

Den nya arkivredovisningen

Mats Johansson

Handledare: Annelie Sundqvist

Mittuniversitetet

Arkiv- och informationsvetenskap GR (C), Uppsats

VT 2010.

”Riksarkivet har på senare tid haft en tendens att skriva föreskrifter som inte kan förstås utan omfattande tolkningsskrifter.”

(Ur Luftfartsverkets remissvar till författningsförslaget inför RA-FS 2008:4)

”Abstraktionsnivån i förslaget är mycket hög, tystnaden på hearingarna och de få remissvaren antyder att målgruppen helt enkelt inte förstår det”

(Ur Riksarkivets tillsynsenhets remissvar till författningsförslaget inför RA-FS 2008:4)

Sammanfattning

Syftet med uppsatsen är att analysera vilka motiveringar de olika aktörerna anförde för införandet av en ny arkivredovisning, samt att undersöka vilka målsättningar man satte upp. Syftet är vidare att genom en analys av den nya arkivredovisningens nyckelbegrepp undersöka dels hur stort handlingsutrymme de så kallade försöksmyndigheterna hade att skapa sina egna modeller för arkivredovisning, dels hur entydigt begreppen användes. I uppsatsen analyseras följande frågeställningar:

- * Hur motiverades behovet av en ny arkivredovisning av RA och försöksmyndigheterna? Vilka mål skulle uppnås genom förändringen?
- * Hur stort handlingsutrymme hade försöksmyndigheterna att skapa sina egna modeller för arkivredovisning?
- * Vilka nyckelbegrepp ingår i den nya arkivredovisningen och hur entydigt har de använts under den nya arkivredovisningens utveckling?

När det gäller frågan om motiveringarna till och målsättningarna för den nya arkivredovisningen har materialet disponerats efter de två kronologiska faser som urskiljts i genomförandet av den nya arkivredovisningen; förberedelsefasen och genomförandefasen. Analysen visar att skälet till att Riksarkivet i mitten av 1990-talet drog slutsatsen att det fanns behov av en ny arkivredovisningsmodell har att göra med de brister i den tidigare modellen som upptäcktes genom det s.k. SATS-projektet. Projektet visade att myndigheterna misskötte arkivredovisningen. Skälet angavs vara att arkivredovisningen inte fyllde någon funktion och att den dåvarande modellen, som byggde på allmänna arkivskemat, inte ansågs fungera i en alltmer IT-präglad verksamhet. Motiveringarna rör sig även på en mer generell nivå, där samhällsförändringar som EU-inträdet anförts som motiveringar för att en ny arkivredovisningsmodell behövs. I uppsatsen väcks frågan om Riksarkivets förklaringar till att bristerna i arkivredovisningen framstår som övertygande, och alternativa tolkningar omnämns.

Riksarkivets uttalade målsättningar med den nya arkivredovisningen framstår som generellt hållna, och går inte alltid att koppla ihop med motiveringarna. Ett av målen kan ändå sägas ha varit att arkivredovisningen skulle integreras med verksamhetsstöden i vid mening. Dessutom avsågs den nya modellen utgöra en förenkling jämfört med tidigare modell. I uppsatsen diskuteras huruvida dessa målsättningar kan sägas ha nåtts, och det noteras att Riksarkivet inte förefaller ha tagit initiativ till någon utvärdering av försöksmyndigheternas verksamhet.

I uppsatsen analyseras även det handlingsutrymme försöksmyndigheterna kan anses ha haft att skapa sina egna arkivredovisningsmodeller, och det noteras att handlingsutrymmer kan sägas ha minskat med tiden. Det finns tecken på att Riksarkivet försökte skapa en något enhetligare begreppsapparat i samband med att försöksmyndigheternas dispensansökningar skulle omsättas i myndighetspecifika föreskrifter, men detta intryck är inte entydigt. Sammantaget pekar undersökningsresultaten snarare mot att den nya arkivredovisningen innehåller ett avsevärt mått av begreppsförvirring, som inte minskar genom RA-FS 2008:4 eller den regelkommentar som följde på författningen.

Sammanfattning	3
1. Inledning	6
1.1 Syfte och frågeställningar	6
1.2 Forskningsläget	7
1.3 Urval, begrepp och operationaliseringar	8
1.3.1 Försöksmyndigheterna	8
1.3.2 Den nya arkivredovisningen	8
1.3.3 Innehållsanalys och argumentationsanalys	10
1.3.4 Handlingsutrymme och entydighetsindex	11
1.3.5 Validitet	13
1.3.6 Uppsatsens disposition	14
2. Motiveringar och målsättningar	15
2.1 Förberedelsefasens motiveringar och målsättningar	15
2.1.1 Insyn i medborgarnas tjänst	15
2.1.2 Arkivredovisningsprojektet	17
2.2 Genomförandefasens motiveringar och målsättningar	19
2.2.1 Försöksmyndigheternas motiveringar	20
2.2.2 Motiveringar i konsekvensbeskrivningen 2007	22
2.3 Diskussion kring motiveringarna och målsättningarna	23
3. Försöksmyndigheternas handlingsutrymme	25
3.1 Handlingsutrymmet i <i>Insyn i medborgarnas tjänst</i>	25
3.2 Handlingsutrymme i <i>Arkivredovisningsprojektet</i>	26
3.3 Handlingsutrymmet i SOU 2002:97	28
3.4 Diskussion om handlingsutrymmet	30
4. Entydig begreppsapparat eller begreppsförvirring?	31
4.1 Myndigheternas dispensframställningar	31
4.2 De myndighetsspecifika föreskrifterna	34
4.3 De sista pusselbitarna	35
4.3.1 Interna diskussionsunderlag	35
4.3.1 Konsekvensbeskrivningen	36
4.4 Diskussion om begreppsanalysen	38
5. Avslutande diskussion	40
5.1 Motiveringarna och målen	40
5.2 Handlingsutrymmet och begreppsförvirringen	42
6. Referenser	44
6.1 Litteratur och artiklar	44
6.2 Utredningar och rapporter	44
6.3 Dispensframställningar	45
6.4 Myndighetsspecifika föreskrifter	46
6.5 Övriga källor	47
Bilaga 1. Försöksmyndigheterna	48
Bilaga 2. Nyckelbegrepp i dispensframställningarna	50
Bilaga 3. Försöksmyndigheternas och RA:s styrbegrepp	51

Bilaga 4. Myndigheternas argumentation..... 52

1. Inledning

Vad är egentligen en process för något? Frågan är relevant eftersom den nya arkivredovisningen för statliga arkiv ”innebär att myndigheternas handlingar ska klassificeras och förtecknas efter *verksamhetens processer*”, som det formuleras på Riksarkivets hemsida¹. Men något svar på vad en *process* egentligen är ges inte. Och om man klickar sig vidare via en länk till en sida med information om de utbildningar som erbjuds för att ”underlätta förståelsen och tillämpningen av de nya föreskrifterna” får vi veta att det nya sättet att redovisa arkiv ”skiljer sig markant från tidigare metod eftersom *myndighetens verksamhet och processer* ska utgöra grunden för redovisningen”². I den ena skrivningen är det således ”*verksamhetens processer*” som ska utgöra arkivredovisningens grund, i den följande skrivningen är det ”*myndighetens verksamhet och processer*”. Är det självklart att *verksamhetens processer* och *myndighetens verksamhet och processer* är två olika sätt att uttrycka samma sak? Luftfartsverket anser i ett remissvar till författningsförslaget RA-FS 2008:4 möjligen att en skillnad finns, eftersom man efterlyser en ”mer generell struktur som kan vara *antingen* process- eller verksamhetsbaserad”³. Men om nu RA anser att *verksamhetens processer* och *myndighetens verksamhet och processer* är samma sak är förstås frågan varför man väljer att uttrycka det på två olika sätt, varför man inte är konsekvent i användandet av begreppen⁴?

Arbetet med att utveckla den nya arkivredovisningen har pågått i olika former sedan slutet av 1990-talet. I arbetet ingick att låta tjugo försöksmyndigheter prova att införa en ny arkivredovisning, vilket skedde genom myndighetsspecifika föreskrifter i RA-MS⁵. Kanske var det för att jag i grunden är statsvetare som jag blev intresserad av att undersöka hur det gick till när försöksmyndigheterna fick införa en ny arkivredovisning. Är det möjligt att begreppsförvirringen – om det nu finns en sådan – har att göra just med att försöksmyndigheterna själva fick utforma sin arkivredovisning och definiera de nyckelbegrepp som ingår i deras modeller, utan att RA styrde dem tillräckligt? Kan de tjugo försöksmyndigheterna utgöra en variation på det gamla temat ”ju fler kockar, desto sämre soppa”?

Utifrån inledande upplevelser och tankegångar som dem som beskrivits ovan kom uppsatsens syfte och frågeställningar att definieras enligt det följande.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med den här uppsatsen är att analysera vilka motiveringar de olika aktörerna anförde för införandet av en ny arkivredovisning, samt att undersöka vilka målsättningar man satte upp. Syftet är vidare att genom en analys av den nya arkivredovisningens nyckelbegrepp undersöka dels hur stort handlingsutrymme försöksmyndigheterna hade att skapa sina egna modeller för arkivredovisning, dels hur entydigt begreppen användes.

¹ Se Riksarkivets hemsida. Se <http://www.riksarkivet.se/default.aspx?id=11207&refid=4032>. Sidan kontrollerad 2010-03-30. Härfter använder jag förkortningen RA för Riksarkivet.

² RA:s hemsida. Se <http://www.riksarkivet.se/default.aspx?id=1374&refid=1420>. Sidan kontrollerad 2010-05-09.

³ RA 2010:19. Min kursivering.

⁴ I rapporten *Insyn i medborgarnas tjänst* (se RA 1998:28) skriver RA (visserligen å propos två helt andra begrepp, men det är enligt min uppfattning ändå värt att lyfta fram): ”Härigenom kan sådana tolkningsproblem undvikas som uppstår när två olika begrepp används för samma företeelse.”

⁵ RA:s föreskrifter i såväl RA-FS som RA-MS utgör författningar i enlighet med Författnings­samlings­förordningen (1976:725), bilaga 1 (RA-FS) och 2 (RA-MS).

Syftet kan preciseras i följande frågeställningar:

- * Hur motiverades behovet av en ny arkivredovisning av RA och försöksmyndigheterna? Vilka mål skulle uppnås genom förändringen?
- * Hur stort handlingsutrymme hade försöksmyndigheterna att skapa sina egna modeller för arkivredovisning?
- * Vilka nyckelbegrepp ingår i den nya arkivredovisningen och hur entydigt har de använts under den nya arkivredovisningens utveckling?

1.2 Forskningsläget

Det har såvitt jag kunnat bedöma inte bedrivits särskilt mycket forskning när det gäller arkivredovisning i vårt land. Svenska myndigheter har traditionellt arkivredovisat med utgångspunkt i allmänna arkivschemat, och möjligen kan man säga att detta faktum inneburit att det inte funnits särskilt mycket att forska kring, även om schemat med viss regelbundenhet förändrats⁶. Något har ändå gjorts: Claes Gränsström har i en artikel med titeln *Problem rörande allmänna arkivschemat* bl.a. urskiljt fyra olika principer i schemat från 1903, artprincipen, värdeprincipen, funktionsprincipen och formatprincipen⁷. Staffan Smedberg har skrivit en artikel i med titeln *Arkivredovisning i Sverige - tradition och utveckling*, i vilken han menar att själva begreppet arkivredovisning kom till först i samband med arkivlagens ikraftträdande 1991. Smedberg påpekar att arkivredovisningens beståndsdelar är arkivbeskrivning och arkivförteckning och redogör för olika metoder för utarbetande av arkivförteckningar. Han nämner bl.a. de programvaror för arkivredovisning som började utvecklas i slutet av 1980-talet⁸. Även Brolén har skrivit en del om hur man redovisar seriers innehåll, och han gör bl.a. ställningstagandet att det inte är allmänna arkivschemat som ”är problemet när datasystem skall förtecknas”. I övrigt handlar hans artikel mycket om begreppet dossié och hur det ska definieras⁹.

Anneli Sundqvist gör i sin avhandling en mer generell genomgång av arkivredovisningsfältet, både internationellt och i vårt land. Med utgångspunkt i en diskussion om proveniensprincipen och dess uppbyggnad berör hon såväl olika arkivstandarder som utvecklingen i enskilda länder. I avsnittet om svenska förhållanden utgör en genomgång av Allmänna arkivschemats uppbyggnad och historiska utveckling en central del av avhandlingen. Sundqvist karakteriserar arkivschemat som en ”de facto standard”¹⁰ och redogör för hur schemat kan betraktas som en tillämpning av proveniensprincipen. Hon menar också att schemat i stort påminner om strukturen i ISAD(G)¹¹. I korthet kommer hon även in på hur den för den nya arkivredovisningens införande så väsentliga kritiken mot schemat växer fram, och hur både privata och offentliga aktörer under 1990-talet börjar undersöka

⁶ För en genomgång av utvecklingen av arkivschemat, se t.ex. Sundqvist 2009:69ff.

⁷ Gränsström 1976:29. Notera att Premiépensionsmyndigheten i sin dispensframställan (Premiépensionsmyndigheten 2004) är inne på samma resonemang och menar att schemats huvudavdelningar inte är ömsesidigt uteslutande.

⁸ Smedberg 1999 respektive 2000.

⁹ Brolén 2003:7.

¹⁰ Jämför Smedberg 2000:9.

¹¹ Sundqvist 2009:69f.

möjligheterna att skapa en modell för arkivredovisning som bygger på verksamhetens ”/.../ functions and processes”¹².

1.3 Urval, begrepp och operationaliseringar

I det här avsnittet kommer jag att föra en generell diskussion kring de metoder jag använt i uppsatsen och redovisa hur jag har operationaliserat mina frågeställningar. Innan jag gör det måste jag emellertid definiera begreppen ”försöksmyndigheterna” och ”den nya arkivredovisningen”.

1.3.1 Försöksmyndigheterna

2004 tyckte sig RA ha kommit tillräckligt långt i sitt arbete med att skapa en ny arkivredovisning att man ville testa idéerna i praktiken. Istället för att prova idéerna inom arkivmyndigheternas egna ämbetsarkiv¹³ ville man nå ut till myndigheter utanför arkivverket. Försöken utfördes inom ramarna för projektet Nya arkivprinciper (NAP)¹⁴. Ett uttalat syfte med försöken förefaller ha varit att myndigheterna skulle få vara med och påverka utformningen av den nya arkivredovisningsmodellen. RA konstaterar att intresset ute i Myndighetssverige var så stort att man tvingades begränsa antalet testmyndigheter¹⁵. Rent formellt gick processen till så att myndigheterna till RA fick göra framställan om dispens från reglerna i RA-FS 1991:1. Till slut blev det såvitt jag kunnat bedöma tjugo myndigheter som i myndighetsspecifika författningar i RA-MS beviljades sådan dispens. Två av dessa myndigheter har fallit bort från analysen eftersom jag inte lyckats få tillgång till materialet gällande dessa. Det gäller Åklagarmyndigheten, som genom RA-MS 2006:72 fick dispens från RA-FS 1991:1. I Åklagarmyndighetens fall har jag ej lyckats få tillgång till myndighetens framställan om dispens. Jag har då valt att inte heller ta med den myndighetsspecifika föreskriften i analysen. Det gäller också Södertörns högskola, som genom RA-MS 2007:26 fick motsvarande dispens. I det senare fallet har jag varken haft tillgång till dispensansökan eller föreskriften. Det är alltså fråga om ett bortfall från undersökningsmaterialet.

De arton myndigheter som kom att omfattas av analysen benämns i denna uppsats ”försöksmyndigheterna”¹⁶.

1.3.2 Den nya arkivredovisningen

Som Staffan Smedberg konstaterar i sin artikel *Arkivredovisning i Sverige – tradition och utveckling*, är arkivredovisning ett modernt begrepp som tillkom i samband med att arkivlagen trädde i kraft 1991¹⁷. Historiskt kan begreppet emellertid kopplas till det allmänna arkivschema, som kan sägas ha utgjort ett försök till nationell standardisering av arkivredovisningen, eller åtminstone en del av den. Arkivschema, som

¹² Sundqvist 2009:76. För en genomgång av arkivredovisningens svenska historia, se även RA 2002:13ff. Rapporten innehåller dessutom en intressant internationell utblick.

¹³ Landsarkivet i Vadstena konstaterar i sitt remissvar till det som skulle bli RA-FS 2008:4 just att det är en brist att sådana interna tester inte genomförts. Se RA 2010:45.

¹⁴ Se RA 2007:4.

¹⁵ RA 2004.

¹⁶ För en förteckning över vilka myndigheterna är och när deras myndighetsspecifika föreskrifter trädde i kraft, se bilaga 1.

¹⁷ Smedberg 2000:7.

introducerades redan 1903, innebär en arkivredovisning som utgår från *organisationen* och det ursprungliga schemat för de centrala ämbetsverken hade fem fasta huvudavdelningar. Det var en arkivredovisning som hör hemma i ruta 1 i figuren nedan¹⁸. Genom arkivlagen och RA-FS 1991:1 blev innehållet i begreppet arkivredovisning formellt reglerat, då RA föreskrev att en arkivredovisning ska bestå av en arkivbeskrivning och en arkivförteckning¹⁹. Ett sätt att betrakta arkivredovisningsbegreppet teoretiska dimensioner är att göra en uppdelning i pappershandlingar/e-arkiv samt redovisning efter organisation/redovisning efter verksamhet. Dessa fyra dimensioner kan utgöra grunden till en fyrfältsmatris enligt nedan:

Figur 1. Arkivredovisningens teoretiska dimensioner

	Organisation	Verksamhet
Pappershandlingar	1	2
E-arkiv	3	4

Källa: Egen sammanställning.

