

# **ÄR DET HANDLINGEN SOM RÄKNAS?**

**Förvaltningsmyndigheters erfarenhet av arkivtillsyn**

**Anne-May Lenngren**

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

Handledare: Anneli Sundqvist, Førsteamanuensis vid Oslo Metropolitan University

År: 2023

## **Title**

*Administrative authorities' experience of archive supervision.*

## **Abstract**

The Swedish National Archives have a national overview of the archive sector of Sweden's public authorities and the archive ordinance gives the National Archives mandate to regulate and supervise the management of the archives, their compliance with the rules via auditing inspections, and to advise on archive matters. Due to the immense digitalization of public sector information in Sweden, archives have seen an increasing amount of electronic information in both files and databases.

I aim in this master's thesis to exhibit the auditing inspections as an implementation method from the perspective of the supervised entity, and to investigate how auditing inspections, and their ancillary work, function as a contact between the supervisory authority and the administrative authority, as well as how the supervision is received by the latter.

I conduct five case studies at higher education institutions in Sweden. The empirical material consists of text documentation from the archive inspections and transcriptions of semi-structured interviews with archivists that partook in the inspections. I analyse the results with the theoretical framework of implementation theory in combination with concepts from institutional theory.

The results show that some archivists considered that the supervision was sufficient based on the National Archives' assignment, while others felt that the National Archives did not sufficiently review the electronic information. All archivists interviewed considered the advisory function insufficient and cumbersome, which affects the entire sector, and may lead to a diversification of the sector due to archivists' uncertainty about what applies.

This study points to problems in the current design of auditing inspections. The National Archives' regulations regarding the handling of electronic information are not yet well developed, something that several of the archivists are requesting. This also means that the National Archives does not have a sufficiently well-formulated directive for the preservation of electronic information to the same extent as for physical information.

The question of whether some of the concepts used in electronic records management are still adequate may be useful suggestions for further research.

## **Keywords**

*Digital records, governmental recordkeeping, audit inspection, compliance, implementation, archival authority, digitalization, archival science, archivist.*

*Elektronisk handling, informationsförvaltning, tillsyn, implementering, arkivmyndighet, digitalisering, arkivvetenskap, arkivarie.*

## Innehållsförteckning

<b>Begrepp</b> .....	<b>4</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>5</b>
Problemformulering .....	5
Offentlighetsprincipen.....	5
Digitalisering av svensk offentlig förvaltning .....	6
Riksarkivets tillsynsuppdrag .....	9
Syfte och frågeställningar.....	11
<b>Tidigare forskning och litteratur</b> .....	<b>12</b>
Sammanfattning.....	21
<b>Teori</b> .....	<b>22</b>
Implementeringsteori.....	22
Begrepp hämtade ur institutionell teori .....	25
<b>Metod och material</b> .....	<b>28</b>
Forskningsdesign och urval.....	28
Datainsamling och analys.....	30
Dokumentanalys.....	30
Intervju .....	31
Etiska ställningstaganden .....	32
<b>Resultat</b> .....	<b>34</b>
Tillsynsprocessen .....	34
Lärosätenas situationsbeskrivning.....	36
Begreppen kring elektronisk information.....	38
Nätverk och samarbeten .....	40
Riksarkivets tillsyn av lärosätena .....	41
Lärosätenas upplevelse av tillsynen .....	43
Effekten av tillsynen.....	46
Önskemål och tankar om framtiden .....	49
<b>Analys</b> .....	<b>52</b>
Detaljstyrning och isärkoppling .....	52
Dokumentstyrning och styrdokument .....	54
Målförskjutning .....	56
Myter .....	58
Nätverk och organisationsfält.....	59
<b>Diskussion och slutsatser</b> .....	<b>61</b>
Slutsatser och framtida forskning.....	65
Framtida forskning .....	66
Avslutande reflektioner .....	67
<b>Källförteckning</b> .....	<b>69</b>
Empiriskt material .....	69
Intervjuer .....	69
Riksarkivets ämbetsarkiv.....	69
Referenser.....	69
<b>Bilaga 1 – Mejl till intervjupersoner</b> .....	<b>76</b>
<b>Bilaga 2 – Informationsbrev</b> .....	<b>77</b>
<b>Bilaga 3 – Intervjuguide</b> .....	<b>78</b>

# Begrepp

Allmän handling	TF 2 kap. 4 §: ”En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.”
Applikationsprogram	Program där användare kan hantera databaser (Padron-McCarthy & Risch 2019:23).
Databärare	Enhet som innehåller information exempelvis papper, hårddisk, CD-skiva.
Elektronisk handling	Upptagning för automatiserad behandling i enlighet med 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (1949:105).
Granskning	Tillsynens syfte: att granska en verksamhet.
Gränssnitt	”Användargränssnittet till en vanlig dator består av tangentbordet, musen och skärmen. Användargränssnittet till en databashanterare består av ett eller flera program, till exempel ett program där man kan skriva in SQL-frågor och få resultatet utskrivet på skärmen.” (Padron-McCarthy & Risch 2019:28).
Handling	TF 2 kap. 3 § ”Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.”
Implementering	Här: Genomförandet av politiska beslut.
Potentiell handling	Information som med rutinbetonade åtgärder kan sammanställas till en allmän handling, utifrån den efterfrågan som görs.
Tillsyn	Inspektion av en verksamhet i syfte att tillse att gällande lagar och förordningar efterlevs. Förekommande inom svensk både förvaltning och forskning är tillägg av ändelser för att använda ordet i annan grammatisk form exempelvis tillsyna, tillsynas, tillsynad, tillsynande.
Tillsynsobjekt	Den förvaltningsmyndighet som är föremål för tillsyn.

# Inledning

Vid flertalet tillfällen under min tid inom arkivbranschen, både som arbetande i arkiv och under ABM-utbildningen, har jag uppmärksammat att det förekommer tillsynsinspektioner i arkiv. Vid några av dessa tillfällen har jag mötts av olika kommentarer angående tillsyn som väckt mitt intresse. De flesta av dessa kommentarer om tillsyn har gällt vad inspektörerna tittar på under sina besök och vilka stickprov som görs. Särskilt uppdelningen mellan frågor rörande fysiska arkivförhållanden och frågor angående elektronisk information har varit föremål för de mer negativa kommentarerna, kommentarer som indikerar att den elektroniska informationen inte får lika mycket uppmärksamhet som de mer traditionella tillika fysiska arkivhandlingarna. Även kontakten med den myndighet som utför tillsynen har upplevts som klumpig och något arkivarier drar sig för. Rådgivningen kring hur föreläggandena ska åtgärdas har upplevts bristfällig trots att rådgivning ingår i arkivmyndighetens uppdrag och frågor rörande elektronisk informationshantering har enligt rykten lämnats utan kommentar från Riksarkivet. Det här fick mig att fråga mig om verkligen alla handlingar räknas vid tillsynen, vilket ger mig motivation att titta närmare på tillsynen av arkiv ur tillsynsobjektets perspektiv.

Den här uppsatsen kommer att handla om Riksarkivets inspektion av förvaltningsmyndigheters arkiv, varvid kommunal och övrig tillsyn inte berörs här. Ett beslut som motiveras logiskt av att Riksarkivet är högsta arkivmyndighet i Sverige och att deras verksamhet hierarkiskt ligger närmre den beslutande makten som stiftar arkivlag och arkivförordning än den kommunala verksamheten gör. Undersökningen riktar sig inte mot Riksarkivets uppdrag utan jag vill rikta uppmärksamheten mot den förvaltningsmyndighet som är föremål för Riksarkivets tillsyn. Riksarkivets perspektiv och syn på hur tillsynsverksamheten genomförs kommer därför inte att beröras.

## Problemformulering

### Offentlighetsprincipen

I vårt öppna demokratiska Sverige är tillgången till allmänna handlingar en förutsättning för att kunna tillse att den offentliga förvaltningen sköts på ett sätt som stämmer överens med stiftade lagar och förordningar. Denna tillgång ger oss möjlighet att begära ut handlingar förekommande i offentlig förvaltning genom offentlighetsprincipen. Sverige har gjort sig internationellt känt för

offentlighetsprincipen och har den mest liberala inställningen bland demokratiska länder när det gäller tillgängliggörandet av allmänna handlingar (Čtvrtník 2022:151). Offentlighetsprincipen utgör inte en egen lag utan grundar sig främst på tryckfrihetsförordningen (TF). Denna grundlag kom till 1766 och reglerade initialt rättskipande och förvaltande handlingar. I TF 2 kap. 1§ står det: "Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar." (SFS 1949:105). Rätten att ta del av allmänna handlingar kan inte förhandlas bort och inskränks inte av något annat än om det skulle föreligga någon form av sekretess (Bohlin 2015:17; Sveriges Riksdag 2022). Som grundlag står TF över både arkivlagen och offentlighets- och sekretesslagen (OSL) (SFS 2009:400). Tillsammans bildar dessa det ramverk som möjliggör offentlighetsprincipen, där huvudsakligen alltså TF och OSL reglerar vår rätt att ta del av innehållet i en *allmän handling*, se begreppslista för definitioner.

Myndigheter är skyldiga att underlätta för allmänheten att få tillgång till allmänna handlingar, och för att kunna tillgängliggöras skyndsamt måste de hållas ordnade. Skyndsamhetskravet är något som fastställs i 2 kap. 15§ tryckfrihetsförordningen där det står att handlingar ska lämnas ut "genast eller så snart det är möjligt" (Geijer & Lövblad 2018:68, 124; Burell & Sjögren 2018:341f; SFS 2017:900). För att underlätta för oss att finna den handling vi söker reglerar arkivlagen och arkivförordningen hur allmänna handlingar ska bevaras. 3 § 3 st av arkivlagen (SFS 1990:782) anger att arkiven inte bara är en del av det nationella kulturarvet, utan även ska komma allmänheten till del och tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar: "Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov. Lag (2018:1912)."

(SFS 1990:782).

## Digitalisering av svensk offentlig förvaltning

Offentlig förvaltning i Sverige har under de senaste decennierna övergått alltmer till en digital informationsförvaltning. Digitaliseringen av den svenska offentliga förvaltningens administration är en företeelse som djupt präglar arkivvärlden idag. Karin Åström Iko, riksarkivarie och chef för Riksarkivet, skriver att under nittioalet har tre saker varit tongivande för arkivverksamheten i Sverige: Kulturarvet, teknisk utveckling avseende elektroniska handlingar samt nedskärningar av budget och besparingar (Åström Iko 2003:19). För arkiven har digitaliseringen inneburit nya sätt

att nå ut till medborgare och arkivanvändare med hjälp av hemsidor, appar och digitala kanaler, vilket innebär en ökad möjlighet för demokratisk tillgång till allmänna handlingar. En annan aspekt av digitalisering innebär att offentliga förvaltningar låter skanna in – digitalisera – fysiska handlingar för att tillgängliggöra dessa i digitala kanaler. Det kan röra sig om äldre handlingar som riskerar att förstöras om de hanteras vid utlåning eller nyinkomna handlingar som ska läggas till i existerande digitala ärendehanteringssystem.

Hur digitaliseringen påverkar offentlig förvaltning kan beskrivas som en progression i tre steg, där det första steget innebär ett användande av ny teknik som exempelvis ordbehandlare och internet vilka då ersätter äldre verktyg och förhoppningsvis effektiviserar organisationen. I nästa steg används den nya tekniken för att förändra hur organisationen bedriver sin verksamhet, i det att den ersätter, tar bort och lägger till processer såsom att använda e-post i stället för internpost. I detta steg kan handlingar förekomma i både digital och fysisk form, och konflikter gällande originalstatus kan föreligga. I det tredje steget har hela organisationen anpassats, den nya tekniken är applicerad och fokus ligger mer på kärnverksamheten än på tekniken och verktygen för metoderna. (Ledendal, Larsson, Wernberg 2018:41).

Regeringen har gett i uppdrag åt bland andra Riksarkivet att vara rådgivande för svenska myndigheter i arbetet med att digitalisera offentlig förvaltnings informationshantering och kontakt med medborgare. I ett beslut från 2019 ger Regeringen åt Riksarkivet med flera myndigheter, under ledning av Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, i uppdrag ”att skapa ett säkrare och mer effektivt informationsutbyte genom etablering av en varaktig och säker struktur för förvaltningsgemensamt digital infrastruktur för informationsutbyte” (Regeringen 2019:2). Vidare menar uppdragsgivarna att det behöver skapas ”standardiserade modeller och mönster som ska kunna användas vid olika typer av informationsutbyte” (Regeringen 2019:2).

Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen har medfört en elektronisk informationsförvaltning, vilken har påverkat arkivariens yrkesroll avsevärt. Digitaliseringen medför förvisso positiva effekter som en förenklad återsökbarhet och även ökad tillgänglighet, men digitaliseringen har även mer problematiska effekter. I arkivredovisningen redovisas alla handlingar som ska arkiveras, oavsett om de är fysiskt eller digitalt födda, och oavsett om de ska bevaras fysiskt eller digitalt (RA-FS 2008:4). Både elektroniska och fysiska arkiv ska hanteras så att de i förlängningen kan långtidsbevaras, vilket främst RA-FS 2009:1 och RA-FS 2009:2 reglerar, men det finns inte krav på att upphandlingen av verksamhetssystem

överensstämmer med Riksarkivets föreskrifter (Burell & Sjögren 2018:232). Den digitala informationsförvaltningen har i med detta inte krav formulerade i samma utsträckning som det finns krav för den fysiska arkivverksamheten. Digitala och fysiska arkiv ska vara likvärdiga som arkivhandlingar betraktat, och i framtiden utgöra vårt kulturarv. Arkivbildare ska iaktta minutiös noggrannhet och ordning samt utarbeta logiska och sökbara funktioner för arbetet med såväl de fysiska arkiven som de digitala arkiven. Detta är viktigt både för att följa arkivlagens krav på tillgänglighet för forskning och allmänhet, och för att återsökbarheten för den allmänhet som påverkas av förvaltningsmyndighetens verksamhet ska ha demokratisk rätt att tillgå de allmänna handlingarna. Inom organisationer där skötseln av arkiven är eftersatta riskerar arkivhandlingar att gå förlorade, förstöras eller bevaras i onödan. Framförallt finns risk att verksamheten inte kan skötas smidigt, vilket även påverkar ovan nämnda skyndsamhetskrav (Shepherd 2006:7).

Arkivhandlingar som hanteras i en offentlig förvaltningsmyndighet fungerar som bevis på en aktivitet som förekommer inom dess verksamhet och får ett definierbart resultat. Dessa arkivhandlingar ska då inte avgränsas genom sin fysiska form, ålder eller ens att de innehåller information, utan avgränsas av att de bevisar att en aktivitet ägt rum (Shepherd 2006:6). *Häriifrån till evigheten: en långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv* fokuserar på digitalisering främst i betydelsen att skanna in fysiska handlingar och på så sätt digitisera fysiska handlingar (Arkivutredningen SOU 2019:58 :112ff, 120ff). I en digitaliserad verksamhet kan däremot handlingar även uppstå i en digital kontext och då benämnas som digitalt födda (Shepherd 2010:180). Denna typ av information skapas genom de verksamhetssystem förvaltningen använder. Padron-McCarthy & Risch (2019) beskriver informationen i form av data som organiseras relaterat till varandra i tabeller ur vika information hämtas för att visas i olika användargränssnitt med hjälp av applikationsprogram där data kan läggas till, tas bort eller på annat sätt hanteras. Informationen befinner sig alltså i en arkipelag av källor, som sammanställs i användargränssnitt på olika sätt i olika situationer beroende av vad som motiverar användningen för tillfället. Kombinationer av den här typen av information kan inte så lätt bevaras som en enda handling, till exempel i pdf-format, då variationsmöjligheterna är legio (Padron-McCarthy & Risch 2019:16, 22, 28). Denna information förvaras inom förvaltningen men är ännu inte allmänna handlingar och har inom juridiska sammanhang ibland kallats för *potentiella handlingar*. Begreppet förklaras i Vikströms (2015) examensarbete i förvaltningsrätt som ”en handling som inte existerar vid tidpunkten för den enskildes begäran utan uppstår först då myndigheten tar fram och sammanställer uppgifter ur en *upptagning för automatiserad behandling*” där den kursiverade texten innebär att informationen är *digitalt lagrad* (Vikström 2015:54).



## Riksarkivets tillsynsuppdrag

Vi har i Sverige inte en gemensam tillsynslag, utan arkivtillsyn regleras i respektive politikområdes lagar och förordningar, men i förslaget till tillsynslag, Tillsynsutredningen (SOU 2004:100), definieras begreppet tillsyn som följer:

[...] oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige,

*Tillsynsutredningen SOU 2004:100 :21*

Tillsynsinspektioner är en metod för att tillse att gällande lagar och förordningar implementeras i den offentliga förvaltningen och innebär att den som är föremål för tillsynen granskas både vad gäller styrdokument och praktisk utövning. Statskontoret beskriver att den statliga tillsynsutövningen är organiserad olika för olika verksamheter; det har år 2020 vuxit fram 19 renodlade tillsynsmyndigheter där Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Konkurrensverket, Revisorsinspektionen, Kemikalieinspektionen och Skolinspektionen utgör några exempel. Däremot har andra områden, där Riksarkivet ingår, inte särskilda myndigheter för tillsyn:

För de myndigheter som inte är renodlade tillsynsmyndigheter varierar tillsynsuppgiftens betydelse i förhållande till myndighetens samlade uppdrag. Tillsyn kan utgöra en marginell uppgift eller en betydande del av myndighetens verksamhet.

*Statskontoret 2020:37*

Riksarkivets uppgifter är flera, där deras uppdrag gentemot offentlig förvaltning är att ta emot leveranser av arkiv för slutförvaring och verka utvecklande, rådgivande och normerande av informations- och arkivverksamhet i stort. Därutöver är Riksarkivet förordnat en kontrollfunktion över arkivverksamhet i Sverige och ska utföra granskning av hur förvaltningsmyndigheter efterlever gällande lagar och förordningar exempelvis genom tillsynsinspektioner (SFS 2009:1593; SFS 1991:446). Riksarkivet skriver i sin tillsynsstrategi för 2020 – 2030 att ”Tillsynen i sig tillhandahåller en samverkansyta för arkivmyndigheten och tillsynsobjekten, en plattform där vi tillsammans kan arbeta för en god arkivhantering i förvaltningen som uppfyller de politiska mål som uttrycks i arkivlagen” (Riksarkivet 2020:6f). Här ser vi en tydlig beskrivning av hur tillsyn är en del i implementeringen av politiska beslut, något som förstärks när vi läser hur tillsynen av arkiv beskrevs 2004 i propositionen *Arkivfrågor*:

En viktig del av Riksarkivets och landsarkivens verksamhet är tillsyn. Tillsyn är inte enbart inspektion, utan i lika hög grad rådgivning, kontaktbesök, stöd, utbildning m.m. i förhållande till i första hand arkivbildande myndigheter. Tillsynen ställer allt högre krav på samordning, specialisering och metodutveckling.

*Utbildnings- och kulturdepartementet 2004:17–18*

Tillsynen är således både en implementering av policy och en kontrollfunktion, men har även en rådgivande funktion, som kan utföras antingen i samband med en tillsynsinspektion eller vid direkta frågor till myndigheten. Detta är en komplex verksamhet som ska fylla flera funktioner och även en process som kan ta mycket tid i anspråk och innebära omfattande arbete med korrespondens och inspektionsbesök. Riksarkivet har som sanktionsmöjlighet att låta överta arkiv som är undermåligt skötta, vilket innebär en kostnad för förvaltningsmyndigheten och leder till hög följsamhet. Om övertagande sker kommer missförhållandena att åtgärdas av arkivmyndigheten och en överenskommelse om kostnaderna träffas med tillsynsobjektet (SFS 1990:782 9§; SFS 1991:446 17§ 2 st). I Regeringens skrivelse från 2009, beslutad med Riksdagens bifall den 24 mars 2010, kan vi dock läsa att Riksarkivet tillhör de tillfrågade myndigheter som i remiss svarade att de "[...] välkomnar dock utökade möjligheter till ingripanden inom deras respektive områden" (Regeringen 2009:41). Relationen mellan utövare av och föremål för tillsyn beskrivs som kontinuerlig, förutsägbar och grundat på lag (Tillsynsutredningen SOU 2002:14 :145ff).

Sammanfattningsvis kan konstateras att förvaltningsmyndigheters arbete med informationsförvaltning såväl som Riksarkivets uppdrag gentemot den offentliga förvaltningen är omfattande och det i en tid då informationsförvaltning förändras på ett grundläggande sätt. Att Riksarkivets tillsyn av den offentliga förvaltningens arkiv även är ett betydelsefullt verktyg för vårt demokratiska samhälle står även det klart:

Tillsyn är ett av statsmakternas instrument för att förverkliga deklARATIONENS avsikter.

*Tillsynsutredningen SOU 2002:14 :139*

Tillsyn är en administrativ process genom vilken offentliga organ vakar över efterlevnaden av demokratiskt fattade beslut.

*Tillsynsutredningen SOU 2002:14 :138*

Riksarkivets tillsyn av förvaltningsmyndigheters arkiv är således en förutsättning för både kontrollen av och insynen i myndigheters verksamheter. Därför är det betydelsefullt att undersöka hur tillsynen fungerar och i vilken mån den bidrar till att uppfylla sina syften.

## Syfte och frågeställningar

Syftet med den här uppsatsen är att dels bidra till ökad kunskap om vilken funktion Riksarkivets tillsyn har för de inspekterade förvaltningsmyndigheternas arkiv och hur de tar emot den, dels undersöka hur förvaltningsmyndigheten upplever relationen till tillsynsmyndigheten. Mitt fokus kommer att vara på i vilken mån den elektroniska informationen är föremål för tillsyn och hur digitaliseringen av den offentliga verksamheten implementeras genom tillsynen. Min intention är även att den här uppsatsen ska fylla ett hål som jag upplevt finns inom den arkivvetenskapliga forskningen, då tillsyn utifrån statliga förvaltningsmyndigheters arkivs perspektiv är sparsamt beforskat.

Mot bakgrund av inledning, problemformulering och syfte formuleras forskningsfrågorna enligt följande:

- Hur ser förvaltningsmyndigheters arkivarier på innehållet och organisationen av tillsynen?
- Hur upplever förvaltningsmyndigheters arkivarier tillsynen, med särskilt fokus på den elektroniska arkivhanteringen?
- Vilken effekt har tillsynen på förvaltningsmyndigheters arkivverksamhet?

Dessa frågor leder fram till en övergripande fråga: Är tillsynen adekvat?

## Tidigare forskning och litteratur

Det har varit en utmaning att finna forskning inom offentlig arkivverksamhet rörande arkivtillsyn av förvaltningsmyndigheter utifrån den granskades perspektiv. Sökningar i LIBRIS, Swepub, LISTA, och LubSearch ger rapporter från, och artiklar om, tillsynsbesök på olika förvaltningsmyndigheter: Tillsynsrapporter från tillsyn av arbetslöshetskassor, vård och omsorg och lärosäten etc. samt studier av den tillsyn som utförs av renodlade inspektionsmyndigheter exempelvis kemikalieinspektionen, miljöinspektionen och myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Även sökningar på engelska är något nedslående. Däremot har jag funnit flera intressanta träffar vid utvidgade sökningar av typen ”stat\* tillsyn\*” inklusive motsvarande engelska översättningar, det vill säga när jag inte tar med arkivinspektioner. Vid dessa sökningar har jag funnit att tjänstepersoner utfört undersökningar och utredningar i ämnet, och jag kommer att uppehålla mig lite vid dessa. En övervägande del av den forskning jag funnit är inriktad på att undersöka tillsyn utifrån ett myndighetsutövande perspektiv medan utbudet av forskning som visar hur föremålet för tillsynen, förvaltningsmyndigheters arkiv, har användning av tillsynen i sina verksamheter är mer sparsmakat, ett faktum som ger mig ytterligare motivation för just denna studie.

Jag redogör här för de delar som är relevanta för min undersökning och inleder med att gå igenom den forskning och litteratur som jag funnit för tillsyn inom arkivverksamhet specifikt och sedan forskning och litteratur som rör tillsyn i allmänhet. Jag berör även ämnet ekonomism, som vi under ABM-utbildningen kommit i kontakt med genom begreppet *new public management*, då det finns vissa kopplingar till denna forskning som kan göras i denna undersökning.

