

# **Ansvarets otydlighet**

**En diskursiv studie om Riksarkivets arbete med FGS:er**

**Ida Csernak och Erika Lilja-Englund**

Examensarbete (30 högskolepoäng) i arkivvetenskap för masterexamen inom ABM-masterprogrammet vid Lunds universitet.

Handledare: Ann-Sofie Klareld

År: 2018

## Title

The obscurity of responsibility: A discursive study of the Swedish National Archives' work with CS

## Abstract

The digitalization of the Swedish public sector has led to new responsibilities for the Swedish National Archives, Riksarkivet. This study investigates the Swedish National archives' responsibility regarding the common specifications also known as CS. CS are, in short, standardization requirements for transcription metadata in the context of e-archives.

The purpose of this thesis is to make visible the Swedish National Archives' role regarding the responsibility of the common specifications. The starting point is the directions given to the National Archives by the Swedish government and how these directions reflect the expectations of the government regarding the National Archives' role in the digitalization of the Swedish public sector. Other governmental agencies are additional key figures in the discursive interaction that influence how the role of the Swedish National Archives' role is constructed. This discursive interaction is the theoretical foundation of our thesis.

CS as a standardization tool is the study's gateway into the digitalization of the public sector, due to the fact that metadata is the infrastructure behind e-archives. Therefore, metadata standardization is a central and fundamental part in the digitization process in Sweden. This thesis stems from the context of the Swedish e-government and how the Swedish Government's regulation affects the Swedish National Archives' responsibility.

The material we've analyzed are public policy documents from the Swedish Government and the Swedish National Archives. The material also contains reports regarding the digitalization of the public sector. Our method has consisted of two parts, the first part consists of a content analysis method combined with a bibliometric tool and the second part consists of a discourse analysis method which we have combined with institutional theory in our analysis.

The study has found that the Swedish National Archives' responsibility in regards to the work with CS is obscure. The expectations from both the Government and the Government agencies are higher than the work that has been currently done on the matter. Several reports and investigations from the Government shows that the guidance from the Swedish National Archives needs to be clearer and more direct, this is something that both the Swedish National Archives and the Government agencies proclaim.

## Keywords

ALM; Archives; e-archive; archival studies; digitalization; the Swedish National archives; CS; common specifications; responsibility; governance; the Swedish Government; standardization; metadata; e-government; discourse analysis; institutional theory; content analysis; bibliometric tool; policy documents; policy analysis

ABM; arkiv; e-arkiv; arkivvetenskap; digitalisering; Riksarkivet; FGS; förvaltningsgemensamma specifikationer; ansvar; styrning; Regeringen; normering; standard; metadata; e-förvaltning; diskursanalys; institutionell teori; innehållsanalys; bibliometrerverktyg; policydokument; policyanalys

## **Förord**

Vi vill börja med att tacka vår handledare Ann-Sofie för allt stöd och vägledning under detta uppsatsskrivande.

Erika vill tacka Ida för härligt samarbete och för all fin uppmuntran under arbetets gång!

Ida vill tacka Erika för det otroliga samarbetet och goda modet hon haft under hela uppsatsskrivandet. Det har varit roligt och lärorikt att få skriva på detta projekt tillsammans!

# Innehållsförteckning

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Inledning</b>   | <b>5</b>  |
| Vad är Riksarkivets Förvaltningsgemensamma specifikationer?                      | 6         |
| FGS - Förvaltningsgemensamma specifikationer                                     | 7         |
| Definition av begreppet problemkonstruktion                                      | 8         |
| Beskrivning av forskningsproblemet   | 8         |
| Syfte  | 12        |
| Forskningsfrågor   | 13        |
| Avgränsningar  | 13        |
| <b>Bakgrund</b>  | <b>15</b> |
| Riksarkivets arbete med FGS:er   | 15        |
| FGS:er som grund för E-arkiv   | 16        |
| Regeringsuppdrag gällande FGS:er till Riksarkivet                                | 17        |
| Andra uppdrag från Regeringen till Riksarkivet vad gäller normering och metadata | 18        |
| Riksarkivets arbete styrs av Regeringen  | 18        |
| Riksarkivets policy i relation till den svenska e-förvaltningen                  | 19        |
| <b>Forskningsläge</b>  | <b>20</b> |
| Forskning om metadata inom arkivvetenskap  | 20        |
| Forskning om e-förvaltning och policy  | 24        |
| <b>Teoretiska perspektiv</b>   | <b>27</b> |
| Institutionell teori   | 27        |
| Nyinstitutionell teori   | 27        |
| Skandinavisk institutionell teori  | 28        |
| Diskursanalys  | 30        |
| <b>Metodbeskrivning och material</b>   | <b>34</b> |
| Materialinsamling och urval  | 34        |
| Empiriskt material   | 34        |

|   |           |
|---|-----------|
| Bibliometri som hjälpverktyg för metoden                            | 36        |
| Orange  | 36        |
| Innehållsanalys som metod   | 36        |
| Innehållsanalys med hjälp av Orange                                 | 37        |
| Diskursanalys som metod - What is the problem represented to be?    | 39        |
| Applicering av Bacchis diskursanalys                                | 39        |
| Etiska aspekter   | 41        |
| <b>Resultat och analys</b>  | <b>43</b> |
| Riksarkivets ansvar i arbetet med FGS:er                            | 44        |
| FGS:er som normerande verktyg inom e-förvaltningen                  | 49        |
| Granskning av Riksarkivets ansvarsroll utifrån Regeringens styrning | 58        |
| Riksarkivets respons till Regeringen om arbetet med FGS:erna        | 70        |
| <b>Avslutande diskussion</b>  | <b>75</b> |
| Reflektioner kring analysens resultat                               | 75        |
| Uppsatsens relevans   | 77        |
| Diskussion och utvärdering av teori och metod                       | 78        |
| Begränsningar i vår forskning                                       | 79        |
| Vidare forskning  | 80        |
| <b>Källförteckning</b>  | <b>82</b> |
| <b>Bilagor</b>  | <b>90</b> |
| Arbetsfördelning  | 90        |

## Inledning

Metadata som ett katalogiseringsverktyg har brukats sedan människan började ordna information systematiskt. Som Gilliland uttrycker det: “[as] a construct [...] metadata has been around for as long as humans have been organizing information” (Gilliland 2016, s. 1). Det är ett verktyg som arkivarier har arbetat med långt innan termen uppkom under 1900-talet. Arkivarierna har i ett millennium arbetat med att producera metadata i en analog kontext. Arkivväsendet har arbetat med metadata genom att lista, dokumentera och katalogisera dokument och handlingar. Gartner (2016) tar upp hur bibliotekets arbete är en representation av metadata och detta kan lika väl appliceras på arkivet. Datan är materialet som finns i arkivet medan metadatan är katalogiseringen och beskrivningen som återges om materialet; kort och gott är det allmänna arkivskemat och den processororienterade arkivredovisningen arkivariernas moderna metadata.

I en digital kontext ses metadata mer som en digital infrastruktur. För att digitala arkiv ska få de bästa förutsättningarna gäller det att ha en bra grund att bygga upp arkiven på. Det behövs alltså en väl fungerande metadata. I anknytning till detta tar Bowker & Star (1999) upp hur just infrastrukturen för information blir problematisk att analysera då den per automatik blir osynlig om den är användbar och effektiv. Med detta menas alltså att en fungerande infrastruktur inte märks utifrån ett användarperspektiv då systemet fungerar som det ska och inga bakomliggande strukturella problem lyser igenom (Bowker & Star 1999).

I Sverige har Riksarkivet fungerat som normerande organ kring arkivsektorns arbete, där ingår bland annat arbetet med metadata för överföring av information (Riksarkivet 2017b). Riksarkivet har många olika uppgifter av vilka ett flertal faller under deras kulturarvsuppdrag gällande arkivmaterial. Uppdraget om metadata faller däremot under deras förvaltningsorienterade uppdrag (Statskontoret 2017).

I Regeringens mål för Sveriges digitalisering av den offentliga sektorn framgår det att Sverige ska bli bäst i världen på att “använda digitaliseringens möjligheter” (ESV 2017, s. 16). Detta har inneburit flera utredningar och rapporter för att analysera och kartlägga digitaliseringsprocessen av den offentliga sektorn i Sverige i relation till it-politiken (se exempelvis Digitaliseringskommissionen 2016; ESV 2017 och Riksrevisionen 2016). Efter flertalet rapporter och granskningar (se exempelvis Digitaliseringskommissionen 2016; ESV 2017; Riksrevisionen 2016; Statskontoret 2017) har Regeringen beslutat att införa en digitaliseringsmyndighet till hösten 2018. Myndighetens uppgifter innefattar nationell digital infrastruktur samt att meddela föreskrifter: “Det innebär även att ge stöd, information och vägledning till de myndigheter, företag och privatpersoner som berörs. Det gäller bl.a. svenskt införande av flera nya EU-direktiv, exempelvis den nya lagen om elektroniska fakturor och ny lagstiftning om webbtillgänglighet” (Regeringen 2017, s. 8).

Uppsatsens fokus är Riksarkivets ansvarsroll med ingång i arbetet med förvaltningsgemensamma specifikationer (kommer benämnas FGS:er framöver) som normerande verktyg. Detta arbete har sitt ursprung i e-förvaltning som syftar till arbetet med att digitalisera den offentliga sektorn och den svenska förvaltningen. I detta arbete återfinns flera olika uppdrag dels från Regeringen och dels från andra politiska och ekonomiska organisationer såsom EU och OECD. I detta arbete är just metadata och framtagning av standarder av dessa en fundamental byggsten (Digitaliseringskommissionen 2016; ESV 2017; Isaksson 2016; OECD 2017). För att utveckla förvaltningsgemensamt e-arkiv följer Statens

Servicecenter (förkortas SSC framöver) Riksarkivets föreskrifter och FGS:er (Regeringen 2014).

Digitalisering och e-förvaltning innebär utmaningar likaväl som förutsättningar för Riksarkivets arbete. Statskontoret poängterar: “Utvecklingen med digitalisering och e-förvaltning skapar därmed nya utmaningar även för Riksarkivet i deras uppdrag som arkivmyndighet, bland annat när det gäller behovet av att tillförskaffa sig it-relaterad kompetens” (Statskontoret 2017, s. 27). Detta speglas även i vad den nya digitaliseringsmyndigheten ska arbeta med då vissa uppdrag som Riksarkivet haft går över till digitaliseringsmyndigheten. Vad detta kommer innebära för Riksarkivets fortsatta uppdrag med digitalisering är oklart. Regeringen (2017) har inlett en översyn av arkivområdet där bland annat “analysera Riksarkivets roll och lämna förslag på uppgifter i förhållande till andra myndigheter och arkivaktörer för att undvika överlappning och för att upprätthålla en god och säker informationshantering” är en punkt som ska granskas ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)).

Denna studie utgår ifrån ett teoretiskt ramverk som bygger på att digitaliseringen av offentlig sektor är ett diskursivt samspel mellan olika aktörer som innefattar Riksarkivet och Regeringen. I denna diskurs återkommer medvetna och omedvetna antaganden kring företeelser gällande hur Riksarkivet bör arbeta. Eriksson-Zetterquist (2009) redogör för hur institutionaliserade föreställningar om hur organisationer bör agera kan komma i uttryck i text. Med utgångspunkt i Riksarkivets arbetet med FGS:er kommer denna uppsats fokusera på hur Riksarkivets ansvarsroll ser ut i relation till Regeringens reglering och om detta arbete uppfyller de förväntningar som Regeringen har på Riksarkivets ansvar gentemot myndighetsarkiv.

## **Vad är Riksarkivets Förvaltningsgemensamma specifikationer?**

De policydokument, regeringsbeslut och rapporter som vi kommer gå igenom i analysen ligger till grund för Riksarkivets utveckling av och arbete med FGS:erna. De specifikationer av standarder för metadata som Riksarkivet tagit fram återfinns dels i policydokumentet *Vägledning och funktionella krav* från projektet eARD samt i deras policydokument *Introduktion till förvaltningsgemensamma specifikationer* från 2017. För att ge en kontext till hur dessa specifikationer uppkommit återfinns förslag från 2010 då fem förvaltningsgemensamma e-förvaltningsprojekt gjordes av E-delegationen. Detta arbete påbörjades 2011 med projektnamnet eARD. Riksarkivet (2013) tar upp det växande behovet av en e-förvaltning som kan möta upp behoven i den digitala miljön när det kommer till bevarande, tillgängliggörande och förmedlande och hur lösningar för att möta dessa behov ser ut. Detta arbete sker på lokal, regional, nationell och internationell nivå och ska grunda sig i användarvänliga och enkla lösningar som bidrar till att stärka demokratin. Målet var att hitta bra digitala lösningar genom att myndigheter ska samverka med varandra och även samarbeta med kommuner, företag och andra organisationer (Riksarkivet 2013). Detta arbete fick Riksarkivet i uppdrag av E-delegationen från 2011 fram till 2014. eARD syftade till att ta fram FGS:er som kan användas av offentlig sektor och kommersiella aktörer för att upphandla, utveckla och tillhandahålla e-tjänster för e-arkiv och e-diarium (Riksarkivet 2011, Riksarkivet 2013, <https://Riksarkivet.se/>). Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag sköts bland annat av enheten för utredning och utveckling som arbetar dels med att ta fram föreskrifter och vägledningar, dels med FGS:er:

En del av enhetens arbete med e-förvaltning går ut på att ta fram förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er). Det är vägledningar som ska fungera som en gemensam grund för statens, kommunernas och landstingens e-förvaltning.

(Statskontoret 2017, s. 44)

FGS:er är infrastrukturen som ligger till grund för den e-förvaltning som ska hantera digitala handlingar. I och med att arkivens handlingar blir digitaliserat faller materialet under e-förvaltningen.

### **FGS - Förvaltningsgemensamma specifikationer**

Kort sammanfattat utgör FGS:er standardliknande metadatakrav (Riksarkivet, 2017a). I IT-standardiseringens utredning förklaras begreppet specifikation med att det används i formella standardiseringssammanhang som beteckning på ett dokument som innehåller information av standardliknande karaktär utan att faktiskt vara en erkänd standard. I grunden är FGS:erna frivilliga, dock kan de få en styrande eller bindande status genom en hänvisning från andra dokument som exempelvis vägledningar eller föreskrifter (SOU 2007:47). Dessa specifikationer gäller för standarder av metadata. I sitt policydokument från projektet eARD beskriver Riksarkivet FGS:er på följande vis:

En förvaltningsgemensam specifikation används av flera förvaltningar på olika myndigheter. Syftet är att skapa en enhetlig hantering för att förenkla och uppnå mål om tillgänglighet för medborgarna. Tanken är att det ska fungera standardiserande och en förutsättning för att de ska ge önskvärd effekt är att de används brett i hela offentliga sektorn, i både stat, kommun och landsting.

(Riksarkivet 2013, s. 45)

Vidare ger Riksarkivet en definition av begreppet FGS: "strukturerad beskrivning av funktionella och/eller tekniska krav som speglar ett behov som delas av hela eller delar av den offentliga förvaltningen" (Riksarkivet 2013, s. 45). Syftet med de framtagna specifikationerna är enligt Riksarkivet (2017) att de är specifikt till för att skapa en gemensam struktur rörande information som ska överföras till e-arkiv eller andra informationssystem. Dessa FGS:er är specificerande gällande hur informationen ska struktureras och beskrivas genom metadata vid leverans till e-arkiv. Riksarkivet lyfter att FGS:erna inte går in på "att definiera några funktioner i e-arkiv eller verksamhetssystem" (Riksarkivet 2013, s. 45). FGS:er skiljer sig alltså från standarder rörande metadata då metadatastandarder syftar specifikt till tekniska aspekter såsom strukturen för själva e-arkivet och dess funktioner medan FGS:erna berör överföring av information till e-arkiv mer övergripande. Med andra ord är de standarder för metadata är en del av de FGS:er som Riksarkivet tagit fram. En FGS i sig är alltså inte en metadatastandard utan återger vilka metadata som behövs, Riksarkivet beskriver det på följande vis:

En FGS för en informationstyp definierar de metadata som behövs för att kunna återsöka information och samla eller knyta ihop information från olika system. De metadata som FGS:erna specificerar består av flera delar: informationstypsspecifik metadata, kontextuell metadata och teknisk metadata.

(Riksarkivet 2017, s. 16)

Riksarkivet har i arbetet med FGS:erna valt att använda standarderna METS, PREMIS, MoReq2010 och OAIS. METS har använts som FGS vid paketstruktur för e-arkiv, när det kommer till bevarandemetadata kan PREMIS användas tillsammans med METS. Riksarkivet



(2016) tar upp hur FGS för leveranstypen ärendehantering har inspirerats av MoReq. Däremot återfinns inte Moreq2010 i Riksarkivets senaste introduktion av FGS:er (se Riksarkivet 2017).

## **Definition av begreppet problemkonstruktion**

Vår studies analys bygger på Bacchis diskursanalys som utgår från begreppet problemrepresentationer ("problem representation" och "representation of the problem"). Begreppet beskriver hur policy konstruerar problem och vilka underförstådda värderingar som ligger till grund för policyn i fråga (Bacchi 2009). Bacchi redogör för hur policydokument problematiserar, det vill säga hur policy skapar de problem den utger sig för att vilja lösa genom att uttrycka dem på ett sätt som förutsätter vissa grundantaganden och värderingar om vår sociala verklighet. Vår studie fokuserar på problemen som konstrueras utifrån Riksarkivets ansvarsroll. Alltså, vilka problem kring ansvar som formuleras utifrån den roll Riksarkivet antas ha. Från denna utgångspunkt har vi kommit fram till begreppet problemkonstruktion.

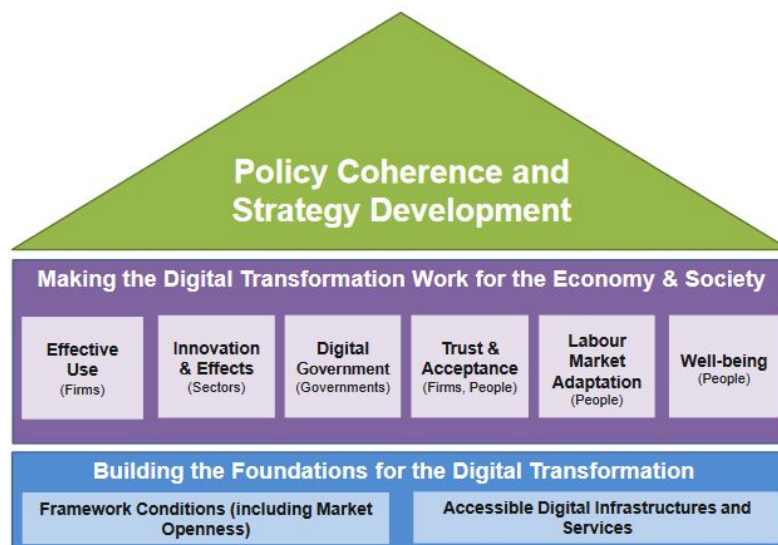
Problemkonstruktion syftar alltså till de problem kring Riksarkivets arbete med FGS:er som formuleras i exempelvis Riksarkivets och Regeringens policydokument. Begreppet går ut på att man med en kritisk ansats ska ställa frågor till policydokument för att tydliggöra hur de mer eller mindre implicit konstruerar problem kring olika fenomen eller företeelser i samhället. Där Bacchi undersöker hur problem representeras i en specifik policy vill vi analysera hur problem konstrueras i ett diskursivt samspel mellan flera dokument. Genom att tydliggöra vilka implicita uppfattningar som ligger till grund för hur policydokumenten utformar problem och lösningar kan en förståelse kring hur digitaliseringen styrs i den svenska e-förvaltningen närmas.

## **Beskrivning av forskningsproblemet**

Studiens forskningsproblem grundar sig i flera olika faktorer som spelar in Riksarkivets ansvarsroll i arbetet med FGS:er. Det är utifrån detta forskningsproblem som det diskursiva samspelet som vår studie vill analysera uppstår. Ett övergripande problem som är förankrat i digitaliseringen av den offentliga sektorn är den otydliga styrningen som genomsyrar hela digitaliseringsprocessen. Riksarkivets ansvarsroll i arbetet med FGS:er ingår i denna process och påverkas av denna bristfälliga styrning då Regeringen styr Riksarkivets arbete. Denna problematik lyfts i flera rapporter och granskningar gjorda dels på Regeringens direktiv och dels av utomstående organisationer (ESV 2017; OECD 2017; Riksrevisionen 2016). Detta speglas i Riksarkivets arbete med FGS:er och vilken ansvarsroll som Riksarkivet tar på sig i relation till vilka förväntningar som Regeringen och myndigheter har på Riksarkivets ansvar.

Vi kommer gå igenom hur Regeringens bristande styrning av e-förvaltningen som påpekats i flera granskningsrapporter (se exempelvis ESV 2017; Riksrevisionen 2016; Statskontoret 2017) och Riksarkivets arbete med FGS:er hänger ihop med tillgängliggörandet av digital information. En viktig aspekt i tillgängliggörandet av det digitala samhället är just metadata och där är Riksarkivets arbete med FGS:er den springande punkten. Genom att applicera FGS:erna i e-förvaltningen kan Riksarkivet normera arbetet med digitalisering av offentlig sektor som består av olika system som behöver kommunicera med varandra. När olika system och digitala strukturer kan kommunicera med varandra ökar arkivmaterialets tillgänglighet eftersom att enhetlig metadata möjliggör materialets åtkomst.

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport från 2016 lyft kritik om just bristande vägledning när det kommer till utvecklingen av den digitala infrastrukturen som innefattar metadata (Riksrevisionen 2016). Liknande kritik har även lyfts fram i en rapport om digitalisering av det offentliga Sverige gjord av Ekonomistyrningsverket (ESV 2017). OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) är en mellanstatlig ekonomiorganisation som i sin rapport *Going Digital* tar upp utmaningarna med att införa en digital förändring i samhället. Det är ingen enkel process och kräver ett nationellt förhållningssätt. Detta menar Riksrevisionen (2016) saknas i Sverige och den lyfter kritik mot bristande styrning från Regeringens sida (Riksrevisionen 2016). Detta nationella förhållningssätt ska innefatta regeringsbeslut gällande alla nivåer i samhället: nationellt, regionalt och lokalt (OECD 2017). Grunden för detta är en väl genomtänkt infrastruktur som bör tas fram genom en nationell policyreform och utvecklingsstrategi. De drivande policyriktlinjerna ska vara i enlighet med en nationell digitaliseringsagenda (OECD 2017). Vår studies material bygger på just regeringsbeslut och policydokument från Regeringen och Riksarkivet som berör specifikt FGS:er.



Figur 1: En beskrivning av metadataans funktion i e-förvaltningen (OECD 2017, s. 12)

Denna bild från OECD (2017) *Going digital* förklarar hur infrastrukturen som består av metadata är en viktig byggsten för det digitala samhället och den digitala förvaltningen, detta i sin tur är viktigt för demokratin. Vidare argumenterar OECD för att:

Digital infrastructures, including efficient, reliable and widely accessible broadband communication networks, data, software, hardware, as well as the services that are provided over the networks, are the foundations on which the digital economy is based. It is essential that governments promote investment in digital infrastructures and competition in the provision of high speed networks and services, such as fibre networks, and ensure that key complementary enablers are in place.

(OECD 2017, s. 12)

Detta trycker även ESV (2017) på i sin rapport, behovet av en tydlig infrastruktur är stor och det är Regeringen som ska möta upp detta problem. Vidare menar ESV (2017) att det även behövs ges och tas mer ansvar kring digitaliseringen ute hos myndigheterna själva. En viktig punkt som ESV lyfter är Sveriges behov av en digitaliseringsmyndighet:

Sverige saknar idag en motsvarighet på taktisk organisatorisk nivå till vad som finns i våra grannländer, i form av till exempel Digitaliseringsstyrelsen i Danmark eller Offentliga förvaltningen ICT i Finlands finansdepartement. ESV anser att det är viktigt att digitaliseringen av offentliga Sverige får en tydlig prioritering och finansiering för att möjliggöra en ökad utvecklingstakt på området.

(ESV 2017, s. 44)

Detta, att införa en digitaliseringsmyndighet, är något som Digitaliseringskommissionen också poängterar i sitt slutbetänkande (Digitaliseringskommissionen 2016). En tydlig strategi kommer främja arbetet med digitalisering: "Det blir ett stöd för beslut och insatser inom området såväl inom regeringen som för andra aktörer i offentlig sektor, näringsliv och civilsamhälle" (Digitaliseringskommissionen 2016, s. 155).

I det komplexa och svårgreppbara konceptet som är digitalisering av den offentliga sektorn återfinns tillgänglighetsperspektivet som en drivande faktor. Detta reflekteras i lagens mening utifrån arkivlagen, arkivförordningen och främst i senare lagar där exempelvis bristen på digitalisering ses som en diskriminering i Diskrimineringslagen (2008:567) och vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (2010:566). Sådana juridiska påtryckningar återfinns även hos Riksarkivet och har lett till föreskrifter som införandet av verksamhetsbaserad redovisning i (RA-FS 2008:4), hantering av elektroniska handlingar (RA-FS 2009:1) och om tekniska krav för elektroniska handlingar (RA-FS 2009:2).

Digitalisering innebär inte automatiskt ökad tillgänglighet. Detta reflekteras i myndigheternas problem med att digitalisera sitt material och samtidigt göra det tillgängligt (Riksrevisionen 2016). Om digitaliserat arkivmaterial ges grundlig utarbetad metadata, i detta fall Riksarkivets FGS:er, så ökar tillgängligheten för användaren av materialet. Detta bör vara det mest väsentliga målet för digitalisering och visar på vikten av FGS:er inom den offentliga sektorns digitaliseringsarbete (Baca 2016). Att utveckla och införa FGS:er som normerande verktyg för överföring av information är alltså ett led i detta arbete.

I Sverige är Riksarkivet det normerande organet inom arkivsektorn som bland annat arbetar med växande behov gällande digitalisering. Detta beskriver Riksarkivet själva på sin hemsida: "När det gäller statliga myndigheter ansvarar Riksarkivet för utveckling, normering (RA-FS och RA-MS) av informations- och arkivverksamheten" ([www.riksarkivet.se](http://www.riksarkivet.se)). Digitaliseringen och e-förvaltningen har lett till många förutsättningar för Riksarkivet i sitt normerande arbete (Statskontoret 2017).

Arbetet med digitalisering av den offentliga sektorn drivs av begreppet tillgänglighet och en viktig aspekt i detta är normering vilket underlättar interoperabilitet när det kommer till överföring av information. Vi vill mer specifikt titta på Riksarkivets ansvarsroll utifrån utvecklingen FGS:er som ett normerande verktyg. Vidare har Riksarkivet även fått juridiska instruktioner i frågan i form av en förordning (<https://lagen.nu/2009:1593>) samt ekonomisk finansiering från Regeringen för sitt arbete med FGS:er (Regeringen 2017).

Riksarkivets arbete med digitalisering faller under den offentliga e-förvaltningen och är en del av Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag (Statskontoret 2017). För att skapa en e-förvaltning som kommer hålla långsiktigt är det viktigt att ha med flera olika aspekter som exempelvis säkerhet, överföring och konvertering av olika format samt användarvänlighet (Borg et. al 2018; Isaksson 2016; Nilsson 2010; OECD 2017). När det kommer till överföring av digital information mellan olika system är metadatan en viktig byggsten, metadatan är själva infrastrukturen som organisationer bygger sina e-arkiv på. Regeringen har i beslut gett Riksarkivet i uppdrag att ta fram dessa FGS:er, först i projekt eARD och nu senast i samverkansprojektet med SSC (Riksarkivet, 2014), dessa presenteras närmare under avsnittet *Bakgrund*. Då Regeringen beslutar att Riksarkivet ska ta fram FGS:er stärker detta Riksarkivets normerande roll i digitaliseringen av den offentliga sektorn.

Regeringens beslut kring digitaliseringen av den offentliga sektorn driver alltså Riksarkivets arbete med FGS:er. Problematiken som denna studie grundar sig i är att det finns en stor utmaning för Riksarkivet att tolka vilket ansvar som de har i arbetet med FGS:er som i sin tur påverkar myndighetsarkiv gällande implementering av metadata för digitala arkiv.

Riksarkivet hävdar samtidigt att det är upp till organisationerna själva att införa FGS:erna och utveckla dessa för att passa organisationens egna behov (Riksarkivet 2017). Riksarkivets specifikationer syftar till överföring av digital information som ska möta upp behoven för tillgänglighet, förmedlande och bevarande. Målgrupperna för FGS:erna är:

- Statliga myndigheter
- Kommuner och landsting
- Leverantörer som utvecklar och tillhandahåller produkter och tjänster för informationssystem och för e-arkiv (Riksarkivet 2017, s. 4-5).

Vi ser även att en viktig intressent som Riksarkivet har i arbetet med FGS:erna är Regeringen som det ytterst styrande organet när det kommer till digitaliseringen av den offentliga sektorn. Regeringens förväntningar uttryckta i beslut och liknande ligger till grund för hur Riksarkivets ansvar och arbete med FGS:er gentemot dessa målgrupper ser ut. Riksarkivet arbetar generellt med normering på två olika tillvägagångssätt gentemot arkivinstitutioner och myndigheter. Dels genom föreskrifter och dels genom policydokument. I arkivförordningen (1991:446) står det om Riksarkivets rätt att föreskriva om arkivhanteringen hos statliga myndigheter. När det kommer till arbetet med förvaltningsgemensamma specifikationer arbetar Riksarkivet med policydokument för att vägleda arkiv och myndigheter.

De standarder för metadata som Riksarkivet lyft fram i sina FGS:er i policydokument och vidare rekommenderar till Sveriges myndighetsarkiv skulle kunna skapa en större sammanhållning i den framtida digitala arkivsektorn i Sverige, till exempel när det kommer till överföring av information mellan olika institutioner. Ur ett bredare perspektiv skulle dessa FGS:er kunna nyttjas av hela det svenska informationssamhället.

Riksarkivet har fått kritik kring bristande styrning i sitt normerande arbete från bland annat Riksrevisionen (2016). Problematiken är att Riksarkivets begränsade uppfattning av sin roll som normerande organ bottnar i den otydliga styrningen från Regeringen, vilket vi har lyft fram i detta avsnitt. Riksarkivet har exempelvis inte några föreskrifter gällande själva implementeringen av FGS:er. Detta arbete sker utifrån policydokument som endast behandlar introduktion till FGS:erna samt hur dessa ska förvaltas, utvecklas och vidare införas men då

endast med utgångspunkt i själva arbetsprocessen runtomkring implementeringen (Riksarkivet 2016a, Riksarkivet 2017).

Ett problem är att bristen på vägledning kan stagnera arbetet med införandet av FGS:er. Detta kan i sin tur påverka målgruppernas arbete med digitalisering av arkiv rent praktiskt, då de utifrån olika förutsättningar och prioriteringar kan välja att inte arbeta med Riksarkivets rekommendationer. Varje individuellt myndighetsarkiv får själv utveckla ett e-arkiv utifrån Riksarkivets råd eller helt avstå från dessa. Detta kan bli problematiskt eftersom det kan skilja sig från verksamhet till verksamhet när det kommer till val av standardisering på grund av exempelvis resurser och kompetenser (Foulonneau & Riley 2008). Om varje myndighet dessutom jobbar efter olika metadatastandarder finns det en risk att förlora en övergripande sökbarhet och hittbarhet samt försvåra möjligheten till samarbeten mellan olika arkiv, samt mellan de olika målgrupperna (Gartner 2016; Riksarkivet 2017a). Vidare finns problematik också hos de organisationer som infört ett eget e-arkiv som saknar de krav som behövs för säker överföring av befintliga filer till ett nytt, FGS-anpassat e-arkiv (Riksrevisionen 2016). Detta visar på hur Riksarkivets arbete med FGS:er påverkar samhället i stort, främst genom myndigheterna men även genom arkivverksamheternas arbete med e-arkiv och digitalisering.

## Syfte

Med utgångspunkt i att analysera ett diskursivt samspel inom diskursen digitaliseringen av offentlig sektor vill denna studie undersöka hur Riksarkivets ansvarsroll konstrueras. Denna studie grundar sig i antagandet att vårt samhälle generellt, och den offentliga förvaltningen specifikt, är beroende av digital teknologi (Floridi 2013; Isaksson 2016). Utifrån detta förhållande förekommer det praktiska problem i arbetet med metadata. Med detta menar vi att metadata behövs för att bygga upp e-arkiv och att detta faktum inte bygger på diskursiva värderingar. Det är utifrån denna materiella verklighet som det diskursiva samspelet uppstår.

FGS:er är studiens ingång till digitaliseringen av offentlig sektor som diskurs. FGS:er beskriver den infrastruktur som möjliggör överföring av information och är därmed en central och grundläggande del i digitalisering av offentlig sektor i Sverige. Vår uppsats vill synliggöra hur Regeringens reglering i form av olika slags styrdokument påverkar Riksarkivets arbete med FGS:er som normerande verktyg. Eftersom Riksarkivets vägledning, genom arbetet med FGS:er, påverkar hur digitaliseringen av den offentliga sektorn ser ut i Sverige är det relevant att undersöka hur Regeringens uppdrag influerar denna process.

Då det inte finns någon tidigare forskning som berör just detta vill denna undersökning bidra till forskningen kring Riksarkivets roll och i ett större samhällsperspektiv även arkivariens roll i det digitala samhället. Vi menar att flera av de problem som har beskrivits av till exempel Digitaliseringskommissionen (2016) och Statskontoret (2017) uppkommer ur att institutioner uttrycker sina förväntningar på Riksarkivet på motsägelsefulla sätt som påverkar Riksarkivets roll i digitaliseringen av den offentliga sektorn.

Underlaget för vår uppsats är insamlat material i form av policydokument, regeringsbeslut och rapporter. Genom att undersöka detta material vill vi synliggöra hur Regeringens förväntningar på Riksarkivets ansvarsroll står i relation till hur Riksarkivet själv ser på sitt ansvar i arbetet med FGS:er. Vi kommer att sätta detta i kontrast till granskningar av arbetet med FGS:er och digitaliseringen av den offentliga sektorn för att synliggöra vad dessa syner

har för konsekvenser inom den svenska e-förvaltningen. Detta gör vi eftersom alla dessa dokument ingår i ett diskursivt samspel rörande digitaliseringen av den offentliga sektorn.

Genom att kombinera en kvalitativ och kvantitativ metod vill vår studie lyfta fram meningsbärande citat och begrepp som återfinns i de dokument vi analyserat. För att kunna analysera abstrakta begrepp som förväntningar, uppfattningar och ansvar kommer vi utgå från vårt teoretiska ramverk. Genom att applicera diskursanalys bestående av Bacchis (2009) sex frågor rörande hur policydokument artikuleras kan vi visa hur problem konstrueras. Utifrån detta kommer vi kunna synliggöra hur Riksarkivet och Regeringen är subjekt i en diskurs och hur denna diskurs influerar hur offentliga handlingar utformas. Uttryckt på ett annat sätt vill vi visa på hur olika underliggande idésystem i samspel påverkar konstruktionen av Riksarkivets roll. För att analysera relationen mellan Regeringens förväntningar och Riksarkivets uppfattningar kommer vi att kombinera Bacchis diskursanalys med nyinstitutionell teori. Vi kommer att utgå från Bacchis diskurs samt inkludera begrepp från nyinstitutionell teori såsom trend och reform för att kunna tydliggöra hur Regeringens förväntningar och Riksarkivets uppfattningar uttrycks på en organisatorisk nivå.

## **Forskningsfrågor**

För att ringa in vad formuleringarna i policydokumenten säger om Riksarkivets roll i normeringsarbetet med FGS:er har vi valt att genomföra denna studie utifrån följande frågor:

- Vilka problemkonstruktioner rörande Riksarkivets ansvarsroll i dess arbete med FGS:er som normbildande verktyg återfinns i policydokument och regeringsbeslut?
- Vad är eventuella utmaningar och problem med dessa problemkonstruktioner av Riksarkivets ansvarsroll?

## **Avgränsningar**

För att skärpa studiens undersökning samt för att konkretisera syfte och innehåll har avgränsningar gjorts. Flera faktorer spelar in i det forskningsproblem som vår studie undersöker. Dessa är tillgängliggörande, juridiska aspekter och normering. Dessa faktorer går in i varandra och är svåra att separera i digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Vi tar upp de två förstnämnda lite kort i vår inledning och problemformulering för att skapa en enhetlig bild över forskningsproblemets komplexitet och kontext men kommer inte att gå in mer på dessa fortsättningsvis. Vi anser att FGS:er som ett verktyg för normering när det kommer till överföring av information mellan myndigheter är en givande och rimlig avgränsning för vår tidsram.

Politiska faktorer som påverkar Sveriges e-förvaltning är ytterligare en aspekt som berör vår studies stoff. Dock faller det utanför studiens syfte och tas upp endast för att visa på kontext för vår undersökning snarare än ett centralt ämne som vi kommer gå djupare in på och analysera.