I det här perspektivet kan vi i vårt land se en tydlig utvecklingslinje enligt vilken arkivredovisningen rör sig från ruta 1 i matrisen mot ruta 4. Det jag intresserar mig för i den här uppsatsen är den horisontella nivån, d.v.s. rörelsen från redovisning enligt *organisation* till redovisning enligt *verksamhet*. *Den nya arkivredovisningen*, skulle man alltså kunna säga, är en arkivredovisning som är uppbyggd kring *verksamheten* snarare än *organisationen*. Den *behöver* inte innebära att e-arkiv införts - i teori eller praktik²⁰ - men den innebär att arkivredovisningen inte längre har sin utgångspunkt i det allmänna arkivskemat eller någon förteckningsplan med rötterna i schemat, utan i just *verksamheten*.

På en mer konkret nivå avser jag med begreppet den nya arkivredovisningen en författning från RA som behandlar hur statliga myndigheter ska redovisa sina arkiv och som har tillkommit 2004 eller senare. I begreppet inkluderas således alla de olika myndighetsspecifika författningar²¹ som RA föreskrev från och med 2004, med det bortfall som nämnts ovan.

¹⁸ Riksarivet 2002:13. Hildebrand uttryckte visserligen att förteckningarna skulle ”reflect the functions and activities of the agencies”. Se Bihang till SFS 1903:58, refererad i Sundqvist 2009:71.

¹⁹ Se RA-FS 1991:1 och RA 2007:3, fotnot 8. Jag väljer att inte fördjupa mig ytterligare i begreppen arkivbeskrivning och arkivförteckning.

²⁰ Kan man införa e-arkiv i teorin?, undrar förstås läsaren. Jo, förmodligen kan man det. På en informationsträff i Domstolsverkets regi medverkade en person från Åklagarmyndigheten. Han berättade om myndighetens arbete med att processorientera arkivet och införa ett e-arkiv. Trots att han menade att Åklagarmyndigheten faktiskt infört ett e-arkiv bestod detta till stora delar av pappershandlingar. Det var alltså ett e-arkiv till namnet snarare än i verkligheten.

²¹ För en komplett förteckning över författningarna som ingår i min operationalisering av begreppet *Den nya arkivredovisningen*, se referenslistan.

1.3.3 Innehållsanalys och argumentationsanalys²²

I den här uppsatsen kommer jag att använda en metod som kan beskrivas som *innehållsanalys* med inslag av *argumentationsanalys*.

Metoden *innehållsanalys* har sitt ursprung i studier av politisk propaganda som genomfördes i USA under mellankrigstiden, bl.a. av Harold Lasswell²³. Metoden innebär som regel en kvantitativ mätning av t.ex. förekomsten av vissa begrepp i utvalda texter. Själva frågan om urvalet av texter är i sig intressant, eftersom den metod man använder för att göra urvalet som regel alltid kommer att påverka resultaten. I uppsatsen har min avsikt varit att få med alla relevanta RA-rapporter, d.v.s. RA-rapporter som utgör förarbeten eller påverkar utformningen av den nya arkivredovisningen. Avsikten har även varit att undersöka alla försöksmyndigheters dispensframställningar och samtliga myndighetsspecifika föreskrifter, men här har jag tyvärr som nämnts ovan drabbats av ett bortfall på två myndigheter (Åklagarmyndigheten och Södertörns högskola). Jag har alltså strävat efter att göra vad som kan karaktäriseras som en totalundersökning, men samtidigt inser jag att det i uttrycket ”relevanta RA-rapporter” ligger en fråga om urval inbäddad.

Det man söker efter när man gör en innehållsanalys är ”manifesta inslag i texter, dvs. sådant som uttrycks explicit”²⁴. Att analysen avgränsas till det som uttrycks explicit innebär förvisso en begränsning när man som jag analyserar *motiveringar*. En motivering – som är det utsagda – behöver ju inte vara identisk med *motivet*, i betydelsen den *verkliga orsaken* till att man vill genomföra en viss åtgärd²⁵. Min analys av den nya arkivredovisningen kommer inte desto mindre att utgå främst från motiveringarna, under antagandet att de i det här fallet i förhållandevis hög grad är identiska med motiven. Dessutom finns det inom ramarna för den här uppsatsen inte utrymme för att undersöka frågan om förhållandet mellan motiv och motiveringar närmare. Med detta sagt vill jag emellertid påpeka att jag inte kommer att avstå från att diskutera t.ex. RA:s motiveringar om varför en ny arkivredovisning behövs mot bakgrund av skiljaktiga bedömningar som görs av andra myndigheter, eller mot egna synpunkter.

Det finns självfallet flera metodmässiga komplikationer att diskutera i en analys av det slag jag utfört. Dels gäller det, som väl i någon utsträckning antytts ovan, att definiera vad som faktiskt utgör en motivering. En motivering betraktar jag närmast som de *skäl man anför* för att få t.ex. en ansökan om dispens från RA-FS 1991:1 beviljad. En motivering utgör således en form av argument eller en problembeskrivning, d.v.s. försöksmyndigheten vill ändra sin arkivredovisning *för att...* eller RA vill införa en ny arkivredovisningsmodell *för att...* När det gäller RA:s motiveringar har jag tvingats nöja mig med att analysera vilka de är och hur de är uppbyggda. Med avseende på dem har jag alltså inte kunnat genomföra någon kvantitativ innehållsanalys. De så kallade försöksmyndigheternas motiveringar har jag emellertid i högre utsträckning kunnat analysera med kvantitativ innehållsanalys.

Jag har vidare försökt att komma fram till vilka *målsättningar* de olika aktörerna anger för den nya arkivredovisningen, d.v.s. vad man vill uppnå genom att en ny arkivredovisning införs. En målsättning är alltså – som jag ser det – en utsaga om vad man *vill uppnå*. Om motiveringen alltså är en beskrivning av *varför* ett förhållande måste förändras (en problembeskrivning) så är målsättningen den riktning på förändringen

²² Avsnittet om innehålls- och argumentationsanalys bygger på Boréus och Bergström 2005 kapitel två och tre.

²³ Beckman 2007:42f.

²⁴ Boréus och Bergström 2005:45.

²⁵ För att ta ett banalt exempel kan man mycket väl tänka sig att det har hänt att personer har *motiverat* ett nej-tack till en fest med att ett barn är krassligt, medan *motivet* i själva verket varit att de helt enkelt inte haft lust att närvara.

man önskar, eller med andra ord en beskrivning på den situation man tror ska kunna uppnå genom att man vidtar förändringen - som i det här fallet består av införandet av en ny arkivredovisning.

1.3.4 Handlingsutrymme och entydighetsindex

Innehållsanalysen används även för att försöka mäta hur stort *handlingsutrymme* försöksmyndigheterna hade vid införandet av sina nya arkivredovisningsmodeller. Jag försöker även skapa ett mått för hur *entydigt* den nya arkivredovisningens nyckelbegrepp har använts.

När det gäller *handlingsutrymme* definierar jag begreppet som det utrymme som finns för en myndighet att själv fatta beslut i en fråga. Definitionen innebär att handlingsutrymmet står i direkt negativt samband med det vi kan kalla *styrning*. Jag tänker mig att en högre grad av styrning innebär ett minskat handlingsutrymme. I teorin kan handlingsutrymmet i vissa sammanhang bli helt obefintligt, men detta förhållande gäller knappast i den svenska arkivredovisningen. Hur hårt RA än försöker styra myndigheternas arkivredovisning så har myndigheterna i praktiken alltid möjligheten att helt enkelt strunta i RA:s direktiv²⁶. Man kan också tänka sig att handlingsutrymmet blir maximalt till följd av hur själva föreskriften är utformad. I två av de myndighetsspecifika föreskrifterna anges att respektive myndighet *får* utforma sin arkivredovisning på det sätt som sedan anges i föreskriften – vilket är en formulering som i praktiken ger myndigheten fritt val²⁷.

Analysen av handlingsutrymmets omfattning görs i tre steg och utgår från de *nyckelbegrepp* och de *styrbegrepp* som ingår i den nya arkivredovisningen. Med *nyckelbegrepp* avser jag de begrepp som anges som bärande i de olika arkivredovisningsmodellerna eller i förslagen till arkivredovisningsmodeller. Det är begrepp som arkivredovisningen i någon mening ska *inhålla*. Därutöver anser jag även att vissa – men inte alla²⁸ - begrepp som förekommer och definieras i RA-FS 2008:4 är nyckelbegrepp. Jag har betraktat följande begrepp som nyckelbegrepp:

Aktivitet, handlingsslag, handlingstyp, klassificeringsstruktur, process, verksamhetsområde²⁹ samt strukturenhet.

En särskild sorts nyckelbegrepp är det jag kallar *styrbegrepp*. Det är ett begrepp som RA explicit anger utgör *grund för* arkivredovisningen eller explicit menar att

²⁶ I teorin skulle detta enligt § 9 arkivlagen kunna innebära att RA helt enkelt fattade ett ensidigt beslut att överta myndighetens arkiv eller delar av det, men detta torde knappast vara aktuellt i praktiken. Huruvida vissa myndigheter faktiskt väljer att inte fullt ut implementera RA:s föreskrifter är delvis en tolkningsfråga, men t.ex. Domstolsverket förefaller inte finna att de nya kraven i RA-FS 2008:4 på t.ex. upprättandet av en klassificeringsstruktur föranleder dem att göra kompletteringar i den arkivredovisning som på papperet bedrivs i enlighet med RA-MS 2005:64 (att jag skriver ”på papperet” beror på att jag finner det ytterst tveksamt att RA-MS 2005:64 faktiskt implementerats vid de sammanlagda tingsrätterna).

²⁷ En tvingande föreskrift innehåller formuleringen *ska*. RA-MS 2004:72 om arkivredovisning hos Försäkringskassan föreskriver att ”Handlingar tillkomna till och med [...] *får*, med undantag från reglerna i 6 kap. 7 § RA-FS 1991:1, arkivredovisas enligt följande struktur...”. Denna föreskrift har begränsad giltighet till och med 2007-12-31 och är således upphävd. Även giltigheten i RA-MS 2008:63 med föreskrifter som arkivredovisning hos Specialpedagogiska skolmyndigheten innehåller en begränsning i giltighetstiden. Den gällde fram till och med utgången av 2008. Valet står alltså, och det bör understrykas, mellan att följa RA-FS 1991:1 och respektive myndighetsspecifika föreskrift.

²⁸ T.ex. räknar jag inte begrepp som ”gallra”, ”databärare”, ”förvaringsenhet” som centrala i den nya arkivredovisningen.

²⁹ Begreppet verksamhetsområde definieras inte i RA-FS 2008:4. Jag anser emellertid trots detta att det utan tvekan är ett nyckelbegrepp i den nya arkivredovisningen inte minst mot bakgrund av att det utgör styrbegrepp i ett stort antal av de myndighetsspecifika föreskrifterna.

arkivredovisningen ska *utgå ifrån*. Ett exempel är formuleringen i Arkivredovisningsprojektet: ”Verksamhetens processer utgör grund för arkivets struktur”³⁰. Styrbegreppet i denna formulering är ”verksamhetens processer”.

I urvalet av nyckelbegrepp skulle man i den bästa av världar ha haft en kollega som genomfört samma urval, vilket kunde ha resulterat i en jämförelse mellan urvalen och där de begrepp som båda valt kunnat anses utgöra nyckelbegrepp. Någon sådan möjlighet har jag tyvärr inte haft.

Med utgångspunkt i den nya arkivredovisningens nyckelbegrepp och styrbegrepp har jag skapat en modell för att kvantitativt beräkna handlingsutrymmet som försöksmyndigheterna hade när de begärde dispens från RA-FS 1991:1. Analysen görs av RA-rapporterna *Insyn i medborgarnas tjänst* och *Arkivredovisningsprojektet* samt SOU 2002:97. I analysens första steg mäter jag *hur stor andel* av begreppen i rapporterna som är identiska med de nyckelbegrepp jag angivit i uppräkningslistan ovan. Analysen bygger på antagandet att ju färdigare begreppsapparaten är när försöksmyndigheterna ska formulera sina framställningar om dispens, desto mindre är deras handlingsutrymme. *Det andra steget* är att jag beräknar hur stor andel av de i rapporterna förekommande nyckelbegreppen som *inte definieras*. Antagandet här är att ett begrepp som inte definieras är öppet för tolkning, vilket resulterar i handlingsutrymme.

Båda andelsmått ger ett maximalt värde på 100. Måttan adderas och divideras med 2, vilket ger ett värde som kan sträcka sig från 0-100. Detta mått kompletteras med en analys av huruvida det jag ovan kallar för styrbegrepp förekommer eller inte och huruvida styrbegreppen definieras.

Ett totalt handlingsutrymme innebär ett värde mellan 75 och 100 som förekommer i kombination med avsaknaden av styrbegrepp.

Ett mycket omfattande handlingsutrymme innebär ett värde mellan 50 och 74 som förekommer i kombination med avsaknad av styrbegrepp eller i kombination med ett styrbegrepp som saknar definition.

Ett omfattande handlingsutrymme karaktäriseras av ett värde mellan 10 och 49 som förekommer i kombination med avsaknad av styrbegrepp eller i kombination med styrbegrepp som saknar definition.

Ett begränsat handlingsutrymme karaktäriseras av ett värde mellan 10 och 49 som förekommer i kombination med ett definierat styrbegrepp.

Ett mycket begränsat handlingsutrymme karaktäriseras av ett värde som understiger 10 i kombination med ett *definierat* styrbegrepp.

Sedan handlingsutrymmet analyserats kommer jag även att analysera hur entydig begrepps användningen är i de ansökningar om dispens från RA-FS 1991:1 som försöksmyndigheterna formulerar. Jag kommer även att analysera hur entydig begrepps användningen är i de myndighetsspecifika föreskrifterna. För att kvantitativt mäta graden av entydighet när det gäller begrepps användningen under genomförandefasen använder jag ett *entydighetsindex*³¹. Vid beräkningen av entydighetsindexet har jag delat in de använda begreppen i begreppsgrupper. Jag har

³⁰ RA 2002:42.

³¹ Entydighetsindexet är ett ganska enkelt mått på hur entydigt begrepp används i ett sammanhang. Det bygger på klassisk innehållsanalys, men jag har inte sett att just det här sättet att räkna använts tidigare. Indexet är således såvitt jag kan bedöma det en egen konstruktion.

sedan beräknat hur många enskilda begrepp som ingår i de olika begreppsgrupperna och i hur många variationer de förekommer. Ju fler varianter, desto mindre grad av entydighet. I princip är det samma mått som använts för handlingsutrymmet, här används det enligt formeln

$$E = 100 - [100/F*V]$$

där F= antalet förekomster och V= antalet variationer.

1.3.5 Validitet

Frågan som måste få avsluta metodavsnittet är naturligtvis den om de validitetsproblem som finns i en undersökning av den här karaktären. Går det överhuvudtaget verkligen att mäta en myndighets handlingsutrymme med hjälp av kvantitativ innehållsanalys? Handlingsutrymme är ett komplext begrepp, och det faktiska handlingsutrymmet i olika situationer torde påverkas av en lång rad faktorer. Sannolikt skulle det krävas en kombination av flera olika metoder för att analysera frågan djupare och en av dessa metoder skulle med säkerhet utgöras av djupintervjuer med företrädare som var involverade i utvecklingen av den nya arkivredovisningen både hos RA och de enskilda myndigheterna. Det förefaller utan tvekan som ett intressant ämne för fortsatta studier att närmare försöka analysera både vilka bevekelsegrunder de enskilda myndigheterna hade för att försöka bli försöksmyndigheter, vad de ville uppnå genom att utveckla en ny arkivredovisning och vad som var problemet *för dem* med den gamla modellen. Att försöka angripa ett så komplext begrepp som handlingsutrymme med ett instrument så trubbigt som kvantitativ innehållsanalys kan förefalla vågat. I det här begränsade formatet är det emellertid den enda analys av handlingsutrymmet som jag kunnat genomföra, och trots begränsningarna i begreppet kan det utan tvekan vara intressant att se hur långt man kan komma när man använder den här metoden. Även de antaganden jag gör om att projektrapporter från RA faktiskt kan tolkas som styrinstrument kan sägas vara öppna för diskussion och även denna fråga, hur RA styrde eller försökte styra försöksmyndigheterna, förefaller kunna analyseras djupare. Konstruktionen av de intervall av värden där handlingsutrymmet skattas kan naturligtvis också diskuteras. Risken finns alltid att man, medvetet eller omedvetet, försöker att anpassa sina resultat till den känsla man har när man inleder sitt arbete. Och i det här fallet har min känsla – det deklarerar jag öppet och det var denna känsla som från början fick upp mitt intresse för frågan – varit att RA inte styr tillräckligt eftersom man inte haft förmågan att styra, vilket i sin tur främst bottnar i att man inte tillräckligt tidigt varit tillräckligt medveten om vad det egentligen var man ville åstadkomma - eller hur det skulle åstadkommas. Min känsla när jag inledde projektet var alltså att försöksmyndigheterna hade stort handlingsutrymme. Det ska onekligen bli intressant att se vad som händer med försöksmyndigheternas arkivredovisning mot bakgrund av de helt nya krav på arkivredovisningen och dess utformning som formulerades i RA-FS 2008:4. Kommer försöksmyndigheterna att finna sig i att deras modeller inte längre är tillräckliga, eller kommer de att anse att de redan gjort vad de ska och deklarerar att de inte orkar komplicera saken ytterligare? Kommer RA ställa samma krav på alla myndigheter? Svaret på de frågorna har jag inte, men spekulera kan man ju, och det tillåter jag mig väl också att göra senare i uppsatsen.