Kallberg (2013) fokuserar i sin doktorsavhandling på utvecklingen mot elektronisk informationsförvaltning och arkivets praktik och funktion i en föränderlig offentlig förvaltning (Kallberg 2013:5). Analysmodellen som Kallberg använder sig av är en hierarkisk liksidig triangel där lagstiftningen befinner sig i toppen, den politiska arenan och policy i mitten och arkivverksamheten i den breda basen av triangeln (Kallberg 2013:99). Dessa tre länkas samman genom både top-down och bottom-up och för den kommunala arkiveringsprocessen är den politiska arenan i mitten den mest betydelsefulla (Kallberg 2013:120).

I avhandlingens resultat beskriver hon tillsyn som en betydande del av arkivarierollen, och även som en betydelsefull funktion för arkivverksamheten, inte

minst inom den elektroniska informationsförvaltningen, där det är viktigt med en stark arkivarieposition för att i tidigt stadium skapa stabila rutiner (Kallberg 2013:121). Hon skriver att det har hänt att arkivarier, trots sin expertkunskap inom informationsförvaltning, på grund av bristande resurser och bristande kunskaper inte utövar tillsyn. Den dubbla rollen som både rådgivare och granskare som hennes intervjupersoner hade upplevdes ibland som konfliktfylld och komplicerad (Kallberg 2013:18, 105, 116, 121). Utebliven tillsyn förekom vilket fick konsekvenser för den demokratiska tillgången på allmänna handlingar och kan även leda till informationsförlust (Kallberg 2013:105).

Resultatet av Kallbergs studie visar vidare att arkivarier inte har den strategiska makten över hur den elektroniska förvaltningen utvecklas, något som kan leda till att deras agens inom förvaltningen minskar. De legala kraven på arkivering finns, men medvetenheten om betydelsen av att bevara på lång sikt behöver öka (Kallberg 2013:120f). Hon menar att arkivarier inte kan vänta på att få mer resurser utan måste hävda sina positioner ändå. Kallberg föreslår att en väg för att göra detta är genom tillsynsverksamheten, genom vilken medvetenheten om arkivering kan öka. Professionella inom yrket kan då ges lämpliga färdigheter, arbetsverktyg och -metoder som kan användas för att uppfylla de krav som ställs på en hållbar elektronisk arkivverksamhet (Kallberg 2013:122). Även om detta skrivs om en kommunal tillsyn finns det delar av Kallbergs forskning som jag anser är tillämpbara i föreliggande undersökning.

Sandberg (2010) behandlar tillsyn utifrån sin egen erfarenhet som tillsynsarkivarie, med utgångspunkt från Landsarkivet i Lund. Hon menar emellertid att ”många delar är allmängiltiga för all arkivtillsyn” varför jag anser artikeln vara ett betydelsefullt bidrag till den här uppsatsen, trots att Landsarkiven år 2010 förenades med Riksarkivet till en myndighet (Sandberg 2010:2).

Inom landsarkivet i Lund tillkom tillsynen för drygt hundra år sedan, initialt som rådgivning men utvecklades snart till inspektioner, i en önskan att kontrollera de arkiv som så småningom skulle levereras till landsarkiven. Vid de tidiga inspektionerna fanns ett separat kontrollinstrument där arkivförteckningen granskades brevlades vart tionde år mellan 1930 och 1980. Brevledes inspektion av styrdokumentet genomfördes åter 2004–2007, men eftersom efterföljande telefonsamtal och besök utöver själva inspektionen tog betydligt längre tid än en inspektion förväntades ta föredrog Sandberg att tillsyninspektioner genomfördes genom besök. Arkivpersonalen vid tillsynsobjekten var inte så ofta utbildade arkivarier och att förklara arkivlagstiftning via brev visade sig problematiskt.

Arkivarietutbildningar tillsammans med arkivförordningen och arkivlagen tillkom på 90-talet och gav en ökad stringens och trovärdighet i tillsynsarbetet, samt en förbättrad kommunikation med gemensam terminologi mellan parterna (Sandberg 2010:5f).

Angående tillsynsrutinen är Riksarkivets utarbetade manual ett uppskattat redskap. Vid en diskussion angående tillsynsfrekvensen skriver Sandberg att vissa arkiv kan behöva tätare intervaller medan andra inte behöver besökas alls, och vissa besök kan uppstå på grund av oförutsedda händelser och förändringar som aktualiserar en inspektion, exempelvis en brand eller ombyggnation. En dynamisk frekvens är alltså att föredra, med viss komplettering med oaviserade besök för att belysa den vardagliga situationen, även om dessa riskerar att infalla när relevant personal inte närvarar (Sandberg 2010:6). Inför en inspektion bifogas en checklista till aviseringen som informerar om de frågor som kommer att tas upp. Fördelen med en checklista är att inspektionen blir väl förberedd. En nackdel Sandberg beskriver benämner hon ”Teaching to the test”, dvs. att arkivarier endast arbetar med det de vet kommer att inspekteras, och tillägger att det är förvånande hur många arkivbeskrivningar som uppdateras veckorna före en inspektion. En annan nackdel är att checklistorna är så allmänt hållna och även omfattande att de blir svåra att hinna förbereda inför inspektionen, med resultatet att övrigt arkivarbete blir eftersatt i dessa perioder (Sandberg 2010:7). Tillsynsinspektören bör vara insatt i de myndighetsspecifika regler som gäller den verksamhet som ska inspekteras och kunna förklara alla föreskrifters syften för att kunna hantera alla frågor som kommer upp. Denna kunskapens kompetens skapar en trovärdighet som tillsammans med auktoritet är av betydelse för att tillsynsarkivarien ska uppfattas som professionell och uppnä följksamhet (Sandberg 2010:2, 13). Sandberg återknyter till rutinen att använda checklistor och menar att dessa är ett utmärkt redskap för en professionell tillsynsarkivarie. Arkivlagen ger flera tolkningsmöjligheter men tillsynsarkivarien måste ändå hålla sig till vad som finns föreskrivet. Arkivlagen har dock, som Sandberg uttrycker det, ansetts som en tämligen tandlös lag då den inte innefattar ekonomiska sanktioner (Sandberg 2010:3). Hon betonar att arkivarier vid tillsynsobjektet ofta själva känner till de brister som påtalas och att en tillsyn kan hjälpa till att lyfta upp dessa på verksamheternas agendor för att underlätta att resurser tillsätts (Sandberg 2010:16). Det är en fördel att ha ett möte vid inspektionen och prata om de fynd som gjorts för att ge samtliga möjlighet att komma till tals samt förbereda sig på åtgärdsarbetet med uppkomna brister. Detta verkar även motiverande för verksamhetens ansvariga (Sandberg 2010:8). Detta resonemang ligger i linje med implementeringsteorins *kunna* som jag beskriver i teorikapitlet. Mot slutet av sin artikel kommer Sandberg in på vikten av att kontrollera den

elektroniska informationsförvaltningen. Även om det har hänt mycket sedan 2010 så är det intressant att det redan då var värt att notera. Med hänvisning till Johansson (2006) beskriver Sandberg två tillsynsstilar; hård och mjuk, och förordar en kombination där hon menar att ”öppenhet och stringens kan skapa en positiv spiral för hela yrket.” (Sandberg 2010:16). Jag utgår från att hon med *hela yrket* menar både tillsynsarkivarier och förvaltningsarkivarier. Sandberg ser en framtid där tillsynsarkivarier samarbetar i par då tolkningsmöjligheterna på detaljnivå är stora (Sandberg 2010:15; Johansson 2006:70).

Johansson (2006) diskuterar i sin jämförande fallstudie av inspektionsverksamheten vid Arbetsmiljöverket och Kemikalieinspektionen tillsynens prioriteringar och strategier för att uppnå effektivitet och legitimitet i verksamheterna. Johansson beskriver tillsyn som en implementeringsteknik och ett styrmedel för att uppnå hög politisk effektivitet och även en förutsättning för demokrati och skriver: ”Förutsättningarna att omvandla politiska mål till faktisk politik skulle vara i den (sic) närmaste obefintliga utan en offentlig förvaltning” (Johansson 2006:13, 23ff). Hon förstår i sin studie ”tillsyn som en av flera kontrollmetoder som används för att förverkliga genomförandet av politiska mål” (Johansson 2006:30). Det är en reaktiv metod som utvärderar måluppfyllelse och Johansson betonar att granskaren inte är just en utvärderare utan måste grunda sin tillsyn i lagstiftning, förordning och föreskrifter; likhet inför lagen är grundläggande (Johansson 2006:44, 48). Vidare har tillsyn ett värde som är överordnat systemeffektivitet, nämligen att den bidrar till rättssäkerhet genom att kontrollera att politiska beslut genomförs och regler iakttas (Johansson 2006:37f). Översatt till en arkivkontext innebär detta att tillsynen tillser att allmänna handlingar ska tillgängliggöras för allmänheten på ett korrekt och rättssäkert sätt, i enlighet med offentlighetsprincipen och arkivlagstiftningen. Johansson beskriver, precis som Sandberg, trovärdighet inför inspektören som en faktor som gör en tillsyn framgångsrik och för trovärdighet krävs expertkunskap (Sandberg 2010:4f, 9, 13; Johansson 2006:68ff). Här kommer den dubbla uppdraget in; tillsyn är både kontrollerande och främjande av regelefterlevnad, men en granskare får inte agera konsult och komma med praktiska förslag på lösningar. Det är tydligt att den som är granskare vid en tillsyn har en position i förhållande till den granskade som präglas av fullständigt oberoende och med stor exekutiv makt. Den som utövar tillsyn har möjlighet att tvinga tillsynsobjektet att vidta de åtgärder som föreläggs och även möjlighet att fatta tvingande beslut på plats vid inspektionstillfället (Johansson 2006:37, 47f). Närbyråkrater, menar Johansson, är de tjänstepersoner som har den faktiska makten över politikens utformning, – här; arkivarierna vid den granskade förvaltningsmyndigheten (Lipsky 1980, se Johansson 2006:55f). Efter att ha ställt frågan om det går att styra närbyråkrater tar hon upp flera

strategier (Johansson 2006:75, 143ff). Det är här den mjuka respektive hårda inspektionsstilen kommer in som Sandberg nämnde (Johansson 2006:65, 70; Sandberg 2010:15). Förhandling och övertalning förekommer i interaktionen menar författaren och att i viss utsträckning entusiasmera och motivera anser hon vara nödvändigt för att de inspekterade ska ta till sig och vilja implementera kraven som ställs (Johansson 2006:179ff).

Johansson avslutar med en diskussion kring professionaliseringen av tillsynsyrket där hon ställer byråkratisering och professionalisering mot varandra (Johansson 2006:207f). Johansson anser att checklistor och mallar ger en tillsynspraktik som är byråkratisk. Den byråkratiska modellen är grundad på att beslut är förutsägbara och att alla behandlas lika och ger hög legitimitet, men det kan vara vanskligt menar Johansson då detta även gör den mindre professionell. Hon menar att inspektören måste verksamhetsanpassa både inspektion och kommunikation. Detta säger hon förvisso i en kontext av att inspektionen rör verksamheter vars objekt är människor och inte information, men jag tänker att det finns viss anledning att dra paralleller till arkivverksamheter. Avslutningsvis skriver hon om tillsynsyrket: ”Vill staten fokusera på rättssäkerhet är åtgärder som stärker byråkratisering att föredra! Men om staten vill fokusera på situationsanpassning är åtgärder som stärker yrkets professionella status att föredra!” och menar att yrkesgruppen som utför tillsyn skulle kunna utgöra en egen profession (Johansson 2006:216ff).

Tillsyn är en del av den offentliga granskningen och Jacobsson, Pierre och Sundström, red. (2019) analyserar hur granskningen utvecklats sedan slutet av 1980-talet samt undersöker granskningen inom sex politikområden. Redaktörerna menar att granskning inte endast handlar om att vara neutral och spegla en verksamhet, utan lika mycket om att ha styrande effekter på verksamheten (Jacobsson, Pierre & Sundström 2019:12). ”Granskningars utformning och innehåll har [...] stor betydelse både för möjligheten att ta politiskt ansvar och förmågan att styra för att kunna förverkliga politiska mål” menar Jacobsson (2019:267). Författarna analyserar granskningars organisation och innehåll. Organisatoriskt är granskningstypen *tillsyn och redovisningsrevision* relevant för denna studie. Denna kännetecknas i stor utsträckning av hårda regler, professionella normer, regelefterlevnad och att sanktioner kan utdelas. Tillsyn har stora krav på sig att vara oberoende och i både den som sker internt och externt är det viktigt att organisatoriskt skilja på vem som är initiativtagare, finansjär, utförare och användare. Om initiativtagare och finansjär är desamma kan det vara svårt att uppnå oberoende även om granskaren är skild från den verksamhet som ska granskas. Författarna menar dock att en granskning där granskare och granskad har utbyte i form av diskussion kring upplägg och inriktning



av granskningen kan uppnå större relevans och användbarhet (Jacobsson, Pierre & Sundström 2019:21). Innehållet i granskningen är av mer verksamhetsnära natur och behandlar granskningens *var, när, hur* och *vad*. *Var* handlar om vilken del av verksamheten som granskas och om det är förutsättningarna eller arbetssätt och rutiner eller resultatet av verksamheten som granskas. *När* handlar om frekvensen av granskningen och om den ska ske återkommande eller vid behov. *Hur* anger huruvida standardiserade mallar används eller om granskningen ska vara mer situationsanpassad. *Vad* handlar om på vilken nivå granskningen äger rum, exempelvis en särskild enhet inom en myndighet eller ett brett politiskt program som spänner över flera myndigheter (Jacobsson, Pierre & Sundström 2019:19–23).

Sedan 1990-talet har regelefterlevnad och oberoende betonats alltmer och begreppet tillsyn fått starkare fäste i förvaltningspolitiken (Sundström 2019:33; Jacobsson & Sundström 2019:234). Det har även skett en utveckling mot att granska prestationer snarare än effekter av verksamheterna; ändamålsenligheten tycks avta i intresse. Författarna skriver vidare att det är svårt att bedöma effektivitet och att saker som enkelt låter sig mätas har fått större fokus (Jacobsson & Sundström 2019:239). De ger en bild av hur tillsyn har kommit att innebära granskning av huruvida de granskade följde de specifika regler som upprättats – ”om saker gjordes rätt och inte om rätt saker gjordes” (Jacobsson 2019:264). Två problem formuleras; det granskas *för mycket* och det granskas *för lite*. *För mycket*; den snäva och ofta återkommande granskningen vars syfte är att finna fel och regelbrott sker för mycket. Detta ansvarsutkrävande ger höga administrativa kostnader och riskerar att urholka tilliten till granskningsutövaren. *För lite*; en bred systeminriktad granskning ”[...] som sker mot politiska mål och som har ett främjande syfte” sker för lite (Jacobsson 2019:265). Författarna beskriver en granskningens paradox där de menar att granskningen inte behöver standardiseras utan organiseras, med hänsyftning till att granskningen har kommit att se väldigt olika ut för olika verksamheter, då dessa bedrivs på olika sätt vilket gör att tillsynen även behöver anpassas därefter. Med organiseras menar författarna här att tillsynens syfte och mål behöver vara att tillse att verksamheterna bedrivs på ett ändamålsenligt sätt (Jacobsson 2019:266f). De förordar en bredare granskning – den som utfördes *för lite* – som kan ge en tillsyn som samspelar med hur den granskade verksamheten ser ut och även är förankrad i den politiska styrningen, som de anser behöver ta större plats (Jacobsson 2019:267f).

Statskontorets (2020) studie fokuserar på tillsynens oavsedda konsekvenser, även om den framhåller att tillsyn har positiva konsekvenser för verksamheter som är föremål för tillsyn. Studiens syfte är att ”fördjupa kunskapen om tillsyn som förvaltningspolitiskt instrument” (Statskontoret 2020:10) och även att beskriva

tillsynens utveckling sedan 2010-talet. Genom en analys av tillsynens utveckling hos Skolinspektionen, IVO, Finansinspektionen och Läkemedelsverket för Statskontoret fram de lärdomar de dragit som kan vara väsentliga för både utövare av och föremål för tillsyn (Statskontoret 2020:10ff). Sveriges myndigheter har ett starkt grundlagsfäst självstyre, vilket påverkar organiseringen av tillsyn så till vida att tillsynen utförs inom sin verksamhet. I min undersökning betyder det att det är Riksarkivet som är förordnat uppdraget att granska myndigheternas arkivverksamhet. Detta självstyre medför även att varje förvaltningsmyndighet själva får tolka gällande regelverk (Statskontoret 2020:21).

Tillsynen innebär en kostnad, inte bara för den som utför tillsynen utan även för den som blir föremål för den, då den kräver verifierbar dokumentation och tid för möten med ansvariga inom förvaltningen och ibland egna förberedande granskningar (Statskontoret 2020:45f).

[det har] inom forskningen riktats en omfattande kritik mot hur tillsynen har bedrivits, till exempel att den riskerar att leda till att medarbetare dokumenterar mer än nödvändigt gör att "hålla ryggen fri" vid en eventuell tillsyn samt till alltför stort fokus på formalia och på det mätbara på bekostnad av mer kvalitativa aspekter av den tillsynade verksamheten.

*Statskontoret 2020:71*

Det är förvisso svårt att mäta de monetära vinsterna med tillsynen, men författarna konstaterar att tillsynen är till för medborgarna och att viktiga positiva konsekvenser av den är att den bidrar till tillit till det demokratiska systemet samt att felaktigheter kan uppmärksammas och korrigeras (Statskontoret 2020:28, 40, 63). Onödig administration kan skapas, men är något som kan minska med hjälp av en mer kvalitativt inriktad tillsyn där de som är föremål för tillsynen involveras mer i organisering och innehåll. Här är analysen grundad på skolinspektionen och IVO men jag anser att detta synsätt kan appliceras även inom arkivverksamheter där granskningen kan utvecklas genom att tillvarata arkivariernas professionella kunskap (Statskontoret 2020:74f). Författarna manar till en mer realistisk syn på tillsyn som styrinstrument. Tillsynen kan peka på konsekvenser som bristerna i en verksamhet kan få, men lösningarna måste åstadkommas med andra instrument (Statskontoret 2020:79).

Ahlbäck Öberg (2018) fokuserar på "de procedurer och institutioner för granskning och kontroll av den offentliga förvaltningen som finns inbyggda i det politiska systemet" och berättar även om hur granskningssamhället har vuxit fram i Sverige (2018:165). Att samla in information om hur förvaltningen bedriver sitt arbete är en förutsättning för att kunna utkräva ansvar av densamma. Författaren tar upp diskussionen kring vilken av två förklaringsmodeller som kontroll av förvaltningen sker utifrån; antingen finns en stor tilltro till ämbetspersoners sannfärdighet eller så

förutsätts att maktmissbruk oundvikligen förekommer. Den första litar på tjänstepersonens professionella omdöme medan det i den andra krävs extern granskning (Friedrich 1940; Finer 1941 se Ahlbäck Öberg 2018:178ff). I Sverige har den externa granskningen kommit att bli den övergripande normen, mycket tack vare New public management, NPM, som vuxit sig stark i hela västvärlden. Denna marknadsiering av den offentliga förvaltningen har även inneburit ett ökat behov av granskning (Ahlbäck Öberg 2018:180f).

Ahlbäck Öberg definierar två problem som uppstår i och med granskning. Det ena är att anpassningar i arbetssätt görs efter vad tillsynsobjektet förväntar sig kommer att efterfrågas i den kommande tillsynen, något som kan leda till bortträngning av professionella normer hos företrädare för verksamheten. Det andra är att granskning har en tendens att endast kontrollera mätbara och på förhand kända parametrar (Ahlbäck Öberg 2018:185f). Hon skriver vidare angående granskningens effekter att den granskade riskerar att formera sig inför granskningen, och hur granskningen blir en organiserande princip för verksamheten. Mot bakgrund av Finers och Friedrichs diskussion konstaterar författaren att kritiken som riktats mot granskningssamhället, där en liten förtröstan på tjänstepersoners professionella etik och yrkesutövande, kan resultera i ineffektivt utnyttjande av resurser i form av tjänstepersoners professionella perspektiv. Detta menar Ahlbäck Öberg behöver åtgärdas genom att den politiska arenan återtar initiativet och antyder att den övervägande balansen mot misstro mot förvaltningens inre kontroll som är den externa granskningens norm behöver hävas (Ahlbäck Öberg 2018:187f).

Ahlbäck Öberg refererar bland annat till Eks doktorsavhandling, en omfattande etnografiskt inspirerad fältstudie, där hon:

[...] beskriver vad som sker i genomförandet av tillsyn inom skola och äldreomsorg utifrån frågor som: Vad händer när brevet från tillsynsmyndigheten landar på förvaltningschefens bord? Vad för slags material är det tillsynsmyndigheten efterfrågar? Vem sammanställer det och hur går det till? Hur går ett tillsynsbesök till? Vad händer med tillsynsrapporten? Vem läser den? Hur tolkas tillsynsresultatet och hur behandlas kritiken?

*Ek 2012:10*

Ek studerar verksamheter som har elever och brukare i sin verksamhet, vilka även tillfrågas inom tillsynen. Detta är en stor skillnad mot föreliggande arbete, där data och information är föremål för verksamheterna. Det gör att Eks analyser inte direkt kan överföras till arkivverksamheter, men flera delar är relevanta. Den typ av frågor som Ek ställer har gemensamma beröringspunkter med de frågor som jag är intresserad av att utveckla i den här uppsatsen i det att hon sätter fokus på de granskade, ett perspektiv som även jag antar i denna uppsats. Ek bekräftar också min uppfattning att detta perspektiv sällan kommer fram i studier utan det fokuseras oftast

på tillsynen ur tillsynsutövarens perspektiv och hur tillsynen effektivast genomförs samt hur den uppnår optimal följsamhet och anpassning. Att studera endast den delen av tillsynen kan ge en ensidig bild av vad tillsynen innebär (Ek 2012:19).

Ek vill öka kunskapen om tillsyn som metod för styrning, och vad som i praktiken sker vid tillsyn (Ek 2012:184f). ”Syftet är också att bidra till kunskapen om hur företeelser görs granskningsbara genom att lyfta fram och analysera vad de granskade gör när de granskas och vad det betyder” (Ek 2012:19). Hon undersöker med hänvisning till Miller och Rose tillsyn som teknologi, dvs. vad som sker i praktiken vid tillsynen, men fokus är inte på tillsynens utfall utan på processen tillsyn (Miller & Rose 1990 se: Ek 2012:33). Här är som nämnts fokuset på de granskade, och då blir teknologin inte i första hand ett mått på styrbarheten i tillsynen. Ek beskriver tillsynens förtjänster för att uppnå transparens, ansvarsutkrävande, likvärdighet och – liksom Johansson (2006) – rättssäkerhet (Ek 2012:19).

Tillsyn är inte bara ett tillfälle, ett enskilt besök, utan tillsyn innebär en process som tar lång tid i anspråk och ger upphov till en stor mängd handlingar (Ek 2012:51). Ek använder ordet granskningsbarhet som hon hämtar från revisionsforskning (Mautz och Sharaf 1961; Flint 1988. Se Ek 2012:24). Att uppnå granskningsbarhet är inte en egenskap utan innebär jämförbarhet mellan granskade företeelser och regelverket, något som behöver skapas och innebär en stor arbetsinsats från de granskades sida (Ek 2012:19, 23ff, 51). Att vara granskningsbar ”kan läsas som en benämning på något som de granskade blir om granskandet blir tillräckligt institutionaliserat” (Ek 2012:196). De granskade i Eks studie internaliserar granskningslogiken i syfte att göra denna meningsfull och användbar (Ek 2012:196). De som är ansvariga för den granskade myndigheten är både granskade och redovisare på samma gång. Deras rutiner, arbetssätt och dokumentationer med mera blir bedömda och granskningsbarheten uppnås med aktivt engagemang för att göra verksamheten synliggjord för granskaren. Hon menar att en transformation ägt rum mot att normalisera och internalisera granskningslogiken och göra den meningsfull; tänka att den ska komma verksamheten till gagn (Ek 2012:184f). Hon menar att inte enbart legitim expertis skapar granskningsbarhet utan även det omfattande arbete i att leverera det som granskarna behöver – det som skapar mottaglighet. Mottaglighet skapas genom att redovisare definierar omgivningen; konstruerar sammanhang med hänsyn till de syften som tillsynsmyndigheten vill (Ek 2012:193f).