Ett återkommande begrepp i vårt empiriska material är *effektivisering* i samband med reformer av den offentliga sektorn och digitalisering av densamma. Begreppet har sitt upphov i New Public Management. Eftersom e-förvaltningens ansedda fördelar bygger på detta tankegodis är det passande att här kortfattat gå igenom vad NPM innebär. New Public Managements grundläggande idé är enligt Düren, Landøy och Saarti (2017) att verksamheter

ska bli mer produktorienterade, att förbättra kundservicen samt att göra verksamheter mer fokuserade på output, marknaden och kunden (Düren, Landøy och Saarti 2017). Output definieras som “The amount of energy, work, goods, or services produced by a machine, factory, company, or an individual in a period” (www.businessdictionary.com). Det finns också en tanke om att göra verksamheter mindre byråkratiska och hierarkiska och gå mot mer flexibla organisationer. Emellertid så menar Düren, Landøy och Saarti (2017) att NPM riskerar att leda till att organisationer fokuserar för mycket på ekonomiska istället för sociala värden. I sin tur kan detta bidra till att organisationer inte kan vara lika innovativa i sin verksamhetsutövning, vilket kan få ekonomiskt negativa konsekvenser. Det kan också resultera i att en organisations ledning inte kan vara delaktiga i den dagliga verksamheten eftersom ”negotiations and agreements might lead to additional costs” (Düren, Landøy & Saarti 2017, s. 478). Detta är ett intressant område att forska kring men att ta med NPM i vår analys skulle resultera i en alltför spretig uppsats, därför har vi valt att avgränsa oss här.

Ett annat avgränsningsområde denna studie gjort är kring implementeringen av e-arkiv. Det finns utöver Riksarkivets FGS:er olika tillvägagångssätt för verksamheter kring införandet av digitalt arkiv. Det gäller främst kring frågor om att köpa en e-arkivtjänst från ett företag eller om arkivet ska själv sköta säkerhet, drift och utveckling av e-arkivet. Vår uppsats kommer inte att gå in på denna problematik då det skulle behöva en egen avhandling.

Tekniska aspekter gällande metadata är ännu en aspekt som denna uppsats inte kommer behandla. Till viss del berörs detta under vår forskningsöversikt men vi har fokus på hur det relaterar till studiens syfte och nämner relevanta delar för att tydligare kunna argumentera för vår forsknings relevans. Vidare kommer denna studie inte heller att gå in på de tekniska detaljerna i Riksarkivets FGS:er. Då fokus för uppsatsen ligger på just Riksarkivets ansvarsroll i arbetet med FGS:er kommer vi inte gå in mer djupt på hur dessa tekniskt fungerar, vilka standarder som innefattas av FGS:erna eller hur det praktiska arbetet med FGS:er ser ut i verksamheterna.

Vi har en tydlig avgränsning när det kommer till myndighetsarkivens perspektiv. Studiens fokus ligger specifikt på Riksarkivets roll och även hur Regeringens styrning påverkar denna. Vi tar inte upp myndighetsarkivens perspektiv kring digitalisering av offentlig sektor annat än det som nämns i de olika rapporter och granskningar som vi behandlar i studien. Detta för att det inte ryms inom tidsramen och arbetets storlek att undersöka hur myndighetsarkiven ser på Riksarkivets arbete med FGS:er annat än det som står i de rapporter som vår studie behandlar. Vidare tar denna studie inte upp enskilda arkiv då dessa faller utanför Riksarkivets styrning gällande offentlig sektor.

Vi går inte heller in på arkivariens roll i stort i denna undersökning. Delvis kan arkivariens roll reflekteras i Riksarkivets roll då de arbetar normerande för arkivverksamheten i stort i Sverige, men denna studie kommer inte att närmare ta upp eller analysera denna aspekt.

## Bakgrund

För att förstå varför FGS:er är viktigt ur ett samhällsperspektiv kommer detta avsnitt att sätta FGS:er i relation till digitaliseringen av den offentliga sektorn. Riksarkivets arbete med FGS:er faller under e-förvaltningen vilken innefattas i Regeringens mål om att digitalisera den offentliga sektorn. Det finns flera viktiga delar inom e-förvaltning som inte är direkt relevant för studiens fokus på FGS:er men som är högst relevant för studiens kontext. Under rubriken *Riksarkivets arbete med FGS:er* går vi igenom arbetet med FGS:er som Riksarkivet haft över tid. I samband med detta går vi sedan igenom FGS:ernas relation till e-arkiv under rubriken *FGS:er som grund för E-arkiv*. Under rubriken *Regeringsuppdrag gällande FGS:er till Riksarkivet* går vi igenom hur Riksarkivets arbete med FGS:er påverkats av Regeringens styrning av Riksarkivets uppdrag. Vidare tar vi upp relaterade uppdrag som Riksarkivets fått av Regeringen under rubriken *Andra uppdrag från Regeringen till Riksarkivet*. För att tydliggöra hur Riksarkivets ansvarsroll påverkas av Regeringen går vi igenom detta under rubriken *Riksarkivets arbete styrs av Regeringen*. Avslutningsvis tar vi upp Riksarkivets normerande arbete i form av policy under rubriken *Riksarkivets policy i relation till e-förvaltningen*.

## Riksarkivets arbete med FGS:er

Riksarkivet arbetar idag vidare med att underhålla och vidareutveckla FGS:erna med fokus på att hitta en väl fungerande infrastruktur för målgrupperna statliga myndigheter, landsting samt leverantörer som utvecklar och tillhandahåller produkter och tjänster för informationssystem och e-arkiv (Riksarkivet 2017a). FGS:erna går att applicera på både e-arkiv och informationssystem. För att skapa e-arkiv som har en enhetlig grund har Riksarkivet tagit fram FGS:er. De är framtagna för att:

definiera hur informationen ska beskrivas och struktureras i samband med överföring till e-arkiv eller annat informationssystem för att generellt underlätta och standardisera informationsöverföring mellan informationssystem. FGS:erna kan således användas som underlag vid utveckling och upphandling av både informationssystem och e-arkiv, liksom e-tjänster för e-arkiv och e-diarium hos statliga myndigheter, kommuner, landsting och tjänsteleverantörer.

(Riksarkivet 2017a, s. 3)

Syftet är att det ska bli lättare att utbyta information, både mellan olika myndigheter och mellan myndighet och medborgare.

Efter att Regeringen gjorde en utredning 2007 om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering fick Riksarkivet i uppdrag av E-delegationen (2011) att effektivisera e-förvaltningen genom att ta fram FGS:er. För att göra detta startade Riksarkivet eARD-projektet som hade mål att förenkla hanteringen av digital information och att underlätta för privatpersoner och tjänstemän att ta del av ärenden inom och mellan myndigheter (Riksarkivet, 2014a). Efter eARD-projektets slut har Riksarkivet fortsatt arbetet med att förvalta och utveckla FGS:er (Riksarkivet 2014, Riksarkivet 2016). I samband med detta arbete har Riksarkivet tagit fram ett antal policydokument som handlar om FGS:er samt hur arbetsprocessen ser ut vid införandet av FGS:er, hur processen om utveckling av FGS:er ser ut (se Riksarkivet 2013, Riksarkivet 2016a och Riksarkivet 2017b). Riksarkivet har även gjort en genomgång av de tekniska-, organisatoriska- samt politiska nyttorna (2014a) av FGS:er. När det kommer till det rent praktiska kring tekniska aspekter av FGS:er har



Riksarkivet gjort en tydlig avgränsning (Riksarkivet 2014, Riksarkivet 2016). Det rent praktiska kring tekniska aspekter innefattar utbildning, vägledning och resurser om de standarder som FGS:erna bygger på, exempelvis METS och PREMIS. Där hänvisar Riksarkivet till att organisationerna själva får ta ansvar och initiativ för att lösa den delen i processen. I nuläget arbetar Riksarkivet i samverkan med Statens Servicecenter för att ta fram en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst utifrån FGS:erna (<http://www.temaarkiv.se>). Förra året skickade Riksarkivet även in en delredovisning till Regeringskansliet om arbetet med FGS:er och tog även fram ett policydokument med introduktion till FGS:erna (Riksarkivet 2017b, Riksarkivet 2017a). Regeringen har i sin budget för 2018 beslutat att Riksarkivet ska arbeta vidare med FGS:er (Regeringen 2017).

### **FGS:er som grund för E-arkiv**

Denna studie använder begreppen e-arkiv och digitalt arkiv synonymt. Eventuell skillnad av innebörd är inte relevant för studiens syfte utan används för att ge en generell beskrivning av arkiv i den digitala kontexten. Riksarkivet beskriver e-arkiv som en tekniskt obunden informationsresurs gällande bevarande och tillgängliggörande särskilt av en organisations verksamhet över tid. Vidare beskriver de att "Med bevarande ingår allt de som säkrar det elektroniska materialet över tid mot fysiskt påverkan och ger autenticitet, integritet och spårbarhet till informationen" (Riksarkivet 2017a, s. 3). I detta begrepp ingår både e-arkiv där arkivbildaren är informationsägare, även kallat mellanarkiv, och där informationsägarskapet övergått till arkivmyndigheten (Riksarkivet 2017a). Öppna myndigheten förklarar begreppet e-arkiv med att:

Begreppet "e-arkiv" används ofta för att beteckna produkter som är avsedda för att långsiktigt kunna ta emot och lagra handlingar från olika typer av verksamhetssystem. Riksarkivet har konstaterat att arkiveringen av de elektroniska handlingarna formellt sett sker i samma stund handlingen inkommer, expedieras eller på annat sätt upprättas. Arkivet är i lagens mening det samlade beståndet av allmänna handlingar hos en myndighet. Alltså kan alla IT-system som innehåller elektroniska handlingar betraktas som delar av myndighetens elektroniska arkiv.

(Öppna myndigheten 2014,  
<http://www.oppnamyndigheten.se/e-arkiv-och-system-for-bevarande/>)

Vidare poängterar Öppna myndigheten att "Det är alltså informationen som ska bevaras, inte det system där den ursprungligen hanterades. Genom lagkrav, föreskrifter och tolkningar av desamma kan följande krav ställas på ett e-arkiv (<http://www.oppnamyndigheten.se>). Vidare tar Öppna myndigheten upp vad ett system ska kunna göra, några av dessa punkter är: "Ta emot och hantera elektroniska handlingar som har skapats i flera olika typer av IT-system, i olika format och med olika uppsättningar av metadata" (<http://www.oppnamyndigheten.se>). Krav ställs alltså här på att systemet ska vara flexibelt gentemot olika metadata, emellertid finns det inte metadatakrav i deras beskrivning av e-arkiv.

System som inte klassas som e-arkiv kallar Riksarkivet för informationssystem och beskriver ett sådant som "[...] ett system med IT-stöd som samlar in, lagrar, bearbetar och distribuerar information och därigenom stödjer kommunikation och arbete inom och mellan organisationer" (Riksarkivet 2017A, s. 3). Skillnaden vi kan se mellan dessa definitioner är alltså att ett e-arkiv har ett särskilt fokus på just bevarande och tillgängliggörande medan ett informationssystem har fokus på information som ska stödja kommunikationen och arbetet inom och mellan olika organisationer. E-arkiv har alltså specifikt fokus på själva informationens värde och inte hur det ska fungera som en stödfunktion som inom ett

informationssystem. Problematiken idag gällande både e-arkiv och andra informationssystem är bristen på standarder när det kommer till metadata. Detta gör att det finns flera olika metadata som används som är av olika kvalitet och med olika förutsättningar för överföring och bevarande av information (Isaksson 2016).

Alla digitala arkivprojekt bygger på metadata, det är som ett digitalt skelett som håller upp den digitala kroppen. Detta innebär att standarder för metadata är högst relevant gällande behovet av långtidsbevarande, tillgängliggörande, förmedlande och interoperabilitet i e-arkiven (Woodley 2016, Gilliland 2016). Interoperabilitet kan definieras som “[the]ability of different types of computers, networks, operating systems, and applications to work together effectively, without prior communication, in order to exchange information in a useful and meaningful manner” (<http://www.dublincore.org/>). Riksarkivet trycker på att FGS:er kan ses som en interoperabel standard som ger arkiv på statlig, regional och lokal nivå en modell att utgå ifrån och kan därför bidra till en enklare digitaliseringsprocess då grunden för e-arkivet redan finns och att den går att forma utefter den interna organisationens behov och informationstyper (Riksarkivet 2017).

## **Regeringsuppdrag gällande FGS:er till Riksarkivet**

Här följer en kort kronologisk återgivning av uppdrag från Regeringen gällande Riksarkivets ansvar för arbetet med FGS:er. Under 2007 kom en utredning från Regeringen om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. I utredningen går det att läsa att Regeringen har sin utgångspunkt i frågan hur it-standardiseringen i den offentliga förvaltningen skulle koordineras, om Regeringen skulle främja öppen programvara, och att studera hur Regeringen skulle kunna påskynda implementeringen av e-förvaltning och dess säkerhet. Sammanfattningsvis tar Regeringen upp frågor kring val av standarder och att just öppna standarder eller dokumentformat ska premieras i statlig förvaltning (Regeringen, 2007). Dessa standarder ska kunna användas av myndigheter som ligger under arkivlagen. Dessa standarder ska komma från ”erkända standardiseringsorgan” (Regeringen 2007, s. 20). Regeringen (2007) tar även upp hur interoperabilitet ökar kraven på informationssäkerhet.

En delrapport i en större undersökning om e-förvaltning och samverkan hos statliga myndigheter utkom 2011. I denna delrapport finns en studie om e-arkiv och e-diarium. Denna studie tar upp kollektiva tjänster för e-arkiv och e-diarium för myndigheter. När studien gjordes hade 1/5 av alla myndigheter upprättat e-arkiv (Regeringen, 2011). Denna brist på upprättade e-arkiv, menar studien, gör samverkan svårare. Delegationen som gjort denna undersökning rekommenderar därför att Regeringen ska ge Riksarkivet i uppgift att instruera arbetet för implementering av kollektiva tjänster för statliga myndigheter när det kommer till e-arkiv och e-diarium (Regeringen 2011).

I och med Regeringens utredning, *Den osynliga infrastrukturen*, från 2007 om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering och delrapporten, *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt - En bit på väg*, från 2011 om förbättrad e-förvaltning fick Riksarkivet i uppdrag av E-delegationen att effektivisera e-förvaltningen, det vill säga att ta fram FGS:er. För att göra detta startade Riksarkivet eARD-projektet. Målen med eARD “är att förenkla hanteringen av digital information inom den offentliga förvaltningen och att göra det lättare för privatpersoner och tjänstemän att samlat se och följa ärenden inom och mellan myndigheter” (Riksarkivet, 2014a s. 1).

På uppdrag av Regeringen har Riksarkivet arbetat med för att ta fram de förvaltningsgemensamma specifikationer som denna studie kommer utgå ifrån. Dessa FGS:er har arbetats fram i projekt eARD som avslutades 2014 (<https://Riksarkivet.se/e-arkiv>) och från 2014 ingick Riksarkivet ett samverkansprojekt med SSC för att ta fram förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv som fortfarande pågår. SSC är i korthet en förening av verksamheter hos olika myndigheter.

Just ansvaret för FGS:er har lett till att Riksarkivet i samverkan med SSC ska ta fram en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst på uppdrag av Regeringen (<http://www.temaarkiv.se>, Regeringen, 2014). Vidare säger Regeringen (2014) att denna tjänst ska bygga på de metadatakrav som återfinns i Riksarkivets FGS:er. Detta påvisar Riksarkivets heltäckande motivation när det kommer till e-arkiv. Riksarkivets definition av e-arkiv knyter an till de övriga digitala informationssystem som innehåller andra funktioner än långtidsbevarande och visar på ett normerande ambition. Genom att lägga vikt på överföring av information och utifrån detta arbeta mot en metadata som fungerar för både e-arkiv och andra informationssystem kan Riksarkivets normerande arbete när det kommer till metadata i relation till e-arkiv uppfattas mer konkret.

### **Andra uppdrag från Regeringen till Riksarkivet vad gäller normering och metadata**

Under 2016 fick Riksarkivet i uppdrag från Regeringen att undersöka tillgängliggörande av data. Regeringen vill att ”enskilda och företagare” (Regeringen 2016, s. 3) ska kunna på ett okomplicerat sätt finna myndigheters information. Myndigheter behöver stöd för att kunna göra sin information tillgänglig på ett öppet, samstämmigt och kostnadseffektivt sätt. Detta har tidigare gjorts genom att verket för innovationssystem, Vinnova, har tagit hand om driften av öppnadata.se. Från 2016 blev det Riksarkivets uppgift att garantera driften och därför fick de i uppdrag av Regeringen att hantera och förbättra portalen (Regeringen, 2016). Regeringen ville också att Riksarkivet i och med detta skulle stimulera ”myndigheters publicering av öppen data i enlighet med vad Regeringen tidigare uttalat” (Regeringen 2016, s. 3).

2017 gav Regeringen Riksarkivet i uppdrag att redogöra för hur villkoren ser ut för att tillgängliggöra Riksarkivets digitala arkivinformation gratis och som öppen data. Riksarkivet ska också redogöra för vad för konsekvenser detta skulle kunna få för de berörda intressegrupperna. Detta uppdrag skulle redovisas i maj 2017 (Riksarkivet, 2017a). En viktig del av detta är att sedan 2015 så är arkiv, museer och bibliotek infattade i lagen om vidareutnyttjande av information (2010:566). En annan viktig faktor är uppdraget som Regeringen gav Riksarkivet att hjälpa myndigheter med deras arbete att tillgängliggöra deras information, just för vidareutnyttjandet ([www.riksarkivet.se](http://www.riksarkivet.se)).

### **Riksarkivets arbete styrs av Regeringen**

I sin styrning av Riksarkivet kan mycket återfinnas i Regeringens beslut och reglering. Uttryckliga mål är däremot svåra att finna, Statskontoret lyfter detta: “När det gäller Riksarkivet anger regeringen inte några uttryckliga mål för en önskvärd inriktning på Riksarkivets verksamhet eller resultat, utöver de mål för den statliga arkivverksamheten som kommer till uttryck i arkivlagen” (Statskontoret 2017, s. 28). Vidare tar Statskontoret (2017) upp hur de under sina intervjuer av Riksarkivets ledningsgrupp hur de styrs i låg grad av Regeringen. Denna frihet till att tolka uppdrag och agera självständigt har både för- och nackdelar, en viktig punkt som Riksarkivet tar upp är att det finns en fungerande dialog mellan Riksarkivet och Regeringskansliet. När det kommer till arbetet med FGS:er är det

främst via regeringsbeslut och regleringsbrev av Riksarkivets budget och uppdrag som vi kunnat se på Regeringens styrning av Riksarkivets ansvar.

### **Riksarkivets policy i relation till den svenska e-förvaltningen**

När det kommer till policydokument vars mål är att verka normerande på digitaliseringsprocessen i Sverige så finns det ett tydligt exempel med startpunkt i EUs arbete. För att övervinna den ekonomiska krisen 2010 startade Europeiska kommissionen en strategi genom hållbara ”economic and social benefits” (Joseph & Avdic 2016, s. 4). Med detta syftades det till att ge länder möjlighet att möta framtida utmaningar med hjälp av digitala lösningar. De nordiska länderna som denna undersökning fokuserade på formulerade olika e-förvaltningsstrategier för att möta upp kommissionen. Författarna definierar e-förvaltning, eller e-government, som en ”plan for e-government systems and their supporting infrastructure which maximises the ability of management to achieve organisational objectives”(Heeks, 2006, citerad i Joseph & Avdic 2016, s. 4). Dessa strategier formuleras i policydokument från varje lands regering. Artikelförfattarna definierar policy som ett lands styrnings ståndpunkter, riktlinjer och planer som påverkar dess beslutsfattande. Denna definition reflekterar vår studies definition av policy som ligger i linje med den definition som Riksarkivet använder sig av, nämligen att policy är en riktlinje. Vidare tar Joseph & Avdic (2016) upp hur statlig policy kan återfinnas i olika program, lagstiftning och föreskrifter. Vanligtvis så betecknar begreppet inte vad som faktiskt utförs i en verksamhet. För att denna och liknande digitaliseringsstrategier mot e-förvaltning ska bli så lyckade som möjligt så krävs det väl fungerande metadata vilken är, som nämns ovan, e-arkivens och informationssystemens infrastruktur (Joseph & Avdic 2016).

I relation till varandra innebär alltså att Riksarkivets föreskrifter, RA-FS och RA-MS, är normbildande och rättsligt bindande som reglerar det som myndighetsarkiv och enskilda arkiv gör. De vilar på grundlagen Tryckfrihetsförordningen och andra lagar såsom Offentlighet- och sekretesslagen, Arkivlagen och Arkivförordningen. För att uppnå dessa föreskrifter finns policydokument som rekommenderar hur arkiv ska handla och besluta kring olika områden såsom bevarande och tillgängliggörande.

## Forskningsläge

Riksarkivets ansvarsroll i digitaliseringen av den offentliga sektorn är outforskad. Eftersom digitaliseringen är en så pass viktig del av den offentliga förvaltningen och Riksarkivet har en styrande position i detta arbete är det relevantt att undersöka hur dess ansvar formuleras. Vår forskning kan tillföra nya aspekter och underlag till arkivvetenskapen i de frågor som vår uppsats berör. Ämnet vår studie behandlar är högst relevant för vår samtid och framtid, det finns flera viktiga perspektiv som påverkar inte bara arkiv som verksamhet eller forskningsområde utan hela samhället, både på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Digitaliseringen är viktig för samhällets utveckling och där är metadatan en essentiell del som är ytterst avgörande för dess hållbarhet och utveckling. Vidare är även Riksarkivets ansvarsroll i arbetet med FGS:er och metadata i e-förvaltningen en viktig aspekt för arkivverksamheten i framtiden då Riksarkivets roll i arbetet kommer sätta ett normerande perspektiv kring arkivariens roll i arbetet med metadata och digitalisering i framtiden.

Det finns mycket vetenskapligt arbete kring områden som gränsar till vårt och som kan belysa vårt studie. Vi kommer att dela in vår redogörelse över forskningsläget i två delar där det första avsnittet *Forskning om metadata inom arkivvetenskap* syftar till att kartlägga forskningen kring metadata inom arkivvetenskap och även ställa detta mot vår forskningsstudie. Det andra avsnittet *Forskning om e-förvaltning och policy* sätter in studiens syfte i ett större sammanhang och visar även på hur just Riksarkivets arbete med metadata är av stor vikt för samhället.

### Forskning om metadata inom arkivvetenskap

I det svenska forskningsområdet finns det gott om vetenskapliga studier som har som syfte att undersöka den praktiska förankringen av policydokument och metadata. Kallbergs (2013) doktorsavhandling lyfter problematiken där makthavarnas ambitioner att omvandla offentliga organisationer bortser från konsekvenser för verksamheten och dess anställda. Avhandlingen syftar till att använda sig av offentlighets- och arkivlagstiftningen som referenspunkt för att undersöka vad, varför och hur implementeringen sker. Kallberg har en analysmodell som delar in studien i tre delar: den legala, den politiska och arbetsplatsarenan. Den tekniska aspekten berörs men det är för det mesta i relation till arkivariens yrkesroll, hur den påverkas av det pågående e-förvaltningsarbetet samt hur det påverkas av de rådande lagstiftningarna kring offentlighetsprincipen och arkivlagen. Vidare är det definitionen av vad arkiv är som ligger i fokus. När det kommer till e-förvaltningsutvecklingen menar Kallberg (2013) att det är verksamhetsnytta, särskilt med betoning på den interna verksamhetsutvecklingen i organisationen tillsammans med relationen till medborgaren som är i fokus.

Det forskningsresultat som Kallberg kommer fram till i sin avhandling visar att det "råder ett gap mellan den legala och verkställande arenan beroende på att de legala kraven inte beaktas tillräckligt på den politiska arenan, vilket i sin tur kan få konsekvenser för arkivets roll i samhället, inte minst när det gäller rättssäkerhet och demokrati" (Kallberg 2013, s. vi). Vidare diskuterar Kallberg arkivariens roll i termer av hur både politiker och högre uppsatta inom organisationen uppfattar dem i kontexten till dels omorganisation och dels centralisering av registrering" (Kallberg 2013, s. 117). Det finns alltså en diskussion kring uppfattningar men inte i den kontext eller med den diskurs som vår studie tar avstamp i.

Terry Cook (2004) skriver om makrovärdering vilket betyder att arkivarien bedömer handlingar utifrån en funktionell analys. Makrovärdering är en teori, metod och strategi för att kunna värdera stora mängder material och utvecklades för att kunna möta upp en ”modern, complex, heavily regionalised national government and the crisis of preserving electronic records, both in large database and automated office formats, but has also since been employed in other institutional settings below the national level, from provincial and municipal governments to business corporations” (Cook 2004, s. 5). En funktionell analys är en viktig beståndsdel av makrovärdering och innebär att fokus ligger på materialets funktionaliteter för att bedöma om handlingar ska sparas eller förstöras, det är alltså att göra med handlingars värde i sin kontext. Hur definieras detta värde som arkivarien tillskriver handlingar, vilket har sitt ursprung i samhällsliga värderingar? Syftet med en funktionell analys är att undersöka hur samhällsliga styrningar av olika slag verkar och ser ut och går utöver vad som konkret görs. Han fortsätter med:

This is possible by consciously documenting both the functionality of government and its individual programmes that are themselves the creation of citizens in a democratic society; *and*, especially, by documenting the level of interaction of citizens with the functioning of the state: how they accept, reject, protest, appeal, change, modify and influence those functional programmes, and are influenced by them.

(Cook 2004, s. 8)

Här lyfts det fram hur arkiv, arkivarien och ett samhälles medborgare alla är delar av en diskurs och genom denna diskurs tillskriver värde till handlingar/dokument. I en diskurs eller en speciell kontext har dessa handlingar en viss funktion. Genom en makrovärdering så blir det tydligt hur samhällsliga institutioners styrning manifesteras på medborgarna. Detta är relevant för vår uppsats då den också vill undersöka hur olika diskursiva miljöer influerar hur tolkningar av policydokument och tillskrivningar av vissa yttringar ges specifika meningar.

Gilliland (2011) behandlar metadata ur ett Foucauldianskt arkeologiskt perspektiv för att nyansera hur vi ser på metadata arkivteoretiskt. Liknande perspektiv återfinns även i andra fält (se exempelvis Subirats et al. 2008). Gilliland menar att genom att undersöka historiska och specifika, ofta sig emellan skiftande, förekomster av metadata så kan en förståelse uppstå för den specifika implementeringen i sin kontext och därmed öka förståelsen av digitala arkiv, som på många sätt är mycket heterogena:

If, when looking either at pre-modern or post-modern archives, we were to remove the lens that is shaped by the cluster of principles and understandings that guide the modern archive and instead viewed metadata discourses in cases under examination as a type of ‘critical apparatus’ by which to ‘read’ diverse accumulations of materials, might we arrive at different notions about could be considered to be records or archives? By examining some of the characteristics of metadata in historical instances, could we identify better the parameters of today’s (and tomorrow’s) vast accumulations of heterogeneous digital ‘stuff’ that especially challenge our current professional understandings and principles?

(Gilliland 2011, s. 115)

Vi kan alltså komma närmare en förståelse om hur metadata uppstår och beter sig i specifika historiska men också nutida kontexter. Gilliland gör detta genom att kolla närmare på ett antikt exempel: det kungliga arkivet i Ebla. Hon utgår ifrån från det faktum att det fortfarande debatteras om institutionen i Ebla verkligen var ett arkiv eftersom det enligt somliga saknar många egenskaper som utgör ett arkiv, varav en anses vara en korrekt metadatastruktur. Hon analyserar detta exempel för att undersöka vad hon menar är en särskild plats specifika

metadatasystem. Hon anser att ”the archaeological approach does not seek to identify or promote general or universal formations or principles. It seeks to identify what is locally distinct and meaningful” (Gilliland 2011, s. 115).

Gilliland (2016) kallar de föremål som metadata beskriver för ”information objects” och menar att alla sådana objekt har tre grunddrag som bör återspeglas i metadatan. Dessa drag är innehåll, kontext och struktur. Innehåll beskriver vad objektet inrymmer eller behandlar. Detta värde är inneboende i varje ”information object”. Kontexten beskriver vem, vad, varför, var och hur och knyter an till objektets tillkomst och levnadscykel, dessa aspekter är inte inneboende hos objektet. Struktur beskriver ”the formal set of associations within or among individual information objects and can be intrinsic, extrinsic, or both” (Gilliland 2016, s. 2). Vidare menar Gilliland att när det kommer till metadata om musee- och arkivföremål så har kontexten setts som speciellt viktig eftersom den hjälper till att styrka föremålets bevisvärde och legitimitet: ”it is what facilitates the authentication of those objects, and it is what assists researchers with their analysis and interpretation” (Gilliland 2016, s. 4).

Vi vill även kort nämna att idén om arkivet som bärare av bevis kan och har problematiserats. En av de mest betydande rösterna är Terry Cook som associerar bevisvärde till en tanke om objektivitet. Han menar att arkivhandlingar har setts som statiska och passiva bärare av mänsklig aktivitet istället för aktiva medskapare av våra minnen och historiemedvetenhet (Cook 2001). Tanken att arkivet är objektivt och passivt för att skapa validitet har kritiserats av många, en av dessa är Max Weber som argumenterar för att det inte har något att göra med vetenskaplig objektivitet och att försöket till en rationell ansats faller i det långa loppet. Weber kritiserar detta:

[...]in those situations where one refuses to see uncomfortable facts and the realities of life in all their starkness. The Archiv will struggle relentlessly against the severe self-deception which asserts that through the synthesis of several party points of view, or by following a line between them, practical norms of scientific validity can be arrived at.

(Koshul 2005, s. 75)

Begreppet bevis kan emellertid ses som något som uttrycker en avbild över ett visst skeende och inte ett ställningstagande om arkivhandlingens saklighet. Meehan menar att de olika värdena hos arkiven bör tas tillvara på. Därmed öppnas det upp för en mer mångfacetterad syn på arkivet som institution (Meehan 2009).

Nilsson (2010) tar upp metadatastandardisering i sin avhandling och menar att interoperabilitet och harmonisering av metadata behövs för att kunna sammanfoga olika grupper som arbetar med olika typer av metadata. Detta är något som tas upp i flera rapporter och policydokument som denna uppsats behandlar.

När det kommer till arkivariens roll i arbetet med metadata tas överskridande arbete mellan själva arkiven och rent tekniska aspekter upp. Främst lyfts det hur det är av stor vikt att kombinera olika professioner och samarbeta över de olika områdena för ett lyckat resultat (Dappert, Squire Guenther, & Peyrard, 2016). Han et. al (2012) menar även att det existerar en spänning mellan hur lokala institutioner vill skapa bäst metadata för sina specifika samlingar och att göra så pass bred metadata att det kan samsöka och därmed hitta material från olika institutioner. Detta kan leda till att en standardisering begränsar möjligheterna för digitala arkiv att hitta en metadatalösning som passar dem. Olika digitaliseringsarbeten på skilda institutioner kan ha skilda kunskaper och behov när det kommer till utvecklingen av en

standard och därmed anse det nödvändigt att justera en standard för att den ska kunna möta dessa behov. Vad som är positivt med en sådan justering är att det ökar en standards flexibilitet, mindre positivt är att just en större flexibilitet kan hämma interoperabiliteten mellan olika arkiv eller specialsamlingar (Jung-ran 2012).

Borg et al. (2018) berör även en stor utmaning som berör arbetet med metadata som är de frekventa teknikförändringar och den begränsade livslängden för både hård- och mjukvara, måste informationen regelbundet flyttas till nya databärare. Denna utmaning innebär även att säkerställa att ingen information går förlorad och att all dokumentation kring handlingarna är tillräcklig även efter att den flyttats ur det ursprungliga systemet, så att äktheten upprätthålls (Riksarkivet 2013, Gilliland 2016). Riksarkivet (2013) belyser vikten att bevaka att organisationen har de kontextuella beskrivningar som krävs utöver FGS:erna för att täcka andra behov, detta bör även gälla för metadatastandard. Även Gilliland poängterar att en avgörande funktion hos metadata är att upprätta och dokumentera "the context of the content" (Gilliland 2016, s. 6). Vidare tar Riksarkivet (2013) upp just detta i relation till de framtagna FGS:erna då de anser att myndigheter bör se hur FGS:erna passar ihop med andra eventuella standarder som används och även hur de standarder som FGS:erna utgår från utvecklas.

Vikten av att etablera gångbara tillvägagångssätt för överföring av information i relation till metadata understryks även inom forskningen. Gilliland (2016) förklarar:

If digital information objects that are currently being created are to have a chance of surviving migrations through successive generations of computer hardware and software, or removal to entirely new delivery systems, they will need metadata that enables them to exist independently of the system that is currently being used to store and retrieve them. Technical, descriptive, and preservation metadata that documents how a digital information object was created and maintained, how it behaves, and how it relates to other information objects will be essential. It should be noted that for the information objects to remain accessible and intelligible over time, it will also be essential to preserve and migrate this metadata and to ensure that it does not become "disconnected" from the object it describes.

(Gilliland 2016, s. 18)

Tidigare forskning har visat på praktiska och tekniska aspekter av verksamheter som har inverkan på implementering av metadata inom arkiv. Vidare har vi kartlagt andra viktiga aspekter som berör vårt område såsom e-förvaltning och mjukvaruutveckling inom e-förvaltning. Detta för att skapa en helhetsbild över kontexten som vår studie återfinns i. Metadata är där en ytterst viktig grundsten i digitaliseringsprocessen. Vi vill se på bakomliggande problemkonstruktioner i Regeringens reglering via uppdrag och beslut. Vidare vill vi undersöka hur denna reglering påverkar hur Riksarkivets roll uppfattas i arbetet med metadata, mer specifikt i arbetet med FGS:er. Vad som framkommer i denna forskningsgenomgång är att Regeringen och Riksarkivet utifrån policydokument och beslut ingår och har olika positioner i specifika diskurser och därför påverkar och påverkas av varandra. Vad vi hoppas att denna uppsats kan bidra med i forskningen kring metadata är en insikt om hur olika idésystem, eller diskurser, påverkar utvecklingen av metadata. Vi vill även skapa en större förståelse för olika parter positioner inom diskurserna och deras relation till varandra. Här ser vi en kunskapslucka och hoppas att vår studie kan tydliggöra hur dessa idésystem påverkar hur Riksarkivets roll i arbetet med metadata ser ut. Vi anser att vår studie ur ett samhällsperspektiv kan bidra till arkivvetenskapen genom att lyfta fram hur Riksarkivets roll i arbetet med FGS:er kan komma att påverka arkivariens roll i det digitala samhället, alltså vilken roll som arkivarien kommer att ha i denna kontext.



## Forskning om e-förvaltning och policy

Riksarkivets arbete med digitalisering och metadatastandardisering har den offentliga e-förvaltningen som utgångspunkt. I och med detta har vi valt att behandla forskning om e-förvaltning och metadata för att få en tydligare bild kring området och kunna svara på studiens forskningsfrågor.

Utifrån uppdrag från Regeringen arbetar Riksarkivet med FGS:er och andra uppdrag gällande digitalisering av offentlig sektor. Utifrån denna kontext har vi valt att kartlägga forskning inom e-förvaltning för att kunna skapa oss en bättre översikt på Riksarkivets roll och arbete med digitalisering, främst metadata. I arbetet med e-förvaltningen är FGS:erna en viktig aspekt då e-förvaltningen bygger på metadata som infrastruktur tillsammans med andra aspekter såsom exempelvis mjukvara.

En slutrapport från Mittuniversitetet i Sundsvall tar upp effektivisering inom digital informationshantering. Studien är utförd på Trafikverket och har utförts av bland andra Göran Samuelsson & Tove Engvall, Ann-Sofie Klareld och Erica Hellmer (2016). Slutrapporten består alltså inledningsvis av en resultatsammanställning av samtliga forskningsrapporter som vardera forskare gjort. Rapporten i sin helhet tar upp arbetet om att digital informationshantering är gynnsam och hur att effektivisera denna är essentiell för att göra tjänsterna mer användbara och kunna utnyttja all dess kapacitet. Den lyfter även fram BIM - byggnadsinformationsmodellering - som ska implementeras och användas för detta syfte. Även FGS:er tas upp som förslag till fortsatt arbete samt i jämförelse med BIM utifrån de behov som Trafikverket har.

Klareld (2016) tar upp myndighetens roll i relation till outsourcing och hur detta påverkar informationshanteringen. Här återfinns inte en diskussion kring Riksarkivets roll i arbetet med att effektivisera den digitala informationshanteringen hos myndigheter men rapporten berör viktiga aspekter som kan påverkas av Riksarkivets normerande arbete med FGS:er och e-arkiv, exempelvis skulle en normering av FGS:erna innebära en tydligare vägledning för både myndigheter och eventuella outsourcingföretag gällande vilka verksamhetssystem som ska användas för att kunna överföra handlingar mellan olika informationssystem och e-arkiv (Klareld 2016).

Hellmer (2015) tar upp BIM i ett långtidsbevarande perspektiv i relation till myndighetsarkiv. Även vikten av standarder tas upp i detta projekt vilket visar på att behovet omfattar mer än endast de standarder som Riksarkivet tagit fram. När det kommer till FGS:er tas de endast upp övergripande i samband med Samuelsson & Engvalls (2016) rapport. Slutrapporten i sin helhet tar upp nyttiga aspekter och utmaningar för myndigheterna när det kommer till det digitala arbetet med informationshantering. Vad som saknas i rapporten är en analys av hur styrningen kring detta arbete ska se ut. Vår studie vill synliggöra just detta med utgångspunkt i Riksarkivets ansvarsroll.