1.3.6 Uppsatsens disposition

Efter detta inledande kapitel kommer jag i **kapitel två** att undersöka den nya arkivredovisningens motiveringar och målsättningar. I detta avsnitt har jag delat in analysen i två faser, förberedelsefasen och genomförandefasen. I förberedelsefasen ingår RA:s rapporter *Insyn i medborgarnas tjänst* och *Arkivredovisningsprojektet*. Visserligen föreslog RA redan i mars 1998 i ett utkast till slutrapporten *Arkivredovisning i IT-sambället* en ”objektmodell för arkivredovisning, som möjliggör redovisning av handlingar i enlighet med arkivbildarnas egna strukturer och system för verksamheten”³². Men detta arbete innebar – som jag ser det – inte att man på allvar närmade sig en processororienterad arkivredovisning. SOU 2001:3 och SOU 2002:97 nämner visserligen arkivredovisning, men resonemangen om varför reglerna behöver ändras är inriktade mer mot överväganden på författningsmässig nivå och behandlar inte den typ av motiveringar som jag undersöker, så därför har jag valt att inte ta med utredningarna i analysen av motiveringar och målsättningar. I genomförandefasen utgörs materialet av försöksmyndigheternas dispensframställningar samt RA:s rapport Konsekvensbeskrivning med textkommentarer³³.

I **kapitel tre** kommer jag att med de metoder som diskuterats ovan undersöka hur stort handlingsutrymme försöksmyndigheterna hade när de skapade sina modeller för ny arkivredovisning. Materialet här består av de båda RA-rapporterna som nämndes ovan samt SOU 2002:97.

I **kapitel fyra** behandlas frågan hur entydig begreppsapparaten var i de olika faserna av den nya arkivredovisningens genomförande. Materialet består dels av försöksmyndigheternas dispensframställningar, dels av de myndighetsspecifika föreskrifterna och några av RA:s utkast till ny arkivredovisning som jag benämnt ”de sista pusselbitarna”.

I **kapitel fem** för jag en avslutande diskussion om uppsatsens slutsatser.

³² RA 1998b:5.

³³ RA 2007.

2. Motiveringar och målsättningar

I det här kapitlet kommer jag att analysera de motiveringar som användes för införandet av en ny arkivredovisning, samt de målsättningar som den nya arkivredovisningen angavs syfta till att uppnå. Analysen är uppdelad i en förberedelsefas och en genomförandefas.

2.1 Förberedelsefasens motiveringar och målsättningar

2.1.1 Insyn i medborgarnas tjänst

Rapporten *Insyn i medborgarnas tjänst* utgjorde en del av projektet INFOTEK-RED. I rapporten argumenterar RA på flera olika sätt för behovet av en ny arkivredovisning. Det förefaller stå klart att ett av huvudskälen var de missförhållanden ute på myndigheterna som upptäcktes under perioden 1992-1995 i samband med att RA inom ramarna för det s.k. SATS-projektet genomförde som det förefaller ganska omfattande inspektioner. Hos hela 72% av myndigheterna upptäcktes brister i arkivredovisningen. Många myndigheter redovisade inte sina elektroniska handlingar alls, och även i övrigt var man dålig på att genomföra årliga uppdateringar av de existerande förteckningarna³⁴. Riksarkivet följde upp sina inspektioner med en enkät, och de tillfrågade myndigheterna anförde att de betraktade arkivredovisningskraven som föråldrade, och att arkivredovisningen inte utgjorde ett sökhjälpmedel i verksamheten utan snarare var något som upprättades just för att leva upp till reglerna³⁵. RA pekade i rapporten också på att den mångfald av regler som handlar om en god offentlighetsstruktur är ”exempel på sådana överlappande regler som många myndigheter uppfattar svåra att väga samman”³⁶. Den gamla modellen ansågs inte längre som *ändamålsenlig* på grund av införandet av datorstödda dokument- och ärendehanteringssystem. Den lämpade sig visserligen ”ganska väl för redovisning av myndighetsarkiv under seklets första hälft”, men inte nu längre. Den gamla modellen var alltså just – gammal. För de system som höll på att införas var ”nuvarande modell inte ändamålsenlig”.

Det förefaller alltså som om det var själva formatet som utgjorde ett problem, själva det faktum att det var ”ADB-system” som skulle förtecknas. RA fruktade att ett kvarhållande vid den gamla modellen riskerade att leda till att ”värdefulla samband måste brytas upp och förstöras”.³⁷

Vi har alltså följande motiveringar till att en ny arkivredovisning måste införas:

- (1) Myndigheterna sköter inte sin arkivredovisning eftersom man inte anser att den fyller någon funktion,
- (2) Reglerna är för komplicerade,

³⁴ Se RA 2001b:1.

³⁵ Jag kan inte låta bli att reflektera över att det fortfarande förhåller sig just så, och att det nya sättet att redovisa arkiv knappast kommer att innebära någon förändring härvidlag. Jämför även Smedberg 2000:11: ”Hos en arkivbildare sker återsökningen sannolikt oftare genom direkt tillgång till arkivet än genom studium av arkivförteckningen”. Även på arkivmyndigheten är det min erfarenhet att återsökning sker med hjälp av förteckningarna endast i undantagsfall, kanske en handfull gånger på tusen framtagningar, alltså i promille av fallen.

³⁶ RA 1998a:15.

³⁷ RA 1998a:20.

(3) Allmänna arkivscemat är inte ändamålsenligt för att förteckna ADB-system

Vi har härmed formulerat ett antal problem som på en teoretisk nivå förefaller ha ganska tydliga lösningar. Utifrån problemformuleringen borde RA förorda åtgärder innebärande att arkivredovisningen skulle börja fylla en funktion hos myndigheterna, att en förenkling av det komplicerade regelverket genomfördes samt att man skulle använda *något annat* än det allmänna arkivscemat som utgångspunkt för arkivredovisningen eftersom schemat inte längre fungerade.

Om vi lämnar det teoretiska resonemanget och ser på de åtgärder RA faktiskt föreslog, finner vi att RA mer eller mindre explicit formulerade ett antal mål som den nya arkivredovisningen syftade till att uppnå. I vad som framstår som en central formulering menade RA att den nya modellen var ”avsedd att möjliggöra redovisning av handlingar i enlighet med myndigheternas egen verksamhets- och informationsstruktur. Ett mål är att myndigheterna skall kunna integrera arkivredovisningen med sina egna system för registrering och dokumenthantering”³⁸. Detta förefaller vara ägnat att lösa problem (1) i sammanställningen ovan.

Någon ny *klassificeringsplan*³⁹ ingår inte i förslaget eftersom RA anser att man ”istället skall redovisa den informationsstruktur som faktiskt vuxit fram hos myndigheten och som oftast ansluter till verksamhetsgrenar och verksamhetsprocesser”⁴⁰. I förslaget anges dessutom en rad mer konkreta målsättningar, som att det instrument man vill åstadkomma ska kunna

- 1) erbjuda en översikt över myndighetens verksamhet och handlingsbestånd,
- 2) fungera som sökmedel till samtliga allmänna handlingar hos myndigheten,
- 3) omfatta ”länkar” till myndighetens egna sökmedel och beskrivningar av allmänna handlingar,
- 4) dokumentera sambanden mellan handlingarnas logiska och fysiska förvaringsplatser,
- 5) användas oberoende av tid och rum.

Dessa mål är inte möjliga att direkt koppla till sammanställningen av motiveringarna ovan. Men utöver dessa konkreta mål anger RA även en mer generell målsättning när man säger sig eftersträva att den nya modellen ska möjliggöra att handlingarna ska kunna bevaras ”oberoende av medium” så att ”deras *autenticitet* (äkthet/ursprunglighet) och *kontext* (samband) inte går förlorade /.../”. Dessutom ska de organiseras ”med beaktande av en god *offentlighetsstruktur*”⁴¹, vilket möjligen kan tolkas som ett försök att lösa problem nr (2).

Det finns således ett antal formuleringar som kan tolkas som målsättningar, men de befinner sig på en förhållandevis hög abstraktionsgrad. Därmed är det svårt att fastställa mätbara kriterier för att utvärdera huruvida målsättningarna har nåtts eller inte. Hur ska man operationalisera ”en god offentlighetsstruktur”? Som helhet är det alltså inte fullt ut möjligt att koppla samman motiveringarna till att en ny arkivredovisning behövs med de föreslagna åtgärderna. Man definierar med andra ord ett antal problem, men lösningarna som föreslås kan inte direkt kopplas till problemen. Frågan infinner sig då självfallet om lösningarna i själva verket utgör egna

³⁸ RA 1998a:5.

³⁹ Begreppet bör noteras som intressant i sig. Här heter det alltså klassificeringsplan. Inte klassificeringsstruktur, som senare skulle bli ett av den nya arkivredovisningens nyckelbegrepp.

⁴⁰ RA 1998a:38.

⁴¹ Riksarkivet 1998a:5. Kursiveringar i originalet.

målsättningar, och om motiveringarna i själva verket är verktyg för att legitimera dessa andra målsättningar?

2.1.2 Arkivredovisningsprojektet

Arkivredovisningsprojektet inrättades som följd av ett beslut RA fattade den 2001-03-06, och projektets uppgift var att utarbeta ”alternativa former för redovisning av arkiv med hänsyn tagen till utvecklingen inom informationsteknik, administration och lagstiftning”⁴². Arbetet inom projektet följde på det arbete som bedrivits i det tidigare projektet INFOTEK-RED. Projektet redovisade sina resultat i en rapport som kom 2002-03-19.

De motiveringar som redovisas för att en ny arkivredovisning behövs rör sig i rapporten från det generella till det mer precisa. Man talar, precis som i *Insyn i medborgarnas tjänst*, på en generell nivå om de stora förändringar som statsapparaten genomgått under 1900-talet, framförallt under senare tid. Härvidlag framhålls faktorer som EU-inträdet, omorganisationer, nedläggningar och bolagiseringar. Även om det är svårt att argumentera emot att 1990-talet för statsförvaltningens vidkommande mycket väl kan karaktäriseras som ett förändringens tidevarv, kan man samtidigt notera att de förändringar som nämns *i sig själva* knappast utgör skäl att ändra sättet att redovisa arkiv. Det bör dessutom noteras att SATS-projektet som uppdagade bristerna som ledde fram till slutsatsen att det var nödvändigt att införa en ny arkivredovisning genomfördes 1992-95, medan Sverige gick med i EU från och med 1 januari 1995. Att den typen av förändringar skulle ha orsakat problem under perioden 1992-95 och dessförinnan framstår alltså som osannolikt.

RA pekar även på en generell utveckling inom ”IT-området” och den därmed förknippade elektroniska förvaltningen som gradvis hade börjat införas⁴³. Man menar att den elektroniska förvaltningen innebär en förändring i arkivbildningsprocessen och att följden blir att den arkivredovisning som används ute på myndigheterna inte längre fungerar: ”Det hundraåriga arkivskemat verkar inte kunna lösa alla arkivredovisningsfrågor i den moderna statsförvaltningen”, påpekar man - utan att konkret peka på vilka frågor som inte kan lösas eller vad slutsatsen att frågorna inte kan lösas bygger på. Istället menar man uppenbarligen att det är själva IT-utvecklingen i vid bemärkelse som innebär att det allmänna arkivskemat inte längre fungerar⁴⁴.

Kritiken mot det allmänna arkivskemat är emellertid inte utan förbehåll. Ett avsnitt i rapporten bygger på synpunkter intagna i vad som kan karaktäriseras som en intern remiss, och det är utan tvekan värt att notera att t.ex. Krigsarkivet här anser att allmänna arkivskemat faktiskt fungerar bra för pappershandlingar⁴⁵.

Rapportförfattarna själva förefaller delvis dela dessa synpunkter då man konstaterar att det allmänna arkivskemat är en väletablerad modell som har en enhetlig förteckningsstruktur och är allmänt känd av vana användare av arkiv⁴⁶. RA menar dessutom att Carina Sjögren hade ”visat att allmänna arkivskemat, visserligen med smärre modifieringar anpassade för enskild sektor, kan uppfattas och användas utifrån

⁴² RA 2002:1.

⁴³ RA 2002:4.

⁴⁴ RA 2002:4. Se även RA 2002:14. Sundqvist instämmer i bedömningen och skriver om schemat: ”It was definitively not adapted to the administrative reality of the late 20th century. Se Sundqvist 2009:75.

⁴⁵ RA 2002:21. Synpunkten delas av Landsarkivet i Uppsala (se sid. 21).

⁴⁶ RA 2002:16.

ett verksamhetsperspektiv”⁴⁷. Ändå kommer man fram till slutsatsen att en ny arkivredovisning behövs, dels eftersom det är svårt att integrera det allmänna arkivschema med arkivbildarnas egna system för återsökning och dels därför att det är svårt att förteckna ”ADB-upptagningar” inom schemats ramar. Dessutom anses det allmänna arkivschema inte ansluta sig till arkivbildarnas (d.v.s. myndigheternas) *verksamhetsindelning*⁴⁸. Det är intressant att notera att RA drar slutsatsen att en ny arkivredovisningsmodell är nödvändig trots de interna remissynpunkterna och trots att man i rapporten förefaller ha menat att det *kanske* skulle vara möjligt att förena det allmänna arkivschema med en arkivredovisning byggd på verksamheten snarare än organisationen.

Intressant nog var det inte bara RA-externa faktorer som angavs som orsaker till att det allmänna arkivschema inte längre fungerade. RA pekade även mot det system för arkivredovisning som myndigheten själv stod bakom, ARKIS II, som ett av de skäl som innebar att det allmänna arkivschema kändes ”något överspelat”⁴⁹. Detta är ju i sig en synnerligen intressant motivering, som alltså tycks antyda att det inte går alldeles utmärkt att föra förteckning i ARKIS II i enlighet med det allmänna arkivschema – kanske för att ARKIS II är ”ADB-baserat”?

Argumentationen för en ny arkivredovisning hade alltså även i den här rapporten att göra med en generell utveckling som, hävdade man, medförde att det gamla sättet att arkivredovisa inte längre fungerade. Man hänvisade inte explicit till de brister i arkivredovisningen ute hos myndigheterna som man pekade på i *Insyn i medborgarnas tjänst*, och man framförde inga riktigt övertygande argument för att det faktiskt förhöll sig som man påstod. Det var *utvecklingen* i diffusa termer, även utvecklingen av ARKIS II (vilket nog får anses som ett anmärkningsvärt påstående), som medförde att den ”gamla” modellen inte längre fungerade.

Hur växte då målsättningarna i rapporten fram? Delvis växte de fram ur resonemang som fördes med utgångspunkt i de interna remissvaren. Krigsarkivet framförde den intressanta synpunkten att arkivredovisningen generellt i alltför hög utsträckning var bunden till organisation istället för *verksamhet*⁵⁰. S-byrån ansåg att ”dagens arkivförteckningar kan betraktas som ’lagerlistor’; förteckningar över fysiska enheter/volymer. Man borde koncentrera sig mer på innehållet istället för att redovisa förvaringsenheter”, menade S-byrån⁵¹. Att just verksamheten skulle stå i centrum var uppenbart även när man tar del av grundtankarna i den modell som projektet föreslog i fyra punkter:

⁴⁷ RA 2002:36f. Arkivredovisningsprojektets rapport innehåller såvitt jag kunnat se ingen direkt referens till Sjögrens arbete, men det torde vara *Dokumenthantering i företag och organisationer – en kvalitetsfråga* som avses. Se Bodin et al. Såvitt jag kan se skriver Sjögren att det är handlingarnas funktion som kan styra arkivordningen. Huruvida detta kan anses vara synonymt med att det är ett verksamhetsperspektiv överläter jag åt läsaren själv att bedöma.

⁴⁸ RA 2002:16.

⁴⁹ RA 2002:5. I sammanhanget kan nämnas att tanken att myndigheterna skulle ges tillgång till ARKIS II vid den här tidpunkten fortfarande levde. Min företrädare vid Malmö tingsrätt gavs utbildning i systemet och tanken var att åtminstone Malmö tingsrätt skulle förteckna arkivet i ett system som sedan direkt skulle kunna överlämnas till arkivmyndigheten. Se även RA 2002:3 för en genomgång av RA:s dåvarande tankar om användandet av ARKIS II ute på myndigheterna. Trots efterforskningar har jag ännu inte fullt ut fått en förklaring till att RA lade dessa tankar på is.

⁵⁰ RA menar i rapporten att tanken att utgå från verksamheten snarare än organisationen inte är ny, utan härstammar från 1800-talet, se RA 2002:35. Se även RA 2007:10: ”Att utgå från verksamheten innebär också en återgång till proveniensprincipens krav på samband mellan verksamhet och arkiv.”

⁵¹ RA 2002:19.

”Arkivredovisningen bör utformas i enlighet med verksamhetsnära strukturer och med utgångspunkt från de handlingar som faktiskt finns hos arkivbildaren.

Arkivredovisningen bör integreras med arkivbildarens egna system för registrering och dokumenthantering.

Arkivet bör beskrivas på samtliga nivåer i strukturen och i enlighet med fastställda beskrivningselement.

I första hand bör arkivets innehåll (”logiska handlingar”) redovisas, i andra hand de fysiska beståndsdelarna.”⁵²

Med utgångspunkt att grunden för strukturerandet av ett arkiv är en beskrivning av verksamheten, gick man igenom två olika alternativ för hur detta kan ske. Man använde sig härvidlag för det första av ett alternativ som man gav beteckningen *verksamhetsgrenar* och som hade sin grund i den testdokumentation Grete Solberg upprättade vintern 1998 avseende Polismyndigheten i Uppsala län. I arbetet, som utfördes på uppdrag av INFOTEK-RED-projektet, utgick Solberg från polismyndighetens verksamhetsgrenar. Det andra alternativet, som RA visar större intresse i rapporten, utgick från Tom Sahléns metod för verksamhetsanalys. Denna metod gavs beteckningen *Processkartor*. RA beskrev arbetsgången så här: ”Genom metoden kartläggs verksamhetens processer och aktiviteter och därefter dokumenttyperna i dessa.” Arbetet bedrivs i tre steg där det första utgörs av att man kartlägger ”aktiviteter och processer”, det andra innebär en ”beskrivning av aktiviteterna” och det tredje en kartläggning av varje aktivitets dokument. Detta arbete resulterar i en dokumentplan (eller arkivbildningsplan) i vilken ingår ”en beskrivning av dokumentens hela livscykel, från framställning till arkivering eller gallring”.

I rapporten tog RA således flera steg mot en arkivredovisningsmodell som bygger på processinventering och processmodulering. Men även i denna rapport förefaller beskrivningen av vad det egentligen är som är problemet med den gamla modellen som otillräcklig. Det förefaller mer som om man gör smått pliktskyldiga och nästan slentrianmässiga hänvisningar till vad som med en mer tidsenlig term skulle kunna betecknas som en diffus ”IT-utveckling”, som delvis är kopplad till en än mer generell utveckling inom Myndighetssverige där till och med landets inträde i EU nämns. Någon omedelbar koppling mellan de problem denna ”IT-utveckling” innebär för arkivredovisningen och de lösningar RA lägger fram är inte möjlig att se. Återigen förefaller det alltså som om problemen och de föreslagna lösningarna inte hänger ihop.

2.2 Genomförandefasens motiveringar och målsättningar

I det här avsnittet kommer jag att undersöka argumenten för, och målsättningarna med, den nya arkivredovisningen i genomförandefasen. I den här delen är det möjligt att göra en mer kvantitativt inriktad analys.

En tydlig inriktning i det arbete som bedrivits tidigare både inom RA och inom ramarna för bl.a. SOU 2002:97 var att få till stånd mer omfattande förändringar i lagstiftningen, som kortfattat skulle innebära att ”bestämmelserna om registrering, beskrivning och förtecknande i arkivlagen och 15 kap. sekretesslagen samordnades”. Syftet var att regelstrukturen skulle *förenklas* och göras mer lättöverskådlig. Enligt en

⁵² RA 2002:5.

källa inom RA avbröts arbetet med en ny arkivredovisning ”efter att *Insyn i medborgarnas tjänst* lämnats in till regeringen”. Arbetet återupptogs ”i andra former från 2003”⁵³, vilket i klarspråk innebär projektet Nya arkivprinciper (NAP). Projektet hade en referensgrupp, och det var inom ramarna för detta projekt gruppen med försöksmyndigheter växte fram⁵⁴. Frågan som jag nu ska ta mig an är alltså hur de olika försöksmyndigheterna i sina ansökningar om dispens från RA-FS 1991:1 motiverade att de var i behov av en ny modell för arkivredovisning.

2.2.1 Försöksmyndigheternas motiveringar

En första indelning när det gäller hur försöksmyndigheterna motiverar de förändringar de föreslår med avseende på arkivredovisningen, kan dras mellan de som faktiskt framför argument för förändringen och de som bara föreslår en ny struktur utan att explicit motivera den.

Tabell 1. Analys av motiveringarna till begäran om dispens

Motivering	Antal myndigheter	Andel av avgivna Motiveringar
1	4	13,5%
2	5	16,5%
3	4	13,5%
4	2	6,5%
5	2	6,5%
6	1	3,5%
7	3	10%
8	1	3,5%
Ingen alls	8	26,5%
N	30	100

Motivering 1= Organisationen har förändrats⁵⁵ eller man har infört ett nytt ärendehanteringssystem, 2= Man har processororienterat, håller på att processororientera eller kommer att processororientera myndighetens verksamhet, 3= Det allmänna arkivsystemet fungerar inte längre, 4= Man behöver ändå uppdatera sina arkivbildningsplaner, 5= Man har redan genomfört en ny arkivredovisning och vill nu ha den sanktionerad, 6= Det nya förslaget är mer användarvänligt, 7= Det kommer ny lagstiftning/nya föreskrifter 8 =Övriga skäl

Källa: Egen sammanställning

Det visar sig att åtta av de arton myndigheterna inte alls motiverar de förändringar man föreslår. Man lägger helt enkelt fram sitt förslag utan att säga något om varför man vill genomföra det. I de andra fallen kan man säga att motiveringarna huvudsakligen följer fem inriktningar. Tabellen här ovanför illustrerar vilka motiveringar de olika

⁵³ Östholm 2010.

⁵⁴ RA 2007:4

⁵⁵ Till kategorin räknas även myndigheter som argumenterar med att de är relativt *nybildade*, som t.ex. Forum för levande historia.

myndigheterna använde när de argumenterade för att få sina ansökningar om dispens beviljade⁵⁶:

Sammantaget har myndigheterna angivit trettio olika motiveringar, som jag delat in i kategorierna i tabellen ovan. I relativ särklass vanligast är alltså att man inte har angivit någon motivering alls i sin framställning om dispens från RA-FS 1991:1. I hela 26,5% av dispensframställningarna saknas motivering. Det är naturligtvis svårt att säga varför man inte har ansett det nödvändigt att motivera att man söker dispens, men en sannolik förklaring är att man från myndighetens sida tagit del av RA:s rapporter om den nya arkivredovisningen och att man delar den syn som framförs i dem. Kanske har man även haft informella kontakter med RA, varför man inte ansett det nödvändigt att explicit motivera sin framställan. Dessutom var det ju uppenbarligen så att RA signalerade att den här typen av förändringar var på gång och att man ansåg dem önskvärda; även detta kan ha bidragit till att en betydande andel av myndigheterna alltså inte ansåg det nödvändigt att redovisa de motiveringar man vill anföra för att beviljas dispens. Förändringen skulle ju göras, och det visste myndigheterna om.

Vanligast efter att inte argumentera alls för förändringen, är att myndigheten argumenterar med att man redan har processororienterat sin verksamhet och att man därför vill processororientera även arkivredovisningen (16,5%). Man skulle möjligen kunna hävda att denna processororientering utgör just en sådan förändring i myndigheternas verksamhet som RA talar om i sina rapporter i förberedelsefasen, men att man processororienterar sin verksamhet har inte direkt med ökad IT-användning att göra. Det har snarare att göra med förändringar i själva verksamhetens bedrivande⁵⁷. En snarlik motivering är att själva myndighetsorganisationen förändrats (13,5%), vilket anses innebära att även arkivbildningen behöver förändras. Det är sannolikt att en del av även dessa motiveringar i själva verket, även om det inte uttrycks explicit, innebär att organisationen förändrats i processinriktning⁵⁸. En lika stor andel av motiveringarna (13,5%) innebär resonemang kring att det allmänna arkivskemat inte längre fungerar. Huruvida schemats funktionalitet minskat till följd av processororienteringen av verksamheten eller om det har att göra med kopplingar till e-arkiv framgår inte. Till saken hör att det framgår i fem av framställningarna om dispens från RA-FS 1991:1 att den ansökande myndigheten infört e-arkiv. I sex framgår det explicit att så ej skett. I resterande framställningar framgår det inte alls huruvida e-arkiv införts.

Vi kan alltså så här långt konstatera att myndigheternas motiveringar för att införa en ny arkivredovisning handlar om organisationsförändringar och att man processororienterat sin verksamhet. Det här är sannolikt förändringar som tillkommit efter 1992-95, då SATS-projektet uppdagade brister i myndigheternas arkivredovisning. Min bedömning är alltså att processororienteringen inom myndigheterna inte på allvar inletts 1992-95, och att problemen som SATS-projektet definierar knappast kan ha med förändringarna inom myndigheterna att göra.

Myndigheterna ger dessutom uttryck för ett visst missnöje med funktionaliteten i en arkivredovisningsmodell som bygger på allmänna arkivskemat. Dessutom förefaller det som om myndigheterna var väl medvetna om att förändringar av föreskrifterna

⁵⁶ I bilaga 2 finns en sammanställning över hur de olika myndigheterna har argumenterat.

⁵⁷ För en analys av vad en processororientering av verksamheten kan innebära, se t.ex. Ljungberg & Larsson 2001; för en genomgång av hur man kan processororientera i en myndighet, se t.ex. VERVA 2007:1, för en genomgång av hur processarbetet bedrivits i olika myndigheter, se Statens kvalitets- och kompetensråd 2003.

⁵⁸ Det är intressant att notera att fyra myndigheter använder organisationsförändringar som argument, samtidigt som sex myndigheter enligt min bedömning faktiskt genomgått organisationsförändringar. Två av dessa använder alltså inte förändringarna som argument.

skulle komma, vilket tycks ha medfört att de kommit till ståndpunkten att det var lika bra att inleda förändringsarbetet redan innan den nya föreskriften var på plats. Orsaken till att man ville införa en ny arkivredovisning var alltså i vissa fall – att en ny arkivredovisning skulle införas. Frågan varför många myndigheter förefaller ha velat införa en egen ordning innan tillsynsmyndigheten kom med en generell föreskrift är intressant att lyfta fram. Det ligger nära till hands att tolka myndigheternas vilja att föregå den generella föreskriften som ett sätt att garantera sitt eget handlingsutrymme och införa de lösningar man själva ansåg bäst mot bakgrund av den kännedom om den egna verksamheten som finns i organisationen. Ett par av myndigheterna skriver också ett slags förbehåll i sina framställningar om dispens, där de förutsätter att de kommer att kunna fortsätta använda den struktur de lägger fram även efter den generella föreskriften trätt i kraft⁵⁹.

Någon entydig bild av försöksmyndigheternas motiveringar får vi inte av materialet. Noterbart är att andelen myndigheter som anser att den aktuella arkivbeskrivningen inte fungerar tillfredsställande kan betraktas som relativt låg. I övrigt har man ändrat sin organisation och arkivredovisningen med den tidigare modellen har inte fungerat. Det är därför man vill ha en modell, eftersom man vet att en ny modell ändå ska införas. Å andra sidan kan man ju tolka det faktum att man begär dispens *i sig* som ett sätt att uttrycka att man inte är nöjd med det man har⁶⁰.

2.2.2 Motiveringar i konsekvensbeskrivningen 2007

Till genomförandefasen hör även den konsekvensbeskrivning av den nya arkivredovisningen som RA presenterade i slutet av 2007. Konsekvensbeskrivningen innehåller ett förslag till författningstext som består av 28 paragrafer och är avsedd att träda i kraft 2008-07-01. Här är det alltså frågan om motiveringar som kommer efter det att vissa av de myndighetsspecifika föreskrifterna trätt i kraft. De motiveringar RA presenterar i detta dokument följer föga förvånande i hög utsträckning de motiveringar som presenterats tidigare. RA pekar således åter på att man vid inspektionerna inom ramarna för SATS-projektet upptäckt att arkivredovisningen ute på fältet var misskött. Förteckningarna uppdaterades inte, av den enkla anledningen att de inte fyllde någon funktion i verksamheterna. Anledningen var att myndigheterna upplevde arkivredovisningen som föråldrad och att diarierna fyllde den sökfunktion som varje myndighet behöver. I det här dokumentet till skillnad från i de tidigare argumenterade emellertid RA emot ståndpunkten om den meningslösa arkivredovisningen. Man tog tydligt ställning för att arkivredovisningen, åtminstone på längre sikt, skulle komma att utgöra ett oumbärligt sökinstrument. RA menade att myndigheterna inte beaktat

”att arkivredovisningen ska omfatta myndighetens hela handlingsbestånd oberoende av verksamhet, inte bara ärendehandläggning. Vidare måste handlingarnas åtkomst på sikt säkerställas. Utan redovisning av förvaringsenheter kan handlingarna inte tas fram när de inte längre är aktuella i verksamheten”⁶¹.

⁵⁹ Formuleringen finns i framställningarna om undantag från Kronofogdemyndigheten och Skattemyndigheten, vilket i det här avseendet i princip kan betraktas som samma myndighet.

⁶⁰ Frågan vilka motiv som låg bakom de enskilda försöksmyndigheternas begäran om undantag från RA-FS 1991:1 är intressant och skulle kunna ägnas ytterligare uppmärksamhet. T.ex. är det intressant att ställa frågan hur det stod till med arkivredovisningen inom de myndigheter som ville bli försöksmyndigheter. Var det hos dessa myndigheter, som i någon mån kan sägas vara proaktiva i arkivsammanhang just genom att de söker dispens, som RA upptäckt de allvarliga bristerna, eller var det hos andra myndigheter? Resonemang kring hur försöksmyndigheterna valts ut saknas i materialet jag haft tillgång till.

⁶¹ RA 2007:3.

En annan anledning som vi känner igen är att det allmänna arkivsystemet inte längre ansågs fungera, delvis för att det var för svårt att förstå ”för myndighetens personal och för allmänheten”⁶². Att det allmänna arkivsystemet skulle vara svårt att förstå är en ny synpunkt, som delvis strider emot vad man konstaterat tidigare, att arkivsystemet var allmänt känt åtminstone av vana användare av arkiv⁶³. Här tycks RA åtminstone implicit mena att den nya arkivredovisningen som ska ersätta den krångliga gamla modellen ska vara enkel att förstå, både för myndighetens personal och för allmänheten. RA menade vidare att fortsatt tillämpning av arkivsystemet riskerade att leda till att värdefulla samband ”bröts upp och förstördes”. Kort sagt var det inte längre *möjligt* att arkivredovisa med utgångspunkt i allmänna arkivsystemet om redovisningen skulle ”fylla sin funktion som ett insyns- och sökinstrument”. Istället förordade man en arkivredovisning med utgångspunkt i myndigheternas verksamhet⁶⁴. Vi har alltså - med mindre variationer och något nytt inslag - samma motiveringar som tidigare.

2.3 Diskussion kring motiveringarna och målsättningarna

RA har således i det här skedet konstaterat att myndigheterna inte skötte sin arkivredovisning som de skulle, framförallt inte när det gällde att förteckna elektroniska handlingar och att årligen uppdatera sina arkivförteckningar. Orsakerna var, som RA ser det, att reglerna på området var för komplicerade och att det allmänna arkivsystemet inte längre fungerade, särskilt inte när det gällde att förteckna elektroniska handlingar. I det perspektivet framstår det som intressant att t.ex. en myndighet som Domstolsverket, som har ett ganska renodlat pappersarkiv, var så tidiga med att söka dispens från kraven i RA-FS 1991:1 och att ett ganska litet antal även av övriga dispensmyndigheter explicit deklarerar att de faktiskt har infört e-arkiv. Ändå förefaller det som om RA främst pekar på *utvecklingen* inom IT-området (eller ADB-området som RA föredrar att kalla det) i allmänna ordalag som en viktig faktor. Ibland förefaller motiveringarna ligga på en mycket generell nivå, som när man använder EU-inträdet, och bolagiseringarna som förklaringar till brister man *upptäckt* 1992-95 men som rimligen måste ha *uppstått* tidigare. Det förefaller alltså i någon mening som om RA menar att EU-inträdet, IT-utvecklingen och bolagiseringarna orsakade brister i arkivredovisningen redan innan de var aktuella, vilket framstår som märkligt. Brolén har argumenterat för att det inte är ”allmänna arkivsystemet som är problemet när datasystem skall förtecknas”⁶⁵, dock utan att utveckla sin ståndpunkt. Det är intressant att notera att det även i remissvaren till författningsförslaget i konsekvensutredningen faktiskt framförs alternativa förklaringsmodeller. Linköpings universitet anser i sitt remissvar att det inte är det allmänna arkivsystemet i sig som det är fel på, utan problemen beror snarare dels på att myndigheterna fokuserat på kärnverksamheten genom att skära ner i den administrativa personalen, dels på att myndigheterna inte haft något tillfredsställande verktyg för att upprätta sina förteckningar: ”Vi vill även peka på bristen på förteckningsprogram vilket resulterat i användandet av egengjorda program i t.ex. Word eller Excel som en orsak till att förteckningarna inte varit årligt uppdaterade”. Universitetet underkänner i konsekvens med sitt resonemang även lösningen med en ny arkivredovisning, som man tror

⁶² Huruvida man mot bakgrund av denna formulering ska dra slutsatsen att det var RA:s syfte att införa en enklare modell eller inte är en öppen fråga, men vi kan konstatera att det åtminstone impliceras.

⁶³ RA 2002:16.

⁶⁴ RA 2007:3ff.

⁶⁵ Brolén 2003:7.

snarare kommer att ”orsaka ännu mera problem och göra arkiven ännu svårare att hitta i”⁶⁶. Även Länsstyrelsen i Västergötland menar i sitt remissvar att orsakerna till bristerna inte är de RA antagit och pekar istället på ”begränsade resurser och bristande engagemang för arkivfrågor på myndigheterna”⁶⁷. Resonemanget som förs av Linköpings universitet tycks antyda att lösningen på arkivförteckningsproblemen ute på myndigheterna kanske skulle ha kunnat vara att ge myndigheterna tillgång till, och support i, användandet av t.ex. ARKIS II, istället för att utveckla en helt ny modell för arkivredovisning. Huruvida detta var en korrekt analys undandrar sig min bedömning, men det är intressant att synpunkterna framförs och det aktualiserar frågan vad RA grundar sina bedömningar om problemens orsaker på.

Vilka målsättningar satte då RA upp för den nya arkivredovisningen?

Sammanfattningsvis kan man säga att målformuleringarna tyvärr inte är särskilt konkreta och mätbara. I allmänna ordalag kan man anta att man söker en förenkling av regelverket på området. Implicit framstår det som klart att själva arkivredovisningen ska bli *enklare*. Mot den bakgrunden är det värt att notera att huvuddelen av den kritik som riktas mot förslaget av remissinstanserna är inriktad mot just graden av komplexitet i förslaget. Försäkringskassan menar att förslaget kan bli kontraproduktivt eftersom ”/.../ förslaget är så komplext att vi befarar att det kan bli svårt att tillämpa. Därmed riskerar arkivredovisningen att försvåras istället för att förenklas /.../”. Landstinget i Uppsala ställer sig tveksam till om ”varje förvaltning ska kunna producera arkivredovisning i fem tämligen komplicerade delar, när man redan idag har uppenbara svårigheter att åstadkomma de två som stadgas i arkivlagen”. Riksarkivets egen tillsynsenhet menar att ”Abstraktionsnivån i förslaget är mycket hög, tystnaden på hearingarna och de få remissvaren antyder att målgruppen helt enkelt inte förstår det”.⁶⁸

⁶⁶ RA 2010:21f.

⁶⁷ RA 2010:22.

⁶⁸ RA 2010:12, 33, 48

3. Försöksmyndigheternas handlingsutrymme

Jag har i de föregående avsnitten analyserat hur de olika aktörerna motiverade att man ville införa en ny arkivredovisning och vilka målsättningar man hade med den. I det här kapitlet analyserar jag det handlingsutrymme försöksmyndigheterna hade.

3.1 Handlingsutrymmet i *Insyn i medborgarnas tjänst*

För att inleda analysen av handlingsutrymmet i *Insyn i medborgarnas tjänst* måste jag undersöka om rapporten innehåller något styrbegrepp. Vi kan konstatera att RA först anger att den modell man tagit fram är avsedd ”att möjliggöra redovisning av handlingar i enlighet med myndigheternas egen verksamhets- och informationsstruktur”⁶⁹. Begreppen *verksamhetsstruktur* och *informationsstruktur* gör alltså möjligen anspråk på att utgöra styrbegrepp, båda begreppen utan att ges någon närmare definition. Intressant nog anser RA senare i *samma rapport* att myndigheterna ska redovisa ”den informationsstruktur som faktiskt vuxit fram hos myndigheten och som oftast ansluter till verksamhetsgrenar och verksamhetsprocesser”⁷⁰. Här är alltså begreppet verksamhetsstruktur ersatt med verksamhetsgrenar och/eller verksamhetsprocesser. Den senare formuleringen är inte heller särskilt precis, eftersom den innehåller formuleringen att informationsstrukturen ”oftast” ansluter till verksamhetsgrenar. Begreppen informationsstruktur, verksamhetsstruktur, verksamhetsgren och verksamhetsprocess är alltså så nära styrbegrepp man kommer i rapporten. Någon närmare definition av begreppen får vi emellertid inte, vilket tillsammans med att begrepp ersätter varandra i praktiken lämnar ett stort handlingsutrymme öppet. Jag kan alltså konstatera att tydliga och konsekvent använda styrbegrepp helt saknas.

Bland de andra nyckelbegrepp som används i rapporten märks *handlingslag* och *handlingstyp*. Handlingslag ges ingen närmare definition. I ett tidigare utkast definieras begreppet som ”allmänna handlingar som genom sin anknytning till en viss typ av process, objekt eller funktion hos en viss myndighet kan föras samman under en beteckning”⁷¹. Samtidigt anses ”handlingstypsnivå” vara detsamma som serienivå, d.v.s. i ett domstolsarkiv skulle en handlingstyp kunna vara t.ex. serien akter i brottmål⁷². Möjligen utgör denna uppfattning om vad en handlingstyp är en annan tolkning än den som görs av RA i andra sammanhang vid ungefär samma tid. I ett PM skriver man: ”I arkivförteckningen upptas samtliga handlingstyper hos myndigheten, både de som är registrerade och de som är ordnade på annat sätt”⁷³. Här rör man sig förmodligen på en nivå under serienivån; i arkivtermer är man inne i de arkivboxar som serierna är uppbyggda av och där de enskilda handlingarna ligger arkiverade. Begreppet klassificeringsstruktur används inte, däremot använder man begreppet klassificeringsplan.

I sammanställningen nedan listar jag förekomsten av nyckelbegrepp.

⁶⁹ RA 1998:5.

⁷⁰ RA 1998:38.

⁷¹ Jörwall, Infotek 10.

⁷² När jag anser det motiverat att överföra begrepp till arkivverkligheten är det ofrånkomligt att jag kommer att använda exempel från domstolsarkiv.

⁷³ RA 2001:15.

Tabell 2. Förekomst av nyckelbegrepp:

Begrepp	Förekomst (ja/nej)	Definieras?
Aktivitet	Nej	-----
Handlingslag	Ja	Nej
Handlingstyp	Ja	Nej
Registreringsstruktur	Nej	-----
Klassificeringsstruktur	Nej	-----
Klassificeringsplan	Ja	Nej
Process	Ja	Nej
Verksamhetsprocess	Ja	Nej
Strukturenhet	Nej	-----
Verksamhetsområde	Nej	
Informationsstruktur	Ja	Nej

(nyckelbegreppen ur RA-FS 2008:4 i fet stil)

Styrbegrepp: Otydliga.

Vi ser alltså att fyra av de sju nyckelbegrepp som ingår i RA-FS 2008:4 inte förekommer i rapporten. Det motsvarar 67%, alltså ett värde på 67 i det kvantitativa måttet för handlingsutrymme. Inget av nyckelbegreppen definieras, vilket ger ett värde på 100. Sammantaget har vi ett värde på 167, vilket divideras med två och ger 83,5. I kombination med att styrbegreppen är så otydliga, innebär detta att rapporten ger myndigheterna ett *totalt handlingsutrymme*.

3.2 Handlingsutrymme i *Arkivredovisningsprojektet*

I det föregående avsnittet kom vi fram till att handlingsutrymmet i rapporten *Insyn i medborgarnas tjänst* kan betraktas som *totalt*. Rapporten är alltså inte, skulle man kunna säga, att betrakta som ett styrinstrument överhuvudtaget, utan lämnar i praktiken fältet fritt för försöksmyndigheterna att utforma sina egna modeller. Frågan är nu om den senare rapporten *Arkivredovisningsprojektet* innebär en hårdare styrning av myndigheterna? Eftersom rapporten ligger tidsmässigt närmare försöksmyndigheternas dispensansökningar är det möjligen rimligt att anta att behovet av styrning borde anses högre. Man kan dessutom anta att RA har kommit längre i sitt arbete med den nya arkivredovisningens nyckelbegrepp, vilket sammantaget borde innebära att rapporten ger ett mindre handlingsutrymme.

När det gäller förekomsten av styrbegrepp, kan vi konstatera att rapporten innehåller en förhållandevis tydlig formulering: ”Verksamhetens processer utgör grunden för

arkivets struktur⁷⁴. *Verksamhetens processer* kan alltså betraktas som rapportens styrbegrepp. Begreppet definieras inte explicit, men det sätts i motsatsställning till det som tidigare utgjort grunden för arkivets struktur, nämligen *handlingstyper* eller *arbetsfördelningen i funktioner*⁷⁵. *Verksamhetens processer* ska således utgöra grunden för arkivets struktur och det är intressant att jämföra denna centrala grund med den svagare formuleringen i *Insyn i medborgarnas tjänst*, som var *verksamhetsprocesser*. Man frågar sig förstås om *verksamhetens processer* och *verksamhetsprocesser* är synonyma begrepp?

Även begreppet *processer* används fristående och RA gör ett försök att definiera processbegreppet. Man uppfattar det ”i dess enklaste innebörd, som ett förlopp”. Begreppet utvecklas en smula när RA karaktäriserar processerna som ”interna, stödjande, verkställande och konstitutiva verksamhetsprocesser. Den senare kategorin avser kärnverksamheten”⁷⁶. Ett begrepp som använts tidigare för processer, menar man, är *ärendeflöde*. En process är alltså ett *förlopp*, vilket antyder en tidsmässig rörelse framåt. Man understryker också att begreppet process är användbart även för verksamheter som faktiskt inte är organiserade som processer⁷⁷ och säger sig eftersträva en mer inkluderande definition: ”Tvärtom anser vi att all verksamhet kan uppfattas som processer.” Det är väl närmast här, när definitionen vidgas och blir så inkluderande att ”all verksamhet” kan uppfattas som processer som den också blir tämligen meningslös som styrbegrepp: Om allting kan vara processer finns det ju ingenting som *inte* kan vara det. Och ska man arkivredovisa efter någonting som kan vara vad som helst – då kan man rimligen arkivredovisa hur som helst.

Vilka är då rapportens andra nyckelbegrepp? Ett begrepp som har en framstående roll är *aktivitet*. Begreppet ges ingen explicit definition, men RA kopplar redan här ihop det med processbegreppet när man klargör att aktiviteter är något som ingår i processerna: ”Ett bra sätt att dokumentera förhållandet mellan processen, *de ingående aktiviteterna* och dokumenten är processkartan.”⁷⁸.

Ett annat nyckelbegrepp är *handlingstyp*, som utan att explicit definieras tycks användas närmast som en synonym för ”dokument”. Ytterligare ett nyckelbegrepp är *struktur*. I rapporten redovisas ett förslag till redovisningsmodell, i vilken strukturen är en vital del som förefaller ligga just före serienivån:

Figur 2. Arkivredovisningsprojektets modell för arkivredovisning:

Arkis II → arkiv → struktur → serie → dossier/akt → handling/dokument

Källa: RA 2002:46.

Begreppet struktur definieras

”som en struktur för beskrivningen av verksamhetens processer. I begreppet struktur ryms t.ex. planer för arkivbildning och ärenderegistrering liksom förteckningar och ev. dokumentation över automatiserade behandlingar.”⁷⁹

⁷⁴ RA 2002:42.

⁷⁵ RA 2002:42.

⁷⁶ RA 2002:42.

⁷⁷ I sitt remissvar till författningsförslaget skulle senare Statens räddningsverk ifrågasätta denna bild: ”Om en myndighet t.ex. *inte* implementerat någon processrelaterad metod för att beskriva sin verksamhet, kan det diskuteras om det då är lämpligt att använda denna metod för arkivredovisningen?” (RA 2010:26).

⁷⁸ RA 2002:36. Min kursivering.

⁷⁹ RA 2002:47.

Under strukturen finns serierna, dit verksamhetsprocesserna hänförs. På nästa nivå ”ryms de enskilda förekomsterna av de dokumenterade aktiviteterna inom processerna beroende på hur de organiseras. Till handling hänförs beskrivningen av varje dokument som använts i genomförandet av aktiviteten”⁸⁰. I tabellen nedan finns en sammanställning av nyckelbegreppen.

Tabell 3. Förekomst av nyckelbegrepp

Begrepp	Förekomst (ja/nej)	Definieras?
Aktivitet	Ja	Nej
Handlingslag	Ja	Nej
Handlingstyp	Ja	Nej
Klassificeringsstruktur	Nej	----
Process	Ja	Ja
Verksamhetsprocess	Ja	Nej
Verksamhetens processer	Ja	Nej
Struktur	Ja	Ja
Strukturenhet	Nej	----
Verksamhetsområde	Ja	Nej

Styrbegrepp: *Verksamhetens processer*. Definieras ej.

Två av de sju nyckelbegreppen från RA-FS 2008:4 förekommer inte i rapporten, vilket ger ett värde för handlingsutrymmet på 29. Vi kan också konstatera att sex av åtta nyckelbegrepp inte definieras, vilket innebär ett värde på 75. Sammantaget ger detta ett värde för handlingsutrymme som är 52, vilket kombineras med ett styrbegrepp som visserligen finns men som inte definieras.

Resultatet är att denna rapport innehåller ett *omfattande handlingsutrymme*.

3.3 Handlingsutrymmet i SOU 2002:97

När man analyserar förberedelsefasen till den nya arkivredovisningen kan man inte gå förbi den statliga utredningen *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97), som kom i oktober 2002. Utredningen publicerades alltså efter båda de rapporter från RA som varit föremål för min analys ovan. Många menar att utredningen spelade en central roll i utvecklingen av den nya arkivredovisningen. T.ex. Domstolsverket skriver att när man 2003 inom verket började utveckla den nya arkivredovisning som så småningom skulle få författningsstatus i RA-MS 2005:64 ”var utgångspunkterna de som uttrycktes i Offentlighets- och sekretesskommitténs delbetänkande ’Ordning och

⁸⁰ RA 2002:47.

reda bland allmänna handlingar' /.../'. Även några av försöksmyndigheterna hänvisar explicit till utredningen i sina framställningar om dispens⁸¹.

Hur vill då utredningen att arkivredovisningen ska organiseras, eller – med en annan formulering – vilka styrbegrepp ingår i utredningen? I utredningen är det uppenbart att begreppet *handlingslag* är centralt:

”Vi föreslår att myndigheterna skall registrera allmänna handlingar eller hålla dem organiserade på samma sätt som i dag. Vidare skall myndigheterna föra ett register över de handlingslag som finns i verksamheten. Myndigheterna skall också upprätta en beskrivning av sina allmänna handlingar. Registret över handlingslagen ersätter arkivförteckningen enligt arkivlagen medan beskrivningen av de allmänna handlingarna ersätter arkivbeskrivningen enligt arkivlagen och beskrivningen av ADB-register enligt sekretesslagen.”⁸²

Arkivredovisningen ska alltså bestå dels av en beskrivning av de allmänna handlingarna, dels ett register över handlingslagen. Begreppet handlingslag definieras som

”allmänna handlingar som genom sin anknytning till en viss typ av process, objekt eller funktion hos en myndighet kan föras samman under en benämning, exempelvis styrelseprotokoll, akter i brottmål eller patientjournaler från en viss klinik.”⁸³

Det är intressant att notera att processbegreppet finns med även här, dock utan att det definieras entydigt. Man snuddar möjligen vid en definition när man skriver

”5. handlingar som myndigheten använder och som tillför sakuppgift vid handläggning av *mål, ärenden eller i andra processer* skall knytas till övriga handlingar i målet, ärendet eller processen”

Här tycks man alltså mena att *handläggningen av mål* utgör en process. Det är handläggningen, eller beredningen, av ett brottmål som är den process brottmålsakten har anknytning till – det är alltså inte brottmålet *i sig* som är en process. Men samtidigt – eller lite senare - förefaller utredningen mena att själva brottmålet i sig kan utgöra en process (punkt 6):

”6. allmänna handlingar som *bör till ett mål, ärende eller annan process* skall kunna presenteras samlat så att de återger handläggningens eller processens gång”⁸⁴

Man använder alltså - som jag tolkar det – begreppet process på olika sätt i två på varandra följande punkter. I den ena versionen är det handläggningen som är en process, i den andra själva föremålet för handläggningen, d.v.s. brottmålet.

Man har alltså en bild av ett förlopp där processer av något slag ger upphov till handlingslag, och det är register över dessa handlingslag som ska utgöra grunden för arkivredovisningen. Utredningens styrbegrepp förefaller således vara handlingslag.

I tabellen nedan ser vi en sammanställning av nyckelbegreppen:

⁸¹ Citatet från Domstolsverket 2010:2. Utredningen nämns även bl.a. av Forum för levande historia och Premiensionsmyndigheten.

⁸² SOU 2002:97, sid. 12.

⁸³ SOU 2002:97, sid. 12, 148

⁸⁴ SOU 2002:97, sid. 27, 108.

Tabell 4. Förekomst av nyckelbegrepp:

Begrepp	Förekomst (ja/nej)	Definieras?
Aktivitet	Ja	Nej
Handlingslag	Ja	Ja
Handlingstyp	Ja	Nej
Klassificeringsstruktur	Nej	-----
Process	Ja	Ja
Strukturenhet	Nej	-----
Verksamhetsområde	Nej	-----

Styrbegrepp: Handlingslag. Definieras.

Tre av de sju nyckelbegreppen från RA-FS 2008:4 förekommer inte i rapporten, vilket ger ett värde för handlingsutrymmet på 38. Vi kan också konstatera att två av fyra nyckelbegrepp som förekommer inte definieras, vilket innebär ett värde på 50. Det sammantagna värdet för handlingsutrymme blir 44, vilket kombineras med ett styrbegrepp som definieras.

Detta innebär enligt analysmodellen ett *begränsat handlingsutrymme*. Utredningen innehåller också konkreta förslag till hur författningstexter ska vara utformade, vilket uppenbarligen pekar i samma riktning. Frågan är emellertid huruvida utredningen, genom att dess förslag som helhet inte kom att genomföras, verkligen kan räknas som ett styrinstrument. Vi bör även notera att utredningens definition av processbegreppet inte är entydigt.

3.4 Diskussion om handlingsutrymmet

I det här avsnittet har vi kunnat se hur handlingsutrymmet förefaller ha minskat från *Insyn i medborgarnas tjänst*, där handlingsutrymmet hade ett värde runt 84, via ett handlingsutrymme i *Arkivredovisningsprojektet* på 52 ner till ett handlingsutrymme på cirka 44 i SOU 2002:97. Begreppsapparaten i SOU 2002:97 ger alltså intryck av att vara ganska väl definierad, och den förefaller också ligga väl i linje med den färdiga begreppsapparaten i RA-FS 2008:4. Även styrbegreppen har generellt blivit tydligare och mer väldefinierade. Samtidigt är det förstås rimligt att ställa frågan i vilken utsträckning en utredning vars förslag inte genomfördes verkligen kan räknas som ett styrinstrument. Frågan vilket värde man ska tillskriva de olika förarbetena är alltså svår att ta ställning till. Svaret får väl närmast bli att graden av styrning kommer att visa sig i försöksmyndigheternas dispensframställningar och de färdiga föreskrifterna.

4. Entydig begreppsapparat eller begreppsförvirring?

I det föregående avsnittet har vi sett hur handlingsutrymmet gradvis har minskat från RA:s inledande rapporter fram till utredningen SOU 2002:97. Det kan naturligtvis vara relevant att ställa frågan vad som hade hänt med arkivredovisningen om utredningens förslag i högre utsträckning hade genomförts. Nu blev det emellertid så att utredningens förslag till största delen inte genomfördes, och frågan är då om det minskade handlingsutrymme som utredningen innehåller får genomslag i försöksmyndigheternas praktiska arbete med sina nya modeller för arkivredovisning? I det här avsnittet kommer analysen att kretsa kring styrbegreppen och nyckelbegreppen i genomförandefasen av den nya arkivredovisningen. Jag kommer således att analysera de myndighetsspecifika föreskrifternas tillkomst såväl som dokumentation från RA för tiden när de myndighetsspecifika föreskrifterna delvis införts. Genomförandefasen ägde rum parallellt med att RA drev sitt projekt NAP (Nya arkivprinciper), vilket var den form i vilken man återupptog arbetet med en ny arkivredovisning efter SOU 2002:97.

Om vi ser tillbaka ett ögonblick kan vi konstatera att bakgrunden till att de myndighetsspecifika föreskrifterna kom till var att RA ansåg att det fanns behov av att låta myndigheter försöka genomföra tankarna i den nya arkivredovisningen i praktiken, och dessutom vara med och påverka det fortsatta arbetet, som man formulerar det i sin årsredovisning 2004⁸⁵. Det är intressant att RA i ett öppet dokument som en årsredovisning anger att det finns utrymme för myndigheterna själva att påverka det fortsatta arbetets inriktning. Mot bakgrund av att RA:s egna rapporter på området innehållit ett betydande handlingsutrymme för myndigheterna kan man möjligen hävda att det rent av förefaller vågat av RA att låta så pass många olika myndigheter vara med och påverka den nya arkivredovisningens utformning. Det förefaller ju sannolikt att det föreligger stora skillnader både mellan myndigheternas verksamhet och – kan väl antas – den arkivkompetens som står till myndigheternas förfogande. Det borde alltså även *a priori* ha framstått som ett upplägg där risken för att begreppsförvirring skulle uppstå rimligen måste ha bedömts vara betydande.

4.1 Myndigheternas dispensframställningar

Om vi börjar med att undersöka styrbegreppen i myndigheternas dispensframställningar, kan vi konstatera att det finns en del intressanta förslag. För tingsrätterna föreslås arkivredovisning enligt en *dokumenthanteringsplan*, medan Riksförsäkringsverket vill arkivredovisa Försäkringskassans arkiv med en struktur som beskrivs som *verksamhetsnära i enlighet med ISAD (G)*. Folkbildningsrådet vill helt enkelt arkivredovisa enligt en *innehållsförteckning*, Försäkringskassan vill använda en *alternativ redovisningsstruktur* utan att begreppet utvecklas närmare, Vinnova vill arkivredovisa enligt *huvudavdelningar*⁸⁶. Här, skulle man kunna säga, spretar det ganska duktigt åt alla möjliga olika håll med vad som i vissa fall framstår som hemmasnickrade lösningar. Frånvaron av en entydig begreppsapparat framstår som uppenbar, nästan akut. De andra myndigheterna håller sig på ett annat sätt inom ramarna för den begreppsapparat som höll på att utvecklas. Sex av dem vill arkivredovisa enligt *verksamhetsområden/huvudprocesser*, medan tre vill redovisa enligt *verksamhetsområden*.

⁸⁵ RA 2004:14.

⁸⁶ Domstolsverket 2005, Riksförsäkringsverket 2004, Folkbildningsrådet 2005, Försäkringskassan 2007, VINNOVA 2005.

Sammantaget är det tio olika styrbegrepp som de arton myndigheterna använder, vilket får betraktas som en hög siffra.

Tabell 5. Styrbegrepp i dispensframställningarna

Begrepp	F
Verksamhetsnära i enlighet med ISAD(G)	1
Dokumenhanteringsplan	1
Verksamhets/processområden	1
Verksamhetsområden	3
Verksamhetsområden/ Huvudprocesser	6
Innehållsförteckning	1
Huvudavdelningar	1
Processer	2
Alternativ redovisningsstruktur	1
Verksamhetens processer och handlingslag som förekommer	1
Summa	18

Källa: Egen sammanställning.

Vi kan utan vidare konstatera att huvuddelen av styrbegreppen grupperar sig runt delar som *verksamhet* eller *process* – i olika kombinationer. I flera fall ingår båda delarna i samma styrbegrepp, t.ex. begreppet verksamhetsprocess. Om vi delar in begreppen i begreppsgrupperna *verksamhet* och *process* kan vi försöka mäta hur pass entydigt begreppen används av myndigheterna.

Tabell 6. Styrbegrepp. Begreppsgrupper och entydighet

Grupp	Förekomst	Variationer	Entydighet
Verksamhet	12	5	42
Process	10	4	40

Källa: Egen sammanställning.

Vi kan alltså konstatera det vi redan anat, nämligen att myndigheterna inte använder styrbegrepp relaterade till *process* och *verksamhet* på ett entydigt sätt. Att de arton myndigheterna vill arkivredovisa på hela tio olika sätt tyder inte heller på någon större entydighet.

Om vi nu väljer att utvidga vårt intresse till att omfatta de andra nyckelbegreppen i dispensframställningarna, visar även denna analys att begreppsanvändningen är föga enhetlig. Min analys visar att det finns hela 36 olika nyckelbegrepp⁸⁷. Många av begreppen är även i denna del snarlika utan att vara identiska, som t.ex. begreppen *verksamhetsområde*, *verksamhetsområde/huvudprocess*, *verksamhetsperspektiv*, och *verksamhetsprocesser*. Andra exempel på användande av snarlika begrepp är *verksamhetsnära*, och *verksamhetsorienterad*. Om man analyserar vilka enskilda begrepp som förekommer mest frekvent i materialet är resultatet entydigt: begreppet *handlingsslag* förekommer i elva av de arton myndigheternas framställningar. De andra enskilda begrepp som framstår som mest centrala i den här analysen är *aktiviteter* och *verksamhetens processer*⁸⁸.

När det gäller nyckelbegreppen är det möjligt att identifiera åtminstone fyra begreppsgrupper, grupperna *verksamhet*⁸⁹, *process*⁹⁰, *aktivitet* samt *handlingsslag/handlingstyp*, d.v.s. en begreppsgrupp som kan knytas just till handlingsnivån. En komplicerande faktor vid indelningen i begreppsgrupper är liksom tidigare att vissa av de begrepp myndigheterna använder är sammansatta av begrepp från två grupper, t.ex. *verksamhetens processer* eller *verksamhetsområde/huvudprocess*. I den kvantitativa analysen har sådana sammansatta begrepp räknats in i fler än en begreppsgrupp⁹¹. De visar sig då att begrepp som kan föras till begreppsgruppen *Process* förekommer 32 gånger, begrepp som kan föras till begreppsgruppen *Verksamhet* förekommer 25 gånger, begrepp som kan föras till begreppsgruppen *Handlingsslag/handlingstyp* förekommer 12 gånger och begrepp som kan föras till begreppsgruppen *Aktivitet* förekommer 6 gånger. Här förefaller det alltså som om det är begreppet *process* som står i centrum i myndigheternas dispensframställningar.

Tabell 7. Nyckelbegrepp. Begreppsgrupper och entydighet:

Grupp	Förekomst	Variationer	Entydighet
Process	32	19	41
Verksamhet	25	15	40
Handlingsslag och handlingstyp	12	2	83
Aktivitet	6	2	68

Det är intressant att notera att entydighetsmått för begreppsgrupperna *process* och *verksamhet* ligger i princip på samma nivå som för motsvarande styrbegrepp. Man kan även notera att myndigheterna använder begreppen *handlingsslag* och *handlingstyp* förhållandevis entydigt. Jag noterar att dessa begrepp utgjorde styrbegrepp i SOU 2002:97, där handlingsutrymmet var litet och där styrbegreppet var relativt väl

⁸⁷ Se bilaga 2.

⁸⁸ *Aktiviteter* förekommer i fem av myndigheternas framställningar, *verksamhetens processer* i fyra.

⁸⁹ Exempel på sådana enskilda begrepp som ingår i begreppsgruppen är: verksamhetsanpassad, verksamhetsområde, verksamhetsperspektiv etc.

⁹⁰ T.ex. begreppen processbaserad, processer, processgrupper, processorientering, processtänkande.

⁹¹ Ett begrepp som *kärnverksamhet* har samtidigt förts till begreppsgruppen *verksamhet*.

definierat. Är det denna högre grad av styrning som medfört att dessa begrepp används mer entydigt, eller är det helt enkelt så att begreppen rent objektivt är enklare att definiera?

4.2 De myndighetsspecifika föreskrifterna

Om vi fortsätter analysen genom att undersöka de myndighetsspecifika föreskrifterna som tillkom som ett resultat av dispensframställningarna, kan vi konstatera att föreskrifterna per definition kommer att innehålla endast det jag tidigare kallar *styrbegrepp*. Några andra nyckelbegrepp ingår inte i föreskrifterna.

Inledningsvis kan det vara intressant att jämföra styrbegreppen i dispensframställningarna med styrbegreppen som faktiskt föreskrivs. Vi kan då konstatera att endast fyra av de arton myndigheterna får arkivredovisa enligt de begrepp man föreslagit. För övriga 14 – dvs. för 78% - föreskriver RA förändrade styrbegrepp⁹². Några av myndigheterna har fått förändringar som kan beskrivas som små, medan de myndigheter som använt begrepp som RA uppenbarligen inte anser tillhör begreppsapparaten i den nya arkivredovisningen har föreskrivits helt annorlunda begrepp⁹³. Det kan dessutom vara intressant att notera att det i två av föreskrifterna faktiskt helt saknas styrbegrepp. Två av föreskrifterna är nämligen formulerade så att den aktuella försöksmyndigheten *får* arkivredovisa enligt ett visst begrepp – inte att de *ska*. För enkelhetens skull har jag dock räknat med även dessa begrepp i analysen av styrbegrepp.

Analysen visar att de arton försöksmyndigheterna som själva ville arkivredovisa med utgångspunkt i hela tio olika styrbegrepp föreskrivs att arkivredovisa med utgångspunkt i endast fyra olika styrbegrepp – ett som det förefaller uppenbart tecken på att RA försöker styra och uppnå en högre grad av entydighet i begrepps användningen. 50% av myndigheterna föreskrivs att arkivredovisa enligt *verksamhetsområden*, 33,5% att arkivredovisa enligt *verksamhetsområden/huvudprocesser*, 11% att arkivredovisa *med processororienterad klassificeringsstruktur i verksamhetsområden* och 5,5% att arkivredovisa enligt *struktur*⁹⁴. Det är intressant att notera att begreppet *verksamhetsområde* i olika varianter utgör styrbegrepp för alla myndigheter med *ett* undantag. Begreppet ingår i RA-FS 2008:4 men definieras inte.

I det här sammanhanget går det naturligtvis inte att undvika frågan om RA inte mycket väl skulle ha kunnat ta steget fullt ut och använt samma styrbegrepp för *alla* försöksmyndigheter? Särskilt mot bakgrund att det inte alls står klart hur arkivredovisning enligt *verksamhetsområde*, enligt *verksamhetsområde/huvudprocess* och enligt *processororienterad klassificeringsstruktur i verksamhetsområden* skiljer sig från varandra. Frågan varför RA, trots att man i viss utsträckning styr upp begrepps användningen, inte väljer ett enda begrepp har inget riktigt bra svar. Att bara ett snedstreck skiljer verksamhetsområde från huvudprocess i ett av alternativen tycks närmast antyda ett synonymt förhållande mellan begreppen, men är ett verksamhetsområde verkligen det samma som en huvudprocess?

⁹² Själva arkivredovisningsmodellerna får dock samtliga myndigheter igenom.

⁹³ För en sammanställning av hur begreppen ändrades, se bilaga 3.

⁹⁴ 9 ska arkivredovisa enligt verksamhetsområden/huvudprocesser, 6 enligt verksamhetsområden, 2 med processororienterad klassificeringsstruktur i verksamhetsområden och 1 enligt struktur,

I det här skedet är det intressant att fortsätta analysen med en undersökning av om det finns någon form av kronologisk utveckling i styrbegreppen i de myndighetsspecifika föreskrifterna. En sådan analys visar följande:

Tabell 8. Kronologi över styrbegrepp i de myndighetsspecifika föreskrifterna. Antal författningar med de olika styrbegreppen

	2004	2005	2006	2007	2008
1	1	0	0	0	0
2	0	4	1	4	0
3	0	1	1	0	4
4	0	0	0	0	2

Tabellen är baserad på tidpunkten då författningarna beslutades. 1= struktur, 2= verksamhetsområde/huvudprocess, 3= verksamhetsområde, 4= med processororienterad klassificeringsstruktur i verksamhetsområden.

Källa: Egen sammanställning

Analysen förefaller visa en ganska tydlig utveckling, som innebär att experimentet med arkivredovisning enligt ”struktur” snabbt övergavs och ersattes med arkivredovisning enligt *verksamhetsområde/huvudprocess*, en modell som dominerade mellan 2005 och 2007. Från och med 2008 har emellertid denna modell övergivits till förmån för en modell med arkivredovisning enligt *verksamhetsområde* – den processororienterade arkivredovisningen förefaller ha blivit en verksamhetsbaserad arkivredovisning. Samtidigt har RA i två författningar föreskrivit redovisning med *processbaserad klassificeringsstruktur i verksamhetsområden*, vilket gör bilden mindre entydig. Om det alltså under en tid såg ut som om RA rörde sig i riktning mot en mer enhetlig och möjligen mindre komplex begreppsapparat genom övergivandet av det märkliga sammansatta begreppet *verksamhetsområde/huvudprocess*, försvinner detta intryck när ytterligare ett styrbegrepp införs, ett begrepp – dessutom – som framstår som betydligt mer komplicerat än de tidigare.

Frågan måste alltså åter ställas på vilket sätt en arkivredovisning med *processororienterad klassificeringsstruktur i verksamhetsområden* skiljer sig från en arkivredovisning i bara *verksamhetsområden* och – självfallet – varför vissa myndigheter ska använda den ena modellen, och andra myndigheter den andra.

4.3 De sista pusselbitarna

4.3.1 Interna diskussionsunderlag

Parallellt med utvecklingen av de myndighetsspecifika föreskrifterna förefaller det som om arbetet inom RA med utformningen av den nya arkivredovisningen fortskred. Genom Landsarkivarie Lars Jörwall vid Landsarkivet i Lund har jag fått tillgång till inofficiella utkast eller diskussionsunderlag till författningstexten som så småningom skulle bli RA-FS 2008:4. Ett av dokumenten är daterat 2005-04-15 (10.25) och har

rubriken BMÖ/TH. Dokumentet förefaller inte ha någon officiell status utan utgjorde förmodligen just ett utkast, ett diskussionsunderlag inom det interna arbetet. Ändå är det intressant att notera hur RA i det här förhållandevis sena skedet experimenterar med begrepp som *funktion*, *handlingsgrupp*⁹⁵ och *registreringsstruktur*. Registreringsstruktur definieras som

”en systematiskt uppställd struktur som används för att knyta handlingsslag och handlingar till verksamheten.”.

I ett senare dokument daterat 2005-06-17 med beteckningen ”BMÖ/TH semesterversion” och med titeln ”Utdrag ur reviderad version av Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2007:00) om arkiv hos statliga myndigheter” är begreppen *funktion* och *handlingsgrupp* borta. Men *registreringsstrukturen* finns kvar, nu dock definierad som

”struktur som representerar verksamheten, betraktad från ett processperspektiv, och som används för att knyta handlingsslagen till de processer som de härrör från”.

I den här versionen betonas alltså processperspektivet mer än i den tidigare. Ett helt nytt begrepp i den här versionen är *åtkomstenhet* som ges betydelsen ”handling, handlingstyp, handlingar i ett ärende, i ett projekt, eller annan mängd handlingar som skall kunna återsökas och presenteras”, d.v.s. ett begrepp som i viss utsträckning liknar begreppet *handlingsgrupp* i den tidigare versionen.

I de här dokumenten ser vi hur RA bokstavligen talat med några månaders mellanrum stoppar in nya begrepp i den nya arkivredovisningen, samtidigt som man avlägsnar andra och ändrar betydelsen i åter andra. Och man gör det samtidigt som tjugo myndigheter har beviljats eller kommer att beviljas dispens från de gällande arkivredovisningsföreskrifterna. De interna dokumenten förstärker intrycket av ett RA som istället för att styra införandet av den nya arkivredovisningen lämnar ett stort handlingsutrymme åt enskilda myndigheter, ett RA som har svårt att komma fram till vad det egentligen är som ska göras – och hur.

4.3.1 Konsekvensbeskrivningen

Nästa steg i RA:s arbete presenterades som en *Konsekvensbeskrivning med textkommentarer* i slutet av 2007⁹⁶. Vi ser här ytterligare en renodling av begreppsapparaten, och ett försök att ta ett fastare grepp om begreppen. Begreppet *åtkomstenhet* är borta och *registreringsstrukturen* har ersatts med *klassificeringsstruktur* som är ”en struktur som representerar verksamheten, och som används vid klassificering av handlingsslag, handlingstyper och ärenden”. Betoningen av processperspektivet är alltså återigen borta, åtminstone i definitionen av begreppet. Däremot skriver RA i den löpande texten att det är en ”processororienterad klassificeringsstruktur som ska ersätta den gamla förteckningsplanen”⁹⁷. Samtidigt betonar RA att klassificeringsstrukturen är något annat än en förteckningsplan: ”Klassificeringsstrukturen representerar myndighetens verksamhet till skillnad från förteckningsplanen som snarast

⁹⁵ Funktion = ”en eller flera aktiviteter, som är återkommande i verksamheten, och som kan fungera som stöd för en eller flera processer”, Handlingsgrupp = ”handlingar som härrör från ett mål, ärende, objekt, projekt eller motsvarande, t.ex. en akt, dossier eller annan handlingsmängd”.

⁹⁶ RA 2007.

⁹⁷ RA 2007:5.

representerar arkivets struktur”⁹⁸. Förteckningsplanen ska alltså ersättas med *någon* *annat*.

Klassificeringsstruktur tillhör utan tvekan de begrepp vars definitioner i den färdiga begreppsapparaten framstår som otillfredsställande. Ordet representera betyder enligt SAOL ”företräda, vara ombud för /.../ ange, utgöra” eller ”motsvara”⁹⁹. Jag vet inte vilken betydelse RA avser när man skriver att klassificeringsstrukturen ska ”representera” verksamheten. Därtill är kopplingen mellan begreppet *klassificeringsstruktur* och begreppet *strukturenhet* inte enkel att följa. I det här aktuella dokumentet ges inte heller begreppet *strukturenhet* någon närmare definition.

Begreppet *process* är naturligtvis också centralt, och det antyds redan i den löpande texten att en process består av *aktiviteter*¹⁰⁰. I själva ordlistan definieras en process som ”en avgränsad följd av aktiviteter som förekommer upprepat i verksamheten, t.ex. inspektera en verksamhet och handlägga en ansökan om bidrag”. En process förefaller alltså utgöras av ordklassen verb, det är något man gör, t.ex. handlägger. RA anger att processen har en inledning och en avslutning, det antyds att processen innebär något slags förädling av *input* till *output*¹⁰¹.

Det centrala i definitionen av processbegreppet är naturligtvis att processen utgörs av en serie *aktiviteter* som genomförs upprepat. Frågan är då vad en *aktivitet* är? RA definierar begreppet helt enkelt som att en aktivitet är ”ett led i en process, t.ex. avisera en inspektion och inhämta underlag från en databas”¹⁰². En process består alltså av en följd av aktiviteter som förekommer upprepat. Aktiviteterna är led i processerna. Definitionerna får här utan tvekan karaktären av cirkelresonemang, där inget av begreppen egentligen förklaras.

Konsekvensbeskrivningen innehåller ytterligare två nyckelbegrepp, som kan knytas till begreppen process och aktivitet. Det är begreppet handlingslag, som knyts till begreppet process, och begreppet handlingstyp, som knyts till begreppet aktivitet. Ett *handlingslag* är ”handlingar som tillkommer genom en process, t.ex. inspektionsärenden och bidragsärenden”¹⁰³. Handlingsslagen kommer alltid ur processer och kan alltså inte vara resultatet av aktiviteter. Samtidigt understryker RA att handlingsslagen inte ska vara detsamma som seriebegreppet i RA-FS 1991:1. Ett handlingslag är alltså *något annat* än en serie – ändå består ett handlingslag av ”en ’följd’ av ärendeakter eller motsvarande”, vilket åtminstone får mig att associera just till seriebegreppet.

Begreppet *handlingstyp* betyder handlingar som kommer från en aktivitet som är en del av/ett led i en process. RA exemplifierar med att aktiviteten avisering av inspektion varje gång avsätter ett meddelande, som då utgör en handlingstyp. Ett annat exempel kan vara en ansökningshandling.

Begreppen handlingslag och handlingstyp hade, trots allt, varit förhållandevis enkla att relatera till arkivvardagen i t.ex. en vanlig tingsrätt om det inte varit för skrivningen om att handlingsslagen *inte* är det samma som serier i den äldre arkivredovisningen. T.ex. skulle en gemensam ansökan om skilsmässa kunna utgöra en handlingstyp i handlingsslaget gallringsbara akter – men det är ju en serie.

⁹⁸ RA 2007:10.

⁹⁹ Se <http://www.svenskaakademien.se/web/Ordlista.aspx>. Sidan kontrollerad 2010-05-04.

¹⁰⁰ RA 2007:5.

¹⁰¹ För en vidare diskussion av begreppet process, se t.ex. Ljungberg och Larsson 2001:42ff.

¹⁰² RA 2007:7.

¹⁰³ RA 2007:7.

Jag kan avslutningsvis konstatera att begreppen handlingsslag och handlingstyp fick relativt hård kritik av remissinstanserna. Ekobrottsmyndigheten ansåg i sitt remissvar att begreppet handlingsslag var förvirrande, och KTH ifrågasatte relevansen i båda begreppen. Luftfartsverket ansåg att begreppen kändes ”förlegade redan innan de börjat användas” och pekade på att myndigheterna snarare använder begreppen *dokument* och *information*¹⁰⁴.

4.4 Diskussion om begreppsanalysen

Analysen i kapitlet har visat att försöksmyndigheternas önskade arkivredovisa enligt styrbegrepp som inte var enhetligt använda, vilket förefaller föga förvånande. Några av försöksmyndigheterna föreslår arkivredovisning enligt begrepp som RA uppenbarligen inte anser hör hemma i sammanhanget, vilket resulterar i att RA i viss utsträckning försöker styra upp begreppsanvändningen. Det förefaller således som om RA eftersträvar en högre grad av enhetlighet. När man analyserar styrbegreppen i de myndighetsspecifika föreskrifterna kronologiskt visar det sig att det finns en tendens till att begreppen avlöser varandra. Det förefaller finnas ett ganska tydligt mönster som innebär att den processorienterade arkivredovisningen blir en verksamhetsbaserad arkivredovisning. Införandet av ett nytt begrepp gör emellertid bilden mindre tydlig, och det intryck som dröjer sig kvar är att begreppsförvirringen består.

¹⁰⁴ RA 2010:11, 16, 19.

5. Avslutande diskussion

5.1 Motiveringarna och målen

När man läser RA:s rapporter framstår det som om man förhållandevis tidigt drog slutsatsen att en ny arkivredovisning behövdes. Genom det s.k. SATS-projektet uppdagades det att myndigheternas arkivförteckningar stod undangömda i undanskymda kontorsrum och samlade damm utan att fylla någon praktisk funktion. Förmodligen tittade inte ens arkivarierna i dem annat än i undantagsfall. För arkivarierna kändes det förmodligen meningslöst att uppdatera något som ändå inte användes, inte minst inom organisationer som ofta var pressade att effektivisera sin verksamhet, organisationer kanske där arkivverksamheten inte var prioriterad utan något som fick bedrivas liksom på undantag. Härtill kom att det gamla sättet att arkivredovisa kändes förlegat. Det allmänna arkivsystemet ansågs inte fungera längre, och trots att det fanns röster som menade att schemat faktiskt *var* förenligt med en modern arkivbildning drog RA ganska snabbt slutsatsen att bristerna i myndigheternas arkivredovisning i hög utsträckning hade med själva arkivredovisningens struktur att göra. IT-stöd (eller som RA föredrar att kalla det: ADB) hade börjat användas i myndigheterna. RA själva hade infört ARKIS II, vilket också angavs som ett skäl till att "det gamla" inte längre fungerade. Dessutom hade Sverige gått med i EU och var ett land i förändring. Det var nya tider, och RA:s slutsats var att ett nytt sätt att redovisa arkiv behövdes. Hypotesen var enkel: om myndigheterna kunde erbjudas en ny modell för arkivredovisning, en modell bättre anpassad till moderna förhållanden och som myndigheterna dessutom själva skulle ha nytta av, så skulle problemet med arkivredovisningen kunna lösas. Det skulle vara funktionellt, enkelt och modernt.

Frågan är naturligtvis om detta var en korrekt analys. Var det arkivredovisningens fel att myndigheterna inte gjorde det de skulle – var det allmänna arkivsystemet orsaken till att förteckningarna inte behövde användas som sökinstrument i den dagliga verksamheten? Det finns ett antal svagheter i den förklaringsmodell som RA använder för att förklara bristerna i myndigheternas arkivredovisning. För det första framstår det som sannolikt att brister som upptäckts 1992-95 uppkommit ganska lång tid dessförinnan. Att då använda förklaringar som EU-inträdet framstår som tveksamt. Möjligen ligger det något mer i förklaringen om att myndigheterna hade börjat använda IT-baserade verksamhetsstöd. Det kanske framstår som en oerhört djärv tanke, men det skulle faktiskt kunna vara ett missförstånd att arkivredovisningen faktiskt ska användas i samtiden av myndigheterna som upprättar den. I myndigheten själv finns sannolikt informell kompetens som gör att arkivredovisningen inte behövs. Man vet var man ska söka och man hittar det man letar efter. Och efterfrågan från allmänheten på att få ta del av arkivredovisning är enligt min erfarenhet obefintlig. Att myndigheten själv inte använder arkivredovisningen är alltså inte märkligare än att man inte använder sin GPS när man åker den välbekanta vägen till ICA för att handla.

Generellt kan vi notera att problemanalysen i alla fall i de rapporter som ingår i analysen i den här uppsatsen inte blir särskilt konkret. Det saknas direkta samband mellan problemen och de föreslagna lösningarna. Det var de nya tiderna, datorerna och det gamla förlegade system man använde. Kort sagt: *utvecklingen* - utan närmare definition. Frågan är förstas om det verkligen inte går att förena arkivsystemet med IT-system. Vi har sett flera bedömare som inte ser att det skulle utgöra ett avgörande problem. T.ex. Lars Brolén menar att det inte "är allmänna arkivsystemets som är

problemet när datasystem skall förtecknas”, dock utan att närmare utveckla sin till synes ovanliga ståndpunkt¹⁰⁵.

Frågan RA inte förefaller ha ställt sig är om det kan ha funnits andra förklaringar till bristerna i myndigheternas arkivredovisningar. I ett intressant remissvar till författningsförslaget som så småningom skulle bli RA-FS 2008:4 anförde Linköpings universitet en alternativ förklaring till problemet. Orsaken, menade universitetet, till att myndigheterna inte skötte sin arkivredovisning var inte främst att det var fel på metoden i sig, utan snarare att myndigheterna inte hade tillgång till rätt verktyg. Man saknade system att förteckna arkiven i. Ofta fick man hålla till godo med hemsnickrade lösningar baserade på Officepaketet.

Kan det vara så att RA valde den problembeskrivning som bäst stämde överens med den lösning man *ville* införa? Kan det ha varit så att man medvetet eller omedvetet definierade ett problem för att skapa ett eget – för att använda ett uttryck ur uppsatsen – handlingsutrymme för att göra det man ville göra? Var det som framställdes som lösningar på generellt formulerade problem i själva verket egna målsättningar? Frågan jag närmar mig är om det kan betraktas som väldigt djärvt att påstå att det i en organisation full av arkivarier framstår som en mer lockande lösning att införa en ny arkivredovisning än att – t.ex. - implementera införande av arkivredovisningssystem som ARKIS II ute hos myndigheterna, med alla de krav på support och stöd som det skulle innebära?

Vad var det då RA ville uppnå med den nya arkivredovisningen? Målsättningarna framstår till ganska stor del som oklara. Det finns tydliga tecken på att *enkelhet* och *användarvänlighet* var något man eftersträvade, t.ex. när man i konsekvensbeskrivningen skriver att det allmänna arkivsystemet var för svårt att förstå ”för myndighetens personal och för allmänheten”¹⁰⁶. Arkivredovisningen skulle bli enklare, vara integrerad med myndigheternas egna verksamhetsstöd och alla handlingar skulle gå att redovisa i samma system. Var tankarna på enkelhet tog vägen vet jag inte. Om det nu var så att man siktade på att den nya arkivredovisningen faktiskt skulle utgöra en förenkling kan jag konstatera att man helt enkelt inte träffade tavlan. Vad graden av komplexitet i den nya arkivredovisningen kommer att betyda för de problem som medförde att RA började utveckla den återstår att se. Min erfarenhet från mindre domstolar är att arkivredovisningen har varit lågt prioriterad i den dagliga verksamheten av framtagning och expediering av beställningar, till stor del på grund av att man inte har haft personalresurser att avsätta till arkivredovisningsarbetet, men även, som jag varit inne på, på grund av känslan att arkivredovisningen faktiskt inte behövs här och nu. Kunskapen om den myndighetsspecifika föreskriften för sammanlagda tingsrätter förefaller vara liten ute i landet. Frågan är om arkivredovisningen fungerar bättre på försöksmyndigheterna nu än tidigare. Resultaten av försöksmyndigheternas dispenser förefaller inte ha utvärderats ännu, trots att det är fem år sedan vissa av försöksmyndigheterna fick sina dispensframställningar beviljade. Det är i sig anmärkningsvärt.

¹⁰⁵ Se Brolén 2002.

¹⁰⁶ Huruvida man mot bakgrund av denna formulering ska dra slutsatsen att det var RA:s syfte att införa en enklare modell eller inte är en öppen fråga, men vi kan konstatera att det åtminstone impliceras.

5.2 Handlingsutrymmet och begreppsförvirringen

Samtidigt som RA formulerade sina som vi sett till största delen generellt hållna mål satte man igång arbetet med att skapa en ny begreppsapparat, som i någon mening borde ha varit avsedd att utgöra ett styrinstrument för den nya arkivredovisningen. RA:s styrning lämnade emellertid ett ganska rejält handlingsutrymme till de enskilda myndigheterna att själva definiera de styrbegrepp och nyckelbegrepp som användes. Man kan spekulera om inte en orsak till att försöksmyndigheterna ville bli försöksmyndigheter var just att de ville använda handlingsutrymmet som fanns till hands och i så hög utsträckning utforma den egna arkivredovisning själva, medan styrningen fortfarande var svag och handlingsutrymmer stort. De visste alla att det skulle komma generella regler, vilket också som min analys visar är en ganska vanlig motivering till att man vill införa en ny modell. Man ville använda handlingsutrymmet medan det fanns kvar, och man hoppades – i en del fall rent av förutsatte man – att den modell som man lade fram och som man fick dispens för skulle ha lång hållbarhet.

I analysen har jag sett en klar tendens till att det som efter ett kort experiment med arkivredovisning enligt struktur blev en processororienterad arkivredovisning ersattes av en verksamhetsbaserad arkivredovisning. Denna bild kompliceras emellertid av att RA inför arkivredovisning enligt ”processbaserad klassificeringsstruktur i verksamhetsområden”. Här har man uppenbarligen blivit så förtjust i begreppet klassificeringsstruktur att man så gärna vill göra det till ett styrbegrepp att man bortsåg från att detta innebar en mindre enhetlig begreppsanvändning. Det bör noteras också att RA inte någonstans redogör för skillnaden mellan en arkivredovisning enligt ”verksamhetsområde/huvudprocess”, redovisning enligt ”verksamhetsområde” eller enligt ”processbaserad klassificeringsstruktur i verksamhetsområden”. Är det tre olika sätt att redovisa arkiv eller tre olika sätt att uttrycka samma sak?

Frågan som följer på resonemanget är förstås om det överhuvudtaget var lyckat att använda försöksmyndigheter? Varför gjorde inte RA åtminstone vissa inledande tester i sina egna ämbetsarkiv? Och valde man verkligen försöksmyndigheter vars arkivbildning led just av de problem man beskrivit i rapporterna, eller vilka kriterier använde man i urvalet? Var det kanske rent av principen ”först till kvarn” som tillämpades? Att Domstolsverket, där tingsrätternas arkiv fortfarande idag består i princip uteslutande av pappershandlingar, så tidigt blev försöksmyndighet tyder väl närmast på det. Det finns således anledning att misstänka att RA inte medvetet styrde urvalet av försöksmyndigheter för att kunna få ut så mycket som möjligt av försöksverksamheten. Resultatet av den bristande styrningen blev vad som måste karaktäriseras som en omfattande begreppsförvirring.