En intressant del i Eks forskning är när hon nämner icke-granskningsbarhet. Vad som är eller görs icke-granskningsbart har att göra med vad som inte så lätt låter sig mätas vilket inte så lätt låter sig definieras. Gransknings teknologin definierar vad som ska

kontrolleras och detta tränger i sig undan övrigt. Det icke-granskningsbara förtjänar enligt Ek vidare forskning (Ek 2012:203). Hon menar att det är rimligt att tänka sig att ökad granskning och färre saker att granska hänger ihop, då de ökade kraven på beviskraft och tydlighet förädlar granskningsobjekten, något som hänger ihop med ett effektivitetstänk där mätbarhet premieras (Ek 2012:194f). Både Ek och Sandberg tar upp hur massmedia ofta rapporterar om behovet av mer och effektivare tillsyn, och det verkar vara den förhärskande inställningen i de studier som gjorts att utvecklingen går mot en effektivisering av tillsynen över lag och inom de flesta sektorer (Ek 2012:13; Sandberg 2010:1).

## Sammanfattning

Rättssäkerhet och demokrati är genomgående teman i den tidigare forskningen, liksom politiskt ansvarsutkrävande. Oberoende, trovärdighet och expertkunskaper nämns som egenskaper hos tillsynsutövaren och anpassning till den granskade verksamheten tillika god kommunikation anges betydelsefullt för att tillsynen ska genomföras väl, medan de dubbla rollerna som granskare och främjare respektive rådgivare kan ha problematisk verkan. Utvecklingen mot effektivisering och regelefterlevnad tas upp och effekter av tillsynen beskrivs vara onödig administration som följer av ett alltför byråkratiskt innehåll; checklistor kan leda till ”Teaching to the test” och onödig administration kan uppstå för att ”hålla ryggen fri”. I litteraturen förekommer de teoretiska begreppen *vilja*, *kunna* och *förstå*, som jag kommer att nämna i teorikapitlet som följer.

# Teori

I teorikapitlet beskriver jag det teoretiska ramverk som ligger till grund – och har relevans – för min undersökning.

Tillsyn är en implementeringsteknik som använts under lång tid och arbetats in väl i svenska arkivmyndigheters rutiner. I min studie undersöker jag hur tillsyn som implementeringsteknik tas emot av – och på vilket sätt den är användbar för – arkivverksamheter vid lärosätens arkiv. Forskning inom både statsvetenskap och förvaltningsrätt undersöker tillsyn och granskning av verksamheter inom olika typer av förvaltningar, och då arkivvetenskap är en interdisciplinär vetenskap kan användandet av implementeringsteori ge en möjlighet att analysera arkivtillsynen som implementering av statens beslut. Som komplement till etablerade begrepp förekommande inom implementeringsteori, använder jag mig även av begrepp hämtade ur institutionell teori, och detta teoretiska ramverk kommer att utgöra grund för de analyser jag gör av resultaten från undersökningen. I dessa teorier finns centrala begrepp etablerade som är användbara för förståelsen av hur politiska beslut – lagar och förordningar – implementeras i offentlig förvaltning, och hur tillsyn fungerar som en teknik för att tillse att policy implementeras framgångsrikt.

## Implementeringsteori

Inom implementeringsforskning undersöks förverkligandet av politiska beslut och implementering beskrivs generellt med följande definition: “The term ‘implementation’ refers to what is expected to follow once a particular goal has been formulated and decided upon, in order to realize that goal” (Hill & Hupe 2021:6). Studiet av implementering beskrivs enkelt uttryckt som det som händer efter att beslut har fattats (Hill & Hupe 2021:11). Lundquist placerar implementeringsteori inom förvaltningsteori när han skriver: ”Implementation theory, studying the output of political processes, can be considered a sub-field within state theory” (Lundquist 1987:29). Styrning som teori behandlar det som krävs för att beslut ska genomföras och som innebär en kommunikation mellan styrande och aktörer (Lundquist 1987:33). Aktören är i denna undersökning förvaltningsmyndigheters arkivarier, som tillämpar de lagar och förordningar som gäller för deras verksamhet.

För att ge en bakgrund till tillsyn som implementeringsteknik vill jag beskriva hur tillsyn placerar sig i policyprocessen och för att i sin tur göra detta så följer här en mycket kort beskrivning av begreppet förvaltning. Förvaltning innebär mycket

kortfattat verkställande av policy och består i ett demokratiskt styrt samhälle av en process i flera steg som kan gestaltas i följande illustration:



Figur 1: Policyprocessens stadier med förvaltningens huvuduppgifter (Lundquist 1992:13)

Här beskrivs översiktligt hur initiering, beredning, beslutsfattande, implementering och efterkontroll skapar en kedja där *inputaktiviteterna* är de båda första stegen och *outputaktiviteterna* innefattar implementering och efterkontroll (Lundquist 1992:12ff). Lundquist definierar förvaltningen som de beredande och implementerande funktionerna till den politiska styrningen, vilken utgörs av de beslutande organen. Det är i de implementerande och efterkontrollerande delarna som arkivtillsynen kommer in i bilden. Tillsynens syfte är att se till att lagstiftarens, den *styrandes*, avsikter med lagstiftningen efterlevs av *aktören* – tillsynsobjektet – i tillämpningen av desamma. Tillsyn syftar till att fungera som efterkontroll men även att främja regelefterlevnad och kan fungera som både direkt och indirekt styrning. Indirekt genom att tillsynen återkommer, och en verksamhet måste anpassa sig till att den kommer att återkomma, och direkt då tillsynsinspektionen utgör ett operativt inslag med kontroll av regelefterlevnad där även rådgivning ingår.

Lundquist menar att det finns en fara med efterkontroller, då tjänstepersoner kan utforma sin verksamhet efter vad som kommer att kontrolleras (1992:145). Hill & Hupe framhåller dock att implementering oftast är en aktivitet som innefattar en större del av förvaltningsprocessen och att det inte finns ett (1) separat steg för implementering i policyprocessen (2021:10). Författarna skriver vidare att de utgår från att implementering är en jämförelse av det förväntade – det beslutade – å ena sidan och det verkliga utfallet – här praktiken hos tillsynsobjektet – å andra sidan (Hill & Hupe 2021:11). I studiet av tillsyn skriver författarna även att det inte finns en (1) regel som anger hur praktiken är utformad (Hill & Hupe 2021:194).

På aktörsplanet beskriver Lundquist tre kriterier, eller egenskaper, där tillämparen av besluten har förmågan att *förstå*, *kunna* och *vilja* (Lundquist 1987:42f; Ibid 1992:73). Dessa tre samverkar och formar de val som avgör om implementeringen kan ses som framgångsrik eller inte. I tillsyn av en arkivverksamhet ges förelägganden och anmärkningar i de fall där arkiven inte implementerat gällande beslut på korrekt sätt, och här kan dessa tre kriterier utgöra förklarande orsaker till att implementeringsproblem uppstår.

*Förstå* – innebär att aktören behöver förstå innebörden i styrningen och kunna tolka lagtexten för att kunna implementera den i sin verksamhet.

*Kunna* – innebär att verksamheten behöver ha möjlighet att genomföra styrningen, något som exempelvis kan handla om inflytande, kunskap, resurser och handlingsutrymme i organisationen.

*Vilja* – innebär att verksamheten behöver ha incitament att följa styrningen, något som kan handla om att aktören finner styrningen icke önskvärd eller icke adekvat.

Att ha full kännedom om beslut är en förutsättning för att kunna genomföra dem. Inom en förvaltning förekommer det dock att policy behöver formuleras på ett sådant sätt att de inte stänger ute möjligheter att genomföra dem på ett brett plan. Detta kan i vissa fall vara en förutsättning för att besluten överhuvudtaget ska gå att genomföra, men ospecifika riktlinjer kan ge upphov till fler tolkningsmöjligheter än önskvärt. Ett resultat av denna typ av formuleringar är alltså otydlighet i styrningen, vilket kan resultera i otydlighet även i genomförandet. Otydlighet gör även att konkurrerande krafter av olika slag ges utrymme att påverka processen och införa sina egna agendor (Hertting 2018:201, 215). Det otydligt sagda är dock inte alltid det otydligt tänkta; om det finns flera olika ideologier och agendor som måste samverka, vilket är fallet i ett demokratiskt styrt samhälle, är kompromisser såväl som otydlighet ofta en nödvändighet. Även fenomenet symbolpolitik är ofta otydlig i bemärkelsen ospecifik och ses av många som ett slag i luften. Exempel på symbolpolitik som Hertting ger är att integration är bra och att hemlöshet är dåligt. Ett exempel som har relevans för denna undersökning är att ny teknik och digitalisering är bra för tillgängligheten. Det är ett direktiv som har alla möjligheter att vara otydligt om det saknas beskrivning av hur direktivet ska genomföras och tekniken dessutom är ny och i viss utsträckning obeprövad. Symbolpolitik är dock ett sätt att verka mobiliserande och locka ett flertal aktörer att medverka till att målen uppfylls (Hertting 2018:202f). Implementeringens dilemma är att hålla en balans mellan kapaciteten att genomföra ett politiskt mål, dvs vara otydlig nog för att mobilisera resurser och komponenter, men precis nog för att i ett senare stadie kunna utföra en effektiv kontroll av genomförandet. I en kontrollsituation, som tillsyn är, är det en fördel om det finns klara budskap och tydliga mål, medan det kan vara vanskligt att besluta alltför tydligt om det inte finns en tillräckligt bred bas att genomföra målet utifrån. Förhållandet mellan tillit och kontroll kallar Hertting för implementeringens grundläggande dilemma (Hertting 2018:215). Efterkontroll och dess förhållande till detaljstyrning analyseras ingående av Lundquist (1992), som skriver att en positiv effekt som efterkontroller kan ha är att bidra till en förbättring av verksamheten (Lundquist 1992:245). Svårigheterna som en alltför detaljerad precisering kan innebära för en professionell tjänsteperson – i den här undersökningen en arkivarie – är att denna noggrannhetsnivå kan göra det svårt att förhålla sig till besluten (Lundquist 1992:246). Det är intressant att titta på hur relationen ser ut mellan det undersökta arkivet vid förvaltningsmyndigheten som



tillsynsobjekt och arkivmyndigheten som dess tillsynsförordnade. Den senare formulerar direktiv och ska sedan kontrollera efterlevnaden, och samtidigt utgöra rådgivande organ. Detta är något jag kommer in på mer i analyskapitlet.

Hertting beskriver, med referens till Lundquist (1987), teorin om målförskjutning kontra perfekt implementering som innebär att implementering i många led kan ge en successiv förskjutning av målen så att det slutligen i den verkliga verksamheten (här: arkivverksamheten) inte införs samma mål som beslutades på politisk nivå. En perfekt implementering innebär att kärnan av målen behålls intakt och relevanta delar av ett mål och en policy väljs ut och införs i relevant del av verksamheten. Den här typen av implementering äger rum i en kedja av beslutsfattare som påminner om en perfekt hierarki, men inte ens i denna förhållandevis enkla styrelseform är implementering en självklarhet om målförskjutning föreligger (Hertting 2018:204ff; Lundquist 1987:170ff). Hertting anger även att det inom implementeringsteori finns fler premisser som nödvändiga villkor än endast att det är få led och rak kommunikation. *Samverkans-* eller *nätverksteori* har vuxit fram inom implementeringslitteraturen och ger förklaring till att implementering inte endast sker vertikalt utifrån en rak hierarki utan att det även finns en organisatoriskt horisontell påverkan. Detta förekommer när de politiska besluten berör komplexa sakfrågor som kräver samarbete mellan flera organisationer, något som Hertting beskriver med exempel från en kommunal förvaltnings arbete med att lösa bostadsproblem åt hemlösa, där socialförvaltning, bostadsförvaltning och privata aktörer är involverade och måste samarbeta i horisontella implementeringsstrukturer (Hertting 2018:206ff). Även Hill och Hupe (2021) lyfter att vi i studiet av implementering måste vara medvetna om att implementering organisatoriskt sett även kan vara en horisontell process. Därför blir det nödvändigt att titta på vilka nätverk som aktören deltar i och samarbetar med, samt hur dessa påverkar aktörens handlande i implementeringen av besluten (Hill & Hupe, 2021: 82ff). Detta har betydelse för den här undersökningen, då jag ser att de intervjuade arkivarierna inte har agerat endast utifrån sitt arkiv och dess relation till Riksarkivet i sina arbeten. När det gäller samverkan i olika nätverk har implementeringsteorin tydliga beröringspunkter med institutionell teori.

## Begrepp hämtade ur institutionell teori

Inom den institutionella teorin är ett centralt begrepp *isomorfism*. Det betecknar en process som innebär att institutioner tenderar att ta efter och likna varandra alltmer. En *tvingande isomorfism* utgörs delvis av de formella krav – lagar, förordningar, beslut och policy – som styr verksamheten och som verksamheten förväntas följa för

att inte utstå sanktioner av olika slag, delvis av informella krav vilka utgörs av omgivningens förväntningar och som verksamheten förväntas följa för att inte tappa sin legitimitet (Johansson 1994:24; DiMaggio & Powell 1991:67ff). Arkivlagen och statens beslut att använda en viss teknik eller ett visst system är exempel på formella krav som resulterar i tvingande isomorfism och i min analys kommer jag att återknyta till denna del av teorin i samband med besluten om digitalisering. *Mimetisk isomorfism* uppstår då organisationer genomgår större förändringar av olika slag vilka påverkar genom att skapa instabilitet och osäkerhet i verksamheten (DiMaggio & Powell 1991:69f). Detta skulle kunna vara något som sker vid lärosätens arkivverksamheter, då det i digitaliseringsarbetet kan uppstå osäkerhet. *Normativ isomorfism* uppstår i fältet kring professionalism och yrkeskårens gemensamma strävan efter att utarbeta arbetssätt som verkar legitimerande för verksamheten (DiMaggio & Powell 1991:70). Att vara professionell verkar homogeniserande. Det som bidrar mest till detta inom arkivvärlden är att arkivarier har formell utbildning och därigenom har liknande normer och arbetssätt. En annan faktor som kan påverka är de professionella nätverk som kan uppstå och växa till över organisationsgränserna och bidra till normativ isomorfism. *Organisationsfält* utgörs av den institutionella omgivningen och det organisationen relaterar till är vad som ger organisationen dess stabilitet (Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre 2015:295–311). Det organisationen relaterar till utgör dess organisationsfält, och är vad som kommer att forma organisationen. Riksarkivet är förvaltningsarkivs formella påverkanshemvist, då Riksarkivet är arkivmyndighet som även har rådgivande funktion. De begrepp jag kursiverat i det här stycket, liksom implementeringsteorin som berör olika typer av samverkan och nätverk, används i analysen av den osäkerhet som uppstår angående rekommenderade arbetssätt och hur förvaltningsarkiven i så fall löser denna problematik.

Inom institutionell teori används begreppet *myt* för att beskriva försök till effektivisering av en verksamhet genom att använda sig av teknik som får organisationen att framstå som rationell, effektiv och modern, men som eventuellt inte har någon egentlig effektiviserande funktion (Eriksson-Zetterquist 2009:66). ”Vi både tror att den finns och fungerar, och vi använder den som argument för att förstå och förklara vad vi gör” (Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre 2015:293). Om det finns oklarheter kring hur institutionaliserade begrepp ska definieras och appliceras i verksamheten, så kan dessa begrepp fungera som myter och vara svåra att leva upp till, vilket kan få konsekvenser för verksamhetens legitimitet. Exempel på myter i denna bemärkelse kan inom arkivvärlden vara definierandet av format, begreppet förvaringsenhet samt begreppet handling inom en digital konnotation. Här kommer begreppen löskoppling och isärkoppling in. Löskoppling innebär att sambandet som

finns mellan den formella strukturen och den verkliga praktiken luckras upp, även om den finns kvar. Det kan röra sig om irrationella handlingar eller handlingar som är nödvändiga för att genomföra uppdraget men som inte ingår i verksamhetens grundläggande uppdrag. Löskoppling kan leda till en isärkoppling, där institutionerna helt enkelt skiljer på den formella strukturen och den verkliga praktiken (Eriksson-Zetterquist 2009:68f). Denna lös- eller isärkoppling hjälper institutionen att behålla sin legitimitet inför sina användare och övriga samhället. Ett exempel på detta fenomen i relation till tillsyn beskriver Ahlbäck Öberg (2018). Det kan vara ett problem för verksamheten om tillsynen innebär att verksamheten får arbetsuppgifter som ligger långt ifrån verksamhetens ursprungliga uppgifter, endast i syfte att leva upp till själva granskningen och inte i syfte att verksamheten ska fungera optimalt. Här hänvisar hon till Michael Power som i *The audit society: Ritual of verification* (1999) kallar fenomenet för *the auditable performance* (Power 1999, se Ahlbäck Öberg 2018:185f). Detta begrepp innebär att det i den granskade verksamheten skapas en aktivitet som endast är till för själva granskningen. Denna aktivitet får organisatoriska och personella effekter som annars inte hade förekommit:

Det blir en aktivitet i sig att skapa framgångsrika bilder av verksamheten – särskilda resurser och särskild personal avsätts inom organisationen för att åstadkomma detta. Denna isärkopplade verksamhet hamnar således långt ifrån den verksamhet som exempelvis en myndighet eller något annat offentligt organ egentligen ägnar sig åt.

Ahlbäck Öberg 2018:187

Återrapporteringens kriterier finns där att förhålla sig till; även om granskningen ska se till att verksamheten följer gällande lagstiftning, kan tillsynen innebära att en mängd arbete uppstår för att tillsynen inte ska resultera i förelägganden utan granskningen ska godkännas. Detta riskerar att orsaka ett merarbete för lärosätets arkiv som annars inte hade ägt rum och i värsta fall skulle kunna konkurrera med den ordinarie arkivverksamheten (Eriksson-Zetterquist 2009:71).

I gränslandet mellan implementering av policy å ena sidan och organisationen av institutioner å andra sidan kan ovan nämnda teoretiska ramverk ge mig verktyg att analysera det material jag samlar in. Begreppen ur den institutionella teorin ger mig förståelse för förvaltningsmyndigheternas arkivs organisatoriska förhållanden och vilka problem som där kan uppstå och implementeringsteorin ger mig förståelse för hur implementeringsprocessen fungerar. Detta teoretiska ramverk ger mig således ett större perspektiv och samtidigt en djupare möjlighet att förstå hur dessa arkivverksamheter påverkas av och arbetar med tillsynen de är föremål för.

## Metod och material

I det här kapitlet redogör jag för mina val gällande metod och material för studien. Jag har bedömt det motiverat att använda mig av kvalitativ metod för att studera de aktuella forskningsfrågorna. Syftet är att ge en förståelse för hur arkivarier upplever tillsynen av arkiv och ta reda på om arkivarierna vid de undersökta arkiven upplevde att tillsynen i verkligheten är adekvat, samt att undersöka hur de arbetat med den, både före och efter tillsynen. Jag har varit ute efter en mer nyanserad bild av upplevelser och erfarenheter av tillsyn, och den hade varit svår att fånga i en kvantitativ innehållsanalys eller genom en enkätundersökning, utan kvalitativ metod lämpade sig bättre. Som jag kommer in på vid beskrivningen av semistrukturerad intervju så är detta en explorativ studie där jag inte har all kunskap på förhand, utan mest en aning om att något skaver i en verksamhet som jag vill undersöka och detta gör det omöjligt att ställa tillräckligt specifika frågor för att en kvantitativ studie ska kunna genomföras (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2015:34; Ahrne & Svensson 2015:12).

### Forskningsdesign och urval

Jag har velat undersöka och utvärdera ett specifikt fenomen, vilket gjorde det lämpligt att använda fallstudier. Möjligheterna att göra generaliseringar utifrån fallstudier – även utifrån kvalitativ metod i stort – har ifrågasatts, men då den här studien har gjorts med empiriskt material ur flera källor möjliggjordes en djupare studie. Det kan anföras som motargument, när flera insamlingsmetoder föreligger, att resultaten diversifieras på analysens bekostnad. Här genomförde jag en triangulering av empiriskt material bestående av dels dokument som uppstått i samband med tillsyn, dels semistrukturerade intervjuer, som tillsammans med tidigare forskning och litteratur som behandlar ämnet gett djupare förståelse för tillsynens funktion för de undersökta förvaltningsmyndigheterna (Alvesson & Sköldberg 2017:129; Svensson & Ahrne 2015:25f; Choemprayong & Wildemuth 2017:52ff).

Jag har på ett övergripande plan satt mig in i vilka dokument som uppstår i och med en tillsyn varefter jag utfört en mer djupgående dokumentanalys. För att få svar på forskningsfrågorna så behövde jag titta lite närmare på hur situationen kring tillsynen uppfattades och utförde semistrukturerade intervjuer med arkivarier som var involverade i tillsynstillfällena. Urvalet gjordes genom att först välja ut en av de förvaltningssektorer som Riksarkivet utövar tillsyn över. Riksarkivet utövar tillsyn

över en diger mängd myndigheter. När jag tittade närmre på Riksarkivets arbete med tillsyn framkom att de har delat in myndigheter och OSL-organ<sup>1</sup> i politikområden.

Området inspekteras generellt under en 2-årsperiod då ärendena även helst ska hinna avslutas. För varje år övervägs även behovsprövade inspektioner.

2022 Utbildningsdepartementets myndigheter och OSL-organ

2023 Försvarsmakten, enskilda som förvarar allmänna handlingar  
samt tidigare bortprioriterade tillsynsobjekt

2024 Kulturdepartementets myndigheter och OSL-organ samt  
enskilda som förvarar allmänna handlingar

2025 Finansdepartementets myndigheter och OSL-organ

2026 Klimat- och näringsdepartementets myndigheter och OSL-organ

2027 Utrikesdepartementets myndigheter och OSL-organ

Landsbygd- och infrastrukturdepartementets myndigheter och OSL-organ

2028 Socialdepartementets myndigheter och OSL-organ

2029 Arbetsmarknadsdepartementets myndigheter och OSL-organ

2030 Justitiedepartementets myndigheter och OSL-organ

*Riksarkivet 2023*

Att en avgränsning behövde göras motiveras först och främst av att det inom ramen för en masteruppsats inte finns möjlighet att undersöka alla förvaltningsmyndigheters arkiv som står under Riksarkivets tillsyn. Jag valde ett politikområde där jag förväntade mig att få ta del av dokument som uppstår i tillsynsärenden utan att sekretessprövning krävdes. Valet föll på utbildningsdepartementets myndigheter, närmare bestämt universitets och högskolors arkiv. Arkiv inom lärosäten har kontaktuppgifter till sina arkivarier lätt tillgängliga på sina hemsidor, vilket exempelvis inte Polisen har, vilket förenklade kontaktskapandet inför intervjuförfrågningarna. Detta val lämpade sig även då lärosäten har flera verksamhetsområden och handhar information såväl fysiskt som digitalt.

De tillsynsärenden som allra senast är avslutade hos Riksarkivet ligger under justitiedepartementet. De myndigheter och OSL-organ som står under utbildningsdepartementet inspekteras i en avgränsad period som ligger lite längre bak i tiden. En sammanhängande tidsperiod väljs även ut då det är en specifik företeelse som ska undersökas och inte en historisk utveckling av densamma. Valet av tidsperiod underordnades valet av politikområde, enligt Riksarkivets egen indelning i sin tillsyn. Lämplig tidsperiod ansåg jag vara de senast utförda tillsynsinspektionerna som hunnit bli avslutade ärenden hos Riksarkivet. Ärenden som inte är avslutade kan ju förvisso vara mer aktuella i tiden, men innebära att handlingar kan tillkomma, vilket skulle äventyra min analys av dem. Det är nu sju år sedan de undersökta tillsynsinspektionerna genomfördes, vilket är intressant ur ett implementeringsperspektiv då det tydliggör det verkliga utfallet av tillsynen.

---

<sup>1</sup> Med OSL-organ menar Riksarkivet de organ som står upptagna i bilagan till OSL. Dessa utför verksamhet åt den offentliga förvaltningen och står under samma lag som denna (SFS 2009:400).