Borg et. al (2018) tar specifikt upp just digitaliseringen av den svenska förvaltningen och hur detta arbete har en väsentlig kärna, nämligen mjukvaran och planeringen runt omkring detta. Detta rör vid det denna studie behandlar och har därför en viss relevans gällande specifikt arbetet kring digitaliseringen av den svenska förvaltningen. Konsekvenserna av dålig mjukvaruplanering kan vara förödande, som IT-skandalen med Transportstyrelsen förra året (Borg et. al, 2018). Fördelarna med att digitalisera förvaltningen är däremot fler än de överhängande riskerna, det gäller dock att arbetet sker med kompetens och tydlig styrning.

Borg et. als (2018) resultat antyder att utvecklingen av mjukvara liknar till stor del mjukvaran inom privat sektor. Avslutningsvis identifierar Borg et. al (2018) förbättringsmöjligheter gällande strategisk sourcing, öppenhet, samverkan mellan förvaltningar och kvalitetskrav gällande mjukvara för e-förvaltning. Dessa förbättringsmöjligheter berör inte metadata som vår studie har som fokus, däremot är mjukvara av yttersta vikt när det kommer till att skapa en hållbar digital e-förvaltning.

Electronic government and the information systems perspective (2017) sammanfattar en konferens i Frankrike och fokuset för konferensen är just informationssystem och ICT (information and communication technology). Där argumenteras det för hur informationssystem är kärnan för e-förvaltningen (Kó & Francesconis 2017). Det som är av intresse för vår studie som tas upp i denna text är dels diskussionen kring e-förvaltning och dels diskussionen kring informationssystem och vikten av öppna data i relation till metadata (Kó & Francesconis 2017). Öppna data är en viktig del av digitaliseringsarbetet och betydelsen av standardiserade format som FGS:erna bygger på. Med öppna data syftas det till offentlig data som är åtkomlig för allmänheten. Det betyder att användande och spridning av datan får ske "utan andra restriktioner än att ange källa och eventuella krav för vidarelicensiering" (Riksrevisionen 2016, s. 42). Offentliga aktörer besitter information som till exempel kvalitetsmätningar, postnummer, geodata, kartdata och adressregister. Sådan information kan tillgängliggöras som öppna data. Runardotter & Ståhlbröst (2016) problematiserar arbetet med öppna data: "difficulties emerging in the implementation process of the open data policy could stem from the discrepancy between the aims and objectives of the policy and the implementation context" (Runardotter och Ståhlbröst 2016, s. 3). De menar att policymålen ofta är klart formulerade men att detsamma inte kan sägas gälla för hur myndigheter ska införa öppna data och vad för strategier Riksarkivet utifrån Regeringens reglering bör använda. Likheter mellan problemen som uppstår vid införandet av FGS:er och öppna data kan påvisa behovet av en tydlig, gemensam organiseringsstrategi för digitalisering. Även Isaksson (2016) tar upp vikten av öppna data, hur det är en viktig del i den grundläggande infrastrukturen för att bygga ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart samhälle: "Öppna data kan ge ett viktigt stöd för offentlig förvaltning i att prioritera och agera på de ställen som ger störst nytta. Dessutom är öppna data en grundläggande förutsättning för transparens i en digital demokrati" (Isaksson 2016, s. 83).

Uppsatsens kärna, Riksarkivets ansvarsroll utifrån sitt arbete med FGS:er som normerande verktyg, har sitt ursprung i e-förvaltning eller e-government. I sin undersökning har Joseph och Avdic (2016) undersökt vilka strategier de nordiska länderna har utarbetat för att förbättra sin e-förvaltning, vars fundament är en funktionell metadata. I inledningen tar artikeln upp fördelar och nackdelar med e-förvaltning. Fördelar med e-förvaltning är bland annat bidra med modernisering, reformer, effektivitet och kostnadseffektivitet när det kommer till service. E-förvaltning kan förbättra hållbar utveckling. En del menar att e-förvaltning "is part of the shift from the conventional, 'mass customised bureaucracy' to the 'customer-oriented bureaucracy'" (Korczyński, 2002, citerad i Joseph & Avdic 2016, s. 4). Andra menar att "egovernment applications possess political properties that can be applied effectively by the political leadership as instruments to improve control over the government bureaucracy as well as to enhance essential government accountability and transparency" (Ahn & Bretschneider, 2011, citerad i Joseph & Avdic 2016, s. 4). Som vi tidigare sett i vår studie så räcker det inte att etablera en metadatastandard för att e-förvaltning ska kunna åstadkomma ovanstående. För att e-förvaltning ska vara effektiv så måste den brukas av en majoritet av den statliga förvaltningen. För att myndigheter ska kunna

använda en standard behövs ett vägledande, normerande ramverk att operera genom. Således kan det påstås att en verkningsfull e-förvaltning är beroende av standardiserad metadata.

Det finns emellertid kritik mot e-förvaltning, forskare menar bland annat att goda resultat från e-förvaltning inte har kunnat bevisas. Det har också poängterats att bristen på statliga resurser när det kommer till e-förvaltning är en stor utmaning för den offentliga sektorn. Det är också viktigt att vara medveten om att ett lands strategiska, ekonomiska, politiska och sociala särdrag påverkar hur landet inför e-förvaltning (Joseph & Avdic 2016). Eftersom e-förvaltning är den arena där FGS:er används är det relevant att ta upp att denna aspekt av digitalisering av offentlig sektor inte är oomstridd. Vi kommer dock inte djupare att gå in på denna problematik då politiska beslut att e-förvaltning ska anammas redan har tagits. Denna uppsats kommer därför förhålla sig till själva arbetet med FGS:er eftersom de är en fundamental del i att digitalisering av offentlig sektor ska bli så lyckad som möjligt.

Hansen (2011) och Barata (2004) tar båda upp det som kan tonge en implementering av metadata, nämligen policy från exempelvis politiska och juridiska håll. Där finns ett institutionellt perspektiv med fokus på förändring och vad som praktiskt görs. Detta berör till viss del vad vår studie behandlar, nämligen arbetet med metadata. Dock har dessa artiklar ett annat fokus, nämligen policy när det kommer till just politiska och juridiska processer. Däremot har vi tagit fast på hur de i sina artiklar har arbetat med just policy som är en fundamental del i vårt materialinsamlande. Vi har även tittat på liknande forskning som haft sitt fokus på just bevarande när det handlar om metadata (Gorman & Shep 2006).

## **Teoretiska perspektiv**

För att kunna synliggöra och klargöra vad som influerar Riksarkivets och Regeringens förståelse av Riksarkivets ansvarsroll utifrån valda policydokument har vi valt att använda oss av två teoretiska perspektiv. Vi har valt att kombinera institutionell teori med diskursanalys.

### **Institutionell teori**

Vi kommer använda oss av delar av institutionell teori för att kritiskt granska policydokumenten och för att på ett tillfredsställande sätt kunna se vilka uppfattningar som formuleras i dem rörande Riksarkivets ansvarsroll i dess arbete med metadata. Denna teori kommer alltså att vara till stöd för att kunna synliggöra om det finns en diskrepans mellan Riksarkivets syn på sin roll som normerande organ och hur andra intressenter ser på densamma i det diskursiva samspelet. Tanken som institutionell teori grundar sig i är att institutioner växer fram när människor konstruerar sin sociala verklighet (Eriksson-Zetterquist 2009). Det finns dock olika uppfattningar kring vad institution innebär beroende på vilken disciplin det gäller.

Eriksson-Zetterquist (2009) tar upp två varianter av institutionell teori som vi kommer använda oss av för att undersöka utvecklingen av FGS:er och hur Regeringen och Riksarkivet ser på ansvar och styrning i relation till denna utveckling. De teorier som vi anser är mest relevanta för den här uppsatsen är nyinstitutionell teori och skandinavisk institutionell teori. Båda teorier går in i varandra och den sistnämnda teorin växte fram ur den nyinstitutionella teorin. Vi är medvetna om att de kan framstå som väldigt homogena i sina kritiska utgångspunkter men vi menar att just eftersom de är så pass inkorporerade i varandra så är det lämpligt att använda oss av båda teorier i vår analys. Vi kommer dock att använda oss av de delar från dessa två teorier som vi anser vara relevanta för vår problemformulering och även lyfta eventuella brister med teorierna.

### **Nyinstitutionell teori**

Nyinstitutionell teori syftar till att organisationer formas av institutioner när det gäller mål, medel och preferenser. Teorin växte fram från de forskare som studerade beslutsfattande. De menade att tidigare teori inte hjälpte till att förklara de fenomen forskare såg och att den rationalitet som teorien beskrev saknades i beslutsprocesserna (Eriksson-Zetterquist 2009). I fokus ligger de organisatoriska strukturer och processer som är gemensamma för hela branscher och som återfinns både nationellt och internationellt. Ett fenomen som lyfts fram inom nyinstitutionella teorin är hur organisationer visar på en slående homogenitet i sina praktiker, även ställs frågan varför strukturerna inom organisationer blir allt mer komplexa och utbredda. En viktig fråga är varför de byråkratiska organisationerna fortsätter att vara framstående trots att de inte är den mest effektiva lösningen för hur saker ska göras (Eriksson-Zetterquist 2009). Ovanstående resonemang berör det denna uppsats vill undersöka, nämligen hur relationerna mellan beslutsfattande, Riksarkivets ansvarsroll och den faktiska styrningen av FGS:erna ser ut.

Enligt Eriksson-Zetterquist (2009) återfinns en diskrepans mellan den formella strukturen, de vedertagna rutinerna som blir till myter i organisationen och vad som faktiskt appliceras i det vardagliga arbetet. Det finns en symbolisk tolkning som de formella strukturerna signalerar ut till andra organisationer och samhället, de förutfattade meningar och fördomar som återfinns

hos samhället svarar till dessa strukturer. Vi vill undersöka denna potentiella diskrepans mellan hur olika förväntningar på Riksarkivets ansvarsroll ser ut och hur detta påverkar arbetet med FGS:er. Detta gör vi genom att analysera Regeringens beslut rörande Riksarkivets uppdrag, Riksarkivets specifikationer kommunicerade genom policydokument samt kritik från Riksrevisionen och Statskontoret gällande denna process.

### **Skandinavisk institutionell teori**

Denna teori bygger vidare på nyinstitutionell teori och de går väldigt mycket in i varandra. Den skandinaviska institutionella teorin är grundad i skandinavisk forskning och har en nära dialog med forskarna inom nyinstitutionell teori.

Det som är relevant för oss från denna teori är att det finns ett fokus på att det är handling snarare än beslut som är organiseringens kärna, detta ligger till grund för mycket inom vår problemformulering. Rationellt beslut baserat på problem, alternativ och information. Det fanns begränsad forskning kring övriga delar i beslutsprocessen gällande exempelvis förberedelse inför beslutsfattande och senare implementering av beslut. Detta fokus kring rationalitet och även irrationalitet rörande beslutsfattande tar upp bland annat hur konflikter undviks genom att bara se till de positiva konsekvenserna gällande beslutsfattandet (Eriksson-Zetterquist 2009). Koshul diskuterar Max Webers argument rörande praktisk rationalitet. Weber menar att inom organisationer, särskilt gällande ekonomi, representerar den absolut högsta rationella formen. Detta är dock på bekostnad på förståelse som Weber menar är helt avlägsnat. Koshul fortsätter vidare på Webers argument och menar att inte bara avsaknaden av förståelse representerar organisationerna inom den ekonomiska sfären, utan han förtydligar med "but it is also based upon the most impersonal and abstract of all worldly concepts, money" (Koshul 2005, s. 20). Det finns fler sätt att påverka beslut än genom budget och regelstyrning, det finns möjlighet att influera beslutsfattande genom hur de uppfattar världen med symboler och mönster som påverkar det kognitiva beteendet.

Reformer grundat i politiska beslut innefattar formella organisationer som offentliga myndigheter, landsting och kommuner. Detta är i sin tur starkt kopplat till normering som är ytterst relevant för studiens syfte. Där pratar Eriksson-Zetterquist (2009) om administrativa reformer som innebär medvetna förändringar av former inom organisationer, deras struktur, arbetssätt och ideologier med avsikt till att förbättra beteende och resultat. Detta innebär att förändringar rörande organisationen såsom beslut, kritik, förutsättningar och teknologisk utveckling. Detta berör mycket om det uppsatsen vill undersöka, Riksarkivet som offentlig myndighet och organisation kan här problematiseras och granskas för att se hur normeringsarbetet med FGS:er ser ut i form av strukturer eller arbetssätt som berör utvecklingen och styrningen av standarder för metadata ute i myndigheter.

FGS:er som Riksarkivet arbetar med kan ses som en reform gällande hantering av information. Reformen som fenomen är väldigt framtidsorienterad och ger gärna sken av att vara enkla och klara, till skillnad från den rådande ordningen i organisationen. Fördelarna med en reform kan sammanfattas i fyra delar; den synliggör maktstrukturer och kan flytta om dessa, trots sin symboliska funktion legitimerar reformen organisationens utveckling och strävan mot förbättring, under reformer utbildas oftast personal och värderingar inom organisationen utvecklas samt att reformen kan upplevas som underhållande eller hotfull då det leder till förändring inom organisationen (Eriksson-Zetterquist 2009).

En tydlig trend idag är digitaliseringen som leder till stora förändringar gällande arbetssätt, budget, kompetens och målsättningar. Redigeringen handlar om att ta koncept och sedan anpassa det till den egna organisationen, Eriksson-Zetterquist (2009) lyfter fram hur två organisationer kan ha en liknande process men den är redigerad att passa till den egna verksamheten i form av omständigheter och begränsningar. Detta kan appliceras på Riksarkivets FGS:er och hur dessa kommer att behöva arbetas in i de berörande verksamheterna som anammar dem. Riksarkivet (2016) tar upp hur organisationerna själva får utforma specifika FGS:er som uppfyller de krav och behov som den egna verksamheten har. Vidare tar Riksarkivet även upp hur myndigheterna själva får finansiera och implementera FGS:erna på eget initiativ utan någon vägledning kring de tekniska detaljerna från Riksarkivet (Riksarkivet 2014c; Riksarkivet 2016).

Dessa nyinstitutionella teorier fokuserar på strukturer och vedertagna arbetssätt och attityder inom organisationer i samma bransch. Det saknas en djupgående analys kring varför dessa strukturer och attityder uppkommer, för att på ett tillfredsställande vis svara på den typen av frågor har vi valt att komplettera med en diskursanalys av det empiriska materialet.

## Diskursanalys

För att förstå de bakomliggande idésystemen och vad som influerar förhållningssätten som formuleras i policydokumentens uttalanden och kring metadatastandard och Riksarkivets ansvarsroll har vi valt att utgå ifrån diskursanalys av policydokumenten. Uppsatsen kommer att använda sig av Bacchis policyanalys och utifrån hennes sex frågor granska policydokumentens diskursiva samspel, alltså hur de samtalar med varandra i en specifik diskurs. Eftersom Bacchi är influerad av Foucault och på många sätt utgår från en undersökning av språket i policydokumenten anser vi att diskursanalys är ett passande teoretiskt ramverk. Först kommer vi redogöra för diskursanalys generellt för att sedan beskriva hur Bacchis policyanalys knyter an till detta teoribygge och vår uppsats fokus.

Diskursanalysens fundament är språkets användning och funktion inom olika kontexter. Språket, eller den specifika yttringens meningsskapande, samt dess kommunikativa roll och konsekvens är viktiga aspekter att undersöka. Särskilda kontexter ger upphov till att språket brukas på ett sätt som är utmärkande för just den kontexten (Gee och Handford 2012). Hos fältet som kallas kritisk diskursanalys förklarar Fairclough (2012) att en viktig aspekt är att inte bara beskriva fenomen utan att också utvärdera dem utifrån vissa värden och förklara hur de uppkommit.

Bazerman (2012) tydliggör att diskursanalys utgår ifrån mänsklig interaktion i specifika sociala sammanhang. Han menar att målet i alla dessa interaktioner är meningsskapande och ömsesidig förståelse. Den skrivna texten blir därför ett rum där detta samspel människor emellan sätts i gungning eftersom den:

often communicate with people at a distance of time and space, the here-and-now existence of one's interlocutor is typically invisible at the moment of writing or reading. If our interlocutors come to mind, they appear as acts of imagination based on limited clues obtained from prior texts or interactions, rather than as embodied presences. Without immediate interactive response we cannot rapidly repair, modify, or expand the utterance to increase alignment.

(Bazerman 2012, ss. 226-227)

Anledningen att vi ändå kan förstå varandra och en yttrings mening genom den skrivna texten, menar Bazerman, är att vi kan identifiera olika situationer, tillstånd och handlingar. Inuti dessa organiseras meningsskapande "through the medium of the signs." En yttrings betydelse kan inte nås direkt genom att endast läsa orden utan det krävs en medvetenhet om tillhörande "domains of communication", alltså att specifika situationer använder sig av ett speciellt sätt att uttrycka sig på (Bazerman 2012, s. 227). När vår studie analyserar olika slags policydokument med målet att se hur olika instanser formulerar och förstår Riksarkivets ansvarsroll genom utvecklingen av FGS:er som normerande verktyg kan denna idé belysa hur dessa formuleringar kommer ur särskilda positioner i digitaliseringsprocessen.

Det finns gedigen forskning kring specifikt diskursanalys av policy. Jaeger, Bertot & Gorham (2013) undersöker hur offentlig policy och politisk diskurs påverkar bibliotekens arbete och verksamhet. Författarna har ett klart politiskt syfte med sin artikel och lägger stor vikt vid forskarnas roll när det kommer till att åstadkomma social förändring. De menar att för att bibliotekarier ska kunna ha möjlighet att påverka sin arbetsplats så finns det ett behov att forskare inom biblioteksvetenskap lägger större fokus på policy och politiska beslut. De anser vidare att både forskare och yrkesverksamma har ett ansvar att vara medvetna och kunniga om offentlig policy och politisk diskurs eftersom de då kommer att kunna förespråka beslut

som gynnar biblioteken och främjar “the public library mission and meet the needs of patrons” i det nuvarande politiska klimatet” (Jaeger, Bertot och Gorham 2013 s. 70).

Erica Burman et. al. (2017) applicerar diskursanalys i sin undersökningen av policy. Detta gör dem genom att granska en specifik policy i Storbritannien, den så kallade “bedroom tax”. Även dessa författare har en politisk vinkel i sin artikel, i det avseendet att de utgår från att den policy de undersöker har skadlig effekt. De menar att utvecklingen av ”the bedroom tax” är ett resultat av en nyliberal politik vilken förutsätter vissa idéer, till exempel om vad som orsakar fattigdom. Artikeln använder sig av Foucaults teoretiska ramverk om hur moderna stater styr sina medborgare genom att på olika sätt tukta dem. Denna process möjliggör eller förhindrar olika subjektpositioner. Detta begrepp knyter an till ännu ett begrepp: subjektivering. Med detta menar Foucault våra olika relationer till vårt jag/självt vilket gör oss till olika slags subjekt. Alltså hur vi formas och disciplineras av den diskurs vi befinner oss i och hur vi relaterar till den (Burman et. al 2017).

För att få en skarpare förståelse för hur just policydokument och offentliga organisationer verkar i resonemang kring metadata så har vi valt att applicera Carol Bacchis teori och metod för att analysera offentlig policy. Hon är högst influerad av Michel Foucault när hon undersöker hur vi styrs genom policyarbete. Foucault menar att makt är kopplat till en strävan mot större kunskap och att båda företeelser eggas varandra framåt. Ett exempel på detta är statens behov av kunskap om dess befolkning för att kunna fungera effektivt. Enligt detta synsätt blir således makt en alstrande kraft som skapar kunskap. Makt skapar även de subjekt till vilka specifika kunskapsstoff har ett samband. Det är också viktigt att poängtera att inom detta maktsystem så besitter varje människa en position, det kan vara arbetsgivare, arbetstagare, student, lärare och så vidare. Varje individ kan besitta flera olika positioner och därför är makt inte en enkelriktad kraft utan är i omlopp mellan olika positioner, eller kroppar (Barker 1998; L. Dreyfus & Rabinow 1983). All slags utövning av makt har som mål att ändra ”the actions or conduct of others through maintaining a certain possibility of a choice of actions in them” (Barker 1998, s. 38). Här finns en tydlig koppling till policyns generella syfte, att påverka en viss målgrupp att sträva mot ett visst mål.

För att studera vad policydokumenten säger om Riksarkivets ansvarsroll i förhållande till deras arbete med metadatastandard så ska denna uppsats analysera hur policydokumenten konstruerar problem kring arbetet med FGS:er. Det vill säga vad de ser som utmaningar eller problem i processen. Hur talas det om dessa problem? Vilka problemområden talas det inte om? Genom att kolla på detta vill denna uppsats tydliggöra hur resonemang utformas diskursivt kring Riksarkivets ansvarsroll inom e-förvaltningen och om det eventuellt finns en skillnad mellan Riksarkivets och Regeringens uppfattning av Riksarkivets uppgift. I denna analys är de uttalade, oemotsagda strukturer och system av idéer som dessa uppfattningar bygger på en viktig aspekt. För att göra detta har uppsatsen Carol Bacchis analysmodell som utgångspunkt. Bacchi (2009) menar att analysera policy handlar lika mycket om att analysera det styrande skiktets roll. Att undersöka hur styrandet ser ut är att undersöka hur ordning upprätthålls, alltså hur medborgare kontrolleras av och lever med normer och regler. Detta innefattar inte bara lagar utan all slags styrning inom ett samhälle.

Bacchi definierar utformandet av en specifik policy som att problematisera. Med detta menas hur vissa samhällsfrågor formuleras som problem av till exempel staten för att staten ska kunna styra eftersom problem och hur de bör lösas är avgörande för ett lands styrande funktion. Bacchi vill genom sin bok tydliggöra hur policydokument bygger på underförstådda och uttalade problem. Detta kallar hon ”problem representation” (Bacchi 2009, s. xi).



Beroende på vilka åtgärder som föreslås i en fråga kommer det att visa vad problemet anses vara. Bacchi vill genom sin analys finna "the premises that underpin particular problem representations that lie behind and shape selected policies. It is also essential to consider the implications that flow from these presuppositions and how particular forms of rule have come to be" (Bacchi 2009, s. xiv). Bacchi förklarar att problemkonstruktioner utvecklas i (en specifik) diskurs. I hennes metod för att analysera policy refererar diskurs inte bara till språk och språkanvändning utan också till diskurs som "socially produced form of knowledge that set limits upon what it is possible to think, write or speak about" när det kommer till samhällsliga objekt och praktiker (Bacchi 2009, s. 35).

Hennes metod att närma sig policyarbete kallar hon "what's the problem represented to be?" eller WPR (Bacchi 2009, s. 1). Med detta menar hon att när en specifik policy beskriver ett en viss fråga som ett problem så konstrueras det som en viss typ av problem. Med andra ord så formar policyn problemet. Istället för att reagera på ett problem så är policyformuleringar aktiva i etablerandet av vad som anses vara ett problem och hur det bör lösas. Bacchi (2009) förklarar att eftersom WPR bygger på antagandet att problem skapas genom att de formuleras så bygger på en poststrukturalistisk idétradition. Vad som skiljer WPR från andra teorier om policy som en del i konstruktionen av sociala problem är att Bacchi menar att offentlig policy utgör problematiken de själv formulerar. Detta angreppssätt förtydligar att staten har en stor roll i att konstruera vår uppfattning av ett problem.

För att se hur denna process ser ut har Bacchi framställt sex frågor som alla rör sig kring problemkonstruktioner i policyformuleringar. Det är dessa kritiskt undersökande frågor denna uppsats kommer använda sig av i analysen av hur förväntningar på Riksarkivets ansvarsroll ser ut, snarare än att granska hur sociala företeelser karaktäriseras som negativa och som därmed måste åtgärdas. Dessa frågor kommer presenteras under *Metod*. Vi håller med Bacchi när hon säger att vi styrs genom ("are governed through", Bacchi 2009, s. xxi) problemkonstruktioner, eller representationer. Genom att analysera hur Riksarkivet, Regeringen och andra organisationer formulerar problem rörande digitalisering av offentlig sektor genom arbetet med FGS:er kan vi skapa en förståelse kring varför digitaliseringsprocessen ser ut som den gör i Sverige. Uppsatsen ämnar att analysera det empiriska materialet utifrån de sex frågor som Bacchi (2009) har utformat. En avgörande del i WPR är insikten att ingen är fri från att delta i en diskurs och därför är samspelet mellan olika aktörer viktigt att belysa. Analysen av vårt empiriska material går alltså ut på att ställa Bacchis frågor till dokumenten för att förstå hur problem rörande digitalisering av offentlig sektor och FGS:er i relation till Riksarkivet formuleras i ett diskursivt samtal mellan dokumenten.

Burman et. al ser diskurser som både genomgripande strukturer men också som "situationally reiterated frameworks of meaning, with possibilities of shifts and renegotiations arising within specific local practices" (Burman et. al 2017, s. 9). Med detta menar de att inom diskursformationer så existerar det flera olika typer av mångfacetterade maktrelationer som rör sig på olika sätt mellan kroppar. Alltså finns det två aspekter av en diskurs: den som definierar och begränsar; och den som går emot begränsningarna: "counterdiscourses – suppressed or subordinated ways of speaking or perspectives" (Burman et. al. 2017 s. 9). Det är här man kan finna glappen mellan diskurserna och dessa glapp är verktyg för att analysera "those suppressed or hidden transcripts of power or subaltern voices" (Burman et. al. 2017 s. 9). Diskursanalysens mål blir därmed att förklara hur våra språkliga uttalanden konstrueras.

Författarna har använt sig av detta teoribygge för att analysera nyliberal policy generellt och "the bedroom tax" specifikt. De menar att policys både reproduceras och omskapas av de olika subjekten inom en diskurs. De anser dessutom att sådana policys "mobilise pedagogical strategies to incite and regulate subjectivity" (Burman et. al. 2017 s. 19). De menar emellertid att det inom policy och politiska diskurser inte bara finns rum för kontroll och disciplin utan de fann en stor motståndskraft hos dem som påverkades av policyn och den styrande diskursen (Burman et. al 2017).

Foucaults begrepp "governmentality" som en beskrivning av en specifik styrelseform har influerat Bacchi i hennes undersökning av offentlig policy. Den postulerar att statens mål är att skapa lätthanterliga kroppar för att öka produktiviteten. Termen redogör för hur statens kontroll över sin befolkning utövas genom att människor så att säga övervakar sig själva. Begreppet "governmentality" förklarar en slags reglering av den egna personen för att i sin tur kunna reglera eller styra andra. På detta sätt kan staten styra över varje individ inom befolkningen (Barker 1998; s. 63-64, L. Dreyfus & Rabinow 1983). En individ som har blivit normaliserad kommer också att normalisera andra (Barker 1998). De som normaliserar andra kan vara läkare, lärare, polisen och liknande (Bacchi 2009; L. Dreyfus & Rabinow 1983). Det betyder alltså att det inte alltid är själva staten som utför den konkreta kontrolleringen (Bacchi 2009).

## Metodbeskrivning och material

En viktig faktor i vårt val av metod var att på ett tydligt sätt kunna besvara våra forskningsfrågor. För att uppnå detta är en central komponent att erhålla största möjliga djup i vår analys. Utifrån detta har vi valt att kombinera tre olika tillvägagångssätt i analysen av vårt empiriska material. I detta kapitel kommer vi först att gå igenom *Materialinsamling och urval* där de offentliga dokument vi använt som empiriskt material presenteras. Efter detta går vi igenom vad bibliometri är och redogör för verktyget Orange som vi använt oss av under rubriken *Bibliometri som hjälpverktyg för metoden*. Efter detta kommer avsnittet *Innehållsanalys som metod* och sedan kommer avsnittet *Innehållsanalys med hjälp av Orange* där vi går igenom hur vi applicerat innehållsanalysmetoden tillsammans med bibliometriverskytet Orange. Vi följer upp detta med avsnittet *Diskursanalys som metod - What is the problem represented to be?* där vi presenterar Bacchis diskursanalys som metod. Detta avsnitt följs upp av *Applicering av Bacchis diskursanalys* som går igenom hur vi tillämpar Bacchis diskursanalys på resultatet som vi erhållit med hjälp av innehållsanalysen i kombination med Orange. Detta följs av avsnittet *Etiska aspekter* där vi reflekterar kring våra valda metoder.

### Materialinsamling och urval

Inför genomförandet av undersökningen med hjälp av vår valda metod var det relativt enkelt att avgränsa vilket typ av urval vi ville göra. Då vi kommit fram till att det var offentliga dokument vi var intresserade av undersökte vi vilka valmöjligheter vi hade utifrån denna typen av dokument. För att skapa oss en bredare uppfattning kring hur läget i Sverige ser ut rörande metadata i dokument har vi valt att använda oss av policydokument, regeringsbeslut och rapporter främst från Regeringen och Riksarkivet. Vi har även valt att ha med dessa för att visa på hur Riksarkivets roll påverkar på nationell nivå och inte endast de statliga myndigheterna som har tydligare och konkretare styrning från Riksarkivet.

#### Empiriskt material

För att ge en överblick har vi delat in de policydokument vi använt oss av i vår studie utifrån avsändare:

##### Regeringen

- Digitalisering av offentlig sektor, hemsida
- Den osynliga infrastrukturen 2007
- Regeringens utredning om E-arkiv och E-diarium 2011
- Organisering av framtidens e-förvaltning 2013
- Uppdrag av Regeringen att utveckla förvaltningsgemensamt e-arkiv 2014
- Regeringens Digitaliseringens effekter på individ och samhälle (Darja Isaksson) 2016c
- Regleringsbrev från Regeringen till Riksarkivet 2017b

- Delredovisning för inrättandet av myndighet för digitalisering 2018a
- Statens offentliga utredning kring vad myndigheten för digitalisering ska fokusera på under 2019 2018b

#### Digitaliseringskommissionen

- Granskning på uppdrag av Regeringen: För digitalisering i tiden 2016

#### ESV

- ESVs rapport: Digitaliseringen av det offentliga Sverige 2017

#### Riksrevisionen

- Granskningsrapport från Riksrevisionen, Den offentliga förvaltningens digitalisering 2016

#### Statskontoret

- Myndighetsanalys av Riksarkivet 2017

#### OECD

- Rapport Going digital 2017

#### SSC

- I uppdrag av regeringen ska Statens servicecenter och Riksarkivet ta fram en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, hemsida

#### Riksarkivet

- Vägledning och funktionella krav 2013
- Nyttorealiserings av FGS:er 2014a
- Långsiktig informationshantering med stöd av e-arkiv 2014b
- Kommunikationsplan för Riksarkivets förvaltningsgemensamma specifikationer 2014c
- Att utveckla, förvalta och införa FGS:er 2016a
- FGS:erna i dag och hur får vi dem att bli fler 2016b
- Introduktion till förvaltningsgemensamma specifikationer 2017b
- Delredovisning av arbetet med de Förvaltningsgemensamma specifikationerna (FGS:erna) till Regeringskansliet 2017a

Det har varit ett aktivt val att inte ta med något policydokument från EU då vi för denna studie ville fokusera på de nationella aspekterna. Vi anser att det inte finns nog med utrymme för att på ett tillfredsställande vis analysera och jämföra svenska policydokument gentemot europaunionens policydokument. Då vi är mer insatta i den svenska arkivlagen och

kulturpolitiken blev valet att ta svenska policydokument självklart. Direktiv från EU kan däremot påverka Riksarkivets roll i normerandet av metadata, dock har vi medvetet avgränsat oss från detta område för att studien inte har möjlighet att undersöka ett sådant omfattande material inom den angivna tidsramen på ett givande vis.

## **Bibliometri som hjälpverktyg för metoden**

Med hjälp av en bibliometrisk analys av policydokumenten kommer vi kunna få en skarpare innehållsanalys till hjälp inför vår diskursanalys. Bibliometri innebär att med hjälp av ett mjukvaruprogram eller digitalt verktyg göra statistiska analyser över exempelvis vetenskapliga artiklar eller annan kommunikationsmedia (De Bellis 2009, Ball 2018, Gingras 2014). Vi har gjort en mappning över de utvalda ord och begrepp som nämnts tidigare. Detta för att komplettera den innehållsanalys av policydokumenten för att kunna se på hur dessa begrepp kommuniceras och vilka ord som används och vidare inte används. Exempelvis kan vi söka på ordet ansvar och om detta inte ger en träff i ett policydokument vi tänkt undersöka ger det oss en övergripande bild över hur ofta det ordet förekommer. Både förekomsten (det som sägs) och bristen (det som inte sägs) av vissa ord och begrepp kommer att demonstrera hur diskussionerna förs kring ämnet. Därefter, genom diskursanalys, vill vi uppvisa vilka slags idéer som dessa diskussioner grundar sig på.

Diskursanalysen har vi följaktligen använt som metod för att skapa en större förståelse av tolkningar och idésystem i anknytning till de strukturer som återfinns i de resultat vi kunnat utröna i vår innehållsanalys med hjälp av bibliometriverttyget. Bacchis (2009) frågor som vi ställt till materialet är också till fördel för att kunna djupare analysera den tematiska metoden vi använt samt koppla detta till studiens syfte. Bibliometrin i sig är mer av ett hjälpverktyg för denna studie, genom den kan vi få en bättre översikt kring diskussionen som förs kring ämnet (Ball 2018, Gingras 2014) som vi velat analysera med vår innehållsanalys och diskursanalys.

### **Orange**

Orange är ett mjukvaruprogram som är open source. Det är ett program för datautvinning, datavisualisering och maskininlärning, alltså olika sätt att analysera information. Programmet är uppbyggt av så kallade widgets, vilka är byggstenar i programmet som är skapade för att utföra olika slags uppgifter, tillämpningar och funktioner som på olika sätt analyserar och visualiserar information. Exempelvis kan Orange skapa olika slags diagram, textanalyser, klassificeringar och så vidare. Detta mjukvaruprogram är verktyget vi kommer använda oss av för att genomföra våra bibliometriska analyser av policydokument. Hur vi använt oss av Orange återfinns i under *Metodologiskt tillvägagångssätt*.

## **Innehållsanalys som metod**

Innehållsanalys är en vetenskaplig metod för att tolka och dra slutsatser om ett valt material som vanligtvis är skrivna texter av olika slag (Drisko & Maschi 2015). Dessa slutsatser kan röra “the message itself, the sender(s) of the message, the recipients of the message, or the impact of the message” (Drisko & Maschi 2015, s. 2). Innehållsanalys kan användas för att undersöka “the attitudes, views, and interests of individuals, small groups, or large and diverse cultural groups” (Drisko & Maschi 2015, s. 2). Detta är relevant för denna uppsats som kommer att granska olika organisationers uppfattningar och förväntningar. Regeringen

är i detta fall “the sender” och Riksarkivet kan ses som både “sender” och “recipient”. Deras positioner är viktiga i denna uppsats, liksom i vilket sammanhang deras positioner har uppkommit. För vår uppsats är e-förvaltning ett speciellt viktigt sammanhang. För innehållsanalys som metod är just kontexten viktig för förståelse och tolkning av materialets betydelse (Drisko & Maschi 2015). Detta gäller speciellt för den metoden som kallas “interpretive content analyses” där forskare “look for the many ways in which context may shape meaning making and help to identify and illuminate such processes to their readers” (Drisko & Maschi 2015, s. 75).

När det kommer till tematisering så är det framför allt “qualitative content analysis” som använder sig av detta som analysverktyg. Denna gren av innehållsanalys beskrivs som en metod för att systematiskt kunna undersöka texter och för att kunna identifiera “the themes and core ideas found in texts” (Drisko & Maschi 2015, s. 82). Vad som är utmärkande för kvalitativ innehållsanalys är att den inte använder sig av statistik i analysen av material. Här liknar den andra kvalitativa metoder. Tematisering som analysmetod bygger på att forskaren vill systematiskt redogöra för återkommande element i forskningsmaterialet och därmed redogöra för texters (direkta och dolda) betydelse. Denna redogörelse av information sker genom att kategorisera eller tematisera texters innehåll. Tolkningen, eller kodningen, av materialet är alltså en process som består av flera moment som till exempel närläsning, kategorisering och klargöring av informationens betydelse. Detta genomförs ofta genom att forskaren identifierar meningsbärande utdrag av de texter som analyseras vilka står som exempel av den analys som genomförts (Drisko & Maschi 2015).

För att innehållsanalys ska vara verkningsfull är det viktigt att forskaren känner sitt material väl, dess kontext och olika nyanser. När forskaren är insatt i materialet kan hen upptäcka nyckelteman, aspekter som hen förväntade sig som inte nämns och kopplingar inuti materialet och liknande. För att koda sitt material, det vill säga, undersöka materialet genom sina forskningsfrågor, bör forskaren ha djup kunskap om sitt material. Kodning används för att hitta och beskriva mening i texter. För att kunna analysera hundratals sidor, vilket är vanligt i kvalitativ innehållsanalys, så måste forskaren först identifiera materialets huvudteman. När huvudtemana har identifierats så kan forskaren precisera och nyansera med underkategorier. Därför är det viktigt att hela tiden fråga sig själv vad som är relevant och inte (Drisko & Maschi 2015).

