsrunder og eventuelt påfølgende salg sjelden er sterkt lønnsomt, men at oppfølging av leveransen og tilleggsleveranser gjør det mulig for leverandørene å operere med god profittmargin.

Alt i alt bidrar Noark til en konkurransesituasjon som virker dempende på innovasjon. Detaljerte krav begrenser leverandørens mulighet til å differensiere seg vertikalt gjennom å satse på økt kvalitet gjennom innovasjon. Samtidig fører den lave utskiftingstakten til at inntektene fra en eventuell innovasjon bare i begrenset grad vil tilfalle leverandøren som bærer utviklingskostnaden av innovasjonen.

3.2. Fangst, forvaltning og bruk

Å bevare arkiv for ettertiden fordrer at dokumentasjonen blir fanget. Offentlig forvaltning produserer en mengde bevaringsverdig informasjon i ulike elektroniske løsninger og i ulike formater. Å fange og arkivere dette har en kostnad, som ikke nødvendigvis produserer nytte for den enkelte virksomhet. Dette kapitlet vurderer i hvilken grad bevaringsverdig informasjon blir fanget og arkivert i statlig og kommunal sektor, hvordan dette henger sammen med egne virksomhetsmål, og i noen grad hvordan dette henger sammen med innsyn og personvern. Videre vurderer vi i hvilken grad Noark-standardene har effekt på fangst, forvaltning og bruk.

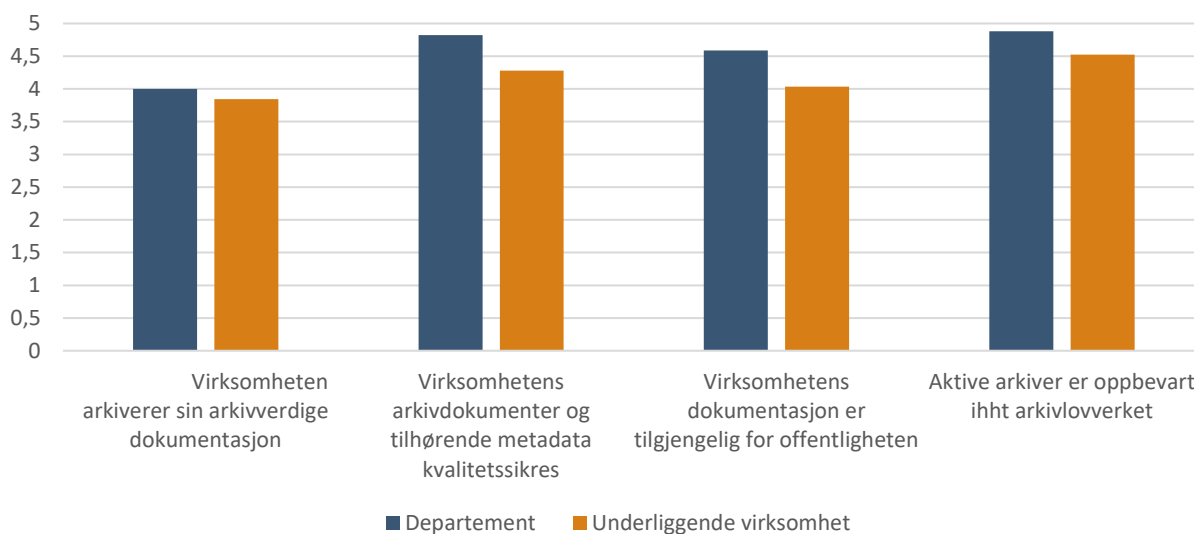
I dette kapitlet behandler vi fangst, forvaltning og bruk i livsløpet til arkiv, markert med rødt i figuren. Først presenterer vi funnene fra statlig sektor relevant for fangst, arkivdanning og kostnader til dette, deretter tilsvarende funn fra kommunal sektor. Vi skiller mellom sak- og arkivsystemer og fagsystemer. Dette er relevant som sammenligning til offentlig sektor; bruk av Noark-løsninger blant virksomheter som ikke er pålagt å bruke disse kan si noe om nytten for egen virksomhet.



⁴³ Et fokus på resulterende formater er ikke problemfritt. For eksempel, krever riksarkivarens forskrift at arkivformatet er «komplett» (§ 3-3), mens de godkjente filformatene (§ 5-17) kun i begrenset grad kan gi en slik komplett representasjon av kompleks dokumentasjon.

3.2.1. Statlig sektor

Arkivverkets (2018) spørreundersøkelse om status for arkiv på statlig nivå viser at tilstanden er relativt god. Som vist i figuren nedenfor, er departementer og underliggende etaters egen vurdering av tilstand for arkiv relativt god.



Figur 3-7: Departementers og underliggende statlige virksomheters gjennomsnittlige respons til fire påstander knyttet til tilstand for arkiv i egen virksomhet. 5 er helt enig, 1 er helt uenig. Kilde: Arkivverket 2018

Som vist i figuren vurderer departementene egen tilstand for arkiv noe bedre enn tilsvarende vurdering fra underliggende etater.

Samtidig står vurderingene på statlig nivå i noe kontrast til Arkivverkets funn i tilsyn, Arkivverkets vurdering av fangst i fagsystemer og Riksrevisjonens (2017) undersøkelser.

Arkivverket gjennomførte 31 tilsyn på statlig og kommunalt nivå i 2017. De fant under disse tilsynene 200 lovbrudd, hvilket tilsvarer 6,5 brudd per tilsyn. På statlig nivå gjennomførte Arkivverket ni tilsyn i 2017. I åtte av disse ble det gjort vedtak om pålegg eller tiltak, hvilket innebærer at det er avdekket at arkivering ikke er i tråd med arkivloven. En diskrepans mellom hva respondentene selv vurderer å være godt og innenfor lovverket og Arkivverkets egen vurdering basert på tilsyn kan skyldes måten beslutning om tilsyn fattes på. Gjennom intervjuer med Arkivverket er det gitt uttrykk for at vedtak om tilsyn ofte fattes etter tips om uregelmessigheter. Den tilstand som er avdekket som følge av tilsyn er således ikke representativ for status for arkivering på statlig nivå.

At det er en forskjell mellom egenvurdering av status og reell status kan også skyldes omfattende bruk av fagsystemer som ikke er i tråd med Noark, og hvor arkivering i tråd med arkivloven ikke nødvendigvis er tilfellet. Samtidig er det ikke gitt at fangst, forvaltning og bruk nødvendigvis er dårlig, selv om det gjøres i fagsystemer og ikke i Noark-sertifiserte prosjekter. I intervjuer med Arkivverket fremheves det at de statlige etatene har sterk interesse i at fagsystemene har en god fangst. Bakgrunnen for dette er at relevant informasjon for saksbehandling er høyst nødvendig for å sikre en god og etterprøvbart saksbehandling. Godt fungerende fagsystemer med hvor den relevante informasjonen er tilgjengelig er således viktig for de statlige etatene når de skal dokumentere at de «svarer ut» samfunnsoppdraget.

Fordi denne saks- og informasjonsflyt er vesentlig forskjellig ulike, er det naturlig at de har en svært ulik oppbygging. Eksempelvis må Oljedirektoratets fagsystemer være vesentlig forskjellige fra Utlendingsdirektoratets og NAVs systemer, ettersom førstnevnte behandler sensitiv informasjon om potensielle

og eksisterende petroleumsressurser, mens sistnevntes behandler sensitive personopplysninger. Alle tre institusjoner har imidlertid sterk egeninteresse av at deres fagsystemer inneholder den informasjonen som er nødvendig for at de skal treffe korrekte og hensiktsmessige vedtak. Dette inntrykket bekreftes også i statlig sektors besvarelse av spørreundersøkelsen, slik vist i figuren nedenfor:



Figur 3-8 Statlig sektors gjennomsnittlige enighet i påstanden «Virksomheten har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen (sakarkiv, fagsystem, databaser mv.)». 5 er helt enig, 1 er helt uenig. Kilde: Arkivverket 2018.

Som det går frem av figuren er respondentene relativt enig i påstanden, og departementene er mer enig enn underliggende virksomheter.⁴⁴

Det er altså grunn til å anta at fangst, forvaltning og bruk jevnt over er god ved bruk av fagsystemer. Spørsmålet er imidlertid om bevaring for ettertiden sikres godt nok. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 3.3. I utgangspunktet skulle en anta at avlevering var vesentlig svakere i fagsystemene enn i Noark-systemer, rett og slett fordi man i Noark-systemene har en automatikk i uttrekk for avlevering. På den annen side har fagsystemene trolig jevnt over en god fangst av all vesentlig informasjon ettersom de er designet for å tilrettelegge for god saks- og informasjonsflyt. Om fagsystemene hadde vært bygget ut fra en Noark-standard, er det altså grunn til å tro av avlevering ville vært enklere og mer automatisk. På den annen side er det godt mulig at fangsten hadde blitt svakere fordi Noark kunne gitt begrensninger i funksjonaliteten og på den måten bidratt til at informasjons- og saksflyten ikke ville blitt like god som man nå trolig jevnt over har i fagsystemene. Å vurdere dette i detalj ville krevd at man foretok en teknisk vurdering av flere fagsystemer. Det er det ikke rom for i denne evalueringen. Vi kan imidlertid slå fast at en rekke statlige etater har etablert en mengde fagsystemer uten å skjele til Noark-standard. Det er grunn til å tro at dette er gjort i en avveining mellom funksjonaliteten til fagsystemene og enkelhet og automatikk i avlevering, og at de i denne avveining har kan ha landet på at funksjonaliteten i fagsystemer svekkes av å følge Noark-standard.

Riksrevisjonens vurderinger

Statlig sektors vurdering av tilstand står noe i kontrast til Riksrevisjonens undersøkelser (Riksrevisjonen, 2017). Denne undersøkelsen av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning har mål om å kartlegge statsforvaltningens praksis med arkivering og journalføring av offentlige dokumenter. Et hovedfunn er at journalføringen er mangelfull i flere departementer og statlige virksomheter og at arkiveringen dermed også er mangelfull. Hvor mye som går tapt, er vanskelig å beregne, men Riksrevisjonen (2017, s. 56) illustrerer dette ved å vise til korrespondansen mellom departementene (gjengitt i Figur 3-9).

Figuren viser hvor godt journalføringen samsvarer mellom departement som utveksler de samme dokumentene. Tallene indikerer hvor mange færre prosent av dokumentene departementene i kolonnen til venstre journalfører sammenlignet med det korresponderende departementet i raden øverst. Siden både inngående og utgående

⁴⁴ 25 av 167 respondenter svarer 1 eller 2 på påstanden, mens 142 svarer fra 3 og oppover.

dokumenter normalt skal journalføres, burde tallene i hver celle være null. Manglende journalføring for disse sakene impliserer manglende arkivering (og dermed tap av informasjon for den ene parten. For eksempel, tallet -37 mellom Forsvarsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet i Figur 3-9 viser at Forsvarsdepartementet har et «journalføringsunderskudd» på 37 % av dokumentene utvekslet mellom de to departementene. Figuren viser at Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet skiller seg negativt ut. At tallene er så store indikerer at det er stor forskjell mellom departementene i arbeidet med journalføring og arkiv, og det indikerer at store mengder informasjon går tapt i statlig forvaltning.

	Arbeids- og sosialdepartementet	Barne- og likestillingsdepartementet	Finansdepartementet	Forsvarsdepartementet	Helse- og omsorgsdepartementet	Justis- og beredskapsdepartementet	Klima- og miljødepartementet	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Kulturdepartementet	Kunnskapsdepartementet	Landbruks- og matdepartementet	Nærings- og fiskeridepartementet	Olje- og energidepartementet	Samferdselsdepartementet	Statsministerens kontor	Utenriksdepartementet
Arbeids- og sosialdepartementet	0	-14	-4	59	23	16	25	16	6	4	16	14	10	-8	7	102
Barne- og likestillingsdepartementet	16	0	11	66	46	12	28	19	-2	41	19	16	11	-6	18	208
Finansdepartementet	4	-10	0	48	15	-10	2	2	3	-5	17	-8	-7	-7	25	171
Forsvarsdepartementet	-37	-40	-32	0	-16	-22	-38	-21	-27	-36	-71	-47	-52	-39	-24	51
Helse- og omsorgsdepartementet	-19	-32	-13	18	0	2	-4	-1	-14	2	6	-28	-35	-18	-37	128
Justis- og beredskapsdepartementet	-14	-11	11	28	-2	0	15	2	0	3	-4	13	-16	-11	-3	262
Klima- og miljødepartementet	-20	-22	-2	62	4	-13	0	9	14	-5	24	2	-24	-16	-5	109
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	-14	-16	-2	26	1	-2	-9	0	4	-11	0	-13	-14	-10	-11	154
Kulturdepartementet	-5	2	-3	36	16	0	-12	-4	0	-7	-15	-13	-18	-9	25	194
Kunnskapsdepartementet	-4	-29	5	57	-2	-3	5	12	8	0	-2	2	-5	-14	5	137
Landbruks- og matdepartementet	-14	-16	-15	240	-6	4	-19	0	17	2	0	-38	-20	-15	3	124
Nærings- og fiskeridepartementet	-12	-14	9	90	38	-12	-2	15	15	-2	62	0	3	-3	58	147
Olje- og energidepartementet	-9	-10	7	109	53	19	31	16	21	5	26	-3	0	0	5	271
Samferdselsdepartementet	8	6	8	64	23	12	19	11	10	16	18	3	0	0	2	146
Statsministerens kontor	-6	-15	-20	32	59	3	5	12	-20	-5	-3	-37	-5	-2	0	4
Utenriksdepartementet	-51	-68	-63	-34	-56	-72	-52	-61	-66	-58	-55	-59	-73	-59	-4	0

Figur 3-9 Underskudd (minus) / overskudd (pluss) i journalføringen av korrespondanse mellom par av departementer i 2015 (tall i prosent) (Riksrevisjonen 2017, s. 56). Antall dokumenter i analysen: 106 651

Årsakene til at manglende fangst og arkivering i statlig sektor er flere og sammensatte, men Riksrevisjonen legger vekt på seks faktorer som særlig sentrale:

1. Lite brukervennlige elektroniske løsninger
2. Lav tilsynsaktivitet fra Arkiverket
3. Omfattende bruk av e-post og fagsystemer uten godkjente arkivløsninger
4. Lite fokus på arkivering blant ledelsen i flere virksomheter
5. Mangelfull opplæring av ansatte i saks- og arkivsystemet
6. Stor grad av skjønnsutøvelse ved vurdering av arkivverdighet

Vi vil i dette delkapitlet fokusere på punktene 2-4, da disse er mest relevante for å evaluere Noark, men vi vil også berøre de andre punktene.⁴⁵

Lav tilsynsaktivitet fra Arkivverket

Riksarkivaren er den faglige autoriteten i arkivsektoren i Norge, og har veilednings- og tilsynsansvar i offentlig sektor (arkivloven §7). Dette ansvaret er ifølge Riksrevisjonen (2017) og flere av våre intervjuobjekter ikke fulgt opp godt nok. Riksrevisjonen rapporterer at Arkivverket har gjennomført omtrent tre tilsyn per år hos statlige virksomheter de siste årene. Ifølge respondentene vi har intervjuet, har Arkivverket begrenset oversikt over det daglige arkivarbeidet i offentlig forvaltning. Riksrevisjonen mener at få tilsyn fra Arkivverket, svake sanksjonsmuligheter og liten omdømmerisiko ved avvik, ikke bidrar særlig til at kravene til arkivering i statlig sektor etterleves (Riksrevisjonen 2017).