Intervjuer med Riksarkivet genomfördes inte i denna studie, då studien syftar till att undersöka hur tillsynsobjekten påverkas av tillsynen, inte att undersöka arkivmyndighetens direktiv och hur de efterlever dessa.

## Datainsamling och analys

I arbetet med att studera det insamlade materialet kommer jag att använda mig av kodning. Som jag beskrev i inledningen har jag haft en idé om vad det är jag söker – fokuset på tillsyn av elektronisk informationsförvaltning – och således en föreställning om vilka teman jag är intresserad av, vilket vägleder mig i val av teman för min kodning. Min intention är dock att skapa mina koder utifrån de svar som upptäcks i texterna och under intervjuerna – ett induktivt sätt att arbeta – där jag studerar och jämför det empiriska materialet för att upptäcka likheter och skillnader i hur arkivarierna värderar tillsynen (Zhang & Wildemuth 2017:319ff). Detta sätt att arbeta möjliggör nya upptäckter i redan studerat material. Att använda kodning anser jag, liksom Kvale och Brinkmann gör när de beskriver kodning, är fördelaktigt och ett användbart verktyg för att finna sammanhang och struktur (2014:242f). Något som kan tala emot att alls ange teman i sitt undersökningsmaterial är om tematiseringen kan åstadkomma en kategorisering som egentligen inte är önskvärd, exempelvis vid längre levnadsberättelser. Då de svar jag eftersökt i intervjuerna utgör mer korta och tämligen avgränsade beskrivningar av specifika områden som jag vill belysa och analysera är kodning en god metod.

För att besvara mina forskningsfrågor har jag velat undersöka följande i texterna:

- I vilken utsträckning hanterade arkiven elektronisk information?
- I vilken mån upplever arkivarierna att Riksarkivet kontrollerat den elektroniska informationen?
- Hur kom den elektroniska informationen fram i rapporter och beslut?
- Vad lyftes inte fram?
- Vad gjordes det stickprov på?
- Framträder variationer i tillsynen?
- Hur efterlever tillsynsobjektet tillsynen?
- Framkommer något övrigt som är värt att notera?

## Dokumentanalys

Texter produceras i olika sammanhang och inom olika genrer, och ser väldigt olika ut beroende på både avsändare och mottagare, och studiet av texter ger oss insikt i hur samhället är uppbyggt och vilka föreställningar som människor har om samhället (Boréus 2015:158). Innehållsanalys innebär i förstone att ta reda på vad texten säger

explicit. Därefter kan analyseras vad texten säger implicit, och om något trängs undan eller uteblir i texten. Innehållsanalysen i den här undersökningen utgjordes av dels dokument som framkommer i, omgärdar, och även utgör del av tillsynen och som Riksarkivet har arkiverade i utvalda tillsynsärenden, dels transkriberingarna av intervjuerna. I analysen kan även upptäckas om det ser ut att vara något som sticker ut, exempelvis om de i tillsynen tittar på väldigt olika saker, alternativt om de ser ovanligt likadana ut (Boréus 2015:162ff). I det här fallet ville jag finna spår av hur något som påverkat arkivvärlden väldigt mycket – digitaliseringen – påverkat de texter jag undersökt. De nya krav som digitaliseringen medför bör synas i materialet och få utrymme likväl som de krav som rör de fysiska handlingarna.

Ärendena som jag begärde ut handlingar ur följer ett tämligen liknande mönster för alla fem fall och innehåller följande dokument: *Avisering om tillsyn* med *Checklista*, *Beslut om föreläggande*, *Inspektionsrapporter*, *Återrapporering* samt *Svar på återrapporering*. Därefter följer redovisning av åtgärder från tillsynsobjektet och slutligen skriver Riksarkivet *Svar på återrapporeringen som avslutar ärendet*. Exkluderad från min beställning är den från respektive lärosäte insända dokumentation som främst berör själva verksamheten, då det inte är en utvärdering av hur de uppfyller sitt uppdrag som undersökas. Jag var även intresserad av att se eventuell kommunikation mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjektet, varför även denna begärdes ut, men e-postmeddelandens metafiler exkluderades från beställningen. De svar som inkom till Riksarkivet från tillsynsobjekten begärde jag ut, men inte de bifogade lärosätesspecifika handlingar som rör deras verksamhet såsom styrdokument och arkivredovisningar då min undersökning inte syftar till att undersöka i vilken mån förvaltningsmyndigheterna följer gällande lagar och föreskrifter.

## Intervju

Vid användande av intervju som metod eftersträvar forskaren att förstå världen utifrån en forskningspersons perspektiv (Kvale & Brinkmann 2014:17). Det är en adekvat metod när information behöver kompletteras till ett befintligt och på förhand tillgängligt material. Jag ville ställa frågor om vad som saknades i tillsynen utifrån arkivariens perspektiv, vilket även motiverade frågor om hur en önskad kontrollfunktion hade kunnat gestalta sig. Intervjupersonerna inbjöds mot slutet av intervjuerna att uttrycka önskemål och ge förslag på hur olika scenarier avseende implementering av policy skulle kunna se ut, som ett sätt att hitta tankar om huruvida något saknades i tillsynen. Intervjupersonens egna erfarenheter och upplevda värld är något som den kvalitativa forskningsintervjun eftersträvar att erhålla så långt det är möjligt. Detta ställer stora krav på forskaren som intervjuare och den kunskap som

kommer att ta gestalt i intervjusituationen ”bygger på intervjuarens förmåga att skapa en miljö där intervjupersonen känner sig fri och säker nog för att prata om privata händelser som kommer att registreras för senare offentligt bruk” (Kvale & Brinkmann 2014:33). Nu gäller denna undersökning inte privata berättelser, men jag anser att medvetenhet om samtalets funktion är relevant även i professionella berättelser. Under intervjuer kan forskaren erhålla information som gör denne klokare. Detta är betydelsefullt för just den här studien, då jag inte har kännedom om alla parametrar som är betydelsefulla för alla studieobjekt när det gäller tillsyn och arbetet kring denna (Kvale & Brinkmann 2014:155).

Lärosätenas arkivarier intervjuades både via videosamtal och i fysiskt möte. Detta kan möjligen utgöra grund för någon viss skillnad och det är viktigt att kontrollera att tekniken fungerar som den ska innan mötet för att fokus ska kunna vara på ämnet och inte på tekniken. Vid ett fysiskt möte kan dessa problem minskas till att endast gälla inspelningsapparaturen (Hagström 2022:142). Intervjuerna genomfördes med arkivarier som arbetade i tillsynsobjekten och var närvarande vid den undersökta tillsynsinspektionen. Jag valde att inte intervju chefer, dels då de i sina svar kan måna om att arkivverksamheten ska framstå som fullständig och utan anmärkning, men framförallt var de inte lika intressanta att intervju då de inte har samma nära förhållande till verksamheten eller är lika inblandade i tillsynsprocessen som arkivarierna (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2015:49).

Jag utgick från att intervjupersonerna är experter på området som jag vill undersöka och analysera, och använde mig av semistrukturerad intervju. Målet med en semistrukturerad intervju är att ge en ram inom vilken samtalet kan föras och ge intervjupersonerna större svängrum att utveckla sina svar och berättelser. För att detta mål ska uppnås använde jag mig av en intervjuguide vid intervjutillfällena som mall för samtalet (bilaga 3). Denna intervjuguide fungerade som ett sätt att checka av när jag fått information inom ett område, och kan gå vidare till ett annat område utan att glömma att ta upp något. I några fall har guiden inte följts från början till slut – egentligen alla fall – utan jag har fallit in i ämnen som de tas upp av intervjupersonen. Detta har berikat samtalet med nya infallsvinklar och gett mig information som jag inte själv kunnat formulera (Eriksson-Zetterquist & Ahrne 2015:53; Kvale & Brinkmann 2014:155, 172ff).

## Etiska ställningstaganden

Informerat samtycke (se bilaga 2) skickades ut tillsammans med den första kontakten som togs via e-post (se bilaga 1). Det informerade samtycket gav intervjupersonen



information om hur det hen säger i intervjun hanteras. Där informerades även intervjupersonen om möjligheten att avbryta sin medverkan utan motivation (Kvale & Brinkmann 2014:107f).

I de kodnamn jag använde på de arkivarier och lärosäten som jag undersökt byts ord som universitet eller högskola ut mot just lärosäte. Samtliga lärosäten i Sverige har minst en arkivarie, varför titeln inte kan hjälpa till att identifiera intervjupersonen. De fem studerade fallen är numrerade från 1 till 5, där lärosäte 1 har en arkivarie som följaktligen benämns som arkivarie 1 och arkiven numreras likaså, allt för att skydda identiteten på intervjupersonerna. Anonymisering kan även bidra till att intervjuade arkivarier vågar uttrycka sina åsikter och erfarenheter utan att känna att de säger saker som kan få negativa konsekvenser (Kvale & Brinkmann 2014:110). Vid återgivning av vad som framkom i intervjuerna har jag även formulerat om från intervjupersonens eget talspråk till ett skriftspråk som passar bättre i ett akademiskt sammanhang och ytterligare bidrar till att anonymisera intervjupersonerna (Hagström 2022:146f). Beskrivningar av lärosäten och intervjupersoner kommer att hållas till ett minimum och görs endast i den utsträckning som det tillför undersökningen relevant information. Att begränsa denna information underlättar ytterligare för anonymisering av intervjupersonerna. Under arbetets gång har jag skapat ett dokument med namnkoder för att underlätta för mitt arbete med materialet. Alla dokument som rör lärosätena och arkivarierna kommer att destrueras i samband med att uppsatsen godkänns, då även inspelningarna och transkriberingarna av intervjuerna destrueras.

Avslutningsvis vill jag poängtera att samtliga arkivarier uttryckt sin fulla respekt och tilltro till Riksarkivet som arkivmyndighet och att deras tillsynsverksamhet är utförd i enlighet med de direktiv och med de redskap som fanns tillgängliga.

# Resultat

Resultatet av min undersökning inleds med en beskrivning av den generella tillsynsprocessen baserad på dokumenten *Avisering om tillsyn* och *Checklista* som är gemensamma för samtliga tillsynsobjekt. Därefter kommer jag att redogöra för resultatet av intervjuer och dokumentation från tillsynen av respektive lärosäte. Denna senare del är uppställd rubrikmässigt utifrån de teman jag funnit efter att ha kodat materialet. Fokus har hela tiden varit på tillsynen av den digitala delen av arkiven, varför övriga delar inte redogörs för.

## Tillsynsprocessen

För samtliga gäller att en *Avisering om tillsyn* skickats ut via e-post till förvaltningsarkiven. I aviseringen framkommer att en inspektion kommer att genomföras, tidpunkt för inspektionsbesöket/inspektionsbesöken och vilka handlingar som Riksarkivet vill se kopior på i förväg. Till aviseringen bifogas en *Checklista* som Riksarkivet har som utgångspunkt för sin inspektion. Denna checklista finns inte bevarad i alla tillsynsärenden, men följer enligt Riksarkivet samma mall för samtliga inspektioner. Förvaltningsmyndigheten inkommer till Riksarkivet med svar på de punkter som listats i aviseringen.

De undersökta texterna är formulerade av och för de myndigheter som är inblandade i respektive ärende. De har punktlistor tydligt uppställda under rubriker vilket gör dem lätta att överblicka. De ser vid första påseende likadana ut för samtliga tillsynsobjekt. Kommunikationen mellan arkivmyndighet och tillsynsobjekt är formell och kortfattad, författad i mejl med dokument bifogade. Den första handlingen som tillsynsobjektet nås av i ett tillsynsärende utgörs av en *Avisering om tillsyn* med en bifogad *Checklista inför inspektioner*. Aviseringen sänds med e-post ut två–tre månader innan den planerade inspektionen och följer samma mönster för alla ärenden. För att förbereda inspektionen behöver Riksarkivet ta del av ett antal dokument som styr och kontrollerar arkivvården. I aviseringen om tillsyn ber Riksarkivets tillsynsinspektör den som har det formella ansvaret vid tillsynsobjektet att skicka kopior på följande handlingar:

- Arkivbeskrivning enligt RA-FS 2008:4, 6 kap. 5–6 §§,
- klassificeringsstruktur med processbeskrivningar enligt RA-FS 2008:4, 6 kap. 7–15 §§,
- arkivförteckning (del som avser redovisning av handlingsslag och handlingstyper) enligt RA-FS 2008:4, 6 kap. 16–17 §§,

- förteckningsplan (innehållsförteckning) till arkivförteckning enligt RA-FS 1997:4, 6 kap. 5 § för den centrala förvaltningen och för de berörda fakulteterna,
- strategi för bevarande av elektroniska handlingar enligt RA-FS 2009:1, 3 kap. 1–2 §§,
- plan för informationssäkerhet enligt RA-FS 2009:1, 6 kap. 2 § samt
- övriga dokument som styr arkivverksamheten och hanteringen av allmänna handlingar.

Därtill önskar Riksarkivet ta del av tillämpningsbesluten till de generella gallringsföreskrifter som publiceras i RA-FS.

Checklistan tar upp de punkter som kommer att ingå i tillsynen. Även om denna handling inte ingår i alla ärenden som jag begärt ut från Riksarkivet inför den här undersökningen, ska checklistan enligt Riksarkivet vara densamma för alla tillsynsärenden. I checklistans punkter finns följande rubriker uppställda, vilka korrelerar med den efterföljande inspektionsrapportens punkter, alla med specificerande underrubriker:

1. Ansvar och organisation – tar upp frågor om arkivansvariga, organisationsstruktur, vem som ansvarar för vad inklusive frågor angående IT-system.
2. Styrdokument – ställer frågorna vilka styrdokument som finns och om de är fastställda samt uppdateras löpande.
3. Arkivbildning – tar upp hur praktiken ser ut och hur rutiner fungerar, även gällande elektronisk information i underrubrikerna:
  - a. Diarieföring – detaljerade frågor angående rutiner, IT-stöd, e-post, sociala medier, gallring och rensning, ordning och periodicitet samt hur akter som är delade mellan fysiska och elektroniska handlingar hanteras.
  - b. Registrering i andra IT-system – vilka som finns och vilka som delas med andra myndigheter och organ samt om ansvaret i så fall är fastställt.
  - c. Övrigt – tar upp om IT-system används för stödprocesser.
4. Framställning och hantering av handlingar – har följande underrubriker:
  - a. Elektroniska handlingar – tar på detaljerad nivå upp förhållandena som rör den elektroniska delen av arkivet, även hur dess styrdokument är uppfört.
  - b. Dokumentation – ställer frågorna om myndigheten har dokumenterat elektroniska handlingar och om den på något vis kan integreras med arkivredovisningen.

- c. Digitalisering – tar på detaljerad nivå upp frågor som format på inskannade handlingar och hur dess metadata hanteras för autentisering.
  - d. Handlingar på papper – tar på detaljerad nivå upp förhållanden som rör handlingar av materialet papper.
  - e. Ljud och bild – rör format och förvaringen av den fysiska databäraren såsom magnetband och CD-skivor och liknande.
  - f. Övrigt.
5. Gallring – finns rutiner för och följs gallringsföreskrifterna som gäller för myndigheten? Här specificeras frågor som rör de olika föreskrifterna och frågan om tillämpningarna är dokumenterade.
  6. Arkivredovisning – gäller både före och efter övergången från allmänna arkivsystem till processororienterad arkivredovisning. Underrubrikerna motsvarar arkivredovisningens alla delar.
  7. Arkivlokaler – tar på detaljnivå och omfattande upp förhållandena för det fysiska arkivet.

Efter själva tillsynsbesöket skickar Riksarkivet ett *Beslut* som kortfattat redogör för eventuella förelägganden och anmärkningar till tillsynsobjektet. Bifogat beslutet finns en *Inspektionsrapport* där en utförlig beskrivning av tillsynsobjektet och av vad som framkommit av tillsynen samt skäl för föreläggandena redovisas. Inspektionsrapporterna följer samma upplägg som checklistan och har samma rubriker uppställda samt följer protokollstandard där närvarande presenteras och därefter följer huvudrubriken *Inspektion av arkivvården vid [Lärosätets namn]* varefter ovan nämnda rubriker följer.

Ett för alla fem fall gemensamt resultat av analysen av inspektionsrapporterna är att under punkten 3. *Arkivbildning* tas nästan uteslutande upp fysiska arkiv samt digitaliserade handlingar. Databaser nämns ytligt att de existerar men inte på någon detaljerad nivå. När det gäller punkten 4. *Framställning och hantering av handlingar* så behandlar inspektionerna av de elektroniska handlingarna huruvida lärosätena har upprättat styrdokument.

## Lärosätenas situationsbeskrivning

För att ge en inblick i hur arkivbestånden, relaterat den elektroniska informationen, såg ut när tillsynen ägde rum ombads arkivarierna beskriva dessa vid intervjuerna. Detta ger en bild av vad de intervjuade arkivarierna anser är betydelsefullt i tillsynssammanhang och utgör en bas för att sedan kunna peka på om något missats.

Myndigheterna inbjöds därmed att ge en beskrivning av sin situation och områden som de anser vara särskilt viktiga eller problematiska.

Arkivarie 1 beskriver att utvecklingen med digitalisering de senaste tio åren har varit remarkabel och omvälvande även om den började långt tidigare. Förändringen har varit så pass stor att hen beskriver det som ett paradigmskifte. Arkivarie 3 anger att de haft elektroniska verksamhetssystem sedan 80-talet men att den digitala explosionen hade börjat runt 2010 med ett antal system och digitala examensbevis. Arkivarierna vid lärosäte 4 och 5 uppger att arkivet mestadels utgjordes av fysiska handlingar men att de även hade ett antal elektroniska system. I inspektionsrapporten framkommer att lärosäte 5 ”framställer och hanterar ett flertal IT-system och webbplatser” och lärosäte 4 hanterar databaser, register, digitala och skannade kontorsdokument och bilder samt interna och externa webbsidor. Den digitala hanteringen hade arkiv 4 börjat med sedan 2011. Arkivarie 1 berättar att verksamheten vid tiden för den undersökta tillsynen redan hade kommit långt i övergången från fysisk till digital informationshantering och nämner att de hade flera elektroniska verksamhets- och forskningssystem; enligt inspektionsrapporten fanns 65 system kartlagda av högskolan, där Ladok<sup>2</sup> är det viktigaste, men även fillagring och molntjänster förekom. De hade inte någon möjlighet att arkivera elektroniska handlingar, de hade inget e-arkiv, men i princip fanns all information digitalt redan då. Arkivarie vid lärosäte 3 uppger att de inte hade någon digital arkivering vid den tiden utan saknade precis som arkiv 2 e-arkiv. Däremot fanns det CD-skivor, lösa digitala filer och verksamhetssystem där information flyttades från ett system till ett annat. Arkivarie vid lärosäte 4 uppger däremot att de hade ett e-arkiv vid tillsynstillfället där de arkiverade lösa filer som låg på server och sidor ur deras Facebook- och hemsida. Arkivarie 4 berättar att de inte själva kunde sköta arkiveringen utan var tvungna att be leverantören göra detta vid varje tillfälle. Arkivarie 2 uppger att de hade lika många elektroniska system som idag. I inspektionsrapporten framkommer att lärosäte 2 hade verksamhetsbaserade system inom kärn- och stödverksamheter men dessa tycks inte ha blivit inspekterade då det endast räknas upp tre system och därefter står ”m.fl.”.

Ute på fakulteterna på lärosäte 1 ordnades tidigare kursernas och studenternas handlingar i dossiéer, akter, men vid tiden för tillsynen hade fler och fler lärare och verksamhetsansvariga i form av prefekter, lärare, administratörer ute på fakulteterna börjat frångå arkivets rutiner och istället spara den informationen endast i elektronisk form på en server. Detta innebar ett svårt läge för arkivet. Handlingarna existerade

---

<sup>2</sup> ”Ladok är ett nationellt system som ger universitet och högskolor stöd i de olika studieadministrativa processerna” (Ladok 2021).

redan i digital form och det fanns ett motstånd ute i verksamheten mot att skriva ut alla elektroniska handlingar på papper för att arkivera dessa som fysiska handlingar. Arkivarie 1 berättar att arkivet började tappa kontrollen över informationen då det var svårt att nå ut till fakulteter som dessutom satt på olika ställen geografiskt med information om hur arkivering skulle ske. Det började bli av överhängande vikt att digitala rutiner skapades.

## Begreppen kring elektronisk information

Arkivarie 1 ger exempel på begreppsförvirring inom informationshanteringen som arkivarie 1 beskriver sker i mötet med ekonomiavdelningen. De använde inte samma begrepp som förekommer i Riksarkivets gallringsföreskrifter för räkenskapsinformation och när arkivarien nämnde *sidoordnad bokföring* och *tertialbokslut* så skrattade ekonomen och upplyste om att detta är ålderdomliga begrepp som för tankarna till gamla räkenskapsböcker och inte har relevans i ekonomisystemen som används idag. Bokslut är inte längre en handlingstyp, detta finns inte längre utan det enda som måste dokumenteras i form av filer är bokföringsunderlag. Arkivarie 1 medger att hen ofta själv gör misstaget att tänka på dokument som något fixerat.

[...] idag möter vi information i system där informationen i själva verket ligger i olika tabeller, men det presenteras utåt som om det vore ett dokument [...] Vi kan skapa pdf-filer från ett system, men information som är hämtat till pdf-filerna ligger i olika tabeller

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 1*

Arkivarie vid lärosäte 5 beskriver innehållet i verksamhetssystemen som både färdiga filer och stora mängder data och information, medan diariet av tradition mer består av enbart färdiga filer – handlingar i fixerade format. Handlingsbegreppet är det juridiska begreppet hämtat från TF och kan utgöras av både elektronisk och fysisk information. *Handling* är, som arkivarie 5 uttrycker det, ett väldigt begripligt begrepp medan *information* ligger på en högre nivå, och information kan bli en handling. Här drar arkivarien paralleller till juridiken och begreppet *potentiell handling*, se förklaring sid 8. Arkivarie vid lärosäte 5 har inte någon direkt invändning mot begreppet elektronisk handling, utan menar att de helt enkelt måste anpassa sin verksamhet så att den fungerade i relation till gällande lagar, förordningar och råd. Arkivarie 3 berör skillnaden på digitisering och digitalisering när hen pratar om det digitala.

De ena är information på papper som man skannar av för att lägga ut på nätet [...], men man har kvar papperet. Det digitala finns bara digitalt, i tabeller som relaterar till varandra i ett system. Det tog tid innan de fattade skillnaden. Det är en brytpunkt nu även för Riksarkivet hur de ser på elektroniskt material.

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 3*

Arkiv 1 hade sedan några år före tillsynen rutinen att skanna in handlingar som fördes in i diariet, och arkivera pappersoriginalen i en separat serie. Arkivarie 1 berättar att gallringsföreskrifterna – även om de blev moderniserade sedan 90-talet – bär präg av papperstänk. Detta anser hen är vanskligt för hela sektorn, då begrepp som exempelvis provformulär inte är ett begrepp som längre används inom organisationen, inte heller vid tiden för tillsynen. Själva begreppet *elektronisk handling* är till viss del problematisk. Detta berättar även arkivarie 4 om; RA-FS 2009:1 kändes lite föråldrad redan när den kom och arkivarie 4 säger att hen ser fram emot en uppdatering av handlingsbegreppet.

Arkivarie vid lärosäte 1 berättar att deras elektroniska information många gånger inte är möjlig att fånga i en enda avgränsad handling eller en fixerad dokumentfil, utan lika gärna kan vara delar i en databas, såsom fallet är med informationen som utgör exempelvis en tentamen.

Vi utgår från att den typen av handling utgör delar av en examination. Men en examination kan bedrivas på väldigt många olika sätt. Från att ha haft ett fåtal examinationsformer från 1600-talet och framåt, så har vi idag flora av examinationsformer. Under covid hade vi ju till och med digitala tentor där studenterna satt hemma och tenterade. Det var ju något helt nytt. Vi har massor av examinationsformer, och de bedrivs på många olika håll, dels i fysiska lokaler som man gjort traditionellt, men också i lärplattformar i form av quiz:ar mm. När man läser Riksarkivets föreskrifter ser man att de har utgångspunkten att tentor görs i sal och att det är en pappershandling.

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 1*

Arkivarie 1 betonar att Riksarkivet lägger ner ett enormt arbete med att definiera nya föreskrifter för vilka format som kan utgöra arkivformat, men är även tveksam till hur dessa ska kunna tillämpas. Det är omöjligt att tvinga in informationen i bestämda format, eller bestämma vilka format en verksamhet ska arbeta utifrån, när informationen ligger i öppna system som interagerar med andra system och kan bilda ett otal olika handlingar utifrån enskilda begäran. Även arkivarie 5 för fram en viss skepsis till att kalla ett visst format för arkivbeständigt. Detta beror till stor del på hur mottagarsamhället kan avläsa informationen, och det i sin tur beror på hur den elektroniska informationen har förvaltats och migrerats över tid. Pappersarkiv är mer robusta och påverkas inte av tid och omvärldsförändringar på samma sätt som digitala arkiv. Det kommer enligt arkivarie 1 att förekomma många olika format i verksamheten, både sådana som är godkända för arkiv och sådana som inte är det. Även om arkivarier ska eftersträva arkivformat, kommer vi aldrig att komma fram till att all data följer arkivformat; ”det racet har vi förlorat för länge sen” (intervju med arkivarie vid lärosäte 1). Det går inte att tvinga en verksamhet till att endast använda system som genererar arkivformat, utan verksamheten kommer att använda de system som verksamheten har störst verksamhetsnytta av. Det betyder att format som inte är arkivgodkända kommer att komma till arkivet för arkivering, och en del

av det materialet kommer inte att gå att konvertera. Arkivarie 1 ser inga vägar för att kunna styra verksamheten mot de format som Riksarkivet rekommenderar i en digital värld som förändras så snabbt som den gör. Däremot kan de vara med och påverka vid införande av *nya* system.

När vi kommer in på olika sätt att tänka kring arkivering av elektronisk information betonar arkivarie 1 betydelsen av att lägga vikt vid metadatastrukturen och att se till att paketera den information som skapas där på ett bra sätt. Arkivarie 1 nämner att Riksarkivet har en bra *förvaltningsgemensam specifikation* (FGS) för just detta, och att de i arkiv 1 arbetar på detta, och berättar vidare att de i Norge har Noark som är ett föredöme när det gäller samordning av statliga standarder för elektronisk informationsförvaltning. Eftersom all offentlig förvaltning i Norge lever upp till den här standarden så kan man använda standardiserade sökbegrepp mot arkivet (Arkivverket u.å.).

## Nätverk och samarbeten

Att anpassa begreppet elektronisk handling menar Arkivarie 5 kan få till följd att arkivinstitutionernas verksamheter diversifieras till följd av att varje arkivfunktion får göra egna tolkningar och tillämpningar och fatta beslut om tillvägagångssätt som inte nödvändigtvis är likadana över hela sektorn. I förlängningen skulle det då kunna leda till att informationen försvinner eller blir svår att återsöka. Arkivarie 5 berättar även att arkivfunktioner omvärldsbevakar och läser på;

man sitter ju inte inne i ett litet skal och bara läser föreskrifter, och försöker tolka, utan man har ju ändå en kännedom om hur ser det ut ur ett större perspektiv; hur jobbar man i andra myndigheter, hur jobbar man i andra länder, hur ser det ut i olika delar av världen kring de här sakerna för att få bredare perspektiv på det hela.

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 5*

Arkivarie 1 berättar om nätverk inom sektorn, både lärosätessesektorn och arkivsektorn. Det formella nätverket finns inom Sveriges universitets och högskoleförbund (SUHF) där arkivarier ingår: *Expertgruppen för arkiv- och informationsfrågor* som arbetar med arkivfrågor inom sektorn såsom dokumenthantering och gallringsframställningar. Mer informella nätverk av arkivarier har även skapats på arkivariernas eget initiativ, där kunskaper och erfarenheter utbyts med andra organisationer som kommuner, landsting och statliga myndigheter. I dessa nätverk skaffar arkivarier sig kunskaper om saker som Riksarkivet inte ger tydliga, om ens några alls, besked om. Detta gäller i synnerhet hantering av digitala handlingar och elektronisk information. Lärosäten har ett utbyte även inom arkivsektorn i stort där de lånar från varandra för att framställa bästa möjliga dokument. Även inom myndigheten sker samarbeten över avdelningsgränserna: Lärosäte 1:s strategi för bevarande av elektroniska handlingar



ingår i regler för informations- och IT-säkerhet, vilket ger ett samarbete med de avdelningar som ansvarar för dessa frågor. Arkivarie 4 nämner även Systemansvariga och systemägare som samarbetspartners i arbetet, även om detta samarbete inte alltid är så enkelt. Arkivarie 4 berättar att strategin för bevarande av elektroniska handlingar var något nytt för dem, varför de ”sökte i nätverket” för att hitta hur andra har gjort för att inte uppfinna hjulet igen. Det här är även arkivarie 5 inne på; myndigheter upprättar egna nätverk för att lösa problem som uppstår och går endast till Riksarkivet när alla andra vägar är uttömda. Detta beskriver även arkivarie 5 som praktiskt för Riksarkivet som inte behöver svara på samma frågor lika många gånger.

### **Summering**

Arkivens bestånd utgörs inte endast av fysiska handlingar eller dito som digitiserats, utan en kraftig tillväxt av digitalt född information har skett redan innan tillsynen 2016. Digitala rutiner efterfrågades men svaren uteblev eller var svåra att tillämpa. Det framträder även en bild av att problematik kring de begrepp som Riksarkivet använder sig av inte är enkla att applicera på informationen som uppstår i de elektroniska systemen. För att lösa de praktiska problem som uppstår i och med detta får arkivarierna söka sig till andra än Riksarkivet – både andra avdelningar inom sin organisation och andra sektorer – och en diversifiering av sektorn riskeras.

### **Riksarkivets tillsyn av lärosätena**

Detta tema tar upp vad Riksarkivet tittade på vid de olika lärosätena, både som helhet och under inspektionsbesöket. Det rör sig om styrdokument och vilka stickprov som utfördes, men även frånvaron av tillsyn tas upp.

Samtliga intervjuade arkivarier uppger att Riksarkivet ville ta del av de dokument som styr och kontrollerar arkivvården. Arkivarie 5 berättar att arkivet vid tillsynsinspektionen presenterade de på förhand begärda styrdokument, tillsynsarkivarien kommenterade dessa och därefter tog en visning av fysiskt arkiv vid. Det gjordes stickprov i detta, men inte i den digitala delen av arkivet. Det ska sägas att det vid en uppföljande inspektion lades vikt vid den elektroniska delen av lärosäte 5:s arkiv, men även denna gång uteblev digitala stickprov. Arkivarie 5 berättar att den digitala delen kontrollerades i den första delen av inspektionen som utgjordes av ett möte där styrdokument togs upp. I den delen efterfrågades hur arkivet efterlever styrdokument, främst strategin för bevarande av elektroniska handlingar. Den information som utgör underlag för potentiella handlingar togs inte upp. Arkivarie 5 tycker att den delen är för smal för att ta upp vid en tillsyn, då denna

ska gå ut på att kontrollera att myndigheten efterlever gällande lagkrav och förordningar. Arkivarie 5 anser att Riksarkivet gör ett väldigt bra jobb i tillsynen och upplever inte att något missats. Arkivarie vid lärosäte 1 upplever däremot att det missades saker vid tillsynen. Det gjordes inte så många stickprov; de flesta togs ur det fysiska arkivet och det digitala gick ut på att be arkivarien att ta fram kända handlingar genom en sökning i diariet. Databaser inspekterades inte och arkivarie 1 antog att anledningen till att tillsynen var inriktad på det fysiska arkivet kunde vara att de i arkivredovisningen redovisade fysiska volymer. Arkivarie vid lärosäte 2 upplever inte att något missats eller förbisetts vid tillsynen, utan att den genomfördes i enlighet med det uppdrag som Riksarkivet har. I stort upplever även arkivarie 3 att tillsynen lyfte upp rätt saker och gav förväntade anmärkningar. Ingenstans i inspektionsprotokollet för arkiv 2 nämns något om uttag från diariet eller annan elektronisk informationskontroll. Arkivarie vid lärosäte 2 uppger dock att inspektören ville att arkivarien skulle söka fram en handling ur diariet, men inspektören tittade inte själv i diariet. Även arkivarie 3 berättar att stickprov gjordes ur det fysiska arkivet för att kontrollera rensning av skadliga material, samt att dubbelsidig kopiering inte förekommit. Vid lärosäte 3 gjordes inga digitala stickprov. Den digitala delen ställdes endast muntliga frågor om. Arkivarie 1 upplevde det som att tillsynsutövaren inte förstod att där kunde finnas fler system i verksamheten, när det i verkligheten fanns väldigt många sådana och därtill forskningssystem. Informationen i dessa system efterfrågades inte. I inspektionsrapporten för lärosäte 4 framgår att stickprov i det fysiska arkivet gjordes för att säkerställa att inte skadliga material förekommer i arkivboxar. Detta minns även arkivarie 4 att det utfördes, däremot gjordes inte stickprov rörande elektronisk information. Arkivarie 4 är osäker på om uppsök av känd handling i diariet möjligen förekommit. Arkivarie 3 berättar att de fick en (1) anmärkning som gällde den digitala hanteringen men flertalet anmärkningar gällde den fysiska traditionella arkivhanteringen.

Arkivarie vid lärosäte 4 minns det som att det enda som Riksarkivet tittade på var om arkivet kunde visa upp strategidokument men i vilken utsträckning dessa efterlevs kontrollerades inte. Exempel på detta är att det inte kontrollerades om gallringsfrister verkligen följs. Arkivarie 4 berättar att en rutin som hen tagit fram för bedömning av en särskild handlingstyp – forskningsdata – fick ingen uppmärksamhet, medan förteckning över analoga videofilmer uppmärksammades. Arkivarie vid lärosäte 1 berättar att de fick frågan om huruvida de har en strategi för bevarande av elektroniska handlingar, något som de har och anser är väldigt viktigt att ha, men arkivarien var tydlig med att de inte fick frågan om huruvida efterfrågade styrdokument verkligen användes eller ej. Arkivmyndigheten kontrollerade alltså enbart att myndigheten hade tagit fram styrdokument – en kontroll på strukturell nivå – men det säger

ingenting om huruvida dokumenten tillämpas i verksamheten. Något som arkivarie 3 betonar är att det kan vara svårt att få arbetskamrater vid lärosätet att inse att de jobbar på en myndighet när de jobbar med systemen, utan de tänker att de har akademisk frihet och tror de kan göra som de vill med system, arkivering och diarieföring. Arkivarie 1 gick så långt som att säga att Riksarkivet inte ens kontrollerar om det är någon inom förvaltningsmyndigheten som ens har läst dokumenten, eller överhuvudtaget förstår dem.

Så att, att styrdokumentet verkligen är tillämpbara, att de verkligen tillämpas och *kan* tillämpas; *det* tittar de inte alls på! Mitt intryck från alla inspektioner jag varit med om så tittar de på ytan. Man har formellt de dokument som måste finnas men inte mer. Det tycker jag är en brist.

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 1*

Inspektören efterfrågade inte heller om strategin innehöll relevanta delar utifrån arkivverksamheten, såsom information om ansvar för att säkert lagra filer på server och information i molntjänster. Just detta var något som ingick i arkiv 1:s strategi för bevarande av elektroniska handlingar, men det var inte något som inspektionen tittade på. Riksarkivet efterfrågade ingenting som rör efterlevnaden ute i verksamheten.

### **Summering**

Tydligast framträder bilden av en arbiträr tillsyn av den elektroniska informationen. Hanteringen av de digitala systemen undgick kontroll. De digitala stickprov som utfördes sträckte sig till att be en arkivarie att söka fram kända handlingar ur diariet. Det gjordes stickprov i de fysiska arkivbestånden och arkivets lokaler kontrollerades. Styrdokument och strategier kontrollerade Riksarkivet att de finns, men efterlevnaden och användbarheten av dessa kontrollerades inte.

### **Lärosätenas upplevelse av tillsynen**

Arkivarierna berättar om hur de upplevde tillsynen både som helhet och själva inspektionsbesöket. Bemötandet och rådgivningen tar plats i den här beskrivningen.

Den skriftliga kommunikationen jag tagit del av är i mejlform och har styrdokument, stöddokument samt redogörelser bifogade. Dessa mejl består endast av ett fåtal meningar som i korthet beskriver ärendet och vilka dokument som bifogats. Arkivarie vid lärosäte 4 upplever att arkivarierna konstruerar dokument för att uppfylla inspektionens önskemål, men om de verkligen utför besluten kontrolleras inte. Inspektionen av arkiv 5 upplevdes handla mest om det fysiska arkivet och i väldigt liten mån om det digitala. Arkivarie 5 berättar att Riksarkivet var väldigt intresserade av styrdokument som visar att arkivet följer RA-FS 2008:4 samt

strategin för bevarande av elektroniska handlingar och att tillsynsarkivarien vid inspektionstillfället frågade hur denna senare plan appliceras i verksamheten. Arkivarie vid lärosäte 1 upplevde tillsynen som arkaisk och inte relevant. De frågor som Riksarkivet ställde vittnade enligt arkivarien om en stor oförståelse eller okunnighet inför den värld som arkivet egentligen befinner sig i, med hänvisning till den övervägande andelen fysisk arkivtillsyn. Som exempel beskrivs hur tillsynsutövaren efterfrågar diariet, HR-system, ekonomisystem och LADOK; fyra system som tillsynsutövaren förstod att verksamheten har. När arkivarien ställt frågor angående hur de ska göra med de digitala handlingarna – något som de ställt frågor om långt före 2016 – upplever de att de inte fått något riktigt bra stöd av Riksarkivet, varken i samband med tillsynen eller i övrig kommunikation med Riksarkivet.

Det är därför vi tycker det är tråkigt när Riksarkivet kommer och gör en inspektion på våra pappersarkiv. För om det är något som vi *kan* som vi egentligen inte behöver någon hjälp med från Riksarkivets sida, så är det ju då anvisningar för pappersarkivering. [...] jag är utbildad för att ordna och förteckna, det är något jag kan. Vi vill ju ha stöd i frågor som vi inte kan, eller tycker är särskilt svåra, och då har det ju alltid varit den digitala informationen.

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 1*

Arkivarien betonar här ett bristande stöd från Riksarkivet angående de saker som arkivet upplever som krångligt, utmanande och svårt i sin verksamhet, frågor som oftast rör vilka förutsättningar som behövs för att bevara de digitala handlingarna. Kommunikationen rör saker som arkivet redan har kännedom om och upplever som självklara; så pass basala och för en arkivarie självklara saker som att upprätta en arkivredovisning, slutredovisa gamla pappersarkiv och rensa gem och plastfickor.

När det gäller att överföra information mellan system upplever arkivarie 3 inte att Riksarkivet gav så mycket information utan fokus låg på det fysiska arkivet. Den del som rör det digitala handlade om vilket format som ska användas på inskannade fysiskt födda handlingar. Arkivarie 3 hade uppskattat tillsyn av och föreläggande angående elektroniska verksamheter eftersom detta upplevdes som väldigt ”luddigt”. Om exempelvis en student eller anställd skapar ett system utan att informera arkivet; vad ska de då göra med det? Även skillnaden mellan arkivmyndighet och tillsynsmyndighet betonas av arkivarie 3; tillsynen upplevs ske lite vid sidan om i Riksarkivets verksamhet och det är även en krånglig kontakt då de är både rådgivande och tillsynsutövande gentemot förvaltningsmyndighetens arkiv och deras arbete. Arkivarie 5 nämner att vi i Sverige har ett starkt myndighetsstyre där varje myndighet själv får upprätta sina rutiner och arbeta efter eget tycke så att de efterlever lagkrav och regleringar. Arkivarie 5 resonerar vidare att det skulle upplevas som styrt på ett tillgjort sätt om tillsynsmyndigheten utöver att utöva tillsyn även skulle säga rent praktiskt hur arbetet med att gallra och arkivera skulle gå till. Detta är dock dubbelt och det är en balans mellan styrning och egen tolkning och tillämpning.

arkivarie 5 tillägger att det finns synpunkter på att Riksarkivet beskriver *att* arkivet ska ordna sin information enligt processer och ha en klassificeringsstruktur, men inte *hur* man ska göra det. Detta utgör enligt arkivarie 5 ett avsteg från det långsiktiga tusenårsperspektivet och är en stor skillnad från hur det allmänna arkivschemat var uppbyggt. Styrkan ligger i att det ger myndigheten frihet i tolkningsmöjligheten, men styrning är ju även bra för att undvika att alla förteckningar från 2013, när de till slut levereras till Riksarkivet, ser olika ut beroende på hur de olika organisationerna valde att tolka föreskriften. Det ger en sämre återsökbarhet och en större tydlighet hade varit bra, tycker arkivarie 5.

Riksarkivets funktion som rådgivande organ upplevdes av arkivarie vid lärosäte 5 som något omständlig och i denna del av deras arbete finns förbättringspotential. Arkivarie 2 upplevde rådgivningen som väldigt stel och att den kunde vara smidigare. Arkivarie 4 uppger att hen upplevt stöd av Riksarkivets rådgivande verksamhet enstaka gånger, men att arkivet mestadels försöker lösa problem som uppstår utan deras hjälp. Arkivarie 4 vänder sig inte till Riksarkivet med frågor förrän frågan är omsorgsfullt formulerad och därefter kommer ett omfattande svar där frågan upprepas och ett formellt svar levereras.

Arkivarie 3 har intryck av att det är stor personalomsättning i den rådgivande funktionen på Riksarkivet; det är en stor skillnad nu jämfört med tiden före infogandet av Landsarkiven och Krigsarkivet i Riksarkivet, då lärosätena hade en fast kontaktperson. Riksarkivet har tagit bort kontaktpersoner och idag finns inte någon särskild person som lärosätets arkivarie kan kontakta. Arkivarie 3 berättar:

Ofta säger de [inspektörerna, förf. anm.] vad som är fel, men vi får inte reda på hur vi ska göra för att göra rätt. Vi får leta i RA-FS:ar och RA-MS:ar och försöka gissa oss till vad som gäller och hoppas att de köper det i nästa inspektion.

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 3*

Arkivarie 1 upplever inte heller rådgivningen som adekvat när det gäller den kontemporära verksamheten; det arbete som görs idag utgör vårt framtida kulturarv. Som arkivarie 1 beskriver; får de inte stöd med de frågorna ”går vi mot en historielös framtid och dit vill vi inte komma.”

Arkivarie vid lärosäte 2 upplevde själva inspektionsbesöket som en lång dag och att tillsynen i stort upplevdes som ett prov; det kommer två personer som är där för att granska en, och bockar av från sin lista om arkivet har det och det, men utan att sätta sig in i det specifika som gäller för just det här arkivet. Hen svarade ”ja men den känslan är det definitivt!” när jag föreslog ordet läxförhör. Även arkivarie 3 håller med om det. Däremot upplever hen tillsynsinspektionen som lite tandlös i det att det

nog ska mycket till för att Riksarkivet ska sätta en myndighet under tvångsförvaltning.

Tillsynen som den ser ut idag innehåller snarast för många punkter, tycker arkivarie 2; Riksarkivet tittade snarast på för många saker med resultatet att den fick en ytlighet som liknar den styrdokument ger. Arkivarie vid lärosäte 3 upplever, och även uppskattar, att kritiken blivit mer och mer konkret. Tidigare upplevelse är att Riksarkivet åker ut på tillsyn, men mellan tillfällena blir arkiven ignorerade och vid nästa tillsynstillfälle får arkivarien börja om med allt arbete igen. Men uppföljningen upplevdes av arkivarie 3 som bättre än tidigare tillfällen, då tillsynen följde upp den tidigare tillsynen. Detta leder till att arkivarien motiveras att prioritera arbetet som följer på tillsynen. Arkivarie 4 nämner den nervositet som finns inför en inspektion, som hen även hört andra arkivarierna prata om, men upplevde att det i den senaste inspektionen lättade då hen upplevde att det då inte rörde sig om någon som ville sätta dit arkivarien, utan hen var ute efter att förbättra.

### **Summering**

Resultatet visar på något blandade åsikter. En arkivarie uttrycker sig i positiva ordalag, medan övriga är mer kritiska. Riksarkivet tittade på saker som upplevdes alltför basala såsom hantering av pappersarkiv. Samtliga upplevde rådgivningen som stel, omständlig och något som helst undviks.

### **Effekten av tillsynen**

Frågan om vad tillsynen leder till rör framför allt resurstilldelning och utvecklandet av styrdokument och strategier. Generellt anges att tillsynen hade det stora värdet att brister kunde påtalas och uppmärksammas vilket möjliggjorde åtgärdande.

Arkivarie vid lärosäte 1 berättar att de delar av föreläggandena som inte hunnit åtgärdas kommer att tittas på vid nästa tillsyn. Arkivarie 4 är inne på samma spår; vetskapen att en inspektion kommer gör att prioriteringar görs som inte annars skulle göras och andra saker får arkivarien därför lägga på vänt. Arkivarie 2 berättar att tillsynen har den fördelen att det sätter arkivet på agendan och synliggör dess verksamhet med alla krav som ställs. Arkivarie 1 kommer in på att den digitala informationen inte har någon längre beständighet samt den föreliggande risken att förlora all information vi har idag om den inte omhändertas, vilket är tillsynens syfte. Arkivarie vid lärosäte 1 berättar att tillsynen innebar att de fått resurser sig tilldelade för att kunna åtgärda Riksarkivets förelägganden och anmärkningar, exempelvis genom tillfälliga anställningar för att utföra arkiveringsarbete, något som upplevs

som det mest positiva med tillsynen. Arkivarie 1 ger en beskrivning av hur lärosätens arkiv på 90-talet ofta hade endast en (1) arkivarie trots att det rörde sig om ett stort lärosäte, medan de idag ofta har flera arkivariier och arkivassistenter anställda. Inspektionerna har lett till att arkivfrågorna har lyfts i organisationen. Arkivarie 5 upplever att beslutet som Riksarkivet skickade ut gav arkivet vind i seglen, då cheferna enligt lag måste hörsamma beslutet och tilldela resurser för åtgärderna. Detta är en positiv effekt som tillsynsbesök har och besluten upplevdes inte av arkivarie 5 som kritik utan mer som något som skapade en arbetsordning för arkivet. Prioriteringsmässigt innebar tillsynen en möjlighet att fokusera tid på förelägganden och anmärkningar. Arkivarie 4 berättar om problematiken med att en chef som inte är så insatt i arkivfrågor kan vilja arbeta med de binära frågor som enkelt kan bockas av, exempelvis huruvida en branddörr finns eller inte, medan frågor som är mer komplicerade och kräver samarbete med andra avdelningar inte får lika mycket resurser. Samtidigt känner arkivarie 4 pressen att tidigt börja arbeta med de komplicerade saker som inspektionen kräver, då dessa saker tar tid att åstadkomma.

Framställandet av strategin för bevarande av elektroniska handlingar innebar en belastning för arkiv 1. Även arkivarie vid lärosäte 3 tar i intervjun upp tillsynen som en stor administrativ börda, och arkivarie 4 beskriver det som något hen nästan värker fram. Arkivarie 3 berättar att de efter tillsynstillfället arbetade med att skapa de efterfrågade styrdokumenterna och tillägger att de var tvungna att lämna ”så har vi gjort innan”-argumentet tillika personbundna rutiner till förmån för nerskrivna rutiner, vilket arkivarie 3 anser är mycket positivt. Detta innebär att arkivarien har tillsynen i åtanke vid skapandet av nya rutiner och dokumenterar mer.

Arkivarie vid lärosäte 1 berättar att svårigheterna att förstå vad en strategi för bevarande av elektroniska handlingar egentligen är gjorde att ansvariga vid arkivet skickade in flertalet dokument som skulle kunna utgöra bas för en sådan strategi. De har sedan tillsynen 2016 arbetat med att ta fram denna strategi. Detta är en svår process då strategin utgörs av en mängd olika komponenter och en gemensam strategi ska involvera alla delar i organisationen, på både strategisk och operativ nivå.

Arkivarie 3 upplever att det i tillsynen fanns mycket skrivbordsarbete som kan bli otydligt när det kommer ut i verksamheten. Tjänstepersoner som inte är arkivariier är inte insatta i den terminologi som förekommer i arkivets styrdokument. Arkivarierna vid lärosäte 1 och 2 anger att strategin för bevarande av elektroniska handlingar är väldigt lång och inte heller anpassad för att läsas ut i verksamheten. Båda anger att denna strategi inte har haft så stor påverkan på arbetet i arkivet men arkivarie 1 betonar att strategin är ett utmärkt redskap, inte minst vid inköp av nya system då det

måste säkerställas att de kravställs korrekt. Detta håller även arkivarie 5 med om. Denna strategi är, som arkivarie 1 uttrycker det, betydelsefull inte minst för att alla delar i organisationen kommer i kontakt med digital information och strategin ger förutsättningar för att informationen ska vara väl förberedd för att i framtiden ska kunna bevaras i ett e-arkiv. Även för fortsatt hantering av systemen är strategin betydelsefull, för att arkivfunktionen ska kunna fånga upp om viktiga förändringar sker i systemen eller de avställs och ersätts. Arkivarie vid lärosäte 1 nämner att inspektionen inte uppmärksammade om styrdokumentet *kan* användas. Efterlevnaden ute i verksamheten och problemen med att nå ut i verksamheten kontrollerades inte alls.

Man når helt enkelt inte ut till verksamheten och en anledning är att verksamheten helt enkelt inte förstår det språk vi använder. De begriper inte våra texter, som är för långa. De är inte verksamhetsanpassade helt enkelt. Det vill vi jobba mer med på lärosäte 1; att verkligen nå fram till verksamheten så att de förstår det vi vill att de ska förstå, för annars är inte särskilt mycket vunnet. Då visar vi upp nånting för omvärlden men det blir inte nån bättre arkivvård för det.

*Arkivarie vid lärosäte 1*

Att detta inte ingick i tillsynen fick dock inte någon praktisk påverkan på arkivverksamheten, utan arkivarien arbetade på som tidigare ändå. De är i sin arkivverksamhet mer resultatfokuserade än formalister, berättar arkivarie 1. Arkivarie 2 och 3 uppger att Riksarkivet krävde att de skulle upprätta strategi för bevarande av elektroniska handlingar, men att de vid lärosätet inte haft så stor praktisk nytta av de styrdokument som Riksarkivet begärde in vid tillsynen. Det är förvisso bättre att ha ett styrdokument än att inte ha det, men det viktigaste är hur de arbetar med informationen som hanteras i arkivet, och de arbetar på som tidigare. Dokument är ett sätt att styra för arkivmyndigheten, men de ger ingen insikt i hur verksamheten fungerar i praktiken. Arkivarie 2 har inte heller haft någon nytta av arbetet med dessa styrdokument vid arbetet med uppföljande dokument.

### **Summering**

De positiva konsekvenserna av tillsynen rör resurstilldelningen som föreläggandena leder till. Tillsynen synliggör även arkivet i organisationen och arkivarierna får större gehör för krav på informationshanteringen. Förelägganden kan även bli till en arbetsordning och upplevs i sig som något positivt. Till de negativa konsekvenserna hör att brister i tillsynen inklusive rådgivning kan leda till både utebliven resurstilldelning och förlust av information för framtiden. Det stora arbetet med styrdokumentet upplevs som en belastning, framförallt då det inte inspekteras hur dessa arbetas med i verksamheten, även om det upplevs positivt att dessa dokument existerar.



## Önskemål och tankar om framtiden

När det gäller det framtida tillsynsarbetet uttryckte arkivarierna ett antal olika önskemål och förslag. Dessa förslag och funderingar kan även ytterligare belysa om något saknas i tillsynen idag.

Arkivarie 1 föreslår inspektioner med kortare intervall och mer djupgående inom något utvalt område; inspektioner där experter inom valt område – oavsett om de ursprungligen är traditionella tillsynsinspektörer eller tillhör en annan avdelning inom Riksarkivet – kan gå på djupet med det som arkivet har utmaningar kring hade gjort att möjligheten för rådgivning skulle öka. Mindre inspektioner men med ett djupare fokus, oavsett vad detta riktas mot, hade gett arkivarierna ett större värde och bättre stöd att få till stånd förbättringar inom valda områden.

Breda inspektioner som har fokus på traditionell arkivering, de är inte till stor nytta mer än att anställa personal. Det beror lite på vad syftet med inspektionen är, jag tycker inte idag, eller ens 2016, att syftet med en inspektion vid vårt lärosäte är att primärt titta på våra pappersarkiv, eftersom handlingar finns i digital form! Då måste det va den digitala informationen som är huvudsyftet, det är den informationen som kommer att utgöra vårt kulturarv.

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 1*

Även arkivarie 2 önskar tätare besök som tillåter mer djupgående granskning. Arkivarie vid lärosäte 1 anger att då handlingsbegreppet i sig utgör ett problem leder det till att rådgivningen skulle behöva utökas. När det gäller den digitala delen av arkivverksamheten önskar arkivarie 3 en ökad andel styrning från Riksarkivets sida då det hade hjälpt arkivet med styrningen gentemot den övriga verksamheten. Hen menar att det blir för otydligt att endast hänvisa tjänstemän till en RA-FS och berättar om forskare som hävdar att den akademiska friheten inskränks.

Arkivarie 5 önskar mer proaktiva instruktioner gällande RA-FS 2008:4 och tydligare riktlinjer beträffande det digitala och den elektroniska arkivverksamheten och även en enklare organisation när det gäller praktiska konkreta frågor. Att Riksarkivet har en större tydlighet på sin hemsida; exempelvis att de har databaser eller en portal att söka i. En idé angående rådgivningen presenterade arkivarie 5 och spånade fritt: AI kan vara ett väldigt bra komplement till en funktion där arkivarier kan söka i en databas. Denna kan sammanställa svar utifrån de frågor man ställer och kan vägleda vidare till olika texter och tolkningar så att man själv sen får tolka och tillämpa det. Riksarkivets AI kommer till skillnad från allmänna sökmotorer att vara väldigt skarp i arkivfrågor och ge tydliga svar tror arkivarie 5. Därefter skulle nästa steg bli en personlig kontakt med Riksarkivet för att säkerställa att det är korrekt tolkat. Ärendehantering via mejl är något som arkivarie 5 drar sig för, då det innebär att skapa ett ärende i deras arkiv. Arkivarie 2 önskar att både rådgivningen och inspektionen innehöll mer av ett samtal person till person, med mindre

kommunikation i form av byråkratiska dokument som sänds fram och åter; i stället för känslan av granskande läxförhör önskas en situation som tillåter en diskussion med arkivarien.

Samtliga intervjupersoner är måna om det framtida kulturarv som verksamheten kommer att bilda och arkivarie 1 och 3 betonar som ett problem att vi riskerar att förlora all information som vi har idag genom att den digitala informationen inte har någon längre beständighet om den inte tas hand om. Arkivarie 3 uttrycker önskan om mer kontroll av elektronisk information så här:

[...] om verksamhetssystem tillsynas så hade vi kunnat lägga tid på det och gallra och skapa bevarandee exemplar, eller vad Riksarkivet nu ger för råd.

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 3*

Arkivarie 1 liknar förlusten av arkivalier vid att hela arkivet brinner upp och säger:

Det är det vi tänker på varje dag vi går till jobbet. Rädda den digitala informationen! Det är där jag tycker att de här inspektionerna blir mer, det känns som jag förflyttas tillbaka 30 år i tiden. Riksarkivet har inte förändrats särskilt mycket på 30 år, och det gör mig lite bekymrad.

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 1*

Det som är arkiv imorgon måste man tänka på idag. Digitaliseringen har bidragit till det mentala uppvaknandet, att vi måste se hela processen.

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 3*

Arkivarie 5 däremot tycker att tillsynen är bra som den är och menar att om den hålls med några års mellanrum och håller en generell och allmän nivå så blir det en konsekvent utvärdering. Om tillsynen är för specifik finns risk att de missar något. Ett förslag från arkivarie 4 knyter an till hur tillsynen bedrevs förr: då en tillsynsarkivarie kom till tillsynsobjektet och frågade vad denne ville att inspektionen skulle innehålla. Då fanns ett närmare samtal. Arkivarie 4 önskar att föreläggandena kommunicerades fram mellan den som inspekterar och arkivarien, och att den rådgivande funktionen fick ta större plats. Det är den bristande rådgivningen som enligt alla intervjupersoner utgjorde det största bristen i tillsynen och där de önskar se en mer personlig och snabb rådgivningsfunktion.

En lite mer kreativ del mot slutet av intervjun med arkivarie 1 resulterar i förslaget att Riksarkivets tillsynsavdelning behöver förändras och kanske inte ensamma ska utföra arkivtillsynen utan skulle kunna komplettera med kompetens från en mer tekniskt kunnig avdelning. Arkivarie vid lärosäte 1 ställde sig lite undrande till vilken roll Riksarkivet egentligen ska ha i arkivsverige. Med den typ av tillsyn som finns idag så har Riksarkivet inte möjlighet att fånga upp informationen som ligger på olika ställen i digital form. Om de saknar den kompetens som är nödvändig för att utöva tillsyn över alla delar av de arkiv som finns idag så blir resultatet att arkivet löser

frågorna på egen hand. En tanke som uppstod var huruvida Riksarkivet är rätt myndighet att utföra tillsynen. Arkivarie 1 resonerar att eftersom Riksarkivet och arkivfrågor sorterar under Kulturdepartementet – och kulturfrågor får inte kosta egentligen – tilldelas inte Riksarkivets myndighetstillsyn så stora resurser, varför denna del av deras verksamhet inte upplevs som bristande. Det är lätt att negligera ett kulturarv som inte finns idag, inte syns, utan kommer att finnas någon gång i framtiden, men ytterst är det verksamhetsinformation som lärosätet behöver idag i deras egen verksamhet. En offentlig förvaltning ska vara effektiv och med hög kvalitet, och då kan kulturarvsperspektivet vara en nackdel. Här föreslår arkivarie 1 att olika myndigheter samarbetar om tillsynen så till vida att de inspekterar olika aspekter av verksamheten så att den digitala informationen inte går förlorad utan uppgår i framtida kulturarv. Arkivarie 5 nämner Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, men menar att det blir förvirrande för tillsynsobjekten om fler myndigheter ska vara inblandade. Arkivarie 3 anser efter kort fundering Riksrevisionen som tänkbart alternativ utan att komma på någon annan, men att Riksarkivet lämpar sig bäst att utföra arkivtillsyn. Hen tillägger:

Riksarkivet ska inse att de är *tillsynsmyndighet* också och inte bara utför traditionellt arkivarbete. De ska utföra handledningsaktiviteter också!

*Intervju med arkivarie vid lärosäte 3*

### **Summering**

För att sammanfatta önskemålen kan konstateras att de i stora drag gäller tillsynens teman och hur dessa applicerades i tillsynen. Temana för tillsynen utgörs av delarna i checklistan, och denna har inte uppskattats till fullo. Dessa teman hade dessutom kunnat organiseras så att de tydligare speglade den verksamhet som var föremål för tillsynen. Det är alltså inte bara innehållet utan kanske framförallt organiseringen av tillsynen som det framkommer tydliga synpunkter på, det vill säga när och hur tillsynen genomfördes samt även i viss mån av vem. Önskemålen speglar även tydligt att arkivarierna saknar tillsyn av delar av arkivbestånden.

# Analys

Här följer en analys utifrån det teoretiska ramverk som jag presenterat i teorikapitlet. Analysen indelas efter de teoretiska begrepp jag funnit relevanta för resultatet. Den stora bilden jag får av att läsa igenom transkriptionerna av intervjuerna är att samtliga arkivarier uttrycker stort förtroende och en stor välvilja gentemot Riksarkivet och deras tillsynsverksamhet. När jag läser den implementeringsteoretiska litteraturen har jag fått uppfattningen att så inte alltid är fallet, utan en klagande ton kan inträda då avståndet mellan beslutande och utförande organ uttrycks: ”Those people up there seem to know everything better, while we are doing the dirty work here” (Hill & Hupe 2021:138). Däremot framträder en bild av en arkivmyndighet som upplevdes som, om inte frånvarande så åtminstone avlägsen och omständlig att nå, samt i vissa avseenden anakronistisk.

## Detaljstyrning och isärkoppling

Tillsyn är en form av styrning genom efterkontroll av efterlevnaden av politiska beslut. Syftet är teoretiskt sett att tillse att de styrandes avsikter genomförs av aktörerna i förvaltningen. Lundquist benämner den förvaltningskontroll, vilket innebär ”noggrann bedömning” (Lundquist 1992:239ff). Hill och Hupe benämner implementering som en jämförelse mellan det förväntade och det verkliga utfallet (Hill & Hupe 2021:11). Detta problematiserar Lundquist genom att ställa fyra frågor: Vad ska mätas och vad ska det jämföras med, vem ska mäta och hur, i vems intresse tolkas resultaten samt vilka effekter får kontrollen på förvaltningens aktiviteter (Lundquist 1992:242–246)? Den här undersökningens fokus är på frågorna angående vad som mäts och vilken effekt det får. Resultatet visar att det är Riksarkivet som mäter valda delar av arkivfunktionen mot den checklista som ska gälla för alla och effekterna är blandade, men arkivarierna är överens om att tillsynen på det stora hela bidrar till en förbättring av verksamheten.

Att använda sig av checklisten är ett effektivt sätt att detaljstyra som skapar mätbara resultat av den typ Ahlbäck Öberg (2018:185) skriver om. Riksarkivet inspekterar alltså de förhållanden där det finns tydliga rutiner för en effektiv tillsyn. Det innebär att det fysiska arkivbeståndet där väl inarbetade rutiner finns och i viss utsträckning de handlingar som är inskannade och finns registrerade i kända diariesystem blir föremål för inspektionen. Arkivarie vid lärosäte 1 berättar, som jag skrev om i resultatets avsnitt *Lärosätenas upplevelse av tillsynen*, att hen upplevde tillsynen som arkaisk och inte relevant och att de frågor som Riksarkivet ställde vittnade om stor

oförståelse eller okunnighet inför den värld som arkivet egentligen befinner sig i. Det gjordes inte heller så många stickprov – de som gjordes var något enstaka ur det fysiska arkivet och avseende den digitala arkivverksamheten gjordes inte några stickprov utöver att söka upp kända handlingar i diariet. Den elektroniska informationshanteringen var förvisso föremål för tillsyn, men det upplevdes som att den missade målet i det att inspektionen inte förmådde fånga upp alla delar av den. Det visar sig alltså att inte alla delar av arkivbestånden och arkivfunktionen blir föremål för tillsyn i alla undersökta fall.

I Riksarkivets tillsynsverksamhet ingår inte enbart att formulera föreskrifter och råd samt kontrollera dess efterlevnad, utan även kontakt med förvaltningsmyndighetens arkivarier. Där ingår rådgivning och främjande av regelefterlevnad. I Riksarkivets uppdrag ingår att verka normerande och utöva kontroll, men även ”rådgivning, kontaktbesök, stöd [och] utbildning” ingår i deras uppdrag (Utbildnings- och kulturdepartementet 2004:17). Här anas det grundläggande dilemma som Hertting menar genomsyrar implementeringsteorin; balansen mellan tillit och kontroll, där flexibiliteten hos aktörerna att lösa problem hejdas av alltför precisa mål medan efterkontroll gynnas av att det finns tydligt formulerade mål (Hertting 2018:215f). Även Lundquist tar upp de svårigheter som alltför detaljerade mål kan innebära. En professionell arkivarie kan få svårt att förhålla sig till besluten och skapa flexibla lösningar på uppkomna problem med en för hög noggrannhetsnivå (Lundquist 1992:246ff). Här drar jag paralleller till den kontroll som alltför noga ”koncentrerar sig på det som går att mäta” (Ahlbäck Öberg 2018:185). Ahlbäck Öberg menar att det finns risker med den typen av kontroll, då den riskerar att missa delar av verksamheten som inte finns formulerat i de förutbestämda måtten. En annan risk är att återrapporteringen blir en procedur i sig där de granskade anpassar sig efter de förutbestämda måtten även om de inte är fullständigt applicerbara (2018:184ff). Jag tolkar det som att det föreligger en efterkontroll som baseras på alltför detaljerade checklistor som inte efterfrågar vilka parametrar som är betydelsefulla för den granskade verksamheten. Detta ger att en *The auditable performance*, – se avsnittet *Begrepp hämtade ur institutionell teori* i teorikapitlet – föreligger, då fler än en arkivarie menar att arbetet som uppstår med framställningen av styrdokument riskerar att tränga undan annat arkivarbete och i kombination med att rådgivningen inte fungerar kan det ses som att en isärkoppling sker då en formell struktur kring själva tillsynen institutionaliseras och bildar en verksamhet i sig (Eriksson-Zetterquist 2009:68f; Ahlbäck Öberg 2018:187). En framgångsrik bild av verksamheten ska skapas och styrdokument ska manifesteras – värkas fram, som en arkivarie uttryckte det – och resurser tilldelas detta ändamål. Hela tillsynsprocessen upplevdes av flera arkivarier som ett läxförhör, vilket inte uppskattades. Därmed

tycks inte målen med tillsynen uppfyllas, att verka rådgivande och utgöra en samverkansyta mellan tillsynsorgan och tillsynsobjekt.

## Dokumentstyrning och styrdokument

Idag görs en stor inspektion vart sjunde år, där allt ska täckas in och kontrolleras enligt en checklista. Det är en efterkontroll som utförs, där Riksarkivet kontrollerar att förvaltningsmyndighetens arkiv har implementerat gällande regelverk. Det är som sagt ett omfattande kringarbete som uppstår i och med detta, då stora mängder styrdokument ska skickas in till Riksarkivet. I de fall då de efterfrågade styrdokumenterna inte redan finns måste dessa framställas. Hinner arkivarierna inte inom rimlig tid skickas i stället en plan för framställningsarbetet in. Hela tillsynsprocessen är dokumenttung. Det framkommer i de flesta undersökta fall att den övervägande delen av tillsynen bestod i att styrdokument begärdes in och det kontrollerades att dessa var utförda enligt gällande reglemente. Detta är ett sätt att skapa en effektiv tillsyn genom dokumentstyrning som kanske inte alltid innebär en så tydlig styrning för tillsynsobjektet, och som bidrar till en viss administrativ börda. Det kan tolkas som att dessa dokument har sin grund i den tvingande isomorfism som utgörs av arkivreglementet (Johansson 1994:24; DiMaggio & Powell 1991:67ff). Att skapa en strategi för bevarande av elektroniska handlingar enligt RA-FS 2009:1, 3 kap. 1–2 §§, verkar legitimerande för Riksarkivet, medan arbetet med att skapa detta dokument har en effekt som kan ses som ett tecken på mimetisk isomorfism. Arkivarierna härmar varandra då det är oklart vad som ska ingå i dokumentet. Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är en pågående process, och har skapat osäkerhet inom arkivvärlden. Den mimetiska isomorfismen förklarar det som händer här, en legitimerande process som kan uppstå när organisationer söker härma varandra i en osäker förändringssituation (DiMaggio & Powell 1991:69). Den checklista som bifogas aviseringen om tillsyn är som jag skrev i resultatet densamma för alla tillsynsärenden och den tar upp de punkter som kommer att ingå i tillsynen. Det jag utläser av detta är att Riksarkivet ämnar utföra en tillsyn vars syfte är att alla arkiv implementerar samma mål som beslutade på politisk nivå och där samma regler och samma krav ställs på alla tillsynsobjekt. Att checklistan följer samma mönster för all arkivtillsyn är även något som Riksarkivet har som mål och verkar även det legitimerande för organisationen (Riksarkivet 2020:8).

Den normativa isomorfismen har sin grund i de normer som en gemensam profession ger. Arkivarieprofessionen skapar god arkivvård och bevarar arkivalier för framtiden. Detta kommer även till uttryck i intervjuerna; arkivarierna beskriver sig alla som måna om att bevara framtida kulturarv och normen att bevara de handlingar som

uppkommer inom deras verksamheter förenar dem. Allmänna handlingar ska förberedas för att framgent vara återsökbara. När arkivarierna frågar om aktuella problem med informationshantering så får de inte svar eller får svar som upplevs som alltför vaga och otydliga. Resultatet blir att arkivarierna söker svar hos varandra i både informella och mer formella nätverk inom sektorn eller arkivarievärlden alternativt inom andra delar av sin egen organisation, vilket ger ett skifte av organisationsfält, som i sin tur ger att arkivfunktionen kommer att påverkas och utvecklas inom det nya fältet (Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre 2015:296, 311).

Riksarkivet begär in en omfattande mängd styrdokument, både i förarbetet till en tillsyn och i form av rapportering och återrapportering efter tillsynen, men användbarheten av dem kontrollerades ytterst sparsamt. Dessa dokument är förvisso betydelsefulla både för verksamheten och för alla som använder information inom förvaltningsmyndigheten, men det betyder inte nödvändigtvis att det är någon som har läst dessa dokument. Det förekommer till och med att de som arbetar ute i verksamheterna och ska använda dokumenten inte ens *förstår* innehållet i dokumenten, som arkivarie 1 berättade om, med tillägget att Riksarkivet inte ens kontrollerar detta. Språket och terminologin är omständlig och på gränsen till obegriplig för verksamheterna inom förvaltningsmyndigheten som ska använda sig av styrdokumentet. Lundquist nämner ju att efterkontrollen – som tillsynen utgör – syftar till att kontrollera att verksamheten efterlever den politiska styrningen (Lundquist 1992:12ff). Om styrdokumentet då inte är anpassade för verksamhetens behov resulterar det i att arkivet inte når ut till verksamheten med Riksarkivets krav. Det innebär att arkivet får merarbete med att både upprätta styrdokumentet som Riksarkivet kräver in och att anpassa det för sin verksamhet för att RA-FS 2009:1 ska implementeras i verksamheten.

Det finns flera tolkningar av detta; isärkoppling – då det omfattande administrativa arbetet som tillsynen initierar tar resurser ifrån den ordinarie verksamheten som Ahlbäck Öberg (2018:185–187) lär oss. Å andra sidan kan det ju hävdas att denna verksamhet helt ligger inom verksamhetens ramar; syftet med arbetet med strategidokument är ju att förbereda informationen för bevarande för att kunna uppgå i framtidens kulturarv, något som det är nödvändigt att planera för redan innan informationen uppstår. Med det menar jag att det är av yttersta vikt att arkiveringen börjar redan ute i verksamheten där information som ska bli arkiverad upprättas. Att det inte upplevs finnas något tydligt regelverk att följa när det gäller arkivering av elektronisk information ger i förlängningen en viss löskoppling från det formella arkivregelverket, inte minst då även rådgivningen fallerar (Eriksson-Zetterquist

2009:68). Förvaltningsmyndighetens arkiv tappar lite av kopplingen i den hierarkiska struktur där lärosätenas arkiv står under arkivmyndigheten Riksarkivet, som utövar tillsyn som implementeringsmetod.

Implementeringens *förstå* kommer även in här. För att RA-FS 2009:1 ska kunna implementeras i verksamheten behöver den justeras och anpassas. Här finns det en förklaring i det som Hertting menar med otydlighet i policy. Det tycks som att RA-FS 2009:1 är så pass generellt formulerad att den ska kunna användas på alla förvaltningar. Det är tänkt att skapa en homogenisering, men ställer desto större krav på att rådgivningen fungerar för de specifika förvaltningarna.

## Målförskjutning

En aspekt som kommer upp i resultatet är att förvaltningsmyndighetens arkiv inte har föreskrifter nog för att *kunna* utföra de förelägganden och anmärkningar som gäller delar av den elektroniska informationen. Här är det viktigt att ha i åtanke att kunnandet inte har något att göra med hur väl arkivarierna känner till sin verksamhet och hur välutbildade de är, utan här handlar det om en implementering av ett digitaliseringsbeslut som är i ett tämligen tidigt stadium och där det ännu inte formulerats tillräckligt tydliga föreskrifter och råd för att kunna genomföra en effektiv kontroll. Det utfärdade direktivet att offentlig förvaltning ska digitaliseras har inte innefattat detaljerade riktlinjer för hur Riksarkivet ska formulera de krav som ska gälla för den informationen. Riksarkivet har inte heller hunnit formulera råd och föreskrifter för den elektroniska informationens bevarande i samma utsträckning som de hunnit formulera krav som gäller för den fysiska informationens bevarande, då de senare har existerat under en betydligt längre tid. Här ger det otydligt formulerade politiska målet *digitalisera den offentliga förvaltningen* ett otydligt genomförande av målet genom otillräckligt tydligt formulerade föreskrifter och råd, som i sin tur kan innebära svårigheter för den som är föremål för tillsynen.

I teoridelen framkom hur det otydligt sagda inte alltid är det otydligt tänkta, då det i en politiskt styrd verksamhet ibland är en förutsättning med otydlighet för att över huvud taget få igenom sin politik. Ospecifika riktlinjer kan bidra till att det finns för många möjligheter till tolkning av riktlinjerna (Hertting 2018:201ff). Tillsynen ska samtidigt vara en jämförelse mellan det förväntade och det verkliga utfallet (Hill & Hupe 2021:11). Här föreligger implementeringens dilemma, där balans behöver finnas mellan otydligt formulerade mål och mål som ändå är tydliga nog för att underlätta för kontrollen av genomförandet, som Hertting nämner (2018:215f). Resultatet visar att digitala delar av arkiven inte blir föremål för tillsyn i samma



utsträckning som fysiska delar. Riksarkivets direktiv för det elektroniska långtidsbevarandet behöver ett tillräckligt brett stöd – det vill säga vara tillräckligt otydlig – för att vara applicerbar på den teknik som anbefalls; detta skulle kunna vara anledning till att tillsynen kan uppfattas som vag och otydlig på den elektroniska arenan. Direktiven behöver däremot ha en hög noggrannhetsnivå för att efterkontroller ska kunna utföras effektivt och tydligt samt för att implementeringen ska ske utan målförskjutning.

Arkivarie 1 berättar att det var svårt att nå ut med information om hur arkivering ska ske; även här föreligger implementering och genomförande av policy. För att nå en framgångsrik implementering måste verksamheten ha kännedom och *vilja*, men även *förmåga*. Att *vilja* är inte problemet utifrån de tillfrågade arkivarierna. Arkivlagen medger, som nämnt i tidigare forskning och litteratur, möjlighet för tillsynsutövaren att besluta om att låta arkivmyndigheten överta arkivet. Den kostnad som uppstår i det att missförhållandena av arkivmyndigheten åtgärdas och det faktum att förvaltningsmyndigheten står med nesan att inte få förvalta sitt eget arkiv samt inte minst kunskaperna som arkivarieprofessionen ger är något som de undersökta arkiven är väldigt medvetna om och utgör medel för att *vilja* uppnå följsamhet. I fallet där redovisning av förvaringsenheter enligt RA-FS 2008:4, 6 kap. 18§ var en utmaning att genomföra, visade det sig att det saknades incitament – *vilja* – för att lärare och verksamhetsansvariga i form av prefekter, lärare, administratörer ute på fakulteterna att arkivera genom att skriva ut på papper när lärosätet ligger i framkant vad gäller digitaliseringsarbete i både verksamheten och forskningen. Arkivarie 1 betonar i intervjun att det *är* besvärligt att skriva ut på papper och ordna handlingar fysiskt, när det är mer naturligt och intuitivt att ha dem kvar där de ligger digitalt; de ser ju så ordnade ut där de är. Det här kan tolkas som att en målförskjutning uppstår; de av Riksarkivet beslutade förordningarna – bevara utskrivna pappersoriginal av elektroniskt födda handlingar – har inte förmåtts implementeras ute i verksamheten, vilket får till följd att handlingarna vid tillsynen inte är korrekt bevarade (Hertting 2018:204ff; Lundquist 1987:170ff). En implementeringsproblemets cirkel sluts i och med att förordningen inte är tillräckligt tydligt formulerad för att kunna utföras efter flera led i förvaltningskedjan och implementeringens *output* – handlingar skrivs de facto inte ut för arkivering – efterkontrolleras och får anmärkning i tillsynsrapporten. Här knyter jag an till betydelsen av nätverk och organisationsfält, men innan dess finns en annan tolkning som kan göras i fallet med begreppet förvaringsenheter; det beskrevs i teorikapitlet att myter är begrepp som är institutionaliserade men har förlorat något av sin förankring i praktiken (Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre 2015:292ff).

## Myter

Det framkommer under intervjuerna att arkivarierna har haft ett särskilt arbete med att reda ut hur de ska hantera övergången från arkivarbete i en analog värld av fysiska arkiv till arkivarbete med ett elektroniskt bevarande av digitalt född information. Rutinerna för digital informationsförvaltning fanns inte ute i verksamheterna vid tiden för den undersökta tillsynen. I det paradigmskifte som digitaliseringen av de offentliga förvaltningen utgör är det tänkbart att det kan finnas institutionaliserade begrepp som blivit myter och därmed svåra att förhålla sig till på ett adekvat sätt (Eriksson-Zetterquist 2009:66; Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre 2015:293). Detta kan uppstå om en föreskrift inte är formulerad på ett sätt som är begripligt ute i verksamheten där den ska tillämpas. När checklisten för tillsynen studerades såg vi att den elektroniska informationen benämndes som *elektroniska handlingar* under punkt 4. *Framställning och hantering av handlingar*, se sidan 37 ovan. Som tidigare nämnt är det lätt att tänka på elektronisk information som en handling när PDF/A-format och liknande format diskuteras. Ett annat tydligt exempel på mytbildning är de ekonomibegrepp som arkivarie 1 berättade om, där föråldrade begrepp används och för tankarna till gamla räkenskapsböcker, något som är vanskligt att översätta till det praktiska arbetet i dagens elektroniska ekonomisystem. Ett annat begrepp som varit svårt att applicera i verksamheterna är *förvaringsenhet* som omnämns i RA-FS 2008:4. Även för begreppet *format* finns det i vissa fall risk för att det blir en myt. Exempel på information som inte så lätt bevaras som en enda handling, såsom PDF/A-format, är s.k. potentiella handlingar vars data behöver standarder för att bevaras i framtiden, och här går den tekniska utvecklingen alltjämt fort. Tillsynen som undersöks här utfördes 2016, och den elektroniska delen av den har utgångspunkt i föreskrifter som författades 2009 (RA-FS 2009:1), vilka arkivarierna upplevde som föråldrade redan då. Lärosätenas arkivarier har alltså det problemet att de skulle följa föreskrifter som var föråldrade och får förelägganden om de inte följer dem, samtidigt som digitaliseringen av den offentliga sektorn ska ha en progression som motsvarar den tekniska utvecklingen i resten av samhället. Samtliga intervjupersoner anger att de hanterar både fysiska databärare, såsom papper och magnetband, och elektroniska databärare såsom verksamhetssystem. Exempel på verksamhetssystem är personal- och ekonomihanteringssystem, LADOK och olika lärplattformar. Det finns således information som framställs i olika format och just olika format har inkommit till arkiv i alla tider. För att uppnå legitimitet i en sådan situation krävs det att arkivarierna tar tag i problemet, vilket de gjort när de startat nätverk av mer och mindre officiell karaktär. Det här kan tolkas genom den institutionella teorins organisationsfält (Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre 2015:295–311). När organisationsfält ändras så får organisationen förhålla sig till de begrepp som bekräftar det nya fältet och i viss mån anpassa sina egna begrepp så att

kommunikation underlättas och mål kan uppnås. Här har arkivfunktioner samarbetat med exempelvis IT-avdelningar. Detta blir nödvändigt då tillsynen och rådgivningen som Riksarkivet utför i praktiken inte fungerar som implementeringsteknik för digitaliseringen, bland annat på grund av föråldrade regelverk och begrepp. Förvaltningsmyndigheterna har använt sig av digitala system länge och arkivarierna har efterfrågat råd om hur de ska hantera dessa, utan att uppleva sig få tydlig hjälp i ämnet. När rådgivningen fallerat har arkivarierna löst problemen på egen hand i nätverk och skiftande organisationsfält.

## Nätverk och organisationsfält

Den övervägande kritiken riktas mot Riksarkivets rådgivande funktion. Tillsyn ska främja regelefterlevnaden genom att både agera rådgivande och utöva inspektioner. Det framkommer i resultatet för samtliga fall att rådgivningen inte fungerar smidigt. I det praktiska arbetet söker sig arkivarier till mer och mindre formella nätverk av arkivarier som befinner sig i liknande situationer, allt för att lösa de praktiska problem som de står inför. Arkivarieyrket är som ovan nämnts en profession som skapar god arkivvård, och samarbetet med arkivarier inom andra lärosäten och även andra myndigheter har inte endast varit en stor hjälp utan upplevts vara en nödvändighet. Samtliga arkivarier uppger att de samarbetar med andra både inom myndigheten och med förvaltningsmyndigheter inom andra sektorer för att finna svar på frågor som har med arkivverksamheten att göra. Framförallt SUHF är ett formellt nätverk där en grupp som hanterar arkivfrågor är till stor hjälp för arkivarierna. Det här kopplar jag först och främst till implementeringsteorins *nätverksteori* (Hertting 2018:206; Hill & Hupe, 2021: 85). Nätverk och samverkan på horisontellt plan används för att uppnå en god implementering (Hertting 2018:206ff; Hill & Hupe, 2021: 82ff). Hertting anför att denna metod används när det finns hög tillit och ”betydande inslag av spontan självorganisering snarare än strikt kontroll” (Sørensen & Torfing 2007, se Hertting 2018:206). Här förefaller det snarare vara en spontan tillit som har skapat den höga självorganiseringen medan den strikta kontrollen fortfarande föreligger.

Att lärosäte 1:s strategi för bevarande av elektroniska handlingar ingår i regler för informations- och IT-säkerhet, befäster ytterligare att det förekommer ett samarbete över organisationsfälten. Framför allt när det kommer till den elektroniska informationen och organisationsfälten skiftar och nya begrepp introduceras, finns en risk att arkivfältet tappar lite av sin kontakt med sin förordningsskapare Riksarkivet. Här är ett exempel på när organisationsfältet ändras från att vara ett fält med

arkivarier till ett fält med andra professioner inom myndigheten såsom systemansvariga och systemägare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillsynen förvisso bidrar till förbättring av arkivverksamheterna. Checklistan utgör effektiv grund för detaljstyrning som är lika för alla, men tillsynen upplevdes ändå som olika. Alla delar av arkivbestånden blev inte föremål för tillsyn i samma utsträckning; arkivarierna saknade särskilt inspektion av den elektroniska informationen och det rådde även viss oklarhet kring de av Riksarkivets råd och föreskrifter som hör den elektroniska informationsförvaltningen till. Digitaliseringen är både en pågående process som inte implementerats fullständigt i de råd och riktlinjer som Riksarkivet utfärdar, och ett paradigmskifte som kan innebära att vissa begrepp behöver uppdateras om de inte ska bli institutionella myter. Rådgivningen och kontakten med Riksarkivet upplevdes som omständlig och något som arkivarierna drog sig för. Arkivarierna kan sitt yrke och vill göra rätt men är till viss del hindrade av bristerna som framkommit i resultatet. Detta leder till att organisationsfält skiftar då nätverk skapas för att lösa uppkomna problem och en viss mån isärkoppling från Riksarkivet riskeras.

## Diskussion och slutsatser

Här följer en generaliserande diskussion utifrån det analyserade materialet med målsättning att uppfylla uppsatsens syfte och besvara den övergripande frågan: *Är tillsynen adekvat?*. Därefter följer slutsatsen där undersökningens frågeställningar som formulerats i inledningen besvaras. Undersökningens syfte är som jag skrev i inledningskapitlet att ”dels bidra till ökad kunskap om dels vilken funktion Riksarkivets tillsyn har för de inspekterade förvaltningsmyndigheterna och hur de tar emot den, dels undersöka relationen mellan förvaltningsmyndighet och tillsynsmyndighet”. Här vill jag passa på att nämna det faktum att arkiven inte ser likadana ut idag som de gjorde vid tiden för den undersökta tillsynen. Framförallt syns denna förändring i att digitaliseringen av den offentliga förvaltningen har fortskridit allt mer. Förvaltningarnas verksamheter har fått utökade antal system som hanterar deras information och frågor som berör den långsiktiga hållbarheten hos den elektroniska informationshanteringen har mångfaldigats. Därmed inte sagt att dessa frågor inte var av betydelse för åtta år sedan; det framkom i undersökningens resultat att digitaliseringen redan år 2016 hade kommit långt inom de undersökta verksamheterna.

De intervjuade arkivarierna vid de undersökta arkiven upplever det som tveksamt om organiseringen och innehållet i tillsynen är helt ändamålsenlig. Tillsynen kunde inte sägas vara adekvat när det gällde den digitala informationen eftersom det inte tittades på den delen av arkivbeståndet. Förvisso är det som arkivarie 5 nämner en omöjlighet att kunna täcka in allt så som tillsynen varit utformad, men önskan framkommer i de flesta intervjuerna att tillsynen ska fokuseras på alla typer av handlingar. Sveriges arkivmyndighet har mandat att ge ut föreskrifter och råd i arkivfrågor, där även hantering av elektronisk information ingår, men det verkar utifrån den här undersökningen som att de inte hunnit formulera direktiven gällande den elektroniska informationen så att den blir begriplig för den verksamhet som ska använda dem. När det politiska beslut som digitaliseringen utgör inte implementerats i Riksarkivets kontrollfunktion och rådgivande funktion kan de inte heller kontrollera en förvaltnings digitala verksamhet. När nu det politiska beslutet dessutom redan är satt i handling ute i förvaltningsmyndigheterna men deras arkivfunktioner inte har tillräckliga redskap eller metoder för en adekvat agens faller tillsynens syfte – att tillse att politiska beslut implementeras – och det återstår en efterkontroll där byråkratiseringen av granskningen fallerar och tillsynen måste förlita sig på närbyråkraters professionalitet (Johansson 2006:207f, 216ff).

Arkivarie vid lärosäte 1 berättar om att strategin för bevarande av elektroniska handlingar inte är anpassad för verksamhetens behov, vilket resulterar i att arkivet inte når ut till verksamheten med Riksarkivets krav. Detta innebär att arkivet får merarbete med att både upprätta styrdokumentet som Riksarkivet kräver in och att anpassa det för sin verksamhet för att policyn ska implementeras. I Kallbergs (2013) studie framkommer att arkivarierna inte hade inte den strategiska makten över den elektroniska förvaltningens utveckling och riskerade att förlora agens inom sin förvaltning (Kallberg 2013:120ff). Kallberg skriver vidare att en väg för att komma tillrätta med detta är att ge arkivarierna de arbetsmetoder och arbetsverktyg de behöver för att kunna uppfylla de krav som ställs (Kallberg 2013:122). I fallen som studerats i den undersökning jag gjort säger arkivarierna att de önskar just detta; dels arbetsverktyg i form av föreskrifter och råd som är anpassade för deras verksamheter, dels arbetsmetoder som har utgångspunkt i att informationen som skapas i verksamheterna ska vara väl förberedda för att överlämnas till arkivfunktionen redan när de skapas. Kallbergs studie är utförd inom kommunal verksamhet, där det i studien har visat sig att tillsynsverksamheten ibland inte har utövats. Så är inte fallet på den statliga arenan, men vägen för att stärka yrket inom den elektroniska förvaltningen anser jag ändå intressant. Hon pekar på hur tillsynen fungerar som en länk till den juridiska arenan och hur arkivarierna behöver ta plats när det gäller att skapa metoder, rutiner, standarder och förordningar. Jag tolkar detta i sammanhanget av föreliggande uppsats som att Riksarkivet kan stödja förvaltningsarkivs arkivarierna genom att med nämnda metoder visa vägen mot en arkivmässigt hållbar elektronisk informationsförvaltning både genom tillsynen och genom rådgivning, men inte minst genom uppdaterandet av de föreskrifter som Riksarkivet ger ut som ligger till grund för de delar som kan vara föremål för tillsynen.

Begrepp som *elektronisk handling* var en detalj som försvårade arbetet med strategi för bevarande av elektroniska handlingar. Här tycks Riksarkivet vara på god väg, när de i sin tillsynsstrategi för åren 2020 – 2030 skriver: ”2020–2023: Ta fram inspektionsmetod för kontroll av elektronisk arkivbildning och arkivvård” (Riksarkivet 2020:6). Att Riksarkivet här väljer att använda sig av ordvalet *elektronisk arkivbildning* i stället för *elektronisk handling* antyder att de inte begränsar sig till endast handlingar i fixerade format.

Tillsynen är i allra högsta grad önskvärd av de tillfrågade arkivarierna, och den tillsyn som utfördes var väl utförd. Med detta menas att det som inspektörerna tittade på blev omsorgsfullt inspekterat, såsom stickprov i arkivboxar för att kontrollera förekomsten av skadliga föremål eller avstånd till väggar och golv, samt förekomst av tillbörliga styrdokument. Gott så, men det betyder inte för den skull att tillsynen i

alla delar är adekvat. Det framkommer att tillsynen inte fångade upp verksamheten så som den såg ut, och det glapp som framkommit i undersökningen visar på en tillsyn som är effektiv och stringent men behöver bli mer förvaltningsnära för att anses helt adekvat. Som vi såg i Sandbergs (2010) artikel; Tillsynsinspektören bör vara insatt i den verksamhet som ska inspekteras och kunna ställa relevanta frågor, men i undersökningen framkom att arkivarierna upplevde att inspektören inte alltid ställde frågor som var helt relevanta för den myndighet som var föremål för tillsynen (Sandberg 2010:13). Det räcker alltså inte med att känna till myndighetens verksamhet på sektornivå, utan tillsynsutövaren måste sätta sig in i varje förvaltningsmyndighets specifika verksamhet och problem. Författarna till Statskontorets studie (2020) kommer fram till att tillsyn måste anpassas och organiseras på olika sätt alltefter den verksamhet som är föremål för tillsynen. Studiens stora tillsynsverksamheter är inte direkt jämförbara med Riksarkivets men jag anser att poängen inte desto mindre är tillämpbar: Olika förvaltningars arkiv ser olika ut och dessutom förändras de över tid.

Det råder samsyn om att möjligheten att få rådgivning av Riksarkivet var alltför otillräcklig. Ett arbetsverktyg – för att återknyta till Kallberg (2103) – som arkivarierna önskar är en utökad rådgivningsfunktion både vad gäller omfattning och tydlighet och som inte innebär att ett formellt ärende skapas för varje kontakt. En av arkivarierna föreslår att Riksarkivet skulle komplettera sin rådgivning med ett AI-verktyg i sin rådgivningsfunktion, och samtliga önskar en kontakt som är mer direkt och inte ger upphov till ett omfattande administrationsarbete.

Jacobsson, Pierre och Sundström skriver att större relevans och användbarhet i tillsynen uppnås genom att granskaren och den granskade har större utbyte av varandra kring granskningens upplägg och inriktning (2019:21). Detta sätter ljuset på ett av önskemålen som kommer upp hos arkivarie 4; inspektion som samtalas fram och förelägganden som uppkommer i kommunikation med arkivarien vid tillsynsobjektet. Jag ser utifrån de intervjuer jag genomfört att samtliga arkivarier är goda närbyråkrater som inte vill annat än att bevara information för ett framtida kulturarv. Arkivarierna är dessutom välutbildade och kommunikation är möjlig; som Sandberg (2010) skriver så finns en gemensam terminologi och goda förutsättningar att förstå varandra parter emellan. Det här är även Statskontoret inne på i sin studie (2020:75); en tillsyn som är mer kvalitativ kan involvera arkivarierna som är föremål för tillsynen i organisering och innehåll vilket kan minska den administrativa belastningen.

Jacobsson och Sundström (2019:255) menar att vi i Sverige har gått mot att granskning blir en ersättning för styrning. Detta är ett reaktivt sätt att styra som även ställer stora krav på den granskade. Detta ställer förvisso även krav på tillit till förvaltningsmyndighetens arkivarier. Utifrån resultatet i den här undersökningen är det tydligt att arkivarierna är måna om att förvalta och bevara arkivbestånden för att säkerställa ett kulturarv för framtiden vilket utgör en stark grund för att tillit inte behöver saknas. Förvisso har jag endast hört ena parten, förvaltningsmyndighetens arkivarier, men min tolkning av intervjuerna ger att arkivarierna inte *vill* annat än att följa inspektörens råd och förelägganden. Det är snarare så att det råder sådan otydlighet kring vad som gäller att det är *att förstå* som fallerar. Och det verkar på de intervjuade som att det till och med är inspektörerna som inte *förstår*.

Det framkommer i samtliga undersökta fall att lejonparten av tillsynen bestod i att kontrollera huruvida styrdokument fanns på plats och var korrekta. Detta är ett sätt att skapa en effektiv tillsyn i bemärkelsen att den är enkel att kontrollera, den är binärt mätbar – styrdokument finns eller inte. Däremot så innebär denna tillsyn kanske inte alltid en så tydlig styrning för tillsynsobjektet; den aktualiserar diskussionen som Ahlbäck Öberg skrev om (2018:180). Finer och Friedrich diskussion om huruvida maktmissbruk förekommer då kontroll saknas eller om tilltro till människors sannfärdighet kan förutsättas. Extern granskning bygger på det förra antagandet men det förutsätts att de inkrävda styrdokumenterna är utformade så att de verkligen är möjliga att applicera på den granskade verksamheten. Att använda sig av en checklista ger en granskning som är demokratisk för de granskade, i benämningen lika för alla. Det är även en effektiv extern granskning, som ställer krav på professionalitet för att det inte ska bli en byråkratisk granskning som blir ineffektiv (Johansson 2006:221f).

En fråga som kan ställas är om det är rätt myndighet som utövar tillsyn över rätt saker. Arkivarierna upplever inte att riktigt att Riksarkivet kan vad de ska idag, och ett lämpligt alternativ skulle kunna vara att samarbeta i inspektionsansvaret med en myndighet som har större kunskaper inom det smala spår som inspekteras. Om förvaltningsmyndigheter kan samarbeta över organisationsfälten för att implementera ett politiskt beslut kan även Riksarkivet göra så. Riksarkivet är arkiv för Sveriges kulturarv och denna del kan med fördel befinna sig under kulturdepartementet, medan viss tillsyn och rådgivning kanske hellre ska befinna sig under ett departement som ägnar mer resurser åt just tillsyn och rådgivning. Jag tror inte att tillsyn som implementeringsmetod börjar bli obsolet, utan tror dessvärre att det finns risk för att dokumentstyrningen med sin omfattande administration är här för att stanna. Detta baserar jag främst på Ahlbäck Öbergs (2018:180ff) beskrivning



av granskningens historiska framväxt, där den externa granskningen vunnit mark. Detta har skett till viss del i och med NPM:s frammarsch, som leder till ökad grad av självvärdering ute i verksamheterna (Ahlbäck Öbergs 2018:183ff). Om vi går emot att arkivfunktionerna självevaluerar sina verksamheter så som skett i Finland (Hakala 2013:4) skulle det verktyg som Riksarkivet har utvecklat för att göra en mognadsmätning (Riksarkivet u.å. a) kunna utvecklas ytterligare i syfte att skapa redskap för den typen av självevaluering, ett verktyg som vid första påseende ser ut att generera en viss mängd dokument och administrativt arbete. Hur en mognadsmätning fungerar hör dock inte hemma i denna uppsats.

Sammanfattningsvis kan den övergripande frågan om huruvida tillsynen är adekvat besvaras med ja om tillsynen endast hade gällt huruvida styrdokument existerade och om arkivbeståndet endast utgjordes av fysiska handlingar i tydliga förvaringsenheter. Som det nu är saknar de tillfrågade arkivarierna betydelsefulla delar för att kunna säga entydigt ja, då arkiven hanterar en mängd information i elektronisk form.

## Slutsatser och framtida forskning

Här följer en genomgång av uppsatsens frågeställningar och de svar som framkommit av undersökningen.

### *Hur ser förvaltningsmyndigheters arkivarierna på innehållet och organisationen av tillsynen?*

Innehållet i tillsynen tyckte arkivarierna var rimligt, men hur det utfördes var mindre bra. Vilka delar som blev föremål för inspektionen var inte alla arkivarierna nöjda med. De som ändå sa sig vara nöjda berättade att alla delar inte blivit föremål för granskning, men att detta var förväntat utifrån hur Riksarkivets föreskrifter såg ut. Rådgivningen fallerade i alla undersökta fall.

Arkivarierna ansåg till största del att organisationen av tillsynen var enligt förväntningarna. Detta kan ha berott på att tillsynen internaliserats i den form som förelåg (Ek 2012:196). Legitimiteten Riksarkivet har som arkivmyndighet är hög, tilltron till styrningen av den elektroniska informationen däremot tycks börja falna i de flesta av de undersökta fallen och i detta område av tillsynen upplevdes lagstiftningen som arkaisk och i enskilda fall obsolet. De önskemål inför framtiden som framkom i resultatet pekar möjligen i riktning mot ett större mått av egenkontroll i kombination med en utbyggd rådgivningsfunktion.

*Hur upplevdes tillsynen, med särskilt fokus på den elektroniska arkivhanteringen?*

Riksarkivet tittade sparsamt på den elektroniska informationen, med tanke på hur utbredd denna ändå var. Det registrerades att system existerade, men inte i den utsträckning som verkligen förelåg och i de fall stickprov gjordes i den digitala arkivverksamheten så bestod de i att söka upp kända handlingar i diariet. Riksarkivet tittade däremot på saker som av arkivarierna upplevdes som alltför basala, saker som arkivlokalernas beskaffenhet och huruvida akterna var rensade från skadliga föremål. Det faktum att Riksarkivet tittade på saker som upplevdes som alltför basala medförde en känsla av att tillsynen var ineffektiv. Oavsett om detta berodde på vem som utförde tillsynen eller om det fanns någon annan orsak så innebar det att det gav intrycket av att tillsynen var godtycklig och inte anpassad för den verksamhet som var föremål för tillsynen. Tillsynen var inte så standardiserad som kan förväntas.

*Vilken effekt har tillsynen på förvaltningsmyndigheters arkivverksamhet?*

Rent övergripande har effekten varit att styrdokument upprättats, resurser tilldelats arkiven och arkiven synliggjorts hos de styrande inom organisationerna. Allt detta är förbättringar av verksamheten. Mindre positiva effekter som framkom i intervjuerna är den stora distanseringen till Riksarkivet som dokumentstyrning och problematisk rådgivningen medförde, samt att en administrativ belastning uppstod då åtgärder och skapandet av styrdokument upplevdes som en börda. De effekter som saknades var en tydlig tillsyn av den elektroniska informationen, både vid inspektionstillfället och vad gäller användbarheten av inkrävda policydokument.

*Är tillsynen adekvat?*

Resultaten visar att några av arkivarierna ansåg att tillsynen var adekvat utifrån Riksarkivets uppdrag, medan andra ansåg att Riksarkivet inte tillräckligt granskade den elektroniska informationen. Riksarkivets direktiv för bevarande av den elektroniska informationen är inte väl och tydligt formulerade i samma utsträckning som direktiven för den fysiska informationen, något som flera av arkivarierna efterfrågade. Detta avspeglas även på tillsynen då den utgår ifrån dessa direktiv. Samtliga intervjuade arkivarier ansåg att rådgivningsfunktionen var otillräcklig och tungrodd, vilket tillsammans med en otillräckligt utvecklad reglering för den elektroniska informationshanteringen kan leda till en diversifiering av arkivsektorn. Denna studie pekar sålunda på att tillsynen i den nuvarande utformningen inte är adekvat.

## Framtida forskning

Den här undersökningen har haft fokus på de granskade och deras upplevelse av tillsynen av en informationsförvaltning som befinner sig i en förändring som genomsyrar den offentliga förvaltningen. När digitaliseringen av den offentliga

förvaltningen nu är ett paradigmskifte och det finns begrepp som har blivit myter och därmed svåra att applicera i en digitaliserad informationsförvaltning kan dessa behöva uppdateras och omdefinieras. I en framtida studie hade det varit spännande med en utredning av just de begrepp som kommit upp i denna undersökning, och hur de skulle kunna te sig för långtidsbevarande inom elektronisk arkivverksamhet. Det vore även intressant med en studie över hur tillsynen utvecklas, som undersöker de tillsynsinspektioner som utförs i den tillsynsperiod som följer på den som här studerats.

Det framkom även tankar om alternativa tillsynsmyndigheter för arkivverksamheterna och även detta hade varit intressant med en fördjupning i. Genom en studie av hur andra myndigheter samarbetar kan generaliseringar ge en bild av hur detta skulle kunna påverka arkivvärlden. Alternativet till samarbete mellan myndigheter är att utreda effekten av självvärdering. Det framkom både fördelar och nackdelar med tillsynen av arkiv så som den var utformad, och en jämförande studie av hur tillsynen är organiserad i Sverige och ett annat nordiskt land skulle vara ett betydelsefullt bidrag till arkivvetenskapen. När jag tittade på hur tillsyn bedrivs i övriga Norden framkom att Finland har övergått till självvärdering. Det vore intressant att studera hur denna form skulle fungera som alternativ eller komplement till tillsyn i Sverige.

## Avslutande reflektioner

Som jag påpekat har tid förflutit sedan den undersökta tillsynen och vissa lärosäten har påbörjat nya inspektioner. Jag har svårt att tro att Riksarkivets tillsyn ser likadan ut idag som den gjorde 2016, men den förförståelse av att något skaver i denna verksamhet som jag beskrev i inledningen tycks till viss del kvarstå. Ett besök på Riksarkivets hemsida för deras tillsynsverksamhet ger mig intryck av att fortfarande vara en detaljstyrande, dokumentinkrävande arkivmyndighet och mindre en rådgivande samtalspartner (Riksarkivet u.å. b). Som tidigare nämnts har Riksarkivet i sin tillsynsstrategi tagit med fokuset på tillsynen som en samverkansyta (Riksarkivet 2020). Detta tror jag är viktigt. Både arbetet med att utveckla tydliga och adekvata råd och riktlinjer för den elektroniska informationen, och arbetet med rådgivning och att kommunicera dessa råd och riktlinjer kommer såvitt jag kan se utifrån den här undersökningen att vara viktiga förutsättningar för att tillsynen ska bli en framgångsrik implementeringsteknik, även om tillsynsinspektionerna ersätts av självvärdering.

Uppsatsen grundar sig på en rad beslut. Ett viktigt beslut var att endast intervjua ena parten, tillsynsobjektet, i tillsynssituationen. Det hade funnits ett värde i att även intervjua en representant från Riksarkivets tillsynsenhet och undersöka uppdraget och hur den personen tänker kring det. Dessutom finns flera deltagare i en inspektion, och jag har endast hört en deltagare vid varje undersökt ärende. Att göra gruppintervjuer med samtliga deltagare från tillsynsobjektets sida vid en inspektion hade varit intressant för att se vilka nya tankar som kommer upp.

Jag vill även här, precis som i avsnittet om etiska aspekter i metodkapitlet, passa på att betona att arkivarierna som jag intervjuat uttrycker sin fulla respekt och tilltro till Riksarkivet som arkivmyndighet. Det är viktigt att komma ihåg att Riksarkivet agerar utifrån sitt uppdrag. Ett tydligare och mer uppdaterat uppdrag från staten skulle bidra till en mer adekvat tillsyn.

Efter att ha studerat tillsyn närmare har jag börjat inse vilken komplex verksamhet arkivtillsyn är. Jag har full respekt både för Riksarkivet som utövare av tillsyn och de myndigheter som är föremål för tillsynen.

# Källförteckning

## Empiriskt material

### Intervjuer

Intervjuperson 1, arkivarie vid lärosäte 1, 2023-03-30.

Intervjuperson 2, arkivarie vid lärosäte 2, 2023-04-03.

Intervjuperson 3, arkivarie vid lärosäte 3, 2023-04-05.

Intervjuperson 4, arkivarie vid lärosäte 4, 2023-04-12.

Intervjuperson 5, arkivarie vid lärosäte 5, 2023-04-13.

### Riksarkivets ämbetsarkiv

Dokument ur fem inspektionsärenden från år 2016 i författarens ägo.

## Referenser

Ahlbäck Öberg, Shirin (2018). Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningsmyndigheten. I: Dahlström, Carl (red.) (2018). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Upplaga 6:1. Studentlitteratur AB, Lund, ss. 163–192.

Ahrne, Göran & Svensson, Peter (red.) (2015). *Handbok i kvalitativa metoder*. 2:a [utök. och aktualiserade] upplagan. Stockholm: Liber.

Ahrne, Göran & Svensson, Peter (2015). Kvalitativa metoder i samhällsvetenskapen. I: Ahrne, Göran & Svensson, Peter (red.) (2015). *Handbok i kvalitativa metoder*. 2:a [utök. och aktualiserade] upplagan. Stockholm: Liber, ss. 8–16.

Alvesson, Mats och Skoldberg, Kaj (2017). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Upplaga 3. Lund: Studentlitteratur. ISBN: 9789144111131.

Arkivutredningen (2019). *Häriifrån till evigheten: en långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv* (SOU 2019:58). Stockholm: Norstedts juridik. Tillgänglig elektroniskt: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/12/sou-201958/> [2023-02-03]

Arkivverket (u.å.). *Noark*. <https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/noark-standarden> [2023-05-20]

Bohlin, Alf (2015). *Offentlighetsprincipen*. Upplaga 9. Stockholm: Norstedts juridik. ISBN: 9789139207108.

Boréus, Kristina (2015). *Texter i vardag och samhälle*. I: Ahrne, Göran & Svensson, Peter (2015). *Handbok i kvalitativa metoder*. 2:a [utök. och aktualiserade] upplagan. Stockholm: Liber, ss. 157–175.

Burell, Mats & Sjögren, Carina (2018). *Information i verksamhet och arkiv. Regler och standarder med digitalt perspektiv*. Föreningen för arkiv och informationsförvaltning. ISBN 9789163974304.

Choemprayong, Songphan & Wildemuth, Barbara M. (2017). *Case Studies*. I: Wildemuth, Barbara M. (red.) (2017). *Applications of social research methods to questions in information and library science*. Second edition. Santa Barbara, California: Libraries Unlimited, an imprint of ABC-CLIO, LLC, ss. 51-59.

Čtvrtník, Mikuláš (2022). Classified records and the archives. *Archival Science* 22, ss.129–165. Tillgänglig elektroniskt: <https://doi-org.ludwig.lub.lu.se/10.1007/s10502-021-09370-3> [2023-03-02]

DiMaggio, Paul J och Powell, Walter W. (1991). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. I Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (red.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, ss. 63–82.

Ek, Emma (2012). *De granskade - Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Diss. Göteborg : Göteborgs universitet. Tillgänglig elektroniskt: <http://hdl.handle.net/2077/30190> [2023-02-05]

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

Eriksson-Zetterquist, Ulla och Ahrne, Göran (2015). *Intervjuer*. I: Göran Ahrne & Peter Svensson (red.). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber, ss. 34–53.

- Eriksson-Zetterquist, Ulla, Kalling, Thomas & Styhre, Alexander (2015). *Organisation och organisering*. Upplaga 4. Stockholm: Liber.
- Geijer, Ulrika & Lövblad, Håkan (2018). *Arkivlagen: en kommentar*. Stockholm: Nordstedts juridik, ISBN 9789139115816.
- Hagström, Charlotte, Nylund Skog, Susanne (2022). Intervjuer. I: Silow Kallenberg, Kim, Silow Kallenberg, Kim, Nystrand von Unge, Elin & Wiklund Moreira, Lisa (2022). *Etnologiskt fältarbete: nya fält och former*. Upplaga 1. Lund: Studentlitteratur, ss. 127–152.
- Hakala, Pertti (2013). Arkivinspektionerna upphörde. I *Nordisk arkivnyt*. 1, s. 4.
- Hertting, Nils (2018). Implementering: perspektiv och mekanismer. I: Dahlström, Carl (red. 2018). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Upplaga 6:1. Studentlitteratur AB, Lund, ss 195–222.
- Hill, Michael & Hupe, Peter (2021). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. 4. ed. Los Angeles: SAGE. ISBN: 9781529724875.
- Jacobsson, Bengt (2019). Granskning och styrning. I Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) *Granskningsamhället: offentliga verksamheter under lupp*. Upplaga 1. Lund: Studentlitteratur, ss. 261–268.
- Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (2019). Den offentliga granskningen. I Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) *Granskningsamhället: offentliga verksamheter under lupp*. Upplaga 1 Lund: Studentlitteratur, ss. 11–27.
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (red.) (2019). Variation och likformighet i granskningen. I Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) *Granskningsamhället: offentliga verksamheter under lupp*. Upplaga 1 Lund: Studentlitteratur, ss. 225–260.
- Johansson, Roine (1994). *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Stockholm: Universitet, Department of Sociology.

Johansson, Vicki (2006). *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival*. Upplaga 2. Umeå: Boréa.

Kallberg, Maria (2013). *'The Emperor's New Clothes' Recordkeeping in a New Context*. Diss. Sundsvall: Mittuniversitetet, 2013. Tillgänglig elektroniskt: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:miun:diva-20217>

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Tredje [reviderade] upplagan Lund: Studentlitteratur.

Ladok (2021). *Kort om Ladok*. <https://ladok.se/ladok/detta-ar-ladok> [2023-08-22]

Ledendal, Jonas, Larsson, Stefan & Wernberg, Joakim (2018). *Offentlighet i det digitala samhället: vidareutnyttjande, sekretess och dataskydd*. Upplaga 1. Stockholm: Norstedts juridik.

Lundquist, Lennart 1987, *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund political studies, Studentlitteratur AB.

Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur

Padron-McCarthy, Thomas & Risch, Tore (2019). *Databasteknik*. Upplaga 2:2. Lund: Studentlitteratur.

RA-FS 1997:4. *Föreskrifter om ändring i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter*. Stockholm: Riksarkivet.

RA-FS 2008:4. *Föreskrifter om ändring i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter*. Stockholm: Riksarkivet.

RA-FS 2009:1. *Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling)*. Stockholm: Riksarkivet.

RA-FS 2009:2. *Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling)* Stockholm: Riksarkivet.

Regeringen (2009). *En tydlig rättssäker och effektiv tillsyn*. Skrivelse 2009:10/79.



Tillgänglig elektroniskt: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/en-tydlig-rattssaker-och-effektiv-tillsyn\\_gx01fiu12/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/en-tydlig-rattssaker-och-effektiv-tillsyn_gx01fiu12/) [2023-03-09]

Regeringen (2019). *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*. Regeringsbeslut 2019-12-11.

Riksarkivet (2020). *Riksarkivets tillsynsstrategi 2020–2030 med särskilt fokus 2020–2023*. Tillgänglig elektroniskt: [https://riksarkivet.se/Media/pdf-filer/doi-t/riksarkivets\\_tillsynsstrategi\\_200930.pdf](https://riksarkivet.se/Media/pdf-filer/doi-t/riksarkivets_tillsynsstrategi_200930.pdf) [2023-03-09]

Riksarkivet (2023). *Långsiktig plan över inspektioner av myndigheter och andra organ som står under Riksarkivets tillsyn*. Tillgänglig elektroniskt: [https://www.riksarkivet.se/Media/pdf-filer/doi-t/langsiktig\\_inspektionsplan\\_reviderad%202023.pdf](https://www.riksarkivet.se/Media/pdf-filer/doi-t/langsiktig_inspektionsplan_reviderad%202023.pdf)

Riksarkivet (u.å. a). *Mäta mognad i arkivverksamheten*. <https://www.riksarkivet.se/mata-mognad-arkivverksamheten> [2023-05-25]

Riksarkivet (u.å. b). *Tillsyn*. <https://www.riksarkivet.se/tillsyn-och-radgivning> [2023-05-15]

Sandberg, Suzanne (2010). Världens vuxnaste människor: tillsynsarkivarie – ett yrke i yrket. *Arkiv, samhälle och forskning*, 1 ss. 44–58.

SFS 1949:105. *Tryckfrihetsförordning*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1990:782. *Arkivlag*. Stockholm: Kulturdepartementet.

SFS 1991:446. *Arkivförordning*. Stockholm: Kulturdepartementet.

SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2009:1593 *Förordning med instruktion för Riksarkivet*. Stockholm: Kulturdepartementet.

SFS 2017:900 *Förvaltningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Shepherd, Elizabeth (2006). Why are records in the public sector organizational assets?, *Records Management Journal*, 16(1), ss. 6–12.  
doi:10.1108/09565690610654747.

Shepherd, Elizabeth (2010). Archival Science, I M.J. Bates & M; N. Maack (red), *Encyclopedia of Library and Information Sciences*, 3<sup>rd</sup> ed. London: Taylor & Francis, ss 179-191.

Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*. Stockholm: Statskontoret. Tillgänglig elektroniskt: <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2020/pa-vag-mot-en-battre-tillsyn/> [2023-03-05]

Sundström, Göran (2019). Granskningspolitikens huvudlinjer. I Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) *Granskningsamhället: offentliga verksamheter under lupp*. Upplaga 1 Lund: Studentlitteratur, ss. 29–38.

Svensson, Peter och Ahrne, Göran (2015). Intervjuer. I: Göran Ahrne & Peter Svensson (red.). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber, ss. 17–31.

Sveriges Riksdag (2022). <https://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/demokrati/grundlagarna/> [2023-02-25]

Tillsynsutredningen (2002). *Statlig tillsyn: granskning på medborgarnas uppdrag: delbetänkande* (SOU 2002:14). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer. Tillgänglig på Internet: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2002/01/sou-200214-/>

Tillsynsutredningen (2004). *Tillsyn förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn: slutbetänkande* (SOU 2004:100). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer. Tillgänglig elektroniskt: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2004/10/sou-2004100/> [2023-01-23]

Utbildnings- och kulturdepartementet (2004). *Arkivfrågor*. (Regeringens proposition 2004/05:0124). Regeringskansliet. Tillgänglig elektroniskt: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2005/03/prop.-200405124-> [2023-03-17]

Vikström, Anna (2015). *Potentiella handlingar*. Examensarbete i förvaltningsrätt. Stockholm: Stockholms universitet.

Zhang, Yan & Wildemuth, Barbara M. (2017). Qualitative analysis of content. I: Wildemuth, Barbara M. (red.) (2017). *Applications of social research methods to questions in information and library science*. Second edition. Santa Barbara, California: Libraries Unlimited, an imprint of ABC-CLIO, LLC, ss. 318-329.

Åström Iko, Karin (2003). I allmänhetens tjänst? Arkivverket, tillgängliggörandet och brukarna. *Arkiv, samhälle och forskning*, 1, ss 18–37.

# Bilaga 1 – Mejl till intervjupersoner

Ämne: Förfrågan om att delta i intervju

Meddelande:

Hej,

Jag heter Anne-May Lenngren och studerar arkivvetenskap på masterprogrammet ABM vid Lunds universitet.

Jag skriver nu min masteruppsats i ämnet tillsyn av förvaltningsmyndigheters arkiv. Jag tittar på textdokumentation som uppstått i samband med tillsynen, och intervjuar de av förvaltningsmyndighetens arkivarier som varit involverade i senaste tillsynen. Nu undrar jag om du kan tänka dig att delta, givetvis anonymt.

Intervjuerna beräknas ta 45–60 minuter och kommer att handla om hur tillsynen uppfattades av er som arbetar i arkivet och hur den påverkat verksamheten. Det gäller tillsynen som skedde 2016. Jag bifogar det informationsbrev som ligger till grund för informerat samtycke och som även ger mer information om ämnet för uppsatsen.

Tidpunkt för intervjun väljs av dig men jag är tacksam om den kan genomföras så snart som möjligt. Jag är mycket tacksam om du har tid och möjlighet att delta!

Tveka inte att kontakta mig om du har någon fråga.

Vänliga hälsningar,

*Anne-May Lenngren*

Student, ABM-master

E-post: \_\_\_\_\_

Handledare:

Anneli Sundqvist

Docent vid Oslo Metropolitan University

E-post: \_\_\_\_\_

# Bilaga 2 – Informationsbrev

Informationsbrev

2023-03-23

*Informationsbrev för informerat samtycke angående medverkan i undersökning inför masteruppsats i arkivvetenskap inom AMB-masterutbildningen vid Lunds universitet.*

Hej,

Jag heter Anne-May Lenngren och studerar arkivvetenskap på masterprogrammet ABM vid Lunds universitet. Jag skriver nu mitt examensarbete – en masteruppsats – där jag undersöker hur informationspolitiska beslut implementeras i förvaltningsmyndigheters arkivverksamhet genom Riksarkivets tillsyn. Jag genomför fem fallstudier där jag dels gör en textanalys av offentlig tillsynsdokumentation som uppstått vid tillsynen, dels gör intervjuer med de förvaltningsmyndigheters arkivarier som varit involverade i den senaste tillsynsinspektionen. Fokus kommer att ligga på hur den senaste tillsynen uppfattades av er och hur digitaliseringen påverkar både verksamhet och tillsyn.

Intervjuerna beräknas ta ca 45–60 minuter, sker via Zoom om ett möte på plats inte är möjligt, och med din tillåtelse vill jag gärna spela in den. Inspelningen kommer inte att spridas vidare och sparas inte i något moln. Det inhämtade intervjumaterialet såsom inspelningar och transkriberingar kommer att förstöras när examensarbetet är godkänt. Ditt deltagande i undersökningen är helt frivilligt och du kan när som helst avbryta ditt deltagande utan närmare motivering. Din anonymitet är viktig; namn på person eller lärosäte avslöjas inte i slutprodukten och det som framkommer från intervjuer refererar jag till med en siffra – *Arkivarie vid lärosäte 1* till exempel.

Detta informationsbrev fungerar som informerat samtycke och kommer att bekräftas vid intervjutillfället/inspelning.

Du har rätt att ta del av det material som gäller dig och självklart senare det färdiga examensarbetet i sin helhet. Resultatet från undersökningen presenteras i form av en uppsats vid Lunds universitet.

Har du frågor så hör gärna av dig!

Vänliga hälsningar,  
*Anne-May Lenngren*

Student:  
Anne-May Lenngren  
E-post: \_\_\_\_\_

Handledare:  
Anneli Sundqvist  
Docent vid Oslo Metropolitan University  
E-post: \_\_\_\_\_

## Bilaga 3 – Intervjuguide

*Starta inspelningen.*

Tillsynad förvaltningsmyndighet: Lärosätets namn.

Närvarande vid intervjun: Anne-May Lenngren och arkivariens namn.

Har jag tillåtelse att spela in intervjun?

Jag skickade ut informationsbrev till dig innan, har du läst det?

---

Initialt skulle jag vilja ha lite grundläggande information om ert arkiv.

Handlingarna som hanteras hos er, är de både digitalt och fysiskt födda?

Berätta om informationen ni har i digitalt format; system, fysiska, databaser, lösa filer i en server.

Angående tillsynen 2016, så. Vill du berätta fritt?

Vad lyftes fram under tillsynen:

- som helhet?  
Upplever du att det som lyftes fram är adekvat för just er verksamhet specifikt?
- under själva tillsynsbesöket?

Gjordes några stickprov under tillsynen och i så fall vilka?

- Exempel: gem i arkivboxar kollas genom stickprov i det fysiska arkivet
- finns någon motsvarighet när det gäller digitala handlingar? Kan det göras stickprov på något för att kontrollera de digitala handlingarna?

Skulle det gå att uppskatta hur stor andel av tillsynen som handlade om digitala resp. fysiska handlingar?

- Motsvarar det förhållandet mellan fysiska och digitala arkivverksamhet?

Upplever du att något missades?

- Är det någon del av arkivverksamheten / form av information / form av databärare som inte blev föremål för tillsyn?
- Om ja; vad leder det till att detta missas? Har eventuell frånvaro av tillsynsfrågor påverkat er verksamhet i någon riktning?

Hur påverkar tillsynen er verksamhet?

Hur arbetade ni vidare med besluten som följde på tillsynen?

Har ni tillsynen i åtanke vid införande av nya rutiner?

Är det något som du kan berätta mer om?

Är tillsynen till hjälp för er?

Hur är den i så fall till er hjälp?

Bonus om tid finns:

Låt säga att det finns obegränsade resurser, och att vi arkivmässigt sett lever i en utopi:

- Har du några tankar kring hur en ideal granskning av er verksamhet skulle se ut?
  - med syfte att tillse att lagar och regler tillämpas -

---

Är det nåt som du skulle vilja tillägga som inte kommit fram under samtalet?

Skulle jag kunna få återkomma med frågor om jag känner att jag missat något?

Hur vill du att jag kontaktar dig då?

Tack för att du har tagit dig tid att delta i den här studien, det är oerhört hjälpsamt!

*Jag avslutar inspelningen nu.*