## Innehållsanalys med hjälp av Orange

Det första steget i vår metod är innehållsanalys. Vi ämnar att utifrån tematisering strukturera upp materialet och effektivt ringa in de meningsbärande textdelarna i dokumenten. Vi har valt att använda oss av ett bibliometriskt programverktyg för att underlätta vår innehållsanalys. Vi kommer att använda programmet genom att söka på specifika ord såsom **ansvar**, **styrning**, **normering** och **standard** för att se vad som skrivs och vad som inte skrivs om dessa ord i policydokumenten. Dessa ordval är baserade på studiens syfte och forskningsfrågor. Vi vill klargöra hur Regeringens förväntningar på Riksarkivets ansvarsroll står i relation till hur Riksarkivet själv ser på sitt **ansvar** i arbetet med FGS:er. Vi menar att dessa förväntningar kommer till uttryck i Regeringens **styrning** av Riksarkivet. En stor del av Riksarkivets ansvarsroll i digitalisering av offentlig sektor består av **normering** i form av (metadata)**standard**, alltså FGS:er.

Eftersom policydokumenten är så pass många i antal menar vi att ett programverktyg underlättar identifieringen av återkommande fraser och begrepp. På detta sätt kan vi få en

övergripande bild av hur diskussionen kring Riksarkivets ansvarsroll i arbetet med FGS:er uttrycks i policydokumenten. Vi har valt att inte använda oss av intervjuer och enkätundersökningar då vår uppsats ämnar att granska officiella uttalanden såsom uppdrag och rapporter. Ytterligare en anledning till att inte använda intervju som metod är att vi vill undersöka Regeringen och Riksarkivet som organisationer och deras påverkan på arbetet med FGS:er. Här ser vi att kombinera kvalitativ och kvantitativ metod kan vara väldigt givande och har fått vår studies syfte möjliggjort en kvalitativ analys på ett större material tack vare det kvantitativa hjälpverktyget.

För att kunna analysera de redovisade dokumenten i Orange så gjorde vi först om pdf-filerna till vanliga textfiler med hjälp av programmet Sublime. Efter detta lade vi in dem i en gemensam mapp/folder för att Orange ska kunna analysera dem tillsammans, eller i separata mappar om vi ville analysera dem var för sig. Med hjälp av widgetarna som bygger upp Orange kunde vi sedan undersöka dokumenten. Först använde vi Inport Document som man använder för att lägga in egna dokument. Om man vill titta på filen/filerna så väljer man widgeten Corpus Viewer och ansluter den till Import Document. För att behandla datan i dokumenten anslöt vi widgeten Preprocess Text till Import Document. För att kunna göra ett ordmoln som inte har med ord som och, när, en, på och så vidare gjorde vi en egen stoppordlista, igen i programmet Sublime. Denna laddade vi upp i widgeten Preprocess Text. Den går att uppdatera hur många gånger man vill. Sedan anslöt vi widgeten Word Cloud till Preprocess text. När man öppnar Word Cloud kan man se vilka ord som förekommer oftast i textfilerna.

Om man vill kolla på hur ofta specifika ord förekommer i textfilerna så går man igen in i widgeten Preprocess Text. I en textruta där det står pattern kan man skriva in olika slags kommandon. För att kunna markera ett ord och se dess förekomst i en text skriver man in `\bX\b` i textrutan. X står för det ordet man vill undersöka. Sedan öppnar man Word Cloud igen, då står det hur många gånger ordet förekommer i texten, vilket uttrycks genom ordet Weight (vikt/tyngd). Man kan även gå direkt in i Corpus Viewer. I den översta textraden skriver man in ordet man vill kolla på. Om ordet förekommer i texten kommer det markeras med gul färg, om det inte finns kommer hela texten ”försvinna” tills man raderar ordet i textraden. Man måste dock skrolla för att hitta det markerade ordet.

Nästa steg är att analysera policydokumenten, följande är de funktioner vi använt oss av:

- Hur man i Preprocess Text gör för att ser hur ofta ett ord förekommer i ett dokument, det som sedan förklaras som Weight i widgeten Word Cloud.
- Hur man laddar upp en stoppordlista för att exkludera ord som och, när, på osv i ett ordmoln. Listan skapas först i programmet Sublime och blir en textfil som sedan laddas upp. I Pattern ska det då stå `\w+` annars räknas bara ett specifikt ord, t. ex. styrning.

Genom denna process har vi sedan lyft in i Resultat och Analys-kapitlet de citat som varit meningsbärande för studiens syfte. Dessa citat kommer sedan att analyseras utifrån Bacchis diskursanalys som vi kommer visa i nästa avsnitt.

## Diskursanalys som metod - What is the problem represented to be?

Bacchis (2009) syfte med sin bok är att formulera både en teori och metod för att förstå hur policy verkar och hur policy konstrueras. Hon menar att all utveckling av policy utgår från att något bör lösas. Därför är det underförstått att det måste finnas ett problem. Bacchi menar att dessa problem ofta bara antyds i policyformuleringar och hennes metod går ut på att göra problemen explicita genom att ställa frågor till/om problemen i policydokumenten. Genom svaren på dessa frågor kan vi uppenbara vilka antaganden som ligger till grund för hur policydokumenten formuleras. Bacchis studie utgår från forskning om policy som arbetar med strukturella och sociala problem.

Vår uppsats, som inte har en lika direkt politisk ansats som Bacchi, utgår från antagandet att problemen kring metadata som beskrivits skulle ha existerat även om policydokumenten, där Riksrevisionens rapport är ett tydligt exempel, inte skulle ha tagits fram. Eller snarare att problemen inte uppstår i och med att de formuleras. Uppsatsens utgångspunkt är att problematiken uppkommer ur att olika institutioner har olika förväntningar på Riksarkivet och därmed formuleras dess roll på ett motsägelsefullt sätt. När det kommer till förväntningar kring och formuleringen av Riksarkivets ansvarsroll kan det därmed påstås att problematiken uppstår i policydokumentens utformning, i deras diskursiva samspel. Då forskningsproblemet bygger på att förväntningar på Riksarkivets ansvarsroll formuleras på motstridiga och otydliga sätt är underliggande värderingar en relevant aspekt att analysera.

Därmed kan vår studie med fördel använda sig av Bacchis frågor för att undersöka och tydliggöra hur problem gällande metadata och Riksarkivets normerande roll formuleras utifrån de valda policydokumenten. Genom att använda Bacchis frågor för att analysera policydokumenten blir det möjligt att klargöra hur olika uppfattningar kring Riksarkivets roll i dess arbete med metadata påverkar digitaliseringen i Sverige. Bacchi (2009) vill ifrågasätta problemkonstruktioner och hur de beskriver vissa samhälleliga fenomen och formar vår förståelse av de samma. Vi har använt oss av hennes teori för att undersöka om det finns en diskrepans mellan Riksarkivets och Regeringens diskursiva konstruktion av problem kring Riksarkivets roll när det kommer till arbetet med metadata.

### Applicering av Bacchis diskursanalys

Utifrån innehållsanalysens resultat, meningsbärande fraser, använder vi oss sedan av Bacchis diskursanalytiska frågor. Vi kommer att ställa dessa frågor till de meningsbärande delarna i policydokumenten. Vi kompletterar detta med nyinstitutionell teori för att tydliggöra relationen mellan Regeringens och Riksarkivets föreställningar kring Riksarkivets roll.

Bacchis frågor är som följer:

1. Hur representeras problemet i en specifik policy?
2. Vilka antaganden ligger bakom dessa problemrepresentationer? Denna fråga tar upp konceptuella logiker och värden. Den tar inspiration från de Foucauldianska begreppen epistem och arkeologi. Det finns olika former av diskursanalys som kan hjälpa oss att förstå hur policydokument är meningsskapande:
  - a. *Binära begrepp*. Exempelvis ekonomisk/social, offentlig/privat.
  - b. *Nyckelkoncept*. Policy bygger på koncept som till exempel välfärd.
  - c. *Kategorier*. Koncept som påverkar hur vi styrs, till exempel ”ungdom”, ”skattebetalare”, ”medborgare”.



3. Hur uppstod de här problemrepresentationerna? Detta fokuserar på historiska förutsättningar, hur blev denna representation den mest framträdande?
4. Vad problematiseras inte i denna problemrepresentation? Var i problemrepresentationen finns tystnaderna? Kan problemet tänkas kring på ett annat sätt? Genom att kritiskt undersöka problemkonstruktion/problemrepresentation knyter detta an till fråga nummer två, nämligen att undersöka självmotsägelser inuti problemrepresentationen.
5. Vad får denna specifika problemrepresentation för konsekvenser? Detta innefattar negativa effekter, kommer något att ändras på grund av denna policy? Eller kommer något att vara oförändrat? Vem bär ansvar enligt problemrepresentationen och hur påverkar detta målgrupperna?
6. Hur och var är problemrepresentationen producerad, spridd och rättfärdigad? Hur kan den bli ifrågasatt och förändras? Denna fråga bygger på fråga tre - vilka praktiker och processer som möjliggör att vissa problemrepresentationer kan dominera. Denna fråga handlar om vilka som får ta del av informationen och hur den blir legitim.

För att illustrera hur vår studie använder sig av Bacchis diskursanalys kommer här ett exempel från Digitaliseringskommissionen (2016) (vår fetmarkering).

Möjligheterna med en ökad digitalisering är stora. I takt med att ny teknik, nya applikationer, nya digitaliserade arbetssätt, **standarder och användningsmönster utvecklas och får spridning ökar it:s bidrag till ekonomisk tillväxt, en bättre miljö, företagets konkurrenskraft och social välfärd**. It är dessutom en global möjliggörare för en alltmer gränslös kommunikation, innovation och handel över världen. It-baserade tjänster kan bidra till att öka **tillgängligheten** och **effektiviteten** både i företag och i offentlig förvaltning.

(Digitaliseringskommissionen 2016, s. 526)

Vad säger det fetmarkerade utdraget om hur Digitaliseringskommissionen (2016) ser på standardisering inom digitaliseringen av den offentliga sektorn? Bacchis (2009) frågar kan hjälpa oss att förstå hur offentliga dokument konstruerar problem i anknytning till vårt syfte, det vill säga hur uppfattningar kring en viss företeelse formuleras.

1) Hur representeras problemet i en specifik policy? Genom vårt urval av empiriskt material besvaras studiens forskningsfrågor. Dokumenten återspeglar hur Regeringens vaga styrning inom e-förvaltning påverkar hur Riksarkivet arbetar med FGS:er. Denna fråga kommer inte tas upp i detalj i analysen utan är övergripande för hela uppsatsen. I anknytning till vår studie kommer denna fråga besvaras indirekt genom att de andra frågorna besvaras.

2) Vilka antaganden ligger bakom dessa problemrepresentationer? Textutdraget ovan är en del av detta empiriska urval. I detta specifika citat är standarder en del av Sveriges ekonomiska tillväxt och konkurrenskraft. Digitala standarder bidrar också till att tillgänglighet och effektivitet inom förvaltningen ökar. Detta beskrivs i positiva termer och därmed kan en möjlig problemkonstruktion vara att effektivisering av den offentliga sektorn är önskvärd och underlättas genom FGS:er. Antaganden bakom liknande problemkonstruktioner skulle möjligen kunna vara ideér (kund och resultatfokus) som grundar sig i NPM. En drivkraft för att utveckla FGS:er och andra standarder är därmed att göra den offentliga förvaltningen marknadsfokuserad.

3) Hur uppstod de här problemrepresentationerna? Inledningen och bakgrunden till vår uppsats är till för att svara på specifikt denna fråga gällande en problemkonstruktions

historiska och materiella förutsättningar. Därför är den inte relevant för detta citat och kommer vidare inte att behandlas i detalj i analysen.

4) Vad problematiseras inte i denna problemrepresentation? I just detta citat berörs inte problematiken kring vem eller hur detta möjliggörande av digitaliseringen ska praktiskt gå till. Digitaliseringskommissionen problematiserar inte heller effektivisering och citatet är väldigt talande när det kommer till hur NPM som ideologi är härskande idag.

5) Vad får denna specifika problemrepresentation för konsekvenser? Vår studie tror att Riksarkivet och Regeringen konstruerar problem kring Riksarkivets roll på sätt som är motsägelsefulla samt att Regeringens konstruktion påverkar hur Riksarkivet arbetar med FGS:er. När det kommer till detta specifika citat så kan en konsekvens bli att digitalisering som katalysator för tillgänglighet tas för given. Om liknande dokument förmedlar samma åsikt kan det resultera i att tillgänglighet som begrepp i relation till digitalisering blir verkningslöst.

6) Hur och var är problemrepresentationen producerad, spridd och rättfärdigad? Hur kan den bli ifrågasatt och förändras? Denna fråga bygger på fråga tre och kommer inte specifikt att besvaras av de citat vi analyserar i analysen. Sammanfattningsvis kan frågan besvaras med att det är genom Regeringens politik som denna problemrepresentation produceras, sprids och rättfärdigas.

Avslutningsvis vill vi lyfta fram att alla frågor från Bacchi inte är relevanta i analysen av alla citat. Till exempel var fråga två mycket relevant för det citat vi behandlade i vårt exempel, medan fråga ett och tre i överlag inte är relevant till vissa specifika citat från dokumenten. Bacchi (2009) menar att man kan följa frågorna i metodisk ordning eller så kan man välja att låta frågorna bli en del av "an integrated analysis, with specific questions applied where the analysis occasions their use" (Bacchi 2009, s. 233). I och med detta kommer vi inte att gå igenom samtliga frågor genomgående i analysen av alla citat, utan vi kommer utifrån relevans applicera frågorna på vårt empiriska material.

## **Etiska aspekter**

Forsman (2004) diskuterar forskarens frihet och vad den innebär. Det som lyfts fram är att vilken frihet som forskare har grundar sig i en fråga om makt. Vilken frihet de bör ha är däremot en moralisk fråga. Det finns ett ansvar i att ha frihet att utföra forskning, Forsman (2004) tar upp många olika aspekter av vad som är frihet, samt hur moral och makt kan påverka den. Etiska restriktioner som har stor påverkan på forskningen är de politiska och ekonomiska aspekterna. Detta kan främst ses som yttre påverkningar som styr vad som forskas på och vilka resultat som publiceras (Forsman 2004). I vår studie kan det politiska bli en påverkande faktor när det kommer till Regeringen och Riksarkivet i relation till vår ståndpunkt i eventuella diskussioner om policydokument och hur de bör vara utformade eller om det saknas vissa politiska influenser när det kommer till beslutsfattande om metadata. Med detta i åtanke kommer vi ta i beaktning hur eventuell politisk diskussion kan påverka vår studie men även hur detta skulle kunna leda till framtida konsekvenser eller risker av vår studie.

Viktiga etiska aspekter att beakta när det kommer till exempelvis att intervjua är informanternas rättigheter och integritet, att ställa detta mot nyttan som forskningen kan göra och ta hänsyn till forskningens konsekvenser och användning i framtiden (Forsman 2004;

Kvale 2011; Trost 2010). Vi har tagit med i beaktning att då vi utgår från offentliga dokument hur vi kan göra uttalanden om organisationer utan att hålla det till specifika individer. Detta för att beakta de etiska aspekter som berör individens rättigheter och integritet. Vi har även läst igenom PUL gällande vilka typer av personuppgifter som vi kan nämna utan att dessa ska kunna ledas tillbaka till informanten (se Lathund för etikprövning och <https://www.datainspektionen.se/>). Vi har även tittat på GDPR då den nya lagen träder i kraft 25 maj i år (<https://www.idg.se/>, <https://www.datainspektionen.se/>).

Kvale (2010) tar upp etiska problem som kan uppstå där både syftet och resultatet besitter moraliska problematiker. Tematisering, menar Kvale, ska ha som mål att förbättra det mänskliga tillståndet. Här ser vi att det Kvale (2010) menar som det mänskliga tillståndet kan appliceras till det demokratiska uppdraget som Regeringen och myndigheter såsom Riksarkivet har.

I analysen är det av särskild vikt att vara transparent kring de val och tolkningar vi har gjort av materialet, därmed måste vi också vara transparenta med vad som står explicit i policydokumenten. Vi anser att eftersom vi använder oss av innehållsanalys och diskursanalys är det högst relevant att vara tydlig med hur vi gått tillväga och hur vi har nått våra tolkningar och slutsatser. Där kan exempelvis omodifierade utdrag från policydokumenten som illustration av de tendenser vi funnit i dokumenten vara ett passande sätt att demonstrera våra metoder. Objektivitet är ytterligare en problematik att vara medveten om i en studie. I vårt fall är det avgörande att vi, återigen, är tydliga med vår position som forskare och vilka val vi gjort för att nå våra resultat. När det kommer till innehållsanalys är ovanstående något som Drisko & Maschi (2015) poängterar.

När det gäller innehållsanalys som metod för att samla in och analysera material som så att säga redan existerar och inte innefattar individuella personers uttalanden, i vårt fall policydokument, så finns det enligt Drisko & Maschi (2015) inte så många etiska problem. Författarna menar att "[this] is because most data are artifacts already in the public domain, with identities of authors and other persons limited by applicable laws and publishing conventions. New data are not necessarily collected; rather, the focus is on analysis of existing, public texts and materials" (Drisko & Maschi 2015, s. 29-30). Vad vi reflekterat över i detta avseende är just att vi benämner endast organisationerna i vår analys och diskussion för att lägga vikt vid själva organisationen och inte vid individer som arbetar för organisationen. Vidare poängterar Drisko & Maschi (2015) att de offentliga handlingarna redan genomgått granskningar för att godkännas för publicering i den offentliga kontexten. Detta anser vi utifrån en etisk aspekt innebär att vi har stor tillförsikt för just individens integritet och rättigheter.

I sina riktlinjer förklarar Bacchi (2009) att genom att välja vissa texter och inte andra så har man redan gjort en tolkning. En medvetenhet kring att det finns spänningar och motsättningar inuti texterna är också viktigt. I en analys av policydokument krävs en tydlighet kring "contesting positions" (Bacchi 2009, s. 20). Det är också viktigt att vara medveten om den kontext som texterna skapades i, till exempel hur de passar in i en vidare debatt. Denna kunskap är i sig också en tolkning (Bacchi 2009). Hon menar även att ställa samma frågor till sina egna problemrepresentationer och teoretiska ramverk som forskaren ställer till sitt empiriska material en viktig aspekt av WPR. Detta eftersom forskaren själv är en del av kunskapsproduktionen kring ett visst ämne. Därför är teoribygge i grunden en politisk handling (Bacchi 2009). Detta är något som vi har arbetat med under studiens gång.

## Resultat och analys

Detta kapitel består av både studiens resultat som bygger på de meningsbärande textdelarna i dokumenten som vi har hittat genom vår innehållsanalys och bibliometrivertket Orange. Dessa textdelar bygger på sökningar på specifika ord: **ansvar**, **styrning**, **normering** och **standard**. Dessa ordval är baserade på studiens syfte och forskningsfrågor. Vi vill klargöra hur Regeringens förväntningar på Riksarkivets ansvarsroll står i relation till hur Riksarkivet själv ser på sitt **ansvar** i arbetet med FGS:er. Vi menar att dessa förväntningar kommer till uttryck i Regeringens **styrning** av Riksarkivet. En stor del av Riksarkivets ansvarsroll i digitalisering av offentlig sektor består av **normering** i form av (metadata)**standard**, alltså FGS:er. Resultatet kommer genomgående att analyseras med hjälp av Bacchis diskursanalys och institutionell teori. Metodsättet har lett till valet att lägga resultatet och analysen i samma kapitel då det skapar en större förståelse för studiens metod och ger en tydligare koppling till syftet. Vidare ger ett gemensamt resultat- och analyskapitel en smidigare genomgång av det empiriska materialet och underlättar för studiens metod.

Dessa citat kommer vi att analysera utifrån begreppet ansvar eftersom Riksarkivets ansvarsroll i arbetet med FGS:er är den problematik som vår studie grundar sig i. Detta kommer vi göra med hjälp av Bacchis diskursanalys. Bacchi (2009) menar att för att nå en förståelse kring hur policydokumentens problemkonstruktioner påverkar en diskurs så måste forskaren förstå hur problemkonstruktionerna uppstod, det vill säga vilka historiska betingelser, processer och praktiker som gjorde de möjliga. Detta formulerar hon i fråga nummer tre. Problemen kring metadata är mer eller mindre konkreta – de har sitt upphov i tekniska behov kring överföring och bevaring av information. Främjandet av digitalisering och e-förvaltning har sitt upphov bland annat i en framträdande idétradition där effektivisering är en drivande kraft. Bacchis tredje fråga besvaras främst i studiens inledning och bakgrund. Problemkonstruktionen av Riksarkivets ansvar i relation till FGS:er är lite snårigare. Den har givetvis sitt ursprung i digitaliseringen men det är mer en fråga om hur ett problem (Regeringens oklara beslut och stöd) föder ett annat (Riksarkivets vaga ansvarsroll). Baserat på hennes sex frågor kommer vi att förtydliga de tendenser vi sett i tidigare avsnitt i relation till frågeställningen och göra en tydlig återkoppling nyinstitutionell teori som använts genom hela analysen.

Analysen är uppdelad i två huvudavsnitt. Först kommer vi att analysera Riksarkivets arbete med FGS:er under avsnittet *Riksarkivets ansvar i arbetet med FGS:er*. Detta för att ge en förståelse kring Riksarkivets ansvarsroll över tid i arbetet med FGS:er. Vi vill även ge en överblick av Riksarkivets roll som normerande organ utifrån Regeringens förväntningar i form av beslut och reglering.

Under avsnittet *Granskning av Riksarkivets ansvarsroll utifrån Regeringens styrning* tar vi utgångspunkt i Riksarkivets arbete med FGS:er och vi belyser kritik dels mot Regeringens reglering och dels mot Riksarkivets arbete. Vi lyfter även fram utmaningar som Riksarkivet har som normbildande organ. Analysen syftar till att problematisera det arbete Riksarkivet har idag i relation till de utmaningar Riksarkivet har inför framtiden med sitt fortsatta arbete med metadata.

## Riksarkivets ansvar i arbetet med FGS:er

Denna uppsats gör sin analys utifrån antagandet att digitaliseringsprocessen i den offentliga sektorn kan ses som en specifik diskurs där man medvetet och omedvetet artikulerar olika antaganden kring företeelser i anknytning till digitaliseringsprojektet i Sverige. Digitaliseringen av offentlig sektor som diskurs manifesteras i vårt empiriska material. Dessa officiellt formulerade texter är alltså resultat av mänsklig interaktion i ett bestämd social kontext (Bazerman 2012). Föreställningar om hur organisationer bör agera har sin upprinnelse i att förväntningar om hur moderna organisationer ser ut blir så starka att de utvecklas till organisatoriska myter. Myter kring organisationers former formuleras genom ett likartat textbaserat språk när det kommer till att visa fram organisationen utåt. Detta gör organisationens verksamhet legitim eftersom den följer ett visst mönster (Eriksson-Zetterquist 2009). Detta blir extra tydligt när myndigheter som Riksarkivet formulerar sina aktiviteter utifrån Regeringens styrning i policydokument. Policy är, enligt Bacchi (2009), "practical texts" eller "prescriptive texts" vilket betyder att de beskriver handlingar och hur människor eller organisationer bör agera (Bacchi 2009, s. 34). Därför är sådana dokument ideala när det kommer till att analysera hur organisationen påverkar varandra i ett specifikt diskursivt samspel. Hur en regering, olika regeringsprogram och medborgare interagerar med och påverkar varandra kan också uttryckas i hur allmänna handlingars funktion värderas och på olika sätt ändras (Cook 2004).

Detta diskursiva samspel är vad vår studie vill lyfta fram i anknytning till vårt empiriska material. Uppsatsen problematiserar de problemkonstruktioner som uppstår genom hur dokumenten värderas i relation till FGS:er av olika aktörer inom digitalisering av offentlig sektor. Vårt empiriska material är allmänna handlingar som uttrycker uppdrag från den svenska Regeringen. Därmed är deras funktion i Riksarkivets arbete med FGS:er och digitaliseringen av offentlig sektor central. De aktörer som återfinns i denna diskurs som vi analyserar genomgående i detta kapitel är främst Riksarkivet och Regeringen men även de granskningar som gjorts av dem av Statskontoret, Digitaliseringskommissionen, ESV och Riksrevisionen. Deras dokument formuleras alltså i ett diskursivt samspel och konstruerar tillsammans Riksarkivets roll.

I och med Regeringens utredning *Den osynliga infrastrukturen* från 2007, om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering och delrapporten *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt - En bit på väg* från 2011, om förbättrad e-förvaltning fick Riksarkivet i uppdrag av E-delegationen att effektivisera e-förvaltningen, det vill säga att ta fram FGS:er. För att göra detta startade Riksarkivet eARD-projektet. Målen med eARD "är att förenkla hanteringen av digital information inom den offentliga förvaltningen och att göra det lättare för privatpersoner och tjänstemän att samlat se och följa ärenden inom och mellan myndigheter" (Riksarkivet, 2014a s. 1). Vidare förklarar Riksarkivet att:

[syftet] med förvaltningsgemensamma specifikationer är att förenkla utveckling, upphandling och införande av enhetliga lösningar, att minska kostnaderna samt att skapa förutsättningar för att underlätta sökning och återanvändning av information i handlingar och ärenden. För att detta ska vara genomförbart behöver en minimiuppsättning av nödvändiga basuppgifter identifieras och göras obligatoriska hos samtliga myndigheter. Genom att använda gemensamma specifikationer gör man det möjligt att utbyta information mellan olika verksamhetssystem och mellan olika myndigheter på ett enkelt sätt vilket kommer att komma både förvaltningen och medborgarna till godo.

FGS:er kan således beskrivas som en förutsättning för digitalisering av offentlig sektor, vilket av många ses som av grundläggande del av att demokratisera offentlig förvaltning (Joseph & Avdic 2016). Hur Riksarkivets ställning i relation till arbetet med FGS:er formuleras kan tydliggöras genom att tillämpa Bacchis (2009) fråga nummer ett och två på rapporten som tar upp FGS:ernas nyttor (Riksarkivet 2014a). Riksarkivets ansvarsroll "innebär att det finns ett förtroende för långsiktigheten och ändamålsenligheten när det gäller att säkerställa sökbarhet och tillgänglighet, såväl hos arkivinstitutionerna som hos leverantörer" (Riksarkivet 2014a, s. 14). Det blir tydligt hur nyckelkoncept (Bacchi 2009) som sökbarhet och tillgänglighet står i förbindelse med varandra och med Riksarkivets förvaltning av FGS:er. Detta betyder att Riksarkivet talar om sin organisation och sina uppgifter genom sitt arbete med FGS:er. Deras mål och uppdrag uttrycks genom FGS:ernas ändamål eftersom FGS är Riksarkivets uppgift att förvalta. FGS:ernas funktion blir i förlängningen Riksarkivets funktion i digitaliseringen av den offentliga sektorn. Detta knyter i sin tur an till nyckelbegrepp som är återkommande hos både Riksarkivet, Regeringen och samtliga granskningar av dem, nämligen effektivisering och tillgänglighet.

Riksarkivets ansvar för FGS:er speglas delvis i de beslut och regleringar som Regeringen gjort. En delrapport i en större undersökning om e-förvaltning och samverkan hos statliga myndigheter utkom 2011. I denna delrapport finns en studie om e-arkiv och e-diarium. Denna studie tar upp kollektiva tjänster för e-arkiv och e-diarium för myndigheter. När studien gjordes hade 1/5 av alla myndigheter upprättat e-arkiv (Regeringen, 2011). Denna brist på upprättade e-arkiv, menar studien, gör samverkan svårare. Delegationen som genomförde undersökningen rekommenderar därför att Regeringen ska ge Riksarkivet i uppgift att instruera arbetet för implementering av kollektiva tjänster för statliga myndigheter när det kommer till e-arkiv och e-diarium (Regeringen 2011). Synen på Riksarkivets ansvar i dess arbete med metadata tyck vara att den är undermålig och bör göras mer kraftfull genom tydliga uppdrag.

I utredningen om e-arkiv och e-diarium lyfts förutsättningarna för att skapa gemensamma tjänster för myndigheter. Delegationen fann problem kring Riksarkivets roll och utformade därefter ett förslag till Regeringen. Förslaget lydde som följer:

ge Riksarkivet i uppdrag att leda arbetet med att stegvis införa gemensamma tjänster för e-arkiv och e-diarium för statliga myndigheter,

ger Riksarkivet i uppdrag att ha övergripande ansvar för vidareutveckling och förvaltning av de förvaltningsgemensamma specifikationer som utarbetas inom delegationen och som ska utgöra underlag för de gemensamma tjänsterna, och

tillsätter en utredning för att klargöra Riksarkivets och andra arkivmyndigheters roll kring e-arkiv och e-diarium.

(Regeringen 2011, <http://www.regeringen.se>)

Enligt Fairclough (2012) är en viktig aspekt av diskursanalys att kritiskt värdera och förklara hur fenomen uppkommit. Genom att tillämpa Bacchis (2009) på ovanstående citat från delrapporten synliggörs hur Riksarkivets roll inom digitaliseringen av offentlig sektor genom arbetet med FGS:er har artikulrats och konstruerats. Riksarkivet ses som den ledsagande instans som ska lotsa myndigheter och stå för ett allomfattande ansvar när det kommer till FGS:er. Samtidigt som Regeringen förordar detta, och därmed legitimerar detta perspektiv

för att tala med Bacchi (2009), så medger de att Riksarkivets roll inte är tydligt formulerad i relation till digitalisering av offentlig sektor. För att förstå hur policy styr medborgare och samhällsliga processer så menar Bacchi (2009) att det är viktigt att undersöka vad som inte problematiseras och om ett problem kan tänkas kring på ett annorlunda sätt (fråga nummer fyra). Vad som kan knytas till Bacchis fjärde fråga i citatet ovanför är just hur Regeringen ger Riksarkivet förväntade uppgifter utan att problematisera hur dessa ska arbetas med. Riksarkivet får alltså uppgifter samtidigt som deras roll inte är klargjord. Vidare får Riksarkivet ej heller tydliga riktlinjer om hur dessa uppdrag ska arbetas med. Det saknas alltså en problematisering av Riksarkivets roll i arbetet med dessa uppgifter, det är mycket som går osagt i denna typ av formulering från Regeringen till Riksarkivet och detta gör i sin tur Riksarkivets ansvarsroll otydlig. Detta problem lyfter Bazerman (2012), nämligen att kommunikation genom text innebär att en tolkning görs av mottagaren och kan leda till missförstånd eller diskrepans i ett enda policydokument eller mellan olika policydokument.

I citatet ovan konstateras det alltså bland annat att Riksarkivets roll är oklar och dessutom att relationen mellan Riksarkivet och myndighetsarkiven bör förtydligas när det kommer till åtaganden inom etablerandet av e-förvaltningen. Det verkar finnas en otydlighet i Riksarkivets styrning som kan resultera i förvirring när det kommer till vem som ska göra vad och hur. Bacchis (2009) femte fråga rörande vad för konsekvenser som specifika policy kan få belyser varför detta är problematiskt. Otydlighet kring styrning kan bidra till en långsammare digitaliseringsprocess av den offentliga förvaltningen. Därför behövs Riksarkivets roll klargöras genom tydliga uppdrag från Regeringens sida, det vill säga från externt håll.

Burman et. al. menar att diskurser både är övergripande strukturer men också ”situationally reiterated frameworks of meaning, with possibilities of shifts and renegotiations arising within specific local practices” (Burman et. al. 2017 s. 9). Vår undersökning fokuserar på maktrelationer mellan organisationer, det vill säga Sveriges Regering och Riksarkivet. I digitaliseringen av offentlig sektor som diskurs illustreras omförhandling (renegotiation) av Riksarkivet komplicerade position som både överordnad och underordnad. Detta innebär att Riksarkivets ansvarsroll ibland har en otydlig form som resulterar i svag samordning. Vi ser att detta är den genomgående konstruktionen av problemet i digitaliseringen av offentlig sektor. Kritiken enligt Statskontoret handlar om att:

Riksarkivet inte har varit en drivande och samordnande kraft i den offentliga arkiveringsverksamhetens övergång mot e-förvaltning, trots insatserna de har genomfört. Ett praktiskt exempel gäller Riksarkivets arbete med att ta fram FGS:er. Arbetet har pågått i flera år, men hittills är endast en FGS färdigställd.

(Statskontoret 2017, s. 64)

Det tåls att understryka här att under hela det gångna arbetet med FGS:er från 2011 har alltså endast en FGS blivit helt utarbetad. När detta utdrag ställs mot Riksarkivets dokument i uppsatsens empiriska material kan det konstateras att bristen på färdigställda FGS:er inte alls tas upp av Riksarkivet. För att analysera detta faktum kan Bacchis (2009) fråga nummer fyra om tystnader i policydokument vara lämplig. Hos Riksarkivet problematiseras inte denna realitet trots att FGS:er anses vara en central del i digitaliseringen av offentlig sektor. Bacchis (2009) femte fråga om vad för konsekvenser problemkonstruktioner i policydokument kan få kan belysa vad denna tystnad får för följder. Eftersom FGS:er både är ett normerande verktyg för e-arkiv och en viktig del av Riksarkivets samordning och vägledning gentemot

myndighetsarkiv kan denna tystnad resultera i att arbetet med FGS:er inte prioriteras. Detta kan påverka arbetet med digitalisering av myndigheter och offentliga arkiv.

Bristen på samordning resulterar enligt Statskontoret (2017) i att myndigheterna i stället väljer egna system och lösningar, vilket många gånger leder till att ett arkivperspektiv inte finns med. Detta riskerar att öka kostnaderna, eftersom myndigheterna längre fram kan behöva bearbeta det digitala arkivet för att uppnå kraven på leveranser till Riksarkivet. Detta kan tydligt förankras i Bacchis (2009) femte fråga som ställer frågor om vad det blir för konsekvenser av problemkonstruktioner som uppstår i denna diskurs. Det återfinns en diskrepans mellan Riksarkivets styrning gentemot myndigheter och deras användande av FGS:er som gett materiella konsekvenser i form av ökade kostnader och i längden otillgänglig information i affekt av egenvalda system. Detta kommer ur problemkonstruktionen som är bristande samordning. Statskontoret fortsätter:

Samtidigt visar våra intervjuer med Riksarkivet att det inte är helt tydligt vilken roll Riksarkivet ska ha, eller vilka förväntningar som finns från regeringens sida på verksamheten som bedrivs inom detta utvecklingsarbete. Otydligheten gäller även internt på Riksarkivet, där det finns olika uppfattningar om vilken roll Riksarkivet har i den breda samhällsutvecklingen mot en e-förvaltning.

(Statskontoret 2017, s. 64)

Det återfinns flera exempel från Regeringen där Bacchis fråga fyra och fem är relevanta. Riksarkivet ska ha ansvaret att utveckla FGS:er som e-delegationen har utformat och FGS:erna ska stå som grund för de gemensamma e-tjänsterna. Regeringen ska även undersöka Riksarkivets och andra arkivmyndigheters roll när det kommer till e-arkiv och e-diarium. Delegationen anser att för att e-förvaltning ska vara givande så ska den vara kostnadseffektiv, men även att:

[...] handlingar som möjliggör rätten till insyn hanteras väl, samt att myndigheternas dokumentation skapar ett säkert rättsligt underlag för beslut och åtgärder. Arkiveringen av myndigheternas dokumentation syftar inte enbart till ett långsiktigt bevarande. Informationen är en resurs som ska kunna återanvändas av olika intressenter både på kort och lång sikt.

(Regeringen 2011, s. 21)

Här kan Bacchis fjärde fråga visa på hur Regeringen har tydliga förväntningar på hur FGS:er ska bidra till informationshanteringen inom den offentliga sektorn. Återigen finns dock en otydlighet kring hur detta arbete ska gå till. Som tidigare nämnt återfinns nyckelbegreppen tillgänglighet och bevarande i detta citat vilket knyter an till dels de demokratiska aspekterna i den offentliga förvaltningen och dels till Riksarkivets ständiga arbete med att tillhandahålla, tillgängliggöra och bevara material. E-delegationen fastslog vidare:

I förstudien E-arkiv och e-diarium konstateras att endast en femtedel av myndigheterna har infört någon form av e-arkiv. De system som redan har implementerats uppfyller visserligen många av de krav som måste ställas, men systemen är inte kompatibla. Det är inte möjligt att utan anpassningar överföra information till en annan myndighets eller arkivmyndighets e-arkiv. Det gör att informationsutbytet mellan myndigheterna blir en komplicerad process.

(Regeringen 2011, s. 21-22)

I ovanstående citat kan vi återigen se konsekvenserna som Bacchi tar upp i fråga nummer fem, nämligen att de system som används inte är kompatibla och att en stor del av myndigheterna helt saknar e-arkiv. Detta är en följd av otydliga riktlinjer och svag styrning



från dels Riksarkivet och dels Regeringen, som Riksrevisionen även påpekar i sin granskning (Riksrevisionen 2016). Nilsson (2010) menar att man inte kan förvänta sig att det inom digitala arkiv bara ska finnas ett system och en standard. Därför är just interoperabilitet mellan olika system och standarder är avgörande för att e-förvaltningens olika system ska kunna kommunicera med varandra. Interoperabilitet i samband med den digitala infrastrukturen är ett nyckelkoncept som knyter an till Bacchis (2009) andra fråga och som poängteras av Digitaliseringskommissionen:

Interoperabilitet är förmågan hos olika system att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra. [...] I dag är det ibland ett problem och det skadar både arbetsmiljö och effektivitet när systemen fungerar dåligt tillsammans. Samtidigt vore motsatsen, få men gigantiska system, snarare en innovationshämmande dystopi än något att sträva efter. I stället krävs det att data kan flöda effektivt mellan olika system och tjänster. Då behöver man använda gemensamma standarder för hur data struktureras och tillgängliggörs. Data kan vara öppen i olika grad för olika aktörer, men för att data ska kunna flöda mellan olika system behöver såväl semantik som teknisk tillgänglighet fungera på samma sätt.

