

Myndighetsanalys av Riksarkivet

MISSIVDATUM
2017-03-06
ERT DATUM
2016-02-25DIARIENR
2016/52-5
ER BETECKNING
Ku2016/00479/KLRegeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Riksarkivet

Regeringen gav den 25 februari 2016 Statskontoret i uppdrag att utföra en analys av Riksarkivet med utgångspunkt i den myndighetsanalysmodell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Riksarkivet* (2017:4).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Alexander Bjerner, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Alexander Bjerner

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	11
1.1	Uppdraget till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	12
1.3	Hur vi har genomfört arbetet	13
1.4	Avgränsningar och vägval	14
1.5	Rapportens disposition	15
2	Uppgifter, mål och resurser	17
2.1	Riksarkivets uppgifter och förutsättningar	17
2.2	Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag	21
2.3	Riksarkivets kulturarvsuppdrag	23
2.4	Övriga uppgifter	25
2.5	Digitalisering och e-förvaltning skapar nya förutsättningar för Riksarkivet	26
2.6	Riksarkivets målgrupper	27
2.7	Regeringens styrning av Riksarkivet	28
2.8	Finansieringen av verksamheten	30
2.9	Det ekonomiska utfallet	33
2.10	Sammanfattande iakttagelser	37
3	Organisation och intern styrning	39
3.1	Riksarkivets samlade organisation	39
3.2	Organisering av kulturarvsuppdraget	42
3.3	Organiseringen av det förvaltningsorienterade uppdraget	44
3.4	Administration och verksamhetsstöd	45
3.5	Riksarkivets interna styrning	46
3.6	Utmaningar i förändringsarbetet	48
3.7	Personal och kompetensförsörjning	53
3.8	Sammanfattande iakttagelser	56

4	Uppföljning och resultat	59
4.1	Riksarkivets resultatredovisning	59
4.2	En integrerad verksamhetsuppföljning	61
4.3	Intressenterna vill se en utveckling av det förvaltningsorienterade uppdraget	63
4.4	Leveranserna av arkivmaterial minskar	66
4.5	Arkivbeståndet ökar kontinuerligt	69
4.6	Tillgängligheten är god med undantag för vissa enskilda arkiv	71
4.7	Endast 3 procent av Riksarkivets material är digitaliserat	72
4.8	Besöken på Riksarkivet minskar	72
4.9	Skriftliga förfrågningar tar stora resurser i anspråk	74
4.10	Sammanfattande iakttagelser	75
5	Viktiga frågor för Riksarkivets resultat framöver	79
5.1	Statskontorets samlade bedömning	79
5.2	Utmaningar i kulturarvsuppdraget	80
5.3	Utmaningar i det förvaltningsorienterade uppdraget	86
5.4	Verksamhetsövergripande utmaningar	88
	Referenser	93
	Bilaga	
	Regeringens uppdrag till Statskontoret	97

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Statskontoret analyserat Riksarkivet enligt modellen för myndighetsanalyser. Det innebär att vi har analyserat Riksarkivets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar.

Riksarkivet har ett särskilt ansvar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården i landet. Deras verksamhet kan delas upp i två huvudsakliga uppdrag, som vi har benämnt kulturarvsuppdraget och det förvaltningsorienterade uppdraget:

- **Kulturarvsuppdraget:** Riksarkivet ska bevara, tillgängliggöra och tillhandahålla det arkivmaterial som de själv förvarar. Det förvarade materialet kommer till största delen från andra myndigheter.
- **Det förvaltningsorienterade uppdraget:** Riksarkivet ska kontrollera den offentliga arkivverksamheten och påverka andra arkivbildare, exempelvis genom att ta fram föreskrifter, utöva tillsyn och utbilda. Riksarkivet ska också ha en nationell överblick över arkivfrågorna.

Riksarkivet fullgör uppdraget men står inför ett antal utmaningar

Statskontorets samlade bedömning är att Riksarkivet fullgör sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Riksarkivet och regeringen bör dock hantera ett antal utmaningar som är betydelsefulla för Riksarkivets verksamhet och resultat framöver.

Kulturarvsuppdraget står för 85 procent av Riksarkivets kostnader. Denna del av verksamheten fungerar generellt sett väl, och intressenterna är överlag nöjda med hur Riksarkivet arbetar med uppdraget. Riksarkivet har i huvudsak hållit en jämn nivå under de senaste åren när det gäller volym, prestationer och kvalitet. Statskontoret konstaterar också att Riksarkivets ekonomi i dag är i balans.

Men vår analys visar samtidigt att Riksarkivet bör förbättra stödet till andra myndigheter och effektivisera delar av verksamheten. De står bland annat inför en fortsatt storskalig digitalisering av arkivmaterialet. Dessutom levererar andra myndigheter mindre mängder arkivmaterial än tidigare, vilket gör framtiden oviss.

Förändringsåtgärderna behöver få genomslag

Riksarkivet har bedrivit ett omfattande förändringsarbete mer eller mindre kontinuerligt under de senaste sju åren. En bakgrund till detta är den stora förändringen av organisationen som skedde under 2010, när de sju tidigare fristående landsarkiven slogs samman med det dåvarande Riksarkivet. Förändringsarbetet har ännu inte uppnått det önskade resultatet och är långt ifrån avslutat.

Riksarkivet planerar flera åtgärder för att förändra organisationen. Enligt Statskontoret är det viktigt att Riksarkivet genomför och följer upp dessa åtgärder. Framför allt är det viktigt att Riksarkivet blir en mer sammanhållen myndighet, att de utvecklar en långsiktig plan för sin kompetensförsörjning och att de identifierar hur verksamheten kan bli effektivare.

Riksarkivet behöver effektivisera arbetet med skriftliga förfrågningar

Riksarkivet har haft svårt att besvara det stora antalet skriftliga förfrågningar som de får in inom en rimlig tid. Detta har bland annat lett till att Riksarkivet har fått prioritera ned andra delar av verksamheten. Arbetsbelastningen bör minska efter hand, med hjälp av nya webbtjänster, digital tillgång till arkivmaterial och Riksarkivets införda policy om att inte ta emot pappersmaterial som är yngre än 20 år. Men Statskontoret anser ändå att Riksarkivet behöver effektivisera arbetet med att besvara skriftliga förfrågningar, eftersom det tar så stora resurser i anspråk.

Att digitalisera arkivet skapar möjligheter och utmaningar

Arbetet med att digitalisera arkivmaterialet har medfört såväl möjligheter som utmaningar för Riksarkivet. Till möjligheterna hör en ökad förmåga att tillgängliggöra och tillhandahålla arkivmaterialet. Till utmaningarna hör att Riksarkivet inte kan ersätta sitt kulturarvsmaterial

med digitala representationer. Därmed blir inte kostnaderna för verksamheten nödvändigtvis mindre genom digitalisering.

I dagsläget är endast 3 procent av Riksarkivets arkivmaterial digitaliserat. De kommer därför att behöva digitalisera i stor skala under många år framöver. Enligt Statskontoret är det viktigt att Riksarkivet genomför detta arbete på ett långsiktigt, strategiskt och kostnadseffektivt sätt.

Myndigheterna minskar sina leveranser till Riksarkivet

Antalet leveranser av arkivmaterial från statliga myndigheter har minskat successivt under det senaste decenniet. Det beror bland annat på att vissa myndigheter planerar att själva långtidsförvara sina arkiv. Detta kan leda till att myndigheterna inte använder de statliga resurserna på ett effektivt sätt. Det påverkar också Riksarkivets ekonomi och deras möjligheter att långsiktigt planera sin verksamhet.

Myndigheterna efterfrågar mer stöd av Riksarkivet

Statskontorets analys visar att andra myndigheter vill få mer praktiskt stöd från Riksarkivet. De vill också få bättre vägledning om hur de ska agera i sin roll som arkivbildare. Efterfrågan är särskilt stor på grund av myndigheternas utveckling mot en e-förvaltning. Utan en samordnande kraft i denna utveckling riskerar myndigheterna att behöva lösa samma problem på var sitt håll, vilket kan bli både kontraproduktivt och dyrt.

Statskontorets förslag till Riksarkivet och regeringen

För att kunna hantera dessa utmaningar föreslår Statskontoret att Riksarkivet

- upprättar en strategisk, långsiktig plan för arbetet med att digitalisera arkivmaterial
- ser över möjligheterna att förbättra stödet till myndigheterna i deras roll som arkivbildare.

Statskontoret föreslår även att regeringen

- ger Riksarkivet i uppdrag att redovisa hur de kan effektivisera arbetet med skriftliga förfrågningar
- ger Riksarkivet i uppdrag att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av att göra deras digitala arkivinformation tillgänglig som avgiftsfri, öppen data
- ser till att den kommande översynen av arkivområdet lämnar förslag som underlättar för Riksarkivet att förutse intäkterna från kommande leveranser och deras framtida behov av förvaringsutrymme
- ser till att Riksarkivets mandat och roll i den offentliga arkivverksamhetens utveckling mot e-förvaltning först utreds inom ramen för den kommande översynen av arkivområdet och sedan förtydligas.

1 Uppdrag och genomförande

Riksarkivet ansvarar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården i landet. Riksarkivet själva definierar sitt huvuduppdrag som att säkerställa samhällets behov av en långsiktig informationsförsörjning som garanterar innehåll, sammanhang och äkthet. Det arkivmaterial som Riksarkivet förvarar är en del av Sveriges kulturarv, och det statliga arkivväsendet ingår i Sveriges nationella kulturpolitik.

Materialet som Riksarkivet förvarar är mycket omfattande. Det handlar om närmare 800 000 hyllmeter pappershandlingar. Dessa pappershandlingar består till 90 procent av statligt material. Riksarkivet förvarar även andra typer av material, till exempel kartor, ritningar, mikrofilm och olika digitala media.

Riksarkivet bildades 1618 och firar alltså sitt 400-årsjubileum nästa år. Arkiven som Riksarkivet förvarar utgör värdefulla källor till historien. Det äldsta dokumentet som förvaras på Riksarkivet är från sekelskiftet 900–1000-talet.

1.1 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret fick den 25 februari 2016 i uppdrag av regeringen att analysera Riksarkivet. Analysen skulle ske enligt den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.

I uppdraget har det ingått att

- beskriva och analysera hur Riksarkivet fullgör sina uppgifter i förhållande till uppdrag och resurser
- belysa om regeringens styrning är ändamålsenlig
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar Riksarkivets möjligheter att fullgöra sina uppgifter

- beskriva hur Riksarkivet samverkar med andra aktörer och hur samverkan fungerar
- belysa faktorer som är av särskild betydelse för effektiviteten i verksamheten
- belysa faktorer som är särskilt viktiga att uppmärksamma för att Riksarkivet ska ha förutsättningar att fullgöra sina uppgifter framöver.

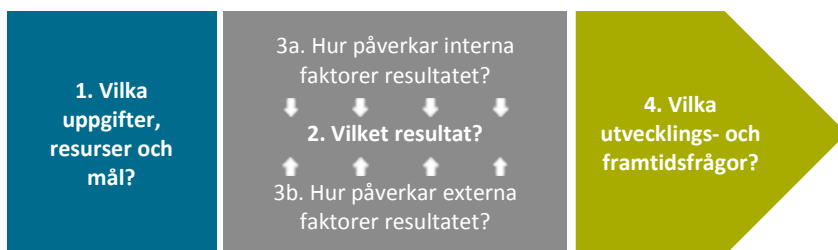
Uppdraget finns i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Modellen för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den berörda myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysen syftar till att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att både genomföra sitt uppdrag och säkerställa en rätts-säker och effektiv hantering av uppdraget. Analysen kan sedan utgöra underlag för regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Den kan också användas av regeringen för att bedöma hur väl myndigheten är rustad för att möta förändringar inom sitt verksamhetsområde och om styrningen är ändamålsenlig.

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment med tillhörande frågor (figur 1.1).

Figur 1.1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser.

I det första momentet analyserar vi de uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som är vägledande för verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat den uppnår. Tillsammans ger dessa två moment en grund för det tredje analysmomentet, där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde analysmomentet identifierar vi områden som myndigheten eller regeringen kan behöva utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

1.3 Hur vi har genomfört arbetet

Statskontoret har genomfört analysen av Riksarkivet under perioden september 2016–februari 2017. Analysen bygger på

- offentligt tryck om arkivsektorn och Riksarkivet
- Riksarkivets interna dokument och verksamhetsdata
- intervjuer med företrädare för både Riksarkivet och ett urval av deras intressenter.

På Riksarkivet har vi intervjuat ett trettiotal personer, däribland riksarkivarien och övriga chefer i ledningsgruppen, chefer och medarbetare från samtliga divisioner samt företrädare för Riksarkivets fackliga organisationer. Vi har även intervjuat den förra riksarkivarien.

Vi har besökt flera av de arkiv och platser där Riksarkivet bedriver sin verksamhet: de tre avdelningarna i Stockholm (Arninge, Krigsarkivet och Marieberg), tre av landsarkiven (Göteborg, Härnösand och Visby) samt Mediakonverteringscentrum (MKC) i Fränsta.

Intervjuerna med Riksarkivets intressenter har främst haft som syfte att få ett vidare perspektiv på arkivsektorn samt på Riksarkivet och dess resultat. Vi har gjort ett tiotal intervjuer med externa intressenter, bland

andra företrädare för Kulturdepartementet och ett urval berörda myndigheter och intresseorganisationer.¹ Det handlar främst om myndigheter som har kontakt med Riksarkivets olika funktioner. Det kan bland annat vara stora arkivbildare eller samverkanspartner till Riksarkivet, till exempel de som använder Riksarkivets tjänster för att digitalisera material.

Analysen har genomförts av Svante Eriksson (projektledare september–december 2016) och Alexander Bjerner (projektledare januari–mars 2017).

Vi har kvalitetssäkrat rapporten genom Statskontorets interna rutiner. Riksarkivet har kontrollerat fakta i ett utkast till denna rapport.

1.4 Avgränsningar och vägval

I rapporten avser vi med Riksarkivet genomgående Riksarkivets nuvarande sammansättning, det vill säga där landsarkiven ingår. För enkelhetens skull gäller detta även i huvudsak när vi återger historisk verksamhetsstatistik. Visserligen var landsarkiven tidigare egna myndigheter och uppgick i Riksarkivet först från och med 2010. Men långt innan dess hade Riksarkivet och landsarkiven en gemensam årsredovisning. Detta innebär att det finns en samlad bild av bland annat Riksarkivets prestationer längre tillbaka i tiden.

Ekonomiska data och verksamhetsdata (såsom olika verksamheters omfattning) avser främst tiden fram till och med 2015. Såvitt vi kan bedöma har det inte skett några påtagliga förändringar under 2016 och 2017. Eventuella undantag från detta framgår av den löpande texten. Vi har i flera fall sett ett värde i att skildra verksamhetens utveckling under en ganska lång tidsperiod. De tidsintervall vi har valt varierar utifrån vad vi har bedömt som relevant i det enskilda fallet. Överlag går vi dock inte längre tillbaka i tiden än 1997.

¹ Utöver möten med Kulturdepartementet har vi samtalat med företrädare för Föreningen för arkiv & informationsförvaltning (FAI), Kammarkollegiet, Kungliga biblioteket, Lantmäteriet, Riksantikvarieämbetet, Skatteverket, Skolverket, Statens servicecenter, Stockholms stadsarkiv och Transportstyrelsen.

Vi har varit tvungna att utgå från 2015 års data av praktiska skäl. Vi har dock så långt som möjligt utgått från dagens indelning av Riksarkivet i vår beskrivning av Riksarkivets verksamhet och organisation. Därmed har vi tagit hänsyn till att Riksarkivet den 1 januari 2016 gjorde vissa förändringar i sin indelning i processområden. Vi också tagit hänsyn till att de har genomfört förändringar i sin linjeorganisation från den 1 januari 2017.

1.5 Rapportens disposition

Vi har disponerat rapporten på följande sätt:

- I kapitel 2 presenterar vi Riksarkivets uppgifter, mål och ekonomiska förutsättningar. Vi ger också en översiktlig bild av hur regeringen styr Riksarkivet i övrigt. I kapitlet redogör vi även för Riksarkivets målgrupper och omvärldsrelationer.
- I kapitel 3 behandlar vi Riksarkivets organisering och interna styrning.
- I kapitel 4 analyserar vi Riksarkivets resultat och hur de följer upp resultaten.
- I kapitel 5 analyserar vi de förhållanden som vi bedömer är särskilt viktiga för Riksarkivets resultat. Vi tar även upp faktorer som är viktiga för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver. Dessutom innehåller kapitlet förslag och rekommendationer till Riksarkivet och regeringen.

2 Uppgifter, mål och resurser

I detta kapitel redogör vi för Riksarkivets uppgifter, mål och resurser. Inledningsvis ger vi en övergripande beskrivning av Riksarkivets uppgifter och förutsättningar. Sedan beskriver vi deras verksamhet och målgrupper mer utförligt. Därefter behandlar vi regeringens styrning av Riksarkivet samt Riksarkivets finansiering och resurser. Slutligen redovisar vi våra sammanfattande iakttagelser av de förhållanden som vi tar upp i kapitlet.

2.1 Riksarkivets uppgifter och förutsättningar

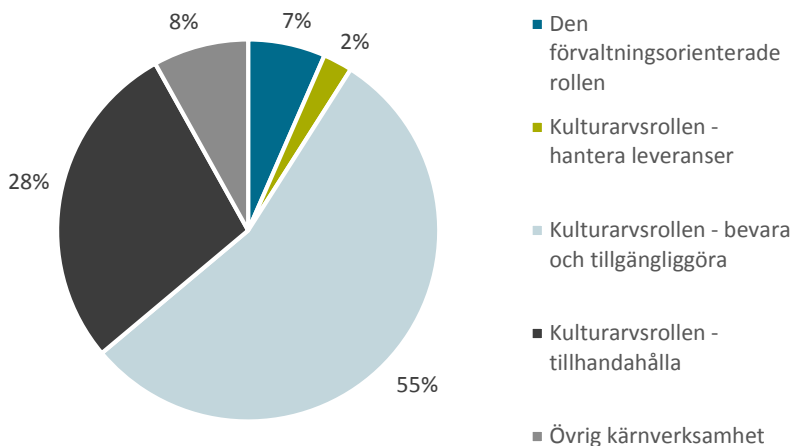
Riksarkivet har ett stort antal uppgifter. I huvudsak kan uppgifterna hänföras till två övergripande uppdrag. Den klart största delen av verksamheten utgår från vad vi i denna rapport benämner som kulturarvsuppdraget. Detta uppdrag omfattar verksamheten som rör det arkivmaterial Riksarkivet själva förvarar. Kulturarvsuppdraget kan i sin tur delas in i följande tre faser:

- ta emot arkivmaterial från offentliga och enskilda arkivbildare
- bevara och tillgängliggöra de arkiv som Riksarkivet förvarar
- tillhandahålla de förvarade arkiven åt exempelvis forskare.

Det andra uppdraget benämner vi i rapporten som det förvaltningsorienterade uppdraget. I uppdraget ingår bland annat att normera, kontrollera och främja den offentliga arkivverksamheten samt att ha nationell överblick över arkivfrågorna. Verksamheten inom detta uppdrag är i huvudsak riktad mot andra arkivbildare.

De två övergripande uppdragen skiljer sig åt i omfattning och tar därmed olika mycket resurser i anspråk. År 2015 stod de tre ingående delarna i kulturarvsuppdraget för totalt 85 procent av verksamhetens kostnader, medan det förvaltningsorienterade uppdraget stod för 7 procent. Restande 8 procent utgörs av övrig kärnverksamhet.

Figur 2.1 Riksarkivets totala kostnader 2015, fördelade mellan kulturarvsuppdraget och dess tre faser, det förvaltningsorienterade uppdraget och övrig kärnverksamhet



Kommentar: Figuren bygger på kostnadsuppgifter från Riksarkivets årsredovisning 2015. Verksamhetens kostnader uppgick 2015 till 476 miljoner kronor. Det året var verksamheten indelad i sju processområden. Statskontoret har gjort omräkningen till det förvaltningsorienterade uppdraget och kulturarvsuppdragets tre faser med utgångspunkt i uppgifter från Riksarkivet.

I avsnitt 2.2–2.4 beskriver vi Riksarkivets uppdrag mer utförligt.

2.1.1 Från flera arkivverksamheter till en myndighet

Den statliga arkivverksamheten genomgick en stor förändring 2010, när de tidigare fristående landsarkiven slogs samman med det dåvarande Riksarkivet. Riksarkivet och de sju landsarkiven hade dock samordnat en del av administrationen sedan många år tillbaka, genom att exempelvis ha en gemensam verksamhetsplan och årsredovisning. Riksarkivet fungerade även som chefsmyndighet över landsarkiven innan de slogs samman.