Tekstboks 4 Viktigheten av journalføring

I 2012 ble det en nyhetssak at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet hadde tildelt midler til ungdomsorganisasjonen til daværende statsråd sitt parti. Et viktig element i saken var journalføring av e-poster og SMS. Manglende journalføring gjorde det vanskelig for departementet å vise saksgangen til tildelingsbeslutningen. Saken endte med at politisk ledelse og departementsråden gikk av, og førte til at den nye statsråden uttalte at grep for å bedre journalføring og arkivering blir gjort. Slike saker kan altså føre til endringer i virksomhetene, og risikoen for dette kan ha forebyggende effekt (selv om det er vanskelig å identifisere effekten, se case 4).

Riksrevisjonen rapporterer at det i tildelingsbrevene fra Kulturdepartementet til Arkivverket for 2014-2016 ble stilt få og lite konkrete målsettinger for Arkivverket innen tilsyn. I Arkivverkets tildelingsbrev for 2017 og 2018 er tilsyn eksplisitt nevnt flere ganger, og det er blant annet satt mål om 20 gjennomførte tilsyn i 2017 og 60 tilsyn i 2018.⁴⁶ Måltallene spesifiserer ikke om tilsynene skal utføres på kommunalt eller statlig nivå. I Arkivverkets årsrapport for 2017 rapporteres det om fire gjennomførte tilsyn med statlige virksomheter i 2017.⁴⁷

Ved tilsyn undersøker Arkivverket om sak- og arkivsystemet som benyttes er Noark-godkjent. Tilsynet undersøker altså ikke om implementering av det Noark-godkjente sak- og arkivsystemet følger standarden, noe det ikke nødvendigvis gjør. Løsningene tilpasses ofte til virksomheten og denne tilpasningen kan medføre at løsningen ikke følger Noark, selv om den generelle versjonen er Noark-godkjent.

Deler av nytten av å følge Noark er ekstern for virksomhetene, slik at det ikke nødvendigvis er virksomhetskritisk å følge den. Disse virksomhetene har derfor begrenset interesse av å bære kostnadene ved å følge standarden. Dette henger dermed sammen med Riksrevisjonens punkt fire: virksomhetsledelsene nedprioriterer ofte arbeidet med fangst, arkivdanning og arkiv. Case 4 presenterer et eksempel på organisering og prioritering av arkivarbeidet i en statlig virksomhet.

⁴⁵ Punkt 1, lav brukervennlighet til sak- og arkivsystemene fører til at mange saksbehandlere opererer helt eller delvis utenfor disse, slik at risikoen for at dokumenter ikke blir fanget øker. Dette er en utfordring på tvers av statlige virksomheter, og Riksrevisjonen viser til at utvikling av mer brukervennlige systemer er svært viktig for å kunne øke fangst og arkivering. Forrige kapittel diskuterte i hvilken grad Noark bidrar til mindre brukervennlige løsninger og begrenser innovasjon. Dette har også sammenheng med opplæring (punkt 5), da enklere systemer trolig også forenkler opplæringen.

⁴⁶ <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/kud/tildelingsbrev-og-arsrapporter/arkivverket-tildelingsbrev-2017.pdf>;
<https://www.regjeringen.no/contentassets/47629e6b27684aa39619bc5d73ab08c9/arkivverket---tildelingsbrev-2018.pdf> [02.06.18].

⁴⁷ https://www.regjeringen.no/contentassets/47629e6b27684aa39619bc5d73ab08c9/arkivverket_arsrapport_2017_med-riksrevberetning.pdf [02.06.18]. Det er gjennomført langt flere kommunale tilsyn (se delkapittel 3.2.2).

Case 2 Arkivering i departementene: Barne- og likestillingsdepartementet

Bakgrunn

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har ansvar for barn og unges oppvekst- og levekår, familie og samliv, likestilling, ikke-diskriminering og forbrukerpolitikk. Departementet er blant de minste målt i antall saksbehandlere med omtrent 170 saksbehandlere, og har et lavt antall ansatte dedikert til arkivering. I tillegg til politisk og administrativ ledelse, består departementet av seks avdelinger.

Case

Arkivansvaret i Barne- og likestillingsdepartementet ligger i Seksjon for arkiv og IKT, under Plan- og administrasjonsavdelingen. Avdelingen har hovedansvaret for å bidra med styring og effektiv drift av departementet, mens den underliggende seksjonen har ansvar for arkiv, informasjonsforvaltning, IKT, sikkerhet og beredskap. Det er fire ansatte i seksjonen som arbeider med arkiv. BLD har ingen egen arkivleder-stilling, men ansvaret er lagt på avdelingsledernivå.

At ansvaret for fangst, arkivdanning og arkivering ligger relativt høyt i organisasjonen sikrer at det blir prioritert i ressursallokeringen, det forenkler endringer i rutiner og det muliggjør sterkere pålegg. Avdelingsdirektøren har kort linje til departementsråden og de møtes regelmessig.

At arkivarbeidet er samlokalisert med informasjonsforvaltningen og IKT muliggjør synergi-effekter mellom disse områdene. Avdelingen har ansvaret for arkiveringen, men også for at saksbehandlingen skal være enkel og effektiv. Å se arkiv og dokumenthåndtering i sammenheng er en styrke. Dette er også i tråd med strategien for å samle relaterte fagmiljø i departementene (KMD 2016).

En forklarende variabel for at BLD har et spesielt fokus på god informasjonsforvaltning og arkivdanning er den såkalte Lysbakken-saken i 2012 (se Tekstboks 4). Samtidig hadde departementet den organisatoriske strukturen med sterk arkivmyndighet allerede før dette, slik at saken kan ikke forklare situasjonen i dag alene.

Noark-relevans

Selv om en stor del av saksbehandlingen på tvers av departementene i hovedsak ligner, er arbeidet med fangst, arkivdanning og arkiv ulikt blant departementene, ifølge våre intervjuobjekter. Noe kan forklares ved ulike mengde produksjon av dokumenter og ulike krav til sikkerhet, men to viktige grunner er at arbeidet er organisert ulikt og at det er lite arbeid på tvers av departementene med å standardisere arbeidet. Utenriksdepartementet har for eksempel en egen arkivseksjon, som er uavhengig informasforvaltning- og IKT-seksjonene.

At standardisering er vanskelig på tvers av virksomheter med relativt like saksbehandlingsprosesser er et eksempel på at dette er krevende arbeid. Departementene har over lang tid utarbeidet egne rutiner «på egne tuer», og det er krevende å endre på disse for å samkjøre med andre virksomheter. Noark brukes for å standardisere fangst og arkivering på tvers av virksomheter med langt større forskjeller enn departementene. Det kan derfor være hensiktsmessig å spisse formål og utforming av standarden for å øke generaliserbarheten på tvers av offentlige virksomheter.

BLD sin positive erfaring med å samordne arkivansvaret og ansvaret for effektiv dokumenthåndtering kan være til inspirasjon på et mer overordnet nivå. Dokumenthåndtering og arkivarbeid henger sammen, men har ulike mål. Tett samarbeid mellom aktørene som arbeider med dette i offentlig forvaltning er hensiktsmessig. I sammenheng med avsnittet over, betyr ikke dette at for eksempel Noark skal omhandle dokumenthåndtering, men at standarden må ta hensyn til arbeidet med dokumenthåndtering i andre organer og dokumenter.

Bruk av ulike elektroniske løsninger

Det tredje punktet til Riksrevisjonen (2017) er bruk av elektroniske løsninger som ikke er integrert med arkivsystemer. Bruk av e-post, samhandlingsløsninger og andre fagsystemer uten godkjente arkivløsninger fører til at betydelige mengder arkivpliktige dokumenter ikke blir arkivert eller journalført. Riksrevisjonen viser til at

det er tungvint og tidkrevende å registrere dokumenter fra fagsystemer som ikke er Noark-integrerte. Ikke-integrerte fellesløsninger har den samme utfordringen. Resultatet er at tapet av bevaringsverdig informasjon er spesielt stort utenfor sak -og arkivsystemene.

Virksomhetene intervjuet i denne evalueringen er samstemte med Riksrevisjonens konklusjoner. De rapporterer om at nye samhandlingsløsninger, som Sharepoint og Teams, stadig blir tatt i bruk av saksbehandlere. Dette setter krav til at Noark og relatert lovverk enten kontinuerlig oppdateres for å imøtekomme utviklingen eller er teknologinøytrale nok til å være relevante for også nye løsninger (slik intensjonen med Noark 5 var, se delkapittel 2.2). Noark er ikke alene om denne utfordringen, men standarden er ambisiøs ved at den forsøker å omfavne teknologiske løsninger som er svært ulike og i konstant endring.

Sammenlignet med Noark 4 er Noark 5 ment å være mer «teknologinøytral». Dette skal i prinsippet bidra til at flere typer løsninger kan fungere. I praksis er imidlertid forskjellen liten, ikke minst fordi Noark 5 er bakoverkompatibel med Noark 4. Løsninger som selges som Noark 5-godkjente kan altså i praksis være svært lik en Noark 4-godkjent løsning. Også i Arkivverkets foreslåtte «Noark 5, versjon 5 beta»⁴⁸ er metadatakravene uendret.

Noark og statlige fellesløsninger og felleskomponenter

Statlig sektor utarbeider selv flere elektroniske fellesløsninger, hvor tanken er at informasjon skal automatisk utveksles mellom ulike offentlige virksomheter og mellom offentlige virksomheter og private virksomheter eller befolkningen (Meld. St. 27 2015-2016). Brønnøysundregistrene administrerer Altinn og Enhetsregisteret, Skatteetaten administrerer folkeregisteret, Statens kartverk administrerer Matrikkelen, og Difi administrerer en rekke løsninger, som ID-porten og eSignering. Disse løsningene kan både være ferdige produkter offentlige virksomheter kan ta i bruk og infrastruktur som kobler løsninger sammen.

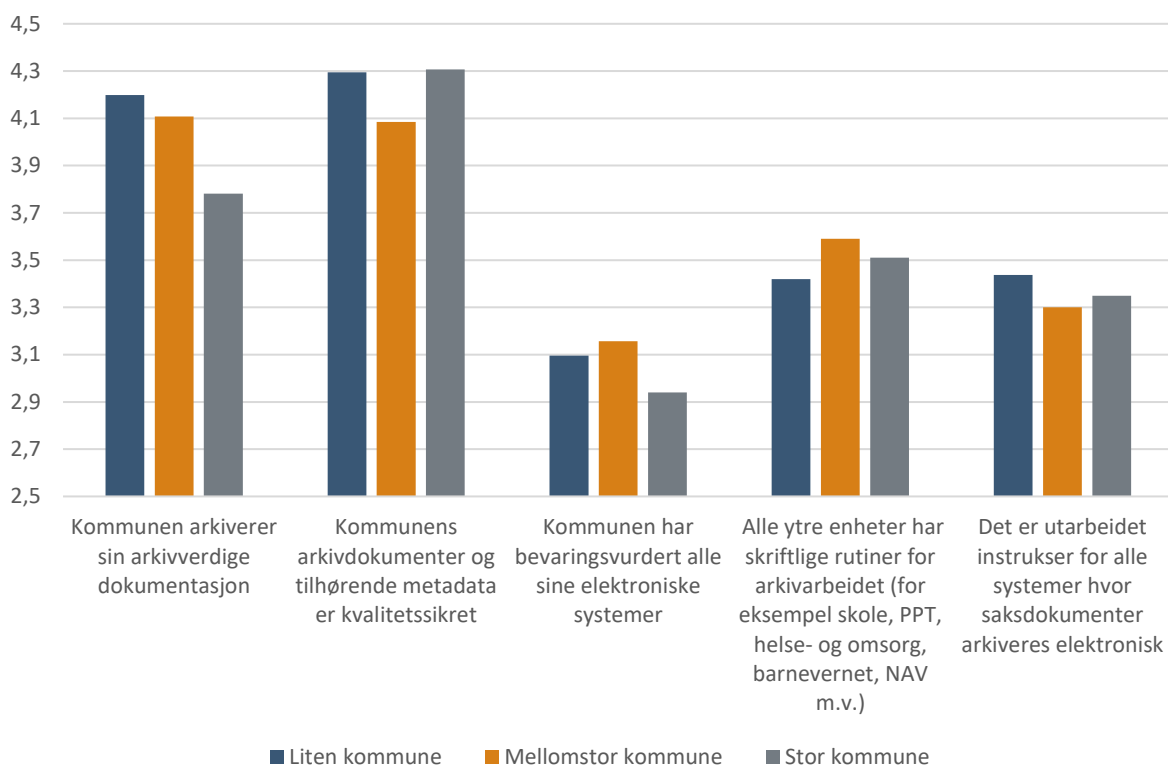
Å koble virksomheter og løsninger sammen innebærer ofte å etablere integrasjonspunkter, hvor informasjonsutvekslingen må standardiseres. Arbeidet med fellesløsninger møter dermed en del av de samme teknologiutfordringene som Noark møter. Noark har bidratt til å tilrettelegge for slike integrasjonspunkter (f.eks. einnsyn, se delkapittel 4.3). Dette må sees som en ekstern virkning av Noark siden det ikke er et eksplisitt formål for standarden. Det betyr heller ikke at andre virkemidler kan tilrettelegge for mer effektiv informasjonsutveksling på tvers av virksomheter og andre aktører. Generelt er virkemidler innrettet mot ett formål mer effektivt enn virkemidler med eksterne virkninger.

3.2.2. Kommunal sektor

Dokumentasjonsforvaltning og arkivering i kommunalsektor er mer kompleks enn i statlige virksomheter. Flere intervjuobjekter trekker frem kommunens brede tjenestetilbud som en viktig årsak til kompleksiteten i kommunal sektor. Det er samlet sett nesten 200 lovpålagte tjenester som skal håndteres i én og samme kommune (Dørum & Grina 2017). Gjennom sitt arbeid med blant annet helse, skole og barnevern, behandler kommunene informasjon av personsensitiv karakter i langt større grad enn hva som er tilfelle i statlige virksomheter (deriblant rettighetsdokumentasjon). Dette kan være dokumentasjon som sikrer personer eller grupper tilgang på lovbestemte rettigheter.