(Digitaliseringskommissionen 2016, ss. 83-84)

Diskussionen om interoperabilitet förankrar både Nilsson (2010) och Digitaliseringskommissionen (2016) i behovet av samordning i form av gemensamma standarder och en välfungerande digital infrastruktur. Isaksson (2016) argumenterar också för behovet av gemensamma standarder och trycker på att "Kvalitet, effektivitet, och tempo i vidareutveckling kräver att data kan flöda effektivt mellan olika system och tjänster. För att det ska vara möjligt behöver man använda gemensamma standarder för hur data struktureras och tillgängliggörs" (Isaksson 2016, s. 89). Argumentationen för interoperabilitet styrker även behovet av förvaltningsgemensamma tjänster då de innefattar interoperabla lösningar, Riksarkivets FGS:er har även denna aspekt med i utvecklingen av dem (Riksarkivet 2013; Riksarkivet 2017b). Digitaliseringskommissionen fortsätter:

Nationell samordning av standarder behövs på flera områden i Sverige. Gemensamma standarder är avgörande för att skapa en fungerande marknad för digitala innovationer, inte minst därför att Sverige är ett litet land. Standarder utvecklas oftast i näringslivet och dessutom i internationell kontext. I de flesta sammanhang finns bra standarder att tillgå och använda, men utmaningen är att se till att tillräckligt många använder samma standard. Alternativet innebär att lösningar hela tiden behöver anpassas för att fungera med varandra, vilket snabbt leder till exploderande komplexitet och med det orimliga kostnader för underhåll eller vidareutveckling.

(Digitaliseringskommissionen 2016, s. 84)

Utifrån detta menar E-delegationen att FGS:er är en grundförutsättning för att kunna implementera tjänster och lösningar som är allmänna för de statliga myndigheterna. De är alltså grundläggande för Riksarkivets normerande arbete. FGS:erna utgick från krav och standarder som fanns när delrapporten skrevs 2011. Vidare tar E-delegationen upp att FGS:erna måste uppdateras regelbundet för att de ska vara användbara. I anknytning till detta måste Riksarkivets och arkivmyndigheternas roll evalueras, till exempel när det gäller "informationsansvaret för handlingar som överförs till de gemensamma lösningarna för e-arkiv, respektive överlämnas till arkivmyndigheten" (Regeringen 2011, s. 25). E-delegationen bedömer alltså att det finns oklarheter kring Riksarkivets funktion i digitaliseringsarbetet. Delegationen anser att det är av största vikt att förtydliga de olika arkivmyndigheternas roller i anknytning till arkivering av digitalt material. "Elektroniska arkiv skapar större möjlighet till bearbetning varvid en större samhällsnytta kan skapas om arkivmyndigheter agerar samordnat" (Regeringen 2011, s. 53). Detta ställningstagande från

E-delegationens sida visar att det finns ett behov att granska Riksarkivets ansvarsroll i digitaliseringsprocessen närmare. Här återfinns två svar till Bacchis andra och fjärde fråga; ett återkommande nyckelbegrepp som dyker upp är samordning i kontexten att det är behövt i den möjlighet, utifrån citatet, som e-arkiv innebär. Eriksson-Zetterquist (2009) tar upp skeendet reform som kan ses här också, nämligen ett positivt framtidstänk som i sig inte har särskilt kritiska eller konkreta uppföljningar. Gällande fråga nummer fyra medger E-delegationen att Riksarkivets roll måste granskas när det kommer till just arbetet med FGS:er. Detta är en motsägelse då E-delegationen rekommenderat Regeringen att ge Riksarkivet uppdraget att ta fram, förvalta och utveckla FGS:er.

### **FGS:er som normerande verktyg inom e-förvaltningen**

För att förstå hur normering fungerar och hur en organisatorisk miljö skapas och skapas av organisationer så används begreppet "organisationsfält" inom nyinstitutionell teori. Begreppet fält sätter organisationer och dess omvärld i centrum samt "hur relationer mellan organisationer ger upphov till olika processer och meningsskapande aktiviteter" (Eriksson-Zetterquist 2009, s. 72). Organisationsfält handlar alltså om hur organisationer influerar varandra genom "normativa processer" och kan syfta till olika sammanslagningar inom staten, lagstiftning, handelsföreningar och liknande (Eriksson-Zetterquist 2009, s. 73). Begreppet går att applicera på vårt empiriska material eftersom det ha skapats av organisationer som befinner sig i samma sfär, det vill säga e-förvaltning och digitalisering av offentlig sektor. Dessutom binds de alla samman av lagar och beslutsfattande. En annan aspekt som är värd att begrunda är det faktum att e-förvaltning beskrivs ofta med termer som "tjänst" (Digitaliseringskommissionen 2016; Regeringen 2011) och liknande vilket signalerar ett utbyte mellan olika aktörer. Detta gör att de olika organisationerna som har olika relationer till detta e-förvaltning kan ses som en sammanhängande helhet.

Begreppet organisationsfält förklarar hur myndigheter och andra aktörer påverkar "tjänsteförsörjningen" inom en industri eftersom de skapar policys och stödjer verksamheter (Eriksson-Zetterquist 2009, s. 74). I vår studie är myndigheter och industri inte lika avskilda, om man ser FGS:er som en del i uppbyggnaden av digitala tjänster. I anknytning till vårt forskningsproblem har begreppen organisationsfält och diskurs många likheter eftersom det rör sig om hur olika parter i samma konstruerade sfär påverkar varandra och bidrar till ett kollektivt idésystem genom normerande processer.

En sådan normerande process inleddes 2014 då SSC i samarbete med Riksarkivet fick i uppdrag av Regeringen att ta fram en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Riksarkivet (2014b) förklarar hur en gemensam e-arkivtjänst skulle underlätta e-förvaltningen och därmed ge effektivare statsförvaltning. Målet är att skapa koncernövergripande sätt att arbeta. Att skapa SSC är ett sådant sätt "genom att myndigheterna överlåter uppgifter inom det administrativa arbetsområdet till Statens servicecenter" (Riksarkivet 2014b, s. 4). Vid utarbetning av den förvaltningsgemensamma tjänsten ska den bland annat följa Riksarkivets bestämmelser och FGS:er, möta olika myndigheters olika behov, stödja öppna standarder, möjliggöra att myndigheter kan växla mellan den enhetliga och en egen lösning och så vidare (Statens Servicecenter 2018). På SSCs hemsida står det att uppdraget handlar om att i samverkan med "sju pilotmyndigheter utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv (<http://www.statenssc.se/>). Vidare står det om hur "Riksarkivet deltar i kravställandet på tjänsten och de verktyg och metoder för e-arkivering som ska tas fram. Ambitionen är att SSC och Riksarkivet genom detta arbete även ska förenkla slutleveranser till Riksarkivet" (<http://www.statenssc.se/>). Riksarkivet är alltså inte ensam i det normerande

arbetet och inte heller den enda organisationen som styr över utvecklingen av den förvaltningsgemensamma tjänsten. Att SSC och Riksarkivet ska samverka i utvecklingen av e-arkiv kan ses som en styrka. Vi kan emellertid även se att denna avsaknad av central styrning när det kommer till normering som problematiskt eftersom det återigen kommer an på otydligt formulerat ansvar. Eriksson-Zetterquist (2009) tar upp hur just en sådan decentralisering kan leda till stillestånd i produktion som även skett med just SSC sponsring av förvaltningsgemensam e-arkivtjänst från Regeringen (SSC 2017). Samarbetet med SSC för Riksarkivets roll speglar Bacchis fjärde fråga gällande motsägelser då Riksarkivet ska arbeta normerande för att införa användningen av FGS:er. Detta kan ses som en centraliserande verksamhet samtidigt som Riksarkivets roll står i en samarbetsrelation med SSC vilket leder till en otydlig styrning.

Utmaningar kring det praktiska arbetet med just normering som Riksarkivet (2014b) såg inför framtiden var främst att det måste undersökas vem som äger informationen. Likaså vem som ansvarar för informationen som både innefattar det tekniska och förvaltandet. Måste varje myndighet skaffa sig en it-arkivarie? Både när det gäller mottagning och uttagning av information så har Riksarkivet vid publicerat tillfälle inte fulländat FGS:erna och vid Statskontorets granskning har endast en FGS färdigställts (Statskontoret 2017). Vid skapandet av en e-arkivtjänst kommer det leda till att myndigheter kan utgå från en gemensam modell och inte behöva konstruera en helt ny, att alla delar av arkivering främjas, informationen blir lätt att slutarkivera samt att informationens tillgänglighet ökar.

Istället för central styrning ska detta utföras genom ”samarbete, medinflytande och koordinering” (Regeringen 2013, s. 13). Detta verkar tyda på att Regeringen inte vill arbeta utifrån bindande krav från till exempel Riksarkivets sida. Samverkan är ledordet, detta kan tyda på att Regeringen anser att Riksarkivets normerande arbete ska ske utifrån samarbete och inte genom tvingande och redan formulerade metoder. Detta ges till exempel uttryck i Riksarkivets samarbete med SSC.

De trender inom diskursen vi analyserar som vi kan se utifrån institutionell teori rörande olika strategier kring arbetet med FGS:er är just hur Riksarkivet ur ett normerande perspektiv endast utgår från policydokument och inte har några specifika RA-FS:ar gällande arbetet med e-arkiv och FGS:er (Eriksson-Zetterquist 2009). Riksarkivets roll i arbetet med e-arkiv varierar kraftigt, det nämns att det finns en önskan att e-arkiv ska ha en styrning från Riksarkivet (Riksrevisionen 2016; Statskontoret 2017). Förutom detta står det inget direkt anknutet till Riksarkivet som en tydlig och aktiv roll i arbetet med lösningen för e-arkiv. Indirekt finns Riksarkivet med, genom RA-FS:arna och även i samverkan med SSC. Riksarkivets roll är alltså inte vedertagen men finns ändå med i viss mån i ett normerande arbete indirekt; genom RA-FS:ar och att det finns en förhoppning att Riksarkivet ska ta en ledande roll i detta arbete. En tolkning som kan göras av att det finns flertalet alternativ till en e-arkivlösning är att det försvårar uppfattningen om Riksarkivets roll i det arbetet. Tillsynes finns det alltså flertalet alternativ som skiljer sig åt och Riksarkivet kan omöjligen ha den ledande rollen i samtliga. Däremot kan vi se att Riksarkivet har en påverkan på samtliga alternativ i form av normbildande organ genom RA-FS:ar. Deras RA-FS:ar måste följas och även kommersiella aktörer följer dessa i utformningen av sina tjänster. Dock ser vi att det finns mellanhänder som kommer mellan Riksarkivets styrning och myndigheterna i arbetet med e-arkiv och då även metadata.

I Riksrevisionens (2016) rapport är begreppen **standard** och **styrning** starkt sammankopplade nyckelbegrepp för att tala utifrån Bacchi (2009) och kan belysa

digitaliseringen av den offentliga sektorn i Sverige och Riksarkivets roll i densamma. Ett fundamentalt hinder för att lyckas med digitaliseringsarbetet är enligt Riksrevisionen (2016) regleringen av e-förvaltningen. Denna styrning beskrivs som ”kortsiktig, delegerad och präglad av brist på helhetsansvar” (Riksrevisionen 2016, s. 9). ESV (2017) lyfter liknande kritik och menar på att central styrning av e-förvaltningens arbete likväl som avsaknad av standarder hos myndigheterna är bidragande anledningar till varför digitaliseringen av den offentliga sektorn går så långsamt.

En tydligare styrning för en nationell digital infrastruktur bör också omfatta normering, inte minst vad gäller interoperabilitets- och arkitekturfrågor. Detta är nödvändigt för att skapa bättre förutsättningar för att utveckla förmågan att ta till vara digitaliseringens möjligheter. En viktig del i en nationell digital infrastruktur bör därför vara normerande ramverk med syfte att stärka interoperabiliteten och förmågan till samverkan ur olika perspektiv.

(ESV 2017, s. 39)

Här görs även en tydlig koppling till det normerande arbetet med digital infrastruktur. Återkommande nyckelbegrepp (Bacchi 2009) som vi ser hos både Riksrevisionen och ESV är standard och styrning, dessa ord är starkt sammankopplade med både samverkan och normering. Dessa knyter vidare även an till begrepp såsom tillgänglighet, effektivisering och interoperabilitet. Även legala aspekter tas upp, där både rådande lagstiftning och avsaknad av lagstiftning påverkar arbetet med digitaliseringen (ESV 2017). Vidare riktas det kritik från Riksrevisionen (2016) mot Regeringen och hur den har valt att leda arbetet genom delegering till myndigheter, råd och liknande. Denna strategi har resulterat i att offentliga aktörer inte har någon självklar instans som kan hjälpa dem med deras ”problem som de möter vid arbetet med e-förvaltning eftersom det inte finns någon mottagare för e-förvaltningsfrågor” (Riksrevisionen 2016, s. 9). Styrningen över e-förvaltningen är på många sätt svåröverskådlig:

med självstyrande kommuner och landsting samt självständiga statliga myndigheter. E-förvaltning är en fråga som är svår att styra inom ramen för ordinarie styrprocesser och kan jämföras med andra horisontella politikområden, t.ex. jämställdhets- och miljöfrågor. Regeringskansliets organisation har dessutom försvårat utvecklingen av e-förvaltningen eftersom olika departement haft ansvar och förvaltningspolitiken har skilts från e-förvaltning.

(Riksrevisionen 2016, s. 9)

Riksrevisionens (2016) kritik riktas alltså även mot Regeringens styrningsmetoder vilka inte verkar resultera i positiva förändringar, de ”problem och oklarheter” kring till exempel styrning, interoperabilitet och finansiering som skulle lösas genom delegering och undersökningar kvarstår (Riksrevisionen 2016, s. 11). Riksrevisionen (2016) menar att för att digitaliseringen generellt och e-förvaltningen specifikt ska bli lyckad så måste tekniska förändringar sammanlänkas med förändringar av regler, styrning, standarder och organisation med mera. Detta är enligt Riksrevisionen (2016) Regeringens ansvar. En ytterligare aspekt av e-förvaltningens svåröverskådlighet är att de olika uppdragen och utredningarna kombineras med en decentraliserad styrning som bygger på att myndigheterna självmant står till förfogande. Detta kan ses som ”ett hinder för samverkan och att utveckla förvaltningsgemensamma e-tjänster” (Riksrevisionen 2016, s. 19). Allt detta sammanlagt bidrar till en undermålig utvärdering av vad som behövs ”för en gemensam digitalisering” (Riksrevisionen 2016, s. 19).

Riksrevisionen (2016) förklarar att många i den offentliga förvaltningen behöver och vill ha en mer kraftfull styrning, bestämda mål och:

att regeringen dels behöver prioritera digitaliseringen genom att ge uppdrag och resurser, dels se till att problemen gällande lagar och förordningar hanteras. Den decentraliserade styrningen har gjort att de offentliga aktörerna arbetar var för sig med att utveckla e-tjänster och att de försöker lösa samma problem på varsitt håll.

(Riksrevisionen 2016, s. 21)

Vad som är genomgående i kritiken kring den svaga styrningen är att det brister när det kommer till ”institutionella förutsättningar för att utveckla e-tjänster” (Riksrevisionen 2016, s. 33). Detta innebär styrning som inte planerar för framtiden ”samt avsaknad av gemensamma standarder och rättsliga förutsättningar” (Riksrevisionen 2016, s. 33). Denna kritik riktas även mot Riksarkivet eftersom de är den myndighet som styr arkivhanteringen på ett nationellt plan. Statliga myndigheter menar att de inte har fått den information och ledning de behöver när det kommer till e-arkiv.

Gemensam standard är en avgörande aspekt av den upplevda svaga styrningen inom offentlig sektor. Riksrevisionen (2016) menar att eftersom Regeringen har det totala ansvaret på högre nivå när det kommer till förvaltningsgemensamma standarder som kan arbeta med olika format, finansiering och så vidare så blir det svårt att få fram en funktionell e-förvaltning. E-förvaltning är beroende av kollektiva standarder vilka är en grundförutsättning för interoperabilitet. Idag finns inte detta och därför är det svårt att upprätta ett enhetligt e-arkiv. Ett enhetligt e-arkiv gör ”att det skapas förutsättningar för en långsiktig och effektiv informationsförvaltning inom staten. Genom gemensam tillämpning av standarder och gemensamma verktyg och arbetssätt, underlättas och effektiviseras arbetet med att e-arkivera” (Riksrevisionen 2016, s. 57). Eftersom e-arkiv kontrolleras av arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter och eftersom statliga myndigheter enligt arkivlagen måste ha ett väl fungerande arkiv bör Riksarkivet vara den organisation som verkar nationellt när det kommer till upprättandet av e-arkiv, enligt Riksrevisionen (2016). Det är Riksarkivet som ”ställer krav på statliga myndigheter att de ska säkerställa ett bevarande av elektroniska handlingar” (Riksrevisionen 2016, s. 37). Eftersom SSC skulle forma myndigheternas gemensamma e-arkiv och standarder fick de dela den styrande rollen med Riksarkivet. Att upprätta e-arkiv kräver mycket av myndigheterna och därför behöver de en tydlig ledning från Riksarkivets sida, något de meddelar att de inte får (Riksrevisionen 2016).

Riksarkivets ansvarsroll i relation till metadata beror alltså på hur **styrningen** kring e-arkiv ser ut. Ofta manifesteras denna styrning i utformandet och införandet av FGS:er. Det är den styrande instansen som har till uppgift att utveckla gemensamma **standarder**. Det är i denna beröringspunkt mellan standard och styrning som det blir tydligt hur Riksarkivets **ansvarsroll** har att göra med vägledning i ett arbete som många offentliga aktörer finner svårfattligt. På liknande sätt kritiserar Regeringens styrning av e-förvaltning. Detta tyder på att Riksarkivets roll som normerande organ och upplevelsen av otydlig ledning kring e-arkiv och metadatastandarder grundar sig i hur Regeringen brett beslutar kring digitalisering, vilket också Riksrevisionen (2016) konstaterar. Denna slutsats återfinns även hos ESV (2017) och Digitaliseringskommissionen (2016). Digitaliseringskommissionen (2016) belyser att Regeringen behöver arbeta strategiskt för att kunna möta upp dessa brister. Sex områden nämns i detta strategiska arbete. Ett av dessa är infrastruktur för att främja digitaliseringen där metadata och Riksarkivets FGS:er ingår. Vidare menar Digitaliseringskommissionen (2016) att det finns behov att stärka och utveckla kompetensen hos Regeringen gällande

digitaliseringens alla aspekter. “Det finns ett behov av att mer systematiskt och proaktivt arbeta för att integrera digitaliseringspolitiken i samtliga politikområden” (Digitaliseringskommissionen 2016, s. 156).

Utifrån ovanstående kan vi se att Regeringen har både uttalade och outtalade förväntningar på Riksarkivets styrning och ansvar gällande FGS:er. Som nämnts tidigare berör Regeringen uttryckligen sina förväntningar i sitt beslut gällande Riksarkivets arbete med FGS:er och förvaltningsgemensam e-arkivtjänst (Regeringen 2011, Regeringen 2014). Uttalade förväntningar kan i sin tur återses i Regeringens agerande. Detta blir tydligt i Regeringens reform rörande e-förvaltningen när de bildade den nya digitala myndigheten. Reformen grundar sig i politiska beslut och innefattar formella organisationer som offentliga myndigheter, landsting och kommuner. Här kan vi se en koppling till det Eriksson-Zetterquist (2009) talar om gällande administrativa reformer som innebär medvetna förändringar inom organisationer, deras struktur, arbetssätt och ideologier med avsikt till att förbättra beteende och resultat. Detta innebär att förändringar rörande Riksarkivet såsom Regeringens beslut, kritik och Riksarkivets egna förutsättningar speglar de förväntningar Regeringen har på Riksarkivet i detta normerande arbete med FGS:er.

Riksarkivet trycker på stärkta resurser och menar att det är viktigt att främja utveckling. För att nå ut till nya användare och andra målgrupper än de som nås i dag, exempelvis utvecklingschefer, verksamhetsarkitekter, leverantörer och kravställare krävs olika marknadsförings- och främjandeinsatser. Riksarkivet menar att: “En av nyckelfaktorerna för spridningen av FGS:er är utbildningsinsatser för hur dessa användas. Det behöver därför tas fram en plan som beskriver vilka som behöver nås och vilka insatser som är lämpliga för de olika grupperna samt vem som ska ansvara för insatserna. Främjandeinsatser” (Riksarkivet 2017a, s. 12). Här ser vi att Riksarkivet problematiserar sina begränsningar och lyfter upp att de behöver resurser från Regeringen för att fortsätta arbetet med FGS:er. Det finns alltså en tydlig medvetenhet hos Riksarkivet angående de egna begränsningarna och att Riksarkivet menar att det ligger hos Regeringen att lösa denna problematik. Här återfinns en diskrepans mellan den formella strukturen i form av regeringsuppdrag och den dagliga verksamheten hos Riksarkivet. De vedertagna uppdragen och ansvarsbeskrivningarna blir diffusa och abstrakta för Riksarkivet och begränsar vad som faktiskt appliceras i det vardagliga arbetet. Riksarkivets gör en symbolisk tolkning av de formella strukturerna som formuleras i regeringsbesluten och genom att acceptera uppdraget signalerar det ut till andra organisationer och Regeringen att det inte finns någon problematik gällande uppdraget. Det bildar förutfattade meningar och fördomar som återfinns i Regeringens agerande (Eriksson-Zetterquist 2009).

Med andra ord återfinns Bacchis fråga nummer fyra i det att det finns motsägelsefulla uttryck i de offentliga dokumenten. Riksarkivet trycker på att det behövs utbildning för spridningen av FGS:er och att Riksarkivet behöver stöd ekonomiskt från Regeringen för att kunna detta. Regeringen å andra sidan ger Riksarkivet fortsatt ekonomiskt stöd i utvecklingen av FGS:er, men inga specifikationer kring just utbildning (Regeringen 2017). Detta har lett till svar på Bacchis fråga nummer fem, nämligen vilka konsekvenser som denna diskrepans lett till. Riksarkivets brist på resurser och Regeringens brist på reglering av dessa resurser har lett till en bristande styrning gentemot myndigheterna i form av utbildning för att kunna arbeta och implementera FGS:erna. Riksarkivets ansvarsroll utifrån Regeringens styrning i det normerande arbetet genom FGS:erna blir här ett tydligt exempel.

E-delegationen tar i sin tur upp viktiga aspekter med en väl fungerande e-förvaltning:

Medborgare ska kunna utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service på ett enkelt sätt. E-förvaltningen ska bidra till att förenkla kontakten mellan förvaltning och medborgare och ska präglas av tillgänglighet och användbarhet. Det är mycket viktigt att denna utveckling sker med ett bibehållet starkt skydd för den personliga integriteten. Delegationen ska även beakta den utveckling som sker inom området e-demokrati, dvs. användning av IT i demokratiska processer.

(Regeringen 2011, s. 57)

Detta är något som även Isaksson (2016) och OECD (2017) understryker i sina artiklar. Även Borg et. al (2018) lyfter detta då de tar upp IT-skandalen med Transportstyrelsen förra året. När det kommer till Bacchis (2009) nyckelkoncept är medborgare ett återkommande begrepp i många av policydokumenten (Regeringen 2011; Regeringen 2014; Riksarkivet 2013; Riksarkivet 2014). Beslut och uppdrag från Regeringen beskriver hur medborgaren har rätt till olika e-tjänster inom den offentliga förvaltningen. Riksarkivets FGS:er fyller alltså en funktion som ska gynna demokratin i det avseende att mer information ska bli tillgängligt och kunna överföras mellan olika system. Digitalisering och e-förvaltning blir alltså demokratiska frågor om hur samhället tillgängliggör information och service av olika slag. Detta är något som Isaksson (2016) tar upp och trycker för just vikten av öppna standarder och data för att främja en e-demokrati (Isaksson 2016). Även Joseph & Avdic (2016) tar upp e-förvaltningens demokratiska mål.

Riksarkivets **ansvar** får i detta sammanhang en annan dimension. Ansvarsrollen blir en viktig del i utvecklingen av medborgarnas demokratiska rättigheter inom e-förvaltningen. Digitalisering av offentlig sektor är ses som en del av demokratiseringen av samhället, vilket bland annat reflekteras i att brist på digitalisering kan ses som diskriminering enligt lagen. Eftersom FGS:er är en avgörande byggsten i denna process och Riksarkivet är "en nödvändig del av vår demokrati" så finns det ett samband mellan arbetet med FGS:er och Riksarkivets demokratiska funktion (<https://riksarkivet.se>). Riksarkivet (2016b) beskriver sig även specifikt i anknytning till FGS:er och offentlig förvaltning som "en garant för den medborgerliga rättssäkerheten och för att förvaltningen ska kunna fatta goda beslut" (Riksarkivet 2016b, s 2). Genom att tillämpa Bacchis (2009) analysmetod så kan fråga ett och två klargöra vad för position Riksarkivet konstruerar. Riksarkivet står som en demokratisk vaktare och FGS:erna blir del av den demokratiska processen. FGS:er blir inte bara ett verktyg för e-tjänster utan även för Riksarkivets arbete för medborgerliga rättigheter.

Vad mer är återfinns det intressenter som vill se en utveckling av det förvaltningsorienterade uppdraget som innefattar FGS:er. Dessa intressenter är myndigheter som har höga förväntningar på arbetet med e-förvaltning (Statskontoret 2017).

Utvecklingen mot e-förvaltning har inneburit nya möjligheter för arkivbildande organisationer, men också utmaningar. Det uppstår till exempel utmaningar som gäller bevarande och autenticitet, i och med att informationen som ska arkiveras är elektroniskt upprättad. Elektroniskt upprättade dokument kan heller inte ordnas i efterhand i samma utsträckning som analogt material. Detta ökar enligt våra intervjuer arkivfunktionens behov av att kunna påverka hur processen att registrera dokument utformas.

(Statskontoret 2017, s. 63)

Hellmer (2015) tar upp vikten av standarder vilket visar på att behovet omfattar mer än endast de standarder som Riksarkivet tagit fram. Denna rapport beskriver hur det finns

lösningar hos myndigheter gällande informationshantering som inte utgår från Riksarkivets FGS:er vilket visar på en brist i Riksarkivets styrning gällande metadata. FGS:er tas upp övergripande i samband med Samuelsson & Engvalls (2016) rapport. Slutrapporten i sin helhet tar upp nyttiga aspekter och utmaningar för myndigheterna när det kommer till det digitala arbetet med informationshantering. Vad som saknas i rapporten är en analys av hur styrningen kring detta arbete ska se ut och en tydlig koppling till Riksarkivets FGS:er, vilket reflekterar en bristande styrning från Riksarkivets håll (Hellmer 2015; Klareld 2016; Samuelsson & Engvalls 2016).

Riksarkivets ansvarsroll har vissa tydliga avgränsningar, det första är det tekniska rörande metadata i Riksarkivets FGS:er. Riksarkivet skriver att ansvaret för metadatastandarderna ligger hos de som skapat standarderna. Intressenter "som vill eller behöver en mer omfattande beskrivning hänvisas till de organ som ger ut och ansvarar för respektive standard. Riksarkivet 2017a, s. 7). Vidare tar Riksarkivet upp hur FGS:erna ska vara aktuella, relevanta, tydliga och öppna. Sedan gör Riksarkivet en tydlig avgränsning där det uttrycks hur "På grund av begränsade resurser kommer Riksarkivet inte ha möjligheter att anordna kurser om hur FGS:er ska implementeras eller inom till exempel standarderna XML, METS och PREMIS. Sådana kurser får vi hänvisa till andra arrangörer" (Riksarkivet 2014c, s. 5). Dessa utdrag är exempel på där Riksarkivet har avgränsat sitt ansvarsområde. Det finns förväntningar från myndigheternas sida om tydligare vägledning från Riksarkivet (Riksrevisionen 2016). Då anser Riksarkivet att de behöver stöd från Regeringen för att kunna bidra med utbildning.

Bacchi (2009) klargör att vi styrs av problematiseringar, det vill säga de värderingar som bygger upp de idéer och problemkonstruktioner som uttrycks i policy och andra vägledande dokument. Från denna ståndpunkt menar vi att det följer att digitaliseringen av den offentliga sektorn i Sverige och Riksarkivet påverkas genom hur idéer kring dem konstrueras. Policydokumenten och de problemkonstruktioner som formuleras i dem influerar hur utvecklingen kring e-arkiv ser ut. Bacchis (2009) fokus är hur medborgare styrs genom specifika policys konstruktioner av problem. Denna uppsats är mer intresserad av hur processer och organisationer påverkas av policys. Bacchi (2009) förklarar även att WPR-teorin utgår ifrån att det styrande skiktet har en speciell position när policy konstruerar problem. Hur en regering förstår problemen kommer att forma och formas i de lagar och den teknologi som används för att styra ett samhälle. I vår studie är denna slutsats avgörande eftersom vi ser att det finns ett tydligt samband mellan hur Regeringen uttrycker idéer om digitaliseringen av offentlig sektor (vaga formuleringar kring ansvar samtidigt som det finns tydliga förväntningar kring vad Riksarkivet bör göra) och hur arbetet med FGS:er ser ut.

En problemkonstruktion rörande Riksarkivets ansvar som vi kan återse i Statskontorets (2016) kritik är att det finns tydliga förväntningar från dels Regeringen i form av beslut. Emellertid saknas det riktlinjer om hur Riksarkivet ska gå tillväga i arbetet med FGS:er. Det är främst här otydligheten kring Riksarkivets ansvar kan lokaliseras. Inom skandinavisk institutionell teori har det forskats kring liknande tendenser inom organisationer. Forskningen visar att när beslut har fattats så, så att säga, avslutas ansvaret för det som beslutet omfattar. Det har också visats att beslut ofta skiljer sig från vad som praktiskt genomförs. Den praktiska handlingen karaktäriserar en organisation snarare än beslut (Eriksson-Zetterquist 2009). Eftersom Regeringens förväntningar på Riksarkivet inte konkretiseras genom tydliga riktlinjer för hur Riksarkivet ska arbeta med FGS:er så blir Riksarkivets ansvarsroll obskyr.



Statskontoret (2016) rapporterar också om förväntningar från myndigheter på Riksarkivets ansvarsroll i arbetet med FGS:er. Det som dessutom lyfts fram är hur det inte handlar om bristande kompetens hos Riksarkivet utan snarare ekonomiska brister i form av finansiering och personal:

Flera av de myndigheter vi har intervjuat bedömer också att det främst är resursbrist och underbemanning som skapar de problem de upplever i Riksarkivets arbete inom det förvaltningsorienterade uppdraget. Problemen beror alltså enligt dem inte i första hand på bristande kompetens. Intressenterna framhåller även att ett mer proaktivt förhållningssätt möjligen skulle kräva ett utvidgat mandat. Detta behövs för att Riksarkivet i högre grad ska kunna ”beordra” andra arkivbildare och säga hur de bör sköta sin informationsförsörjning och arkivverksamhet.

(Statskontoret 2017, s. 65)

Vidare lyfter även Statskontoret (2017) en problemkonstruktion som ligger till grund för ovanstående problematik, nämligen att det finns en stor osäkerhet kring Riksarkivets roll i arbetet inom e-förvaltning och FGS:er:

De intervjuade vill också att Riksarkivet ska vara mer ledande och proaktiva i arkivfrågor i allmänhet och e-förvaltningsfrågor i synnerhet. Det finns dock en osäkerhet om vilken roll och vilket mandat som Riksarkivet har i dessa frågor, både enligt Riksarkivet själva och företrädare för andra myndigheter.

(Statskontoret 2017, s. 77)

Statskontoret (2017) lyfter hur det finns högre förväntningar på Riksarkivets roll och arbete när det kommer till just e-förvaltning och FGS:erna. Statskontoret menar att: “Detta beror främst på att utvecklingen mot digitalisering och e-förvaltning har fört med sig nya utmaningar för den offentliga arkivverksamhet som Riksarkivet har överinseende över och tillsynsansvar för” (Statskontoret 2017, s. 79-80). Vidare påpekar Statskontoret (2017) att Riksarkivet behöver överväga hur de kan arbeta för att “i högre grad leva upp till de förväntningar som deras intressenter har på dem i den förvaltningsorienterade rollen” (Statskontoret 2017, s. 80). Här ses en viktig uppgift för Riksarkivet att föra fram arkivfrågornas vikt i den allmänna debatten på ett mer proaktivt och offensivt sätt (Statskontoret 2017). Statskontoret föreslår även att Riksarkivet ska ser över sina möjligheter för att kunna förbättra sitt stöd gentemot myndigheterna (Statskontoret 2017).

Riksarkivets roll och mandat behöver förtydligas, enligt Statskontoret (2017). Detta beror på att arkivfunktionerna i de flesta myndigheter är små och att arkivfrågorna sällan prioriteras högt av dess ledningar. När det saknas vägledning och stöd behöver myndigheterna ofta själva lösa sina problem. Det kan leda till onödiga variationer mellan myndigheterna, vilket riskerar att bli både kontraproduktivt och dyrt i längden. Riksarkivet har tidigare efterlyst ökad tydlighet från regeringen om sin roll i e-förvaltningen. Detta verkar fortfarande vara en fråga där det råder viss osäkerhet, enligt våra intervjuer med såväl Riksarkivet som deras intressenter.

Oklarheter kring Riksarkivets uppdrag inom området är något som även Riksrevisionen lyfter fram i sin granskning (2016). Riksrevisionen (2016) lyfter fram oklarheter om Riksarkivets arbete med FGS:er har baserats på ett uttryckligt uppdrag från Regeringen. Regeringen har klargjort detta i Riksarkivets regleringsbrev för 2017, genom att ge Riksarkivet ett sådant uppdrag för åren 2017 och 2018 (Regeringen 2017). Om Riksarkivet ska leva upp till förväntningarna gällande FGS:er menar Statskontoret (2017) och Riksrevisionen (2016) att

Riksarkivets roll och mandat behöver förtydligas och eventuellt utökas. Just denna kritik riktas främst mot Regeringens reglering av Riksarkivets arbete med FGS:er. Detta kommer vi nu att gå närmare in på i nästa avsnitt.

## Granskning av Riksarkivets ansvarsroll utifrån Regeringens styrning

I konstruktionen av Riksarkivets ansvarsroll besitter Regeringens styrning i form av beslut och förväntningar en viktig position. Hur Regeringen formulerar vad Riksarkivets uppdrag ska bestå i kommer att påverka vad Riksarkivet har för ansvar i arbetet med FGS:er som en del av digitaliseringen av offentlig sektor. Digitaliseringen av svensk förvaltning är som förklarats ovan en komplicerad process som stöter på olika komplikationer. Regeringen formulerar därför beslut och andra policys för att lösa vad de ser som problem. I anknytning till tanken om problem som förankrade i en konkret verklighet som tvingar det styrande skiktet att agera säger Bacchi:

In most governmentality studies there is an assumption that a particular confluence of circumstances provokes a *reaction* from governments in specific, relatively rare instances where the role of government is put into question. [...] A WPR approach is uncomfortable with any suggestion that specific conditions *spark* governmental 'responses' in this way. Rather, emphasis is placed on the contested nature of 'problems' and on how specific policies have come to be assumed as necessary 'responses'.

(Bacchi 2009, ss. 265-66)

När det kommer till denna studie så är det inte lika lätt att dra denna skarpa linje som Bacchi gör. Det är snarare så att de två olika analyserna berikar varandra eftersom konstruktionen av Riksarkivets ansvarsroll dels har sitt upphov i en fråga, behovet av digitalisering av den offentliga förvaltningen, som det är svårt att ifrågasätta eftersom vårt samhälle idag är beroende av digital teknologi (Floridi 2013). En invändning mot detta är som vi tagit upp tidigare är att man inte kunnat bevisa goda resultat från e-förvaltning (Joseph & Avdic 2016). Det är när det kommer till Riksarkivets ansvar i detta arbete som svårigheter uppstår eftersom olika institutioner formulerar problem kring Riksarkivet, det vill säga åsikter om hur Riksarkivets ansvar bör se ut.

Utifrån Riksrevisionens granskning av e-förvaltningen i Sverige blir Riksarkivets arbete med FGS:er mer komplext än vad som framkommer i Riksarkivets egna policydokument. Riksarkivets fokus har varit att ta fram och förvalta FGS:er, sedan nämner man kort vissa utmaningar, till exempel kostnader och samverkan (Riksarkivet 2014b; Riksarkivet 2017). Just denna problematik knyter an till Bacchis fjärde fråga om tystnader i policydokument. I Riksarkivets policydokument är detta en återkommande problematik i den meningen att de utelämnar information som är av vikt (Riksarkivet 2013; Riksarkivet 2014a; Riksarkivet 2014b; Riksarkivet 2017b), exempelvis det faktum att endast en FGS är färdigställd (Statskontoret 2017).