Till slut: vad betyder det ute på arkivgolvet att vi har fått en ny arkivredovisning? Kommer arkivredovisningen att i högre grad än tidigare kunna fungera som ett sökinstrument för myndigheterna själva och för allmänheten som har rätt att ta del av de handlingar som inkommer till och upprättas i myndigheternas verksamhet när tolkningarna av RA-FS 2008:4 förts ner till en nivå där författningen kan användas ute i verkligheten? Behövs ett sådant sökinstrument?

Jag har inga svar på de här frågorna och jag är ledsen att jag istället för att ge svar avslutar med ytterligare en fråga. Det är en fråga som jag genomgående har saknat i alla rapporter och analyser av arkivredovisningen som jag tagit del av medan den här skånska vintern sakta gått över i något som först nu verkligen kan kallas vår, ja, nästan försommar: Frågan för *vem* arkivredovisningen egentligen upprättas, vem som är målgruppen, den tänkta användaren, brukaren, kunden – kalla det vad ni vill.

För vem arkivredovisar vi egentligen?

Kanske är det först när man inser att det är när vi som dagligen går i arkiven är borta, när de som kommer efter oss ska försöka förstå sambanden och återfinna handlingarna, som det verkligen kommer att behövas en arkivredovisning. Det är alltså för framtidens behov vi arkivredovisar. Det är det behovet som borde styra arkivredovisningens utformning. Och det minsta framtiden kan begära av oss är att vi utformar och tillämpar en konsekvent begreppsapparat för det vi vill beskriva.

6. Referenser

6.1 Litteratur och artiklar

Beckman, Ludvig (2007): Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer. Santéus förlag, Stockholm.

Bergström, Göran och Boréus, Kristina (red, 2005): Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund.

Brolén, Lars (2003): Om redovisning av seriers innehåll. Arkiv, samhälle och forskning 2003:2.

Gränsström, Claes (1976): Problem rörande allmänna arkivsystemat. Arkiv, samhälle och forskning. 0349-0505, s. 25-38.

Ljungberg, Anders och Larsson, Everth (2001): Processbaserad verksamhetsutveckling. Studentlitteratur.

Sjögren, Carina (2000): Dokumenthantering – med arkivstrukturen som bas (i Sven Bodin, Tom Sahlén, Carina Sjögren, Dokumenthantering i företag och organisationer – en kvalitetsfråga, Dokument & Arkiv nr 1. Folkrorelsernas Arkivförbund och Näringslivets Arkivråd. Sid 33-42, 2000. Stockholm.

Smedberg, Staffan (1999): Att ordna och förteckna arkiv. Saltsjö-Boo.

Smedberg, Staffan (2000): Arkivredovisning i Sverige – tradition och utveckling, Arkiv, samhälle och forskning 2000:2, sid. 7-14.

Statens kvalitets- och kompetensråd (2003): Processer och processororientering i 10 myndigheter. Rapport. Stockholm 2003.

Stigendal, Lars och Johansson, Thomas (2003): Processororientering i staten : en studie av hur statliga myndigheter arbetar med processororientering av verksamheten. Statens kvalitets- och kompetensråd, Stockholm.

Sundqvist, Anneli (2009): Search Processes, user behaviour and archival representational systems. Thesis for degree of Doctor of Philosophy, Mittuniversitetet, Sundsvall 2009.

6.2 Utredningar och rapporter

RA (1998a): Infotek-Red 1998-12-15. Insyn i medborgarnas tjänst. Samordning av vissa bestämmelser i arkivlagen och 15 kap. sekretesslagen m.m. Tillgänglig via <http://62.20.57.210/RA/insyn.pdf>. Sidan kontrollerad 2010-04-10.

RA (1998b): Arkivredovisning i IT-samhället. Utkast till slutrapport – version 98-03-13.

RA (2002): Jansson, Per; Berndtsson, Eva; Lövblad, Håkan. Arkivredovisningsprojektet. Rapport 2002-03-19. Dnr RA 20-2001/02947. Riksarkivet 2002. Dnr RA 20-2001/02947.

RA (2004): Årsredovisning 2004 för Riksarkivet och Landsarkiven. Se <http://www.riksarkivet.se/Sve/Dokumentarkiv/Filer/RALA-arsredovisning2004.pdf>. Sidan kontrollerad 2010-05-14.

RA (2007): Konsekvensbeskrivning med textkommentarer. 2007-11-30. Dnr RA 22-2007/4296.

RA (2007b): Arkivredovisning – klassificering, beskrivning och registrering. 2007-09-29. NAP – Östholm och Hörnfeldt. Utskrift från <http://www.statensarkiv.se/Sve/Dokumentarkiv/Filer/Britt-Marie%20Arkivredovisning%202007-09-27-%20Britt-Marie%20%C3%96stholm.pdf> Sidan kontrollerad i samband med ett annat arbete 2009-06-01. Vid försök att besöka sidan 2010-05-15 misslyckas jag. Utskriften kan tillhandahållas.

RA (2009): Regelkommentar för Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning RA-FS 2008:4. 2009-07-02. Version 0.9. Dnr RA 20-2009/1265.

SOU 2002:97. Ordning och reda bland allmänna handlingar. Delbetänkande av Offentlighets- och sekretesskommittén. Tillgänglig via <http://www.sweden.gov.se/content/1/c4/38/09/6e4d4a9e.pdf>. sidan kontrollerad 2010-05-17.

VERVAV 2007:1: Hitta potentialen – första steget till enklare ärendeprocesser.

6.3 Dispensframställningar

CSN (2005): Förslag om ändring av arkivbildare och godkännande av ny arkivredovisningsstruktur (2005-11-23). Beteckning 2005-505-9165.

Domstolsverket (2005): Ny arkivredovisning för tingsrätter (2004-10-20). Diarienummer 1373-2003.

Domstolsverket (2007): Ny arkivredovisning för inskrivningsmyndighet (2007-01-10). Diarienummer 1622-2000)

Domstolsverket (2008a): Processororienterad arkivredovisning för Domarnämnden (2008-11-19). Diarienummer 1347-2008.

Domstolsverket (2008b): Ny arkivredovisning för hovrätter (2008-09-16). Diarienummer 863-2007.

Domstolsverket (2008c): Ny arkivredovisning på hyres- och arrendenämnderna (2008-09-23) Diarienummer 193-2007.

Domstolsverket (2010): Förslag till ny arkivredovisning för förvaltningsrätter (2010-01-29). Dnr 1789/2009.

Folkbildningsrådet (2005): Framställan om avvikande innehållsförteckning Folkbildningsrådets arkiv (2005-12-14). Dnr 197u, 2005, 12.

Forum för levande historia (2005): Anhållan om godkännande av ny arkivredovisningsstruktur (2005-03-29). Dnr 60-2005.

Försäkringskassan (2007): Ansökan om undantag från gällande bestämmelser om arkivredovisning (2007-10-19.) Dnr 050489-2007.

Kronofogdemyndigheten (2006): Hemställan om att Kronofogdemyndigheten får ordna och förteckna sitt arkiv enligt sina processer (2006-12-18). Dnr 801 28094-06/121.

Läkemedelsförmånsnämnden (2005): Anhållan om godkännande av ny arkivredovisningsstruktur (2005-05-02). Dnr 845/2003.

Premiepensionsmyndigheten (2004): Ansökan om undantag från gällande arkivförteckningsplan (2004-11-09). Dnr 04-1050.

Regeringsrätten (2008): Ny arkivredovisning för Regeringsrätten (2008-05-28). AdmD 204/08.

Riksförsäkringsverket (2004): Undantag från Riksarkivets föreskrift RA-FS 1991:1 id arkivredovisning i SFA:s e-arkiv Ivar (2004-09-16). Beteckning 8199/2004-VD.

Skatteverket (2006): Hemställan om att Skatteverket får ordna och förteckna sitt arkiv enligt sina processer (2006-12-18). Dnr 132 773073-06/121.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008): Framställan om undantag från reglerna om arkivredovisningens utformning (2008-09-12). Dnr ALL 2008/77.

Statens folkhälsoinstitut (2007): Begäran om undantag från arkivredovisning enligt allmänna arkivschema (2007-04-18). VERK 2007/95.

Vinnova (2005): Framställan om alternativ arkivredovisning enligt FA-FS 1997:4 6 kap 7 § (2005-12-29). Diariernr 2005-00014.

6.4 Myndighetsspecifika föreskrifter¹⁰⁷

RA-MS 2004:72 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos Försäkringskassan

RA-MS 2005:53 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos
Premiepensionsmyndigheten

RA-MS 2005:55 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos Forum för levande historia

RA-MS 2005:64 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos tingsrätter

RA-MS 2005:67 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos
Läkemedelsförmånsnämnden

RA-MS 2005:73 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos Centrala studiestödsnämnden (CSN)

RA-MS 2006:4 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos Folkbildningsrådet

RA-MS 2006:28 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos Verket för innovationssystem (VINNOVA)

RA-MS 2007:28 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos
inskrivningsmyndigheter

RA-MS 2007:30 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos
Kronofogdemyndigheten

¹⁰⁷ De myndighetsspecifika föreskrifterna är tillgängliga via RA:s hemsida. Se <http://www.riksarkivet.se/default.aspx?id=2886&refid=1417>. Sidan kontrollerad 2010-05-17-

RA-MS 2007:31 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos Skatteverket

RA-MS 2007:45 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos Statens folkhälsoinstitut

RA-MS 2008:23 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos Försäkringskassan

RA-MS 2008:63 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos Specialpedagogiska skolmyndigheten

RA-MS 2008:72 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos Domarnämnden

RA-MS 2008:74 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos hyres- och arrendenämnderna

RA-MS 2008:75 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos hovrätterna

RA-MS 2008:79 Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning hos Regeringsrätten

6.5 Övriga källor

Arkivbox med osorterade handlingar om den nya arkivredovisningen. Lån från Landsarkivarie Lars Jörwall, Lund.

Domstolsverket (2010) *Förslag till ny arkivredovisning för förvaltningsrätter*. Bemötande av remissvar från Länsrätten i Göteborg. Diariernr 1789-2009. 2010-01-29.

E-post från Roger Ljunggren, verksarkivarie vid CSN. 2010-03-18.

Johansson, Mats (2009): Processer och arbetsrutiner vid Malmö tingsrätt. Opublicerat paper, Mittuniversitetet 2009.

RA (2001) PM 4 och 5. Registrera, förteckna, beskriva och organisera. Riksarkivet, TR-byrån B-M Östholm. Version 2001-09-04.

RA (2001b): Reglerna och verkligheten. Bilaga 3 till PM 4 och 5. 2001-09-26.

RA (2010): Remiss arkivredovisning – obearbetad sammanställning. Mottagen per e-post 2010-05-04 från Torbjörn Hörnfeldt, RA.

Östholm, Britt-Marie (2010). Personligt brev maj 2010.

Bilaga 1. Försöksmyndigheterna

Myndighet	Ansökan daterad	Föreskrift beslutad	Föreskrift i kraft
Riksförsäkringsverket	04-09-16	04-11-11	05-01-01 ¹⁰⁸ 2004:72
Tingsrätterna	04-10-20	05-12-01	06-01-01 2005:64
Premiepensionsmyndigheten	04-11-09	05-10-12	05-10-12 2005:53
Forum för Levande Historia	05-03-29	05-10-12	05-10-12 2005:55
Läkemedelsförmånsnämnden	05-05-02	05-12-01	05-12-08 2005:67
CSN	05-11-23	05-12-21	05-12-28 2005:73
Folkbildningsrådet	05-12-14	06-01-23	06-01-30 2006:4
Kronofogdemyndigheten	06-12-18	07-03-29	07-04-01 2007:30
Skatteverket	06-12-18	07-03-29	07-04-01 2007:31
Verket för innovationssystem (VINNOVA)	05-12-29	06-02-16	06-02-16 2006:28
Inskrivningsmyndigheterna	07-01-10	07-03-29	07-04-01 2007:28
Statens folkhälsoinstitut	07-04-18	07-06-13	07-07-01 2007:45
Försäkringskassan	07-10-19	08-05-22	08-05-22

¹⁰⁸ Gäller längst till den 2007-12-31

			2008:23
Regeringsrätten	08-05-28	08-12-18	08-12-18
			2008:79
Specialpedagogiska skolmyndigheten	08-09-12	08-11-07	08-11-07¹⁰⁹
			2008:63
Hovrätter	08-09-16	08-12-18	08-12-18
			2008:75
Hyses- och arrendenämnderna	08-09-23	08-12-18	08-12-18
			2008:74
Domarnämnden	08-11-19	08-12-18	08-12-18
			2008:72

¹⁰⁹ Giltigheten är begränsad till och med utgången av 2008.

Bilaga 2. Nyckelbegrepp i dispensframställningarna

Sammanställning av förekomst av begrepp

Begrepp	Antal
Aktiviteter	5
Dokumenthanteringsplan	1
Handlingsslag	11
Handlingstyp(er)	1
Huvudgrupper	1
Huvudprocesser/verksamhetsområden	1
Kärnprocesser	1
Kärnverksamhet	3
Livscykel	1
Organisationsstyrning	1
Processanmärkningar	1
Processbaserad	1
Processbeskrivningar	1
Process(er)	3
Processgrupp(er)	2
Processorientering	1
Processorienterad (verksamhet)	1
Processtänktanke	1
Struktur	2
Styrande process eller styrprocess	3
Stödjande process eller stödprocess	3
Teknikneutral	1
verksamhetsanpassad	1
Verksamhetens processer	4
Verksamhetens processer och aktiviteter	1
Verksamhetsområde (n)	3
Verksamhetsområde/huvudprocess	3
Verksamhetsperspektiv	1
Verksamhetsprocess(er)	2
Verksamhets/processområden	1
Verksamhets/processperspektiv	1
Verksamhetsnära (redovisning)	1
verksamhetsorienterad	1
verksamhetsstöd	1
Ärendeprocesser	1
Ärendeslag	2

Bilaga 3. Försöksmyndigheternas och RA:s styrbegrepp

Myndighet	Föreslår redovisning enligt	Får redovisa enligt
Riksförsäkringsverket	Verksamhetsnära i enlighet med ISAD (G)	struktur
Tingsrätter	Dokumenthanteringsplan	Verksamhetsområden/huvudprocesser
Premiepensionsmyndigheten	Verksamhets/processområden	Verksamhetsområden/huvudprocesser
Forum för levande historia	Verksamhetsområden	Verksamhetsområden/huvudprocesser
Läkemedelsförmånsnämnden	Verksamhetsområden	Verksamhetsområden
CSN	Verksamhetsområden	Verksamhetsområden/huvudprocesser
Folkbildningsrådet	Innehållsförteckning	Ett verksamhetsområde DE FÅR INTE SOM DE VILL!!
Vinnova	huvudavdelningar	Verksamhetsområden/huvudprocesser
KFM	Processer	Verksamhetsområden/huvudprocesser
Skatteverket	Processer	Verksamhetsområden/huvudprocesser
Inskrivningsmyndighet	Verksamhetsområden/huvudprocesser	Verksamhetsområden/huvudprocesser
Statens folkhälsoinstitut	Verksamhetsområden/huvudprocesser	Verksamhetsområden/huvudprocesser
Försäkringskassan	Alternativ redovisningsstruktur	Med processororienterad klassificeringsstruktur i verksamhetsområden
Regeringsrätten	Verksamhetens processer och handlingslag som förekommer	Verksamhetsområden
Specialpedagogiska skolmyndigheten	Huvudprocesser/verksamhetsområden	Med processororienterad klassificeringsstruktur i verksamhetsområden
Hovrätterna	Verksamhetsområden/huvudprocesser	verksamhetsområden
Hyres- och arrendenämnderna	Verksamhetsområden/huvudprocesser	verksamhetsområden
Domarnämnden	Verksamhetsområde/huvudprocesser	Verksamhetsområden

Bilaga 4. Myndigheternas argumentation

Sammanställning av myndigheternas argumentation

Myndighet	1	2	3	4	5	6	7	8	Ingen alls
Riksförsäkringsverket (2004:72)		X	X						
Tingsrätterna	X			X			X	X	
Premiepensionsmyndigheten		X	X		X		X		
Forum för Levande Historia						X	X		
Läkemedelsförmånsnämnden		X							
CSN	X	X	X						
Folkbildningsrådet									X
Kronofogdemyndigheten									X
Skatteverket									X
Verket för innovationssystem (VINNOVA)									X
Inskrivningsmyndigheterna				X					
Statens folkhälsoinstitut	X		X		X				
Försäkringskassan (2008:23)		X							
Regeringsrätten									X
Specialpedagogiska skolmyndigheten									X
Hovrätter									X
Hyres- och arrendenämnderna	X								
Domarnämnden									X
ANTAL	4	5	4	2	2	1	3	1	8
	1	2	3	4	5	6	7	8	Ingen alls

1= Organisationen har förändrats¹¹⁰ eller man har infört ett nytt ärendehanteringssystem, 2= Man har processoriterat, håller på att processoritera eller kommer att processoritera myndighetens verksamhet, 3= Det allmänna arkivschema fungerar inte längre, 4= Man behöver ändå uppdatera sina arkivbildningsplaner, 5= Man har redan genomfört en ny arkivredovisning och vill nu ha den sanktionerad, 6= Det nya förslaget är mer användarvänligt, 7= Det kommer ny lagstiftning 8 =Övriga skäl

¹¹⁰ Till kategorin räknas även myndigheter som argumenterar med att de är nybildade.