I Arkivverkets spørreundersøkelse til kommunene i 2018 er kommunenes egen vurdering at tilstanden for arkiv er relativt god, slik vist i figuren nedenfor:

⁴⁸ <https://beta.arkivverket.no/post/170259396895/noark-5-versjon-5-beta> [10.07.18].



Figur 3-10 Kommuners gjennomsnittlige respons til fem påstander knyttet til tilstand for arkiv i egen virksomhet. 5 er helt enig, 1 er helt uenig. Kilde: Arkiverket 2018

Som det går frem av figuren, er kommunen i gjennomsnitt relativt enig i at de bevarer sin arkivverdige dokumentasjon. Vi ser også at mindre kommuner i gjennomsnitt er mer enig i påstanden enn større og mellomstore. Tilsvarende er de også relativt enig i at de arkivdokumenter og metadata er kvalitetsikret. På dette spørsmålet er større og mindre kommuner i gjennomsnitt noe mer enig i påstanden enn mellomstore. Vi ser også at de i noe mindre grad er enig i:

- at kommunen har bevaringsvurdert alle sine elektroniske systemer
- alle ytre enheter har skriftlige rutiner for arkivarbeidet (for eksempel skole, PPT, helse- og omsorg, barnevernet, NAV mv.)
- det er utarbeidet instruksjoner for alle systemer hvor saksdokumenter arkiveres elektronisk

Svargivningen er etter Menons vurdering noe påfallende ettersom enighet i påstanden «Kommunen arkiverer sin arkivverdige dokumentasjon» fordrer enighet på de tre ovennevnte spørsmål. Det kan således stilles spørsmål om respondentene fullt ut har forstått spørsmålene.

Kommunenes egne vurderinger av tilstand står i kontrast til de funn Arkiverket har gjort i sine tilsyn. I Arkiverkets vurdering etter tilsyn skiver de:

«så godt som alle tilsyn vi gjennomfører avdekker vesentlige mangler som virksomhetene må utbedre. Både statlige og kommunale organer bryter arkivloven. Vi ser at mange, og spesielt kommunene, svikter på å gjøre noe aktivt for å sikre at digital informasjon ikke går tapt. Ofte dreier dette seg om viktig rettighetsdokumentasjon som berører enkeltpersoner...».

Kommunene har ansvaret for viktige samfunnsoppgaver som skole, barnevern, sosial-, helse- og omsorgstjenester. Dokumentasjonen av disse tjenestene finnes hovedsakelig i digital form. Kommunale arkiver brukes blant annet til å dokumentere barnevernets håndtering av overgrepssaker, de viser oppfølgingen hver

enkelt elev fikk i grunnskolen, og hvordan pleietrengende ble ivaretatt. Arkivene gir oss også kunnskap om lokalsamfunnet, og vil være viktige historiske kilder for fremtiden.

De til sammen 200 påleggene handler i stor grad om manglende fokus og forståelse hos ledelse, og dermed manglende ressurser, oppfølging og vilje i forvaltningen. Pålegg er det samme som brudd på lov eller forskrift hjemlet i lov. De vanligste påleggene handler om plassering av arkivansvar, manglende oversikt over fagsystemer, manglende plan for vedlikehold av elektronisk skapt materiale og manglende uttrekk fra sakarkivsystem.

Også tilsyn med kommuner kan være foranlediget av varsler, og bildet man får av status således kan være noe dystre enn realiteten. På den annen side viser nær sagt alle intervjuer vi har gjennomført i evalueringen en betydelig bekymring for status for fangst, forvaltning og bruk i kommunal sektor generelt og blant mindre kommuner spesielt. I intervju med Arkivverket om diskrepansen mellom kommunenes egne vurdering og vurderinger gjort av Arkivverket, antyder Arkivverket at kommunenes svargivning også kan være et resultat av at de ikke fullt ut forstår spørsmålstillingene, og at det således også er et spørsmål om kompetanse.

Samdok (2014) påpeker også at fangst av bevaringsverdig informasjon i kommunene har stort forbedringspotensial. Likeledes viser Riksrevisjonens (2010) undersøkelse om å «sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor» flere negative funn. To poenger i undersøkelsen er særlig relevant for denne evalueringen, og omhandles i følgende delkapitler:

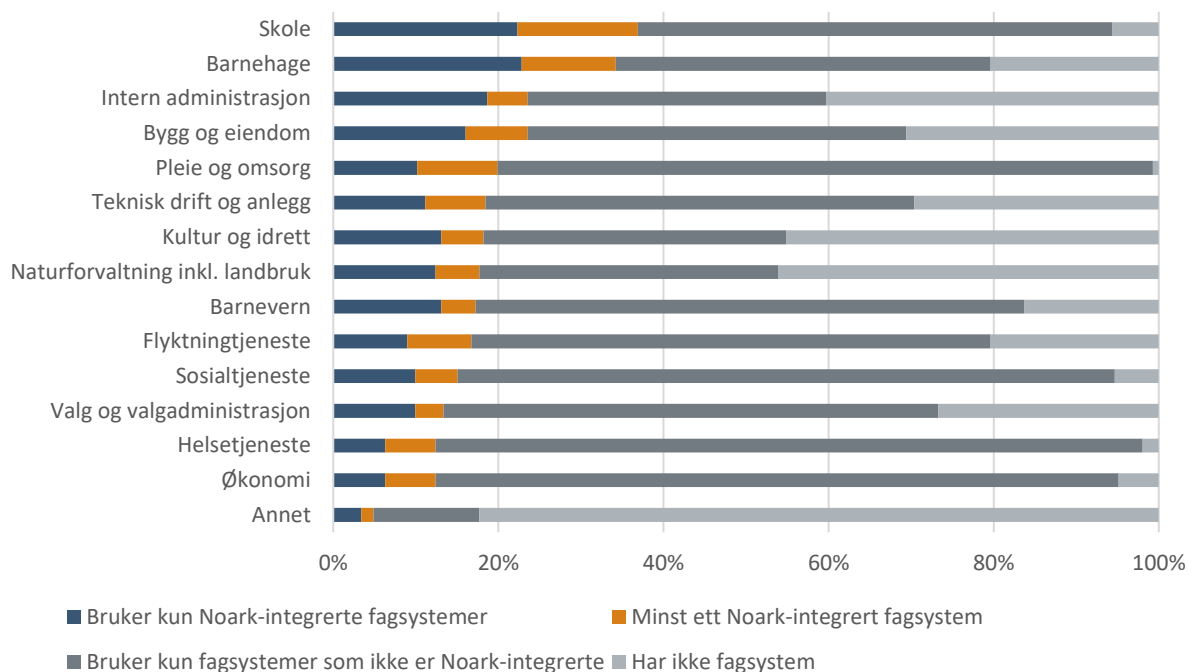
1. Det er svært mange elektroniske løsninger i bruk i kommunal sektor og svært få av disse oppfyller krav om bevaring og avlevering
2. Det er mangelfull statlig oppfølging av kommunene

Ulike elektroniske løsninger og manglende fangst

I tillegg til sak- og arkivsystemene, redegjort for i delkapittel 3.1.3, anvender kommunene et utall fagspesifikke systemer. Fagsystemene er ofte designet for å dokumentere kun én type saksbehandlingsprosess innen kommunens ulike fagområder, som for eksempel skole eller omsorgstjenester. Det vil si at ett fagområde kan ha flere ulike fagsystemer. Store mengder bevaringsverdig informasjon går tapt i disse systemene og bevarte arkiv er av ulik kvalitet (Riksrevisjonen 2010). Intervjuer med Arkivverket viser at deres bekymring om fangst, forvaltning og bruk i kommunale fagsystemer er betydelig høyere enn tilsvarende i statlig sektor.

Samdoks (2014) kartleggingsprosjekt i kommunal og fylkeskommunal sektor undersøkte antall elektroniske løsninger som inneholder bevaringsverdig dokumentasjon, sammen med antall uttrekk i 181 norske kommuner (1985-2014). På bakgrunn av dette gjorde prosjektet anslag for alle Norges kommuner. Totalt estimerer kartleggingen at kommunene hadde akkumulert minst 12 200 elektroniske løsninger, altså at hver kommune i gjennomsnitt hadde over 28 ulike løsninger hver. Det estimeres videre at 60-65 prosent av disse løsningene inneholder bevaringsverdig materiale. Med bakgrunn i kartleggingen (Samdok 2014), anslår en av forfatterne at kun 6,3 prosent av det bevaringsverdige materialet faktisk bevares.

På tvers av fagområdene varierer graden av bevart materiale. Riksarkivarens kommuneundersøkelse for 2016 kartla kommunenes egenrapporterte fagsystembruk og om systemene er Noark-integrerte. Figur 3-11 gjengir resultatene av dette, fordelt på kommunenes ulike fagområder.

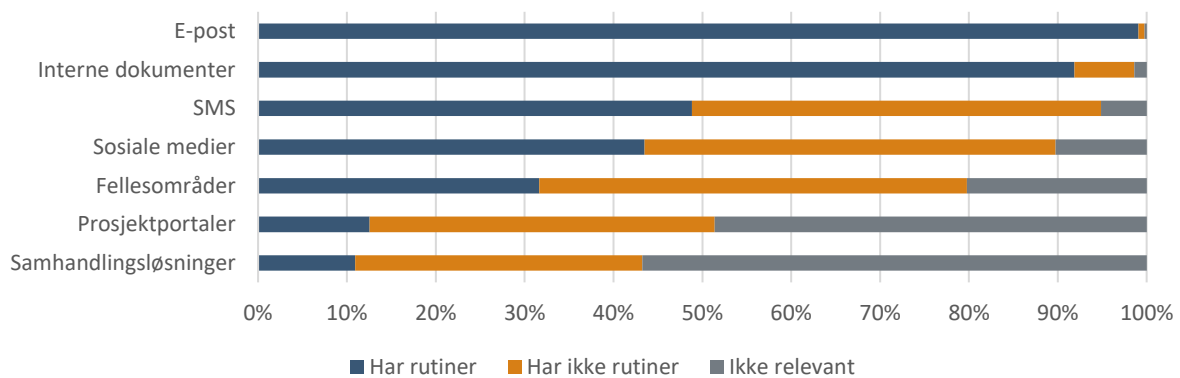


Figur 3-11 På hvilke områder har kommunen bevaringsverdige elektroniske fagsystemer (Riksarkivarens kommuneundersøkelse 2016, spørsmål 9). N = 412 kommuner

Figuren viser at andelen fagsystemer som er integrert med Noark-løsninger er gjennomgående lav, og at andelen kommuner som kun bruker ikke-integrerte Noark-løsninger er dominerende i samtlige områder. Det er noe variasjon mellom fagområdene.⁴⁹ Skole og barnehage skiller seg ut med den høyeste andelen Noark-integrerte fagsystemer. For disse to fagområdene rapporterer omkring 35 prosent av kommunene at det brukes minst ett Noark-integrert fagsystem, hvorav mer enn 20 prosent bruker utelukkende Noark-integrerte fagsystemer. De øvrige fagområdene har en vesentlig lavere grad av Noark-integrerte løsninger. Siden fangst av informasjon er lavere uten integrasjon indikerer figuren at det er vesentlig mengder bevaringsverdig materiale som går tapt og at det er betydelig skjevhet i hvilken type informasjon som går tapt i kommunene.

Den samme undersøkelsen viser også at det er stor variasjon i journal- og arkiveringsrutinene for ulike typer dokumentproduksjon i kommunene. Figur 3-12 viser at de aller fleste kommunene har rutiner for journalføring og arkivering av e-poster og interne dokumentert, med henholdsvis 99 og 92 prosent. For andre former for dokumentproduksjon er det en vesentlig lavere andel av kommunene som har rutiner. Prosjektportaler og samhandlingsløsninger (for eksempel Sharepoint) skiller seg ut som kilder til dokumentproduksjon der kommunene har særlig svake journal- og arkiveringsrutiner, med henholdsvis tretten og elleve prosent. Noe av forklaringen på de manglende rutinene ligger i at omkring halvparten av kommunene ennå ikke har tatt i bruk disse løsningene («ikke relevant»).

⁴⁹ Noe av variasjonen skyldes at Noark-standarden i varierende grad er relevant for de ulike fagområdene. For eksempel innenfor økonomisystemet tillates det at dokumenter og opplysninger kassert etter ti år, slik at området i en viss grad faller utenfor kravene fastsatt av regelverket. Et annet eksempel er helsetjenester som ikke faller innenfor Noark-standarden, men standarden for elektronisk pasientjournal (EPJ-standarden).



Figur 3-12 Kilder til dokumentproduksjon hvor kommuner har rutiner/har ikke rutiner for journalføring eller arkivering (Riksarkivarens kommuneundersøkelse 2016, spørsmål 10). N = 412 kommuner

Figur 3-11 og Figur 3-12 viser altså at det er betydelig skjevhet mellom hvilken type dokumentasjon som ikke blir fanget: det er ulikheter på tvers av fagområder og på tvers av informasjonsmedium. Arkivverket arbeider med ulike mulige konsepter for å forbedre fangst og deponering av informasjon, spesielt med tanke på denne heterogeniteten (Riksarkivaren 2017). Foreløpig konklusjon er at det ikke er lønnsomt med større endringer i måten informasjon blir fanget og overført til depot, men mindre tiltak foreslås.

Case 5 under presenterer konteksten Noark operer i blant mindre kommuner, eksemplifiserer hvordan kommunene organiserer seg og enkelte typiske utfordringer.

Case 3 – Noark i mindre kommuner: Vestnes og Smøla kommune

Bakgrunn

Omkring halvparten av Norges kommuner har mindre enn 5 000 innbyggere. For små kommuner vil det ofte være for krevende å finne ressurser og kompetanse til å kjøpe inn og drifte sak- og arkivsystemer uten ekstern faglig ekspertise. De fleste kommuner løser dette gjennom interkommunale samarbeid.

I Møre og Romsdal er samtlige kommuner organisert i det interkommunale selskapet Interkommunalt Arkiv for Møre og Romsdal (IKA MR). IKA MR er hovedsakelig et depot for kommunene i Møre og Romsdal og for fylkeskommunen, men selskapet arbeider også bredere med problemstillinger knyttet til arkiv og dokumenthåndtering. To av medeierne og deltakerne i selskapet er Vestnes kommune, med nesten 6 600 innbyggere, og Smøla kommune, med drøyt 2 000 innbyggere. Ifølge Riksarkivarens kommuneundersøkelse opprettet Vestnes nesten 1 800 saker i sak-arkivsystemet, og over 18 000 journalposter i 2016. Tilsvarende opprettet Vestnes nesten 1 200 saker og nesten 6 400 journalposter. I tillegg foregår fortsatt en del av arbeidet i kommunene på papir.