I det här avsnittet presenteras några grundläggande problem med denna ganska okomplicerade beskrivning av en viktig del av digitaliseringen av offentlig sektor. Dessa problem grundar sig i Regeringens styrning av Riksarkivets arbete med FGS:er. Utifrån Bacchis femte fråga vill vi här nedan synliggöra de konsekvenser som Riksarkivets policydokument gällande FGS:er får i digitaliseringen av offentlig sektor.

De mest fundamentala problemen kring Riksarkivets ansvarsroll i digitaliseringen av offentlig sektor som lyfts av Riksrevisionen är för det första bristande vägledning från Riksarkivet. I Riksrevisionens rapport om den offentliga förvaltningens digitalisering från 2016 lyfts det fram hur myndigheter upplever att implementeringen av e-arkiv är en svår uppgift då det påverkar kärnverksamheten och kräver olika kompetenser samt stöd från

ledningens sida. Vad som oftast emellertid händer är att myndighetsarkivarien får genomföra implementeringen “utan tillräckligt stöd och engagemang från verksamheten och ledningen. Detta leder till att e-arkivprojekt ofta upplevs som svåra att hantera och slutföra” (Riksrevisionen 2016, s. 38).

Ett område där det också förekommer otydligheter är Riksarkivets rekommendationer av standarder. Fastställda standarder är en förutsättning för interoperabilitet. Eftersom det dessutom är krävande att omarbete redan befintliga it-system blir det en resursfråga som leder till att arkiv går ihop och skapar gemensamma e-arkiv. Angående detta har Riksrevisionen (2016) kritiserat Riksarkivet, som ska vara det nationella organ som har en förståelse för helhetsbilden när det kommer till arkivfrågor, för att brista när det kommer till instruktioner kring hur myndigheter ska manövrera implementerandet av e-arkiv. Denna situation, bristande styrning och påfrestning på resurser, har lett till att offentliga aktörer skapar olika samverkansprojekt för att skapa gemensamma e-arkiv. “Två exempel som är dels samarbetsprojektet Sydarkivera där elva kommuner gått ihop i ett kommunalförbund för att utveckla ett gemensamt e-arkiv, dels landstingssamarbetet R7e-arkiv som är ett samarbetsprojekt mellan sju landsting i Uppsala–Örebro sjukvårdsregion” (Riksrevisionen 2016 s. 39). Utöver dessa har vi även hittat flera förstudier för e-arkiv av flertalet kommuner som oftast gått ihop samarbeten, som exempelvis Sydarkivera som är ett kommunalförbund, för att klara av kostnader och underhåll av ett framtida e-arkiv (se fler kommunala exempel: Västkom, Skåne Nordost, Enköpings-, Eskilstunas- och Strängnäs kommun samt Karlskogas-, Kumlas-, Askersunds-, Hallsbergs-, Laxås- och Lekebergs kommun). Västkom tar dels upp det kommunalt övergripande intresset i regionen (2015) och dels har de en handlingsplan för digitaliseringsarbetet (2018).

En följd av otydlig vägledning gällande e-arkiv är alltså att myndighetsarkiv måste finna egna lösningar. Detta får i sin tur konsekvenser rörande arkivariens roll i den praktiska verksamheten. Kallberg (2013) visar i sin avhandling på vikten att de finns en kunnig arkivarie hos myndigheten när det kommer till e-förvaltning och arkivering.

When cross-analysing the municipalities' e-strategies and the experiences of the archivists active at the same municipalities, it was possible to identify connections regarding recordkeeping awareness and resources given to archivists in order to work pro-actively. The few municipalities that had expressed the importance of recordkeeping within their e-strategies had also provided the archivists with more resources.

(Kallberg 2013, s. 112)

Här ser vi att Riksarkivets ansvarsroll även är av stor vikt för hur arkivariens roll ute i verksamheter kommer att värderas. Detta knyter an till Riksarkivets ansvarsroll i ett arkivvetenskapligt och samhällsligt perspektiv.

Ytterligare en konsekvens av Riksarkivets policydokument rörande FGS:er som vi identifierat utifrån Bacchis femte fråga är outsourcing (Bacchi 2009). Klareld (2016) förklarar att outsourcing i offentlig sektor är “[the] transfer of service provision from the public to an external organization (which is typically in the private sector but may also be an in-house team)” (Klareld 2016, s. 22). Outsourcing i offentlig sektor har stark anknytning till New Public Management vilket är ett samlingsnamn för olika slags organisatoriska reformer som gör det möjligt för regeringen ”to retain control over the specification of the service, the management of the contract and the evaluation of the service provider’s performance” (Jensen & Stonecash, 2005, p. 769, citerad i Klareld 2016, s. 23). Outsourcing kan ses som en

reform inom verksamheterna för att kunna utveckla e-arkiv, genom att outsourca till en tredje part som besitter kompetens som verksamheterna anser sig själva sakna och även att det kan ur ett ekonomiskt perspektiv är mer gynnsamt att låta en utomstående part sköta drift och utveckling av e-arkivet (Eriksson-Zetterquist 2009).

Avsaknaden av ett förvaltningsgemensamt e-arkiv har lett till att bland annat Borås stad har beslutat att använda sig av outsourcing när det kommer till uppbyggnad av deras e-arkiv och de är ett exempel av flera som valt att använda sig av företag (Ida Infront i detta fall) som leverantör. Företaget Ida Infront har en produkt kallad Iipax archive som är baserad på OAIS-modellen, MoReq2010 samt Riksarkivets RA-FS 2009.1-2 och RA-FS 2008:4 ([www.idainfront.se](http://www.idainfront.se)). Företag som utvecklar digitala tjänster för e-arkiv blir därmed både producent och leverantör (Eriksson-Zetterquist 2009) i detta specifika organisationsfält som består av Riksarkivet, myndighetsarkiv, den svenska Regeringen och andra liknande intressenter. Outsourcing karaktäriseras alltså av normerande processer, det vill säga att organisationer rikriktas för att legitimera sin verksamhet (Eriksson-Zetterquist 2009). Så är fallet eftersom den tredje parten - företaget - utgår från de riktlinjer som Riksarkivet tagit fram när det gäller produkter riktade mot offentlig sektor, i detta fall arbetet med e-arkiv. Outsourcing definieras som ”[the] buying in of components, sub-assemblies, finished products, and services from outside suppliers rather than by supplying them internally” (Klareld 2016, s. 22) och kan användas ”to improve production efficiency, service quality, and enhance process responsiveness” (Klareld 2016, s. 22) exempelvis.

Outsourcing i offentlig sektorer kan, menar Klareld (2016), påverka hur offentliga arkiv skapas. I det exempel som hon undersöker, samt i Borås stads fall, är det just konstruktion och underhåll av infrastrukturen som outsourcas. Detta innebär att handlingar som beskriver denna infrastruktur inte längre skapas av organisationen som använder den utan av en leverantör. Klareld (2016) poängterar dock att ”[the] records should still be managed and preserved with consideration to business needs, democratic transparency, and the needs of future researchers, which makes it relevant to ask what considerations the policy actualizes” (Klareld 2016, s. 23). Problemen kring outsourcing som Klareld (2016) upptäckte har ofta anknytning till kunskap om arkivet. Följande är några tendenser av förvirring hon fann i sin undersökning: hantering av handlingar som skapas och används av leverantören, hur myndighet och leverantör ska kunna bestämma vilka handlingar som har skapats internt eller externt, hur ansvar ska tilldelas och äganderätt över handlingar som skapats av leverantören samt om det ska användas organisationens eller leverantörens ”business systems” (Klareld 2016, s. 31). Isaksson (2016) tar också upp problem som uppkommer dels från outsourcing och dels från okunskap i ett långtidsbevarandeperspektiv. Idag återfinns nämligen mängder av system och arkiv som innehåller information som är oåtkomlig på grund av föråldrade format och en avsaknad i interoperabilitet mellan olika system.

Även kostnader för denna typ av outsourcing är en viktig faktor att beakta när det kommer till digitalisering och metadata, då det blir en ekonomisk fråga vad en organisation har råd att köpa in. Det blir tydligt att även i ett sammanhang där problematiken kring ansvar och kunskap har sin upprinnelse i ekonomisk transaktion så är de olika parternas roller eller positioner i denna relation otydlig. Vad som också tycks vagt formulerat är riktlinjer om hur handlingar av olika slag ska skötas och förvaras. Det finns alltså likheter när det kommer till outsourcing och mer traditionell elektronisk arkivhantering rörande infrastruktur som grundar sig i brist på tydliga rekommendationer och normerande stadgar. Just denna problematik svarar på Bacchis andra fråga gällande hur olika slags begrepp eller kategorier kan hjälpa oss

förstå vilka antaganden som spelar in i problemkonstruktionen. I detta fall kan vi se hur ekonomiska värden är en stor del i det diskursiva samspelet kring Riksarkivets roll och betydelse i digitaliseringen av offentlig sektor med hjälp av FGS:er.

Fördelarna med att digitalisera förvaltningen är däremot fler än de överhängande riskerna, det gäller dock att arbetet sker med kompetens och tydlig styrning. Borg et. al (2018) tar upp hur enligt OECD kan digitala regeringar leda till större öppenhet, ökad transparens, mer innovation och delaktighet samt en högre tillit gentemot den egna regeringen (OECD, 2014). Vidare lyfter Borg et. al (2018) fram genom dokumentanalys och enkätundersökning hur utvecklingen av den svenska förvaltningens mjukvara ser ut och hur likheter kan dras till stora företag. Deras resultat antyder att utvecklingen av mjukvara liknar till stor del mjukvaran inom privat sektor. Avslutningsvis identifierar Borg et. al (2018) förbättringsmöjligheter gällande strategisk sourcing, öppenhet, samverkan mellan förvaltningar och kvalitetskrav gällande mjukvara för e-förvaltning. Dessa förbättringsmöjligheter berör inte metadata som vår studie har som fokus, däremot är mjukvara av yttersta vikt när det kommer till att skapa en hållbar digital e-förvaltning.

Dessa trender och reformer vad gäller outsourcing som syns i kommuner och statliga myndigheter kan tydligt kopplas till den politiska styrningen. Outtalade förväntningar kan återspeglas i agerandet från kommuner och statliga myndigheter. Detta grundar sig däremot i de politiska beslut som Regeringen gjort och inte gjort, nämligen att de förväntningar och de behov som finns i organisationerna gällande e-arkiv har lett till alternativa lösningar. Återigen kan vi koppla till det Eriksson-Zetterquist (2009) talar om när det gäller administrativa reformer som innebär medvetna förändringar av former inom organisationer, deras struktur och arbetssätt med avsikt till att uppnå ett resultat, i detta fall ett e-arkiv.

Statskontoret (2017) tar i sin myndighetsanalys upp just Regeringens styrning av Riksarkivet. Där lyfts det fram utmaningar som påverkar Riksarkivets ansvar när det kommer till uppdrag:

Samtidigt lyfter flera av de intervjuade fram att den låga styrningsgraden kan göra det svårare att driva igenom projekt och satsningar. Detta gäller inte minst inom området e-förvaltning, där förväntningarna från regeringens och departementets sida har varit otydliga och kan variera ibland, beroende på vilket departement som uttrycker dem. Flera intervjuade har också lyft fram att Riksarkivet har fått uppdrag utan finansiering inom detta område.

(Statskontoret 2017, s. 29)

Det som Statskontoret (2017) lyfter fram är dels styrningen från Regeringen som anses problematisera Riksarkivets förutsättningar att utföra sitt ansvar i arbeten såsom normering genom FGS:er och dels hur Regeringens förväntningar ligger till grund för otydlighet. Det här är ett exempel som påvisar hur just Regeringens förväntningar och styrning hänger ihop. Vi kan här alltså se en tydlig problemkonstruktion som utifrån föreställningar och antaganden från organisationer leder till praktiska utmaningar för Riksarkivet i sin ansvarsroll i arbetet med FGS:er och andra uppdrag. Mer specifikt svarar denna problemkonstruktion på Bacchis femte fråga gällande hur ansvar konstrueras (Bacchi 2009).

En del forskare gör poängen att rationalisering av offentlig administration och idén att förbättra kvalitén på e-förvaltning är motsägelsefulla målsättningar samt att kvalitet och kvantitet motsäger varandra i detta sammanhang (Joseph & Avdic 2016). Att ett lands styrning vill minska kostnader per invånare genom att minska processeringstiden av ett

ärende, samtidigt som kvalitén på kundservicen ses som fundamental är ett exempel på detta. Joseph & Avdic (2016) fortsätter:

Democratic governments are obliged to provide equal services to citizens without a profit motive and irrespective of citizens' ability to pay. In theory, then, efficiency, cost savings and quality improvement are not desirable aims of the public sector. The public and private sectors represent and operate on divergent value systems.

(Joseph & Avdic 2016, s. 6)

Författarna tar även upp standardisering och belyser "the importance of the standardization of software, systems and other e-Government artefacts for interoperability" (Joseph & Avdic 2016, s. 17). Det är dock viktigt att standardisering inte leder till "supplier monopolies" och därför premieras "promotional policy towards open standards and software of Nordic e-government strategies" (Joseph & Avdic 2016, s. 17). Dessa omständigheter (brist på resurser, minskade kostnader, öppna standarder) är alla avgörande faktorer i arbetet med metadatastandarder eftersom de på olika sätt kommer att påverka hur lätt en myndighet kan implementera och använda en standard utifrån Riksarkivets specifikationer. Implementering av metadatastandard kan alltså påverkas både av Riksarkivets arbete och andra materiella förutsättningar och styrande politiska strömningar. Även Bacchi (2009) ser att just det politiska styret har en speciell position när policy konstrueras. Hur en regering förstår problemen kommer att forma och formas i de lagar och den teknologi som används för att styra ett samhälle. Detta blir tydligt i vår studie då vi ser att den svenska regeringen har en av de mest framstående positionerna när det kommer till styrning av digitalisering av offentlig sektor genom beslut och granskningar.

Statskontoret (2017) trycker på hur Riksarkivets arbete med FGS:er påverkas av e-förvaltningens fortsatta arbete, vidare påverkar detta också Riksarkivets arbete med arkivbildare och Riksarkivets roll som arkivmyndighet: "Digitaliseringen och en framtida roll som e-förvaltning påverkar också Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag. På en övergripande nivå medför utvecklingen nya förutsättningar för arkivbildande i stort, vilket i sin tur innebär nya utmaningar för Riksarkivet i rollen som arkivmyndighet" (Statskontoret 2017, s. 37).

Regeringen ger Riksarkivet både vida och snäva ramar enligt Statskontoret (2017). De snäva ramarna berör hur Riksarkivet ska organisera verksamheten och på vilka orter som verksamheten ska vara lokaliserad på. När det kommer till Regeringens styrning av Riksarkivet gällande resultat och finans menar Statskontoret att det finns mycket utrymme för Riksarkivet att bestämma:

I sin resultatstyrning och finansiella styrning får Riksarkivet ett relativt stort utrymme att själva avgöra hur de ska utföra verksamheten. De får frihet att själva bestämma vilka resultat de ska eftersträva inom ramen för regelverket och de tilldelade resurserna.

(Statskontoret 2017, s. 38)

Detta svarar på Bacchis femte fråga gällande ansvar, vi ser här att Regeringen anser Riksarkivet kapabelt att få ansvar att självständigt arbeta och lösa de uppdrag som de får av Regeringen.

Vidare kan Bacchis femte fråga gällande ansvar besvaras utifrån Regeringens skäl bakom beslutet om uppdraget om förvaltningsgemensam e-arkivtjänst. Skälen för Regeringens beslut

grundar sig i att “offentliga myndigheter ska kunna säkerställa tillgängligheten av allmänna handlingar för medborgare, organisationer, företag samt den egna förvaltningen på både kort och lång sikt” (Regeringen 2014, s. 4). När det kommer till arkivering av myndigheternas information menar Regeringen att det inte endast syftar till långsiktigt bevarande. Den är även en resurs som ska kunna återanvändas och då måste handlingarnas kvalitet och användbarhet kunna säkerställas. Detta oberoende om informationen återfinns på papper eller i digital form. Regeringen lyfter att allt mer information från myndigheter finns digitalt och i och med detta finns tekniska utmaningar i att kunna tillhandahålla informationen över längre tid.

Tillika tar Regeringen upp hur Riksarkivet inom ramen för E-delegationens verksamhet har genomfört en förstudie kring e-arkiv och e-diarium. Även E-delegationens delbetänkande (SOU 2011:27) som lämnar förslag baserade på förstudierapporten som Riksarkivet gjort ligger till grund för Regeringens beslut. Regeringen (2014) lyfter fram detta i sitt beslut:

E-delegationen föreslår att regeringen ger Riksarkivet i uppdrag att leda ett stegvis upplagt arbete med inriktning mot gemensamma tjänster för e-arkiv och e-diarium för statliga myndigheter. E-delegationen föreslår också att Riksarkivet ges i uppdrag att ha övergripande ansvar för de förvaltningsgemensamma specifikationer som ska utgöra underlag för de gemensamma tjänsterna för e-arkiv och e-diarium. Riksarkivet har utarbetat vissa förvaltningsgemensamma specifikationer för e-arkiv och e-diarium och har också byggt upp en förvaltningsorganisation för detta. E-förvaltningen innebär en ökad effektivitet i ärendehandläggningen och en bättre service gentemot medborgare och företag.

(Regeringen 2014, s. 4)

Detta knyter an till återkommande nyckelbegrepp (Bacchi 2009) såsom demokrati och tillgänglighet. Vidare återfinns svar på fråga nummer fem beträffande vem som ska ansvara för uppdraget. Regeringen understryker att i samband med den ökade mängden av elektroniska handlingar så är det myndigheternas ansvar att “handlingarna arkiveras på ett sådant sätt att de blir tillgängliga och användbara både på kort och på lång sikt” (Regeringen 2014, s. 4). Vidare menar Regeringen att en god e-förvaltning utgår ifrån att “myndigheternas informationshantering lever upp till såväl författningskrav som krav på säkerhet, kvalitet och kostnadseffektivitet. Insyn och öppenhet är grundläggande förutsättningar för demokratiskt ansvarsutkrävande och det är därför viktigt med transparens och tillgång till information om den statliga förvaltningen” (Regeringen 2014, s. 4).

Från ett digitalt perspektiv lyfter Regeringen (2014) fram hur digitala tjänster skapar möjligheter att kunna förverkliga offentlighetsprincipen. Detta på ett sätt som innebär att informationen endast inte görs tillgänglig på begäran. Vidare lyfts det fram i beslutet att det är viktigt att “framhålla att effektivitet och service alltid måste vägas mot skyddet för den enskildes integritet vid utvecklingen av nya digitala tjänster” (Regeringen 2014, s. 4). Vi kan alltså se att Regeringen utifrån det underlag som tagits fram av E-delegationen och Riksarkivet valt att ge Riksarkivet dels en ledande roll för myndigheterna och dels en samverkansroll tillsammans med SSC för att ta fram denna förvaltningsgemensamma e-tjänst. Det finns alltså en motsättning kring Riksarkivets roll i arbetet med e-arkiv där de anses ha kompetens och insikt för utvecklingen av tjänsten å ena sidan men detta ska ske i samverkan med SSC och det yttersta ansvaret för tillgängliggörandet av handlingar ligger hos myndigheterna själva å andra sidan. Kallberg (2013) problematiserar just Regeringens val att ge SSC uppdraget om ett förvaltningsgemensamt e-arkiv. Kallberg menar att:



The statement above is interesting since the minister has given a mandate to a recently established governmental agency to develop a national recordkeeping function, rather than giving this mandate to the National Archives, even though the National Archives is one of the oldest governmental authorities with roots all the way back to 1618 (Gränström, et al., 2000, p. 47), with responsibilities for supervision, regulation of recordkeeping and the long-term preservation of public records delivered from the national government agencies (SFS 1990:782).

(Kallberg 2013, s. 4)

Detta resonemang följer Bacchis femte fråga som tar upp just konsekvenser i förhållande till ansvar. I detta fall, och studiens fokus, är det intressant att se på hur Regeringen agerar utifrån det ansvar de ger Riksarkivet. Detta anspelar även på fråga fyra i den mening av vilket ansvar Regeringen inte ger Riksarkivet. Kallberg understryker att det råder ett gap mellan den legala och verkställande arenan, detta beror på att de juridiska kraven bortses från på det politiska planet. Detta menar Kallberg kan få konsekvenser för arkivets roll i samhället, inte minst när det gäller rättssäkerhet och demokrati (Kallberg 2013).

Genom att kritiskt undersöka det empiriska materialet i anslutning till Bacchis fråga nummer två och fyra kan vi lyfta fram självutsägelser i problemkonstruktionen av Riksarkivets roll. En tydlig motsägelse i Regeringens styrning kan vi se i hur Regeringen i ovanstående citat ger ansvaret för utvecklingen och underhåll av e-arkiv till SSC. Samtidigt anser Regeringen (2014) att Riksarkivet besitter kompetens och bör ha ansvaret i sin strategi för en digitalt samverkande förvaltning.

Lagen om vidareutnyttjande av information ska anpassas efter medborgaren och då är ett viktigt mål att hitta en bra lösning för tillgången till information. Med det menar Regeringen att medborgaren ska komma i första rummet, nämligen att det ska "underlättas inom de områden där den personliga integriteten inte berörs och utlämnandet inte strider mot någon författning, samt att möjligheter till insyn och delaktighet i verksamheten ska öka" (Regeringen 2014, s. 4). Regeringen tar avstamp i E-delegationens bedömning om att:

kostnader för utveckling, införande, drift och förvaltning kan minska om det utvecklas gemensamma lösningar för e-arkiv som används av flera myndigheter, jämfört med om myndigheterna skapar egna lösningar samt att det finns goda förutsättningar för att på sikt göra besparingar som vida överstiger de initiala kostnaderna

(Regeringen 2014, s. 4)

När det kommer till detta arbete menar Regeringen att Riksarkivet har det slutgiltiga ansvaret. Regeringen fortsätter med:

Riksarkivets förstudie om e-arkiv och e-diarium gör bedömningen att det skulle underlätta för många myndigheter om det fanns en gemensam tjänst för e-arkiv. I skrivelsen om förvaltningspolitiken (skr. 2013/14:155) gör regeringen bedömningen att det genom Statens servicecenter har en organisatorisk plattform för framtida koncentration av andra förvaltningsgemensamma stödtjänster skapats. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) anger regeringen att man avser att närmare utreda möjligheterna att utvidga Statens servicecenters tjänsteutbud med bl.a. e-arkiv och e-diarier. Det är angeläget att öka transparens och tillgång till information om den statliga förvaltningen, och myndigheternas verksamhet kan effektiviseras genom ökad digitalisering. Det är myndigheternas ansvar att handlingarna arkiveras på ett sådant sätt att de blir tillgängliga och användbara både på kort och på lång sikt. Därför bör myndigheterna göra en analys av nyttan med e-arkiv och en planering för hur denna nytta kan realiseras. En gemensam tjänst kan förenkla och minska kostnaderna för

myndigheter att införa och använda e-arkiv, samt innebära möjligheter till besparingar för staten som helhet.

(Regeringen 2014, ss. 4-5)

Om vi tillämpar Bacchis (2009) femte fråga beträffande vem som bär ansvaret enligt hur policydokumenten formuleras blir ett par saker tydliga. För det första tar Regeringen stöd från den rapport Riksarkivet gjort i ärendet om e-arkiv och e-diarium. Detta tyder på att Riksarkivet besitter en viktig kompetens och anses ha en viktig roll i styrningen av hur utveckling av e-arkiv, som ska utgå ifrån de FGS:er Riksarkivet tagit fram, ska se ut. Dock ska arbetet med e-arkiv göras i samverkan med SSC där SSC har det huvudsakliga ansvaret; Riksarkivet anses alltså inte vara den enda eller främsta kompetensen och styrningen som behövs i arbetet. Genom att använda oss av Bacchis metod i analysen av ovanstående textutdrag blir självmotsägelser inom konstruktionen av Riksarkivets ansvarsroll klargjord.

Vi ser även att samverkan mellan myndigheter i arbetet med framtagning av förvaltningsgemensamma e-tjänster kan vara en fördel när det kommer till kompetens och utvecklingsmöjligheter rörande projektet i fråga. Vad som också framkommer är att samverkan mellan Riksarkivet och andra myndigheter kan orsaka problem kring förståelsen av vilket ansvar Riksarkivet anses ha i arbetet. Bilden av Riksarkivets ansvar är komplex och som organisation fyller den flera funktioner, som till exempel kan återses i Regeringens uppdrag till Riksarkivet. Dessa varierar från enskilda uppdrag som endast Riksarkivet arbetar med, som exempelvis arbetet med framtagandet av FGS:er, till arbetet med framtagandet av en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst som sker i samverkan med SSC.

Vidare lyfter Regeringen att det är:

[...] viktigt att tjänsten utformas i nära samarbete med ett antal myndigheter som avser att införa e-arkiv för att säkerställa att tjänsten möter myndigheternas krav. Kostnader för utveckling, införande, drift och förvaltning kan minska om det utvecklas gemensamma lösningar för e-arkiv som används av flera myndigheter, jämfört med att myndigheterna skapar egna lösningar. Det bör underlätta för många myndigheter om det fanns en möjlighet att använda en gemensam tjänst för e-arkiv.

(Regeringen 2014, s. 5)

Det finns alltså en avsikt från Regeringen att Riksarkivet tillsammans med SSC ska samarbeta med flertalet myndigheter i arbetet med att ta fram ett förvaltningsgemensamt e-arkiv. Detta är ännu en aspekt vi sett från Regeringen som är av vikt när det kommer till arbetet med förvaltningsgemensamt e-arkiv. Denna aspekt anser vi dock inte göra Riksarkivets ansvarsroll lika otydlig, de myndigheter som samarbetar med Riksarkivet och SSC får en insyn i tjänsten och får i samarbetsprocessen en tydlig bild av vad Riksarkivets ansvar är i detta pilotprojekt. Detta knyter an till Bacchis andra fråga gällande nyckelkoncept, vi ser här att samverkan är en viktig del i uppdraget med förvaltningsgemensam e-arkivtjänst.

I uppdraget att skapa en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst anses styrningen från Regeringens sida ha varit av kortsiktig art där åligganden och finansiering har kommit en gång per år. Detta har bidragit till att tjänstens framtid upplevs som ostabil. När SSC fick besked från Regeringen juni 2016 att de kunde fortsätta med att utveckla e-arkivet hade de väntat i tre månader på finansiering. När Riksrevisionen (2016) sammanställde sina enkäter angav vissa av de tillfrågade myndigheterna att de valde att vänta med att skapa sina egna e-arkiv "tills det är säkerställt vad som händer med det förvaltningsgemensamma

alternativet”(Riksrevisionen 2016, s. 40). Vissa andra av myndigheterna svarade “att de arbetar vidare med sitt e-arkiv oavsett utgången i SSC:s e-arkivprojekt” (Riksrevisionen 2016, s. 40). Här blir det tydligt hur osäkerheten inom sektorn i Sverige bidrar till en utveckling av förvaltningsgemensamma tjänster som har stagnerat och kommit på efterkälken, vilket Riksrevisionen (2016) rapporterar.

För att tillgängliggörandet av information ska fungera måste man kunna söka på ett effektivt sätt i ett informationssystem, detta kräver en god deskriptiv metadata. I denna aspekt av tillgängliggörande är öppna data en viktig del (Runardotter & Ståhlbröst 2016). Öppna data är en grundläggande tillgång för ett samhälle och därför är öppna data en viktig del inom e-förvaltningen (Isaksson 2016). Dessutom är denna typ av information en integrerad del i det arbete Riksarkivet bedriver med FGS:er som standardiserade och normerande verktyg. Idag publiceras dock öppna data bara av en handfull aktörer i Sverige. Detta kan bero på att öppna data är en ny verksamhetsgren i digitaliseringen av offentlig sektor. Detta bidrar till brister beträffande “kunskap om hur det påverkar politiska och sociala aspekter i samhället” (Susha m.fl. 2016, citerad i Riksrevisionen 2016, s. 41).

Riksrevisionen (2016) menar att flera olika förhållanden i Sverige bidrar till att framsteg beträffande öppna data går långsamt:

Det saknas en tydlig nationell strategi för arbetet med öppna data, det råder brist på standarder, format och specifikationer samt en förvirring över begreppen öppna data och offentlig information för vidareutnyttjande (PSI-data). Det finns heller inga formella krav på offentliga organisationer att tillhandahålla öppna data. Samtliga dessa faktorer påverkar incitamenten att publicera öppna data.

(Riksrevisionen 2016, s. 41)

Detta är kritik som Isaksson (2016) också lyfter fram i sin artikel *Infrastruktur för ett digitalt samhälle*. Effektiv och hög kvalitet på e-förvaltningen samt en hållbar utveckling är några punkter som är beroende av digitalisering, menar Isaksson. Isaksson utvecklar detta med att: “Det innebär att vi behöver uppdatera vår syn på Sveriges infrastruktur till att inkludera de strukturer, processer och regelverk som ger oss bästa möjliga effektivitet i arbetet att digitalisera samhället” (Isaksson 2016, s. 83). Artikeln föreslår hur detta kan uppnås; genom att investera tid, pengar och kunskap så att man på bästa sätt kan komplettera Sveriges infrastruktur i en digital kontext. Vidare tar Isaksson upp hur: “Vi behöver skapa regelverk, incitament och strukturer som ger oss öppna data, interoperabilitet och innovationsmotorer som river silos. Vi behöver också utgå från ett starkare individfokus i alltifrån integritetsfrågor till utvecklingsprocesser” (Isaksson 2016, s. 84).

Kritiken mot Regeringens tröga styrning av e-förvaltningen framkommer även från ESV (2017), Digitaliseringskommissionen (2016) och Statskontoret (2017) i deras granskningar av Regeringens styrning och Riksarkivets arbete med FGS:er. Regeringens tröga styrning som bottenar i en organisatorisk problematik svarar på Bacchis fjärde fråga gällande motsägelser. Regeringen talar kontinuerligt om att effektivisera och förenkla förvaltningen genom digitalisering av den offentliga sektorn, men som Isaksson (2016) påpekar är det inte vad som faktiskt sker i det pågående digitaliseringsarbetet. Det finns en brist på samverkan mellan organisationer och fält som saktar ner utvecklingen av e-förvaltningen. Detta ser vi också som en bidragande faktor till denna motsägelse då Regeringen trycker på just samverkan och samtidigt får kritik från flera granskningar om bristen på just samverkan (

Digitaliseringskommissionen 2016; ESV 2017; Isaksson 2016; Riksrevisionen 2016; Statskontoret 2017).

Detta knyter an till det fenomen som lyfts fram inom nyinstitutionella teori beträffande hur organisationer visar på en slående homogenitet i sina praktiker. I detta fall är Regeringens styrning av Riksarkivets ansvar i arbetet med FGS:er ett slående exempel. Detta arbete har pågått sedan 2011 men i dagsläget endast finns endast en färdigställd FGS. Denna tröga styrning genomsyras i detta diskursiva samspel. Eriksson-Zetterquist (2009) lyfter också problematiken gällande myten om den effektiva organisatoriska styrningen som i praktiken är ineffektiv och trög. Vidare har Riksarkivet identifierat problem som behöver ekonomiskt stöd för att lösas men som inte Regeringen bemött eller löst (Riksarkivet 2014c; Riksarkivet 2017b). Även ställs frågan varför strukturerna inom organisationer blir allt mer komplexa och utbredda, som ovan gällande samverkansprojektet tycks det leda till konsekvenser i form av osäkerhet hos myndigheter och en otydlig styrning och även Riksarkivet själva anser att deras ansvarsroll är otydlig i uppdraget. En viktig fråga är varför de byråkratiska organisationerna fortsätter att vara framstående trots att de inte är den mest effektiva lösningen för hur saker ska göras (Eriksson-Zetterquist 2009).

I anslutning till Bacchis andra fråga gällande nyckelkoncept är ett återkommande begrepp effektivisering. Fördelarna med e-arkiv är enligt Riksrevisionen (2016) möjligheten att kunna "effektivisera informationshanteringen i den offentliga förvaltningen" (Riksrevisionen 2016, s. 51). Denna effektivisering av kostnader har två aspekter. Dels för den individuella organisationen men också samverkan mellan organisationer genom "ett förvaltningsgemensamt e-arkiv" (Riksrevisionen 2016, s. 51). Det blir emellertid ändå dyrt att införa ett e-arkiv eftersom det är förknippat med risker både när det kommer till förvaring av information och "personlig integritet och sekretess" (Riksrevisionen 2016, s. 52). Ovan nämnda faktorer gäller som generella förhållanden. När det kommer till enskilda verksamheter så handlar kostnadsproblemen kring e-arkiv ofta om hur myndigheter ska kunna "anpassa ett tekniskt system till ett annat, dels om att förändra processer och rutiner i organisationen" (Riksrevisionen 2016, s. 52).

Majoriteten av de rapporter och utredningar vi har tagit del av har sett effektivisering som en av de största fördelarna med e-förvaltning, som alltså på bästa sätt kan åstadkommas genom gemensam infrastruktur. Gemensam infrastruktur, där metadata ingår, anammats av myndigheter med bästa möjliga resultat om det finns tydliga och normerande riktlinjer. När det kommer till betydelsen av metadatastandard finns det alltså två olika spår som går in i varandra. Dessa är e-förvaltning som demokratiskt verktyg vilket underlättar medborgarnas nyttjande av olika tjänster och e-förvaltning som främjare av kostnadseffektivitet. I arbetet med FGS:er framkommer det att det finns utmaningar för Riksarkivet, Statskontoret (2017) föreslår att "Regeringen ser till att Riksarkivets mandat och roll i den offentliga arkivverksamhetens utveckling mot e-förvaltning först utreds inom ramen för den kommande översynen av arkivområdet och sedan förtydligas" (Statskontoret 2017, ss. 87-88). Just denna kommande översyn svarar till Bacchis sjätte fråga som tar upp möjlighet till förändring. Vi ser här både framtida utmaningar och möjligheter för Riksarkivets ansvar; detta kan leda till en tydligare ansvarsroll i arbetet med FGS:er och digitaliseringen av offentlig sektor i stort.

E-arkiv för alltså med sig stora utmaningar men Riksrevisionen (2016) anser att på grund av att offentliga aktörer har som ansvar "att bevara elektroniska handlingar på ett sätt som överensstämmer med Riksarkivets föreskrifter är det rimligt att anta att det i dagens allt mer digitaliserade samhälle är rationellt att bygga upp e-arkiv" (Riksrevisionen 2016, s. 52). För

att undersöka idén om upprättandet av e-arkiv med hjälp av FGS:er som det enda rationella valet i vårt samhälle som enligt Floridi (2013) fundamentalt har förändrats av digital teknologi är Bacchis tredje fråga användbar. Den appliceras för att få en historisk kunskap kring hur problemkonstruktioner uppkommer, vilka villkor som ligger till grund för att policydokument formuleras på ett visst sätt. Idag är vårt samhälle beroende av digitala tjänster, samtidigt som problematiken kring Riksarkivets roll i arbetet med FGS:er en avgörande aspekt för digitalisering av offentlig sektor vilket inkluderar e-arkiv. Det blir därför avgörande hur myndigheter inför och utvecklar ett e-arkiv. Det kan aktörerna välja att göra på lite olika sätt, till exempel "genom att utveckla ett eget e-arkiv, att köpa tjänsten av en privat aktör, att köpa tjänsten av Statens servicecenter eller att köpa tjänsten hos en annan offentlig aktör som har kapacitet att ta emot andras elektroniska handlingar" (Riksrevisionen 2016, s. 52).

Riksarkivets arbete med FGS:er kan kopplas till det Terry Cook (2004) tar upp om hur arkivarier har börjat bedöma handlingar utifrån dess funktionalitet. Detta sätt att värdera stora mängder arkivhandlingar utvecklades för att kunna möta upp en "modern, complex, heavily regionalised national government and the crisis of preserving electronic records, both in large databases and automated office formats, but has also since been employed in other institutional settings below the national level, from provincial and municipal governments to business corporations" (Cook 2004, s. 5). Det här visar på att det finns ett behov av en sammanhållen hantering av den växande e-förvaltningen, där Riksarkivets arbete med FGS:er ingår. Som Kallberg (2013) poängterar gör arkivarien en viktig skillnad i arbetet med e-förvaltning ute i myndigheterna. Riksarkivets ansvarsroll för arbetet med FGS:erna gör också skillnad ur ett arkivvetenskapligt perspektiv. Gilliland (2011) lyfter hur metadatan i kontexten av digitala arkiv behöver förstås för att den specifika implementeringen av metadatan, i detta fall FGS:er, ska kunna användas korrekt. Även de olika värdena av e-arkiv bör tas tillvara på, likaså bör bilden av arkivariens roll breddas (Meehan 2009). I den digitala kontexten är det gynnsamt med en mångfacetterad syn på arkivet som institution. Som Riksarkivet i sitt arbete med FGS:er har påvisat är arkivinstitutionen i form av Riksarkivet kompetent inom den typen av informationshantering som e-förvaltningen kräver.

Med detta i åtanke kan Bacchis fråga fyra och fem tillämpas. Den fjärde frågan tar upp vad som inte sägs. En insikt i arkivets och arkivhandlingars olika värden och förståelse för metadata ur ett arkivvetenskapligt perspektiv är aspekter som saknas i Regeringens beslut för Riksarkivets ansvar gällande olika uppdrag. Fråga fem tar specifikt upp vem som bär ansvaret, vilket vi kan se skiftar utifrån Regeringens styrning (Bacchi 2009). Exempelvis har SSC fått det huvudsakliga ansvaret för framtagningen av ett förvaltningsgemensamt e-arkiv. SSC är en ny myndighet och därtill, som nämnts ovan, bortser Regeringen från den kompetens som Riksarkivet besitter för att klara av uppdraget. Detta ser vi som ett bidragande förhållande i konstruktionen av Riksarkivets ansvarsroll i arbetet för digitalisering av offentlig sektor genom FGS:er.

I den här genomgången av problem som uppkommer i digitaliseringen av offentlig sektor blir det tydligt att det behövs tydligare och mer omfattande ledning från Riksarkivets sida. Detta lyfts fram dels från olika rapporter och granskningar (se exempelvis ESV 2017, Riksrevisionen 2016, Statskontoret 2017) och dels från Riksarkivet själva som vill ha en tydligare reglering i sin ansvarsroll i arbetet med FGS:er från Regeringen (2017a). Enligt *Statens offentliga utredningar om inrättandet av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn* (2017) så beskrivs just "vägledning" som speciellt viktigt (Regeringen, s.

8). Att på ett effektivt sätt införa standarder handlar om mer än själva utvecklingen och förvaltningen. Det krävs att myndigheter får klar ledsagning genom explicita direktiv och beskrivningar. Vad som vi kan se som en stor påverkan på Riksarkivets styrning och vägledning är reglering från Regeringen. Detta knyter an till Bacchis femte fråga rörande ansvar, då Regeringens styrning och reglering påverkar Riksarkivets ansvarsroll.

Bacchi (2009) förklarar att om antagandena i fråga två tas för sanna, det vill säga att vissa värden och logiker bygger upp problemkonstruktionerna eller antagandena som formuleras i policys, kan man börja undersöka hennes femte fråga. Fråga nummer fem tar upp vad för konsekvenser olika problemkonstruktioner, eller det som Bacchi också kallar ”political rationalities” och policys kan ha, oftast negativa (Bacchi 2009, s. 40). En aspekt av denna fråga är ansvar – vem bär ansvaret enligt problemkonstruktionen i den specifika policyn? Just detta fokus på en situation eller en företeelses specificitet bygger på Foucaults arkeologi:

in a WPR approach it is deemed to be inadequate simply to identify assumptions and presuppositions (political rationalities) in identified problem representations, however. Rather, they are to be assessed. Question 5 invites students and other researchers to 'evaluate' problem representations in policies by their effect. In a WPR approach, as with Foucault, assessing 'effects' involves identifying the implications of problem representations for complex and interconnected power relations, remembering the focus on power as productive.

(Bacchi 2009, s. 40)

För att förstå hur digitaliseringen av offentlig sektor styrs analyserar uppsatsen det empiriska materialet i sitt sammanhang. Bacchi preciserar med att förklara att istället för att fokusera på specifika tillfällen då det styrande skiktet som helhet undersöks så koncentrerar sig WPR metoden på ”the problematising that necessarily takes place in each and every policy ('practical text')” (Bacchi 2009, s. 266). En tydlig konsekvens med ursprung i Riksarkivets policydokument som behandlar FGS:er är att myndigheter ibland valt att använda sig av egna lösningar och gå vidare med sina egna e-arkiv istället för att invänta eller utgå ifrån Riksarkivets FGS:er (se Riksrevisionen 2016; Statskontoret 2017). Ytterligare en konsekvens kommer ur motsägelsefulla policydokument från Regeringen och Riksarkivets sida och därmed en motsägelsefull konstruktion av Riksarkivets ansvar. Den vaga ansvarsrollen och otydliga ledningen har gjort att implementeringen av FGS:er går långsamt och detta har lett till att digitaliseringsprocessen i Sverige har stannat av (Isaksson 2016; Riksrevisionen 2016).

Gilliland (2011) använder sig, som nämndes i *Forskningsläge*, också av Foucaults arkeologiska metod när hon undersöker en historisk förekomst av metadata. Hon anser att genom att studera historiska och specifika, ofta sig emellan olikartade, instanser av metadata så kan man förstå den specifika implementeringen i sitt sammanhang. Hon menar vidare att denna förståelse i sin tur kan öka insikten kring hur digitala arkiv fungerar, eftersom de på många sätt visar upp samma heterogenitet och bundenhet till sin specifika kontext. För vår studies fokus så är just de digitala arkivens heterogenitet en avgörande faktor eftersom Riksarkivets arbete med FGS:ers funktion är att underlätta bland annat samordning (för effektivisering), överföring av information och interoperabilitet. Nilsson (2010) tar upp metadatastandardisering i sin avhandling och menar att interoperabilitet och harmonisering av metadata behövs för att kunna sammanfoga olika grupper som arbetar med olika typer av metadata.

Vad mera är så förklarar Han et. al (2012) att det ofta existerar en motsättning mellan hur lokala institutioner vill skapa lämpligast metadata för sina samlingar och att skapa så pass bred metadata att det går att söka och därmed hitta material från olika institutioner. Därför kan en standardisering begränsa möjligheterna för digitala arkiv att hitta en metadatalösning som passar dem. Olika digitaliseringsarbeten på skilda institutioner kan ha skilda kunskaper och behov när det kommer till utvecklingen av en standard och därmed anse det nödvändigt att justera en standard för att den ska kunna möta dessa behov. Vad som är positivt med en sådan justering är att det ökar en standards flexibilitet, mindre positivt är att just en större flexibilitet kan hämma interoperabiliteten mellan olika arkiv eller specialsamlingar (Jung-ran 2009). I anknytning till denna problematik tycks svenska myndigheter önska en starkare handledning när det kommer till en gemensam e-förvaltning (Riksrevisionen 2016).

### **Riksarkivets respons till Regeringen om arbetet med FGS:erna**

Tillsammans med andra uppdrag från Regeringen har Riksarkivet fortsatt sitt arbete med FGS:er. I en rapport från 2017 som Riksarkivet lämnat till Regeringen redogör de “[...] för hur de förvaltningsgemensamma specifikationerna utvecklats och används samt deras framtida roll i den digitala förvaltningen” (Riksarkivet 2017b, s. 1). Redovisningen innehåller en analys av de främsta intressenterna av FGS:er och “hinder vid utveckling och tillämpning, konsekvenser för förvaltningen, samt [...] förslag på lämpliga sätt att styra utveckling, förvaltning och tillämpning av specifikationerna i syfte att dessa ska verka normerande och bidra till en effektiv digital informationshantering” (Riksarkivet 2017b, s. 1). Rapporten bygger på intervjuer av både interna och externa nyckelpersoner och är genomförd av en anlitad extern part. Riksarkivet lyfter att det är fyra frågor som måste hanteras för att stärka den framtida utvecklingen och användningen av FGS:er. Dessa är tydligare styrning, tydligare förvaltningsansvar, stärkta resurser samt främjandeinsatser (Riksarkivet 2017a). Riksarkivet går även igenom det uppdrag som de fått angående dagens digitala utveckling och förvaltning och tar upp deras förvaltningsorganisation som har hand om detta uppdrag.

Rapporten tar upp det nuvarande uppdraget som Riksarkivet har och vilka hinder och utvecklingsmöjligheter som finns. “Riksarkivet kan se att de hinder som upplevs vid utvecklingen och framtagningen av FGS:er kan delas in i fyra kategorier: brister i resurser/kompetens, begränsade utvecklingsresurser, oklarheter kring tillämpningen av FGS:er och Riksarkivets roll vid förvaltningen av FGS:er” (Riksarkivet 2017b, s. 7). Utveckling av FGS tas också upp, hur internationella standarder såsom METS och PREMIS fått en nationell anpassning i form av en FGS och som sedan i sin tur kan få en lokal anpassning i form av en anpassning för en eller flera organisationer (Riksarkivet 2017b). Det tas även upp hur XML är märkspråket som används men Riksarkivet ser inget hinder till att något annat skulle nyttjas. Det enda krav som ställs är att, “Om så sker är en grundläggande förutsättning att utvecklingsprojekten använder ett format som är kompatibelt och motsvarar kraven i och syftet med de specifikationer som tagits fram för den svenska offentliga förvaltningen. I den framtagna FGS:en måste också finnas ett regelverk som möjliggör validering av att utbytesformatet” (Riksarkivet 2017b, s. 9).

Bacchis (2009) metod går, som tidigare nämnts, ut på att förstå hur problem konstrueras i en policy. Detta åstadkoms genom att undersöka vilka antaganden som ligger till grund för dessa konstruktioner. Vi ska alltså analysera vad för konceptuella logiker och värden som bygger upp policys formuleringar. Ett återkommande nyckelbegrepp kan belysa hur policy skapar mening. Två nyckelkoncept i problemkonstruktionen av Riksarkivets ansvarsroll i relation till

FGS:er som normerande verktyg i valda policydokument är **standard** och **styrning**. Riksarkivets ståndpunkt är att det behövs tydligare förvaltningsansvar: "För att kunna öka takten i arbetet med FGS:er är det viktigt att så snart som möjligt fastställa var ansvaret för förvaltningen av FGS:er för informationsutbyte ska ligga och vad ansvaret omfattar. Riksarkivet anser att vi har lämpliga förutsättningar att ansvara för den fortsatta förvaltningen av FGS:er" (Riksarkivet 2017a, s. 1). Här kan vi utifrån Bacchis fjärde fråga se hur Riksarkivet själva formulerar sin roll och att de inte vet vad de har för ansvarsområde. Det finns även en förväntning från Riksarkivet att Regeringen ska klargöra detta. Samtidigt uttrycker Riksarkivet att de är lämpliga för att ansvara för arbetet med FGS:er och menar även att de besitter den kompetens som behövs (Riksarkivet 2017a). Detta är en väldigt motsägelsefull uppfattning om det egna ansvaret i arbetet med FGS:er.

Riksarkivet fortsätter med att ta upp hur Regeringen i budgetpropositionen 2007 (prop. 2006/7:1) berör standardiseringsfrågor inom e-förvaltningen och där kopplar Riksarkivet (2017b) sitt arbete med FGS:er till Regeringens budgetproposition. Detta ser vi som ytterligare en beröringspunkt mellan Riksarkivets arbete och Regeringens reglering av deras uppdrag. Riksarkivets arbete med FGS:er styrs av Regeringens budget. Vidare visar även detta citat från Riksarkivet hur de ser på sitt ansvar med FGS:er som en del av e-förvaltningen.

Riksarkivet kommenterar även det uppdrag av e-delegationen om e-arkiv och e-diarium som överlämnades i början av 2011. I uppdraget ingick att utreda om ett gemensamt verksamhetsstöd för e-arkiv och e-diarium skulle säkerställa förvaltningens långsiktiga informationsförsörjning. I rapporten föreslogs bland annat att Riksarkivet:

skulle leda ett arbete mot ett gemensamt verksamhetsstöd, utarbeta förvaltningsgemensamma specifikationer i samverkan mellan statliga myndigheter och kommunala myndigheter, dessa specifikationer ska kunna utgöra underlag tjänstebaserade lösningar, samt skulle ta ett övergripande ansvar för att vidareutveckla och förvalta specifikationerna

(Riksarkivet 2017a, s. 4-5)

Riksarkivet beskriver hur det förväntas att Riksarkivet ska leda digitaliseringsarbetet samt att det ska ske genom samverkan mellan myndigheter. Emellertid framställs detta arbete i vaga termer och Riksarkivet menar att de inte vet vad de har för ansvar.

Rent organisatoriskt är FGS-funktionen placerad på Riksarkivets avdelning för Offentlig informationshantering (OFI), vid enheten för Utredning och utveckling (UTU). FGS-funktionen består av tre resurser; en expert inom metadataområdet som är funktions- och processansvarig för FGS-arbetet, en expert inom metadataområdet samt en samordnare/administratör. FGS-funktionen har i huvudsak i uppgift att:

samordna arbetet med förvaltning, revidering och utveckling av FGS:er, utgöra sekretariat för och föredra ärenden i Riksarkivets förvaltningsråd för FGS:er, upprätthålla kontakter med arbetsgrupper/projekt, referensgrupper och övriga intressenter, nationellt och internationellt, utgöra operativ beställare för tillsatta arbetsgrupper/projekt, ansvara för utgivning och publicering av FGS:erna, samt främja användningen av FGS:erna (information, rådgivning m.m.)

(Riksarkivet 2017a, s. 5-6).

I detta avseende har Riksarkivet en väldigt tydlig ansvarsroll när det kommer till FGS:er och arbetet med dessa. Spetskompetens och vägledning finns hos Riksarkivet, dock så beskrivs



detta arbete som en samordning snarare än en vägledning i detta fall. Det finns alltså organisatorisk expertis, ändå vet Riksarkivet inte vilka uppgifter de har eller hur styrningen ser ut. Det skrivs ut vad de organisatoriskt ska hålla i, men Riksarkivet menar samtidigt att de inte vet vad de ska göra. Här kan vi se att det finns en konflikt mellan ansvar och avgränsning.

Riksarkivets bedömning är att för att stärka den framtida utvecklingen och användningen av FGS:er finns det fyra frågor som behöver hanteras. Dessa är tydligare styrning och förvaltningsansvar samt stärkta resurser och främjandeinsatser (Riksarkivet 2017a). Genom att analysera detta resonemang genom Bacchis första fråga ser vi att det kan stå som ett tydligt exempel av en återkommande problematik. Vi kan här tolka att Riksarkivet vill ha tydligare direktiv och stöd från Regeringen för att de själva ska kunna arbeta med digitaliseringen av offentlig sektor. Regeringen har förväntningar på Riksarkivet att de ska genomföra detta arbete genom förvaltningen av FGS:er. Riksarkivet förväntar sig då i sin tur att Regeringen ska ge dem bättre förutsättningar så att de kan genomföra det.

Frågor kring klart formulerat förvaltningsansvar och stöd från Regeringen utvecklar Riksarkivet vidare och lyfter att Regeringen bör införa tydligare styrning i form av förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte, lägga till bestämmelser som fastställer att myndigheter vid digitalt utbyte och överföring av information ska använda sig av framtagna FGS:er. Riksarkivet fortsätter:

De som idag behöver FGS:er och som deltagit i utvecklingen av dessa signalerar att det finns behov av att öka takten i arbetet med att utveckla och besluta FGS:er. Som tidigare angetts bedömer Statskontoret och Riksrevisionen att Riksarkivets roll och mandat är otydligt och därför behöver förtydligas och eventuellt utökas. Det är en uppfattning som Riksarkivet även mött under arbetet med FGS:er. I delbetänkandet om effektiv styrning av nationella digitala tjänster (SOU 2017:23) beskrivs FGS:er som en viktig del i standardiseringen. Utredningen tar emellertid inte ställning till en eventuell framtida förvaltning. För att kunna öka takten i arbetet med FGS:er anser Riksarkivet att det är viktigt att så snart som möjligt fastställa var ansvaret för förvaltningen av FGS:er för informationsutbyte ska ligga och vad ansvaret omfattar. I det sammanhanget är det viktigt att hänsyn tas till den upparbetade kompetens som finns i fråga om normering av offentlig informationshantering och framtagning av FGS:er. Därför anser vi att har lämpliga förutsättningar att ansvara för den fortsatta förvaltningen av FGS:er.

(Riksarkivet 2017a, s. 11)

Detta som Riksarkivet lyfter fram knyter an till SOU 2017:23 om digitala tjänster. Återigen vill Riksarkivet ha mer stöd från Regeringen och att det ska bli tydligt vad ansvaret omfattar. De nyckelkoncept (Bacchi 2009) som varit genomgående i de policydokument från Regeringen och Riksarkivet som behandlats här är framför allt **ansvar** och **styrning**. När det kommer till förutsättningar som på olika sätt påverkar denna relation ser vi att ekonomiska resurser är av stor vikt.

Ovanstående uttalanden från Riksarkivet klargör hur Regeringens styrning inskränker på Riksarkivets ansvar och därmed påverkar hur Riksarkivet kan utöva sin kontroll och genomföra sina uppdrag. Detta får i sin tur konsekvenser för myndigheternas förmåga att tillämpa FGS:erna vars ändamål är en gemensam e-förvaltning (Riksrevisionen 2016). Regeringens uppdrag består av otydliga riktlinjer samtidigt som de har tydliga förväntningar på det arbete de anser att Riksarkivet ska utföra (Statsförvaltningen 2017). Detta resulterar i ett motsägelsefullt tillstånd i digitaliseringsprocessen eftersom Riksarkivet besitter dubbla

roller: styrande och utförare. Riksarkivet besitter, för att prata med Foucault, två positioner i digitaliseringsdiskursen. Detta faktum verkar vara en av de faktorer som gör att Riksarkivets ansvarsroll gentemot myndigheter i implementeringen av FGS:er tycks vara odefinierad, eller snarare motsägelsefull. Denna inkonsekvens kring av Riksarkivets arbete konstrueras alltså genom policydokumentens kontradiktoriska formuleringar av Riksarkivets roll i relation till FGS:erna. Denna problematik synliggörs genom att tillämpa Bacchis fjärde fråga rörande motsägelser. Ett exempel lyfter ESV (2017) där myndigheter analyserat projekt och lyft fram nyttor men att dessa sedan inte realiserats genom uppföljning, denna problematik återfinns hos Riksarkivet som 2014 gjorde en redovisning av FGS:ernas nyttor och som idag ännu inte blivit realiserade i form av uppföljning och implementering i myndigheterna.

En av FGS:ernas funktioner är att verka normerande och eftersom denna funktion påverkas av styrningen från dels Regeringen och dels Riksarkivet kan vi se att detta ändamål begränsas av de oklarheter som råder gällande Riksarkivets ansvar och styrning. Det diskursiva samspelet mellan de olika parterna i vårt empiriska material påverkar Riksarkivets ansvarsroll. Just Regeringens styrning som en viktig del i denna process som Riksarkivet själva lyfter i delredovisningen (Riksarkivet 2017a) poängteras också av Digitaliseringskommissionen:

Med digitaliseringen följer också ett ökat beroende av en tillgänglig och säker infrastruktur som möjliggör ett effektivt informationsutbyte. För att åstadkomma detta behövs en tydlig styrning och ett samlat förvaltningsgemensamt grepp kring de standarder och tekniska lösningar som ska gälla. Det krävs även involvering av näringslivet för att utveckla framtidens digitala möten och hitta de bästa digitala lösningarna med utgångspunkt i öppna API:er (Application Programming Interface), öppna data, öppna standarder och öppen programvara. [...] Staten behöver säkerställa införandet och etablerandet av öppna tjänsteplattformar och främja utveckling och användning av gemensamma standarder inom offentlig verksamhet. Gemensamma standarder är lösningen för att nyttja digitaliseringens möjligheter.

(Digitaliseringskommissionen 2016, ss. 142-143)

Nyckelbegrepp såsom tillgänglighet och effektivisering återkommer även i granskningarnas omvärldsanalys och förslag kring vad Regeringen bör göra fortsättningsvis i digitaliseringsarbetet i den offentliga sektorn. ESV (2017) lyfter specifikt vikten av Regeringens styrning i det framtida arbetet med digital infrastruktur:

Generellt anser ESV att de åtgärder som ger störst effekt är de förslag som handlar om gemensamma lösningar på nationell nivå, och som därmed är kopplade till ett direkt agerande från regeringens sida. Det handlar i stor utsträckning om att få förutsättningar på plats för den fortsatta nationella utvecklingen, men det handlar också om ett fortsatt intensivt arbete lokalt inom respektive myndighet, kommun och landsting. [...] ESV föreslår därför att regeringen påbörjar arbetet för några områden inom ramen för den digitala infrastrukturen. Genom att på så sätt få de viktigaste infrastrukturkomponenterna på plats kan regeringen öka digitaliseringstakten i det offentliga Sverige.

(ESV 2017, ss. 37-38)

Efter att flertalet utredningar gjorts angående digitalisering av offentlig sektor gjorts har det alltså konstateras att det behövs tydligare samordning och styrning för att effektivisera e-förvaltningen i Sverige. Detta går i linje med vad vår uppsats har kommit fram till, det vill säga att en svag statlig styrning resulterar i en långsammare digitaliseringsprocess. Regeringen (2017) har därför beslutat att införa en digitaliseringsmyndighet. Det som följer är vad denna nya myndighet är tänkt att arbeta med:

Myndigheten ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av offentlig sektor. Myndigheten ska bl.a. analysera och följa upp utvecklingen av den offentliga sektorns digitalisering utifrån riksdagens och regeringens övergripande mål på området. Myndigheten ska med utgångspunkt i dessa analyser identifiera förvaltningsgemensamma områden där digitaliseringen kan resultera i mervärde eller innebära utmaningar för den offentliga sektorn. [...] Myndigheten ska utveckla, samordna och stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i frågor som rör digitaliseringen av den offentliga sektorn.

(SOU 2017:09)

Denna trend (Eriksson-Zetterquist 2009) responderar med hur övriga skandinaviska länder arbetar med digitalisering av offentlig sektor och som poängterats i flera granskningar (Digitaliseringskommissionen 2016; ESV 2017). Vidare besvarar detta även Bacchis sjätte fråga som berör ifrågasättande och förändring. Vi kan här se en förändring i arbetet med e-förvaltningen då Regeringen väljer att centralisera arbetet i form av en digitaliseringsmyndighet. Hur detta kommer påverka Riksarkivets ansvarsroll i digitaliseringen av offentlig sektor kan vi inte förutspå. Vad vi däremot har sett är att Regeringen inför 2018 har gett Riksarkivet fortsatt ekonomiskt stöd för sitt arbete med FGS:er. I Regeringens regleringsbrev över 2018 års budget står det att:

Medel ska användas för att förstärka utveckling av förvaltningsgemensamma specifikationer för den digitala förvaltningens behov, i första hand för statliga myndigheter. Arbetet ska ske i samråd med Statens servicecenter i syfte att förbättra förutsättningarna för statliga myndigheter att ansluta sig till en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst. Riksarkivet ska samtidigt se över och utveckla formerna för utveckling och förvaltning av de förvaltningsgemensamma specifikationerna i syfte att effektivisera och förenkla arbetet.

(Regeringen 2017, s. 3)

Detta visar på att Regeringen ger Riksarkivet vidare ansvar för arbetet med FGS:er och besvarar då Bacchis femte fråga om vem som bär ansvaret beträffande förvaltningen och utvecklingen av FGS:er. Avslutningsvis ser vi att Riksarkivets ansvar för FGS:er har god möjlighet att fortsätta då Riksarkivet besitter kompetens i arbetet med metadata. Utifrån tanken om metadata som en grundläggande byggsten av e-arkiv finns det två områden som påverkas av Riksarkivets arbete med FGS:er. Ur ett samhällligt perspektiv är FGS:ernas funktion viktig för transparens av allmänna handlingar och bidrar till att tillgängliggöra den offentliga sektorn för medborgarna. I ett samhällsperspektiv är detta en viktig aspekt för demokratin. I ett arkivvetenskapligt avseende är Riksarkivets arbete med FGS:er angeläget eftersom Riksarkivets roll i e-förvaltningen sätter ett exempel för arkivariens roll inom arbetet med digitalisering ute i verksamheterna.

## Avslutande diskussion

Inledningsvis kommer vi under rubriken *Reflektioner kring analysens resultat* att göra en återkoppling till studiens syfte och frågeställning och reflektera över de svar vi kan utröna från vårt resultat i analysen. Efter detta kommer vi att gå igenom vår teori och metod under avsnittet *Diskussion och utvärdering av teori och metod*. Under avsnittet *Uppsatsen relevans* kommer vi gå igenom betydelsen vår uppsats kan tänkas ha för både arkivvetenskapen, arkivverksamheten och samhället i stort. Detta avsnitt följs av *Begränsningar i vår forskning* där vi tar upp de tydliga begränsningar vi sett i vår studie. Vi kommer avsluta vår diskussion med avsnittet *Vidare forskning* där vi lyfter fram relevant forskning med utgångspunkt i det vår studie behandlat.

### Reflektioner kring analysens resultat

Med FGS:er som studiens ingång till digitaliseringen av offentlig sektor har vår uppsats velat synliggöra hur Regeringens reglering i form av olika slags styrdokument påverkar Riksarkivets ansvarsroll i arbetet med FGS:er. Vi ville också undersöka hur andra aktörer inom denna diskurs, till exempel Riksrevisionen och Digitaliseringskommissionen, hjälper till att konstruera Riksarkivets roll. Eftersom Riksarkivets vägledning, genom arbetet med FGS:er, påverkar hur digitaliseringen av den offentliga sektorn ser ut i Sverige är det relevant att undersöka hur Regeringens uppdrag influerar denna process. Vad är då studiens svar på den första forskningsfrågan, vilka problemkonstruktioner rörande Riksarkivets ansvarsroll i dess arbete med FGS:er som normbildande verktyg återfinns i policydokument och regeringsbeslut?

Riksarkivets ansvarsroll konstrueras utifrån de olika policydokument som vi analyserat. Med fokus på Riksarkivets ansvar i arbetet med FGS:er har vi hittat problemkonstruktioner med hjälp av Bacchis diskursanalys och institutionell teori. Problemkonstruktion innebär hur en eller flera policy konstruerar problem och vilka underförstådda värderingar som ligger till grund för problemkonstruktionen. Bacchi (2009) redogör för hur policydokument problematiserar, det vill säga hur policy skapar de problem den utger sig för att vilja lösa genom att uttrycka dem på ett sätt som förutsätter vissa grundantaganden och värderingar om vår sociala verklighet. Problemkonstruktion syftar alltså till de problem kring Riksarkivets arbete med FGS:er som formuleras i exempelvis Riksarkivets och Regeringens policydokument. Vi har med en kritisk ansats ställt frågor till policydokument för att tydliggöra hur de mer eller mindre implicit konstruerar problem kring Riksarkivets ansvarsroll. Där Bacchi (2009) undersöker hur problem representeras i en specifik policy vill vi analysera hur problem konstrueras i ett diskursivt samspel mellan flera dokument. Genom att tydliggöra vilka implicita uppfattningar som ligger till grund för hur policydokumenten utformar problem och lösningar kan en förståelse kring hur digitaliseringen styrs i den svenska e-förvaltningen närmast.

Vad vi kunnat utröna i vår analys av policydokument, regeringsbeslut och rapporter är att Riksarkivets ansvarsroll är i detta diskursiva samspel av policydokument en konstruktion. Tanken som institutionell teori grundar sig i är att institutioner växer fram när människor konstruerar sin sociala verklighet och detta går även att applicera på Riksarkivets ansvarsroll (Eriksson-Zetterquist 2009). Riksarkivets roll konstrueras genom att olika aktörer inom organisationsfältet formulerar förväntningar och mål. I de olika policydokumenten har vi funnit problemkonstruktioner som skapar Riksarkivets ansvarsroll. Till att börja med finns

det stora förväntningar på Riksarkivets ansvarsroll i arbetet med FGS:er. Dessa förväntningar kommer både från Regeringen och myndigheter. Riksarkivet når ofta inte upp till dessa förväntningar i sitt arbete med FGS:er. Detta ser vi som en problemkonstruktion rörande Riksarkivets ansvarsroll som konstrueras i ett diskursivt samspel mellan dokumenten i vårt empiriska material. Denna diskrepans rörande höga förväntningar på Riksarkivets ansvarsroll är en tydlig problemkonstruktion som återfinns hos Regeringen, Riksarkivet och de granskningsrapporter som denna studien analyserat. Kritik från granskningsrapporterna som lyfts fram har varit riktad mot Riksarkivets otydliga styrning när det kommer till implementeringen av FGS:erna. Det återfinns en kedjereaktion av problemkonstruktioner där Regeringen och myndigheters förväntningar på Riksarkivet ställs mot hur den otydliga styrningen från Regeringen i form av regeringsbeslut påverkar Riksarkivets otydliga ansvarsroll i arbetet med FGS:er. Detta har lett till otydlig styrning från Riksarkivet gentemot myndigheter.

Myndigheterna efterfrågar större ansvar och styrning från Riksarkivet i just arbetet med FGS:er. Vidare har vår analys visat att Riksarkivets otydliga styrning bottnar i en otydlig styrning från Regeringen. Just denna koppling har lyfts av flera granskningsrapporter som vår studie analyserat. Vidare har Riksarkivet efterfrågat en tydligare styrning från Regeringen i arbetet med FGS:er. Ansvarsrollen som Riksarkivet tillskrivits i arbetet med FGS:er är alltså otydlig både externt och internt. Regeringen har gett Riksarkivet vidare ekonomiskt stöd för arbetet med FGS:er i 2018 års budget, dock har vi sett att i framtagandet av en förvaltningsgemensamt e-arkivtjänst har Regeringen gett SSC i samarbete med Riksarkivet en budget under avgränsad tid vilket också påverkar arbetet med e-arkiv som bygger på Riksarkivets FGS:er. Dessa problemkonstruktioner visar på en otydlighet i vad gäller ansvar, styrning, normering och standard hos Riksarkivet i arbetet med FGS:er.

Samordning är ett återkommande nyckelkoncept som är en viktig del i problemkonstruktionerna av Riksarkivets ansvarsroll i arbetet med FGS:er. Samordning i form av organisatorisk styrning upplevs som bristande. Detta leder till konsekvenser såsom att myndigheter väljer egna e-arkivlösningar. Detta kan i sin tur leda till ekonomiska utgifter och informationshämmande situationer längre fram. Den tröga organisatoriska styrningen är en orsak till bristande samordning och bromsar upp arbetet med FGS:er. Även när det kommer till tekniska aspekter såsom interoperabilitet återfinns samordningen som en viktig faktor då interoperabilitet knyter an till gemensamma standarder såsom FGS:er för att skapa just samordning i den digitala infrastrukturen och e-förvaltningen. Samordning faller inom både den ekonomiska och sociala kategorin som Bacchi (2009) använder sig av för att förklara vilka värderingar som bygger upp problemkonstruktioner. Samordningen refererar alltså både till ett socialt perspektiv inom digitaliseringen eftersom förvaltningsgemensamt projekt ska skapa samordning i den offentliga sektorn. Samtidigt är samordning ett begrepp som har ekonomisk betydelse eftersom ett återkommande begrepp som används tillsammans med samordning är effektivisering.

Effektivisering och tillgänglighet är två återkommande nyckelkoncept i vårt empiriska material. I dokumenten är dessa två begrepp väl sammankopplade. Tillgänglighet kan kategoriseras som ett socialt koncept eftersom det bottnar i de svenska grundlagarna men också i samhällsfrågor rörande demokratiseringsprocesser. Det som återkommer i vårt empiriska material är idén att effektivisering av digital informationshantering kommer att bidra till större tillgänglighet för medborgare. I detta arbete är FGS:erna, som är Riksarkivets ansvar, en av e-förvaltningens grundstenar. Effektivisering syftar även till

kostnadseffektivisering och tanken om medborgaren som kund och offentliga tjänster som produkter. Detta har sitt ursprung i NPM som utifrån institutionell teori är förankrad i organisatorisk utveckling (Eriksson-Zetterquist 2009).

Styrningen från Regeringen och i sin tur Riksarkivet är så pass otydlig att det fått konsekvenser. Dessa konsekvenser är ett svar på vår andra forskningsfråga, vad är eventuella utmaningar och problem med dessa problemkonstruktioner av Riksarkivets ansvarsroll?

En konsekvens av nyckelkonceptet effektivisering kan bli att offentlig förvaltning lägger för stort fokus på ekonomiska värden och därmed tappar tappar sociala värden. Även om detta på kort sikt leder till ekonomisk vinning kan det på längre sikt leda till ekonomisk förlust.

Konsekvenser när det kommer till otydlighet gällande styrning kan vara förvirring när det kommer till kunskap om vem som ska göra vad och hur. Detta kan i sin tur leda till en långsammare digitalisering av den offentliga förvaltningen. Om den beslutsfattande sfären inte tar hänsyn till lagmässiga aspekter när de formulerar beslut rörande e-arkiv så kan detta få konsekvenser för arkivets roll i samhället, inte minst när det gäller rättssäkerhet och demokrati (Kallberg 2013). En av dessa konsekvenser är exempelvis att myndigheter och kommuner utvecklar egna e-arkivlösningar som i framtiden kanske inte kommer kunna brukas då de saknar de standardkrav för metadata som FGS:erna förespråkar. Det kan också resultera i system som inte är interoperabla.

Att myndigheter utvecklar egna standarder kan påverka arkivariens roll i verksamheten. Outsourcing är en angränsande konsekvens av otydlig ledsagning när det kommer till införandet av e-arkiv. Samordning kan vara en positiv kraft men det kan också leda till förvirring och otydlig styrning. Riksarkivet (2017b) säger själva att de upplever sitt uppdrag som otydligt. Detta påverkar hur lätt myndigheter kan tillämpa FGS:er i sin dagliga verksamhet (Riksarkivet 2017a; Riksrevisionen 2016). Något som kan ses som ytterligare ett problem är det faktum att bara en FGS är färdigställd sedan Riksarkivets arbete med FGS:er inleddes 2011. Detta kan i sin tur påverka det samverkansprojekt som Riksarkivet har tillsammans med SSC i framtagningen av ett förvaltningsgemensamt e-arkiv.

## **Uppsatsens relevans**

Uppsatsens relevans och betydelse i ett större perspektiv har att göra med den problematik inom digitalisering av offentlig sektor som vi har funnit. Metadata är ytterst viktig för e-förvaltningen och myndigheters möjlighet till att arbeta med e-arkiv. Som syftet för studien beskrev är metadata infrastrukturen som möjliggör överföring av information. Därmed är metadata en central och grundläggande del i digitalisering av offentlig sektor i Sverige. Då det finns begränsad arkivvetenskaplig forskning som berör just detta ville denna undersökning dels bidra till forskningen kring Riksarkivets roll med ingång i arbetet med FGS:er och hur detta i ett större samhällsperspektiv även kan påverka arkivariens roll i arbetet med digitala arkiv. Den politiska och ekonomiska styrningen från Regeringens sida påverkar hur Riksarkivet arbetar och prioriterar arkivfrågor inom e-förvaltningen. Denna studie är också relevant för arkivverksamhetens roll inom e-förvaltning och digitalisering. I vårt informationsamhälle är det viktigt att kunna bevara, tillhandahålla och förmedla i ett digitalt sammanhang. Därför anser vi att denna studie viktig med sin undersökning av metadata.

Då vi kontextualiserat och funderat över uppsatsens konsekvenser har vi främst ställt oss frågan: Hur är den användbar för andra forskare, yrkesarkivarie eller samhällsdiskussionen? Svaret på den frågan enligt oss är att vår studie kan bidra till att synliggöra Riksarkivets ansvarsroll i digitaliseringsprocessen och därmed ställa frågan hur den kommer se ut i framtiden. Många har påpekat att styrningen är otydlig, vi har undersökt *varför* den är det och därmed bidragit till en förståelse kring en problematik som är högst relevant för digitaliseringen i Sverige. Vår studie är i denna kontext mest användbar för politiker, forskare, chefer inom arkivväsendet som arbetar med FGS:er och digitalisering.

## **Diskussion och utvärdering av teori och metod**

Underlaget för vår uppsats har varit policydokument, regeringsbeslut och rapporter. Genom att undersöka detta material har vi velat synliggöra hur Regeringens förväntningar på Riksarkivets ansvarsroll står i relation till hur Riksarkivet själv ser på sitt ansvar i arbetet med FGS:er. Vi har i vår analys satt detta i kontrast till granskningar av arbetet med FGS:er och digitaliseringen av den offentliga sektorn för att synliggöra vad dessa syner har för konsekvenser inom den svenska e-förvaltningen. Genom att kombinera en kvalitativ och kvantitativ metod har vår studie velat lyfta fram meningsbärande citat och begrepp som återfinns i de dokument vi analyserat. Det vi sett som en styrka med att kombinera dessa två metoder är att det bibliometriska verktyget effektiviserar sökningar och frigör mycket arbetstid från att gå igenom stora mängder dokument till att snabbt och enkelt söka på fraser och begrepp för att ge en övergripande bild på om det vår studie undersöker återfinns eller inte i dokumentet. En nackdel med det bibliometriska verktyget är att det kan resultera i ytliga sökningar som missar viktiga och meningsbärande citat som berör området vår studie behandlar men som inte uttryckligen använt sig av de begränsade termer vi sökt på, så som standard eller styrning. Inga intervjuer av personer insatta i digitalisering av offentlig sektor har gjorts, vilka skulle ha kunnat tillföra ny relevant information, exempelvis hur strategin rörande digitalisering av offentlig sektor ser ut inför framtiden. Detta är något vi reflekterat över och är medvetna om.

Vår kvalitativa metod har bestått av innehållsanalys och Bacchis diskursanalys. Dessa har varit till stor hjälp för att kunna analysera abstrakta begrepp som förväntningar, uppfattningar och ansvar. Här ser vi att kombinera kvalitativ och kvantitativ metod kan vara väldigt givande och har fått vår studies syfte möjliggjort en kvalitativ analys på ett större material tack vare det kvantitativa hjälpverktyget. Genom att kunna söka igenom dokumenten i det bibliometriska verktyget har vi kunnat sålla igenom en större mängd data och hitta flera relevanta empiriska dokument att utgå ifrån i vår analys. Det bibliometriska verktyget har alltså varit väldigt hjälpsamt för vår innehållsanalys. Verktyget har varit ett bra hjälpinstrument för att hitta återkommande teman och ett bra första steg för att förstå hur olika begrepp och ord används.