Krigsarkivet inordnades som en avdelning i Riksarkivet 1995. I likhet med Riksarkivet har även Krigsarkivet och landsarkiven en lång historia. Riksarkivet bildades 1618, medan krigsarkivet bildades 1805. Landsarkiven tillkom mellan 1899 och 1935.

2.1.2 Andra strukturförändringar de senaste åren

De senaste åtta åren har även några andra strukturförändringar påverkat Riksarkivet:

- 2009 upphörde Svenskt biografiskt lexikon (SBL) som egen myndighet och inordnades i stället i Riksarkivet
- 2010 flyttades Svensk museitjänst från Riksarkivet till Riksantikvarieämbetet
- 2012 flyttades Det medeltida Sverige från Riksantikvarieämbetet till Riksarkivet
- 2017 flyttades Samordningssekreteriatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande av kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation (Digisam) från Riksarkivet till Riksantikvarieämbetet.

2.1.3 Tryckfrihetsförordningen och arkivlagen är styrande författningar

Riksarkivets verksamhet utgår till stor del från tryckfrihetsförordningen, som tryggar varje svensk medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar. Vidare anger arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och Riksarkivets instruktion viktiga utgångspunkter för verksamheten.²

Dessa författningar ligger till grund för Riksarkivets uppdrag och verksamhet som vi beskriver närmare i avsnitt 2.2–2.4. Men redan nu vill vi lyfta fram två grundläggande delar av författningarna.

Varje myndighet ska själv svara för värden av sitt arkiv

En utgångspunkt för arkivlagen är att varje myndighet ska svara för värden av sitt arkiv. Arkivlagens regler gäller för myndigheter och även för vissa andra typer av organ när de förvarar allmänna handlingar.³

² Förordning (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet.

³ Det gäller enskilda organ samt Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar när de förvarar allmänna handlingar. Vidare omfattas sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

En myndighets arkiv består av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och vissa andra typer av handlingar. Myndigheten ska arkivera de allmänna handlingarna i ett ärende när de har slutbehandlat ärendet.⁴

Riksarkivet är arkivmyndighet för den statliga förvaltningen

Arkivlagen anger att det ska finnas så kallade arkivmyndigheter inom den statliga och den kommunala förvaltningen. På den statliga sidan är Riksarkivet arkivmyndighet, och på kommunområdet är det i regel kommunstyrelsen i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget.⁵

För Riksarkivet innebär det att de har ett särskilt ansvar för arkivverksamheten och arkivvården i både statliga myndigheter och de andra typer av organ som nämns i arkivlagen.

2.1.4 Målen för den statliga arkivverksamheten

Riksarkivet ska bedriva sin verksamhet enligt de mål för den nationella kulturpolitiken som riksdagen har fastställt. Ett sådant mål är att främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor. Målen som specifikt rör den statliga arkivverksamheten kommer till uttryck i arkivlagen. Målen syftar bland annat till

- att öka möjligheterna att ta del av allmänna handlingar och annat arkivmaterial
- att tydliggöra och förstärka arkivens betydelse som källa till information och kunskap om samhället och dess utveckling
- metod- och kunskapsutveckling inom arkivområdet.

⁴ Arkivförordning (1991:446).

⁵ Arkivlagen (1990:782), Arkivförordning (1991:446).

2.2 Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag

Till Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag hör att

- normera och meddela föreskrifter gentemot andra myndigheter
- verka för att statliga myndigheter fullgör sina skyldigheter genom kontroll och tillsyn
- samverka med andra myndigheter och organisationer i frågor om standardisering, digitalisering och e-förvaltning
- främja enskilda arkiv genom att ge råd, utbildning och bidrag.

2.2.1 Normera och meddela föreskrifter gentemot andra myndigheter

I arkivförordningen framgår flera områden där Riksarkivet har rätt att meddela föreskrifter. Riksarkivet förtydligar och motiverar dessutom föreskrifterna för att det ska bli lättare att tillämpa dem. De publicerar till exempel allmänna råd, vägledningar och informationstexter om föreskrifterna på sin webbplats.

Vissa föreskrifter är generella. De handlar exempelvis om användande av skrivmateriel och förvaringsmedel, arkivvård och överlämnande av arkiv till Riksarkivet.

Andra föreskrifter är myndighetsspecifika och handlar då främst om att gallra handlingar. Riksarkivet ska enligt sin instruktion särskilt verka för ändamålsenlig gallring av handlingar.

Vidare arrangerar eller medverkar Riksarkivet i konferenser, kurser, seminarier, föredrag och informationsmöten, för att främja kunskaps-spridningen inom området.

2.2.2 Kontroll och tillsyn för att statliga myndigheter ska fullgöra sina skyldigheter

Enligt Riksarkivets instruktion ska de verka för att statliga myndigheter och vissa andra typer av organ fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen och arkivförordningen. Riksarkivet ska också enligt arkivförordningen

regelbundet inspektera de myndigheter och organ som Riksarkivet är arkivmyndighet för.

Riksarkivet inspekterar statliga myndigheter för att kontrollera att de fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen. De inspekterar även enskilda organ som förvarar allmänna handlingar ur statliga arkiv.

En skyldighet som myndigheter har är till exempel att de ska samråda med Riksarkivet innan de förändrar sin organisation eller arbetsätt på ett sätt som kan påverka arkivbildningen och förutsättningarna för gallring. Det framgår av arkivförordningen.

Riksarkivets tillsynsenhet ger också råd till myndigheterna för att förbättra hur arkiven hanteras i offentlig förvaltning. Det kan ske både i samband med en utförd inspektion och vid direkta frågor från myndigheter. Tillsynsenheten har olika kontaktpersoner för de departement som myndigheterna tillhör.

2.2.3 Riksarkivet har ett särskilt ansvar för arkivvården i landet

Riksarkivet har enligt instruktionen vissa uppdrag av en mer övergripande karaktär. Exempelvis har de ett särskilt ansvar för den statliga arkivverksamheten och arkivvården i landet, vilket framgår av arkivlagen och arkivförordningen. Vidare ska Riksarkivet verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan samt förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde.

Inom ramen för dessa uppdrag samverkar Riksarkivet med andra myndigheter. Det är också vanligt att medarbetare från Riksarkivet medverkar som föreläsare i olika universitets- och högskoleutbildningar, till exempel på arkivarietutbildningen.

Över hela Sverige samarbetar Riksarkivets olika avdelningar också med andra så kallade ABM-institutioner, det vill säga arkiv, bibliotek och museer. Detta gäller såväl offentliga som stiftelse- eller föreningsdrivna ABM-institutioner. Riksarkivet har också omfattande kontakter med organisationer i civilsamhället, som till exempel släkt- och hembygdsrörelserna.

2.2.4 Ge råd till enskilda och kommuner i arkivfrågor

Riksarkivet ska enligt sin instruktion ge råd till enskilda i arkivfrågor. De ska också främja utvecklingen av enskild arkivverksamhet genom att fördela statliga bidrag. I detta syfte samverkar Riksarkivet med allt från stora och små organisationer till privatpersoner som har arkivmaterial av intresse för forskningen.

Riksarkivet har ett särskilt nära samarbete med förenings- och näringslivsarkivens nationella organisationer. Dessa är också representerade i Samarbetsrådet för enskilda arkiv vid Riksarkivet.

Sedan 2013 samråder Riksarkivet med samarbetsrådet inför sina beslut om att fördela bidrag till enskild arkivverksamhet. År 2015 delade Riksarkivet ut cirka nio miljoner kronor, fördelat på nio centrala eller rikstäckande arkivinstitutioner. De beviljade också medel som bidrag från Statens kulturråds ramanslag till två regionala institutioner i Stockholms län.

Av instruktionen framgår även att Riksarkivet ska ge kommunerna råd i arkivfrågor och verka för ökad enhetlighet och samordning mellan den statliga och den kommunala arkivhanteringen. Detta sker bland annat genom Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor, som består av representanter från Riksarkivet och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Samrådsgruppen bildades 1984 och är ett beredande samarbetsorgan mellan det statliga arkivväsendet och de primär- och landstingskommunala sektorerna.

2.3 Riksarkivets kulturarvsuppdrag

Kulturarvsuppdraget omfattar verksamheten som rör det arkivmaterial Riksarkivet själva förvarar. Arbetet innefattar framför allt att ta emot, bevara, tillgängliggöra och tillhandahålla arkivmaterial.

2.3.1 Riksarkivet hanterar leveranser från både offentliga och enskilda arkivbildare

Enligt arkivlagen har Riksarkivet rätt att överta arkivmaterial från statliga myndigheter. De kan även överta material från vissa andra typer av organ när dessa förvarar allmänna handlingar. Därtill framgår det i Riksarkivets instruktion att de får ta emot arkivhandlingar från

- riksdagen och dess verk
- Regeringskansliet
- kommunala myndigheter
- enskilda arkivbildare, om arkivhandlingarna är av särskild betydelse för forskning och kulturarv.

Riksarkivet får också ta emot kartor och tryck av betydelse för forskning inom försvarsområdet.

I arkivlagen står det inte vid vilken tidpunkt myndigheter bör leverera arkivmaterial till Riksarkivet. En myndighet som vill överlämna arkiv får i stället göra en framställan om detta. Därefter kommer myndigheten och Riksarkivet överens om en ersättning till Riksarkivet. Ersättningen baseras dels på engångskostnader i samband med att Riksarkivet tar över arkivet, dels på kommande kostnader för att förvara och tillhandahålla handlingarna. När Riksarkivet väl har tagit över arkivmaterialet övertar de också hela ansvaret för materialet.

Riksarkivet kan även ta ett ensidigt beslut att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn, till exempel om den arkivbildande myndigheten inte sköter sitt arkiv. Detta inträffar dock bara i undantagsfall. I normalfallet tar Riksarkivet över arkivmaterial efter att ha kommit överens om det med myndigheten i fråga.

2.3.2 Bevara och tillgängliggöra arkivmaterialet

Enligt Riksarkivets instruktion ska handlingarna som de förvarar hållas tillgängliga. Riksarkivet ska även aktivt tillgängliggöra materialet för forskning och annat nyttjande, bland annat genom digitalisering, tjänster för elektronisk tillgång och information om arkiven.

Att bevara arkiven hör till Riksarkivets mest kostnadskrävande verksamheter. Kostnaderna består framför allt av lokalkostnader för själva förvarandet av arkiven, vilket 2015 utgjorde ungefär en fjärdedel av deras kostnader. I arbetet med att bevara arkiven ingår också olika insatser för att vårda materialet, till exempel att konservera, binda, emballera om och digitalisera materialet. Det handlar även om att se till att arkivlokalerna är i ett gott skick.

Riksarkivets verksamhet med att tillgängliggöra arkiven består av flera deluppgifter. De ska bland annat

- ordna, förteckna och registrera arkivmaterialet
- digitalisera framför allt pappersdokument och liknande
- tillgängliggöra arkivmaterial digitalt
- öka kännedomen om de förvarade arkiven.

För att tillgängliggöra materialet digitalt kan Riksarkivet till exempel utveckla söktjänsten på sin webbsida. De kan också medverka i olika inhemska eller internationella utvecklingsprojekt som syftar till att förbättra forskares och andra användares tillgång till arkivmaterial.

Vidare kan Riksarkivet öka kännedomen om de förvarade arkiven genom att ha lokalt anpassade programverksamheter. Det kan till exempel handla om visningar, föreläsningar, utställningar eller kurser i handskriftsläsning och släktforskning.

Riksarkivet kan även tillhandahålla digitaliseringstjänster åt andra offentliga organ enligt sin instruktion.

2.3.3 Tillhandahålla arkivmaterialet

I tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser som reglerar arbetet med att svara på skriftliga förfrågningar och tillhandahålla uppgifter ur allmänna handlingar. Detta är en uppgift som Riksarkivet liksom andra myndigheter måste prioritera.

För att främja att arkiven används finns läsesalar vid samtliga av Riksarkivets tio arkivförvarande avdelningar. Där kan besökare läsa det arkivmaterial som de beställt fram. Totalt finns cirka 700 platser för besökare.

2.4 Övriga uppgifter

Utöver verksamheten inom de två övergripande uppdragen har Riksarkivet ytterligare några uppgifter som framgår av deras instruktion. Till dessa hör att Riksarkivet ska

- ge ut Svenskt biografiskt lexikon, ett vetenskapligt och populärvetenskapligt standardverk över personer och släkter som gjort sig bemärkta inom samhällets alla områden
- ge ut Svenskt Diplomatarium, det vill säga publicera och tillgängliggöra svenska medeltidsdokument
- ha hand om statens heraldiska verksamhet och verka för att bestämmelserna om Sveriges flagga följs⁶
- främja samverkan med utländska institutioner och internationella organisationer inom arkivområdet
- följa upp det regionala utfallet av sin verksamhet och rapportera det till Statens kulturråd.

På uppdrag av regeringen har Riksarkivet också tagit fram en långsiktig strategi som ska vägleda och utveckla deras medverkan i det regionala tillväxtarbetet.

I sammanhanget finns också skäl att kort beröra Riksarkivets forskningsverksamhet. Riksarkivet disponerar årligen en del av statens anslag för stöd till forskning och utveckling (FoU) inom kulturområdet. Det gör de genom anslag 1:4 Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet. År 2015 uppgick det totala anslaget till 38 miljoner kronor, varav Riksarkivets del var 10,5 miljoner kronor. Riksarkivets samlade FoU-verksamhet finansierar de dels med FoU-medlen, dels med externa medel.

2.5 Digitalisering och e-förvaltning skapar nya förutsättningar för Riksarkivet

Frågor om digitalisering och e-förvaltning har kommit att spela en viktig roll för Riksarkivet under de senaste 10–15 åren. Utvecklingen medför utmaningar och möjligheter för verksamheten inom såväl kulturarvsuppdraget som det förvaltningsorienterade uppdraget.

⁶ Flaggans utseende styrs av lagen (1982:269) om Sveriges flagga, medan flaggans färger är fastställda genom förordningen (1983:826) med riktlinjer för färgnyanserna i Sveriges flagga.

Inom kulturarvsuppdraget handlar det exempelvis om det omfattande arbete som Riksarkivet bedriver för att digitalisera det förvarade arkivmaterialet. Ett annat exempel är deras strävan att utveckla bättre digitala verktyg, för att förbättra tillgängligheten för användarna.

Inom det förvaltningsorienterade uppdraget påverkas Riksarkivet genom att digitalisering och e-förvaltning har förändrat förutsättningarna för arkivbildning i stort. Det uppstår utmaningar för bland annat arkivets bevarande och autenticitet i takt med att mer information som ska arkiveras upprättas elektroniskt. Utvecklingen med digitalisering och e-förvaltning skapar därmed nya utmaningar även för Riksarkivet i deras uppdrag som arkivmyndighet, bland annat när det gäller behovet av att tillförskaffa sig it-relaterad kompetens.

2.6 Riksarkivets målgrupper

I vid mening har Riksarkivet ett stort antal intressenter, från regeringen och riksdagen till forskarsamhället och medborgare i allmänhet. Riksarkivet har som vision att alla ska förstå arkivens vitala betydelse för demokrati och öppenhet, den enskildes rättssäkerhet och kunskapsutvecklingen i samhället.

Antalet intressenter blir dock något mer begränsat om vi med målgrupper syftar på de som direkt använder Riksarkivets tjänster. Intressenterna kan då i huvudsak delas in utifrån Riksarkivets två huvuduppdrag: kulturarvsuppdraget och det förvaltningsorienterade uppdraget.

För kulturarvsuppdraget är *användare* av Riksarkivets arkivmaterial en viktig grupp intressenter. Riksarkivet har som mål att öka användningen av arkiv genom att låta arkiven utgöra en vital och öppen arena för kultur, forskning och kunskapsutveckling. Användarna kan vara alltifrån vetenskapliga forskare och släktforskare som söker historiskt material, till myndigheter eller enskilda som söker aktuella uppgifter av olika slag från förvaltningen.

Företrädare för Riksarkivet har ofta påtalat vid våra intervjuer att det finns vissa skillnader i olika användares förhållningssätt till Riksarkivet. Framför allt särskiljer sig de personer som efterfrågar aktuella förvaltningsuppgifter, eftersom de i allmänhet endast är intresserade av just den

avgränsade informationen. De är däremot sällan intresserade eller hjälpta av den kompetens Riksarkivet har i kulturarvsfrågor. De kunde således lika gärna få informationen från något annat håll, om den möjligheten fanns.

I kulturarvsuppdragets användarkrets ingår även personer som tar del av deras programverksamhet, till exempel visningar, föreläsningar, utställningar, arkivkaféer, workshops samt kurser i handskriftsläsning och släktforskning. Verksamheten vänder sig till ett brett spektrum av besökare, såsom grupper av barn från förskolan och grundskolan, gymnasieungdomar, studenter, arbetssökande och pensionärer. Liknande kunskapsförmedling tillhandahålls också på andra sätt, till exempel via Riksarkivets webbplats och sociala medier eller genom att deras personal medverkar i olika mediesammanhang.

Till intressenterna i Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag hör framför allt *andra arkivbildare*. Det handlar alltså om myndigheter och andra som ska förhålla sig till Riksarkivets föreskrifter och tillsyn. Dessa intressenter kan även bli informerade om olika arkivrelaterade frågor genom Riksarkivets rådgivning, kurser, konferenser med mera. Till denna kategori hör även enskilda arkivbildare, som till exempel kan dra nytta av Riksarkivets bidragsgivning. Gentemot denna målgrupp är Riksarkivets mål att vara en tydlig, strategisk och självklar resurs i frågor som rör informationshantering.

Riksarkivet genomförde en omfattande intressentanalys i samband med att de införde en processorganisation 2012. I denna intressentanalys knöt de målgrupperna som nämns ovan till de processer som ska styra hur Riksarkivets verksamhet ska bedrivas.

2.7 Regeringens styrning av Riksarkivet

Regeringen styr Riksarkivet med den struktur och de löpande rutiner som normalt gäller för regeringens myndighetsstyrning. Hur ingripande och frekvent regeringen aktivt styr en myndighet kan dock variera, bland annat beroende på verksamhetens art. När det gäller Riksarkivet anger regeringen inte några uttryckliga mål för en önskvärd inriktning på Riksarkivets verksamhet eller resultat, utöver de mål för den statliga arkivverksamheten som kommer till uttryck i arkivlagen.

2.7.1 Riksarkivet får utrymme att själva tolka uppdraget

I våra intervjuer beskriver Riksarkivets ledningsgrupp att regeringen styr Riksarkivet i relativt låg grad. Detta tar sig bland annat uttryck i att Riksarkivet själva får tolka sina uppdrag i stor utsträckning. I huvudsak beskriver de intervjuade denna grad av styrning som positiv. De uppfattar också dialogen med Regeringskansliet som välfungerande.

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

2.7.2 Regeringen har bestämt hur Riksarkivet ska organiseras regionalt

I ett avseende är regeringens styrning av Riksarkivet detaljerad och ingripande, nämligen verksamhetens lokalisering. I de flesta fall är det myndighetens ansvar att besluta om den egna organiseringen och på vilka orter de ska finnas, inom de ramar som ges av bland annat förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. När det gäller Riksarkivet har regeringen fastslagit i Riksarkivets instruktion att landsarkiv ska finnas i Göteborg, Härnösand, Lund, Uppsala, Vadstena, Visby och Östersund. Det är ovanligt med sådana specifika krav på var en myndighet ska vara lokaliserad.⁷

Enligt Statskontorets uppdrag ska vi belysa om regeringens styrning av Riksarkivet är ändamålsenlig. Vad som är en ändamålsenlig styrning beror givetvis på vad regeringen önskar uppnå. I fallet med lokaliseringen bedömer vi att Regeringen styr Riksarkivet ändamålsenligt, eftersom regeringen vill förvissa sig om att Riksarkivet kommer att fortsätta bedriva verksamhet på de utpekade orterna. Regeringens lokaliseringdirektiv begränsar dock Riksarkivets möjligheter att organisera sin verksamhet på det sätt som de själva bedömer är lämpligt och mest effektivt, både ur ett verksamhets- och ett kostnadsperspektiv.

⁷ Se Statskontoret 2016:8 *Statliga myndigheters lokalisering – ett samlat underlag*.

Samtidigt har Riksarkivet ett regionalt uppdrag, där närvaron och samspellet med andra aktörer har betydelse på de platser där landsarkiven är belägna. I detta sammanhang vill vi också peka på att regeringen 2005 avfärdade ett förslag om att slå samman Riksarkivet och landsarkiven till en myndighet. Regeringens skäl var bland annat att en omorganisation skulle kunna försvaga landsarkivens ställning och därmed försvåra deras regionala uppdrag.⁸

2.8 Finansieringen av verksamheten

I det här avsnittet redogör vi för Riksarkivets finansiering. År 2015 uppgick Riksarkivets totala intäkter till nära 473 miljoner kronor, medan kostnaderna uppgick till 476 miljoner kronor. Verksamheten finansierades till 75 procent med anslag, till 18 procent med avgifter och andra ersättningar och till 7 procent med olika typer av bidrag. Därtill hade Riksarkivet finansiella intäkter av marginell storlek.

2.8.1 Riksarkivet får medel från två anslag

Riksarkivet finansierar en stor del av sin verksamhet med anslag. De disponerar medel från två anslag inom utgiftsområdet 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. Ramanslaget för Riksarkivets förvaltning (6:1) uppgick år 2015 till 370 miljoner kronor. Samma år uppgick medlen från anslaget för forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet (4:1) till nära 10,5 miljoner kronor. För 2017 uppgår medlen från dessa två anslag till nära 379 miljoner respektive 10,9 miljoner kronor.⁹

På båda anslagen får Riksarkivet ha ett anslagssparande på 3 procent. På förvaltningsanslaget fick anslagskrediten uppgå till 11,1 miljoner kronor för 2015. På forskningsanslaget var anslagskrediten samma år 314 000 kronor.

⁸ Proposition 2004/05:124, *Arkivfrågor*, s. 17. Förslaget om sammanslagning hade framförts i SOU 2002:78 *Arkiv för alla – nu och i framtiden*. Betänkande av Arkivutredningen Arkiv för alla.

⁹ För 2017 ingår en minskning av ramanslaget med 3,5 miljoner kronor för att finansiera driften av Digisam, som från och med 2017 har flyttats till Riksantikvarieämbetet.

En del av förvaltningsanslaget ska Riksarkivet använda för vissa angivna ändamål. För 2015 fick Riksarkivet till exempel använda högst 8,5 miljoner kronor av anslaget för bidrag till enskilda arkiv.

2.8.2 Två typer av avgiftsfinansierad verksamhet

Riksarkivets intäkter från den avgiftsfinansierade verksamheten uppgick 2015 till cirka 85 miljoner kronor. Verksamheten kan delas in i två typer av tjänster: tjänster för vilka Riksarkivet enligt sin instruktion *sk* ta ut avgifter motsvarande full kostnadstäckning, och tjänster för vilka myndigheter *får* ta ut avgifter inom ramen för full kostnadstäckning.

Riksarkivet ska ha full kostnadstäckning för bland annat följande tjänster:

- material och tjänster för att hjälpa myndigheter och andra som Riksarkivet är arkivmyndighet för, så att de kan fullgöra sina skyldigheter i fråga om arkiven
- digitaliseringstjänster såsom skanning och indexering åt myndigheter och andra offentliga organ.
- tillgängliggörandet av digitala arkivinformer som sker vid enheten Svensk arkivinformation (SVAR).

Vissa instanser ska dock ha tillgång till sådan digital arkivinformation utan avgift. Det gäller folkbibliotek, skolväsendet, folkhögskolor samt universitet och högskolor.

Denna del av verksamheten genererade intäkter om knappt 33 miljoner kronor 2015. Intäkterna kom i första hand från posterna digitaliseringstjänster vid framför allt MKC (cirka 16 miljoner kronor) och digitalt tillgängliggörande vid SVAR (cirka 10 miljoner kronor).

Som tidigare nämnts har Riksarkivet också avgiftsbelagd verksamhet som inte har krav på sig att nå full kostnadstäckning. År 2015 uppgick intäkterna från den verksamheten till knappt 52 miljoner. Avgifter av detta slag får bland annat tas ut

- av myndigheter med flera som Riksarkivet är arkivmyndighet för, för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla arkivhandlingar som överlämnas till Riksarkivet

- av enskilda för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla enskilda arkiv
- för viss rådgivning till kommuner och enskilda.

Den största delen av intäkterna (cirka 30 miljoner kronor) kom från avgifter för att ta emot, bevara och vårda arkivhandlingar från i första hand statliga myndigheter.

2.8.3 Riksarkivet anpassar avgifterna efter kunden och situationen

För de avgifter där det inte finns krav på full kostnadstäckning är Riksarkivets utgångspunkt att avgifterna för leveranser från myndigheter ändå bör avspegla full kostnadstäckning. Det råder större frihet när de bestämmer avgifter för leveranser av arkiv från enskilda. I båda fallen finns det dock ett visst utrymme för att anpassa avgiften till den avgiftsnivå som Riksarkivet bedömer är lämplig i den enskilda situationen. Detta framgår av våra intervjuer med Riksarkivet.

Såvitt vi har förstått är leveransavgifterna tänkta att vara ”lagom” höga. Tanken är att myndigheter och enskilda arkivbildare varken ska avskräckas från att överlämna sina arkiv, eller välja att överlämna dem utan att först exempelvis gallra i handlingarna.

En sådan avgiftsfilosofi är inte unik för Riksarkivet. En avgiftsmodell av denna typ tillämpas exempelvis i situationer där verksamhetens syfte skulle motverkas både om brukaren inte betalade någon avgift alls (risk för oönskat överutnyttjande), och om avgiftens ekonomiska mål var full kostnadstäckning (risk för oönskat underutnyttjande). Utgångspunkten för detta resonemang är alltså att avgifter kan ha andra styrande funktioner än att ”bara” vara finansieringskälla, och fungera som en spegling av efterfrågan.¹⁰

2.8.4 Lönebidrag står för en del av bidragsintäkterna

Riksarkivets intäkter från bidrag kommer från både inom- och utomstatliga finansärer. För 2015 uppgick de totala bidragsintäkterna till 32,7 miljoner kronor, där de inomstatliga stod för 12,5 miljoner kronor.

¹⁰ Se exempelvis Statskontoret 2010:7 *Statens institutionsstyrelsens styrning och finansieringsmodell*.

En stor del av dessa intäkter, 9,9 miljoner kronor, är lönebidrag från Arbetsförmedlingen. Sådana bidrag får Riksarkivet när de anställer personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av en funktionsnedsättning.

Antalet lönebidragsanställda har minskat på senare år. Enligt årsredovisningen för 2006 hade Riksarkivet 141 anställda med lönebidrag det året. I dagsläget handlar det om cirka 50 stycken.

2.9 Det ekonomiska utfallet

I det här avsnittet beskriver vi hur Riksarkivets intäkter och kostnader i verksamheten har utvecklats under de senaste åren. Vi tar också upp vad som förklarar det ekonomiska utfallet.

2.9.1 Utfallet varierar över tid

I tabell 2.1 ger vi en översiktlig bild av hur Riksarkivets intäkter och kostnader har utvecklats under femårsperioden 2011 till 2015. Verksamhetsutfallet avser skillnaden mellan de totala intäkterna och kostnaderna under ett år.

Tabell 2.1 Riksarkivets intäkter och kostnader i tusen kronor 2011–2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Anslag	344 047	356 510	361 804	346 604	355 347
Avgifter m.m.	95 243	86 120	76 699	90 055	84 366
Bidrag	26 434	34 152	34 753	29 057	32 657
Finansiella intäkter	2 118	1 762	1 019	651	341
Summa intäkter	467 842	478 544	474 275	466 367	472 711
Personal	-265 219	-263 426	-261 619	-252 546	-255 918
Lokaler	-110 599	-118 550	-118 552	-116 227	-116 033
Övrig drift	-61 318	-63 669	-68 811	-67 507	-78 901
Finansiella kostnader	-1 780	-1 395	-1 156	-660	-308
Av- och nedskrivningar	-25 054	-24 836	-25 550	-24 109	-24 934
Summa kostnader	-463 970	-471 876	-475 688	-461 049	-476 094
Verksamhetsutfall	3 872	6 668	-1 413	5 318	-3 383

Källa: Riksarkivets årsredovisningar.

Att utfallet varierar mellan åren beror främst på att Riksarkivet inte når målet om full kostnadstäckning i viss avgiftsfinansierad verksamhet varje år, utan kanske först på några års sikt. Detta gäller i första hand digitaliseringstjänster och digitalt tillgängliggörande via SVAR.

För de tjänster där Riksarkivet ska uppnå full kostnadstäckning blev det totalt sett ett negativt utfall på 3,4 miljoner kronor för 2015. Det ackumulerade överskottet uppgick däremot till 726 000 kronor. Exempelvis hade tjänsten digitalt tillgängliggörande ett ackumulerat överskott på 1,9 miljoner kronor vid årsskiftet 2015/2016. Däremot hade digitaliseringstjänster ett ackumulerat underskott på 2,2 miljoner kronor.

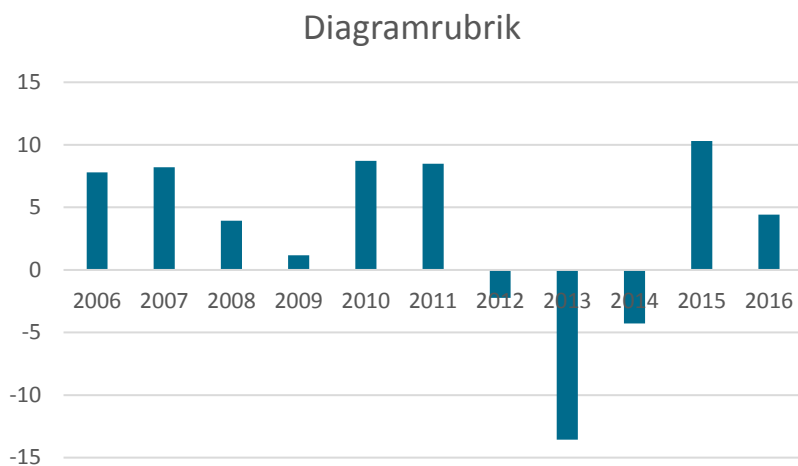
Som framgår av avsnitt 2.8.1 tilldelades Riksarkivet totalt 380 miljoner kronor i anslag för 2015. Att anslagsintäkterna ändå bara uppgick till 355 miljoner kronor kan förklaras av att cirka 10 miljoner kronor av förvaltningsanslaget redovisas som transfereringar. En annan förklaring är att Riksarkivet startade verksamhetsåret med ett negativt ingående överföringsbelopp på drygt 4 miljoner kronor. Vid årets slut hade de också ett anslagssparande (utgående överföringsbelopp) på drygt 10 miljoner kronor.

2.9.2 Efter några års nyttjande av anslagskrediten har Riksarkivet åter ett anslagssparande

Riksarkivet hade 2006–2011 en ekonomi i balans på så sätt att de vid årets slut redovisade ett anslagssparande. Anslagssparandet på förvaltningsanslaget uppgick till 8,5 miljoner kronor 2011. Under de tre följande åren behövde Riksarkivet i stället utnyttja sin anslagskredit. För 2013 redovisade de ett utgående överföringsbelopp på 13,6 miljoner kronor på anslaget, vilket sedan minskade under 2014. För 2015 redovisade de återigen ett anslagssparande som detta år uppgick till 10,3 miljoner kronor. Den utvecklingen fortsatte 2016 när anslagssparandet uppgick till 4,4 miljoner kronor. På forskningsanslaget har Riksarkivet haft ett anslagssparande under en längre tid.

Av figur 2.2 framgår hur varierat Riksarkivets anslagssparande och utnyttjande av anslagskrediten har varit under det senaste decenniet.

Figur 2.2 Utgående överföringsbelopp på Riksarkivets ramanslag (miljoner kronor), 2006–2016



Källa: Riksarkivets årsredovisningar.

I årsredovisningarna för 2012–2015 ger Riksarkivet följande förklaringar till utvecklingen:

- Nedgången 2012 och 2013 berodde på att Riksarkivet fick en anslagsneddragning med 5 miljoner kronor från och med 2011, och med ytterligare 5 miljoner kronor från och med 2012.¹¹ Det skedde i samband med att Riksarkivet och landsarkiven lades samman till en myndighet. Den berodde också på att Riksarkivet hade stora engångskostnader under 2012 och 2013 för dubbla hyror och flyttkostnader, när landsarkivet i Lund tog nya lokaler i anspråk. Kostnaderna blev högre än beräknat på grund av att upphandlingen av arkivhyllor till de nya lokalerna överprövades och hyllinstallationerna försenades.
- Uppgången 2014 och 2015 sägs bland annat ha berott på ett beslut som regeringen tog för Riksarkivet 2014. Beslutet var att just det året fick Riksarkivet disponera 6 miljoner kronor på sitt särskilda

¹¹ Proposition 2009/10:3, *Tid för kultur*.

räntekonto, för att finansiera mottagningen och förvarandet av arkivmaterial.¹²

2.9.3 Riksarkivet vidtar åtgärder för att få bättre kontroll över ekonomin

Riksarkivet framhåller i de senaste årsredovisningarna att de har fört ”en stram kostnadspolitik”. Vi konstaterar att Riksarkivet nyligen har vidtagit åtgärder som bör kunna leda till bättre kontroll över kostnaderna och den ekonomiska utvecklingen. De planerar även ytterligare åtgärder i samma syfte. Det handlar bland annat om att Krigsarkivet under 2018–2019 ska flytta, från dagens lokaler på Gärdet i Stockholm till Riksarkivets lokaler i Arninge. Riksarkivet är också på väg att införa en ny medelsfördelningsmodell, för att bland annat öka det långsiktiga perspektivet i den ekonomiska planeringen. Därutöver koncentrerar Riksarkivet flera av sina stödfunktioner.

Enligt våra intervjuer har Riksarkivet de senaste åren också arbetat aktivt med att förbättra uppföljningen av sin ekonomi och för att cheferna ska bli mer kostnadsmedvetna.

2.9.4 Verksamhetens karaktär medför ökande lokalkostnader

Riksarkivets uppgift att ta emot arkivmaterial medför att de återkommande har behov av nya eller större lokaler, i takt med att arkivmaterialet växer.

När Riksarkivet tar nya arkivlokaler i anspråk uppstår flera nya kostnader, som kan täckas först efter några år genom intäkter från arkivleveranser. Det uppstår dels kostnader av engångskaraktär, dels långsiktiga kostnader för hyra och avskrivningar av ny inredning. Utöver flyttkostnader och hyra för den nya lokalen ska Riksarkivet bland annat betala hyra för den arkivlokal som lämnas. Det tar dessutom ofta lång tid att flytta arkivmaterial.

¹² Under 2015 avslutades sedan det särskilda räntekontot och anslaget ökades i stället med 3 miljoner kronor.

2.10 Sammanfattande iakttagelser

Riksarkivet bedriver en omfattande verksamhet. De har dels en stor bredd i sina uppgifter, dels en verksamhet som bedrivs på flera orter i landet.

Riksarkivets många uppgifter kan grupperas i två huvuduppdrag

Riksarkivets uppgifter kan grupperas i två större uppdrag: kulturarvsuppdraget och det förvaltningsorienterade uppdraget. Kulturarvsuppdraget dominerar och står för cirka 85 procent av Riksarkivets samlade resurser, medan verksamheten inom det förvaltningsorienterade uppdraget står för mindre än 10 procent.

Kulturarvsuppdraget innebär att ta emot statliga myndigheters arkiv och arkiv från andra typer av organisationer samt att bevara, tillgängliggöra och tillhandahålla dessa. Målgruppen för detta uppdrag är i vid mening medborgarna i stort, och mer specifikt användare av Riksarkivets arkivmaterial. Bland användarna finns allt ifrån forskare till myndigheter och enskilda.

Det förvaltningsorienterade uppdraget innebär att kontrollera den offentliga arkivverksamheten och att ha överblick över arkivfrågorna i hela landet. Målgruppen för verksamheten inom detta uppdrag består av andra arkivbildare, till största del andra myndigheter.

Digitalisering och e-förvaltning centrala för myndigheten

Utvecklingen med digitalisering och e-förvaltning har medfört såväl utmaningar som möjligheter för Riksarkivet. För att öka tillgängligheten till arkiven bedriver de bland annat en storskalig digitalisering av det förvarade materialet. De strävar också efter att utveckla bättre digitala verktyg för användarna.

Digitaliseringen och en framtida roll som e-förvaltning påverkar också Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag. På en övergripande nivå medför utvecklingen nya förutsättningar för arkivbildande i stort, vilket i sin tur innebär nya utmaningar för Riksarkivet i rollen som arkivmyndighet.

Ekonomin har varit ansträngd men är nu i balans

Under åren 2012–2014 hade Riksarkivet ett ansträngt ekonomiskt läge av flera skäl. Regeringen har till en viss del underlättat Riksarkivets ekonomiska situation, bland annat genom att tillåta dem att få disponera 6 miljoner kronor på Riksarkivets särskilda räntekonto under 2014. Riksarkivets ekonomi är nu i balans, och de har sedan 2015 återigen ett anslagssparande på sitt förvaltningsanslag. Riksarkivets ledning har också påbörjat (eller planerar för) flera åtgärder för att förbättra kontrollen över ekonomin. De ska till exempel införa en ny modell för medelsfördelning.

Regeringen ger Riksarkivet både vida och snäva ramar

Regeringen ger Riksarkivet både vida och snäva ramar, om man ser till den samlade styrningen. I sin resultatstyrning och finansiella styrning får Riksarkivet ett relativt stort utrymme att själva avgöra hur de ska utföra verksamheten. De får frihet att själva bestämma vilka resultat de ska eftersträva inom ramen för regelverket och de tilldelade resurserna. Flera av dem vi har intervjuat framhåller också att dialogen mellan Riksarkivet och Regeringskansliet på ett övergripande plan fungerar väl.

Regeringen ger Riksarkivet betydligt snävare ramar när det gäller hur de ska organisera verksamheten. Här har regeringen angett vilka sju orter som verksamheten ska vara lokaliserad på. Detta påverkar bland annat Riksarkivets möjligheter att organisera sin verksamhet på det sätt som de själva finner lämpligt ur ett kostnads- eller effektivitetsperspektiv. Regeringen kan dock ha såväl regionalpolitiska som kulturpolitiska skäl för att behålla den nuvarande organisationen.

3 Organisation och intern styrning

Riksarkivet arbetar i en processtyrd linjeorganisation. Linjeorganisationen utgår från riksarkivarien, som är Riksarkivets chef. Den delas sedan in i divisioner, avdelningar, enheter och sektioner. Processtyrningen anger hur arbetet på Riksarkivet ska utföras.

I detta kapitel beskriver och analyserar vi Riksarkivets organisation och interna styrning samt det förändringsarbete som pågår i Riksarkivet. Vi redovisar även frågor som rör deras kompetensförsörjning.

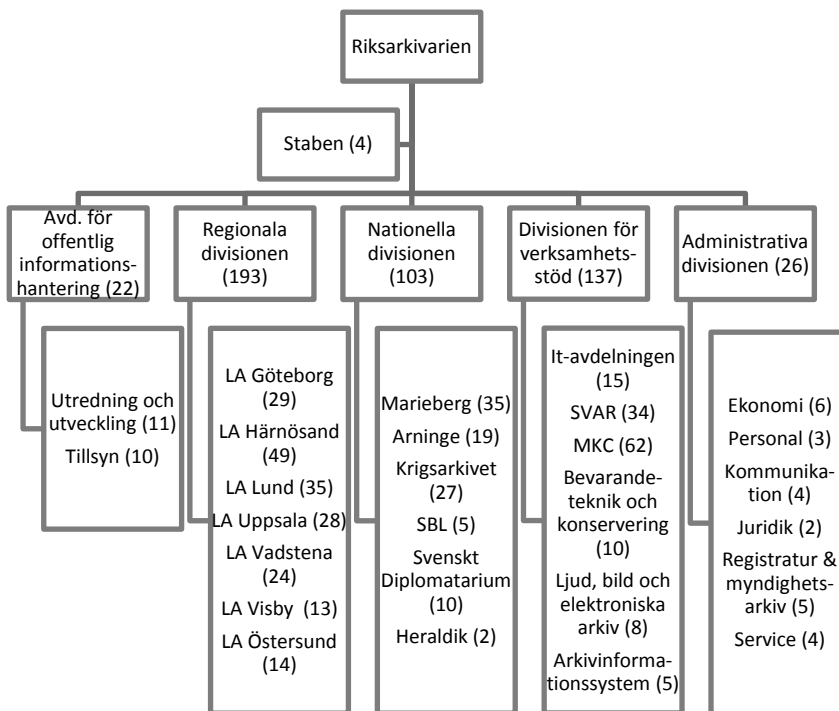
3.1 Riksarkivets samlade organisation

Riksarkivet är en enrådighetsmyndighet. Det innebär att riksarkivarien ensam bär ansvaret för organisationens verksamhet och resultat inför regeringen. Vid Riksarkivet finns också ett insynsråd med högst sex ledamöter, en nämnd för heraldisk verksamhet (Heraldiska nämnden) och ett samarbetsråd för enskilda arkiv.¹³

I figur 3.1 visar vi Riksarkivets organisatoriska indelning och hur många av de cirka 490 anställda som arbetar i varje del.

¹³ Förordning (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet.

Figur 3.1 Riksarkivets organisation och antalet anställda 2016



Kommentar: På divisionsnivå finns en divisionschef med någon eller några enstaka direkt underställda. Det förklarar differensen mellan totalen på divisionsnivå och summan av de underliggande avdelningarna och enheterna.

Linjeorganisationen ska genomföra uppgifter som är processtyrda, i enlighet med fastställda styrdokument, arbetsätt och metoder. Vidare ansvarar linjeorganisationen för ledning och styrning av verksamheter som inte styrs via processer.¹⁴ Vi återkommer till processtyrningen i avsnitt 3.5.1.

¹⁴ Arbetsordning för Riksarkivet 2016

3.1.1 Riksarkivet är indelat i divisioner sedan 2012

Närmast under riksarkivarien finns fyra divisioner och en fristående avdelning. För enkelhetens skull kommer vi här att benämna även den fristående avdelningen för offentlig informationshantering som en division.¹⁵ Som framgår av figur 3.1 är avdelningen för offentlig informationshantering och den administrativa divisionen minst sett till antalet anställda, medan den regionala divisionen är störst.

Divisionerna kan också delas in utifrån Riksarkivets huvudsakliga verksamhet:

- Riksarkivets kulturarvsuppdrag utförs nästan uteslutande av den nationella och den regionala divisionen.
- Det förvaltningsorienterade uppdraget utförs av avdelningen för offentlig informationshantering.
- Divisionen för verksamhetsstöd och den administrativa divisionen ger olika typer av stöd, som ska underlätta för Riksarkivet att genomföra sitt samlade uppdrag.

Divisionscheferna har en stark ställning. De ansvarar för verksamheten, budgeten och personalen på de avdelningar och enheter som ingår i respektive division. De underställda cheferna har det operativa ansvaret för verksamheten, budgeten och personalen, men de måste förankra förslag på rekryteringar, budget och verksamhetsplan hos divisionschefen.

3.1.2 Ledningsgrupp och stab fungerar som stöd till riksarkivarien

Riksarkivarien har en ledningsgrupp som stöd i sitt beslutsfattande. Ledningsgruppen behandlar viktigare sakfrågor och frågor av principiell natur. Den består av divisionscheferna, stabschefen samt vissa avdelningschefer och processområdesansvariga. Kommunikationschefen är permanent adjungerad till gruppen.

¹⁵ Även avdelningen för offentlig informationshantering benämndes tidigare som division. Namnbytet, som skedde från och med 2016, motiverades med att den berörda verksamheten var för liten för att kallas division. Inom organisationen har denna avdelning dock i huvudsak samma roll och position som divisionerna.

Som ett ytterligare stöd i sitt arbete har riksarkivarien en stab med ansvar för att utveckla och samordna den övergripande styrningen, verksamhetsplaneringen, uppföljningen och utvärderingen. Staben samordnar den slutliga beredningen av ärenden som beslutas av riksarkivarien. Staben har även en roll i att länka samman Riksarkivets linjeorganisation och processer.

3.2 Organisering av kulturarvsuppdraget

Riksarkivets kulturarvsuppdrag genomförs nästan uteslutande av de tio avdelningar som ligger under den regionala och den nationella divisionen. Dessa avdelningar tar emot arkivleveranser, förvarar, bevarar, ordnar och förtecknar materialet samt tillhandahåller det till dem som efterfrågar det.

3.2.1 Landsarkiven svarar för regionala och lokala statliga arkiv

Den regionala divisionen består av de avdelningar som tidigare var egna myndigheter i form av landsarkiv, det vill säga landsarkiven i Göteborg, Härnösand, Lund, Uppsala, Vadstena, Visby och Östersund.

Varje avdelning ansvarar för regionala och lokala statliga arkiv. De ansvarar även för arkiv från enskilda personer samt organisationer och näringsverksamhet med anknytning till respektive avdelnings geografiska område.¹⁶

Landsarkiven skiljer sig åt när det gäller både resurser, arkiv och storleken på det geografiska upptagningsområdet. Exempelvis har Härnösand närmare 50 anställda, 95 000 hyllmeter arkivmaterial och ett ansvarsområde som i princip täcker halva Sveriges yta. Landsarkivet i Visby har som jämförelse 13 anställda, 7 000 hyllmeter arkivmaterial och ansvar endast för Gotlands län.

¹⁶ Landsarkivens distrikt har följande omfattning: Göteborg (Västra Götalands län), Härnösand (Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, och därtill bl.a. IM-handlingarna för hela landet, dvs. fastighetshandlingar från Inskrivningsmyndigheten), Lund (Blekinge, Hallands och Skåne län), Uppsala (Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län), Vadstena (Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län), Visby (Gotlands län) och Östersund (Jämtlands län).

3.2.2 Bildandet av nya Riksarkivet förändrade landsarkivens formella status

Samtliga landsarkiv har en lång historia som egna myndigheter. Det första landsarkivet inrättades 1899 i Vadstena och det senaste 1935 i Härnösand.

Sammanslagningen av dåvarande Riksarkivet och landsarkiven innebar att landsarkivens chefer, landsarkivarierna, fick en förändrad roll. Från att tidigare ha varit myndighetschefer är de i dag mellanchefer. Samtidigt hade det dåvarande Riksarkivet ett inflytande över vissa frågor redan innan sammanslagningen, i egenskap av chefsmyndighet. De kunde till exempel påverka landsarkivens budget, lokaler och verksamhetsplanering.

3.2.3 Tre externa arkiv har också landsarkivsuppdrag

Till den regionala divisionens ansvarsområde hör också samarbetet med de tre arkiv som inte ingår i Riksarkivet, men som har landsarkivsuppdrag inom sina respektive distrikt. Detta gäller Malmö stadsarkiv, Stockholms stadsarkiv och Värmlands arkiv. Denna verksamhet regleras i förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter samt genom särskilda avtal mellan Riksarkivet och de berörda institutionerna.

Stadsarkiven genomför alltså uppdrag åt Riksarkivet utan att ingå i dess organisation. Denna förvaltningskonstruktion grundar sig på den ordning som rådde när landsarkiven fortfarande var egna myndigheter. Då var stadsarkiven jämställda med de fristående landsarkiven.

3.2.4 Den nationella divisionen tar hand om arkiv från centrala statliga myndigheter

Den nationella divisionen ansvarar för arkiv från centrala statliga myndigheter och enskilda arkivbildare av riksintresse. I divisionen finns tre avdelningar som samtliga är belägna i Stockholmsområdet: Marieberg, Arninge och Krigsarkivet.

Avdelningen Marieberg ansvarar för arkivmaterial från äldre myndigheter, medan Arninge ansvarar för material från yngre myndigheter.

Krigsarkivets ansvarsområde omfattar samtliga myndigheter under Försvarsdepartementet samt arkiv från enskilda arkivbildare med anknytning till försvarsområdet. Krigsarkivet har sedan 1940-talet legat på Gärdet i Stockholm, men ska flytta till Arninge under 2018–2019. Krigsarkivet särskiljer sig från övriga avdelningar inom den nationella och regionala divisionen genom att de också utövar tillsyn över arkivbildningen i Försvarsdepartementets myndigheter.

Under den nationella divisionen finns även tre enheter som arbetar specialiserat med varsitt avgränsat ämnesområde: Svenskt biografiskt lexikon, Svenskt Diplomatarium och Heraldikenheten.

3.3 Organiseringen av det förvaltningsorienterade uppdraget

Avdelningen för offentlig informationshantering utför huvuddelen av Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag. Den arbetar för att andra myndigheters arkiv ska hålla tillräckligt hög kvalitet för att säkra framtidens informationsförsörjning och kulturarv.

Tillsynsenheten har tillsyn över arkivbildningen vid de statliga myndigheter och andra organ som står under Riksarkivets tillsyn, med undantag för de myndigheter som Krigsarkivet har tillsyn över. Enheten ger också råd om arkivbildning. Tillsynen styrs centralt, men personalen är geografiskt utspridd.

Enheten för utredning och utveckling utformar föreskrifter och vägledningar för hur statliga myndigheter och organ ska arbeta med arkivbildning. Föreskrifterna publiceras i Riksarkivets författningssamling. Enheten bedömer också myndigheters egna utredningar om gallring av arkivmaterial samt tar fram myndighetsspecifika gallringsföreskrifter.

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

3.4 Administration och verksamhetsstöd

Den administrativa divisionen arbetar med sedvanlig administration inom områden som ekonomi, personal, juridik, kommunikation, registrering och myndighetsarkiv samt service. Här finns också en nyinrättad funktion för fastighetsstrategiska frågor. En del administrativa uppgifter genomförs av medarbetare som inte tillhör den administrativa divisionen. I dessa fall har cheferna för respektive enhet ett samordnings- och processansvar över det arbete som medarbetarna utför.

Divisionen för verksamhetsstöd består av tre avdelningar och tre enheter, bland annat it-avdelningen, avdelningen Svensk arkivinformation (SVAR) och avdelningen Mediakonverteringscentrum (MKC).

It-avdelningen arbetar centralt med Riksarkivets it. Avdelningen är däremot inte involverad i arbetet med att digitalisera arkivmaterial. Inriktningen varierar på de övriga avdelningarnas och enheternas arbete, men gemensamt är att de bearbetar Riksarkivets arkivmaterial utan att själva förvara något fysiskt arkivmaterial. En annan gemensam nämnare är att flera av dem arbetar med olika former av digitalisering, till exempel genom att digitalisera material och tillgängliggöra redan digitaliserat material. Både MKC och SVAR har egna it-resurser.

3.4.1 Mediakonverteringscentrum digitaliserar material i stor skala

Avdelningen Mediakonverteringscentrum (MKC) bedriver storskalig, närmast fabriksmässig, digitalisering av platta kulturarvsmaterial, såsom dokument och tidningar med mera. Arbetet bedrivs i treskift. MKC digitaliserar storskaliga material från både Riksarkivet och andra offentliga organ. Avdelningen startades 1991 av arbetsmarknadspolitiska skäl och är lokaliserad till Fränsta.

När MKC digitaliserar material från andra offentliga organisationer finansierar de arbetet genom att ta ut avgifter som ska motsvara full kostnadstäckning. Genom åren har vissa stora och fleråriga digitaliseringsuppdrag utgjort en viktig stomme i MKC:s verksamhet, som till exempel uppdrag åt Skatteverket, Lantmäteriet och Kungliga biblioteket.

3.4.2 Svensk arkivinformation gör arkiv elektroniskt tillgängliga

Avdelningen Svensk arkivinformation (SVAR) arbetar mer utåtriktad än MKC. Avdelningens uppgift är att tillgängliggöra arkivmaterial för forskning och undervisning. Det sker bland annat genom tjänster för elektronisk tillgång, exempelvis via Riksarkivets webbplats där SVAR ansvarar för ”den digitala forskarsalen”. Även SVAR arbetar med att digitalisera material, men främst material som i dag finns på mikrofilm. SVAR är lokaliserad till Ramsele och finansierar verksamheten genom anslag och avgifterna de tar ut för sina tjänster och produkter.

3.5 Riksarkivets interna styrning

Riksarkivets ledning styr verksamheten med hjälp av en verksamhetsplan, policyer och riktlinjer samt forum för möten på olika chefsnivåer. Processtyrningen är en viktig del i Riksarkivets interna styrning. Den bygger på att processerna ska ange hur arbetet ska bedrivas, medan linjeorganisationen genomför arbetet.

3.5.1 Processtyrning på fem områden

Processtyrningen är sedan 2016 indelad i fem processområden. Fyra av dem behandlar sakverksamheten och täcker tillsammans in samtliga insatser inom både kulturarvsuppdraget och det förvaltningsorienterade uppdraget. Dessa kallas Normera och främja, Utöva tillsyn och hantera leveranser, Bevara och tillgängliggöra samt Tillhandahålla. Det femte processområdet behandlar Riksarkivets administrativa funktioner. Inom varje processområde finns huvudprocesser som beskriver vilken typ av verksamhet processen ska styra över. Riksarkivet har totalt 13 huvudprocesser.

Den verksamhet som ingår i Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag omfattas av processområdet Normera och främja, förutom arbetet med tillsyn och kontroll. Det arbetet ligger som en huvudprocess under processområdet Utöva tillsyn och hantera leveranser. Övriga processområden och huvudprocesser omfattar verksamheten inom kulturarvsuppdraget.

3.5.2 Ansvaret för processerna är uppdelat

Inom processtyrningen finns framför allt tre viktiga aktörer: processområdesansvariga, staben och huvudprocessansvariga.

- De *processområdesansvariga* ska utarbeta riktlinjer, arbetsmetoder och mål på en övergripande nivå för sina processområden. Som huvudregel kan de däremot inte själva fatta beslut om hur verksamheten inom processen ska bedrivas.
- *Staben* ska samordna och styra verksamheten mellan linjeorganisationen och processerna. Stabschefen får ge direktiv till de processområdesansvariga.
- De *huvudprocessansvariga* ska implementera resultatet av processen i linjeorganisationen, tillsammans med berörda linjechefer.

För två av processområdena är det divisionscheferna för de berörda områdena som är ansvariga. Det gäller Normera och främja samt de administrativa funktionerna. För övriga processområden är det chefer på lägre nivåer eller andra medarbetare som är processområdesansvariga.

3.5.3 Riksarkivarien anger övergripande mål och prioriteringar i verksamhetsplanen

I Riksarkivets verksamhetsplan fastställer Riksarkivarien vilka operativa mål och aktiviteter som är prioriterade på en övergripande nivå under det kommande året. Inom ramen för dessa prioriteringar ska de processområdesansvariga och linjeorganisationen sedan fatta beslut om hur aktiviteterna ska genomföras. Detta ska ske i enlighet med arbets- och delegationsordningen.

I verksamhetsplanen är aktiviteter och operativa mål uppdelade efter Riksarkivets processområden. För varje aktivitet tydliggörs det om arbetet ska utföras av linjeorganisationen, processen eller inom ramen för FoU-anslaget. I verksamhetsplanen anger ledningen även prioriteringarna i budgeten. Riksarkivet har på senare år infört ett nytt ledningssystem (Stratsys), som bland annat ska göra dem bättre på att integrera verksamhetsplanen och budgeten.

Som en del av den interna styrningen har Riksarkivet också tagit fram ett tjugotal policyer och riktlinjer. Ämnen som behandlas i dessa dokument är exempelvis riktlinjer för rekrytering och bevarandestrategi.

3.5.4 Uppföljningen är inte kopplad till konkreta prestationsmål

Verksamhetsplanen följs upp var fjärde månad (vid varje tertial). Redovisningen vid tertial ett och två ska i huvudsak behandla avvikelser från planen. I slutet av året sammanställer avdelningarna sina prestationer som underlag för årsredovisningen. Enligt våra intervjuer följer dock ledningen inte upp avdelningarnas prestationer på ett systematiskt sätt under året. De aktiviteter som anges i verksamhetsplanen är inte heller kopplade till konkreta prestationsmål som möjliggör för ledningen att kontinuerligt följa upp om avdelningarna ligger i fas med verksamhetsplanen.

3.5.5 Fyra forum för samordning och samråd

Riksarkivets ledning har infört fyra forum, för att de ska kunna styra verksamheten och förbättra samordningen. Dessa fyra forum är ledningsgruppen, samrådsgruppen, beslutsmöten och chefsmöten.

Ledningsgruppen (som vi redan berört i avsnitt 3.1.2) har möte var tredje vecka. Samrådsgruppen är ett forum för att diskutera frågor som rör förhållandet mellan processtyrningen och linjeverksamheten. Gruppen möts normalt fyra gånger per år och består av riksarkivarien, divisionschefer, processansvariga, staben och kommunikationschefen. Beslutsmötena behandlar frågor som kräver beslut av riksarkivarien, exempelvis remisser och projektdirektiv. Chefsmötena involverar Riksarkivets samtliga chefer, det vill säga närmare 60 personer. Sådana möten äger rum minst två gånger per år.

3.6 Utmaningar i förändringsarbetet

När det dåvarande Riksarkivet och landsarkiven slogs samman 2010 påbörjade den då nybildade myndigheten ett förändringsarbete. Målet var att skapa en organisation som kunde styras och prestera på bästa sätt under de nya förutsättningarna.

3.6.1 Sammanslagningen blev svårare än förutsett

Både våra intervjuer och Riksarkivets medarbetarundersökningar visar att det kvarstår utmaningar i förändringsarbetet. Dessa utmaningar handlar om att implementera en effektiv processtyrning, att skapa en sammanhållen myndighet med en gemensam kultur samt att koncentrera administrativa och stödjande verksamheter.

När regeringen föreslog att Riksarkivet och landsarkiven skulle slå samman bedömde de att en samlad arkivmyndighet borde kunna skapas utan några större administrativa förändringar.¹⁷ Regeringen baserade denna bedömning på bland annat den rapport som Riksarkivet och landsarkiven tog fram inför sammanslagningen. I rapporten bedömde Riksarkivet och landsarkiven att förutsättningarna för att samordna verksamheten var relativt goda. De verkade redan under ett gemensamt regelverk och hade sedan länge samordnat arbetet med årsredovisning, bokslut och budgetframställning. De hade också redan ett teknikstöd för hela organisationen och ett stort antal gemensamma rutiner.¹⁸

3.6.2 Svårt att implementera en effektiv processtyrning

När Riksarkivet 2012 införde processtyrning var syftet främst att öka verksamhetens enhetlighet. Myndigheterna hade fram till dess haft en frihet i att själva avgöra hur arbetet skulle utföras.

Den första versionen av processtyrningen bestod av åtta processområden, varav sju gällde kärnverksamheten och ett det administrativa arbetet. Våra intervjuer visar att det blev alltför komplext med så många processområden. Särskilt svårt var det att överföra utvecklingsarbetet i processerna till det praktiska arbetet i linjeorganisationen. Bland annat var det otydligt hur långt de olika processansvariga aktörernas mandat sträckte sig. Enligt dem vi har intervjuat var det också svårt att driva igenom även till synes enkla förändringar, som exempelvis att etablera en enhetlig metod för att räkna antalet besökare i Riksarkivets olika läsesalar. De intervjuade har återkommande lyft fram att det varit otydligt vem i processorganisationen som har mandat att fatta vilka beslut.

¹⁷ Proposition 2009/10:3. *Tid för kultur*, s. 96.

¹⁸ Riksarkivet (2008) *Redovisning av uppdrag: Arkivväsendets organisation*. Dnr RA 11-2008/4830.

År 2015 utvärderade Riksarkivet omorganisationen från 2012. Resultaten från utvärderingen ledde till ett antal förändringar för att styrningen skulle bli mer överblickbar, tydlig och samordnad. Framför allt minskade Riksarkivet antalet processområden för kärnverksamheten till fyra, samtidigt som de förstärkte staben.

Riksarkivet genomförde dessa förändringar vid årsskiftet 2015/2016. Flera av dem vi har intervjuat har framfört att den reviderade processindelningen är lättare att förstå och att den bör underlätta styrningen. Samtidigt upplever många att arbetsgången i processer fortfarande är otydlig i vissa delar av verksamheten och att strukturen för arbetet inte har satt sig.

3.6.3 Svårt att skapa en sammanhållen organisation med en gemensam kultur

Riksarkivet har sedan sammanslagningen haft som ambition att skapa en sammanhållen organisation med en gemensam kultur, för att kunna styra verksamheten på ett effektivt sätt och öka enhetligheten i arbetet.

Behovet av att skapa en större vi-känsla kommer till uttryck i bland annat Riksarkivets medarbetar- och chefspolicy. Som exempel på åtgärder för att öka sammanhållningen kan nämnas att Riksarkivet har infört en möjlighet för medarbetarna att göra intern praktik på andra avdelningar än den egna. Sedan 2012 är också ett av Riksarkivets lönekriterier att ”verka för ett sammanhållet Riksarkiv”.

De anställda känner fortfarande en stark kulturell tillhörighet till sin egen avdelning, men en svagare tillhörighet till den nya organisationen. Det visar såväl våra intervjuer som den organisationsutvärdering som Riksarkivet genomförde 2015. En slutsats från utvärderingen är att det finns en utbredd ”vi och de-känsla” och ett revirtänkande som hindrar Riksarkivets utveckling.

Som vi beskrev i avsnitt 3.2.3 genomför tre externa arkiv olika landsarkivuppdag inom sina respektive distrikt, utan att tillhöra Riksarkivets organisation. Riksarkivets ledning lyfter i intervjuer med oss fram att denna förvaltningskonstruktion skapar ytterligare utmaningar när det gäller myndighetens styrning, ledning, uppföljning och effektivisering.

3.6.4 Behov av att koncentrera och effektivisera verksamheten

Sedan sammanslagningen har Riksarkivet genomfört flera åtgärder för att koncentrera sina funktioner, både inom sakverksamheten och administrationen. Behovet av att skapa gemensamma funktioner grundar sig främst i att olika delar av organisationen har utfört likartad verksamhet på olika sätt. Men delvis handlar det också om vissa moderniseringsåtgärder som genomförs av alla myndigheter.

Riksarkivets ledning har också sett att de skulle kunna frigöra resurser och öka kvaliteten i arbetet genom att koncentrera verksamheten, till exempel genom att skapa olika kompetenscentrum.

3.6.5 Riksarkivet har redan genomfört flera förändringar

Riksarkivet har sedan sammanslagningen koncentrerat delar av sin verksamhet. Till exempel införde de en gemensam leveransfunktion för allt statligt arkivmaterial 2016. Den gemensamma funktionen ska i första hand ansvara för mycket av administrationen kring leveranserna, som förhandlingar och överenskommelser. Det fysiska mottagandet och den fortsatta förvaltningen ska dock fortfarande hanteras av de arkivförvarande avdelningarna, inom såväl den nationella som den regionala divisionen.

Det finns ytterligare exempel på verksamheter som har koncentrerats. Tack vare det har Riksarkivet numera flera gemensamma funktioner:

- en gemensam kundtjänst
- en gemensam funktion för fastighetsförsörjning, inklusive centralisering av lokalbudgeten
- en samlad tillsynsenhet som styrs av en gemensam chef
- ett gemensamt it-stöd för hela Riksarkivet (med undantag för MKC och SVAR som har egna lösningar för produktionssystem och digital bildfångst)

Dessutom har Riksarkivet minskat antalet lönekontor från åtta till två.

3.6.6 Övergången till gemensamma stödfunktioner har inte gått smärtfritt

Riksarkivets arbete för att koncentrera administrationen och stödfunktionerna verkar inte ha skett utan friktioner. I våra intervjuer lyfte personalen ofta fram ett specifikt exempel, nämligen övergången till en gemensam funktion för det interna it-stödet.

Innan sammanslagningen 2010 hade varje arkiv sitt eget it-stöd. Riksarkivet införde ett gemensamt it-stöd 2016, som en del av arbetet med att specialisera och koncentrera verksamheterna. Men de anställda uppfattar dagens it-system med tillhörande användarverktyg som omodernt, inkompatibelt och i vissa avseenden mindre flexibelt än tidigare. Denna åsikt framgår både i våra intervjuer och i Riksarkivets interna arbete med verksamhetsutveckling. En vanlig kommentar i intervjuerna har varit att man definitivt ser fördelar med att vara en samlad myndighet, men att gemensamma stödfunktioner som it då också måste fungera.

3.6.7 Fortsatt koncentration av funktioner är prioriterat

Arbetet med att koncentrera funktioner pågår fortfarande, och Riksarkivaren pekar ut arbetet som en prioriterad aktivitet i verksamhetsplanen för 2016. Exempelvis pågår det ett arbete med att harmonisera och eventuellt koncentrera registraturen samt att skapa en gemensam it-plattform. Det finns också planer på att öka koncentrationen av både ekonomifunktionen och löne- och reseadministrationen under 2017. Riksarkivet planerar även att flytta löne- och reseadministrationen till Statens servicecenter under 2018.

3.6.8 Andra väsentliga förändringar i närtid

Utöver förändringarna vi redan har nämnt står Riksarkivet inför några andra väsentliga förändringar i närtid. Förändringarna rör bland annat Mediakonverteringscentrum (MKC), Krigsarkivet och modellen för intern medelstilleddning.

Uppdraget och rollen för MKC kan komma att delvis förändras inom en ganska snar framtid. I februari 2017 lämnade regeringen en kulturarvsproposition, där de föreslår att MKC framöver ska fungera som en gemensam resurs för att digitalisera kulturarvsmaterial i stor skala. Regeringens förslag ligger i linje med vad Riksarkivet redovisade på

regeringens uppdrag i slutet av augusti 2016. Där föreslog Riksarkivet att 11 miljoner kronor av deras förvaltningsanslag ska reserveras för digitaliseringsarbetet vid den gemensamma resursen. Av dessa ska cirka 2 miljoner kronor gå till att bevaka omvärlden och utveckla arbetet.

En annan planerad förändring är att Krigsarkivet påbörjar en flytt till Arninge under 2018. Krigsarkivet har funnits i sina nuvarande lokaler på Östermalm i Stockholm sedan 1940-talet.

En ny modell för medelstilldelning ska införas på Riksarkivet. Den nya modellen ska skapa ett längre tidsperspektiv när de planerar och fördelar medlen. Modellen ska också innehålla en preliminär budget för nästkommande år, utöver den ettåriga budget som avdelningarna har att anpassa sig efter.

Vidare har Riksarkivet bedrivit ett internt arbete under de senaste två-tre åren, för att vidareutveckla de resultatmått och nyckeltal som används i årsredovisningen samt i den interna styrningen och uppföljningen. Vi återkommer till detta i avsnitt 4.1.3.

Under 2016 har Riksarkivets ledning också identifierat den interna styrningen som ett fortsatt utvecklingsområde. Staben fick därför i uppgift att se över och förtydliga arbetsordningen under hösten. Dessutom skulle de se över de organisatoriska styrvivåer som har något slags ansvar.

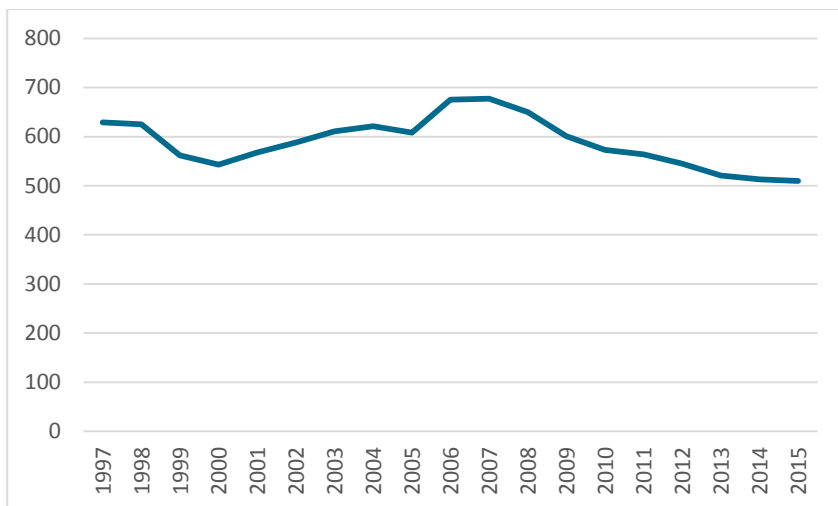
3.7 Personal och kompetensförsörjning

Knappt hälften av Riksarkivets anställda har titeln arkivarier och har en akademisk utbildning inom exempelvis historia eller arkiv- och informationsvetenskap. Andra yrkeskategorier är konservatorer eller personer med it-kompetens. Vidare finns det exempelvis jurister bland dem som arbetar i det förvaltningsorienterade uppdraget. Riksarkivet har också verksamheter som inte kräver någon särskild utbildning eller förkunskap. Det gäller exempelvis stora delar av den digitalisering som utförs på Mediakonverteringscentrum.

3.7.1 Antalet anställda har minskat de senaste åren

Antalet anställda i Riksarkivet har varierat under de två senaste decennierna, vilket framgår av figur 3.2.

Figur 3.2 Medelantal anställda i Riksarkivet och landsarkiven, 1997–2015



Källa: Riksarkivets årsredovisningar.

Riksarkivet hade i medeltal 510 anställda år 2015, medan antalet årsarbetskrafter var 455 samma år. Det kan jämföras med 629 anställda (585 årsarbetskrafter) år 1997 och 677 anställda (633 årsarbetskrafter) år 2007, när antalet var som störst. På de fem större landsarkiven i Göteborg, Härnösand, Lund, Uppsala och Vadstena har personalstyrkan minskat med ungefär en tredjedel sedan 2007.

3.7.2 Flera förklaringar till färre anställda

Utvecklingen mot färre anställda har flera förklaringar. En viktig sådan är att antalet anställda med lönebidrag har minskat. Till exempel hade Riksarkivet 141 anställda med lönebidrag 2006, att jämföra med 50 anställda i november 2016. Vidare hade Riksarkivet i mitten av 00-talet många anställda genom den särskilda satsning på sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet (Access) som Kulturrådet genomförde på regeringens uppdrag. Ytterligare en förklaring är att Riksarkivet inte längre utför viss verksamhet. Det gäller framför allt Svensk museitjänst, som flyttades till Riksantikvarieämbetet från och med 2010. Verksamheten låg hos Riksarkivet 2002–2009.

Utöver detta har Riksarkivet på senare år gjort en medveten satsning på att skapa bättre balans i sin ekonomi. Satsningen har lett till färre anställda, främst genom att inte nyanställa personal vid pensionsavgångar.

Även om personalstyrkan har minskat har Riksarkivets uppdrag i huvudsak legat fast. För att klara av att genomföra arbetet har Riksarkivet dels effektiviserat sin verksamhet, dels nedprioriterat vissa verksamheter (som exempelvis att ordna och förteckna arkiv).

I våra intervjuer har medarbetare på Riksarkivet påpekat att delar av verksamheten kan bli kraftigt påverkade av exempelvis längre sjukskrivningar eller föräldraledigheter. Det gäller framför allt verksamheten inom det förvaltningsorienterade uppdraget och den som genomförs på de mindre landsarkiven. Även andra myndigheter har lyft fram att enstaka bortfall från personalen som arbetar inom det förvaltningsorienterade uppdraget tydligt har påverkat Riksarkivets verksamhet.

3.7.3 Var femte medarbetare är nära pensionsålder

De närmaste åren står Riksarkivet inför ett stort antal pensionsavgångar, i och med att var femte anställd är 60 år eller äldre. De kommande pensionsavgångarna innebär en utmaning för organisationen, bland annat när det gäller att effektivt överföra kompetens till nyanställda.

Våra intervjuer med företrädare för Riksarkivet tyder på att Riksarkivet har en genomtänkt modell för överföring av kunskap mellan den gamla och den nya personalen, men att denna inte används på ett systematiskt sätt. Riksarkivet har identifierat behovet av en långsiktig och strategisk plan för deras kompetensförsörjning. Denna strategiska plan ingår i en handlingsplan som ledningen har tagit fram. Angivna aktiviteter i handlingsplanen är exempelvis att fastställa en rekryteringsstrategi, skapa goda förutsättningar för kompetensförsörjning och kartlägga Riksarkivets framtida behov av kompetensutveckling.

3.7.4 Sjukfrånvaron fortsätter att öka

Sjukfrånvaron på Riksarkivet har ökat de tre senaste åren och låg 2015 på en något högre nivå än den genomsnittliga sjukfrånvaron i staten. År 2015 uppgick den till 4,4 procent på Riksarkivet, jämfört med 3,9 procent sjukfrånvaro i staten som helhet. Under 2016 har sjukfrånvaron ökat ytterligare och uppgick då till 5,4 procent. Sjukfrånvaron är

högst bland kvinnor (6,3 procent), och bland dem är den högst i åldersgruppen 50 år och äldre (5,8 procent).

Andelen långtidssjukskrivningar utgjorde över hälften av Riksarkivets totala sjukfrånvaro 2016. Med långtidssjukskrivning avses en sammanhängande sjukperiod som är längre än 60 dagar.

3.7.5 Personalen är engagerad i verksamheten och dess utveckling

Som framgår av avsnitt 3.6.3 finns det en utbredd ”vi och de-känsla” inom Riksarkivet. Men medarbetarundersökningen som Riksarkivet genomförde 2015 visar också att en majoritet är stolta över att arbeta på Riksarkivet och att personalen har ett engagemang för organisationens utveckling. En stor del av personalen har arbetat länge på Riksarkivet och personalomsättningen är låg. I våra intervjuer har många beskrivit Riksarkivet som en attraktiv arbetsplats inom sitt område.

3.8 Sammanfattande iakttagelser

Ny organisation lägger grund för effektiviseringar

När dåvarande Riksarkivet och landsarkiven slogs samman 2010 påbörjade den nya organisationen ett förändringsarbete. Syftet var att effektivisera och öka enhetligheten i verksamheten. Några av de största förändringarna som Riksarkivet har infört är

- ett nytt led i linjeorganisationen kallat divisioner
- en processtyrning för att styra hur arbetet ska utföras och öka enhetligheten i verksamheten
- ett ökat antal gemensamma funktioner inom både sakverksamheten och administrationen.

De önskade effekterna har ännu inte nåtts

Riksarkivets åtgärder har ännu inte fått de effekter som de har eftersträvat. Det finns fortfarande skillnader i arbetssätt mellan olika delar av organisationen. När det gäller processtyrningen upplever flera av dem vi har intervjuat att det ibland är otydligt vem i organisationen som har

mandat att fatta beslut. Våra intervjuer och Riksarkivets medarbetarundersökningar visar också att det i organisationen finns ett ganska starkt ”vi och de-tänkande”.

Förändringsarbetet har försvårats av flera skäl

Riksarkivets förändringsarbete har försvårats av flera skäl. Verksamheten är lokaliserad till flera platser i landet. Flera avdelningar är vana vid att självständigt styra över sitt arbete, eftersom de tidigare har varit egna myndigheter. Regeringen har också angett var landsarkiven ska vara lokaliserade i Riksarkivets instruktion, vilket begränsar ledningens möjligheter att fritt utforma organisationen. Dessutom utförs delar av Riksarkivets uppdrag av tre stadsarkiv som befinner sig utanför den egna organisationen. Utöver detta har förändringsarbetet har sammanfallit med en period då Riksarkivet har haft en ansträngd ekonomi under vissa år. Därför har Riksarkivet under dessa år bland annat inte fyllt vakanser vid pensionsavgångar.

Stora pensionsavgångar ställer krav på kompetensöverföring

I Riksarkivets nuvarande personalstyrka är var femte anställd 60 år eller äldre. Detta innebär att Riksarkivet behöver se till att kompetensen överförs effektivt från de medarbetare som kommer gå i pension inom den närmaste framtiden, till de nya medarbetare som kommer att ersätta dem. Riksarkivet har identifierat behovet av effektiv kompetensöverföring och tagit fram en handlingsplan där frågan ingår.

Nyligen vidtagna åtgärder i den interna styrningen

Riksarkivets ledning är medveten om de utmaningar som finns inom organisationen. För att minska komplexiteten i den interna styrningen reducerade de antalet processområden inom kärnverksamheten under 2016, från sju till fyra. Ledningen har också påbörjat ett arbete med att se över arbetsordningen och de organisatoriska styrvåer som har något slags ansvar. Ledningen beslutade till exempel om en handlingsplan under hösten 2016, där de lyfter fram att områdena stödfunktioner och administration behöver åtgärder.

4 Uppföljning och resultat

I detta kapitel analyserar vi hur Riksarkivet följer upp sin verksamhet och redovisar sina resultat. Vi redovisar också ett urval av Riksarkivets resultat. Dessutom tar vi upp hur deras intressenter uppfattar verksamheten.

4.1 Riksarkivets resultatredovisning

Statskontoret bedömer att resultatredovisningen i Riksarkivets årsredovisning för 2015 (och även tidigare år) uppfyller de krav som ställs i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Denna bedömning stöds av Riksrevisionens uttalanden i revisionsberättelsen om Riksarkivets årsredovisning för 2015, liksom för tidigare år.

Vi vill dock lyfta fram att Riksarkivet på senare år har förändrat den verksamhetsindelning som resultatredovisningen bygger på ett par gånger. Till och med 2011 var verksamheten indelad i tre verksamhetsgrenar.¹⁹ Perioden 2012 till 2015 delades kärnverksamheten in i sju processområden, vilka har minskat till fyra från och med 2016. Detta har gjort det svårare att följa hur Riksarkivets resultat har utvecklats under de senaste åtta åren.

4.1.1 Flera återrapporteringskrav är återkommande

Regeringens specifika krav på återrapportering redovisas huvudsakligen i Riksarkivets årsredovisning. Det syns exempelvis i årsredovisningen för 2015, där Riksarkivet ger svar på regeringens frågor om lokalkostnader, intäkter av sponsring och bidrag samt forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet. Som framgår av tabell 4.1 har regeringen under flera år ställt krav på samma typ av återrapportering.

¹⁹ De tre verksamhetsgrenarna benämndes Arbeta för en god arkivhantering, Ta emot, bevara och vårda samt Tillhandahålla och tillgängliggöra.

Tabell 4.1 Mål och återrapporteringskrav i Riksarkivets regleringsbrev, 2010–2017

Mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2017	År då motsvarande krav har funnits i regleringsbreven
Resultatredovisning, inklusive kvalitativa aspekter av verksamhetens resultat	2010–2017
Utgiftsprognoser 2017–2021	2010–2017
Lokalkostnader	2010–2017
Sponsringsintäkter	2010–2017
Bidragsintäkter	2015–2017 (ett liknande krav fanns 2010)
Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet som finansieras genom anslag 1:4 Forsknings- och utvecklingsinsatser.	2013–2017

Källa: Regeringens regleringsbrev avseende Riksarkivet 2010–2017.

4.1.2 Specifika krav att definiera och redovisa kvalitativa aspekter av verksamhetens resultat

Den intressantaste återrapporteringen för vår analys är de krav regeringen ställer på att Riksarkivet ska definiera och redovisa de kvalitativa aspekterna av verksamhetens resultat. Sedan 2013 har Riksarkivet redovisat detta i sin årsredovisning utifrån följande fyra parametrar:

- tillståndet för arkiven hos myndigheterna
- förvaringsmiljön för Riksarkivets bestånd
- tillgängligheten för arkiv förvarade i Riksarkivet
- Riksarkivets service till användare av arkivmaterialet.

Riksarkivet har definierat dessa fyra kvalitativa aspekter utifrån bedömningen att de kan användas som långsiktiga indikatorer för resultatutvecklingen inom väsentliga delar av verksamheten.²⁰ Enligt Riksarkivet är alla de fyra aspekterna viktiga för att uppfylla arkivlagens krav på vad

²⁰ Riksarkivets årsredovisning för 2015

arkiven ska tillgodose: rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. De fyra kvalitativa aspekterna är också tydligt knutna till Riksarkivets uppgifter enligt instruktionen.

4.1.3 Arbete pågår för att utveckla resultatmått

Under de senaste två–tre åren har Riksarkivet bedrivit ett internt arbete med att vidareutveckla de resultatmått och nyckeltal som används i årsredovisningen samt i den interna styrningen och uppföljningen.

En slutsats som de har dragit är att måtten som hittills har redovisats i årsredovisningarna i huvudsak är relevanta och dessutom viktiga för kontinuiteten. Men Riksarkivet bedömer också att de delvis behöver justera de befintliga måtten och se till att avdelningarna mäter på samma sätt.

Statskontoret bedömer att Riksarkivets resultatredovisning skulle förbättras om de implementerade en del av de föreslagna resultatindikatorerna. Det handlar framför allt om:

- fler resultatmått som speglar det digitala området (de traditionella måtten är huvudsakligen inriktade på pappersmaterialet)
- en mer graderad skala i indikatorerna över kvalitativa aspekter, till exempel en femgradig skala i bedömningarna (i stället för dagens tregradiga skala)
- undersökningar och enkäter bland användarna, som komplement till mått och nyckeltal för uppföljning.

Riksarkivet gör i dag inte några systematiska kundundersökningar, men de har diskuterat att införa detta. Eventuellt skulle detta kunna resultera i att de redovisar ett nöjd kund-index eller liknande framöver.

4.2 En integrerad verksamhetsuppföljning

Liksom de flesta myndigheter följer Riksarkivet en årlig cykel för att planera och följa upp sin verksamhet och budget. För att kunna ta beslut

om verksamhetsplanen och budgeten behöver riksarkivarien få information att använda som underlag. Denna information kommer från de ansvariga divisionerna och avdelningarna i sakverksamheten.

Staben ansvarar för att leda och samordna verksamhetsplaneringen. De ska också följa upp mätetal och indikatorer samt ta fram tertialrapporter. Den administrativa divisionen (ekonomienheten) ansvarar för att upprätta bokslutet, göra budgeten och olika prognoser samt följa upp budgeten.

Riksarkivets ledningsgrupp diskuterar olika frågor som underlag för riksarkivariens beslut, till exempel budget, verksamhetsplanering och uppföljning. Den årliga cykeln kan illustreras med den tidpunkt när ledningsgruppen tar upp en viss fråga. Vanligtvis handlar det om att ledningsgruppen

- i februari diskuterar Riksarkivets årsredovisning samt beslut om verksamhetsplanen och budgeten
- i maj följer upp verksamhetsplanens utfall för tertial 1 och budgeten, i båda fallen med inriktning på avvikelser
- i juni behandlar förslag till budgetanvisningar och preliminära budgetramar
- i augusti diskuterar förslag till anvisningar för den kommande verksamhetsplaneringen samt förslag till operativa mål
- i oktober följer upp verksamhetsplanens utfall för tertial 2 med inriktning på avvikelse samt följer upp budget och prognos
- i december behandlar förslag till verksamhetsplan och budget på en övergripande myndighetsnivå samt diskuterar en framtagen årsrapport som underlag för årsredovisningen.

När ledningen följer upp verksamheten vid tertial 1 och 2 fokuserar de alltså på eventuella avvikelser från årets verksamhetsplan. De genomför ingen mer strukturerad och återkommande uppföljning av avdelningarnas prestationer under året, enligt våra intervjuer med Riksarkivet. Där emot gör de en sammanställning som underlag för årsredovisningen.

Riksarkivet har på senare år arbetat med att införa ett nytt lednings-system (Stratsys). Ett syfte med detta är att i högre grad kunna koppla samman deras budget med verksamhetsplaneringen, så att dessa planerings- och uppföljningsprocesser blir mer integrerade.

4.3 Intressenterna vill se en utveckling av det förvaltningsorienterade uppdraget

Vid våra intervjuer med Riksarkivets intressenter har många framfört att Riksarkivet behöver utveckla sin verksamhet inom det förvaltningsorienterade uppdraget. Dessa intressenter består framför allt av andra myndigheter. De har framfört följande åsikter:

- Riksarkivet bör ge mer praktiskt stöd och vägledning till andra myndigheter om hur de ska agera i sin roll som arkivbildare, till exempel hur de ska tolka olika föreskrifter.
- Riksarkivet bör ha en mer proaktiv roll inom arkivområdet, genom att till exempel föra fram arkivfrågornas vikt i den allmänna debatten på ett mer offensivt sätt.
- Riksarkivet tar ofta lång tid på sig att fatta beslut om myndighetsspecifika föreskrifter i gallringsärenden. Detsamma gäller när de bereder Riksarkivets förvaltningsgemensamma specifikationer.

4.3.1 Höga förväntningar som inte infrias i utvecklingsarbetet med e-förvaltning

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

Flera av de intressenter som vi har intervjuat framhåller att de flesta myndigheter har små arkivfunktioner. De säger också att arkivfrågorna sällan är högt prioriterade av myndigheternas ledningar. Myndigheternas behov av råd och stöd sägs därför vara särskilt stort på arkivområdet, i synnerhet i frågor om e-förvaltning. Vid Riksarkivets inspektioner av myndigheternas arkivvård är också brister i hanteringen av elektroniska handlingar det mest återkommande problemet. Denna typ av brist har lyfts fram i Riksarkivets årsredovisningar sedan 2013.

Riksarkivet har medverkat i olika forum där förutsättningarna för e-förvaltningen har behandlats, till exempel i E-delegationens arbete 2009–2014 och i dess efterföljare E-samverkansprogrammet (eSAM) från 2015. På senare år har Riksarkivet också samverkat med andra myndigheter i arbetet med att ta fram förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er). Dessa FGS:er ska underlätta överföringen av information mellan olika system för e-arkiv och e-diarium. Tillsammans med Statens servicecenter har Riksarkivet arbetat med ett regeringsuppdrag om att ta fram en myndighetsgemensam e-arkivtjänst sedan några år tillbaka.

I våra intervjuer framför intressenterna viss kritik mot Riksarkivet. Kritiken handlar om att Riksarkivet inte har varit en drivande och samordnande kraft i den offentliga arkivverksamhetens övergång mot e-förvaltning, trots insatserna de har genomfört. Ett praktiskt exempel gäller Riksarkivets arbete med att ta fram FGS:er. Arbetet har pågått i flera år, men hittills är endast en FGS färdigställd.

Frånvaron av en samordnande kraft resulterar enligt våra intervjuer i att myndigheterna i stället väljer egna system och lösningar, där arkivperspektivet inte alltid finns med. Detta riskerar att öka kostnaderna, eftersom myndigheterna längre fram kan behöva bearbeta det digitala arkivet för att uppnå kraven på leveranser till Riksarkivet.

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

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

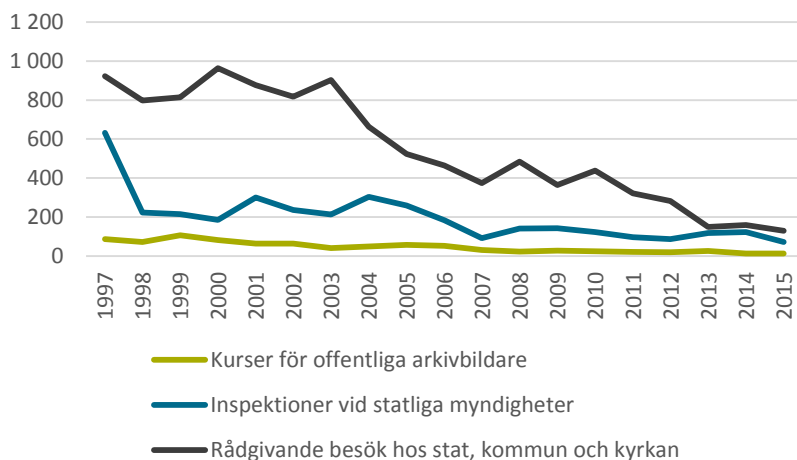
4.3.2 Antalet föreskrifter och inspektioner har legat på en relativt jämn nivå de senaste åren

Sett till volym har Riksarkivets prestationer legat tämligen konstant inom det förvaltningsorienterade uppdraget de senaste åren. Det gäller exempelvis verksamheten med föreskrifter, där Riksarkivet årligen har utfärdat mellan 55 och 88 stycken under perioden 2010–2015.²¹

Sett över en längre tidsperiod har några av Riksarkivets prestationer däremot sjunkit i antal. Detta gäller främst Riksarkivets främjande och kontrollerande verksamhet gentemot offentliga arkivbildare. De senaste 10–15 åren har Riksarkivet minskat på både antalet kurser, inspektioner och besök hos myndigheter och andra offentliga organ.

²¹ Normalt utgör myndighetsspecifika föreskrifter mer än 90 procent av dessa.

Figur 4.1 **Prestationer inom Riksarkivets normerande och kontrollerande verksamhet gentemot offentliga arkivbildare**



Källa: Riksarkivets årsredovisningar

Enligt Riksarkivet har antalet inspektioner minskat till följd av ändrade arbetsmetoder. Ett exempel är att de från 2005 började bedriva inspektioner inte bara genom platsbesök, utan även med hjälp av enkäter.

4.4 Leveranserna av arkivmaterial minskar

Antalet leveranser av arkivmaterial till Riksarkivet har successivt minskat under det senaste decenniet. Mer specifikt har antalet leveranser och hyllmeter papper minskat, medan omfattningen på leveranser av kartor och ritningar varit mer varierad.

Tabell 4.2 **Leveranser till Riksarkivet 2006–2015, sammanslagna i tvåårsperioder**

År	2006–07	2008–09	2010–11	2012–13	2014–15
Antal leveranser	2 600	3 602	2 448	1 913	1 239
Hyllmeter papper	34 033	52 918	22 048	22 671	14 110
Antal kartor och ritningar	40 421	982 413	69 160	106 702	102 011
Hyllmeter militärt tryck	54	51	67	42	287

Källa: Statskontorets bearbetning av Riksarkivets årsredovisningar.

Huvuddelen av de leveranser Riksarkivet tar emot kommer från offentliga arkivbildare. Exempelvis har statliga myndigheter och andra offentliga organ levererat närmare 90 procent av de hyllmeter papper som Riksarkivet har tagit emot sedan 2010. Det är också från dessa arkivbildare som antalet leveranser har minskat.

4.4.1 Huvudsakligen två orsaker till att leveranserna minskar

Det är framför allt två orsaker som sägs orsaka att leveranserna minskar, och dessa nämns både i våra intervjuer och i Riksarkivets årsredovisning.

En orsak är att Riksarkivet numera är ytterst restriktiva när det gäller att ta emot pappershandlingar som är yngre än tjugo år. Detta beror på en leveranspolicy som Riksarkivet antog för några år sedan. Motivet till policyn är att Riksarkivet vill undvika att ta emot material som fortfarande är aktuellt och som därför efterfrågas frekvent av förvaltningen eller enskilda medborgare.

En annan orsak är att flera myndigheter själva vill hantera långtidsförvaringen av sina arkiv. Detta gäller i synnerhet större myndigheterna. Det kan finnas flera skäl till ett sådant beslut: dels kan det bedömas som rationellt för verksamheten, dels kan det bero på kostnaderna. Många myndigheter uppfattar det som dyrt att leverera material till Riksarkivet, vilket framgår i våra intervjuer.

De intervjuade har även framfört att Riksarkivets avgiftssättning vid leveranser upplevs som något godtycklig. Rikstäckande myndigheter menar att de har erbjudits olika avgifter för likartade tjänster när de har varit i kontakt med flera av Riksarkivets arkivförvarande delar. Men de har också påpekat att organisationen borde få en större enhetlighet genom den gemensamma funktionen för leveranser av statligt material som Riksarkivet införde 2016.

Myndigheternas val att hantera långtidsförvaringen i egen regi är helt förenligt med arkivlagens utgångspunkter, som säger att varje myndighet ska svara för vården av sitt arkiv. Arkivlagen anger ingen tidpunkt för när myndigheterna ska överlämna sina arkiv till Riksarkivet. Bakgrunden till detta diskuteras i propositionen som föregick arkivlagens

tillkomst. Enligt propositionen är det viktigt för allmänheten att ha tillgång till personal som är väl insatt på området, för att de lättare ska hitta en eftersökt handling. Detta talar för att arkiven ska finnas hos de myndigheter där de har bildats. Samtidigt framhåller propositionen att arkivmyndigheterna bör fungera som arkivdepåer för äldre arkivmaterial, och även sådant material som av andra skäl bör omhändertas av en institution med särskild fackkunskap. Enligt propositionen bör därför i första hand arkivmyndigheterna själva besluta när de ska överlämna arkivmaterialet.

4.4.2 Ovissheten om leveranserna gör Riksarkivets långsiktiga planering svår

Ovissheten om framtida leveranser gör det svårt för Riksarkivet att långsiktigt planera sin verksamhet. Det gäller finansiering, personella resurser och lokaler.

Vid våra intervjuer med Riksarkivet har flera personer framfört att det borde införas en leveransplikt till Riksarkivet för myndigheternas arkivmaterial, till exempel när det har blivit äldre än 20 eller 30 år. Myndigheterna som vi har intervjuat har dock varit mindre positiva till en sådan lösning. Överlag har de visserligen sagt sig förstå att dagens modell får negativa konsekvenser för Riksarkivets möjligheter att planera sin verksamhet. Men de har ofta förordat andra lösningar. En sådan lösning är att Riksarkivet skulle ingå långsiktiga, ömsesidigt bindande överenskommelser om leveranser med de enskilda myndigheterna. Ett exempel kan vara formuleringar som ”senast om 10 år ska Y-myndigheten leverera X-materialet till Riksarkivet” eller liknande.

Även regeringen har uttryckt oro över att allt fler myndigheter vill ta eget ansvar för att långtidsbevara arkiven. Den senaste budgetpropositionen säger att det kan leda till att de statliga resurserna inte används på ett optimalt sätt. Dessutom kan det skapa problem vid framtida förändringar av myndighetsstrukturen.²²

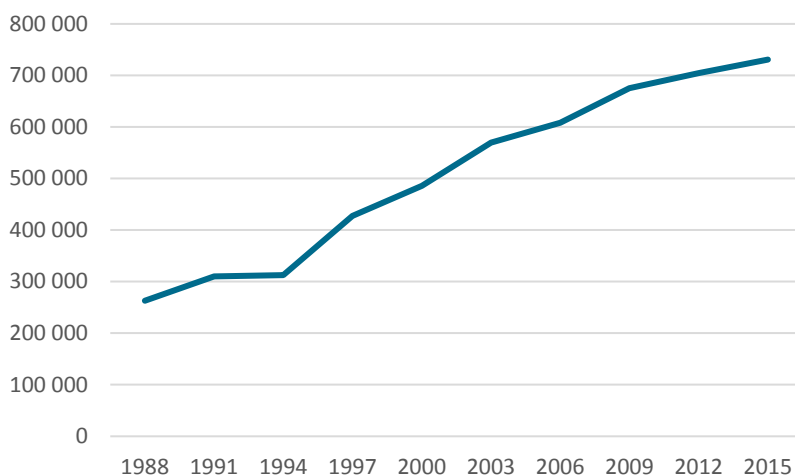
²² Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 17. Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

4.5 Arkivbeståndet ökar kontinuerligt

Riksarkivet förvarar närmare 800 000 hyllmeter handlingar på papper. Av detta avser knappt 90 procent statligt material, cirka 10 procent enskilda arkiv och cirka 1 procent militärt tryck vid Krigsarkivet. Därmed har Riksarkivet ett omfattande arkivbestånd i sitt förvar.

I figur 2.5 visar vi hur Riksarkivets och landsarkivens totala bestånd av handlingar på papper har ökat sedan slutet av 1980-talet. Som komplettering till utvecklingen kan sägas att beståndet 1970 uppgick till 127 000 hyllmeter och 1981 till 215 000 hyllmeter.²³

Figur 4.2 Utveckling av Riksarkivets och landsarkivens bestånd av handlingar på papper (hyllmeter), 1988–2015



Källa: För 1988 är uppgifterna hämtade från SOU 1988:11, för 1991 från SOU 1991:31 och för 1994 och framåt från Riksarkivets årsredovisningar.

En procentuellt sett större tillväxt skedde under delar av 1990-talet. Det berodde bland annat på strukturförändringar inom den offentliga förvaltningen, exempelvis bolagiseringen av affärsverk. Dessutom bidrog de ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan 2000 till

²³ DsU 1981:21. *Samhällets arkivproblem*.

utvecklingen. I båda fallen ledde förändringarna till att stora mängder arkivmaterial överfördes till Riksarkivet.²⁴

4.5.1 Riksarkivets arkivförvarande lokaler är överlag av god kvalitet

Då förvaringsmiljön är av grundläggande betydelse för Riksarkivets uppdrag att bevara arkivmaterialet genomför de inspektioner av sina egna lokaler. Riksarkivet bedömer utifrån dessa inspektioner att en klar majoritet av lokalerna är av god eller mycket god kvalitet.

Men det finns också enskilda lokaler som inte helt uppfyller regelverkets krav. I praktiken rör det sig om två lokaler: Polstjärnan i Göteborg och lokalerna på Gärdet i Stockholm. Lokalerna på Gärdet kommer att bytas ut i och med att Krigsarkivet ska flytta till Riksarkivets lokaler i Arninge 2018–2019. Riksarkivet planerar också för att ersätta Polstjärnan i Göteborg.

4.5.2 Utmaningar i bevarandet av visst material

Kostnaderna för att vårda materialet påverkas till stor del av dess kvalitet. Vissa material är enligt Riksarkivet så resurskrävande att de inte har kunnat prioritera dess bevarande. Ett exempel är pappershandlingar i träcellulosa från 1800-talet. De är i princip självförstörande, och därmed kan de inte skannas utan att förstöras.

Under vårt arbete har Riksarkivet också lyft fram utmaningar med att bevara det digitala materialet. Kostnaderna för att bevara digitaliserade handlingar kan vara så höga att digitalisering inte alltid är det mest kostnadseffektiva sättet att säkra bevarandet av känsligt material. Därtill saknar en del av Riksarkivets äldre digitala handlingar tillräcklig dokumentation och metadata. Dessa kräver omfattande vård i form av konvertering, migrering och byte av databärare.

²⁴ Beskrivningen av utvecklingen under 1990-talet är hämtad från kommittédirektiv 2000:104 *Utredning av vissa arkivfrågor*.

4.6 Tillgängligheten är god med undantag för vissa enskilda arkiv

Tillgängligheten till Riksarkivets arkivmaterial är i huvudsak är god. Det bedömer Riksarkivet, och det framgår även av våra intervjuer med andra myndigheter och intressenter.

Riksarkivets egen bedömning baseras på i vilken grad arkiven är ordnade och förtecknade samt sökbara i arkivinformationssystemen Arkis och NAD. På en övergripande nivå bedömer Riksarkivet att huvuddelen av arkiven är tillgängliga. När det gäller statliga arkiv är så gott som samtliga arkiv sökbara på beståndsnivå och åtminstone 80 procent är sökbara på volymnivå.

Bristerna som ändå finns gäller enskilda arkiv som förvaras i den nationella divisionen. Sökbarheten på beståndsnivå är god även i dessa arkiv, men sökbarheten på volymnivå brister för en så pass stor del av materialet att Riksarkivet bedömer det som mindre tillfredsställande.

I våra intervjuer med Riksarkivets intressenter har det inte framkommit någon särskild kritik mot deras arbete med att tillgängliggöra arkivmaterial. Någon enstaka har lyft fram att det är svårt att söka fram information på ett tillfredsställande sätt i delar av det äldre materialet.

Det material som Riksarkivet tar emot från statliga myndigheter ska i regel vara ordnat och förtecknat redan vid leveransen. Riksarkivets arbete med att ordna och förteckna gäller därför i normalfallet dels material från enskilda arkivbildare, dels äldre statligt material. Riksarkivet ger förtur till arkiv som ofta efterfrågas men är bristfälligt förtecknade.

Arbetet med att ordna och förteckna arkiv har varit något underprioriterat på senare år. Det framför flera av de personer som vi har intervjuat inom Riksarkivet. Denna bild förstärks av årsredovisningen för 2015. Där anger Riksarkivet att viss personal egentligen skulle ordna och förteckna arkivet under året, men att de behövde tas i anspråk för andra uppgifter i stället.

4.7 Endast 3 procent av Riksarkivets material är digitaliserat

Vid våra intervjuer har företrädare för Riksarkivet framfört att organisationen fokuserar på att digitalisera material som är mycket efterfrågat i första hand. Hittills har endast 3 procent av Riksarkivets material digitaliserats. Mycket arbete återstår alltså. Samtidigt bör det sägas att betydande delar av Riksarkivets material bedöms vara så pass lite efterfrågat att det sannolikt aldrig kommer att digitaliseras, bland annat på grund av kostnadsskäl.

Riksarkivets arbete med att digitalisera material sker främst vid Media-konverteringscentrum (MKC) i Fränsta. Riksarkivet digitaliserar även i mindre skala, som en följd av beställningar från forskare och andra användare. Normalt utför MKC 75–80 procent av Riksarkivets digitaliseringsarbete.²⁵ I våra intervjuer uppger myndigheterna som har anlitat MKC för digitaliseringsuppdrag att de är nöjda, både med tjänsten och prisnivån.

Avdelningen MKC har satt upp ett eget mål att öka effektiviteten med 2 procent per år. Under det senaste decenniet har digitaliseringsarbetet vanligen varierat mellan 20 och 30 miljoner exponeringar per år, där en exponering i normalfallet motsvarar en digitaliserad papperssida.

4.8 Besöken på Riksarkivet minskar

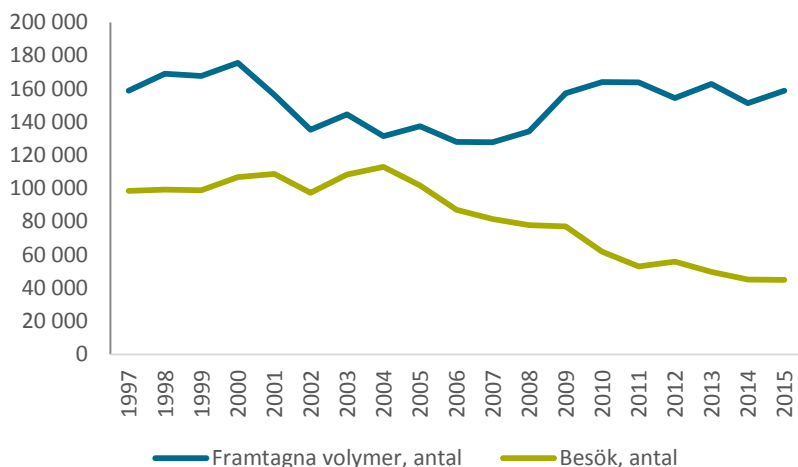
I Riksarkivets läsesalar finns totalt ungefär 700 platser. I genomsnitt är ungefär var fjärde plats belagd någon del av tiden de dagar Riksarkivet håller öppet.²⁶

Antalet besök i Riksarkivets läsesalar har minskat ganska kraftigt sett över en längre tidsperiod, medan antalet framtagna volymer har varit mer konstant de senaste fem åren.

²⁵ Se till exempel årsredovisningarna för 2008 och 2009.

²⁶ År 2015 var antalet besök i läsesalarna 44 814. För beräkningen har vi antagit att Riksarkivets läsesalar är öppna 250 dagar per år, vilket innebär att salarna i genomsnitt hade cirka 180 besök per dag 2015.

Figur 4.3 Besök i läsesalar och framtagna volymer, 1997–2015



Källa: Riksarkivets årsredovisningar.

Nedgången i antal besök kan bero på att allt mer av Riksarkivets material finns tillgängligt via deras webbplats. Den sedan mitten av 00-talet ökade diskrepansen mellan antalet besök och antalet framtagna volymer kan enligt Riksarkivets årsredovisningar förklaras med att allt fler forskare ägnar sina besök åt att fotografera arkivhandlingarna, snarare än åt att studera dem på plats. De hinner därför med fler volymer än förut vid varje besök. Det egentliga studiet av handlingarna äger alltså rum någon annanstans än i läsesalen.

Riksarkivet tog i regel fram beställda handlingar inom 30 minuter, enligt Riksarkivets årsredovisning för 2015. Detta bedömer Riksarkivet som ett bra resultat. I våra intervjuer med externa intressenter uttrycker de att Riksarkivet på en övergripande nivå sköter arbetet med att tillhandahålla arkivmaterial på ett tillfredsställande sätt. Däremot saknas systematiska kundundersökningar som mäter nöjdheten hos dem som besöker läsesalarna.

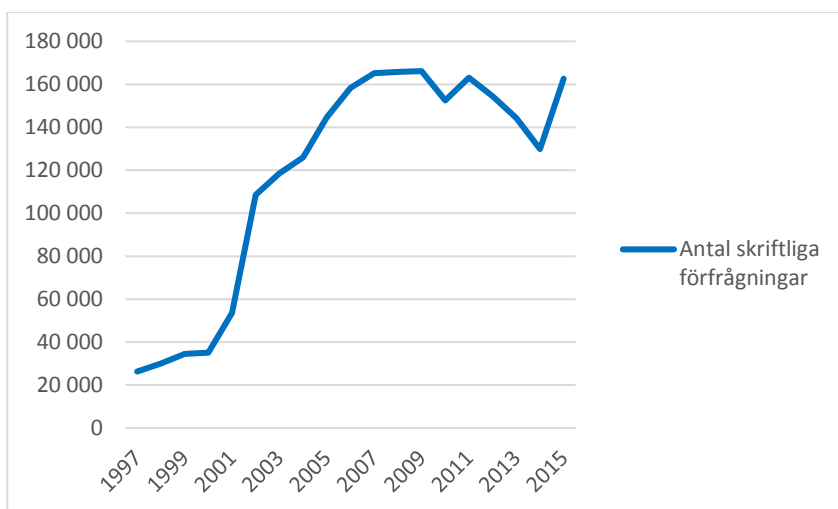
Riksarkivet får en annan typ av besök i samband med deras programverksamhet. Ett exempel på ett återkommande arrangemang är Arkivens

dag. Riksarkivet medverkar också regelbundet på exempelvis Släktforskar dagarna och Bok- och biblioteksmässan i Göteborg.

4.9 Skriftliga förfrågningar tar stora resurser i anspråk

Att besvara skriftliga förfrågningar är en verksamhet som har ökat kraftigt på Riksarkivet de senaste decennierna. Antalet har ökat från cirka 25 000 förfrågningar under 1997 till drygt 162 000 under 2015. De skriftliga förfrågningarna hanteras av landsarkiven till över 90 procent.

Figur 4.4 Antal besvarade skriftliga förfrågningar 1997–2015.



Källa: Riksarkivets årsredovisningar.

Det ökade antalet skriftliga förfrågningar har fått åtminstone två konsekvenser för Riksarkivets verksamhet.

En konsekvens är att Riksarkivet inte fullt ut har kunnat upprätthålla en god service när de har besvarat förfrågningarna. Visserligen besvarade de huvuddelen av förfrågningarna inom tio dagar under 2015. Men handläggningstiden varierade mellan Riksarkivets olika avdelningar. År 2015 besvarade tre av landsarkiven huvuddelen av förfrågningarna först

efter mer än tio dagar, och 2014 gällde detsamma för fem av landsarkiven.

En annan konsekvens är att arbetet med att besvara förfrågningar har tagit resurser från andra delar av verksamheten, som exempelvis arbetet med att ordna och förteckna arkiven.

Arbetet med att besvara skriftliga förfrågningar har alltså ökat i omfattning. Det beror till stor del på att Riksarkivet i dag förvarar mer material som fortfarande är aktuellt, och det efterfrågas därför oftare av såväl förvaltningen som forskningen och enskilda medborgare. Materialet i fråga härrör till stor del från de stora leveranserna på 1990-talet, som kom till följd av bland annat strukturförändringar inom den offentliga förvaltningen. Arbetet med att tillhandahålla detta material har också delvis en annan karaktär än att tillhandahålla äldre material. Det gäller bland annat sekretessprövningar och arkivpersonalens kompetens.

Riksarkivet har vidtagit åtgärder för att ta om hand den stora mängden förfrågningar. De har bland annat infört en gemensam kundtjänst på telefon och skapat en e-tjänst i form av ett webbformulär för frågeställare. Vidare har Riksarkivet specialiserat delar av verksamheten. Till exempel har landsarkivet i Härnösand ansvar för att lämna ut fastighetshandlingar från Inskrivningsmyndigheten för hela landet.

4.10 Sammanfattande iakttagelser

Verksamheten som Riksarkivet bedriver inom kulturarvsuppdraget har varit tämligen beständig över tid. Vår analys visar att huvuddelen av Riksarkivets verksamhet fungerar tillfredställande, det vill säga arbetet med att ta emot, bevara, tillgängliggöra och tillhandahålla arkivmaterial. Men det saknas ändå inte utmaningar för Riksarkivet i kulturarvsuppdraget.

Antalet skriftliga förfrågningar har ökat och ändrat karaktär

Riksarkivet behöver hitta rationella och kostnadseffektiva lösningar för att hantera den stora mängden skriftliga förfrågningar, som både har ökat kraftigt och även ändrat karaktär under de senaste 10–15 åren. Denna utveckling har gjort det svårt för Riksarkivet att upprätthålla en god service. Den har också inneburit att Riksarkivet flyttat resurser från

annat viktigt arbete, exempelvis att ordna och förteckna de förvarade arkiven.

I ett kortsiktigt perspektiv är det förståeligt att Riksarkivet har nedprioriterat arbetet med att ordna och förteckna. Arbetet avser i normalfallet dels enskilda arkiv, dels statliga arkivbestånd som inkommit för mycket länge sedan. Efterfrågan på detta material är i många fall lågt. Därmed är det knappast av avgörande betydelse om Riksarkivet ordnar och förtecknar det en bit in i framtiden. Samtidigt är det ett uttalat mål att arkiven ska vara tillgängliga och användas i allt högre grad, vilket kräver att de är ordentligt ordnade och förtecknade. Eventuella kortsiktiga nedprioriteringar av detta arbete får därför inte bli permanenta.

Leveranser från myndigheter och digitalisering hör till utmaningarna inom kulturarvsuppdraget

En annan viktig fråga är hur Riksarkivet bör hantera myndigheternas minskade leveranser av arkivmaterial, och hur de ska möta den oro som regeringen har uttryckt i frågan. Regeringen har bland annat påtalat risken för att statliga medel inte kommer hanteras optimalt om allt fler myndigheter väljer att hantera långtidsbevarandet av sina arkiv på egen hand.

Vidare visar vår analys att endast 3 procent av Riksarkivets material har digitaliserats. Det innebär att mycket arbete återstår och att denna verksamhet kommer att kräva betydande resurser under en överskådlig framtid. En särskild fråga i detta sammanhang är hur verksamheten vid MKC kommer att utformas och finansieras.

Andra myndigheter har högre krav på Riksarkivet i det förvaltningsorienterade uppdraget än vad Riksarkivet infriar

Utmaningarna i Riksarkivets förvaltningsorienterade uppdrag är mer komplexa än i kulturarvsuppdraget. Det finns en efterfrågan på mer stöd från Riksarkivet till myndigheter och andra arkivbildare. Riksarkivet får även kritik för att ta lång tid på sig att fatta beslut om exempelvis myndighetsspecifika föreskrifter i gallringsärenden. Myndigheterna efterlyser också fler vägledningar och uppföljande utbildningar till de föreskrifter som Riksarkivet publicerar. En genomgång av Riksarkivets främjande och kontrollerande verksamhet visar att de under de senaste

10 till 15 åren har minskat på såväl antalet kurser som mängden inspektioner och besök hos myndigheter och andra offentliga arkivbildare.

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

Utrymme för förbättringar i Riksarkivets resultatredovisning

Statskontoret har granskat resultatredovisningen i Riksarkivets årsredovisning. Vi bedömer att den har en indelning och ett innehåll som i huvudsak ger en heltäckande och informativ bild av deras resultat. Men det finns också utrymme för förbättringar. Till exempel skulle Riksarkivet kunna komplettera den med fler resultatmått som speglar det digitala området. De skulle också kunna göra systematiska undersökningar av användarnas uppfattning om Riksarkivets tjänster.

5 Viktiga frågor för Riksarkivets resultat framöver

I detta kapitel redovisar vi inledningsvis vår samlade bedömning om hur Riksarkivet genomför sitt uppdrag, utifrån de iakttagelser vi har gjort i myndighetsanalysen. Därefter tar vi upp vilka utmaningar Riksarkivet står inför. I samband med detta ger vi ett antal förslag på åtgärder som riktas till Riksarkivet eller regeringen.

5.1 Statskontorets samlade bedömning

Statskontorets samlade bedömning är att Riksarkivet fullgör sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt, men att de måste hantera ett antal utmaningar som är betydelsefulla för att de ska uppnå goda resultat framöver.

5.1.1 Riksarkivet fullgör sitt uppdrag

Vår analys av Riksarkivet visar att de överlag fullgör sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Det gäller i synnerhet för kulturarvsdelen som utgör huvuddelen av deras verksamhet.

Arbetet med att ta emot, bevara, förvara och tillgängliggöra statliga myndigheters arkiv och arkiv från andra typer av organisationer är ganska beständigt över tid. Det har gett goda förutsättningar för Riksarkivet att skapa en fungerande verksamhet. Som framgått i föregående kapitel når också Riksarkivet i huvudsak samma volymer och kvalitet i arbetet de senaste åren. Statskontoret konstaterar också att förvaringsmiljön och tillgängligheten till Riksarkivets material till största delen är god. De intervjuer vi har genomfört med Riksarkivets intressenter visar dessutom att Riksarkivet överlag arbetar på ett bra och tillfredsställande sätt inom ramen för kulturarvsuppdraget.

Sett till volym och prestationer har Riksarkivet levererat ett jämnt resultat även inom det förvaltningsorienterade uppdraget de senaste åren. Däremot visar våra intervjuer att omvärlden har högre förväntningar på

att Riksarkivets roll och arbete ska utvecklas inom detta uppdrag. Detta beror främst på att utvecklingen mot digitalisering och e-förvaltning har fört med sig nya utmaningar för den offentliga arkivverksamhet som Riksarkivet har överinseende över och tillsynsansvar för.

Det finns också några övriga, verksamhetsövergripande iakttagelser som ligger till grund för att Statskontoret anser att Riksarkivet fullgör sitt uppdrag. Bland annat är Riksarkivets ekonomi i balans.

5.1.2 Riksarkivet har viktiga utmaningar att hantera

Det finns emellertid också ett antal utmaningar som Riksarkivet behöver hantera. Inom kulturarvsuppdraget behöver Riksarkivet effektivisera arbetet med att besvara förfrågningar, avsätta tillräckligt med resurser till att ordna och förteckna arkiv samt fortsätta digitalisera arkivmaterial på ett effektivt sätt. Riksarkivet behöver också överväga hur de kan arbeta för att i högre grad leva upp till de förväntningar som deras intressenter har på dem i den förvaltningsorienterade rollen.

Därutöver anser Statskontoret att det är viktigt att Riksarkivet blir en mer sammanhållen myndighet. Riksarkivet behöver också utveckla sitt arbete med kompetensförsörjning och effektivisera sin verksamhet.

5.2 Utmaningar i kulturarvsuppdraget

Statskontoret anser att Riksarkivet inom ramen för sitt kulturarvsuppdrag behöver

- effektivisera arbetet med att besvara skriftliga förfrågningar
- fortsätta digitalisera arkivmaterial på ett effektivt sätt.

För att förbättra Riksarkivets förutsättningar att leva upp till kraven inom kulturarvsuppdraget anser Statskontoret att regeringen bör se till att:

- reda ut vissa problem som finns när det gäller myndigheternas leveranser av arkivmaterial till Riksarkivet
- se till att Riksarkivet redovisar de ekonomiska konsekvenserna av en avgiftsfri tillgång till det digitaliserade arkivmaterialet.

5.2.1 Riksarkivet behöver effektivisera arbetet med att besvara förfrågningar

Arbetet med att besvara skriftliga förfrågningar är mycket resurskrävande för Riksarkivet. År 2015 uppgick kostnaderna till 70 miljoner kronor. Riksarkivet har trots det haft svårt att hålla rimliga svarstider ibland. Arbetet har också tagit resurser från annan viktig verksamhet, som exempelvis att ordna och förteckna förvarade arkiv. Statskontoret bedömer därför att Riksarkivet behöver effektivisera sitt arbete med skriftliga förfrågningar.

Statskontoret konstaterar att Riksarkivet har genomfört flera olika åtgärder för att underlätta hanteringen av den stora mängden skriftliga förfrågningar. Vi bedömer också att belastningen till viss del bör vara ett övergående fenomen, främst när det gäller skriftliga förfrågningar som handlar om aktuella material. Materialen bör med tiden förlora sin aktualitet, och Riksarkivet har sedan några år tillbaka en policy om att inte ta emot pappersmaterial som är yngre än 20 år. Vidare bör den ökade digitaliseringen av Riksarkivets material göra det lättare att hantera de skriftliga förfrågningarna på ett mer rationellt sätt.

Men med tanke på hur mycket resurser arbetet tar i anspråk anser vi att det finns anledning för Riksarkivet att överväga ytterligare åtgärder. En sådan åtgärd skulle kunna vara att i högre grad dela upp arbetet med de skriftliga förfrågningarna utifrån olika verksamhetsorter, så att olika landsarkiv blir specialister på olika ärendetyper i ökad utsträckning. Vi anser också att frågan är så pass viktig att regeringen bör följa upp hur arbetet med att besvara skriftliga förfrågningar utvecklas.

Statskontoret föreslår därför att

- Regeringen ger Riksarkivet i uppdrag att redovisa hur arbetet med skriftliga förfrågningar kan effektiviseras.

I redovisningen bör det framgå hur Riksarkivets samtliga avdelningar ska kunna uppnå målet att besvara huvuddelen av förfrågningarna inom tio dagar. Den bör också beskriva hur Riksarkivet arbetar för att bedriva verksamheten så kostnadseffektivt som möjligt.

5.2.2 Riksarkivet behöver digitalisera arkivmaterial på ett effektivt sätt

Det finns stora fördelar med att digitalisera Riksarkivets arkivmaterial. Till exempel minskar slitaget, och tillgängligheten till materialet ökar. Men det är inte självklart att kostnaderna sjunker i samma takt som materialet digitaliseras. Eftersom endast 3 procent av Riksarkivets material är digitaliserat kommer det finnas ett fortsatt behov av storskalig digitalisering under många år framåt. Detta arbete måste alltså genomföras på ett kostnadseffektivt sätt.

Statskontoret har identifierat flera viktiga digitaliseringsfrågor för Riksarkivet. De handlar bland annat om hur en fortsatt storskalig digitalisering av Riksarkivets material ska kunna säkerställas, hur det digitaliserade materialet ska bevaras och hur rollen för Mediakonverteringscentrum (MKC) kommer att utvecklas. När det gäller Riksarkivets kulturarvs-material utgör de fysiska föremålen grunden för verksamheten, i synnerhet det äldre materialet. Dessa analoga material kan inte ersättas av digitala representationer. I dessa fall kan alltså den digitala tekniken endast fungera som ett komplement. Det innebär i sin tur att kostnaderna inte nödvändigtvis blir mindre av att digitalisera materialet.

En annan utmaning inom digitalisering handlar om att bevara det material som redan har digitaliserats. Riksarkivet har i dag en del äldre digitala handlingar, som till viss del saknar exempelvis metadata. Dessa handlingar kräver därför omfattande vård i form av konvertering, migrering och byte av databärare. Även det material som digitaliseras i dag behöver förvaltas i framtiden, vilket medför stora kostnader enligt våra intervjuer. Därmed är digitalisering inte alltid den mest kostnadseffektiva lösningen när det kommer till att bevara känsligt arkivmaterial.

Riksarkivet bör få i uppgift att driva MKC som en gemensam resurs för storskalig digitalisering av kulturarvs-material. Det har regeringen föreslagit i den kulturarvsproposition som de lämnade i februari 2017.²⁷ Riksarkivet har också redovisat till regeringen hur de anser att detta

²⁷ Proposition 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*

arbete ska bedrivas.²⁸ Både Riksarkivet och andra kulturarvsmyndigheter kommer ha ett fortsatt behov av storskalig digitalisering under en lång tid framöver. Det är därför viktigt att Riksarkivet fortsätter att utveckla verksamheten vid MKC samtidigt som de ytterligare effektiviserar arbetet med att digitalisera material.

Sammantaget innebär detta att digitalisering av arkivmaterial kommer utgöra en betydande och viktig del av Riksarkivets arbete under en över-skådlig framtid. Men det är inte självklart att kostnaderna blir mindre i samma takt som materialet digitaliseras.

Statskontoret föreslår därför att

- Riksarkivet upprättar en strategisk långsiktig plan för arbetet med digitalisering av arkivmaterial.

I denna plan bör det bland annat framgå i vilket takt Riksarkivets material kan och bör digitaliseras, vilka kostnader digitaliseringstakten medför samt hur det digitaliserade materialet ska bevaras både långsiktigt och kostnadseffektivt.

5.2.3 Regeringen bör utreda vissa problem med myndigheternas leveranser av arkivmaterial till Riksarkivet

Leveranserna av arkivmaterial från myndigheterna till Riksarkivet har minskat. Dessutom råder det ofta osäkerhet om och när Riksarkivet får leveranser. Det leder till att Riksarkivets intäkter minskar och blir svåra att prognostisera. Det blir också svårare för Riksarkivet att förutse de framtida behoven av förvaringsutrymme.

Även regeringen har påtalat de problem som följer av att myndigheter i högre grad hanterar långtidsförvaringen av sina arkiv i egen regi. I den senaste budgetpropositionen framför regeringen att myndigheternas långtidsförvaring kan leda till att de statliga resurserna inte brukas på ett optimalt sätt. Det kan också orsaka problem vid framtida förändringar av myndighetsstrukturen. Enligt regeringens kulturarvsproposition kan

²⁸ Riksarkivet (2016) *Redovisning rörande Mediakonverteringscentrum som gemensam digitaliseringsresurs för kulturarvssektorn*. Dnr RA 04-2015/12794.

det dessutom skapa problem vid arkivleveranser från avvecklade myndigheter.²⁹ Det beror på att myndigheterna ofta underskattar insatsen som behövs för att ställa i ordning arkivet i det skick som krävs.

Även myndigheter som levererar sitt material till Riksarkivet ser problem som har att göra med leveranserna. Vissa av de myndigheter vi har varit i kontakt med upplever att Riksarkivets leveransavgifter har tillämpats något godtyckligt i vissa fall. Några myndigheter har också framfört att de upplever Riksarkivets policy om att inte ta emot pappersmaterial som är yngre än 20 år som lite väl rigid. I sammanhanget vill vi påpeka att flera av de levererande myndigheterna också har framhållit att de ser ett stort värde i att äldre material faktiskt förvaras hos Riksarkivet, både ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och utifrån forskningens behov.

I intervjuer med oss har representanter från Riksarkivet framfört att det borde införas en leveransplikt till Riksarkivet för myndigheternas arkivmaterial. Men företrädare för de levererande myndigheterna anser att problemen borde lösas på annat sätt, exempelvis genom att Riksarkivet sluter avtal med de enskilda myndigheterna om långsiktiga leveranser.

Statskontoret kan inte avgöra hur problemen med myndigheternas leveranser bör lösas inom ramen för denna myndighetsanalys. Men vi bedömer att det är viktigt för Riksarkivets framtida planering och resultat att frågorna utreds. Regeringen aviserar också att frågor om leveranser av arkivmaterial ska ingå i en kommande översyn av arkivområdet och Riksarkivets roll och uppgifter. Detta tar de upp i propositionen för kulturarvspolitik som de lämnade i februari 2017.

Statskontoret föreslår därför att

- utredningen i den kommande översynen av arkivområdet och Riksarkivets roll och uppgifter bör lämna förslag som underlättar för Riksarkivet att förutse intäkterna från kommande leveranser och deras framtida behov av förvaringsutrymme.

²⁹ Proposition 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*.

5.2.4 Riksarkivet bör redovisa de ekonomiska konsekvenserna av en avgiftsfri digital arkivinformation

Riksarkivet arbetar kontinuerligt för att utveckla bättre digitala verktyg och på så sätt öka tillgängligheten för användarna. Med tiden gör de alltmer material tillgängligt för användarna via webben.

Både Riksarkivet och flera av deras intressenter har framfört att det bör vara avgiftsfritt för alla användare att ta del av det webbaserade, digitala tillgängliggörandet som sker via avdelningen SVAR. I dag är det avgiftsfritt enbart för folkbibliotek, skolväsendet, folkhögskolor samt universitet och högskolor. Att ta bort avgiften skulle ligga i linje med arkivlagens mål om att öka möjligheterna att ta del av arkivmaterial. Det stämmer också överens med de bredare kulturpolitiska målen om att främja ett levande kulturarv som används och utvecklas. År 2015 uppgick Riksarkivets intäkter till cirka 10 miljoner kronor. Dessa intäkter ska vägas mot att tillgängligheten kan öka om avgifterna tas bort.

Regeringen har aviserat att Riksarkivet bör få i uppdrag att beskriva förutsättningarna för att tillgängliggöra myndighetens digitala arkivinformation avgiftsfritt och som öppen data.³⁰ Det framgår dock inte om Riksarkivet ska redovisa vilka konsekvenser en avgiftsfri verksamhet skulle få. Det framgår inte heller om de ska analysera i vilken mån en eventuell ökad användning skulle bli kostnadsdrivande. Regeringen redovisar heller inga uppskattningar av vad en övergång till öppen data kan komma att kosta.

Statskontoret föreslår därför att

- Regeringen inom ramen för uppdraget att beskriva förutsättningarna för att tillgängliggöra myndighetens digitala arkivinformation avgiftsfritt också ger Riksarkivet i uppdrag att redovisa vilka ekonomiska konsekvenser som skulle följa av förändringen.

³⁰ Proposition 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*.

5.3 Utmaningar i det förvaltningsorienterade uppdraget

Inom det förvaltningsorienterade uppdraget anser Statskontoret att

- Riksarkivet behöver överväga möjligheterna att öka sitt stöd till myndigheterna.

För att minska de skillnader som i dag finns mellan förväntningarna på Riksarkivet och vad myndigheten faktiskt gör inom det förvaltningsorienterade uppdraget, anser Statskontoret att regeringen bör se till att:

- Riksarkivets roll och mandat i den offentliga arkivverksamhetens utveckling mot e-förvaltning förtydligas.

5.3.1 Riksarkivet bör se över möjligheterna att öka stödet till myndigheterna

Riksarkivets intressenter anser överlag att Riksarkivet behöver utveckla sin verksamhet inom det förvaltningsorienterade uppdraget. Bland annat anser intressenterna att Riksarkivet borde kunna ge mer stöd och vägledning, inte minst inom e-förvaltningsområdet. Vid intervjuerna har det också framförts att Riksarkivet bör agera mer proaktivt, till exempel genom att föra fram arkivfrågornas vikt i den allmänna debatten på ett mer offensivt sätt.

Flera intressenter anser att Riksarkivet tar för lång tid på sig att fatta beslut om myndighetsspecifika föreskrifter i gallringsärenden. Detsamma gäller för deras arbete med att ta fram förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS:er). Statskontoret ser inte några formella hinder mot att Riksarkivet skulle kunna öka takten i arbetet med att ta fram såväl gallringsföreskrifter som FGS:er. Vi konstaterar också att Riksarkivet har minskat på antalet kurser riktade till offentliga organ under de senaste 10–15 åren. De har även gjort färre inspektioner och besök hos andra myndigheter under samma tidsperiod.

Flera av Riksarkivets intressenter bedömer att de problem som de upplever till stor del handlar om resursbrist och underbemanning, snarare än bristande kompetens. I våra intervjuer har flera företrädare för Riksarkivet framhållit att personalen är hårt ansträngd i verksamheten inom

det förvaltningsorienterade uppdraget. Som en konsekvens av detta sägs verksamheten kunna bli kraftigt påverkad av exempelvis enstaka längre sjukskrivningar eller föräldraledigheter, något som även har noterats av Riksarkivets intressenter.

Sammantaget finns det alltså en önskan om att Riksarkivet blir mer aktivt och stödjande i sitt förvaltningsorienterade uppdrag. Samtidigt kan detta kräva mer resurser.

Statskontoret föreslår därför att

- Riksarkivet ser över möjligheterna att förbättra stödet till myndigheterna.

5.3.2 Riksarkivets roll och mandat behöver förtydligas

Den övergripande utvecklingen mot e-förvaltning har inneburit nya utmaningar för myndigheternas arkivfunktioner. I våra intervjuer har intressenterna betonat att det finns ett särskilt stort behov av stöd hos myndigheterna för att kunna hantera dessa utmaningar. Detta beror på att arkivfunktionerna i de flesta myndigheter är små och att arkivfrågorna sällan prioriteras högt av dess ledningar. När det saknas vägledning och stöd behöver myndigheterna ofta själva lösa sina problem. Det kan leda till onödiga variationer mellan myndigheterna, vilket riskerar att bli både kontraproduktivt och dyrt i längden.

Riksarkivet har tidigare efterlyst ökad tydlighet från regeringen om sin roll i e-förvaltningen. Detta verkar fortfarande vara en fråga där det råder viss osäkerhet, enligt våra intervjuer med såväl Riksarkivet som deras intressenter. Att Riksarkivets uppdrag inom området är oklart framkom även vid en granskning som Riksrevisionen presenterade i juni 2016.³¹ Riksrevisionen lyfter bland annat fram att det har varit oklart om Riksarkivets arbete med FGS:er har baserats på ett uttryckligt uppdrag från regeringen. Regeringen har klargjort detta i Riksarkivets regleringsbrev för 2017, genom att ge Riksarkivet ett sådant uppdrag för åren 2017 och 2018.

³¹ Riksrevisionen 2016:14 *Den offentliga förvaltningens digitalisering – en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*

Riksarkivet kan sannolikt vara ett bättre stöd för myndigheterna även inom sin nuvarande roll. Om Riksarkivet ska kunna leva upp till önskemålen runt e-förvaltningsfrågorna bedömer vi däremot att deras roll och mandat behöver förtydligas och eventuellt utökas.

Statskontoret föreslår därför att

- regeringen ser till att Riksarkivets mandat och roll i den offentliga arkivverksamhetens utveckling mot e-förvaltning först utreds inom ramen för den kommande översynen av arkivområdet och sedan förtydligas.

5.4 Verksamhetsövergripande utmaningar

Statskontoret har också identifierat tre viktiga utmaningar för Riksarkivet som gäller hela organisationen. Statskontoret anser att Riksarkivet behöver

- bli en mer sammanhållen myndighet
- utveckla sitt arbete med kompetensförsörjning
- identifiera möjligheter till att effektivisera verksamheten.

Riksarkivet bedriver i dag ett omfattande förändringsarbete. Inom ramen för detta arbete har Riksarkivet identifierat de utmaningar som Statskontoret lyfter i detta kapitel. Statskontoret vill understryka att det är väsentligt att Riksarkivet genomför de åtgärder som de planerar för, och att de noga följer upp att åtgärderna får önskat genomslag i verksamheten.

5.4.1 Riksarkivet behöver bli en mer sammanhållen myndighet

Ombildningen till en sammanhållen myndighet är fortfarande en stor utmaning för Riksarkivets ledning och medarbetare, trots att det har gått sju år sedan de tidigare fristående landsarkiven inordnades i Riksarkivet. Statskontoret anser att det framför allt är viktigt att det skapas en större ”vi-känsla” på Riksarkivet. Riksarkivet bör därför säkerställa att de åtgärder som de har genomfört får genomslag, som exempelvis deras insatser för en mer enhetlig styrning och koncentrerade stödssystem.

Riksarkivet bedriver ett omfattande förändringsarbete. De åtgärder som har genomförts har handlat om allt från att införa en omfattande processtyrning av kärnverksamheten, till att skapa harmoniserade och mer koncentrerade administrativa resurser och system. Behovet av åtgärder har ofta sin grund i de olikheter som fanns före Riksarkivet och landsarkiven slogs samman till en myndighet. Men det handlar också om moderniseringsåtgärder av ett slag som genomförs inom alla myndigheter. Statskontoret bedömer att detta arbete är långt ifrån avslutat.

Att förändringsarbetet hittills inte har fått fullt genomslag har fått vissa konsekvenser. Bland annat har det minskat förutsättningarna för att kunna överbygga den ”vi och de-känsla” som har funnits mellan organisationens olika delar. En källa till kritik har varit den komplexa processtyrning som Riksarkivet införde, för att bland annat skapa större enhetlighet i hur uppgifterna utförs i organisationens olika delar. Men på senare tid har ledningen reviderat processtyrningen och gjort den mindre komplex, vilket kan leda till att kritiken minskar bland personalen. Det är också flera av de intervjuade personerna från Riksarkivet som har uttryckt frustration över att vissa gemensamma stödsystem inte har kunnat förnyas i den takt som de anställda önskar. Det gäller kanske främst it-systemet med tillhörande användarverktyg.

Statskontoret bedömer att de ovanstående problemen hittills inte har påverkat sakverksamhetens resultat på ett negativt sätt. Men en organisation mår inte bra av att befinna sig i ett stadium av förändring under en alltför lång tid. Verksamheten kan bli lidande om det pågående förändringsarbetet inte får genomslag och det inte heller skapas en större ”vi-känsla” på Riksarkivet. Det kan exempelvis påverka Riksarkivets resultat och deras förmåga att genomföra nödvändiga effektiviseringar av verksamheten.

5.4.2 Riksarkivet behöver utveckla sitt kompetensförsörjningsarbete

Riksarkivet står inför flera utmaningar när det gäller försörjningen av kompetens till organisationen:

- Var femte anställd i nuvarande personalstyrka är 60 år eller äldre. Riksarkivet står därmed inför ett stort antal pensionsavgångar de närmaste åren. Det innebär bland annat att Riksarkivet behöver få

till en effektiv kompetensöverföring mellan gamla och nya medarbetare. Enligt intervjuerna har Riksarkivet en modell för hur kunskap bör överföras vid pensionsavgångar, men den uppges inte ha tillämpats på ett systematiskt sätt hittills.

- Riksarkivet behöver framöver rekrytera fler personer med specialkompetens inom exempelvis it-området. Eftersom den typen av kompetens är starkt efterfrågad på arbetsmarknaden kan det bli en utmaning för Riksarkivet att både hitta lämpliga kandidater och kunna erbjuda dem attraktiva villkor och löner.
- Riksarkivet bör försöka undvika att få för många anställda som är specialiserade på att handlägga skriftliga förfrågningar om särskilt frekvent efterfrågade material. På så sätt kan de hantera situationen som uppstår om och när dessa material förlorar sin aktualitet.

Statskontorets bedömer att det inte finns någon tillräckligt välutvecklad och långsiktig plan för Riksarkivets kompetensförsörjning i dagsläget. Riksarkivets ledning har dock identifierat ett behov av en sådan plan och de planerar också att ta fram en sådan. Bland de aktiviteter som ska genomföras kan bland annat nämnas att de ska fastställa en rekryteringsstrategi, skapa förutsättningar för kompetensförsörjning och kartlägga Riksarkivets framtida behov av kompetensutveckling.

5.4.3 Riksarkivet behöver identifiera effektiviseringsmöjligheter

Riksarkivets ekonomi är i balans jämfört med för några år sedan. Samtidigt har Statskontoret fått flera indikationer på att Riksarkivet arbetar med knappa resurser i delar av sin verksamhet. I våra intervjuer har flera företrädare för Riksarkivet framhållit att personalen är hårt ansträngd. I synnerhet i mindre organisatoriska enheter sägs verksamheten kunna bli kraftigt påverkad av exempelvis enstaka längre sjukskrivningar eller föräldraledigheter. Det gäller till exempel de som arbetar med det förvaltningsorienterade uppdraget och de minsta landsarkiven.

Vidare har företrädare för Riksarkivet framhållit i våra intervjuer att Riksarkivet har fått nya uppdrag från regeringen utan full finansiering på senare år. Ett exempel är arbetet med öppna data. Statskontoret har också noterat att frågan om Riksarkivets finansiering är tänkt att ingå i

den kommande översynen av arkivområdet. Men Riksarkivet bör inte utgå från att anslagen kommer att öka framöver. En viktig fråga för Riksarkivet är därför hur de ska kunna klara av sitt uppdrag inom befintliga ekonomiska ramar. Statskontoret anser att Riksarkivet bör analysera hur verksamheten kan effektiviseras och vilka besparingsmöjligheter som finns, utan att detta skapar ytterligare arbetsmiljöproblem.

En särskild förutsättning i detta sammanhang är regeringens direktiv till Riksarkivet om att det ska finnas landsarkiv på sju angivna orter. Så länge regeringen håller fast vid det direktivet är dagens regionala indelning en realitet som Riksarkivet och dess ledning måste förhålla sig till. En utmaning för Riksarkivet blir då att hitta så effektiva lösningar som möjligt under dessa förutsättningar. En möjlig väg kan vara att i högre grad eftersträva arbetsdelning och specialisering mellan olika verksamhetsorter. De kan också försöka hitta ytterligare möjligheter till att koncentrera verksamhetsställen, på det sätt som är på gång genom Krigsarkivets flytt till Arninge.

Referenser

Offentliga dokument med mera från Riksarkivet

Abukhanfusa, K. (red) (2005) *Krigsarkivet 200 år*. Årsbok för Riksarkivet och Landsarkiven 2005.

Budgetunderlag för perioden 2016–2019.

Norberg, E. (2007) *Mellan tiden och evigheten. Riksarkivet 1846–1991*. Skrifter utgivna av Riksarkivet: 28.

Riksarkivet (2008) *Redovisning av uppdrag: Arkivväsendets organisation*. Dnr RA 11-2008/4830.

Riksarkivet (2009) *LUST-projektet*. Dnr RA 00-2007/4534.

Riksarkivet (2009) *Redovisning av uppdrag: Översyn av verksamheten vid avdelningen Mediakonverteringscentrum (MKC)*. Dnr RA 01-2009/1283.

Riksarkivet (2011) *Förstudie om e-arkiv och e-diarium*.

Riksarkivet (2015) *Redovisning av utredningsuppdrag avseende öppna data samt vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen*. Dnr RA 04-2015/4818.

Riksarkivet (2016) *Samhällsutmaningar*. Dnr RA 04-2016/8065.

Riksarkivet (2016) *Redovisning rörande Mediakonverteringscentrum som gemensam digitaliseringsresurs för kulturarvssektorn*. Dnr RA 04-2015/12794.

Riksarkivets webbplats, www.riksarkivet.se

Riksrevisionens revisionsberättelser för Riksarkivet för åren 2010–2015.

Sundberg, T. (red.) (2005) *Landsarkivet i Visby 1905–2005*. Arkiv på Gotland 3.

Verksamhetsplaner för åren 2014–2016.

Årsredovisningar för åren 1993/94–2015.

Övrigt

Budgetpropositioner för åren 2009–2017.

Ds U 1981:21 *Samhällets arkivproblem – en rapport från en översyns-utredning*.

Ekonomistyrningsverket 2016:17 *EA 2016. Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*.

Högskoleverket 2008:45 R *Granskning av utbildningarna inom kulturvård och ABM-området*.

Kommittédirektiv 2000:104 *Utredning av vissa arkivfrågor*.

Kommittédirektiv 2016:97 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster i en samverkande förvaltning (N 2016:01)*.

Lagrådsremiss *Kulturarvspolitik*, 2016-12-08.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksarkivet (2012) *Vägledning för processororienterad informationskartläggning*.

Prop. 1989/90:72 *om arkiv m.m.*

Prop. 2004/05:124 *Arkivfrågor*.

Prop. 2009/10:3 *Tid för kultur*.

Regleringsbrev avseende Riksarkivet för budgetåren 2010–2017.

Riksrevisionen 2016:14 *Den offentliga förvaltningens digitalisering – en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*

SOU 1987:38 *Arkiv för individ och miljö*. Betänkande från utredningen angående intensivdataområden och individbaserade urvalsserier inom arkivväsendet.

SOU 1988:11 *Öppenhet och minne – arkivens roll i samhället*.
Betänkande av arkivutredningen.

SOU 1991:31 *Statens arkivdepåer – en utvecklingsplan till år 2000*.
Betänkande av arkivdepåkommittén.

SOU 2002:78 *Arkiv för alla – nu och i framtiden*. Betänkande av
Arkivutredningen Arkiv för alla.

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.

SOU 2009:16 *Kulturutredningen*.

Statskontoret 2002:7 *En sammanhållen elektronisk förvaltning*.

Statskontoret 2008:17 *Modell för myndighetsanalyser*.

Statskontoret 2010:7 *Statens institutionsstyrelses styrning och finansieringsmodell*.

Statskontoret (2010) *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.
OOS-serien.

Statskontoret 2014:12 *Delegerad digitalisering – en utvärdering av E-delegationen*.

Statskontoret 2014:16 *Utvärdering av samordningssekretariatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande (Digisam)*.

Statskontoret 2015:24 *Myndighetsanalys av Statens museer för världskultur*.

Statskontoret 2016:8 *Statliga myndigheters lokalisering – ett samlat underlag*.

Regeringens uppdrag till Statskontoret



REGERINGEN

Regeringsbeslut 6
2016-02-25 Ku2016/00479/KL

Kulturdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att utföra en analys av Riksarkivet

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en analys av Riksarkivet med utgångspunkt i den myndighetsanalysmodell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Analysen ska

- beskriva och analysera hur Riksarkivet fullgör sina uppgifter i förhållande till uppdrag och resurser,
- belysa om regeringens styrning är ändamålsenlig,
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar Riksarkivets möjligheter att fullgöra sina uppgifter,
- beskriva hur Riksarkivet samverkar med andra aktörer och hur samverkan fungerar,
- belysa faktorer som är av särskild betydelse för effektiviteten i verksamheten, och
- belysa faktorer som är särskilt viktiga att uppmärksamma för att Riksarkivet ska ha förutsättningar att fullgöra sina uppgifter framöver.

Statskontoret ska genomföra analysen i dialog med Riksarkivet, som samtidigt ska bistå Statskontoret i behövliga delar.

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefonväxel
08-405 10 00

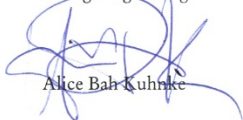
Telefax

E-post: ku.registrator@regeringskansliet.se

2

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 15 mars 2017.

På regeringens vägnar



Alice Bah Kuhnke



Eva Stengård

Kopia till

Finansdepartementet/SFