

# New public management i arkivredovisning

Om Riksarkivets kommunikation kring verksamhetsbaserad arkivredovisning

Karl-Johan Karlsson

Huvudområde: Arkiv- och informationsvetenskap, avancerad nivå

Högskolepoäng: 15 HP

Termin/år: VT 2018

Handledare: Ann-Sofie Klareld

Examinator: Erik Borgström

Kurskod/registreringsnummer: AK022A

Utbildningsprogram: Magisterprogram, hållbar informationsförsörjning

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning</b> .....	<b>2</b>
<b>1.1 Introduktion</b> .....	<b>2</b>
<b>1.2 Syfte och frågeställning</b> .....	<b>4</b>
1.2.1 Syfte .....	4
1.2.2 Frågeställning .....	5
<b>1.3 Disposition</b> .....	<b>6</b>
<b>1.4 Material</b> .....	<b>7</b>
<b>1.5 Tidigare forskning</b> .....	<b>9</b>
<b>1.6 Metod, teori och vetenskapssyn</b> .....	<b>18</b>
1.4.1 Marxism .....	20
1.4.2 Frankfurtskolan och kritisk teori .....	22
1.4.3 Fairclough och kritisk diskursanalys .....	24
1.4.4 Fenomenologi .....	28
1.4.5 Sammanfattning .....	29
1.6.1 Diskursbegreppet .....	25
<b>2 Analys och resultat</b> .....	<b>32</b>
<b>2.1 Diskursiva drag i källmaterialet</b> .....	<b>32</b>
2.1.1 Modalitet .....	32
2.1.2 Transitivitet .....	35
2.1.3 Intertextualitet .....	37
2.1.4 Interdiskursivitet, stil och genre .....	39
2.1.5 NPM – Mätbarhet, målstyrning och centralisering .....	44
<b>3 Diskussion</b> .....	<b>49</b>
<b>3.1 Diskussion av resultaten</b> .....	<b>49</b>
<b>4 Avslutning</b> .....	<b>53</b>
<b>4.1 Avslutande reflektioner</b> .....	<b>53</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion

Genom åren har jag, både privat och akademiskt, intresserat mig mycket för samhällsvetenskapliga ämnen och resonemang. Detta intresse ledde till att jag någon gång i början av 00-talet hörde talas om New Public Management (NPM) för första gången. Detta var tydligen ett namn för systemet vi lever under, eller rättare sagt, hur våra offentliga institutioner styrs. Som student inom statsvetenskap fick jag snabbt uppfattningen att det mesta som är fel i offentliga institutioner idag på ett eller annat sätt beror på NPM. Värsta skurkarna var målstyrningen och kraven på mätbarhet, som genom "pinnjakt" riktade resurserna och verksamheterna fel genom att prioritera mätbara resultat framför verksamheternas egentliga syften.

När det blev dags för mig att skriva uppsats i arkiv- och informationsvetenskap började jag fundera på hur synlig NPM är i Riksarkivets verksamhet. Samtidigt har nu fler än bara statsvetare börjat diskutera problemen med NPM. Det finns exempelvis trådar om ämnet på forum som Flashback och Reddit, och på senare år har även politiker gett sig in i diskussionen. Regeringen har dessutom sedan 2015 drivit linjen att man vill bort från NPM, vilket ju tydligt indikerar att en förändring kan vara på gång.<sup>1</sup> Samtidigt aktualiserades frågan i och med krisen hos Transportstyrelsen förra året, där funktioner outsourcades till företag i andra

<sup>1</sup> <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/10/ny-styrning-bortom-new-public-management/> [hämtad 2018-06-23]

länder, och där anställda fick tillgång till känslig information om svensk infrastruktur.

Att komma ifrån ett befintligt styrsystem är dock inte enkelt. För det första måste man ha ett alternativ och för det andra måste man skapa helt nya strukturer. Eftersom det nya styrsystemet måste omfatta alla offentliga institutioner som idag omfattas av NPM är det ett enormt projekt, och trots att regeringen i skrivande stund har drivit det i över 3 år så måste man nog betrakta projektet som än i sin vagga.

Riksarkivet är den institution som tillhandahåller hjälp, råd, riktlinjer och stöd åt landets olika arkivverksamheter. Deras uppdrag innebär bland annat att bära ansvaret för landets arkivvård och den statliga arkivverksamheten. Därför är det de som slår fast svenska standarder för arkivverksamhet och tillhandahåller information och vägledning för att dessa standarder ska kunna implementeras. Tidigare var det allmänna arkivsystemet standard för arkivföring i Sverige, men Riksarkivet införde 2009 verksamhetsbaserad arkivredovisning som ny standard. 2013 skulle alla svenska myndigheter ha övergått till verksamhetsbaserad arkivredovisning, något som visade sig vara svårt för många, och i skrivande stund är fortfarande alla inte där.

Det nya sättet att föra arkiv i Sverige kom till under den tid då nästan bara statsvetare diskuterade NPM som problematiskt, vilket leder mig till att undra i vilken utsträckning verksamhetsbaserad arkivredovisning förutsätter NPM, eller åtminstone är anpassad efter detta sätt att styra offentliga verksamheter. Vid en eventuell övergång till ett nytt system skulle ju detta kunna innebära vissa problem. Vilka problem detta skulle kunna vara ska jag inte gå in särskilt nära

på i denna uppsats eftersom det vore spekulativt. Istället kommer jag att nöja mig med att undersöka i vilken utsträckning NPM är synlig i verksamhetsbaserad arkivredovisning.

## **1.2 Syfte och frågeställning**

Jag kommer i denna uppsats att undersöka Riksarkivets kommunikation kring verksamhetsbaserad arkivredovisning. Orsaken till att jag väljer att undersöka just hur verksamhetsbaserad arkivredovisning kommuniceras är att detta är ett rimligt sätt att närma sig praktiken i relation till att se på vad verksamhetsbaserad arkivredovisning består av på pappret. Det är den kommunikation som syftar till att vägleda och undervisa som arkivarier, arkivansvariga med flera faktiskt kommer i kontakt med och lär sig av.

### **1.2.1 Syfte**

Syftet är att nysta upp de ideologiska antaganden som görs i texterna, men också att undersöka potentiella risker med de ideologiska antaganden som görs. Dessa kan nämligen innebära problem i realtid, då ideologiska antaganden inte alltid är realistiska. Med ideologiska antaganden menar jag antaganden som bygger på ideologiska föreställningar snarare än antaganden vi alla har gemensamt, eller antaganden som kan sägas vara sanna. Ett exempel på ett ideologiskt antagande skulle kunna vara att människor av naturen är egoistiska, något som inte kan bevisas empiriskt, men som formar praxis eftersom denna anpassas för att kompensera för en sådan tendens. I förlängningen riskerar detta exempelvis att

leda till en hobbesiansk föreställning om människans naturliga tillstånd som ett fullständigt kaos där alla försöker gynna sig själva på bekostnad av andra. En praktik som utgår ifrån sådana antaganden riskerar att helt enkelt inte fungera då den ska sättas i praktiken eftersom man inte har några garantier för att antagandena stämmer. De kan dock även innebära problem då nya system ska införas, och därför kan det vara nyttigt att veta vilken ideologisk kontext praktiken ifråga kommer ifrån eftersom man då kan relatera bytet av system till andra liknande byten och de problem som uppstått i dessa processer. Jag har under mina efterforskningar inte hittat några studier kring detta som behandlar just Riksarkivet eller verksamhetsbaserad arkivredovisning. Anledningen till att jag tror att det är viktigt att göra en studie av den här typen just nu är i första hand att vi åtminstone sedan 80-talet har använt det styrsystem som har fått namnet "New Public Management" (NPM). Detta system har länge kritiserats av forskare inom samhällsvetenskapen<sup>2</sup>, men på senare år har även politiker stämt in i denna kritik. I detta finns en antydning om att NPM inom en relativt snar framtid kan komma att ersättas med ett annat styrsystem. Jag kommer därför att lägga extra energi på att leta efter spår av just NPM.

### 1.2.2 Frågeställning

I vilken grad har New Public Management påverkat hur Riksarkivet kommunicerar Verksamhetsbaserad arkivredovisning på sin hemsida?

<sup>2</sup> Ex. Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber

### 1.3 Disposition

Uppsatsen är uppdelad i 4 huvuddelar. Den första är en introduktion, där syfte , frågeställningar, material, tidigare forskning samt metod och teori diskuteras.

Den andra delen utgör själva analysen. Det är här mitt källmaterial behandlas och diskuteras. I denna del utgår jag ifrån de analytiska begrepp som den kritiska diskursanalysen tillhandahåller och analyserar mitt material utifrån dessa. Syftet med att göra på detta sätt är dels att strukturera upp de olika delarna av analysen, dels att göra det enklare för läsaren att förstå hur materialet analyseras och slippa gå tillbaka till definitioner i tidigare kapitel.

I del 3 diskuterar jag de resultat jag har fått fram i del 2. Att denna diskussion inte är del av själva analysen beror dels på att jag återigen vill förenkla för läsaren, dels på vilket sätt jag har byggt upp analysdelen. I dess utformning finns nämligen ganska begränsat med plats för diskussion av resultaten.

Del 4 är avslutningen. Här sammanfattas huvuddragen i slutsatserna, och jag lämnar förslag till fortsatt forskning.

## 1.4 Material

Mitt huvudmaterial består av diverse texter på Riksarkivets hemsida som i olika syften och på olika sätt kommunicerar riktlinjer och råd kring verksamhetsbaserad arkivredovisning. Vissa texter är mer relevanta än andra eftersom allt material på hemsidan inte behandlar verksamhetsbaserad arkivredovisning. Jag kommer därför inte att titta närmare på material som beskriver processer som senast ändrades före 1 januari 2009 då detta är det datum då det allmänna arkivschemat övergavs till förmån för verksamhetsbaserad arkivredovisning. Jag kommer huvudsakligen att fokusera på de sidor som innehåller frågor och svar om verksamhetsbaserad arkivredovisning. Detta eftersom dessa sidor är väldigt övergripande men också väldigt informativa och författade med avsikten att kommunicera verksamhetsbaserad arkivredovisning som praktik. Detta material utgörs av tre sidor på Riksarkivets webbplats med titlarna *1. Generellt om verksamhetsbaserad arkivredovisning*, *2. Beskrivning av verksamheten* och *3. Redovisningar av handlingar och deras förvaring – Arkivförteckningen*. Hela materialet finns alltså tillgängligt på Riksarkivets hemsida, och det är den mest konkreta information som Riksarkivet har om verksamhetsbaserad arkivredovisning.

Eftersom jag, av anledningar jag återkommer till, tror att en kvalitativ studie ger mer i detta sammanhang vill jag dessutom hålla urvalet smalt, dock med ett relativt brett stödmaterial, dels för att själv förstå hur verksamhetsbaserad arkivredovisning är tänkt att fungera, men dels också för intertextualitetens skull, alltså för att kontextualisera huvudmaterialet.



Som stödmaterial kommer jag även att använda Riksarkivets generella råd och föreskrifter. Dessa hanteras i RiksArkivets FörfattningsSamling (RA-FS). I den här uppsatsen kommer jag att använda de RA-FS:ar som trätt i kraft i samband med och efter införandet av verksamhetsbaserad arkivredovisning. Som stödmaterial använder jag de aktuella RA-FS:ar som är relevanta i förhållande till huvudmaterialet. Stödmaterialiet är i första hand tänkt att förtydliga och klargöra de råd och riktlinjer som finns i huvudmaterialet. Detta är i denna studie ett exempel på intertextualitet, alltså enkelt uttryckt den kontext huvudmaterialet rör sig i, och är användbart eftersom de ger en inblick i var huvudmaterialet kommer ifrån rent diskursivt. Det hjälper alltså studien att sätta fingret på varför texterna ser ut som de gör och vilka idéer de springer ur, eller som Norman Fairclough uttrycker det; [...] *intertextuality* – *how texts draw upon, incorporate, recontextualize and dialogue with other texts.*<sup>3</sup> På Riksarkivets hemsida grupperas dokument ur RA-FS på följande sätt:

✦ *Mediespecifika föreskrifter* är regler för handlingar på olika typer av medier. Det finns exempelvis föreskrifter om elektroniska handlingar, handlingar på papper och handlingar på mikrofilm.

✦ *Föreskrifter med tekniska krav* behandlar tekniska krav för olika medier, exempelvis krav på bevarandeformat för elektroniska handlingar eller krav på arkivbeständigt papper. De mediespecifika föreskrifterna och föreskrifterna med tekniska krav ska alltid läsas tillsammans.

✦ *Föreskrifter om arkivlokaler* finns i en särskild RA-FS om planering, utförande och drift av arkivlokaler (RA-FS 2013:4).

<sup>3</sup> Fairclough, Norman, *Analysing discourse – Textual analysis for social change*, 2003, Routledge

✧ *Generella gallringsföreskrifter i serien RA-FS är i regel sådana som behandlar allmänt förekommande handlingar som finns hos alla eller många statliga myndigheter. Inom stödverksamheter finns föreskrifter om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse samt av ekonomi-, personal-, upphandlings- och ansökningshandlingar. Inom kärnverksamheter finns föreskrifter för handlingar inom forskning, EU-samarbete samt för handlingar inom universitet och högskolor. Hur myndigheterna tillämpar de generella föreskrifterna i sin verksamhet ska dokumenteras genom exempelvis ett tillämpningsbeslut.*

*I serien RA-FS ingår även allmänna råd om registrering och allmänna råd för kommuner och landsting.<sup>4</sup>*

På ungefär samma sätt som jag kommer att använda RA-FS:ar kommer jag även att använda andra delar av Riksarkivets webbplats. För att kunna sätta texterna i kontext behövs nämligen information om organisationen och hur man ser på sitt eget uppdrag. Ett exempel på en text jag kommer att använda på detta sätt är Riksarkivets *Om oss*-sida.<sup>5</sup> Denna innehåller bland annat information om Riksarkivets mål och uppdrag.

## 1.5 Tidigare forskning

Jag har inför detta avsnitt dels tittat på litteratur om NPM för att kunna definiera begreppet på ett tydligt och skarpt sätt, dels litteratur om verksamhetsbaserad arkivredovisning i motsvarande syfte. Som stöd använder jag även riksarkivets

<sup>4</sup> <https://riksarkivet.se/generella-foreskrifter>

<sup>5</sup> <https://riksarkivet.se/om-oss> [hämtad 18-08-03]

hemsida. Det finns dock inga studier som diskuterar varken verksamhetsbaserad arkivredovisning eller RCM i förhållande till NPM, vilket blir tydligt då man letar efter sådana studier i biblioteksdata-baser eller exempelvis via Google Scholar.

Litteratur om NPM finns däremot i enorma mängder, men det jag har letat efter texter där man djupare försöker förklara själva företeelsen, och det visade sig ganska snabbt att många forskare antingen tar meningen i begreppet antingen för givet, eller att de använder termen på ett ganska vagt sätt. I många vetenskapliga artiklar tillskrivs olika fenomen NPM utan att man riktigt förklarar vad NPM är. Ett exempel på detta är Garth Den Heyers artikel *New Public Management: A Strategy For Democratic Police Reform In Transitioning And Developing Countries*, där författaren nöjer sig med att definiera NPM med följande rader:

*The new public management (NPM) philosophy has been described as a move towards a governance approach that places emphasis on transparency, performance management and accountability of public sector employees and managers. The philosophy has been identified as "one of the most striking international trends in public administration" that is capable of re-inventing government*<sup>6</sup>

Därför bestämde jag mig för att ta mig tillbaka till de tidiga texterna om NPM för att hitta en definition där. Denna återfinns senare i detta avsnitt.

Litteratur om verksamhetsbaserad arkivredovisning, som ju är en svensk företeelse, är däremot inte av samma intresse för internationell forskning, och därför finns det betydligt mindre material att hämta. Gällande

<sup>6</sup> den Heyer, Garth, (2011) "New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 34 Issue: 3, pp.419-433

verksamhetsbaserad arkivredovisning består därför urvalet i huvudsak av studentuppsatser.

I sin C-uppsats beskriver Monica Sargren den digitaliseringsprocess som fortfarande äger rum i svenska myndigheter och offentliga institutioner. Mer specifikt undersöker hon hur verksamhetsbaserad arkivredovisning implementeras på museer samt dess kopplingar till RCM.<sup>7</sup>

Enligt Sargren kommer arkivverksamheten som en följd av implementeringen av verksamhetsbaserad arkivredovisning att centraliseras.<sup>8</sup> Tidigare har varje enskilt museum haft ett eget arkiv, men Sargren menar att det nu rör sig emot att de större organisationerna tar mer av detta ansvar. Detta kan sägas vara på gott och ont. Samtidigt som museerna förlorar den fysiska kontrollen över sina arkiv har de ju tillgång till både sina egna och andra museers arkiv med hjälp av molnfunktioner och nätverk. Sargren skriver även:

*Syftet med den verksamhetsbaserade arkivredovisningen är att tydliggöra sambanden mellan myndigheters verksamhet och dess handlingar och på så sätt förbättra insyn och transparens i det offentliga.<sup>9</sup>*

Min uppsats anknyter till Sargrens på så vis att den också anknyter till verksamhetsbaserad arkivredovisning, men på ett annorlunda sätt. Där Sargrens studie undersöker implementeringen av verksamhetsbaserad

<sup>7</sup> Sargren, Monica, *Implementering av verksamhetsbaserad arkivredovisning i statliga museimyndigheter*, kandidatuppsats, Arkiv- och informationsvetenskap, Mittuniversitetet, 2012

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

arkivredovisning så är min ett steg tidigare i processen, och jag undersöker underlaget som offentliga institutioner använder för att implementera verksamhetsbaserad arkivredovisning. Sargrens studie handlar om praktiken medan min handlar om den kommunikativa praktik som föregår den.

I artikeln *Archival science and changes in paradigm* beskriver Fernanda Ribeiro vad hon menar är det senaste stora paradigmskiftet inom arkivvetenskapen. Författaren menar att det paradigm som nu frångås kan benämnas *the historical-technist paradigm*, och det nya *scientific-informational*. I det senare betraktas arkiv som en form av informationssystem och arkivvetenskapen följaktligen som en informationsvetenskap.<sup>10</sup> Denna beskrivning sammanfaller väl med såväl verksamhetsbaserad arkivredovisning som RCM då båda dessa betraktar arkiv på liknande sätt.

Ribeiro har dock en, i min mening, problematisk syn på information och informationsbärande objekt:

*It is a fact that information tends to be materialised so as to be more easily preserved, exchanged and disseminated, but its materialisation brings little value to the information that already was (already existed as a conceptual object, before becoming a material object). Furthermore, it does not transform it into something essentially different, just because it is attached to a physical medium.<sup>11</sup>*

<sup>10</sup> Ribeiro, Fernanda, *Archival Science and Changes in Paradigm*, *Archival science* 1: 295-310, 2001

<sup>11</sup> Ibid.

Detta innebär en nedvärdering av den information som kan bäras av det fysiska objektet, och en sådan syn riskerar att leda till att man förstör till exempel historiska dokument eftersom man endast ser värdet i det skrivna ordet. Objektet kan dock bära information på andra sätt. Kolhalten i ett papper eller bläcket som använts kan visa dokumentets ålder och ursprung, tekniken som har använts för att framställa dokumentet kan säga något om vem som framställt det och därmed i vilket syfte och så vidare. Ett kassetband är till exempel i sig en informationsbärare, och kan ge oss värdefull kunskap om informationshantering under den tid och de kontexter då kassetband användes på större skala. Om Ribeiro faktiskt menar att vi helt ska bortse från objekten, eller till exempel om forskare från andra fält, till exempel historia, bör hantera dessa objekt snarare än informationsvetare, framgår dock inte explicit.

En av de tidiga användarna av begreppet New Public Management var Christopher Hood. I sin artikel *The "New Public Management" in the 1980's: variations on a theme* går han igenom olika variationer av NPM under tiden denna växte fram. Enligt Hood är syftet med begreppet bland annat att fånga in internationella strömningar<sup>12</sup>, vilket innebär svårigheter att definiera begreppet på ett tydligt sätt. Detta är ett problem för mig då jag har ett behov av en ganska tydlig formulering, eller en slags checklista över de delar som är nödvändiga för att en styrmetod ska kunna klassificeras som NPM.

Trots svårigheterna identifierar Hood 7 olika doktriner som är specifika för NPM<sup>13</sup>:

<sup>12</sup> Hood, Christopher, *The "New Public Management" in the 1980's: variations on a theme*, *Accounting, Organizations and Society*, Vol.20, No.U3,pp. 93-109, 1995

<sup>13</sup> Ibid.

1. Omorganisering av den offentliga sektorn till korporatiserade enheter. Syftet är bland annat att chefer ska få en bättre överblick och kunna belöna och bestraffa rätt grupper.
2. Fler upphandlingar och mer konkurrens.
3. Strävan efter att fungera mer som ett vinstdrivet bolag.
4. Strävan efter disciplin och sparsamhet med resurser.
5. Tydligt och aktivt chefsskap.
6. Explicita, formella mätbara standarder samt mätning av framgångar och prestationer.
7. Större betoning på resultat.

Av dessa punkter verkar 1, 4, 6 och 7 mest intressant för mig. 6 och 7 eftersom de ger en direkt koppling till informationsflödet. När något ska mätas måste den insamlade datan behandlas och sparas, vilket gör det relevant för arkivverksamhet. Punkt 1 kan eventuellt spåras i materialet eftersom den organisationsstruktur som författarna tar för given ofta kan spåras i texter av detta slag. Punkt 4, sparsamhet med resurser och strävan efter disciplin är även det något som kan återkomma enligt liknande mönster, men det är också den enda punkt som verksamhetsbaserad arkivredovisning anknyter till redan vid en ytlig granskning eftersom verksamhetsbaserad arkivredovisning ofta motiveras med just sparsamhet med resurser då den är bättre anpassad efter e-arkiv än det allmänna arkivschemat. Disciplin är också implicit i modellen eftersom det krävs för att en så stor förändring ska kunna genomdrivas ovanifrån.

Punkt 2, 3 och 5 verkar å andra sidan tämligen svårspårade i den typ av material jag använder. Fler upphandlingar (punkt 3) kräver visserligen fler regler och riktlinjer, men själva bevarandet och hanteringen av handlingar knutna till upphandlingar är så långt som Riksarkivets verksamhetsområde sträcker sig. Punkt 3 och 5 är visserligen båda sådana som man skulle kunna hitta tecken på i den typ av material jag tittar på, men inte i den utsträckning att det går att dra några väl belagda slutsatser.

Hood diskuterar även NPM:s uppkomst:

*As with the disappearance of dinosaurs, there is no single accepted explanation of this alleged paradigm shift. In fact, emerging explanations roughly parallel the major contending theories of the dinosaurs' extinction.<sup>14</sup>*

Han försätter sedan liknelsen och förklarar att vissa teoretiker menar att det nya systemet uppstod som ett resultat av "habitat loss" för det tidigare systemet, andra att högerns organisationsidéer kom som en blixtnedslag från klar himmel, och därmed kunde breda ut sig obemärkt. Ytterligare andra menar att det helt enkelt är resultatet av en naturlig utveckling inom organisationsteoriområdet.<sup>15</sup>

I en magisteruppsats från 2014 beskriver Henrik Sandström hur myndigheters språk har förändrats i och med New Public Management. I denna

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.



uppsats framkommer att New Public Management mer än andra styrsystem leder till språkbruk som kretsar kring ekonomi. Detta som konsekvens av att New Public Management i sig själv är så styrt av ekonomi.<sup>16</sup> Stort fokus läggs ju, som vi såg hos Hood, på sparsamhet med resurser och kostnadseffektivitet. För att illustrera detta språkliga fenomen använder Sandström kundbegreppet och hur det i ökande grad har börjat användas inom offentlig verksamhet, istället för begrepp som till exempel "medborgare", "vårdtagare" eller "brukare". Detta visar tydligt på en marknadsanpassning som tas så långt att den förändrar själva relationen mellan den som behöver ta del av samhällets tjänster och det offentliga.

I den intervjubaserade masteruppsatsen *Effektiv och transparent, men subjektiv och sårbar: En studie av arkivariers syn på den verksamhetsbaserade arkivredovisningen* beskriver Maria Sundquist hur arkivarierna vid lärosäten uppfattar övergången till verksamhetsbaserad arkivredovisning samt de svårigheter dessa upplever i att dokumentera vetenskapliga handlingar efter en sådan modell. I slutsatserna beskriver hon hur det i nuläget är oklart hur metadata ska definieras i dessa kontexter, vilket diskuteras i termer av Records Continuum och Life Cycle. Metadata definieras utefter dessa modeller, och där Life Cycle har ett fokus på var i sin livscykel en handling befinner sig, och definierar metadata utifrån detta, lägger Record Continuum snarare fokus på i vilka kontexter en handling används.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Henrik Sandström, *Kund hos myndigheten – Fem arbetsförmedlares syn på sitt uppdrag*, Göteborgs Universitet, 2014

<sup>17</sup> Sundquist Maria, *Effektiv och transparent, men subjektiv och sårbar: En studie av arkivariers syn på den verksamhetsbaserade arkivredovisningen*, masteruppsats, ABM, Uppsala Universitet, 2017

Detta är relevant för min studie då arkivariers uppfattning är i fokus. I min uppsats tittar jag ju nämligen på en del av det material som arkivarier använder för att implementera verksamhetsbaserad redovisning, medan Sundquist beskriver arkivariernas uppfattning efter implementerandet. På så vis kan man säga att min uppsats kompletterar Sundquists genom att ge en bakgrund åt hennes studie. Jag undersöker material som används för att implementera verksamhetsbaserad arkivredovisning och Sundquist undersöker arkivariers uppfattning om implementeringen. Tillsammans med Sargrens studie skapar min och Sundquists alltså en mer fullständig bild av införandet av verksamhetsbaserad arkivredovisning.

New Public management handlar i stor utsträckning om mätbarhet. Denna mätbarhet kan bara uppnås genom att samla in data. Arbetsinsatser, generella resultat och inställningar hos allmänheten ska ständigt mätas. Denna data måste i sin tur sedan hanteras och sorteras i informationssystem där de ska vara tillgängliga, dels för allmänheten och dels för de som arbetar inom, eller styr, organisationen. I *big data*-åldern är det dock sällan vi stannar upp för att fråga oss vad vi ska med all information till. Så länge våra offentliga institutioner bär spår av New Public Management kommer det, med tanke på dess fokus på mätbarhet och resultat, att finnas mer information än vad det skulle finnas med tidigare system, och frågan är hur mycket informationsmängderna har ökat inom offentlig förvaltning sedan 80-talet, då New Public Management anses ha tagit fart, och vilken del i detta NPM har. Teknikutvecklingen har ju även ökat möjligheterna att använda större mängder data, vilket onekligen också måste ha en ganska stor och svårsmått effekt. Även om det står klart att NPM genom sina krav på mätbarhet skapar större datamängder är det med andra ord inte

självkärlt hur stor del av den ökade datamängden som är till för att uppnå den mätbarhet som präglar NPM. Dessutom måste man givetvis även ställa sig frågan vilken grad av mätbarhet ett nytt sätt att styra offentliga verksamheter skulle kräva. Kanske blir kraven på mätbarhet mer precisa i takt med teknikutvecklingen, kanske slopas mätbarhetskraven i det globala informationssamhälle som ibland har kallats *post-truth society*, till förmån för värdegrunder utan empiriskt stöd.

## 1.6 Metod, teori och vetenskapssyn

Metoden för denna uppsats är kritisk diskursanalys. I denna typ av studie torde en kvalitativ variant vara det bästa alternativet eftersom materialet är förhållandevis sparsamt samt att det kommer att leda till bättre resultat. Kvantitativa studier är förhållandevis ytliga i den mening att de bara kan konstatera att något är utan att komma åt några orsakssamband, och inom kritisk diskursanalys blir det färre faktorer att undersöka eftersom det är svårt att se saker som transitivitet, modalitet och liknande. Istället måste man hålla sig till att räkna ord och liknande, vilket jag tror skulle leda till en relativt grund analys. För att kunna undersöka ett ämne på djupet måste man alltså istället använda en kvalitativ metod.

Orsaken till att jag har valt kritisk diskursanalys som metod är primärt att jag vill undersöka ideologiska undertoner i Riksarkivets kommunikation kring verksamhetsbaserad arkivredovisning. Detta kan visserligen göras med en rad olika metoder, som till exempel ideologianalys, andra former av diskursanalys eller argumentationsanalys. Det sistnämnda är dock inte relevant i denna studie

eftersom argumentation för verksamhetsbaserad arkivredovisning är väldigt ovanlig. Istället kommer jag därför att undersöka förklarande och utbildande texter, alltså den typ av texter som Riksarkivet har gett ut i syfte att förklara vad verksamhetsbaserad arkivredovisning är och hur det skiljer sig från det allmänna arkivschemat. Samtidigt innehåller den kritiska diskursanalysen element av både argumentationsanalys och ideologianalys, vilket gör att denna metod ger en bredare studie med större potential att komma fram till relevanta slutsatser.

De huvudsakliga konkurrenterna till den metod jag har valt är alltså andra former av diskursanalys. Här finns det tre olika generella inriktningar, den foucaultianska, den postmarxistiska och den kritiska. Den första utgår, som namnet antyder, från Michel Foucault medan de främsta teoretikerna bakom den andra är Laclau och Mouffe. Dessa två är helt inriktade på det rent diskursiva, vilket innebär att de inte har någon direkt koppling till någon specifik praktik. Språket ses som avskilt från den materiella verkligheten och de omständigheter det uppstår och förändras i. Den kritiska diskursanalysen innehåller dock en koppling till fysiska omständigheter genom diskursens tredje dimension som jag återkommer till lite senare. Kort sagt så är mitt val av just kritisk diskursanalys ett resultat av min egen förförståelse. Jag tror att språket och den materiella verkligheten formar varandra. Vi skapar begrepp för vad vi har omkring oss i fysiska miljöer, och orden och grammatiken förändras med de behov som uppstår i det fysiska. Begrepp, termer, ord, uttrycksätt och så vidare kommer ur behov att kommunicera det vi upplever.

I fortsättningen av detta avsnitt kommer jag att diskutera mina egna vetenskapsteoretiska utgångspunkter och den teori jag kommer att använda i uppsatsen. Eftersom den kritiska teorin, som är den tradition den kritiska

diskursanalysen är sprungen ur, utgår ifrån marxistiska förhållningssätt börjar jag i marxismen för att kontextualisera mina val av teori och metod.

### 1.6.1 Marxism

Marxismen utgår ifrån den av Karl Marx utformade historiematerialismen. I sin ursprungliga form går denna idé ut på att historien leder i en förutbestämd riktning med kommunism som det slutgiltiga målet och kapitalism som den fas som utvecklar produktionsmedlen till en punkt där steget mot kommunism blir möjligt genom effektivisering av produktionen.<sup>18</sup> Detta är visserligen en grov förenkling, och i sig är marxismen, även i sin ursprungliga form, en komplicerad teoribildning, men över hundra år av utveckling har lett till ännu större komplexitet och även en viss mångfald inom marxismen. Något som dock är väldigt genomgående är ett ständigt fokus på materiella faktorer. Marxisten anser inte att det rent diskursiva är relevant att studera eftersom det är det materiella, ofta i termer av vem som har makt över vad, är det som styr utgången av en process. Det diskursiva kan visserligen erkännas som företeelse, men det är alltid underordnat det materiella, och det är i slutändan de materiella faktorerna som leder till förändring.

Inom marxismen som synsätt finns en grundläggande intressekonflikt mellan arbetsgivare (ibland arbetsköpare) och arbetstagare. Denna konflikt präglar hela samhället, hur det styrs och vem som styr, vilka intressen som påverkar

<sup>18</sup> <https://plato.stanford.edu/entries/marx/#4.1>

samhällsutvecklingen.<sup>19</sup> Detta är en synsätt Marx lånade ifrån Hegel och applicerade på konflikten mellan arbetsgivare och arbetstagare, trots att Hegel allmänt betraktas som konservativ, något man verkligen inte kan säga om Marx. Marxismen förnekar även det normativa. Marx uppfattning var att hans teori inte var en åsikt, och han gick förhållandevis långt i sina påståenden kring detta. Liksom de samtida positivisterna ville han göra sig av med normativa utsagor och ägna sig åt det kliniska och mätbara.<sup>20</sup> Detta är dock i min mening ett feltänk eftersom det alltid är det normativa som avgör vad av det mätbara som är värt att mäta. Marxismen utgår dock ofta ifrån att det är arbetarklassens intressen som ska främjas i synsätten, vilket i min mening leder till en oönskad stelbenthet. Ibland kan det ju till exempel vara en bondeklass intressen som måste tas tillvara, eller så kanske man i vissa frågor till och med måste ge kapitalägarnas perspektiv en viss giltighet trots att deras intressen står i strid med arbetarklassens, helt enkelt för att data visar att någon annan syn är ohållbar. Marxister brukar dock motivera fokuset på arbetarnas intressen genom att hävda att det inte är utifrån ett normativt antagande, utan snarare ett försök att skynda på den process som ändå kommer att leda fram till kommunismen. Detta är dock fortfarande en värdering i den meningen att man utgår ifrån att ett förhållningssätt är bättre än andra.

Min egen syn bottnar till viss del i marxismen, men istället för att helt förneka till exempel diskursiva faktorerers inverkan påstår jag, liksom Fairclough som jag kommer till i ett senare avsnitt, att diskursen har materiella dimensioner, och exempelvis resursfördelning är inkluderat i detta. Jag förhåller mig även skeptisk

<sup>19</sup> <https://plato.stanford.edu/entries/exploitation/#MarxTheoExpl>

<sup>20</sup> <https://plato.stanford.edu/entries/marx/#5>

till det ursprungliga historiematerialistiska narrativet, som ju menar att historieutveckling med nödvändighet går i en viss riktning. Detta eftersom det finns en mängd faktorer som kan påverka samhällsutvecklingen, i synnerhet om man utgår ifrån att det materiella är en dimension av det diskursiva. Ett exempel på detta är att det för marxister kan vara svårt att förklara prekariatet, den ekonomiskt spridda klass som idag definieras av osäkra arbetsförhållanden och lösa anställningar.<sup>21</sup> Inom vissa branscher är det ju standard idag att den som vill ha en anställning måste bilda enskild firma för att sedan hyras in som konsult. Inom andra är står bemanningsbranschen för en stor del av personaltillförseeln. Detta leder till att marxismen idé om en grundkonflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare luckras upp efterhand i och med framväxten av ett betydligt mer komplext system, där arbetsgivare och arbetstagare i vissa fall de facto kan vara samma person.

### 1.6.2 Frankfurtskolan och kritisk teori

Frankfurtskolan är en i grunden marxistisk inriktning som spretar åt flera håll med tanke på att många stora namn och viljor hör hit. Adorno, Horkheimer och Marcuse är några av de absolut största namnen, men även Habermas har sin teoretiska grund här, även om han har gått längre ifrån det marxistiska ramverket än övriga tänkare i Frankfurtskolan. Inom Frankfurtskolan utvecklades det som skulle bli känt som kritisk teori. Detta innebär en tydlig samhällskritik utifrån idén om att samhället kan förändras bara vi lyckas identifiera samtidens problem. Det som skiljer kritisk teori från traditionell är att

<sup>21</sup> Standing, Guy, *The Precariat*, Contexts, 2014, Vol.13(4), pp.10-12

den kritiska teorin har som mål att göra människan friare.<sup>22</sup> Gemensamt för tänkarna inom Frankfurtskolan var att man tog avstånd från sovjetunionens tolkningar av Marx, och hade istället för avsikt att kritisera makten även då den innehas av kommunistpartier.<sup>23</sup> Detta gav dem ett betydligt större utrymme än andra marxister, både i ord och handling.

Det jag framför allt hämtar ifrån Frankfurtskolan är dess kritiska perspektiv till makten. All makt måste ständigt ifrågasättas, analyseras och diskuteras. Frankfurtskolan lade till exempel stor vikt vid att studera hur fascismen växer fram i ett annars liberalt samhälle, vilket ledde till att bland andra Adorno studerade vad de kallade för *den auktoritära personligheten*, vilket är ett analytiskt begrepp som kan placeras på en skala för att avgöra olika personligheters dragning till auktoritarianism.<sup>24</sup> I ett försök att förena Freuds psykoanalys med marxistisk och sociologisk teori definierade man ett antal drag hos en sådan personlighet, som man menade har en förkärlek till auktoritära system, utan någon direkt hänsyn till var i hierarkin personen befinner sig. Det kan alltså vara en person som dominerar andra eller en person som finner sig i att bli dominerad. Detta är ett exempel på ett tillvägagångssätt jag är starkt kritisk till. Att på olika vis försöka kategorisera personligheter och tendenser hos människor är problematiskt eftersom jag inte betraktar personskapet som statistiskt. Människor kan faktiskt förändras i grunden, och generella drag hos en person, även de tendenser som går emot auktoritarianism riskerar att cementera uppfattningen om människan som en slav under sina instinkter.

<sup>22</sup> <https://plato.stanford.edu/entries/critical-theory/>

<sup>23</sup> Thomas J. Blakeley, *Lukács and the Frankfurt School in the Soviet Union*, *Studies in Soviet Thought*, Vol. 31, No. 1 (Jan., 1986), pp. 47-51

<sup>24</sup> <https://plato.stanford.edu/entries/critical-theory/>



### 1.6.3 Fairclough och kritisk diskursanalys

Kritisk diskursanalys är visserligen mer av en metod än en teori, men liksom alla typer av diskursanalys kan man säga att den även utgör en teoribildning, kanske till och med i större utsträckning än de mer kända varianterna av diskursanalys, den foucaultianska och den postmarxistiska. Norman Fairclough utvecklade sin kritiska diskursanalys mycket för att han var av uppfattningen att den foucaultianska såväl som den postmarxistiska saknade en anknytning till det materiella, och han löser detta genom att dela in diskursen i tre dimensioner.<sup>25</sup> Den första utgörs av de rena tecknen och symbolerna, som innefattar även det visuella, alltså språkets mest basala nivå. Den andra är den diskursiva praktiken, alltså produktion och konsumtion av diskursiva uttryck, så som texter och tal, och den tredje är den sociala praktiken, alltså de handlingar som följer av de första två. Kopplingen till det materiella, och till marxismen och övrig kritisk teori, ligger alltså i diskursens tredje dimension, den sociala praktiken.<sup>26</sup> I teoribildningen finns även ett starkt fokus på att blottlägga maktstrukturer. I detta syfte tillhandahåller Fairclough såväl teori som metod, ofta i en enda röra som gör det omöjligt att skilja det ena från det andra.

Den kritiska diskursanalysen går i stort sett ut på att tillämpa ett antal teoretiska verktyg för att blottlägga ideologiska ställningstaganden i texter eller andra språkliga kommunikationsmedel. Detta görs i de första två

<sup>25</sup> Fairclough, Norman, *Discourse & Society*, Vol. 4, No. 2, SPECIAL ISSUE: Critical Discourse Analysis (1993), pp. 133-168

<sup>26</sup> Ibid.

dimensionerna, och i efterhand undersöker man till exempel olika påståenden eller förutfattade meningar i texterna och jämför dem med den sociala praktiken, alltså hur väl de stämmer överens med faktisk forskning på området.<sup>27</sup> De verktyg som används för att undersöka de första två dimensionerna är till exempel graden av modalitet eller transitivitet. Vad detta innebär kommer jag att gå in närmare på i analysdelen eftersom jag tror att det är enklare för läsaren att ha begreppen färska i minnet.

Det är även i idén om den tredje dimensionen det finns tydliga beröringspunkter mellan kritisk diskursteori och Frankfurtskolans kritiska teori. I de flesta kritiska diskursanalyser använder man till exempel sociologisk litteratur för att sätta fingret på den sociala praktiken, men eftersom det finns väldigt lite skrivet om hur verksamhetsbaserad arkivredovisning har emottagits är detta inte en möjlighet i denna studie. Jag kommer att tona ner diskursens tredje dimension då det finns för lite material för att verkligen undersöka hur den sociala praktiken ser ut. Jag kommer dock att beröra den sociala praktiken i de fall det förefaller självklart hur utfallet kommer att bli, eller då det kan anses allmänt känt att utfallet har blivit på ett visst sätt.

#### 1.6.4 Diskursbegreppet

I detta avsnitt kommer jag att diskutera diskursbegreppet generellt. Mer precisa definitioner och diskussioner av teoretiska begrepp inom den kritiska diskursanalysen kommer jag, av hänsyn till läsaren, att baka in i analysen då det

<sup>27</sup> Ibid

kan vara svårt att förstå om man måste hoppa fram och tillbaka mellan olika avsnitt för att förstå vad som menas med ett begrepp.

En diskurs kan sägas vara ett sätt på vilket vi kommunicerar, oftast i termer av talat eller skrivet språk, kring ett visst ämne. Begreppet är flytande i den bemärkelse att en diskurs kan inrymma flera underdiskurser, till exempel på så vis att en allmän diskurs även kan inrymma en eller flera diskurser om politik, fotboll eller sjukvård. Dessa underdiskurser kan även benämnas som genrer. En diskurs, eller en genre, innehåller typiskt ett större antal nyckelbegrepp, uttryck och ord som på ett eller annat sätt är specifika för diskursen eller genren. Det kan innebära att begreppet inte används alls inom andra diskurser, som till exempel begreppet "frispark" är specifikt för fotbollsdiskursen, men det kan också innebära att man använder ett begrepp på ett specifikt sätt.

Diskursen anses etablera och reproducera maktrelationer mellan talare/författare och mottagare. Vilka begrepp som används och hur de används spelar alltså roll för denna relation, och hur mottagaren uppfattar budskapet antas i någon utsträckning påverka hur denne kommer att agera. Genom att till exempel flytta runt subjektskapet i en sats kan talaren få budskapet att framstå på olika sätt, och på så vis manipulera vem åhöraren betraktar som den drivande parten i en berättelse.

Inom diskursanalys generellt, och så även inom den kritiska, betraktas metod och teori som sammanvävda så till den grad att de inte kan avgränsas från varandra. Det innebär alltså att metoden även innefattar teoretiska grepp. Man kan dock i viss mån gå utanför metoden eftersom denna ska anpassas till den specifika studien. I denna studie har jag därför valt att betrakta texterna som performativa

språkhandlingar. Det innebär att deras funktion inte enbart är av språklig eller informativ karaktär, utan att de även är rekommendationer, råd, tillsägelser, ordrar eller liknande. Det använda språket kommer alltså att ses som handlingar i den mening att de syftar till att skapa en förändring genom att på olika sätt, och i olika grader av bestämdhet, uppmana till en specifik typ av handling, i detta fall genomförandet av verksamhetsbaserad arkivredovisning.

Kritisk diskursanalys utvecklades av Norman Fairclough i syfte att bland annat hitta ett sätt att knyta diskursen till olika typer av praktiker och materiella skeenden. Genom att förena den kritiska teori som utvecklades av anhängare till Frankfurtskolan med Foucaults diskursbegrepp ville han hitta en slags länk mellan diskursen och frågor om till exempel resursfördelning. Detta gjorde han genom att definiera tre olika dimensioner i diskursen, texten/talet, den diskursiva praktiken samt den sociala praktiken. Här är textdimensionen den som rör det formella språket detta handlar till exempel om de begreppsliga verktyg som Fairclough förordar samt de grammatiska val och ordval författaren gör.

Den diskursiva praktiken handlar om att se texten i en kontext, koppla den till olika genrer inom diskursen, och knyta an den till närliggande genrer. Texten produceras i en kontext och utifrån ett syfte, vilket kommer att forma den och påverka hur den författas. Den tredje dimensionen, den sociala praktiken, handlar om hur textproduktion och tolkningar kommer ur specifika kontexter med vissa sociala mönster som bestämmer hur den som yttrar sig har möjlighet att yttra sig samt vilka tolkningar som kan förväntas göras av läsaren. Den berör dessutom effekterna av vissa kommunikativa handlingar. Det är alltså här den performativa handlingen kommer in.

### 1.6.5 Fenomenologi

Fenomenologin i dess moderna form härstammar ifrån Husserl och kan sägas vara vetenskap om upplevelser. Hos Husserl märks ett tydligt drag av Kants filosofi, där en viktig poäng är att tinget i sig inte kan upplevas direkt. Husserls lösning på detta problem blev därför att istället undersöka själva upplevelsen, eller fenomenet, snarare än att försöka studera tinget.<sup>28</sup> För att göra detta försökte han sätta upp riktlinjer för vad som rent språkligt gör en typ av objekt till just den typen av objekt; alltså till exempel vad som gör en stol till en stol och inte en pall. Hans slutsats var att allt som alla stolar har gemensamt ger stolen en slags essens. En stol kan alltså sägas vara något som är avsett att sittas på, och har åtminstone ett ryggstöd och en sittyta, till skillnad från en pall, som ju saknar ryggstöd och inte enbart är avsedd att sittas på.<sup>29</sup> Detta synsätt omkullkastades delvis av Wittgenstein då han introducerade begreppet familjelikhet, vilket innebär att A och C kan vara samma typ av objekt utan att ha något direkt gemensamt. Detta genom att båda har en likhet med det mellanliggande B. A och C kan alltså höra till samma kategori av ting i kraft av att båda, i olika avseenden, liknar B.<sup>30</sup> Detta gör det omöjligt att definiera ett begrepp fullt ut, och i Wittgensteins syn är fenomenet nära sammanlänkat med språket. Fenomenet blir därmed, i likhet med språket, i någon mening arbiträrt. Istället för att tala om språket som en serie begrepp med konkreta meningar såg Wittgenstein det

<sup>28</sup> <https://plato.stanford.edu/entries/phenomenology/#HistVariPhen>

<sup>29</sup> Lohmar, Dieter, "Husserl's type and Kant's schemata", *The New Husserl: A Critical Reader*, Welton, Don, Ed. Indiana University Press, 21 aug. 2003, pp.109

<sup>30</sup> <https://plato.stanford.edu/entries/wittgenstein/#LangGameFamiRese>

därför som ett spel, där betydelser av olika begrepp är flytande, och där en mening av ett begrepp på ett ögonblick kan förskjutas till att betyda något helt annat, och eftersom språket är en av de mest centrala komponenterna i vårt tänkande måste vi förlita oss på det för att förstå verkligheten, även om detta i praktiken är omöjligt eftersom språket föds ur praktiken. Detta gör språket ologiskt till sin natur. Denna insikt om språkets natur tror jag är extremt viktig i alla vetenskapliga discipliner då dessa använder språket för att förstå verkligheten omkring oss. Även om vi så att säga är i språkets våld så kan vi ändå använda det för att skapa bättre kunskap, men vi måste alltid beakta det faktum att den verklighet som beskrivs språkligt aldrig motsvarar den fysiska verkligheten. Kopplingen mellan abstraktion och verklighet är aldrig direkt.

#### 1.6.6 Sammanfattning

I den här delen har jag utifrån några olika vetenskapliga perspektiv försökt beskriva min egen syn på vetenskap och kunskap. Sammanfattningsvis kan man säga att min vetenskapssyn i grund och botten är marxistisk, men jag förhåller mig kritisk till stora delar av de rena marxistiska strömningarna, och i synnerhet de som bottnar i historiematerialism. Å andra sidan är jag djupt influerad av marxistiska idéer om alienation och är av uppfattningen att förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare är ett konstant och oundvikligt uttryck för politiska spänningar mellan de bägge parterna.

Medan jag är av uppfattningen att kritisk teori är en god utgångspunkt så är jag samtidigt kritisk emot vissa av de uttryck kritisk teori har tagit, till exempel idén

om den auktoritära personligheten. Jag förhåller mig alltså kritisk även till kritisk teori.

Språket är det enda verktyg vi har för att förstå och kommunicera våra observationer. Samtidigt är språket inte till för att göra påståenden om verkligheten, och det finns alltid en diskrepans mellan språk och verklighet. Vi talar ofta som att ett ord vi använder för att beskriva ett objekt i själva verket motsvarar själva objektet, men samtidigt kan samma ord betyda en helt annan sak i en annan kontext. Detta innebär dessutom att utsagor om det rent abstrakta är ännu svårare att kommunicera, eftersom det fysiska kan observeras och användas för att reda ut missförstånd. Om två personer menar helt olika saker med ordet "sten" så finns det möjlighet för den ena personen att visa den andra en sten, vilket inte nödvändigtvis är fallet i mer abstrakta sammanhang.

Inom alla vetenskaper finns, precis som hos alla planerade aktiviteter, motivationer som skapar mening för utövaren. Vetenskapliga studier kan motiveras i termer av moral, politik eller, i flera bemärkelser, intressen. Dessa faktorer påverkar hur man använder språket för att förmedla budskap, och även om det finns många begrepp som är specifika för vissa diskurser eller genrer så finns det även begrepp som används olika. Ett smått banalt exempel på detta är att man ofta i en mer allmän diskurs pratar om arkiv som själva lokalen som inhyser arkiven, medan man inom arkivgenren pratar om arkiv främst som en mer specifik samling handlingar. På samma sätt kan information och data vara synonyma inom en mer allmän diskurs medan det i arkivgenren har mycket mer specifika betydelser. I min mening är detta något som hamnar lite i skymundan i den kritiska diskursanalysen. Därför har jag valt att använda det fenomenologiska greppet som ett komplement till kritisk diskursanalys och dess

teori. Detta finns visserligen inbyggt som en naturlig del av diskursanalysen, då det är i stort sett omöjligt att inte prata om upplevelsen av en text man kritiskt granskar, men så vitt jag vet har ingen diskursanalytiker tagit upp detta.



## 2 Analys och resultat

### 2.1 Diskursiva drag i Materialet

#### 2.1.1 Modalitet

Modalitet kan sägas vara graden av medhåll inför den egna utsagan. Detta innebär att "starka" formuleringar, som exempelvis formuleringar där modala hjälpverb som *ska*, *måste* och liknande i de flesta sammanhang ger en hög modalitet medan "svagare" formuleringar där modala hjälpverb som *bör* och *kan* är tecken på en svagare modalitet. I en utsago som *X är Y* sänks alltså modaliteten avsevärt om man omformulerar till *X kan vara Y* eller *X framstår vara Y*. Samtidigt har också formuleringar som *kommer att* högre modalitet än *riskerar att* eller *kan*.<sup>31</sup> Eftersom de texter jag undersöker är till för att i första hand kommunicera ett förbestämt budskap samt att ge instruktioner kan modaliteten betraktas som stark. Detta kan exemplifieras med formuleringen:

*Uppgifterna ska kunna sammanställas till uppgiftsmängder såsom arkivbeskrivning, klassificeringsstruktur med processbeskrivningar samt arkivförteckning.*<sup>32</sup>

Här används det modala hjälpverbet "ska", vilket visar på ett tvingande språkbruk. Graden av medhåll till den egna texten är alltså hög, vilket i en mening innebär att författaren betraktar sig själv som en auktoritet på det

<sup>31</sup> Fairclough, Norman, *Discourse and social change*, 1993, p158

<sup>32</sup> <https://riksarkivet.se/generell-verksamhetsbaserad-arkivredovisning>

berörda området. Detta är relativt väntat då syftet med texterna är att förklara hur verksamhetsbaserad arkivredovisning fungerar och ska utföras snarare än exempelvis diskutera dess rimlighet eller funktioner. Beslut om införandet av verksamhetsbaserad arkivredovisning och om dess utformning är redan fattade och texterna ska visa hur läsaren ska tolka de riktlinjer som beslutats om. Verksamhetsbaserad arkivredovisning ska redovisas för läsaren, inte ifrågasättas eller sättas på prov.

Detta kan å andra sidan betraktas som relativt problematiskt eftersom verksamhetsbaserad arkivredovisning infördes som ny standard relativt hastigt. Man kan rimligtvis inte ha hunnit testa hur arkivredovisningen fungerade i särskilt stor utsträckning, och arkivverksamhet handlar ju just om att bevara information under lång tid. Därför kan man dra slutsatsen att de långvariga effekterna av införandet av en ny standard bara kan ha utretts på ett ganska spekulativt sätt, inte utefter erfarenhet och över tid. I själva verket blev kritiken från arkivarier ganska omfattande<sup>33</sup>, och detta är troligtvis ett av skälen till att Riksarkivet tillsammans med Samrådsgruppen tog fram en mer specifik modell, *Klassa*, där man bland annat går ifrån det krav på myndighetsspecifika klassificeringsstrukturer som präglar de äldre modellerna. Istället ges varje myndighet en egen strukturenhet i samma generella struktur.<sup>34</sup> Detta hade exempelvis varit ett problem för kommuner då varje enskild nämnd utgör en myndighet, och därför måste fastställa egna klassificeringsstrukturer. Riksarkivet ställer dock fortfarande detta krav, vilket framgår i mitt material:

<sup>33</sup> <http://www.temaarkiv.se/fran-ax-till-limpa-hur-har-det-gatt-med-den-nya-arkivredovisningen/>

<sup>34</sup> [www.samradgruppen.se/web/index.php/component/phocadownload/category/3-klassificeringsstruktur?download=243:karnverksamheter-verksamhetstyp-3-klassa-2-0](http://www.samradgruppen.se/web/index.php/component/phocadownload/category/3-klassificeringsstruktur?download=243:karnverksamheter-verksamhetstyp-3-klassa-2-0)

*Grundprincipen är en myndighet = en arkivbildare = en klassificeringsstruktur. Riksarkivet kan dock besluta om undantag från bestämmelserna i 6 kap. om det finns särskilda skäl.<sup>35</sup>*

Det finns dock tydliga undantag från den starka modaliteten, där läsaren ges större handlingsutrymme, till exempel:

*I arkivsammanhang kan t.ex. en särskild standard nämnas, ISO/TR 26122:2009 Information och dokumentation- Analys av verksamhetsprocesser för hantering av verksamhetsinformation.<sup>36</sup>*

Samtidigt redogörs även för skälen till varför verksamhetsbaserad arkivredovisning införs, vilket kan läsas som en form av argumentation. Detta kan tolkas som att författaren väntar sig att läsarna inte är helt övertygade om varför verksamhetsbaserad arkivredovisning skulle vara bättre än det allmänna arkivskemat, och att de även ska övertygas, eller åtminstone få en förklaring till förändringen. Värt att notera är även att man på detta vis endast argumenterar för att det behövs ett nytt sätt att redovisa arkiv, inte för att just verksamhetsbaserad arkivredovisning skulle vara det bästa sättet att göra detta. Istället verkar detta bara tas för givet. I texterna framställs det alltså som att valet står mellan verksamhetsbaserad arkivredovisning och det allmänna arkivskemat. Några andra alternativ berörs inte alls. Det kan visserligen framstå

<sup>35</sup> <https://riksarkivet.se/beskrivning-av-verksamheten>

<sup>36</sup> Ibid.

som att detta är lite banalt att påpeka eftersom besluten som sagt redan är fattade och riktlinjerna ska följas, men att framhålla två alternativ som de enda är, oavsett avsikten med framställningen, ett sätt att få läsaren att föredra det uppenbart bättre alternativet, inte bara framför det alternativ som man jämför med, utan även framför andra potentiella alternativ. Att mycket av, och framför allt den mest utförliga, informationen som finns tillgänglig är formulerad i FAQ-format, alltså som frågor och svar, innebär dessutom att författaren/författarna etablerar sig som en kunskapsauktoritet redan som en premiss för texten. De är personer med svar på de frågor som brukar ställas, de som vet hur det ska gå till, vad som ska göras och hur. Man visar att man brukar få frågor om ämnet samt att man har svar på de flesta.

### 2.1.2 Transitivitet

Transitivitet innebär förhållandet mellan subjekt och objekt i en utsago. Det innebär att en sats kan formuleras på olika sätt för att ge objekt- eller subjektstatus. Detta kan ske på relativt ofarliga sätt, som till exempel i formuleringen *X ger Z till Y* jämfört med *Y får Z av X*, men det kan också handla om mer problematiska formuleringar där utsagon faktiskt påverkar läsarens uppfattning om vem som är den handlande parten. Fairclough tar upp ett exempel där gravida kvinnor i litteraturen väldigt sällan beskrivs som subjekt, vilket innebär att det kan vara svårare för gravida att ta till sig informationen. Istället är subjekten i framställningarna medicinsk personal, eller till och med processer. Framställs graviditeten som något som bara händer en så finns det till

exempel en risk att läsaren får uppfattningen att de själva inte kan göra något för att underlätta sin graviditet.<sup>37</sup>

Förhållandet mellan subjekt och objekt i texterna jag undersöker är svårångat. Eftersom texterna handlar om hur offentliga institutioner tillämpar eller ska tillämpa vissa regler finns vissa kollektiva subjekt definierade, exempelvis *myndigheter, Riksarkivet, myndighetsledningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* med flera. Inga individuella aktörer definieras alltså, oftast inte ens *arkivarien* eller andra yrkesgrupper. Närmast detta kommer snarare termer som *myndighetsledningen*, som ju kan innebära olika instanser i olika myndigheter beroende på organisationsstruktur. Detta kan ses som problematiskt eftersom arkivarien eller den arkivansvarige, alltså mottagaren för informationen och den som ska ges verktyg för att omsätta metoden i praktiken, inte omnämns som en handlande individ. Det ligger dock i linje med målstyrningen inom NPM, där riktlinjer ges i termer av vad som ska uppnås, men man sällan från högre upp i hierarkin lägger särskilt mycket energi på att reflektera över hur detta skulle kunna genomföras. Man skulle kunna säga att det rör sig om samma auktoritära stil.

Rent grammatiskt är subjektet i texterna som utgör mitt material ofta en process eller ett fenomen, till exempel *Standarden* i meningen *Denna standard beskriver en arbetsmetod för att kartlägga verksamhetsområden och processer*<sup>38</sup> eller *Processperspektivet* i meningen *Processperspektivet ger kontext till den information som skapas i processen vilket förbättrar informationens spårbarhet och möjligheterna att*

<sup>37</sup> Fairclough, Norman, *Discourse and social change*, 1993, 178

<sup>38</sup> <https://riksarkivet.se/generell-verksamhetsbaserad-arkivredovisning>

*bedöma handlingars autenticitet.*<sup>39</sup> Detta är ett sätt att framställa texten som mer neutral genom att till exempel uttrycka sig i meningar som "Y ska göras" snarare än "X ska göra Y". Detta är, som jag nämnt tidigare, förutom ett vanligt sätt för offentliga tjänstemän att kommunicera med allmänheten, även ett tecken på målstyrning. Vem som ska göra vad, eller strikt taget hur målen ska uppnås, är inte upp till den som utformar eller kommunicerar regler och riktlinjer, utan istället upp till den organisation, enhet eller person som ska utföra Y. Detta sätt att styra har kritiserats eftersom det riskerar att leda till att vissa regler förbises då måluppfyllnad hamnar i första rummet. Målstyrning är även, tillsammans med mätbarhetskrav, en central del i den "pinnjakt" som har diskuterats i många år, och som ofta definieras som en del av New Public Management.

### 2.1.3 Intertextualitet

Begreppet intertextualitet går ut på att textproduktion är en kumulativ process. Därför kan en enskild text inte läsas för sig självt, utan måste sättas i relation till andra texter som den studerade texten på olika sätt bygger på. Vissa utsagor kommer att tas för givna i vilken text som helst, och dessa utsagor har givetvis ett ursprung. I detta fall kommer det att innebära att jag måste titta på texter som finns runtomkring huvudmaterialet. Syftet med detta är dels att kontextualisera den aktuella texten, dels att reda ut vad som inte uttrycks i den texten, utan istället tas för givet.

<sup>39</sup> Ibid.

De texter jag lägger fokus på i detta avsnitt är Riksarkivets RA-FS:ar. Dessa kan sägas vara de mest centrala dokumenten för landets arkivarier och arkivansvariga att utgå ifrån i sitt arbete. Det är nämligen här Riksarkivets råd och föreskrifter samlas. Jag kommer primärt att undersöka skillnader mellan RA-FS:ar och huvudmaterialet. I avsnittet Mätbarhet, målstyrning och centralisering kommer jag att återkomma till intertextualiteten, då kopplat till Riksarkivets mål.

En klar skillnad mellan huvudmaterialet och de RA-FS:ar jag har tittat på är att det auktoritära, nästan juridiskt klingande språket är mycket mer vanligt förekommande. Här är språket mer enformigt och systematiskt uppstylat. De modala hjälpverben i stort sett begränsade till *ska* och *bör*, och det förra är betydligt vanligare förekommande än det senare. Det är därför tydligt av själva texten att RA-FS:ar är att betrakta som en form av styrdokument. Deras syfte är att sätta upp tydliga och bestämda riktlinjer som ska följas, inte att till exempel ge läsaren förslag och guidning, vilket snarare är fallet med huvudmaterialet, även om tydliga och tvingande riktlinjer redogörs för även där.

RA-FS:ar visar dock ännu tydligare tecken på att vara tänkta som styrdokument. Man delar till exempel in dem i olika paragrafer samtidigt som man håller språket väldigt sparsmakat för att undvika oprecisa riktlinjer. Detta framgår till exempel tydligt i RA-FS 2010:1, som är en reviderad version av 2008:2, och behandlar en uppgiftslämnares rätt att få tillbaka ett dokument från en domstol under pågående process:

*Vid återlämnande ska domstolen ersätta den återlämnade handlingen med en bestyrkt kopia eller anteckning om innehållet om kopia inte kan tas. Notering om återlämnandet ska göras i mål- och ärenderegister eller motsvarande.<sup>40</sup>*

Ett sådant stycke hade givetvis kunnat utvecklas och förklaras avsevärt, men precisionen i språkbruket hade blivit lidande. Samtidigt ska man på liten plats ta hänsyn till olika omständigheter som kan uppstå, här till exempel att en kopia kanske inte alltid kan tas.

Det framgår alltså att huvudmaterialet står i relation till RA-FS:ar på så vis att de ytterligare ska förklara, på ett pedagogiskt och lite mer inbjudande sätt, hur verksamhetsbaserad arkivredovisning är tänkt att sättas i praktik. Det är även påtagligt hur lite information som överlappar mellan de olika materialen.

Endast ett fåtal gånger hänvisar huvudmaterialet till RA-FS:ar, och det är något vanligare med hänvisningar till lagstiftning. Av detta drar jag slutsatsen att RA-FS:ens funktion i förhållande till huvudmaterialet är att komplettera lagstiftningen och ge ytterligare riktlinjer för arkivredovisningen. Där RA-FS:en ska redogöra för *att* något ska göras ska mitt material komplettera och även redogöra för *hur* detta ska göras.

#### 2.1.4 Interdiskursivitet, stil och genre

Materialet kan sägas tillhöra en rad olika överlappande genrer. Dessa kan dras till i princip hur specifika nivåer som helst, men för att hålla det relevant begränsar jag i min analys dessa till myndighetsgenren, arkivgenren och New

<sup>40</sup> RA-FS 2010:1



Public Management(NPM)-genren. Dessa tre är viktiga att skilja på av anledningen att mitt syfte inbegriper att undersöka förekomsten av den sistnämnda. De två förra måste definieras i syfte att skilja dem från NPM-genren eftersom analysen ska kunna omfatta hela materialet. I sidomaterialet förekommer huvudsakligen myndighetsgenren, arkivgenren, och en juridisk genre som jag kommer att räkna in i myndighetsgenren. Detta eftersom det inte fyller någon direkt funktion för mitt syfte att definiera den för sig självt. Att just dessa förekommer i sidomaterialet är naturligt då dessa texter är avskalat byråkratiska och innehåller rena instruktioner snarare än värderande språk. I huvudmaterialet är språket lite mer flytande och ger en viss möjlighet att spåra värderingar och bakomliggande föreställningar.

Ett tydligt drag i de undersökta texterna är givetvis att de, av uppenbara skäl, huvudsakligen rör sig inom en arkivgenre. Det finns dock andra genrer och diskurstyper att knyta an till, och relationen mellan dessa utgör textens interdiskursivitet. Ett exempel på detta är att man bitvis frångår arkivdiskursen för att använda ett mer lättbegripligt språk, vilket innebär att man istället ger sig in i en mer allmän diskurs. Detta är inte särskilt konstigt då huvudsyftet med texterna är att utbilda och förklara. Med anledning av detta använder man alltså bitvis ett enklare och mer lättillgängligt språk. Det blir också tydligt genom själva formen, att man väljer att tillhandahålla informationen genom frågor och svar.

Samtidigt är det även tydligt att texterna riktar sig i första hand till personer med inblick i arkivgenren, vilket kan exemplifieras med bland annat bruket av att termer som "klassificeringsstruktur", "processbeskrivning" och "förvaringsenhet", vilkas betydelser inte är självklara för någon som inte har någon inblick i arkivverksamhet eller närliggande arbetsområden.

Det finns även tydliga tecken på en klassisk myndighetsgenre. I en sådan genre kan språket uppfattas som tvingande, alternativt som mer eller mindre starka förslag, alltså förslag som ligger nära en order eller en tillsägelse. Tecken på tvingande språk kan till exempel vara bruket av ordet "ska", som i "X ska göra Y", medan de starka förslagen på samma sätt innefattar ord som "bör". Myndighetsgenren präglas alltså av auktoritära formuleringar. Traditionellt sett så har den även präglats av ett torrt och byråkratiskt språk, och även om detta förekommer har man till stor del lämnat det i kommunikation med allmänheten. Ett exempel på detta är formuleringen:

*Enligt övergångsbestämmelserna ska redovisningen vara avslutad senast den 1 januari 2014. Riksarkivet kan föreskriva om senare tidpunkt om särskilda skäl föreligger. Beslut om detta tas från fall till fall.<sup>41</sup>*

Tonen i denna formulering är auktoritär på det sätt som kan förväntas av en myndighet. Genom att förklara att den egna organisationen kan föreskriva om senare tidpunkt befäster man en auktoritet över den organisation läsaren tillhör, och genom att förklara att detta bedöms från fall till fall skulle man lite överdrivet kunna säga att de visar att läsaren i någon mening är i Riksarkivets våld. Samtidigt är språket tydligt tvingande. Samma sak är tydlig i formuleringen:

*Får äldre handlingar, även tillkomna före 1 jan 2009, redovisas enligt de nya bestämmelserna?*

<sup>41</sup> <https://riksarkivet.se/generell-verksamhetsbaserad-arkivredovisning>

*Ja, efter särskilt beslut från Riksarkivet får sådana handlingar redovisas enligt RA-FS 2008:4. Det kan gälla exempelvis ärenden eller projekt med långa handläggningstider.<sup>42</sup>*

Här återkommer samma auktoritära hållning som i tidigare citat. Man behåller ett avslappnat språk genom att redan i frågan använda ordet "får", men samtidigt ger det "ja" som svaret inleds med en tydlig riktlinje som språkligt sett måste betraktas som tvingande. Man frånskriver sig i någon mån ansvaret för den auktoritära hållning som frågan och svaret ger uttryck för genom att formulera sig på detta sätt och ger intrycket att det är två olika personer som pratar. Den som ställer frågan, som är att betrakta som jämlik med läsaren, använder ordet "ska" så att den som svarar, auktoriteten, bara kan svara "ja" istället för att själv uttrycka något som kan upplevas som tvingande. Det som framkommer av dessa två exempel är dock relativt ovanligt i texterna jag har undersökt, och huvudsakligen håller man sig till ett förklarande språk snarare än ett som kan uppfattas som tvingande.

Om man istället går till den RA:FS som hänvisas till i citatet ovan är språket dock betydligt mer tvingande. Här är "ska" och "får" genomgående de modala hjälpverb som används, och språket lämnar väldigt lite utrymme åt arkivarier och arkivansvariga att själva avgöra hur arkivföringen ska skötas. Detta är problematiskt då det är tydligt för den som själv har arbetat med arkiv att det verksamhetsbaserad arkivredovisning har inherent problem som måste kringgås. Ett exempel på detta är hur man verkar betrakta ändringar av dokumenthanteringsplaner som relativt oproblematiska:

<sup>42</sup> Ibid.

*Vid genomgripande förändringar av verksamheten, eller när klassificeringsstrukturen riskerar att bli överskådlig på grund av ändringar, ska den avslutas och en ny tas i bruk. Vid byte av struktur ska strukturenheter som har ett nära samband relateras till varandra.<sup>43</sup>*

Vad man verkar bortse från helt i denna formulering är att byten och revideringar av dokumenthanteringsplaner är krångliga, åtminstone i politiskt styrda organisationer. En dokumenthanteringsplan för en kommunal förvaltning måste till exempel klubbas igenom av berörd nämnd. Samtidigt är det oklart hur arkiven, och i synnerhet de fysiska, ska ordnas efter att dokumenthanteringsplaner har bytts ut eller reviderats. Då kommer det nämligen i regel att uppstå dubletter i processnummer om man inte aktivt jobbar för att undvika detta.

Hur relaterar då arkivgenren till myndighetsgenren och den allmänna genren? Eftersom arkivverksamhet bedrivs i allra störst utsträckning av offentliga institutioner, åtminstone traditionellt sett, kan arkivgenren sägas vara en subgenre till myndighetsgenren. Det typiska sättet att betrakta denna, oavsett om man talar om det i termer av en genre eller inte, är att den är tråkig och torr. Detta har dock en anledning. Ett alltför färgstarkt språk hade riskerat att ge tvetydiga budskap. Myndighetsgenren är tråkig och torr av samma anledning som lagar är det, att det inte ska råda någon tvivel om vad det är som kommuniceras. Samtidigt finns också en förväntan från allmänheten om att det byråkratiska språket, eller myndighetsgenren, ska vara korrekt och formellt. Språket får inte

<sup>43</sup> RA-FS 2008:4

heller vara alltför föränderligt eftersom man ska kunna få samma mening ur det vid ett senare tillfälle, när begrepp som används kan ha ändrat mening. Därför finns det en poäng med att myndigheter använder ett språk som å ena sidan kan förstås av medborgarna, men å andra sidan också innehåller termer som inte finns i den allmänna genren då denna är mer föränderlig i och med dess konstanta användning. Ju mer ett diskursivt uttryck kommer till bruk, i synnerhet i tal, desto snabbare kommer förändringar att ske.

Det finns dock andra saker som utmärker myndighetsgenren, däribland att språkbruket tenderar att dölja agentskapet hos författaren. Ordet "jag" förekommer exempelvis inte alls i mitt material, vilket precis som språkets torrhet fyller en funktion, samtidigt som det inte bör gå till överdrift. Med ett tydligt agentskap kan läsaren, åtminstone i de flesta fall, ta större hänsyn till författarens ställning, bakgrund, identitet och så vidare, vilket gör det enklare att sätta texten i kontext och förstå sammanhanget den kommer ifrån. Å andra sidan finns också ett ideal inom den byråkratiska genren som innebär att informationen ska vara densamma oavsett vem som skriver eller talar. Information från myndigheter handlar ju ofta om rättigheter och skyldigheter, och dessa ska vara desamma oavsett vem som kommunicerar dem.

### 2.1.5 NPM – Mätbarhet, målstyrning och centralisering

Mitt material visar också tecken på centralstyrning, något som är att betrakta som ett tydligt tecken på NPM, även om det förstås inte är unikt för detta styrsätt.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Hood, Christopher, *The "New Public Management" in the 1980's: variations on a theme*, Accounting, Organizations and Society, Vol.20, No. 3, pp. 93-109, 1995

Riksarkivet tar nämligen fram riktlinjer för att skapa en nationell standard, vilket här innebär styrning "ovanifrån", där de som arbetar i arkiven där standarden ska införas inte har något uppenbar formell möjlighet att påverka riktlinjerna. Alternativa sätt att få fram standarder hade kunnat vara betydligt mer inkluderande, så att arkivarier, informationsvetare och andra berörda fick väga in sina egna uppfattningar.

En av de tydligaste och mest omdiskuterade delarna av NPM är målstyrning. Istället för att styra på ett mer konkret sätt, där man till exempel ger tydliga riktlinjer om hur saker och ting ska genomföras, ger man istället offentliga institutioner mål de ska uppfylla på det sätt de finner lämpligast. Resultaten av målstyrning har varit blandade. Medan vissa teoretiker hävdar att målstyrning kan tillämpas på sätt som är gynnsamma för såväl organisation som individ,<sup>45</sup> upplever andra det som skälet till så kallad pinnjakt, där exempelvis poliser har larmat om att man gör mer för att få det att se ut som att målen har uppfyllts än för att bedriva den vardagliga verksamheten. Detta påpekas exempelvis av Emma Eneström på Polistidningen i en artikel från 2015.<sup>46</sup> I denna artikel beskrivs till exempel hur målstyrningen tvingar poliser att göra 30 separata anmälningar, då de har hittat 30 cannabisplantor och hur poliser i onödan ringer upp vittnen flera gånger för att få ihop tillräckligt många förhör. Jag har med dessa exempel eftersom jag tycker att de på ett tydligt sätt illustrerar problemen med pinnjakt och målstyrning, men det finns givetvis även vetenskapliga studier som behandlar ämnet. Ett exempel på detta är *Polisens trafiksäkerhetsarbete* av

<sup>45</sup> Xhavit Islami, Enis Mulolli, Naim Mustafa, *Using Management by Objectives as a performance appraisal tool for employee satisfaction*, Future Business Journal, Volume 4, Issue 1, 2018, s94-108

<sup>46</sup> <http://polistidningen.se/2015/02/det-gor-ont-i-polissjalen-2/> [hämtad 2018-07-02]

Stefan Holgersson, som är del av Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion. Här diskuteras pinnjakt återkommande.<sup>47</sup>

Även Riksarkivets verksamhet utgår ifrån målstyrning, och detta riskerar att medföra problem som liknar de som beskrivs hos polisen. Materialet ger dock ingen antydning om en typ av målstyrning som riskerar att leda till pinnjakt. Istället är Riksarkivets mål vagt formulerade och svåra att återknyta till. Exempel på detta under rubriken *Vi är länken mellan dåtid, nutid och framtid* är:

- *Vi har en bred överblick över arkivverksamheten såväl nationellt som internationellt.*
- *Vi är en eftersökt samarbetspartner.*
- *Vi är en viktig del av forskningens infrastruktur.*
- *Vi utnyttjar ny teknik och nya arenor när vi kommunicerar med användarna.*
- *Vi är synliga och tar plats i samhället.*
- *Vår kompetens är aktuell och tillgänglig.*
- *Våra tjänster uppfattas som relevanta i samhället.*<sup>48</sup>

Dessa punkter kan visserligen utvärderas utifrån tidigare resultat. Man kan alltså göra en undersökning ett år och nästa år se hur utvecklingen har sett ut. Å andra sidan kan man inte utvärdera måluppfyllnaden utifrån målen i sig själva. De flesta mål är nämligen inriktade på något som Riksarkivet alltid sysslar med, och

<sup>47</sup> Holgersson, Stefan (2015). Polisens fortsatta trafiksäkerhetsarbete. Stockholm: Trafikverket.

<sup>48</sup> <https://riksarkivet.se/om-oss> [hämtad 2018-08-03]

om de gör det i tillräcklig utsträckning eller inte är godtyckligt, trots att målen i sig är uttryckta i absoluta men ändå i något avseende diffusa termer. *Vi är en eftersökt samarbetspartner* går till exempel i sig självt inte att mäta, men man kan mäta om man är en mer eftersökt samarbetspartner än tidigare. Samma sak gäller samtliga av de mål som citeras ovan, utom möjligtvis *Vi har en bred överblick över arkivverksamheten såväl nationellt som internationellt*, som rimligtvis inte borde gå att mäta alls såvida man inte syftar på överblick genom rent teoretisk tillgång till information. Syftar man å andra sidan, vilket vore rimligare, på kunskapen hos de individer som ingår i organisationen, så är det svårt att se hur man skulle kunna mäta det alls.

Om Riksarkivet själva använder målstyrning eller inte säger dock inte så mycket om verksamhetsbaserad arkivredovisning. Visst kan man föreställa sig att en organisation som själva styrs av en viss typ av system kommer att förespråka samma system, men det finns givetvis inga garantier för detta. Vi ser dock tydligt att det sätt på vilket Riksarkivet styrs har drag av NPM, vilket ger en viss kontext åt den information de förmedlar vidare, inklusive verksamhetsbaserad arkivredovisning.

Det finns alltså inga tydliga tecken på målstyrning i beskrivningarna av verksamhetsbaserad arkivredovisning. Däremot är det tydligt att Riksarkivet själva är påverkade av målstyrning, och det faktum att man inte till följd av detta verkar utgå ifrån att organisationer som ska tillämpa verksamhetsbaserad arkivredovisning styrs på detta sätt är anmärkningsvärt. Istället har man formulerat sig i ganska breda termer som kan appliceras på ett stort antal olika styrsätt. Målstyrningen är ju en av de mest centrala delarna i NPM, och därför är det i ett positivt avseende anmärkningsvärt att verksamhetsbaserad



arkivredovisning, såväl som kommunikationen av den, inte uppvisar några självklara tecken på detta, även om spår förekommer. Det kan dock ha att göra med att Riksarkivets egna mål är så vagt formulerade och så svåra att mäta att målstyrningen egentligen inte kan sägas vara särskilt typisk för NPM. Det primära syftet med målstyrningen är ju att man ska kunna återknyta till målen för att utvärdera verksamheten.

## 3 Diskussion

### 3.1 Diskussion av resultaten

#### 3.1.1 Mål- och centralstyrning

Även om vissa av resultaten är tvetydiga och svårtolkade finns det också förhållandevis tydliga tecken på att verksamhetsbaserad arkivredovisning bär spår av NPM. I slutet av förra avsnittet såg vi hur målstyrning används för att styra Riksarkivets verksamhet, men detta besvarar ju som jag nämnde då inte min frågeställning. Istället hjälper det att kontextualisera det material Riksarkivet ger ut. Denna del av kontexten verkar dock inte i nämnvärd utsträckning påverka hur man kommunicerar verksamhetsbaserad arkivredovisning. Målstyrningen framkommer till viss del i vissa formuleringar, men det är inte genomgående i materialet. Däremot är verksamhetsbaserad arkivredovisning till för att hantera ökade datamängder, vilket i sig kan sägas vara ett tecken på NPM eftersom mätbarhetskraven är centrala. Mätbarhet kräver data, och data måste hanteras för att göra någon nytta. Samma sak gäller givetvis upphandlingar. Ju fler upphandlingar, desto mer information om dessa upphandlingar. I det fallet finns det dock en chans att tillräckligt mycket material hamnar hos externa utförare för att kompensera för den ökade informationsmängden av själva upphandlingen.

Själva införandet av verksamhetsbaserad arkivredovisning är ett tecken på centralstyrning, även det typiskt för NPM. Det rör sig dock inte om någon märkbar ökning i centralstyrningen eftersom även det allmänna arkivskemat

var en riksomfattande standardisering. Istället handlar det om en centralstyrning som ligger kvar på ungefär samma nivå som tidigare. Sargrens påstående, att centralisering är en naturlig del av digitaliseringen på grund av att verksamheter inte längre behöver ha egna arkiv, och därmed en del av verksamhetsbaserad arkivredovisning, som ju till stor del motiveras med samma teknikutveckling, ser jag inget spår av i mitt material, även om det verkar rimligt utifrån Sargrens eget. Här kan dock tilläggas att det kan ske lokal centralisering som följd av olika typer av förändringar i riktlinjerna för arkivföring, alltså till exempel att kommunala institutioner inte har direkt tillgång till sina handlingar eftersom handlingarna slutarkiveras relativt tidigt. Detta är dock i sig en fråga för en egen studie och inget att gräva djupare i här. Jag nöjer mig med att konstatera att jag inte har hittat några tecken på att detta skulle vara fallet i mitt material.

Riksarkivet har följt utvecklingen i den offentliga förvaltningen på så vis att de exempelvis betraktar nämnderna i en kommun som enskilda arkivbildarna, trots nämnders ansvar är delegerat från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Detta är troligtvis avhängigt den lagstiftning som säger att varje nämnd utgör en myndighet. Eftersom *Klassa* inte följer samma struktur är det dock troligt att lagen inte kräver att varje myndighet också betraktas som arkivbildare, och att detta alltså är ett val Riksarkivet har gjort. Att betrakta nämnderna som enskilda arkivbildare skulle kunna vara praktiskt ur ett NPM-perspektiv eftersom NPM ofta leder till korporatiserade enheter inom avdelningar. Det skulle kunna innebära att nämnderna får mer och mer egen administration att sköta eftersom de får fler avdelningar och enheter under sig.

Om nämnderna då betraktas som arkivbildare kommer man att få en överblick över dessa som egen organisation.

### 3.1.2 Det ekonomiska språkets frånvaro

Det är påfallande hur ovanligt det ekonomiska språk som präglar NPM är i materialet. Över huvud taget är det inte påfallande många referenser till ekonomi alls, vilket är anmärkningsvärt eftersom man annars hade kunnat föreställa sig att arkivredovisningen skulle ha påverkats av denna aspekt ungefär som alla andra. Förklaringen till detta kan dock ligga i att arkivgenren och ekonomigenren helt enkelt inte innehåller tillräckligt många begrepp med överlappande meningar, alltså att det inte finns några termer som ligger tillräckligt nära för att de skulle kunna slukas av någon enskild genre.

### 3.1.3 Riksarkivets auktoritära stil

När Riksarkivet kommunicerar via RA-FS:ar är tonen tydligt auktoritär. Dessa texter präglas av en kort och bestämd röst som i paragrafer efter paragraf säger det som ska sägas med precis så många ord som behövs för att säga det. I huvudmaterialet har man å andra sidan försökt lätta upp stämningen något. Här försöker man hålla en betydligt mer vänskaplig ton, där ett namnlöst subjekt som kan antas vara likställig med läsaren ställer frågor till Riksarkivet i syfte att fylla i luckorna som lämnas kring verksamhetsbaserad arkivredovisning och dess införande. Eftersom man inte kommer ifrån att det man utgår ifrån är formulerat i lagtext eller styrdokument med väldigt

tvingande språkbruk väljer man vid flera tillfällen att lägga det tvingande hjälpverbet i frågan och inleda en fråga med exempelvis *får man[...]*, så att svararen inte på samma sätt förknippas med formuleringen. Detta kan också läggas till den auktoritära stil som kom fram till präglar materialet i avsnittet under rubriken *Transitivitet*.

### 3.1.4 Slutdiskussion

Hood utgick som vid såg i början av uppsatsen ifrån NPM:s sju olika kännetecken. Av dessa identifierade jag 4 som var relevanta för mina studie; *Omorganisering av den offentliga sektorn till korporatiserade enheter, strävnan efter disciplin och sparsamhet med resurser, explicita, formella mätbara standarder samt mätning av framgångar och prestationer, och större betoning på resultat*. I materialet finns antydningar i varierande grader av samtliga, men inte så tydligt att man kan säga att materialet har en tydlig prägel av ett sådant styrsystem. Man kan däremot säga att det är närvarande till exempel i hur verksamhetsbaserad arkivredovisning alls har utformats.

Även målstyrning och centralisering är del av NPM, och detta finns tydliga tecken på i materialet. Vilka risker detta skulle medföra är dock svårt att säga. Det finns visserligen en risk att centraliseringen resulterar tar arkiven från mer lokala institutioner som tidigare påpekats, men i någon direkt mening påvisas ingen risk för detta i materialet. Indirekt kan det dock finnas en risk att standardiseringen leder till att det blir enklare för ett eventuellt framtida beslut att fattas, eftersom en gemensam standard förenklar slutarkivering.

## 3.2 Slutsats

Det tydligaste och mest genomgående exemplet på NPM i materialet har varit olika tecken på målstyrning. Detta är en av de mest framträdande och konkreta delarna av NPM, och det är därför inte konstigt att just detta lyser igenom mest. Det råder dock brist på många andra tecken, vissa som hade varit mer troliga än andra att hitta i den här typen av material. Slutsatsen måste därför bli att medan det finns spår av New Public Management i Riksarkivets kommunikation verksamhetsbaserad arkivredovisning, är dessa spår ingenting som tydligt präglar materialet.

## 4 Avslutning

### 4.1 Avslutande reflektioner

I den här uppsatsen har jag med hjälp av kritisk diskursanalys undersökt Riksarkivets kommunikation av verksamhetsbaserad arkivredovisning i syfte att undersöka förekomsten av tecken på New Public Management. Samtidigt som det finns spår av detta i verksamheten och materialet, och samtidigt som verksamhetsbaserad arkivredovisning i sig kan sägas vara, åtminstone till någon del, en följd av NPM eftersom den nya arkivredovisningen ofta motiveras med ökade datamängder, vilket ligger i linje med NPM:s krav på mätbarhet, är förekomsten av tecken på NPM i mitt material förhållandevis låg. De flesta delar som skulle kunna sägas vara tecken på NPM kan nämligen också innebära andra saker. För att återgå till exemplet med ökade datamängder och mätbarhet så är

detta också något som kommer med informationssamhället. Ju större möjligheter vi har att lagra och använda data, desto större användning kommer vi givetvis att ha för sådan data. Det innebär att vilket styrsystem som helst i vår tid skulle använda sig av större mängder data än tidigare system. NPM hänger ju dock å andra sidan också ihop med teknikutveckling och nya möjligheter, vilket illustreras av det faktum att denna form av styrning uppstod ungefär samtidigt som datorer på allvar började komma till användning utanför forskningslab och militäranläggningar. Jag tror inte att detta är en slump, men eftersom det vore ämne för en uppsats eller kanske rentav en avhandling i sig självt kommer jag inte att undersöka detta samband närmare i denna text.

För att vidare förstå hur införandet av verksamhetsbaserad arkivredovisning har gått till, och vilka problem som har uppstått i samband med detta, föreslår jag att vidare forskning fokuserar på utvärdering. Verksamhetsbaserad arkivredovisning har använts av vissa aktörer sedan omkring 2010, och mängden material som sorteras efter denna modell har byggts på efterhand så att man snart, och troligen i vissa fall redan nu, kan börja se effekterna av att använda modellen på större mängder material. Förslagsvis kan sådan forskning göra en distinktion mellan elektroniskt och fysiskt material då dessa fungerar lite olika. Vilka dessa skillnader är lämnar jag dock åt framtida studier.

## Litteratur

Blakeley Thomas J. *Lukács and the Frankfurt School in the Soviet Union*, *Studies in Soviet Thought*, Vol. 31, No. 1 (Jan., 1986), pp. 47-51

Fairclough, Norman, *Analysing discourse – Textual analysis for social change*, 2003, Routledge

Fairclough, Norman, *Discourse and social change*, 1993, p158

Fairclough, Norman, *Discourse & Society*, Vol. 4, No. 2, SPECIAL ISSUE: Critical Discourse Analysis (1993), pp. 133-168

Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber

den Heyer, Garth, (2011) "New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 34 Issue: 3, pp.419-433

Holgersson, Stefan (2015) *Polisens fortsatta trafiksäkerhetsarbete* Stockholm: Trafikverket.

Hood, Christopher, *The "New Public Management" in the 1980's: variations on a theme*, *Accounting, Organizations and Society*, Vol.20, No. 3, pp. 93-109, 1995

<https://www.regeringen.se>

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/10/ny-styrning-bortom-new-public-management/> [hämtad 2018-06-23]

<https://www.plato.stanford.edu>



<https://plato.stanford.edu/entries/critical-theory/> [hämtad 2018-07-15]

<https://plato.stanford.edu/entries/exploitation/#MarxTheoExpl> [hämtad 2018-07-20]

<https://plato.stanford.edu/entries/marx/#4.1> [hämtad 2018-05-13]

<https://plato.stanford.edu/entries/marx/#5> [hämtad 2018-05-17]

<https://plato.stanford.edu/entries/phenomenology/#HistVariPhen> [hämtad 2018-09-25]

<https://plato.stanford.edu/entries/wittgenstein/#LangGameFamiRese> [hämtad 2018-09-25]

**[Http://www.polistidningen.se](http://www.polistidningen.se)**

<http://polistidningen.se/2015/02/det-gor-ont-i-polissjalen-2/> [hämtad 2018-10-20]

**[Https://www.riksarkivet.se](https://www.riksarkivet.se)**

<https://riksarkivet.se/beskrivning-av-verksamheten> [hämtad 2018-05-26]

<https://riksarkivet.se/generell-verksamhetsbaserad-arkivredovisning> [hämtad 2018-05-26]

<https://riksarkivet.se/generella-foreskrifter> [hämtad 2018-05-26]

<https://riksarkivet.se/om-oss> [hämtad 2018-05-26]

**Riksarkivets Allmänna råd och riktlinjer (tillgängliga på hemsidan)**

RA-FS 2008:4

RA-FS 2010:1

[Http://www.samradsgruppen.se](http://www.samradsgruppen.se)

<http://www.samradsgruppen.se/web/index.php/component/phocadownload/category/3-klassificeringsstruktur?download=243:karnverksamheter-verksamhetstyp-3-klassa-2-0> [hämtad 2018-06-16 ]

[Http://www.temaarkiv.se](http://www.temaarkiv.se)

<http://www.temaarkiv.se/fran-ax-till-limpa-hur-har-det-gatt-med-den-nya-arkivredovisningen/> [hämtad 2018-06-05]

Lohmar, Dieter, "Husserl's type and Kant's schemata", *The New Husserl: A Critical Reader*, Welton, Don, Ed. Indiana University Press, 21 aug. 2003, pp.109

Ribeiro, Fernanda, *Archival Science and Changes in Paradigm*, *Archival science* 1: 295-310, 2001

Sandström, Henrik, *Kund hos myndigheten – Fem arbetsförmedlares syn på sitt uppdrag*, Göteborgs Universitet, 2014

Sargren, Monica, Implementering av verksamhetsbaserad arkivredovisning i statliga museimyndigheter, kandidatuppsats, Arkiv- och informationsvetenskap, Mittuniversitetet, 2012

Standing, Guy, *The Precariat, Contexts*, 2014, Vol.13(4), pp.10-12

Sundquist Maria, Effektiv och transparent, men subjektiv och sårbar: En studie av arkivariers syn på den verksamhetsbaserade arkivredovisningen, masteruppsats, ABM, Uppsala Universitet, 2017

Xhavit Islami, Enis Mulolli, Naim Mustafa, Using Management by Objectives as a performance appraisal tool for employee satisfaction, Future Business Journal, Volume 4, Issue 1, 2018, s94-108