Vi har sedan applicerat Bacchis diskursanalys bestående av sex frågor om hur policydokument skapar sina problemformuleringar för att visa på hur problem konstrueras. Utifrån detta har vi kunnat synliggöra hur Riksarkivet och Regeringen är subjekt i en diskurs och hur denna diskurs influerar hur offentliga handlingar utformas. Med andra ord har vi visat på hur olika underliggande idésystem påverkar konstrueringen av Riksarkivets roll. För att analysera relationen mellan Regeringens förväntningar och Riksarkivets uppfattningar har vi kombinerat Bacchis diskursanalys med nyinstitutionell teori. Teorierna vi har använt har kompletterat varandra och samtalat med varandra på ett mycket givande sätt. Vi har kollat på

hur offentliga organisationer påverkar varandra genom policys och där har de båda teorierna intressanta beröringspunkter som gav oss nya infallsvinklar och sätt att se på denna påverkan. Alltså är dessa teorier är väldigt lika varandra, vilket skulle kunna vara kontraproduktivt. Kanske skulle vi valt teorier som visat upp mer tydliga kontraster. Men för vår studies forskningsproblem har de olika teorierna och metoder varit relevanta. Genom att utgå från Bacchis diskurs kommer vi ta med begrepp från nyinstitutionell teori såsom trend och reform för att kunna tydliggöra hur Regeringens förväntningar och Riksarkivets uppfattningar uttrycks på en organisatorisk nivå. Aspekter från institutionell teori som vi kunnat ha stor nytta av i vår studie är exempelvis följande: att det finns ett fokus på att det är handling snarare än beslut som är organiseringens kärna och att detta ligger till grund för mycket inom vår problemformulering. Det är nära kopplat till konsekvenslogiken där handlingar legitimeras med rationella val och som kompletteras med lämplighetslogiken som menar att aktörer bestämmer hur de ska handla efter att ha klassificerat situationen i relation till sin egen identitet (Eriksson-Zetterquist 2009). Rationella beslut baseras på problem, alternativ och information.

Institutionell teori riktar sig mot organisationer och deras föreställningar och teorin skulle lika gärna kunna användas mot enskilda arkiv. Tillsammans med WPR, som analyserar offentlig policy, blir emellertid institutionell teori riktad mot styrande organ. Institutionell teori har också synliggjort vad som är beslutsfattande kontra vad som genomförs i organisationerna. Med hjälp av diskursanalysen har vi kunnat belysa hur maktförhållanden i digitaliseringsprocessen ser ut. Denna sistnämnda metod och det teoretiska ramverket anser vi vara mycket passande för analys av just organisatoriska och politiska studier. Däremot har vi arbetat med ett väldigt komplext och avancerat system för att komma fram till vårt resultat, vilket kan både för oss som forskare och för läsaren upplevas som otydligt och abstrakt.

## **Begränsningar i vår forskning**

En tydlig begränsning i vår studie gäller de tekniska aspekterna av metadata, vi saknar en mer djupgående förståelse för de olika metadatastandarderna som föreslås i Riksarkivets policydokument. Detta belyser Bowker & Star (1999) som menar att svårigheten i att uppfatta en välfungerande metadatastruktur delvis bottnar i hur en infrastruktur för information bygger på social organisation, moralisk ordning och lager av teknisk integration. Det sistnämnda utvecklar Bowker & Star med: "Infrastructural inversion means recognizing the depths of interdependence of technical networks and standards, on the one hand, and the real work of politics and knowledge production on the other" (Bowker & Star 1999, s. 34). Flera viktiga aspekter lyfter Bowker & Star som vidrör det vår studie ska undersöka, främst är det arbetet kring att hitta en lösning som ska motsvara samtliga myndighetsarkivs behov. "True universality is necessarily always out of reach" (Bowker & Star 1999, s. 108). Detta berör det vi tidigare problematiserat i uppsatsen, nämligen att uppnå en interoperabel, universell och flexibel lösning som har en förvaltningsgemensam bas, i Riksarkivets fall är det deras FGS:er. Ytterligare en faktor som Bowker & Star (1999) genomgående berör är just den etiska aspekten i att systematiskt samla information om enskilda individer och göra en korrekt bedömning utifrån den informationen. Återigen kommer mänskliga faktorer in såsom moral, sociala konstruktioner och politiska strömningar. Detta faller till viss del utanför det vår studie fokuserar på, men vikten av Bowker & Stars problematik gällande klassificering av olika slag är relevant i kontexten av vår uppsats. Just detta område, vad som är moraliskt inom ramen av specifikt metadata, är även Gartner (2016) inne på. Gartner (2016) lyfter hur metadata är en mänsklig konstruktion och är inte objektiv. Däri ligger en problematik kring



hur en mänsklig konstruktion uppfattas som en saklig och objektiv återgivning av verkligheten. Viktiga reflektioner som tas upp är om det finns en problematik med det tekniska uppbyggandet av metadatan; vad inkluderas, och vad blir bortglömt (Gartner 2016).

Vi vill också lyfta in framtida utmaningar som är förankrat i vårt ämne men som vår studie inte behandlat då det inte berör vårt syfte eller våra forskningsfrågor. Vi har uppmärksammat att Riksarkivet fått förkortade uppdrag i och med den nya digitala myndigheten och detta väcker frågor såsom vad detta innebär det för Riksarkivets framtida ansvarsroll.

Vi har i och med detta sett en tydlig reform och trend från Regeringen som utifrån rapporter och granskningar (Digitaliseringskommissionen 2016; ESV 2017; Riksrevisionen 2016; Statskontoret 2017) beslutat för uppstart av digitaliseringsmyndighet under hösten 2018. Detta innebär att digitaliseringsmyndigheten ska arbeta med att “utveckla, samordna och stödja digitaliseringen av statliga myndigheter, kommuner och landsting” ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)). Det satsas på att öka takten på digitaliseringen av den offentliga sektorn från Regeringen. Vidare ska digitaliseringsmyndigheten ansvara för: “E-legitimationsnämndens samtliga uppgifter samt vissa uppgifter och uppdrag som har utförts av Skatteverket, Ekonomistyrningsverket, Expertgruppen för digitala investeringar, Riksarkivet, Tillväxtverket och Post- och telestyrelsen” ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)). Vad detta kommer innebära för Riksarkivets fortsatta uppdrag med digitalisering är oklart. Regeringen (2017) har inlett en översyn av arkivområdet där bland annat “analysera Riksarkivets roll och lämna förslag på uppgifter i förhållande till andra myndigheter och arkivaktörer för att undvika överlappning och för att upprätthålla en god och säker informationshantering” är en punkt som ska granskas ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)).

Ytterligare en begränsning gäller det faktum att myndigheternas ståndpunkt inte har fått en central plats i denna uppsats, deras arbete och förväntningar är också av största vikt för Riksarkivet i arbetet med FGS:er då de är målgrupp för detta arbete. Kommuner är en annan målgrupp som också måste förhålla sig till digitaliseringsprocessen som vi inte heller har haft möjlighet att inkludera på ett grundligt sätt.

Något som vi sett under arbetets gång är vikten av juridiska påtryckningar som inte kunnat behandlas i denna studie. Föreskrifter har en större normerande funktion för Riksarkivets roll gällande arbetet med arkiv och detta applicerar även på arbetet med FGS:er. Avsaknaden av föreskrifter och att det endast är genom policydokument som Riksarkivet arbetar ger en bild av att den normerande roll Riksarkivet innehar inte används fullt ut. Genom att införa föreskrifter kan Riksarkivet skapa bindande normer som dels tvingar och dels ger tydligare vägledning gentemot myndighetsarkiven som Riksarkivet arbetar för när det kommer till FGS:er och e-arkiv. ESV (2017) och Digitaliseringskommisionen (2016) trycker på vikten av lagstiftningar som kommer främja arbetet med digitalisering och i Riksarkivets fall normerandet av FGS:er.

## Vidare forskning

Vår studie har gett upphov till många andra frågor. Hur ska den otydliga styrningen motverkas? Hur kommer framtiden inom digitaliseringen se ut i och med den nya myndigheten (centralisering)? Hur kommer krav på arkivariens kompetens förändras? Vad kommer att förväntas av arkivariens roll? Kommer arkivutbildningen vara tvungen att anpassa sig och inriktas mer på digital praktik? Man kan också fråga sig hur arkivariens roll i framtiden i själva digitaliseringsprocessen. Kommer arkivarien vara en del av arbetet, eller

blir det IT-ansvariga och programmerare? Kommer arkivfrågan falla bort i digitaliseringen, blir det istället en informationsfråga? Dessa frågor har vi inte kunnat behandla i vår studie, men anser att dessa frågor kan med fördel forskas vidare på.

Politiska faktorer som påverkar Sveriges e-förvaltning är ytterligare en aspekt som berör vår studies stoff. Dock faller det utanför studiens syfte och tas upp endast för att visa på kontext för vår undersökning snarare än ett centralt ämne som vi kommer gå djupare in på och analysera. Ett återkommande nyckelbegrepp i vårt empiriska material har varit *effektivisering* i samband med reformer av den offentliga sektorn och digitalisering av densamma. Begreppet har sitt upphov i New Public Management. Eftersom e-förvaltningens ansedda fördelar bygger på detta tankegodis är det passande att forska vidare på specifikt NPM och dess påverkningar gentemot Riksarkivet och arkivariens roll i verksamheter. Detta är ett relevant område att forska kring i relation till e-arkiv.

Relaterade områden som vore relevant att undersöka är skillnader med att köpa en produkt av ett företag versus open access och även politiska och juridiska aspekter kring avtal gällande ägandet av metadata samt innehållsdatan. Hur ser det ut med avtal och licenser med företag och arkiv då arkiv kan välja att hyra in sig hos ett företag istället för att uppföra en egen e-arkivlösning och vilka problem som kan uppstå där? Sedan kan det även vara relevant att titta på vem det är som har inflytande över dessa beslut och hur kompetensen ser ut. Finns arkivarierna med i denna diskussion? Vilket inflytande har de i sådana fall? Gällande metadata, finns det IT-kompetens för bästa möjliga tekniska lösning? Detta är områden som vi uppmärksammat och funderat kring men i denna uppsats valt att avgränsa oss från.

De tekniska aspekterna av Riksarkivets FGS:er kan med fördel forskas vidare på för att kunna se närmare på hur de kan implementeras och arbetas med. Gartner (2016) poängterar att metadata är en mänsklig konstruktion som inte är objektiv. Problematiken kring hur en mänsklig konstruktion uppfattas som en saklig och objektiv återgivning av verkligheten kan med fördel problematiseras och forskas vidare på. Finns det problematik med det tekniska uppbyggandet av metadata? Vad inkluderas, vad blir bortglömt är andra relevanta frågor som vi stött på (Gartner 2016). En nära problemformulering till den vi valt till denna uppsats är att undersöka hur Riksarkivets policydokument är en idealmodell för hur det borde se ut gällande metadatastandarder, detta kan man då ställa mot hur det praktiskt implementeras i arkivverksamheterna.

Denna studie har lett till frågor så som forskning på kommunarkiv och/eller enskilda arkiv angående implementering av Riksarkivets rekommendationer av standarder för metadata skulle kunna utvecklas vidare. Ett fokus utifrån myndighetsarkivets perspektiv kan med fördel forskas vidare på då det inte tagits med i denna studie. Hur arkivariens arbete påverkas av digitaliseringsarbetet är ytterligare ett område som det är värt att forska vidare kring. Vi ser att arkivariens roll reflekteras i Riksarkivets roll då de arbetar normerande för arkivverksamheten i stort i Sverige. Vi ser också att Riksarkivets arbete med FGS:er kan påverka arkivariens roll i det praktiska arbetet med e-arkiv. Emellertid går vi inte in på arkivariens roll i detalj i denna undersökning.

## Källförteckning

Ahrne, G. & Svensson, P. (2011). "Att designa ett kvalitativt forskningsprojekt", i *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.

Baca, M. (2016). Introduction. I Murtha Baca (red.) *Introduction to metadata*. 3:e upplaga. Los Angeles: Getty Research Institute

Bacchi, Carol Lee (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?*. Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.

Ball, R. (2018), *An Introduction To Bibliometrics : New Development And Trends*, n.p.: Cambridge, MA : Chandos Publishing, 2018, Library catalogue (Lovisa).

Barker, P 1998, *Michel Foucault : An Introduction*, n.p.: Edinburgh : Edinburgh University Press, 1998, Library catalogue (Lovisa).

Bawden, D, & Robinson, L. (2012), *Introduction To Information Science*, n.p.: London : Facet, 2012, Library catalogue (Lovisa).

Bazerman, C. (2012). Genre as social action. I James Paul Gee och Michael Handford (red.) *The Routledge Handbook of Discourse Analysis*. New York. Routledge.

Bishoff, L, & Garrison, W. (2000), 'Metadata, Cataloging, Digitization and Retrieval--Who's Doing What to Whom: The Colorado Digitization Project Experience'.

Bowker, G. C. & Star, S. L. (1999). *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*. Cambridge, MA: MIT Press. ISBN 0262024616 alternativt 0262522950.

Burman, E, Greenstein, A, Bragg, J, Hanley, T, Kalambouka, A, Lupton, R, McCoy, L, Sapin, K, & Winter, L. (2017), 'Subjects of, or Subject to, Policy Reform? A Foucauldian Discourse Analysis of Regulation and Resistance in UK Narratives of Educational Impacts of Welfare Cuts: The Case of the "Bedroom Tax"', *Education Policy Analysis Archives*, 25, 26, ERIC.

Runardotter & Ståhlbröst (2016) 'CLASH!: the open data policy meets an organizational context', *International Journal Of Public Information Systems*, 1, p. 1, SwePub, EBSCOhost.

Clavaud, F, & Sevigny, M. (2005), 'Controlling the Production of EAD Encoded Documents, Extracting Metadata and Publishing Them on the Web: Methods and Tools, France', *Journal Of Archival Organization*, 3, 2-3, pp. 147-169, ERIC, EBSCOhost.

Cook, T. (2001), 'Archival science and postmodernism: new formulations for old concepts', *Archival Science*, 1, 1, p. 3, Complementary Index, EBSCOhost.

Cook, T 2004, 'Macro-appraisal and Functional Analysis: documenting governance rather than government[1]', *Journal Of The Society Of Archivists*, 25, 1, pp. 5-18, Library, Information Science & Technology Abstracts with Full Text.

Dappert, A, Squire Guenther, R, & Peyrard, S. (2016), *Digital Preservation Metadata For Practitioners : Implementing PREMIS*, n.p.: Cham : Springer, [2016], Library catalogue (Lovisa).

Dreyfus, H. L. & Rabinow, P. (1983). *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics*. 2. ed. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Drisko, J. W. & Maschi, T. (2015). *Content analysis*. New York: Oxford University Press

Düren, P., Landøy, A. & Saarti, J. (2017) "New public management and libraries: a success story or just an excuse for cost reduction", *Library Management*, Vol. 38 Issue: 8/9, pp.477-487, <https://doi.org/10.1108/LM-01-2017-0005>.

Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori: idéer, moden, förändring*. 1. uppl. Malmö: Liber.

Fairclough, N. (2012). *Critical discourse analysis*. I James Paul Gee och Michael Handford (red.) *The Routledge Handbook of Discourse Analysis*. New York. Routledge.

Floridi, L. (2013), *The Ethics Of Information*, n.p.: Oxford : Oxford University Press, 2013, Library catalogue (Lovisa), EBSCOhost.

Forsman, B. (2004), *Forskarens Frihet : Om Makt Och Moral*, n.p.: Lund : Studentlitteratur, 2004 (Lund : Studentlitteratur), Library catalogue (Lovisa), EBSCOhost.

Foulonneau, M. & Riley, J. (2008), *Metadata For Digital Resources : Implementation, Systems Design And Interoperability*, n.p.: Oxford : Chandos, 2008, Library catalogue (Lovisa).

Gartner, R. (2016), *Metadata : Shaping Knowledge From Antiquity To The Semantic Web*, n.p.: Switzerland : Springer, [2016], Library catalogue (Lovisa).

Gee, J. P. och Handford, M. (2012). Introduction. I James Paul Gee och Michael Handford (red.) *The Routledge Handbook of Discourse Analysis*. New York. Routledge.

Gill, T. (2016). *Metadata and the Web*. I Murtha Baca (red.) *Introduction to metadata*. 3:e upplaga. Los Angeles: Getty Research Institute.

Gilliland, A. J. (2016). *Setting the Stage*. I Murtha Baca (red.) *Introduction to metadata*. 3:e upplaga. Los Angeles: Getty Research Institute.

Gilliland, A. J. (2011), 'Reflections on the Value of Metadata Archaeology for Recordkeeping in a Global, Digital World', *Journal Of The Society Of Archivists*, 32, 1, pp. 103-118, Library, Information Science & Technology Abstracts with Full Text.

Gingras, Y. (2016), *Bibliometrics And Research Evaluation : Uses And Abuses*, n.p.: Cambridge, MA : The MIT Press, [2016], Library catalogue (Lovisa).

Gorman, G, & Shep, S. (2006), *Preservation Management For Libraries, Museums And Archives*. [*Elektronisk Resurs*], n.p.: London : Facet, 2006, Library catalogue (Lovisa).

Han, M, Cho, C, Cole, T, & Jackson, A. (2012), 'Metadata for special collections in CONTENTdm: How to improve interoperability of unique fields through OAI-PMH', i Park,

Jung-ran (red.) *Metadata best practices and guidelines: current implementation and future trends*. London: Routledge.

Hellmer, E. (2015) 'BIM i ett långtidsperspektiv - att nyttja de digitala möjligheterna från projektering till förvaltning', i Samuelsson, G., Klareld, A., Hellmer, E. (red.) *En effektiv digital informationshantering*. Sundsvall: Trafikverket.

Hesse, C. (2002), 'The Rise of Intellectual Property, 700 B.C.-A.D. 2000: An Idea in the Balance'. *Daedalus* 131, no. 2 (2002): 26–45.

Jaeger P. T., Bertot J. C., a, & Gorham, U. (2013), 'Wake Up the Nation: Public Libraries, Policy Making, and Political Discourse', *The Library Quarterly: Information, Community, Policy*, 1, p. 61, JSTOR Journals.

Joseph, S., Avdic, A. (2016) Where do e-Government strategies take the Nordic nations?. *Electronic Journal of e-Government*, 14(1): 2-16.

Jung-ran, P. (2012), 'Introduction', i Park, Jung-ran (red.) *Metadata best practices and guidelines: current implementation and future trends*. London: Routledge

Kallberg, M. 2013, *'The Emperor's New Clothes' Recordkeeping In A New Context*, n.p.: Sundsvall : Faculty of Science, Technology and Media, Mid Sweden University, 2013.

Klareld, A. (2016) 'Arkivbildning i en ny kontext', i Samuelsson, G., Klareld, A., Hellmer, E. (red.) *En effektiv digital informationshantering*. Sundsvall: Trafikverket.

Koshul, B. (2005), *The Postmodern Significance Of Max Weber's Legacy : Disenchanted Disenchantment*, n.p.: New York : Palgrave Macmillan, 2005, Library catalogue (Lovisa).

Kvale, S. (2010), *Doing Interviews*, n.p.: SAGE Publications, ePublications.

Magnusson, T. (2004). *Europa i världen ca 1700-1900: revolution och nationalism* (2. uppl.). Stockholm: Liber. Libris 9337643. ISBN 91-47-05223-6.

Meehan, J. (2010), 'The archival nexus: Rethinking the interplay of archival ideas about the nature, value, and use of records', *Archival Science*, 9, 3, p. 157-164, Scopus®.

Nilsson, M 2010, *From Interoperability To Harmonization In Metadata Standardization. [Elektronisk Resurs] : Designing An Evolvable Framework For Metadata Harmonization*, n.p.: Stockholm : Skolan för datavetenskap och kommunikation, Kungliga Tekniska högskolan, 2010.

Samuelsson, G. & Engvall, T. (2016) 'Informationsarbete i', i Samuelsson, G., Klareld, A., Hellmer, E. (red.) *En effektiv digital informationshantering*. Sundsvall: Trafikverket.

Schindler, U, & Diepenbroek, M. (2008), 'Generic XML-based framework for metadata portals', *Computers & Geosciences*, 34, 12, pp. 1947-1955, Inspec.

Subirats, I, Onyancha, I, Salokhe, G, Kaloyanova, S, Anibaldi, S, & Keizer, J. (2008), 'Towards an architecture for open archive networks in agricultural sciences and technology', *Online Information Review*, 32, 4, pp. 478-487, Inspec.

Taylor, A, & Joudrey, D. (2009), *The Organization Of Information*, n.p.: Westport, Conn. : Libraries Unlimited, 2009., Library catalogue (Lovisa).

Tillett, B. (2011), 'Keeping libraries relevant in the Semantic Web with resource description and access (RDA)', *Serials*, 24, 3, pp. 266-272, Inspec.

Trost, J. (2010). *Kvalitativa Intervjuer*. 4., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur.

Woodley Mary S.. 2016. *Metadata Matters: Connecting People and Information*. I Murtha Baca(red.). *Introduction to metadata*. 3:e upplaga. Los Angeles: Getty Research Institute.

Offentliga handlingar:

Almalander, C. (2014). *Långsiktig informationshantering med stöd av e-arkiv* på Riksarkivet och SKLs konferens i Karlstad, Sverige 20 maj 2014.

Bredenberg, K, Jonsson, E. (2016). FGS:erna i dag och hur får vi dem att bli fler på eförvaltningsdagarna i Stockholm, Sverige 12-13 oktober 2016.

Digitaliseringskommissionen (2016). *För digitalisering i tiden* (SOU 2016:89) Stockholm: Wolters Kluwers.

Ekonomistyrningsverket (2017). *Digitaliseringen av det offentliga Sverige* (Rapport, 2017:13) Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Engvall, T. (2013). *Vägledning och funktionella krav* (Projektrapport, eARD DP 4 & 6) <https://Riksarkivet.se/Media/pdf-filer/Projekt/V%C3%A4gledning%20och%20funktionella%20krav.pdf> Stockholm: Riksarkivet.

Isaksson, D. (2016), 'Infrastruktur för ett digitalt samhälle' i *Digitaliseringens Effekter På Individ Och Samhälle: Fyra Temarapporter: Delbetänkande* 2016, n.p.: Stockholm: Wolters Kluwer, 2016 (Stockholm: Elanders Sverige)

Liljeholm, N. (2014). *Kommunikationsplan för Riksarkivets förvaltningsgemensamma specifikationer* (Dnr, RA 20-2014/523) Stockholm: Riksarkivet.

OECD (2017). *Going digital: making the transformation work for growth and well-being*, på styrelsemöte i Paris, Frankrike 7-8 juni 2017

Päiväranta, T, Samuelsson, G, Jonsson, E, Swensson, E. (2014). *Nyttorealiserings av FGS:er* (Projektrapport, Dnr RA 13-2011/5329) Stockholm: Riksarkivet.

Regeringen (2015) *Myndigheternas arkiv blir digitala* (Pressmeddelande från Regeringen 2015-05-06)

Regeringen (2017) *Ny myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn till Sundsvall* (Pressmeddelande från Regeringen 2017-12-06)

Regeringen (2017) *Översyn av arkivområdet* (kommitédirektiv från Regeringen 2017-11-30)

Regeringen (2007). *Den osynliga infrastrukturen* (Betänkande, SOU 2007:47) Stockholm: Regeringen.

Regeringen (2011). *Så enkelt så möjligt för så många som möjligt* (Utredning, SOU 2011:27) Stockholm: Regeringen.

Regeringen (2013). *Organisering av framtidens e-förvaltning* (Betänkande, SOU 2013:75) Stockholm: Regeringen.

Regeringen (2014). *Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv* (Beslut, N2014/3415/ITP, N2013/3701/ITP) Stockholm: Regeringen.

Regeringen (2016). *Uppdrag att följa de statliga myndigheternas användning av it och hur myndigheterna tar tillvara digitaliseringens möjligheter* (Beslut, N2016/01642/EF) Stockholm: Regeringen.

Regeringen (2016). *Uppdrag från regeringen till Riksarkivet att undersöka tillgänglighörandet av data* (Beslut, N2016/01642/EF) Stockholm: Regeringen.

Regeringens Digitaliseringens effekter på individ och samhälle (Darja Isaksson) 2016c

Regeringen (2017). *Uppdrag till Riksarkivet om att beskriva förutsättningarna för öppen och fri arkivinformation* (Beslut, Ku2017/00871/KL) Stockholm: Regeringen.

Regeringen (2018). *Utredningen om inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn* (Utredning, Fi 2017:09) Stockholm: Finansdepartementet.

Regeringen (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Riksarkivet* (Beslut, Ku2017/00774/KL, Ku2017/01700/KL, Ku2017/02234/KL) Stockholm: Regeringen.

Regeringen (2016). *Uppdrag till Riksarkivet att främja statliga myndigheters arbete med att tillgängliggöra data för vidareutnyttjande* (Beslut, Fi2016/01537/SFÖ) Stockholm: Regeringen.

Riksarkivet (2017). *Digital arkivering i Norden*, på Riksarkivets konferens, Stockholm, Sverige 25-26 oktober 2017.

Riksarkivet (u.å.). Projekt eARD,  
[https://Riksarkivet.se/Media/pdf-filer/Projekt/eARD\\_informationstext.pdf](https://Riksarkivet.se/Media/pdf-filer/Projekt/eARD_informationstext.pdf) [2018-04-26]

Riksarkivet (2016). *Att utveckla, förvalta och införa FGS:er* (Vägledning, RAFGS1D20160615) Stockholm: Riksarkivet.

Riksarkivet (2017). Delredovisning av uppdrag om Förvaltningsgemensamma specifikationer (Dnr RA 11-2016/12374) Stockholm: Kulturdepartementet och Finansdepartementet.

Riksarkivet (2017). *Introduktion till förvaltningsgemensamma specifikationer* (RAFGS2D20172025) Stockholm: Riksarkivet.

Riksrevisionen (2016). *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* (Rapport, rir 2016:14) Stockholm: Riksrevisionen.

Skåne Nordost (2014). *Förstudie e-arkiv inom Skåne Nordost* (Rapport) Hässleholm: Skåne Nordost.

Statens Servicecenter (2018). *Uppdrag e-arkiv*.  
<http://www.statenssc.se/OmOss/Sidor/Ingen%20menyubrik/Uppdrag-e-arkiv.aspx>  
[2018-04-25]

Statens Servicecenter (2014). *En förvaltningsgemensam e-arkivstjänst bidrar till en effektivare e-förvaltning*, på Riksarkivets konferens, Stockholm, Sverige 2014-10-16

Statskontoret (2017). *Myndighetsanalys av Riksarkivet* (Diariernr, 2016/52-5) Stockholm: Statskontoret.

Upphandling24 (2017). *Väntar på pengar till upphandling av statligt e-arkiv*.  
<https://upphandling24.se/vantar-pa-pengar-till-upphandling-av-statligt-e-arkiv/> [2018-04-25]

Uppslagsverk:

*Wikipedia* (2018) policy. <https://sv.wikipedia.org/wiki/Policy> [2018-04-26]

*Nationalencyklopedin* (2018) föreskrift.  
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/foreskrift> [2018-02-15]

*Nationalencyklopedin* (2018) föreskrift.  
<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/f%C3%B6reskrift> [2018-04-26]

*Business dictionary* (2018) output. <http://www.businessdictionary.com/definition/output.html>  
[2018-04-26]

*Dublin core* (2018) interoperability.  
<http://www.dublincore.org/documents/usageguide/glossary/> [2018-04-26]

Länkar:

Bibliometriverktyget Orange som vi använt oss av:  
<https://docs.orange.biolaab.si/3/development/tutorial.html> [2018-04-26]

Datainspektionen (2018) *Dataskyddsförordningen*  
<https://www.datainspektionen.se/dataskyddsreformen/dataskyddsförordningen/> [2018-04-26]

Datainspektionen (2018) *Personuppgiftslagen*  
<https://www.datainspektionen.se/lagar-och-regler/personuppgiftslagen/> [2018-04-26]

Digisam (2013) *Vägledande principer för arbetet med digitalt kulturarv*.  
[http://www.digisam.se/wp-content/uploads/2013/02/Vagledande\\_principer\\_for\\_arbetet\\_med\\_digitalt\\_kulturarv.pdf](http://www.digisam.se/wp-content/uploads/2013/02/Vagledande_principer_for_arbetet_med_digitalt_kulturarv.pdf) [2018-04-26]

Digisam (2018) *Om standarder* <http://www.digisam.se/om-standarder/> [2018-04-26]

Digisam (2013) *Digitalisering av kulturarvet: Nuläge och vägvalsfrågor*.  
[http://www.digisam.se/wp-content/uploads/2013/05/Digitalisering%20av%20kulturarvet\\_nulage\\_och\\_vagvalsfragor.pdf](http://www.digisam.se/wp-content/uploads/2013/05/Digitalisering%20av%20kulturarvet_nulage_och_vagvalsfragor.pdf) [2018-04-26]



Digisam (2013) Riksarkivets digitaliseringsstrategi. [http://www.digisam.se/wp-content/uploads/2013/05/Riksarkivet\\_Digitaliseringsstrategi.pdf](http://www.digisam.se/wp-content/uploads/2013/05/Riksarkivet_Digitaliseringsstrategi.pdf) [2018-04-26]

Enköpings-, Eskilstunas- och Strängnäs kommun, (2014). *Förstudie e-arkiv: Hur vi skapar förutsättningar för e-arkiv och ett digitalt informationsflöde* (Rapport) [https://skl.se/download/18.772895e214641fb368d7f8c7/1402561129356/E-arkiv\\_forstudie\\_Eskilstuna\\_SKL.pdf](https://skl.se/download/18.772895e214641fb368d7f8c7/1402561129356/E-arkiv_forstudie_Eskilstuna_SKL.pdf) [2018-04-26]

Görman, U. (u.å.). *Lathund för etikprovning* [http://www.ht.lu.se/fileadmin/user\\_upload/ht/dokument/Fakulteterna/policydok\\_planer/Lathund\\_for\\_etikprovning.pdf](http://www.ht.lu.se/fileadmin/user_upload/ht/dokument/Fakulteterna/policydok_planer/Lathund_for_etikprovning.pdf) [2018-04-26]

IDG (2018) *Del 5: Så skiljer sig gdpr från pul.* <https://cio.idg.se/2.1782/1.674864/gdpr-konsekvenser-utvecklare/sida/5/del-5-sa-skiljer-sig-gdpr-fran-pul> [2018-04-26]

Jacobo, A. (2013). *E-arkiv: en förstudie* (Rapport, KFN 2013.009) Karlskogas-, Kumlas-, Askersunds-, Hallsbergs-, Laxås- och Lekebergs kommun <http://www.karlskoga.se/download/18.62163563155e6f246c32941d/1469445870343/E-arkiv+f%C3%B6rstudierapport.pdf> [2018-04-26]

Regeringen (2016). *Digitalisering av offentlig sektor.*

<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/digital-forvaltning/> [2018-04-26]

Riksantikvarieämbete (2016) *Digisam överförs till Riksantikvarieämbetet.* <https://www.raa.se/2016/09/digisam-overfors-till-riksantikvarieambetet/> [2018-04-26]

Riksarkivet (2014). *e-Arkiv och e-Diarium (eARD)* <https://Riksarkivet.se/e-arkiv> [2018-04-26]

Riksarkivet (u.å.). *Förvaltningsgemensamma specifikationer för informationsöverföring,* <https://Riksarkivet.se/Media/pdf-filer/doi-t/FGS%20170419.pdf> [2018-04-26]

Riksarkivet (u.å.). *Förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er),* <https://Riksarkivet.se/Media/pdf-filer/doi-t/FGS%20170419.pdf> [2018-04-26]

Riksarkivet (2014). *Framställningar om myndighetsspecifika föreskrifter (RA-MS)*

[https://shopcdn.textalk.se/shop/25093/art54/117596254-770d92-Framställningar\\_om\\_myndighetsspecifika\\_foreskrifter\\_RA-MS\\_Vagledning\\_Version\\_1.1.a1a.pdf](https://shopcdn.textalk.se/shop/25093/art54/117596254-770d92-Framställningar_om_myndighetsspecifika_foreskrifter_RA-MS_Vagledning_Version_1.1.a1a.pdf) [2018-04-26]

Riksarkivet (2018) *Förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS).* <https://Riksarkivet.se/fgs-earkiv> [2018-04-26]

Riksarkivet (2018) *Om statliga arkiv.* <https://Riksarkivet.se/om-statliga-arkiv> [2018-04-26]

Riksarkivet (2018) *Riksarkivet firar 400 år!* <https://Riksarkivet.se/400-ar> [2018-05-15]

Sydarkivera (2015) *Konceptstudie e-arkiv*  
<https://sydarkivera.se/2015/03/25/konceptstudie-e-arkiv/> [2018-04-26]

Västkom (2018). *Utveckling av eSamhället i Västra Götaland* (Handlingsplan digitalisering 2018)  
<http://vastkom.se/download/18.2ec0a40816106217d5c1093b/1516280434495/Handlingsplan%202018.pdf> [2018-04-26]

Öppna data och PSI (2018) *DCAT-AP metadataspecifikation*.  
<https://opnadata.se/dcat-ap-metadataspecifikation/> [2018-04-26] Stockholm: Riksarkivet.

Öppna myndigheten (2014) *E-arkiv och system för bevarande*.  
<http://www.oppnamyndigheten.se/e-arkiv-och-system-for-bevarande/> [2018-04-26]

Lagar:

Arkivförordning (1991:446), Svensk författningssamling 1991:446. Stockholm: Kulturdepartementet.

Arkivlag (1990:782), Svensk författningssamling 1990:782. Stockholm: Kulturdepartementet.

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), Svensk författningssamling 2009:400. Stockholm: Justitiedepartementet.

Tryckfrihetsförordning (1949:105), Svensk författningssamling 1949:105. Stockholm: Justitiedepartementet.

Diskrimineringslagen (2008:567) Svensk författningssamling 2008:567. Stockholm: Kulturdepartementet.

Lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, Svensk författningssamling 2010:566. Stockholm: Finansdepartementet.

RA-FS 2008:4. Föreskrifter som införandet av verksamhetsbaserad redovisning. Stockholm: Riksarkivet.

RA-FS 2009:1. Hantering av elektroniska handlingar. Stockholm: Riksarkivet.

RA-FS 2009:2. Tekniska krav för elektroniska handlingar. Stockholm: Riksarkivet.

# Bilagor

## Arbetsfördelning

Denna uppsats är ett resultat av ett nära samarbete och författarna har bidragit till samtliga delar. Uppsatsen har skrivits i ett gemensamt google docs-dokument där båda författarna haft tillgång och möjlighet att gå in i och korrigera sina egna och varandras texter. Syftet och frågeställningen har formulerats och omarbetats många gånger och författarna har gjort detta tillsammans.

Inledningsvis delade författarna upp källor kring introduktionen av det ämne uppsatsen skulle behandla, metadata och digitalisering. Detta för att få en gemensam och djupare förståelse för arbetet med Riksarkivets FGS:er. Ida arbetade med exempelvis Gartner (2016) och Riley & Foulonneau (2008), Erika behandlade i sin tur bland andra Baca (2016) och Floridi (2013). Sedan arbetade författarna ihop källorna gemensamt till en sammanhållen text. Användningen av källor förekommer sedan både i inledningen, under bakgrund och tidigare forskning beroende på relevans och kontext.

Likaså har författarna läst olika texter för avsnittet tidigare forskning, där Ida exempelvis fokuserade på de tekniska och juridiska aspekterna rörande metadata (Bowker & Star 1999; Borg et al 2018) och Erika fokuserade på diskursanalys kring metadata och policys (Gilliland 2011; Burman et. al 2017). När det kommer till mer renodlad arkivvetenskap läste Ida bland annat Kallberg (2013) och Gorman & Shep (2006) och Erika läste exempelvis Cook (2004) och Joseph & Avdic (2016).

Författarna har haft olika ansvarsområden i teoridelen då Ida ansvarade för institutionell teori (Eriksson-Zetterquist 2009 samt Barata 2004 och Hansen 2011 som tas upp under forskningsläget) och Erika för diskursanalys (Bacchi 2009; Bazerman 2012; Fairclough 2012). Författarna har även ansvarat för olika delar i metoden där Ida haft störst ansvar och insikt i det empiriska materialet som sammanfattats i ett gemensamt dokument som båda författare haft tillgång till (Digitaliseringskommissionen 2016; ESV 2017; Riksrevisionen 2016; Regeringen, Riksarkivet, Statskontoret 2017). Erika har haft störst ansvar gällande innehållsanalys som metod och diskursanalys som metod (Bacchi 2009; Barker 1998; Bazerman 2012; Drisko & Maschi 2015; Fairclough 2012). Avsnittet Etiska aspekter har båda författarna bidragit till. Samtliga delar har sedan omarbetats och diskuterats av författarna tillsammans och skrivits ner. Detta skedde innan den gemensamt genomförda analysen av det empiriska materialet påbörjades.

Under analysen har författarna tillsammans gjort närläsning av dokumenten och tagit ur relevanta och meningsbärande meningar och citat för att sedan tillsammans granska dessa utifrån vår diskursmetod, institutionell teori samt tidigare forskning. Författarna har tillsammans diskuterat och skrivit om resultatet som analysen gett upphov till. En gemensam diskussion har även förts över den avslutande diskussionen där de reflektioner som uppkommit över analysen behandlas.