I tillegg til IKA MR, inngår de to kommunene i hvert sitt interkommunale IKT-samarbeid: Vestnes i IKT Orkidé og Smøla i Ror-IKT. IKT-samarbeidene er faglig fundert og koordinerer innkjøp og drift av elektroniske løsninger i kommunene gjennom en sentralisert prosess.

Case

Organiseringen i de to kommunene illustrerer et eksempel på ressursallokeringen til arkivoppfølging i mindre kommuner. Vestnes kommune har en stilling som er 50 prosent arkivleder og 50 prosent politisk sekretær. Stillingen omfatter altså både støtte for politisk ledelse i tillegg til det arkivfaglige ansvaret i kommunen. Det sistnevnte innebærer å arbeide med opplæring av saksbehandlere, med anskaffelser og oppfølging av elektroniske løsninger, og med deponering.

På Smøla er enhetslederen for publikumssenteret også arkivleder i kommunen. Publikumssenteret har omkring 3,5 årsverk, og omfatter en rekke administrative oppgaver i kommunen. Enheten har ansvar for blant annet IKT, økonomi, innbyggertjeneste, bibliotek, post, arkivering, kart og støtte for politisk ledelse. Arkiv er altså kun ett av

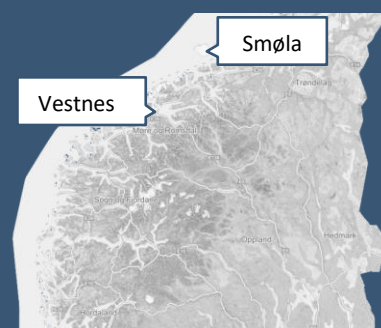
flere ansvarsområder for lederen. Arbeidsoppgavene som arkivleder inkluderer oppfølging av sak- og arkivsystemet, kurs og oppfølging av ansatte, vurderinger av arkivverdighet og ansvar for papirarkivet.

Noark-relevans

Kommunene rapporterer om at IKA- og IKT-samarbeidene er svært viktige for å etterleve krav fra lovverket og imøtekomme Noark, både når det gjelder anskaffelse av elektroniske løsninger, for arkivdanning og annet arkivarbeid. Noark oppleves som for komplekst til å håndteres alene for mindre kommuner. Samarbeidene er både en direkte ressurs, men skaper også møteplasser for de arkivansvarlige i medlemskommunene. Ulike personer har ulik kjennskap til Noark og hvordan kommunene skal forholde seg til standarden. De små kommunene ville ikke kunne ha satt seg grundig inn i Noark på egenhånd.

Relevant for Noark og anskaffelse av elektroniske løsninger har en av kommunene anskaffet nylig nytt sak- og arkivsystem. Kommunen brukte aktivt Noark 5 som støtte i anskaffelsen. Standarden var nyttig som veiledning og var en trygghet for kommunen, som kan klage til leverandøren dersom løsningen skulle vise seg å ha mangler kontra standarden. Samtidig satte kommunen også egne funksjonskrav til løsningen. Dette opplevde de at leverandørene ikke imøtekom. Leverandørene viste til Noark, og at den vanskeliggjorde ønskene til kommunen. Kommunen opplever derfor at Noark også kan være en hindring for sine behov, eller at leverandørene bruker Noark som unnskyldning for ikke å skreddersy løsninger til mindre kunder.

Relevant for Noark og avlevering har ingen av kommunene har foretatt elektroniske uttrekk, men begge har forsøkt å få dette til i flere år. IKT Orkidé er i prosess med på å foreta sin første deponering fra et elektronisk sak- og arkivsystem. Kommunen, leverandøren, IKA MR og IKT Orkidé har forsøkt å få til dette i åtte år, men har så langt ikke lyktes. Selv om dette i prinsippet ikke er vanskelig, viser det seg svært teknisk utfordrende i praksis. I løpet av de åtte årene har det vært en rekke personer involvert, flere av dem innleid i 20 prosent-stillinger. Kommune setter pris på IKT- og IKA-samarbeidene og oppfølgingen fra dem, men uttrykker et ønske om større kompetanseoverføring fra Arkivverket til IKAene og kommunene. Dette må selvfølgelig avveies mot hva som er mulig gitt Arkivverkets budsjettstrammer og mandat.



(kart fra norgeskart.no)

Tilsyn og veiledning

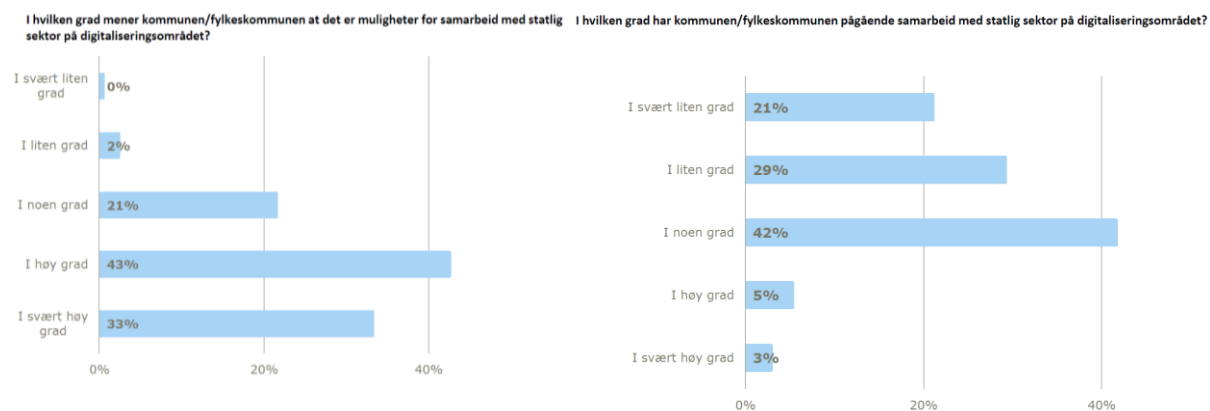
Som i statlig sektor har Riksarkivaren veilednings- og tilsynsansvar for kommunene. Det andre hovedpunktet til Riksrevisjonen (2010) relevant for Noark er at styringen, tilsyn og oppfølging av Riksarkivaren er mangelfull. Tilsyn og veiledning har ifølge Riksrevisjonen (2017) vært nedprioritert av Arkivverket.⁵⁰ Dette er blitt forbedret i de forbedrede tilsynsmetodene, blant annet ved en sentralisering av tilsynsmyndigheten.⁵¹

I tillegg til tilsyn etterlyser Riksrevisjonen (2010) at Arkivverket kan ha sterkere veiledning av kommunene. Dette stemmer med tilbakemeldingene fra intervjuobjektene våre i kommunene, som uttrykker at de gjerne skulle hatt

⁵⁰ Riksrevisjonen viser både til Kulturdepartementets styring av Arkivverket til å adressere utfordringene i kommunal arkivsektor og til Arkivverkets oppfølging av eksisterende mandat og budsjettildelinger.

⁵¹ 10-12 stillinger ved Arkivverket er dedikert til å føre tilsyn med kommunene.

et mer pro-aktivt Arkivverk. Dette samsvarer også med en mer overordnet undersøkelse for KS, gjennomført, av Rambøll (2018). Kartleggingen viser blant annet at kommunene mener at det er muligheter for økt digitaliserings samarbeid (implisitt både dokumentasjonsforvaltning og arkiv) med statlig sektor, men at slikt samarbeid ikke er utbredt i dag (Figur 3-13). Slike ønsker må naturligvis avstemmes mot Arkivverkets budsjettsskranker og mandat.



Figur 3-13 Egenrapportert potensielt og faktisk samarbeid mellom kommune/fylkeskommune og statlig sektor (Rambøll 2018)

Som også kommer fram i Case 5, har kommunene begrenset arkiv-kompetanse til å sikre at fangst og arkivering foregår på en god og kostnadseffektiv måte. Interkommunale samarbeid, som eksisterer i alle fylker utenom Akershus, bøter på dette ved at kommunene kan skape stordriftsfordeler og utveksle kunnskap.

Den statlige styringen av kommuner skal være rammepreget, slik at kommunene har reell handlefrihet ved gjennomføring av lovpålagte oppgaver.⁵² Det er et viktig norsk prinsipp at statlig oppfølging ikke undergraver kommunenes selvråderett.

3.3. Avlevering

Til tross for omfattende bruk av fagsystemer som ikke er Noark-sertifiserte, er avlevering på statlig nivå trolig relativt god. God avlevering sikres gjennom at Arkivverket nå har gått mer i dialog med de statlige etatene om avlevering. Relativt god avlevering basert på systemer som ikke er Noark-sertifiserte stiller spørsmål om hensiktsmessigheten ved Noark, ettersom god avlevering også sikres uten bruk av standarden. I kommunal sektor er avlevering betydelig svakere på kommunalt nivå. Trolig bidrar Noark-standardens utfordringer ved avlevering.

For å bevare arkiv for ettertiden er det nødvendig å avlevere dette til et arkivdepot, i en form som gjør at det er tilgjengelig. Statlige virksomheter avleverer til Arkivverket, mens kommuner og fylkeskommuner deponerer til egne depot. Kommuner i alle fylker, unntatt Akershus, deponerer til egne, interkommunale arkiv.⁵³ Dette kapitlet går inn i kjernen på Noark sitt formål (som definert i delkapittel 2.2.1). Noark stiller krav til formen på arkivmaterialet, for å sikre arkivets pålitelighet, integritet og anvendbarhet. Vi beskriver først Noark sin måloppnåelse i form av kvaliteten



⁵² www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring/id2524618/ [08.08.18]

⁵³ IKAene tar i ulik grad imot – og har i ulik grad erfaring med – digitalt arkivmateriale.

på avlevert materiale, deretter beskriver vi kostnadene ved avlevering som følge av Noark, før vi til slutt sammenligner Noark med tilsvarende ordninger i Danmark og Sverige.

Avlevering er overføring av arkiv fra den enkelte virksomhet til et arkivdepot.⁵⁴ Hva som er tilgjengelig i depotet avhenger av hva som blir fanget i forvaltningen og hvor tilgjengelig materialet er avhenger av formen det er avlevert i. Et hovedmål til Noark er å bidra til at avlevert arkiv fra sak- og arkivsystemene har høy arkivfaglig kvalitet, slik at informasjonen har så høy nytteverdi og eksistensverdi som mulig. Det er derfor svært viktig for måloppnåelsen til Noark at det avleverte arkivmaterialet holder høy kvalitet.

For å oppnå høy arkivfaglig kvalitet setter standarden rigide krav til struktur, hvilke metadata som skal inkluderes og formen på dette. For at en virksomhet skal kunne gjøre en avlevering må det avleverte materialet altså inneholde spesifikk informasjon. Vi finner det naturlig å skille mellom effekt på statlig og kommunalt nivå.

3.3.1. Måloppnåelse på statlig nivå

Som påpekt i kapittel 3.2.1, er data om tilstanden for avlevering på statlig nivå sprikende. Riksrevisjonen (2017) og Arkivverkets tilsyn (Arkivverket, 2017) indikerer at tilstanden er relativt svak. På den annen side uttrykker representanter for Arkivverket at status med hensyn til avlevering ikke er så svak som det en finner basert på tilsyn. Intervjuobjektene fremhever også at både Arkivverket og flere statlige etater har endret arbeidsmåte, hvilket medfører at tilstanden for avlevering har bedret seg. Intervjuobjekter i Arkivverket har fremhevet at de i de senere år har gått over til å ha mer dialog om avlevering med de statlige etatene, og at dialogen starter før etatene foretar uttrekk. Gjennom dialog signaliserer Arkivverket hvilken type data de behøver fra fagsystemer. Arkivverket fremhever i den sammenheng at den såkalte «ping-pong»-effekten har gått ned. «Ping-pong»-effekten består i at en arkivpliktig sender over et uttrekk, men får beskjed om å gjøre det om igjen fordi det er vesentlige mangler ved det. Ved gjentakende feil sendes det altså uttrekk frem og tilbake mellom arkivpliktig og Arkivverket. I 2013 var «ping-pong»-effekten 2,6. Dette innebærer at hvert uttrekk ble sendt 2,6 ganger til Arkivverket før det ble godkjent. I 2018 er «ping-pong»-effekten 1,3, hvilket innebærer at de fleste uttrekk godkjennes uten at arkivpliktig må foreta endringer. En reduksjon i «ping-pong»-effekten har også medført en betydelig reduksjon i ventetid for godkjenning. Mens ventetiden for få år tilbake var over et år, er den i 2018 på om lag en måned.

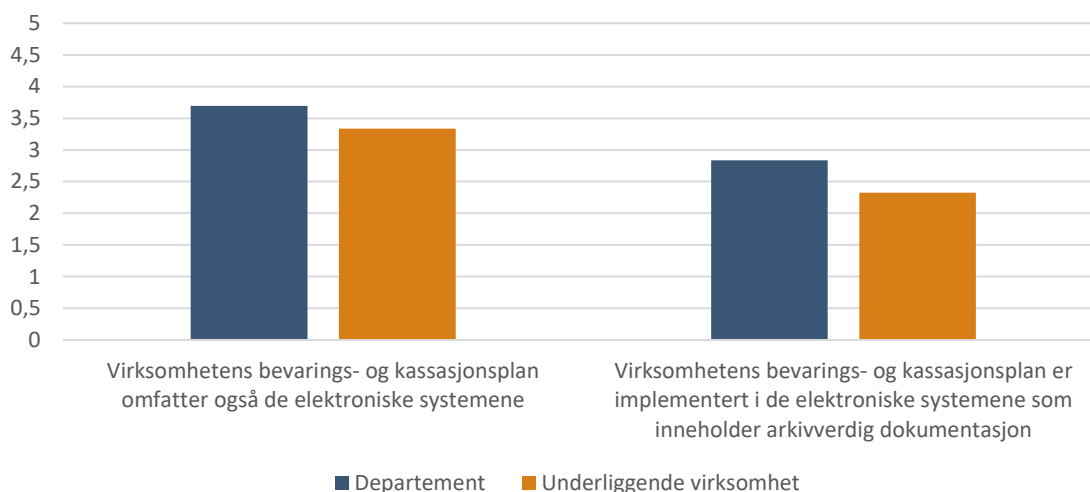
Reduksjon i «ping-pong»-effekt og ventetid kan skyldes flere forhold. Bedre dialog om krav Arkivverket stiller kan være en forklaring. I så tilfellet kan den bedrede dialogen bidra til at både Arkivverket og arkivskaper som følge av dialogen bruker mindre tid på avlevering. Den arkivpliktige fordi den slipper å gjøre flere uttrekk, og Arkivverket fordi den slipper å gjennomgå flere uttrekk som ikke godkjennes. Reduksjonen kan imidlertid også skyldes at Arkivverket har lempet på kravene for å godkjenne uttrekk. Intervjuer med Arkivverket tyder på at begge faktorer er bidragsytende. Ifølge respondentene har Arkivverket nå innhentet tillatelse til å foreta mindre endringer i uttrekket for at det skal nå kravene, mens de tidligere sendte uttrekket i retur for at arkivpliktig skulle foreta mindre endringer. Som følge av stordriftsfordeler tar det Arkivverket mindre ressurser å foreta mindre endringer enn det tar for arkivskaper. Den samlede ressursbruken har som følge av dette trolig gått ned.

Intervjuer med Arkivverket viser at de er mindre bekymret for kvaliteten på uttrekkene enn hva en kan få inntrykk av når en leser rapportene fra tilsyn. Bakgrunnen for dette er, som redegjort for i kapittel 3.2.1, at fangsten i fagsystemene er relativt god. Videre mener respondentene at de gjennom dialog med arkivskaperne sikrer god avlevering. Til tross for en relativt utstrakt bruk av fagsystemer mener altså respondentene at avlevering er

⁵⁴ Avlevering medfører at arkivdepotet overtar ansvaret for forvaltningen av arkivet. For statlige virksomheter betyr dette også at Arkivverket overtar ansvaret for arkivet. For kommunene ligger ansvaret og råderetten hos den enkelte kommune, også etter avlevering (deponering). Denne evalueringen skiller ikke mellom avlevering og deponering.

relativt god. Respondentene er heller ikke bekymret for avlevering innen Noark-systemer, da uttrekk fra denne er relativt automatisk.

Resultatene av spørreundersøkelsen til statlig sektor indikerer at respondentene i Arkivverket har grunnlag for en mer positiv vurdering enn den en vil ha basert på tilsyn alene. Som vist i figuren nedenfor, er statlige etater relativt enige i påstanden «Virksomhetens bevarings- og kassasjonsplan omfatter også de elektroniske systemene». Samtidig er respondentene i mindre grad enig i påstanden «Virksomhetens bevarings- og kassasjonsplan er implementert i de elektroniske systemene som inneholder arkivverdig dokumentasjon». Samtidig er det grunn til å avdramatisere denne svargivingen ettersom Arkivverket mener at de basert på dialog med aktørene får relativt gode uttrekk. En reduksjon i «ping-pong»-effekten er også en indikasjon på at dette er tilfellet.

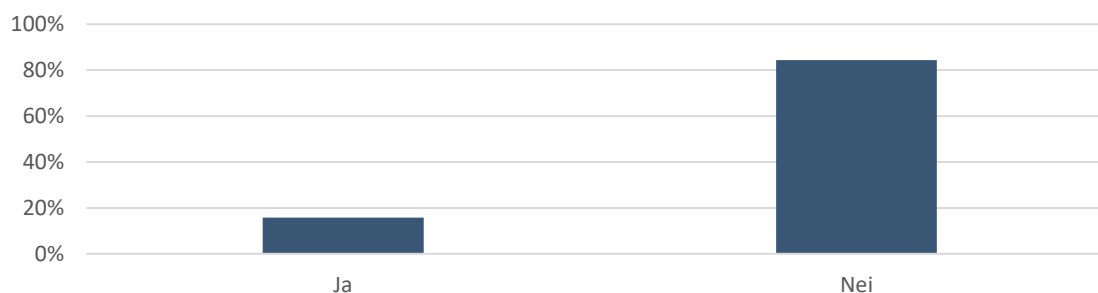


Figur 3-14 Statlige etaters gjennomsnittlige respons til to påstander knyttet til avlevering. 5 er helt enig, 1 er helt uenig. Kilde: Arkivverket 2018

En relativt god tilfredshet med uttrekk fra fagsystemer fra Arkivverkets side stiller imidlertid spørsmål ved nødvendigheten av Noark, særlig sett i lys av noe av kritikken mot standarden som er fremført i delkapitlene over. Som nevnt kan Noark bidra til å:

- Et overfokus på korrespondanse på bekostning av annen arkivverdig dokumentasjon
- En konserverende effekt på bruk av nye IKT-verktøy
- En kompliserende effekt på bruk av felleskomponenter og fellesløsninger

Intervjuobjektene har gjennomgående vist til at Noark er relativt komplisert og at det derfor krever betydelig kompetanse for å bruke den. I spørreundersøkelsen ble intervjuobjektene spurt om de hadde kompetanse til å foreta uttrekk. Som det fremgår av figuren nedenfor, svarer 80 prosent at de ikke har dette.



Figur 3-15 Respondentenes svar på spørsmålet «Har virksomheten selv kompetanse til å ta uttrekk fra systemer som inneholder bevaringsverdig informasjon? Kilde: Arkivverket 2018

Det presiseres at mangelen på kompetanse kan skyldes at de ikke har kompetanse til å foreta uttrekk fra fagsystemene. Basert på intervjuer, vurderer vi imidlertid at utfordringen med kompetanse også gjelder Noark-systemer. I tillegg til de tre strekpunkter ovenfor om hensiktsmessigheten ved Noark, kan det basert på dette også stilles spørsmål om Noark er for teknisk avansert.

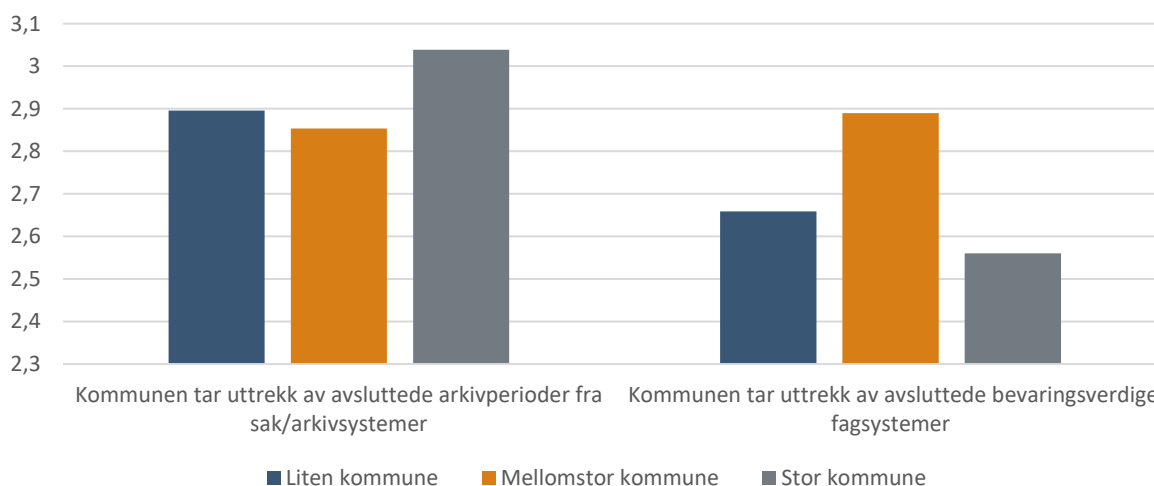
3.3.2. Måloppnåelse på kommunalt nivå

Som vist i figuren nedenfor, har de fleste kommuner aldri foretatt et elektronisk uttrekk, verken fra sak- og arkivsystem eller fra fagsystem (Tabell 3-2).

Tabell 3-2 Andel kommuner som har foretatt elektroniske uttrekk per 2016 (Riksarkivarens kommuneundersøkelse)

	Antall	Andel som har tatt Noark-uttrekk	Andel som har tatt uttrekk fra et fagsystem	Andel som aldri har foretatt et elektronisk uttrekk
Alle kommunene i undersøkelsen	412	33 %	24 %	55 %
Kommuner i undersøkelsen med <7 000 innbyggere	229	26 %	19 %	62 %

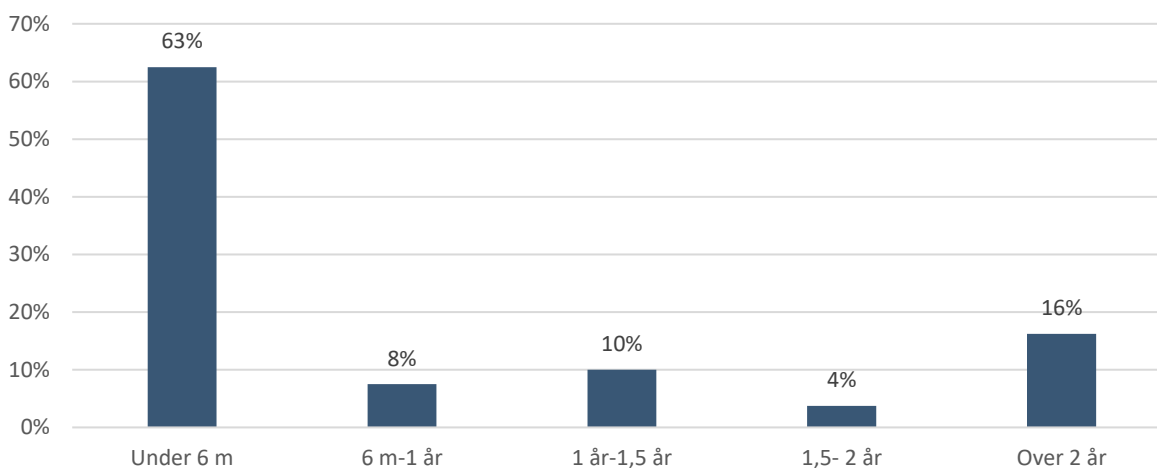
Dersom fangsten er mangelfull, er det grunn til å anta at også avlevering vil være mangelfull. Ved siden av at flertallet av kommuner ikke har tatt uttrekk, er det, med bakgrunn i påpekninger om lav fangst i kapittel 3.2.2, grunn til betydelig bekymring rundt kvaliteten på avlevering i kommunal sektor. Svar på spørreundersøkelsen i 2018 gir også grunn til bekymring, slik vist i figuren nedenfor.



Figur 3-16: Kommunenes respons til to påstander knyttet til bevaring. 5 er helt enig, 1 er helt uenig. Kilde: Arkivverket 2018

Som det går frem av figuren, er kommunene i mindre grad enige i påstandene «Kommunen tar uttrekk av avsluttede arkivperioder fra sak/arkivsystemer» og «Kommunen tar uttrekk av avsluttede bevaringsverdige fagsystemer».

En betydelig utfordring ved avlevering kan også leses av deres respons på hvor lang tid det tok det fra kommunen genererte første avleveringspakke (uttrekk) av systemet til uttrekket ble godkjent.



Figur 3-17: Kommunenes respons på spørsmålet: «For siste godkjente Noark-uttrekk, hvor lang tid tok det fra kommunen genererte første avleveringspakke (uttrekk) av systemet til uttrekket ble godkjent?». Kilde: Arkiverket 2018

Som det fremgår av figuren, tar det for majoriteten av kommuner mindre enn et halvt år å få godkjent et uttrekk. Samtidig tar det for 37 prosent av kommunene lengre tid enn et halvt år å få godkjent et uttrekk.

For å belyse statistikken vist i figurene ovenfor, har vi gjennomført en rekke intervjuer med kommuner og leverandører av saks- og arkivsystemer til kommuner. Intervjuobjektene gir uttrykk for at en betydelig lengre prosess i kommunene enn i staten kan ha sammenheng med de tekniske kravene i Noark. Intervjuobjektene våre rapporterer at de Noark-godkjente sak- og arkivsystemene ikke nødvendigvis produserer uttrekk som følger disse kravene. De opplever store vanskeligheter ved avlevering og det fremstår ukjent for de fleste som er involvert hvordan uttrekkene produseres og det er vanskelig å forstå hvorfor materialet ikke godkjennes ved avlevering. Case 5 (s. 44) eksemplifiserer at kommunene og IKAene har store vanskeligheter ved å gjennomføre uttrekk og avlevering som følger Noark.

Intervjuobjektene rapporterer at ved avvik som ikke godkjennes modifiseres ofte materialet for å passe standarden.⁵⁵ Slike modifikasjoner er direkte trusler mot arkivets kvalitet, da det endrer på dokumentasjon skapt på et tidligere tidspunkt. Det er derfor bekymringsfullt at dette foregår systematisk ved avleveringer som reduserer arkivskapers kontroll over materialet.

Høiaas et al. (2016) viser hvordan Noark-godkjente løsninger ikke nødvendigvis resulterer i et standardisert uttrekk. De testet uttrekk av identiske dokumenter fra to ulike Noark 4-godkjente løsninger i IKA Kongsberg. I prinsippet skulle de to uttrekkene være like, da databasen er den samme og begge uttrekkene er strukturert i henhold til Noark 4-standard. Forfatterne kvalitetskontrollerte⁵⁶ og vurderte komplettheten til dokumentene. Løsningene produserte to svært ulike uttrekk, som dermed ville resultere i ulikt deponert arkiv. Forfatterne konkluderer at uttrekksprosessen har betydelig påvirkning på arkivmaterialet, men at dette er vanskelig å identifisere i en «vanlig» avlevering.⁵⁷

De tekniske funnene i Høiaas et al. blir bekreftet i intervjuer. Respondentene gir uttrykk for at Noark bidrar til at det er komplekst å foreta uttrekk, arkivlederne har begrenset kontroll på det produserte materialet siden

⁵⁵ Dette kan for eksempel være å fylle ut metadata som mangler, gjerne på arkivmateriale som er flere år gammelt og derfor krevende å fylle ut «riktig».

⁵⁶ «Kvalitetskontrollene innebærer blant annet virussjekk, integritetskontroll med sjekksummer, kontroll av filformater og om uttrekket er teknisk fullstendig og korrekt ved hjelp av for eksempel verktøyet ArkN4» (Høiaas et al. 2016, s. 2)

⁵⁷ Artikkelen er blitt kraftig kritisert av leverandøren til en av løsningene, så vi gjengir ikke de konkrete avvik-funnene. Intervjuobjektene våre bekrefter imidlertid at det overordnede funnet om store avvik ikke er overraskende.

uttrekkene er så teknisk komplisert at eksterne eksperter må involveres, og den eneste kontrollen av avlevert materiale er depotenes automatiske kontroll av kravene til Noark.

Det er en tilbakemelding fra de fleste intervjuobjekter at det viktigste i Noark er metadata-kravene, og at dette bør fortsette å være en del av standarden. Kravene er et verktøy for å sikre arkivfaglig kvalitet av materialet. Flere intervjuobjekter mener likevel at disse trolig bør revideres, at noen krav bør tas ut og at formuleringene bør bli mer presise (se case 2, s. 27). Flere intervjuobjekter fremhever samtidig at ny teknologi gjør Noark overflødig. Bakgrunnen for dette synspunktet er at ny teknologi gjør det mulig å søke i stort og relativt ustrukturert materiale. Den systematisering av informasjon som skapes gjennom Noark, kan ifølge respondentene også lett finnes ved bruk av ny teknologi.

En alternativ tilnærming til avlevering, post-strukturering av arkivmaterialet, beskrives i tekstboksen under.

Tekstboks 5

En alternativ tilnærming til å strukturere arkivmateriale *før* avlevering er å avlevere materialet med færre krav til form og struktur, og heller strukturere det *etter* avleveringen. Med den teknologiske utviklingen innen blant annet maskinlæring kan dette gjøres med høy anvendbarhet av det resulterende arkivet. Avleveringen kan da fokusere på å undersøke og sikre arkivmaterialets autentisitet, pålitelighet og integritet. Dette vil trolig forbedre avleveringen og redusere kostnadene. Dette er imidlertid arkivfaglig kontroversielt siden det innebærer endring av arkivmaterialets presentasjon og derfor kan gå på bekostning av materialets autentisitet. En slik radikal endring bør utredes nærmere og omhandles ikke nærmere i denne evalueringen.

3.3.3. Kostnader ved avlevering

Det er vanskelig å beregne de totale kostnadene ved avlevering fra offentlige virksomheter. På kommunalt nivå estimerer Samdok (2014) at det med dagens metoder for uttrekk tar omtrent ett månedsværk å foreta hele prosessen med et uttrekk fra kommunal elektronisk løsning for første gang. Dette er for svært kompetente personer; for mindre kompetente personer vil tidsbruken sannsynligvis være lenger og kvaliteten lavere. Med disse antagelsene, sammen med antagelsene om bevaringsverdige systemer (se delkapittel 3.2.2), anslår Samdok (2014) at det tar totalt mellom 776 og 1 164 årsværk å gjøre fullstendige uttrekk av bevaringsverdig materiale i kommunene og fylkene, utført av en blanding av kompetente ressurser i kommunearkivsektoren og eksterne konsulenter. De kostnadsestimerer at det totalt vil koste minimum 1-2 milliarder kroner å ta uttrekk for langtidsbevaring av systemene i kommunal sektor. Rapporten presiserer at dette er minimumsanslag, og som case 5 viste, kan arbeidet med uttrekk ta flere år å gjennomføre. Kostnadene kan altså være betydelig større, og være skjevt fordelt mellom kommunene.

Det vanskelig å estimere om disse kostnadene kunne vært lavere ved en annen innretning av Noark. Intervjuobjektene våre signaliserte at flere kommuner forventet at det skulle være enkelt å foreta uttrekk fra sitt Noark-godkjente sak- og arkivsystem, og at det nærmest skulle være å trykke på en knapp for å foreta uttrekket.⁵⁸

På statlig nivå er trolig kostnadene lavere. Gjennom intervjuene våre kom det fram at flere virksomheter allerede har gjennomført avleveringer, og kompetansen og ressursituasjonen i virksomhetene er generelt høyere.

⁵⁸ Ett intervjuobjekt var svært kritisk til leverandørene, og uttrykte at de var lovet det skulle være enkelt å foreta uttrekk fra sak- og arkivsystemet, men at det viste seg å være komplekst og svært ressurskrevende. Hvilken grad dette skyldes Noark, leverandøren, misforståelser eller rene tekniske utfordringer er vanskelig å identifisere. Tilbakemeldinger fra Arkivverket tyder imidlertid på at Noark har innflytelse på kompleksiteten og ressursbruken.

Samtidig rapporterer intervjuobjektene at virksomhetene ikke kan gjennomføre avlevering uten ekstern hjelp, hvilket også bekreftes av Arkivverkets spørreundersøkelse til både statlig og kommunal sektor i 2018.

3.3.4. Noark sammenlignet med tilsvarende ordninger i Danmark og Sverige

Sammenlignet med Noark er tilsvarende ordninger i Danmark og Sverige mer fleksible ved avlevering. Vi fremhever to hovedforskjeller: krav til arkivstruktur og krav til klassifikasjonssystem. Det følgende utdyper disse to forskjellene, først sammenlignet med Danmark, deretter med Sverige.

Arkivstruktur

En av hovedforskjellene mellom kravene i Norge og Danmark er krav til arkivstruktur. I Danmark fokuserer Riksarkivaren på at arkiv skal avleveres i en relasjonell struktur, sammen med betydningsfulle metadata. Dette fordi databaser hvor dokumentene og metadataene har en relasjonell struktur er den mest utbredte formen for database. Informasjonen kan dermed søkes, trekkes ut og avleveres i en struktur som i hovedsak tilsvarer strukturen som allerede finnes i virksomhetenes elektroniske løsning.

Tekstboks 6

I det danske *Offentlig Information Online* (OIO), som er underlagt Digitaliseringsstyrelsen (tilsvarende Difi) forsøkte man å sette krav til arkivstruktur gjennom standarden *OIO Arkiv*. Formålet var å sikre at saker og dokumenter som befinner seg i ulike elektroniske løsninger er konsistent logisk satt sammen og kan håndteres generelt. Dette ble imidlertid et kortvarig prosjekt og standarden ble kassert, da ingen relevante aktører så behovet for å ta den i bruk.

I Danmark settes det altså i all hovedsak⁵⁹ ikke krav til hvilken informasjon som skal inkluderes eller hvordan den skal spesifiseres. Såfremt et sak- og arkivsystem er vurdert bevaringsverdig avleveres all informasjon.

I Sverige settes det heller ikke like strenge krav til arkivstruktur som i Norge. Den kildeuavhengige Riksarkivarforskriften RA-FS 1991: 1 revidert 1997: 4, 2008: 4 og 2012: 1) omfatter overordnede regler for arkivdanning, organisering, bevaring og avlevering. Forskriften nevner at arkivet skal ha en struktur som fremmer søk og tilgjengelighet (kap. 3, §5), men den setter ingen spesifikke krav til arkivstrukturen.

De svenske «Förvaltningsgemensamma specifikationer» (FGS) vil gi føringer for informasjonsutveksling på ulike områder. For eksempel, SKL (tilsvarende norske KS) og Riksarkivet samarbeidet om veiledning til bevaringsverdighet av dokumenter på kommunalt og regionalt nivå, som pasientjournaler, kart og tegninger.⁶⁰ Riksarkivet var også konsultert i Lantmäteriet (tilsvarende Kartverket) sin utarbeidelse av geodatastrategi, som også inkluderte en standardisering av informasjonsutveksling.⁶¹

I Norge er altså arkivstruktur grunnlaget for arkivmaterialet mens Danmark legger til grunn en mer fleksibel ordning hvor relasjonene mellom arkivmaterialet og metadataene angir strukturen. Sverige har et større fokus på funksjon, hvor forskriften gir overordnede føringer og Riksarkivet er involvert i sektorvise utviklinger med veiledning for god fangst og gjenfinnbarhet.

⁵⁹ Enkelte, sentrale metadata, som dokumentidentifikasjon og -tittel skal spesifiseres på en satt måte.

⁶⁰ <https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/bevara-eller-qallra-nr-6-qallringsrad-patientjournaler-och-ovrig-varddokumentation.html>, <https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/bevara-eller-qallra-.html> [10.08.18]

⁶¹ <https://www.geodata.se/styrande/nationell-geodatastrategi/> [10.08.18].

Klassifikasjonssystem

Klassifikasjonssystemet i Norge er gått fra å være emnebasert til å bli funksjonsbasert.⁶² Det betyr at arkivet inndeles etter saksgangen, i stedet for emner eller nøkkelord. Målet med endringen er å se arkivet i sammenheng med funksjonene og prosessene i den enkelte virksomhet. Dette kan øke autentisiteten til arkivmaterialet ved å synliggjøre hvilken prosess som skapte materialet.

I Danmark har «Anmeldelse om cirkulære og godkendelse af statslige it-systemer» et emnebasert klassifikasjonssystem. Dette er igjen mer fleksibelt da «emne» kan være «funksjon», men ikke omvendt. Hvilke emner som brukes bestemmes av den enkelte virksomhet. Klassifiseringen er altså mindre konsistent på tvers av virksomheter. Dersom det er mangler på søkeverktøyene, kan dette gå på bekostning av arkivmaterialets anvendbarhet. Samtidig øker det fleksibiliteten og presisjonen til klassifiseringen. I Sverige er klassifikasjonssystemet også funksjonsbasert («Myndigheten ska fastställa en klassificeringsstruktur som representerar verksamheten», kap. 6, §7 i RA-FS 1991:1, revidert 2008: 4).⁶³

⁶² Endringen kom med ny arkivforskrift i 2018 og hadde et fokus i Noark 5. Overgangen til funksjonsbasert klassifikasjonssystem er derfor underveis, men ikke ferdig implementert.

⁶³ Svenske Riksarkivet er også involvert i sektorvise klassifikasjonssystemer. «Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor» (et samarbeidsorgan mellom Riksarkivet og kommunene og regionene) har utarbeidet et felles klassifikasjonssystem på kommunalt og regionalt nivå («KLASSA»). Essensen av KLASSA er et skjema for dokument-metadata, e-arkiv-struktur og definisjoner av sentrale begreper (<http://www.samradsgruppen.se/web/> [10.08.18]). E-arkiv (digitalt mellomarkiv) i Sverige er et resultat av et prosjekt som ligner det også foreslått og utredet i Norge (som senere ble til MAVOD).

4. Noark sin påvirkning på offentlig forvaltning

Dette kapitlet knytter trådene fra de foregående kapitlene og beskriver evalueringens konklusjoner.

I tråd med mandatet til evalueringen oppsummerer vi betydningen av Noark med bakgrunn i følgende problemstillinger:

1. Noark som grunnlag for krav til digital journalføring og arkivering hos statlig og kommunal arkivskaper,
2. Noark som grunnlag for avlevering av digitale arkiver til statlig og kommunalt depotarkiv,
3. Noark sin betydning for statlige og kommunale felleskomponenter og fellesløsninger,
4. Noark sin påvirkning på arbeidet med digitalisering i offentlig forvaltning mer generelt.

Det følgende knytter trådene fra de tre foregående kapitlene og oppsummerer funnene under disse fire punktene, i lys av forståelsen av Noarks formålsformulering.

4.1. Noark som grunnlag for krav til digital journalføring og arkivering hos statlig og kommunal arkivskaper

I evalueringen har vi gjennomgått bakgrunnsdokumenter for offentlige anbudsrunder knyttet til anskaffelser av saks- og arkivsystem. Bakgrunnsdokumentene viser gjennomgående at offentlige etater henviser til Noark i kravspesifikasjonen. Noark har på denne måte en betydelig innflytelse på krav til digital journalføring hos statlige og kommunale arkivskapere.

Intervjuer med både arkivskapere og leverandører viser imidlertid at et betydelig tolkningsrom i hva standardene rent konkret innebærer medfører utfordringer i alle faser av innkjøpsprosessen. Tolkningsrommet medfører dermed at Noark virker ulikt for krav til digital journalføring og arkivering hos statlig og kommunal arkivskaper.

Samtidig ser vi at det både på kommunalt og statlig nivå er et betydelig antall fagsystemer. Det betydelige antallet fagsystemer er en indikasjon på at Noark har mer begrenset effekt på krav til digital journalføring og arkivering i hos statlig og kommunal arkivskaper.

4.2. Noark som grunnlag for avlevering av digitale arkiver til statlig og kommunalt depotarkiv

Delkapittel 3.2 viste at informasjonsgrunnlaget for å vurdere om fangst, forvaltning og bruk er varierende. Videre viste samme kapittel at det er grunn til å anta forskjellig status på statlig og kommunalt nivå. På den ene side viser tilbakemeldinger på Arkivverkets (2018) spørreundersøkelse at status er relativt god både på kommunalt og statlig nivå. På den annen side viser Arkivverkets tilsyn (Arkivverket 2017) og Riksrevisjonens undersøkelser (2017) at status er betydelig svakere enn hva som kommer frem av selvrappotereringen i spørreundersøkelsene. Videre viser intervjuer med Arkivverket at fangst trolig er relativt god i fagsystemene på statlig nivå, ettersom gode sakssystemer med riktig informasjon og god saksflyt er avgjørende for at de statlige etatene skal dokumentere besvarelse av samfunnsoppdraget. Intervjuene viser også at avlevering på statlig nivå er relativt god, og en reduksjon i den såkalte «ping-pong»-effekten er en indikasjon på dette. De relativt gode resultatene på statlig nivå også ved fagsystemer stiller spørsmål ved nødvendigheten av å ha en Noark-standard. Spørsmålet forsterkes ved flere negative effekter av Noark på avlevering, samt dens konserverende og kompliserende effekt.

Basert på Arkivverkets tilsyn, samt en unison tilbakemelding i intervjuer, er det grunn til å anta at utfordringene ved avlevering er større på kommunalt enn på statlig nivå. Spørsmålet er om disse utfordringene kan knyttes til Noark, eller om de skyldes andre forhold, slik som mangel på ressurser eller incentiver.

Vi har flere indikasjoner på at Noark i seg selv bidrar til utfordringer ved avlevering. Høiaas et al. (2016) indikerer at Noark-godkjente sak- og arkivsystemer foretar vesentlig forskjellige uttrekk. Dette indikerer at Noark ikke er en standard, men flere standarder, hvor det er et betydelig tolkningsrom, slik vist i delkapittel 3.1. Videre er det en unison tilbakemelding i intervjuer at Noark oppfattes som en svært teknisk komplisert standard. Dette er både en kommunikativ utfordring (teksten, forklaringene og strukturen er vanskelig å forstå) og innholdsmessig (kompliserte, tekniske spesifiseringer). Dette gjør det utfordrende å håndtere Noark. Intervjuene viste også at det i flere tilfeller foretas endringer i materialet for at det skal tilpasses kravene i standarden, eller i det minste de kravene som er satt i sak- og arkivsystemene basert på standarden. Sistnevnte bidrar til at autentisiteten i uttrekk og avlevering reduseres.

Videre kan et betydelig fokus på korrespondanse i Noark 4, samt bakoverkompatibilitet med Noark 4 i Noark 5, bidra til et overfokus på korrespondanse og et tilsvarende underfokus på å bevare annen bevaringsverdig dokumentasjon.

Med bakgrunn i alle momentene ovenfor kan vi ikke se at effekten av Noark på avlevering nødvendigvis er positiv, og det er godt mulig at den samlede effekten av Noark på avlevering er negativ. At Arkivverket uttrykker at avlevering også i (ikke-godkjente) fagsystemer er relativt god, stiller spørsmål ved nødvendigheten av en standard.

4.3. Noark sin betydning for statlige og kommunale felleskomponenter og fellesløsninger

Gjennom Noark har man utviklet felles standarder for særlig korrespondanse. Denne legger blant annet til rette for einnsyn. einnsyn vil erstatte «Offentlig Elektronisk Postjournal (EOP)», og skal implementeres i 121 statlige enheter og på sikt også i kommunene.⁶⁴ Vi vurderer at standardiseringen gjennom Noark har gjort arbeidet med å lage et felles system for einnsyn enklere.

På den annen side kan det påstås at Noark, og Arkivverkets forvaltning av Noark, har bidratt negativt til muligheter for etablering av statlige og kommunale felleskomponenter og fellesløsninger. Den potensielt negative effekten kommer gjennom flere kanaler:

- Gjennom Noark har man fokus på organisasjonsstrukturen som arkivverdig materiale er utviklet i. For ettertiden kan det være viktig å vite hvilken del av organisasjonsstrukturen i en organisasjon et dokument ble utviklet i. I utviklingen av felleskomponenter og fellesløsninger flyttes dokumentproduksjonen i flere tilfeller ut av organisasjonsstrukturen, blant annet gjennom automatisk generering av dokumenter. Videre kan dokumenter utvikles samtidig av flere organisasjonsenheter innad eller på tvers av organisasjoner gjennom bruk av teknologi som tillater samhandling. Med relativt strenge krav til informasjon om organisasjonsstruktur i Noark, bidrar Noark på denne måte til at etablering av felleskomponenter og fellesløsninger blir mer komplisert. Dette kan bidra til at terskelen for bruk av ny teknologi som tillater samhandling og automatisering økes, også i tilfeller med utvikling av felleskomponenter og fellesløsninger.
- Ved at Noark 5 er bakoverkompatibel med Noark 4, kan statlige og kommunale etater som også opererer med relativt gamle systemer «lene seg tilbake» ettersom de i det minste bruker et saks- og arkivsystem som er i tråd med Noark-standardene. Etablering av felleskomponenter og fellesløsninger

⁶⁴ <https://samarbeid.difi.no/einnsyn> [30.05.18].

kan, blant annet fordi de kan være i konflikt med standarder knyttet til organisasjonsstruktur, i noen grad være i strid med standarden. Et eldre og presumptivt mindre effektive system i tråd med standarden kan på denne måte virke som en «sovepute» og en «bremsekloss» på utvikling av felleskomponenter og fellesløsninger.

På bakgrunn av dette konkluderer vi med at Noark har virket positivt på etablering av felleskomponenter og fellesløsninger som har som utgangspunkt i korrespondanse som ikke blir automatisk generert. I felleskomponenter og fellesløsninger hvor dokumenter og korrespondanse blir genererte mer automatisk og i samarbeid mellom ulike offentlige etater, kan Noark virke kompliserende. Noark virker også konserverende ved at den gjør det lettere å holde fast ved et saks- og arkivsystem som er eldre og presumptivt mindre effektivt, ettersom dette er i tråd med standarden, mens det er usikkert om et nytt og presumptivt mer effektivt system vil være det.

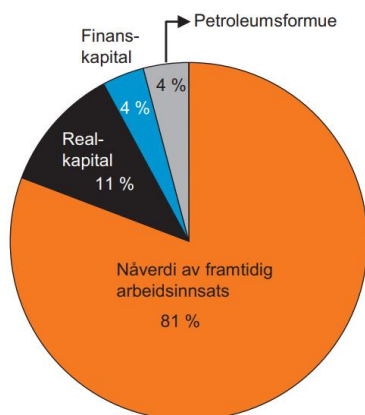
4.4. Noark sin påvirkning på arbeidet med digitalisering i offentlig forvaltning mer generelt

Vi vurderer at Noark har hatt negativ effekt på digitalisering i offentlig forvaltning mer generelt. Selv om Noark har bidratt positivt til utvikling av løsninger som E-innsyn, finner vi at den samlede effekten er negativ. Bakgrunnen for denne vurderingen er blant annet:

- Noark bidrar etter vår vurdering til at konkurransen mellom aktørene som tilbyr Noark-godkjente løsninger dreier seg mer om pris og salg gjennom eksisterende kunderelasjoner og tekniske løsninger enn innovasjon og utvikling av nye løsninger. Markedet for Noark-sertifiserte systemer er stabilt. Få nye aktører har etablert seg de senere år. Offentlig sektor får som følge av dette ikke trukket tilstrekkelig nytte av den innovasjon som foregår knyttet til digitalisering og samhandling i andre land og i privat sektor.
- Å benytte et Noark-godkjent system kan virke som en sovepute og bremsekloss for utvikling av nye systemer som presumptivt bedre legger til rette for effektiv tjenesteproduksjon, men som kan være i strid med deler av standarden.

Disse konserverende og kompliserende effekter av Noark bidrar til sub-optimalt opptak av kostnadsreducerende og produktivitetsfremmende løsninger som enten er tilgjengelig for bruk i markedet i dag, eller som er under utvikling.

Det er en nær sammenheng mellom innovasjon og produktivitetsvekst (Meld. St. 29 2016-2017). Finansdepartementet peker i perspektivmeldingen på bruk av IKT som et av de viktigste virkemidler for økt produktivitetsvekst i offentlig sektor. Gjennom innovasjon og produktivitetsvekst får samfunnet bedre avkastning på den investerte kapitalen og arbeidskraften. En illustrasjon av viktigheten av dette gjøres i Perspektivmeldingen fra 2013, hvor Finansdepartementet neddiskonterer verdien av arbeidskraft, kapital og petroleumsformuen. Resultatene er vist i figuren nedenfor:



Figur 4-1 Neddiskontering av realkapital, finanskapital, grunnrente i fremtidig petroleumsformue og nåverdi av fremtidig arbeidsinnsats. Kilde: Meld. St. 12 (2012-2013, s. 8)

Som det går frem av figuren, er verdien av fremtidig arbeidsinnsats betydelig større enn verdien av de andre innsatsfaktorene til sammen. Dette illustrerer at en økning i produktiviteten vil gi betydelige gevinster. Økning av produktivitet skjer som regel gjennom innovasjon (Meld. St. 29 2016-2017).

Vi vurderer at Noark virker konserverende på bruk av ny teknologi for offentlig forvaltning. Noark legger på den måte en demper på innovasjonen. Finansdepartementet (Meld. St. 29 2016-2017) peker på innovasjon gjennom digitalisering som en viktig kilde til produktivitsvekst i offentlig sektor.

Finansdepartementet (Meld. St. 29 2016-2017) har vist at en halv prosent økning av produktivitsveksten i offentlig sektor kan gi besparelser på 7,5 prosent av BNP i 2060. Til illustrasjon er 7,5 prosent av Norges BNP i 2017 247 milliarder kroner. De samfunnsøkonomiske konsekvensene av en samlet negativ utvikling på digitalisering som følge av Noark er således betydelige, og betydelig høyere enn kostnadene ved å forvalte arkiv i tråd med Noark-standarden.

Referanseliste

- DLM Forum Foundation. 2011. *MoReq2010: Modular Requirements for Records Systems — Volume 1: Core Services & Plug-in Modules:1*.
- Dørum, Anne Mette & Tor Ivar Grina. 2017. "Realisering av «kun en gang-prinsippet». Hvordan kan vi bruke A-ordningens data på andre områder?" *Presentasjon På Digitaliseringskonferansen*.
- Høiaas, Petter B. 2018. "Fagsystem med Noark-kjerne – Komplette bevaring av faginformasjon." Presentasjon på Åpent møte om Noark, 29.01.18.
- Høiaas, Petter B., Cecilie Hansen Rørås & Thomas Sødving. 2016. "Uttrekkssammenligning - to uttrekk fra samme system." *Tidsskriftet Arkiv 7*.
- Hurley, Chris. 2004. *What, If Anything, Is Records Management?* Canberra: Records Management Association of Australasia Conference.
- ISO/IEC 27000. 2018. *Information technology - Security techniques - Information security management systems - Overview and vocabulary*.
- ISO 15489-1. 2016. *Information and documentation – Records management*.
- Kandidat 715. 2016. *Godkjenning av systemløsninger i Noark 5: Har Riksarkivets endring fra én godkjenning til «midlertidig» og «endelig» godkjenning fungert i henhold til sin hensikt?* Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- KMD. 2016. *Helhet, kvalitet og effektivitet: Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet (20162020)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).
- Meld. St. 12. 2012. *Perspektivmeldingen 2013:12*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- Meld. St. 27. 2015. *Digital agenda for Norge: IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 29. 2016. *Perspektivmeldingen 2017*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU. 2014. *Enklere regler – bedre anskaffelser — Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- NS-ISO 30300. 2011. *Informasjon og dokumentasjon – Ledelsessystemer for dokumentasjon – Grunntrekk og terminologi*.
- Rambøll. 2018. *Kartlegging av digital modenhet i kommunesektoren*. Oslo: KS.
- Riksarkivaren. 2016. *Noark 5 Standard for elektronisk arkiv, versjon 4.0*. Oslo.
- . 2017. *Konseptutredning om modernisering av arkivvedlikehold og overføring til depot (MAVOD)*. Oslo.
- Riksrevisjonen. 2010. "Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor." *Dokument 3:13*.
- . 2017. "Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning." *Dokument 3:10*.
- Samdok. 2014. *Digitalt skapt materiale i kommunal sektor 1985 til 2010 - kartlegging, Prioritert oppgave Kommunale arkiv*. Oslo: Arkivverket.
- Sirevåg, Trond. 2014. "Utviklingen av Noark-standardene 1984 – 2008." *Tidsskriftet Arkiv 5*.
- SOU. 2017. *Digitalforvaltning.nu - Delbetänkande av Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Vistdal, Oskar. 2011. "Forvaltnings- og arkivrutiner i historisk perspektiv — brudd eller sammenheng?" *Tidsskriftet Arkiv 2*.

Oppdragsbeskrivelse

Bilag 1 Kundens beskrivelse av Oppdraget

1 Oppdraget

Oppdraget skal sette Arkivlovutvalget i stand til å vurdere NOARK-standarden som grunnlag for krav til digital journalføring og arkivering hos arkivskaper i statlig og kommunal sektor og avlevering av digitale arkiver til arkivdepot. Standardens påvirkning på arbeidet med digitalisering i offentlig forvaltning og betydning for statlige og kommunale felleskomponenter og fellesløsninger, skal også utredes. Leveransen skal være faktabasert, systematisk og analytisk, og forutsetter tverrfaglig kompetanse hos leverandøren.

2 Utdyping av oppdraget

2.1 Teknologiske endringer

Den teknologiske utviklingen utfordrer Noark-standarden slik den er realisert gjennom dagens løsninger. Data skapes i en hastighet og et volum uten historisk sidestykke, og i en større variasjon av formater og struktur. En stor del av den totale datamengden består av ustrukturerte data som ikke passer inn i en forhåndsdefinert modell. På den andre siden medfører digitaliseringen av offentlig sektor at vi får veldefinerte prosesser som produserer strukturerte data. Disse kan være rikere (mer presise) enn de forhåndsdefinerte modellene. Dette kan bli en utfordring dersom modellene ikke er tilstrekkelig fleksibelt definert (skalerbare).

Måten vi produserer, fanger, behandler og kommuniserer data automatiseres stadig mer. Det er derfor behov for å evaluere Noark-standarden, blant annet hvordan den fungerer som grunnlag for å ivareta intensjonen med journalføring og dokumentasjonsforvaltning når vi digitaliserer offentlig forvaltning.

Digitaliseringen er en kraftig endringsdriver som skaper nye behov, muligheter og utfordringer. Det er behov for å få utredet hvordan dette vil påvirke Noark-standarden.

2.2 Noark 5

Noark 5 introduserte et skille mellom saksbehandling og arkiv (Noark 5 kjerne og Noark 5 komplett). Samtidig har detaljeringen og omfanget i metadatamodellene økt. I hvilken grad har innføringen av Noark 5 ført til endringer av løsningene som tilbys i markedet? Hva er drivere for og motkrefter mot videreutvikling av sak- og arkivsystemer som bruker spillerommet som Noark 5 åpner for?

2.3 Åpenhet

Journalføringen regulert gjennom Noark-standarden er grunnlag for forvaltningens praktiske ivaretagelse av publikums («alles») rett til innsyn i forvaltningens saksdokument, journaler og liknende register, se offentleglova § 3. Forutsetningen for ivaretagelse av innsynsretten er at all informasjon som er journalføringspliktig, blir journalført. I hvilken grad tilrettelegger Noark-standarden for innsyn i saksdokumenter som er journalført? Påvirker Noark-standarden graden av journalføring i forvaltningen? På hvilken måte og på hvilke tjenesteområder benyttes Noark 5-kjerne? Hvordan ivaretar installasjonene av Noark 5-kjerne muligheten for alles rett til innsyn? I hvor stor grad er kravene i Noark 5-standarden implementert i løsningene (både sakarkivsystem og fagsystem som benytter Noark 5-kjerne)?

2.4 Organisering

Noark-standarden eiers og forvaltes av Riksarkivaren. Hvilke fordeler og ulemper ligger i denne organiseringen? Leverandøren skal utrede fordeler og ulemper ved alternative administrative plasseringer av eierskap og forvaltning av Noark-standarden.

2.5 Alternative modeller, som fortløpende journalføring av dokumenter i fagsystemer

Leverandøren skal gjøre rede for økonomiske og administrative konsekvenser av å innføre krav til rutiner for fortløpende journalføring av dokumenter som produseres i fagsystemer.

Kulturdepartementet (KUD) har etter oppnevningen klargjort at utvalgets oppdrag er å evaluere Noark-standarden, se i statsrådsforedraget ved fastsettelsen av ny arkivforskrift 15. desember 2017:

«Departementet har gitt Arkivlovutvalget i oppdrag å vurdere Noark-standarden som grunnlag for krav til digital arkivering og avlevering. Et forslag om krav til rutiner for fortløpende journalføring av dokumenter som produseres i fagsystemer, vil ha økonomiske konsekvenser som ikke er utredet. Dette er en problemstilling som skal utredes av Arkivlovutvalget, og forslaget tas derfor ikke inn i den nye arkivforskriften.»

2.6 Andre del-spørsmål

- a) Beskrive hva NOARK standardiserer sammenliknet med internasjonale standarder for såkalt "document and records management".
- b) Undersøke hvilke forutsetninger som må være tilstede for at en slik standard skal virke etter hensikten, eksempelvis sammenliknet med andre standarder som FESD (DK), MoReq2010 (EU) eller DoD 5015.2 (USA). Det bes om beskrivelse av fordeler og ulemper med ulike modeller for standardisering, eksempelvis som sektorvirkemiddel vurdert opp mot å bruke et standardiseringsorgan.
- c) Formulere kriterier og finne et faktagrunnlag som gjør det mulig å vurdere om standardisering er egnet som virkemiddel for å bidra til etterlevelse av arkivloven i dag og framover.
- d) Formulere kriterier og finne et faktagrunnlag som gjør det mulig å vurdere om Noark-standarden legger til rette for god journalføring, innsyn og arkivering, både i stat og kommune.
- e) Beskrive fordeler og ulemper ved innrettingen av Arkivverkets godkjenningsordning NOARK standarden.
- f) Beskrive fordeler og ulemper dersom en opphever Noark-standarden og tilsvarende standardisering for journalføring og arkivering.
- g) Undersøke standardens betydning for utbredelsen av felleskomponenter og annen standardisering i offentlig sektor. Det bes i den sammenheng om en beskrivelse av fordeler med en teknisk kravspesifikasjon (gjørne tilpasset ulike sektorer) sammenliknet med en formålsoverordnet standard (dvs. enda mindre teknisk enn i dag).
- h) Beskrive standardens betydning for konkurransesituasjonen for løsninger til offentlige virksomheter, blant annet med tanke på markedsadgang for nye aktører og innovasjon (som nye løsninger).
- i) Beskrive forholdet mellom lov, arkivforskrift, riksarkivarens forskrift og standarden.

Tiltak

Oppdragstaker kan foreslå tiltak. Forslagene kan gjerne være på overordnet nivå, fordi det er kartleggingen og vurderingene som er hovedleveransen.

3 Elementer fra mulig datainnhenting

For å svare på spørsmålene i oppdraget, er det nødvendig å hente inn data. Som eksempel på mer konkret og avgrenset datainnhenting, nevnes:

- a) Oppsummere eksisterende forskning, rapporter og analyser m.m. innen dokumentasjonsforvaltning/ arkiv i Norge og Norden.
- b) Kartlegge praktisk bruk (utbredelse) av Noark i offentlig sektor i dag, blant annet hvilke fagområder Noark-løsninger brukes på og om Noark-standarden følges.
- c) Kartlegge hvorvidt virksomheter som har anskaffet noark-løsninger de siste årene normalt utformer egne kravspesifikasjoner eller baserer seg på gjenbruk av andres spesifikasjoner, blant annet for å se i hvilken grad og på hvilken måte innkjøpernes krav varierer, om innkjøperne vurderer egne behov med tanke på kravene i standarden i samband med anskaffelser og hvor stor del av organisasjonen/brukerne involveres når kravspesifikasjonen blir fastsatt.
- d) Er det bestemte typer dokumentasjon som ikke blir arkivert i statlige og kommunale virksomheter som følge av standarden?
- e) I hvilken grad skjer dokumentbehandlingen innenfor og utenfor ikt-systemer som følger Noark-standarden?
- f) Beskrive konkurransesituasjonen i markedet for saksbehandling i statlig og kommunale virksomheter.

4 Bakgrunnsinformasjon

4.1 Historikk

Journalføring ble innført i den dansk-norske forvaltning i 1740, og formålet var å få bedre orden på statens arkiver. I 1814 ble journalføring valgt som registreringssystem for den norske sentraladministrasjonen. Den fysiske arkivordningen varierte noe. Journalføring innebærer at organet foretar en systematisk og fortløpende registrering av opplysninger om inn- og utgående dokumenter i saksbehandlingen. Dokumentdefinisjonen i arkivloven er teknologinøytral og svært vid.

Noark-standarden var resultat av Rasjonaliseringsdirektoratets EKSARD-prosjekt for automatisert journalføring i staten. Noark ble opprinnelig utarbeidet som en kravspesifikasjon for elektroniske journalsystemer i statsforvaltningen i 1984. Den etablerte seg raskt som de facto standard. Noark-4 spesifiserte et fullstendig elektronisk arkivsystem, integrert med e-post og generelle saksbehandlingssystemer. Noark 5 kom i 2008, og er blitt kontinuerlig oppdatert og vedlikeholdt med nye versjoner. Standarden spesifiserer krav til en arkivkjerne som er ment å skulle inngå som arkivdanningskomponent i andre løsninger (fagsystemer). Gjeldende versjon er Noark 5 versjon 4.0 fra oktober 2016.

Til tross for at den første versjonen av Noark kom allerede i 1984 har det aldri vært gjennomført en ordentlig evaluering av hvilke kvantitative og kvalitative nytte- og kostnadsvirkninger standarden har hatt. Behovet for en evaluering forsterkes ved at standarden, i tillegg til å regulere journalføring, har blitt oppfattet som "beste praksis" for integritetssikring og langtidsbevaring av elektronisk arkiverte saksdokumenter i forvaltningen.

4.2 Arkivloven, offentleglova og Noark

Offentleglova § 3 gir rett til innsyn i journal «og lignende registre», og loven peker direkte på arkivlovens journalføringsbegrep. Offentlighetslovens bestemmelser om journalinnsyn og innsyn i saksdokumenter gjennom identifikasjon i journalen, er mulig på grunn av den norske journalføringstradisjonen. Gjennom publisering av offentlig journal og offentlig tilgjengelig dokumenter (OEP) har publikums og særlig journalisters mulighet for innsyn i forvaltningen blitt stadig viktigere. Noark-standarens datakatalog og strukturspesifikasjon er et sentralt element i dette.

4.3 Arkivpliktig informasjon som ikke er saksdokumenter

Arkivloven § 6 pålegger det enkelte organ en uttrykkelig arkiveringsplikt, det vil si en plikt til å arkivere alle dokumenter som blir til som ledd i den virksomheten organet driver. Unntatt fra arkiveringsplikten er de dokumentene som kan arkivbegrenses. Med arkivbegrensning menes at dokument som blir til som ledd i den virksomheten organet driver, men som verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, blir holdt utenfor eller fjernet fra arkivet. Det er ikke obligatorisk å bruke Noark-godkjente løsninger for dokument som kun er underlagt arkiveringsplikt og ikke underlagt journalføringsplikt.

Noark 5 er spesifisert på en slik måte at det skal være mulig å finne hensiktsmessige løsninger også for arkivering av denne typen arkivverdige dokumenter. Noark 5 kan derfor brukes for registrering, arkivering og forvaltning av alle typer dokumenter som passer i strukturen. Noark-standarden forutsetter imidlertid at det er «dokumenter» («ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring») som skal registreres og arkiveres. Standarden er ikke ment brukt for rene registerløsninger, hvor sporing av transaksjoner og bevaring av dokumenter ikke er en vesentlig del av løsningen.

I praksis bruker majoriteten av forvaltningen i dag Noark-baserte saksarkivløsninger fra tre leverandører som alle bygger på strukturen i Noark 4-standarden, men er tilpasset Noark 5. Eksempelvis gir dette seg uttrykk i Riksrevisjonens rapport som dokumenter store mangler i forvaltningens arkivering, se Dokument 3:10 (2016–2017).

4.4 Noark-godkjenning av løsninger

Forvaltningen er pålagt å bruke Noark-godkjente system for elektronisk journalføring og arkivering av saksdokumenter. Noark 5 er en konseptuell standard, der teknisk gjennomføring er overlatt til leverandører av løsninger. Arkivverket etterprøver ikke kvaliteten på de enkelte løsningene i sin godkjenning.

Godkjenningen skjer på bakgrunn av en egenerklæring fra leverandøren, som spesifiserer hvilke krav i standarden leverandøren mener å ha oppfylt. Leverandørens egenerklæring blir ikke etterprøvd av Arkivverket gjennom funksjonell test av løsningen, og gir derfor ingen garanti for funksjoner eller kvaliteter i systemet. At et system er Noark 5-godkjent er ingen garanti for spesifikk funksjonalitet. Leverandørene velger selv hva de vil utvikle og selge løsninger for, og kontakter Arkivverket for godkjenning av sin spesifikke løsning. Arkivverkets godkjenning av Noark 5-systemer sier kun at systemet er rapportert til Arkivverket, og at det er foretatt datauttrekk fra systemet som har blitt godkjent. Dette innebærer altså at offentlige organ som skal anskaffe nytt system, selv må spesifisere sine krav til systemet – og kontrollere at funksjonalitet i løsningen er i tråd med kravene.

Løsninger for elektronisk journal og arkiv skal være godkjente av Riksarkivaren før de tas i bruk. Det skilles mellom midlertidig og endelig godkjenning. En midlertidig godkjenning baseres på leverandørens egenerklærings skjema, leverandørens demonstrasjon av systemet for Arkivverket, samt test og godkjenning av et prøveuttrekk fra systemet. En endelig godkjenning gis på grunnlag av oppdatert egenerklæring og et uttrekk med reelle data fra systemet etter at det har vært i produksjon i en virksomhet i minst et halvt år.

Det er per i dag godkjent 10 løsninger for elektronisk journal og arkiv, hvorav halvparten har endelig godkjenning. Dette er løsninger som oppfyller kravene til godkjenning som vil si at løsningene kan benyttes for det formålet Noark-standarden er pålagt for.

Noark 5 legger til rette for at fagsystemdata kan bevares som såkalt virksomhetsspesifikke metadata i arkivuttrekket, men Riksarkivaren ikke tatt stilling til hvordan eventuelle fagsystemdata skal overføres og bevares fra disse løsningene.

I tillegg er det godkjent 12 løsninger for andre bruksområder enn det standarden er pålagt for, hvorav tre har endelig godkjenning. Dette er løsninger som arkivregelverket ikke stiller krav om at skal følge standarden og være godkjente av Riksarkivaren. Disse løsningene oppfyller ikke kravene til godkjenning i henhold til arkivforskriften § 11 og Riksarkivarens forskrift kapittel IX § 2-1 første og andre ledd, og kan dermed ikke brukes til det formålet arkivforskriften pålegger Noark-godkjenning for.

4.5 Referanser til annen aktuell bakgrunnsinformasjon

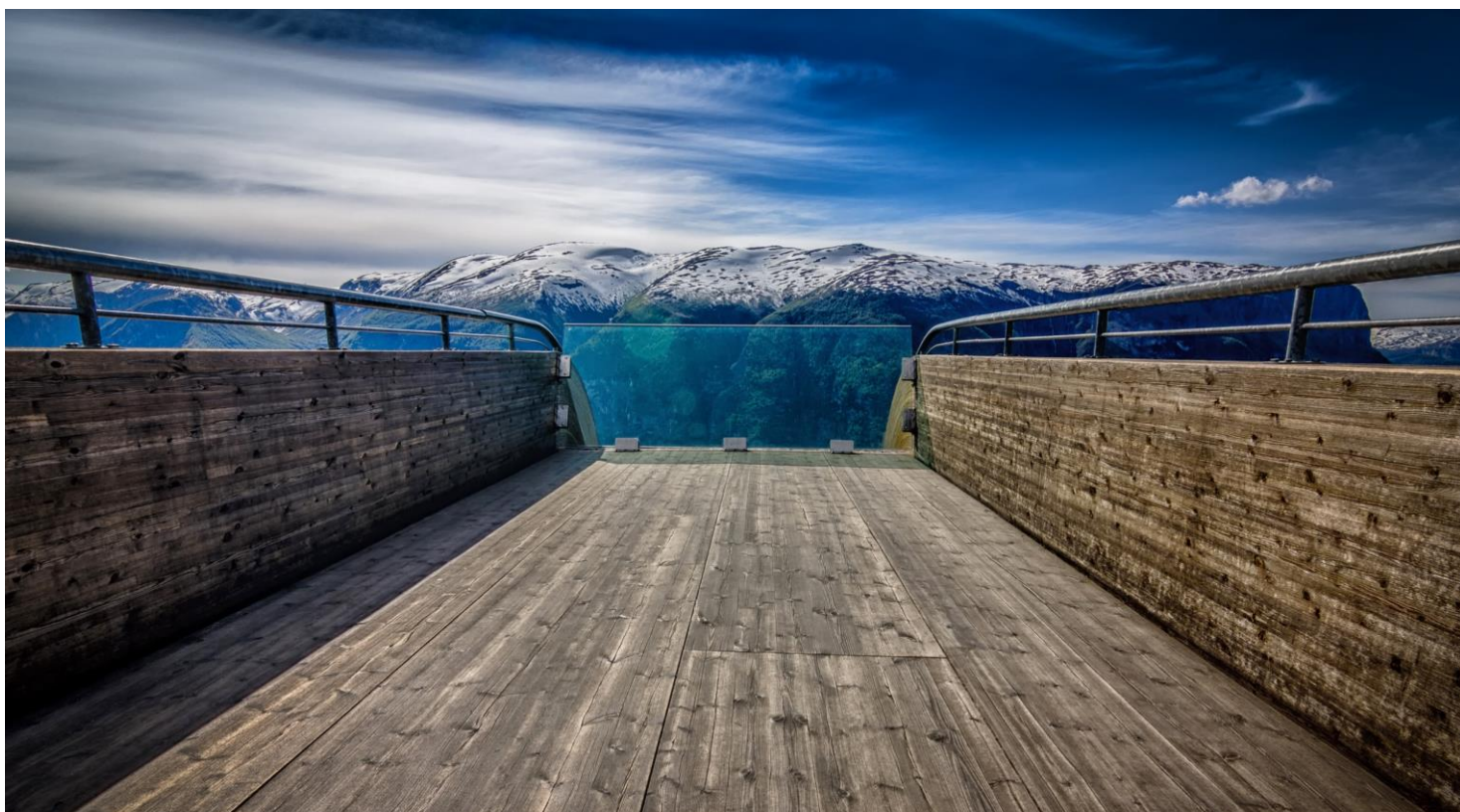
- <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden/noark-5/noark5-standarden>
- <https://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/arkiv.aspx>
- <https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/nasjonal-arkivutvikling/mavod>
- <https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/nasjonal-arkivutvikling/foranalysen-dokumentasjonsforvaltning-og-arkiv>
- <http://presse.no/dette-mener-np/undergraver-offentlighetsloven/>
- Rapport fra Thomas Sødning HiOA om integrasjoner og uttrekk fra Noark systemer
- I tillegg er det endel rapporter tilgjengelig her: <https://samdok.com/leveranser/leveranser-2016/>

5 Kompetanse

Oppdraget krever tverrfaglig kompetanse.

6 Kostnadsramme

Foreløpig antas at oppdraget vil koste mellom en halv og 1,1 millioner kroner, dvs. mellom kr 500 000 og kr 1 100 000.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no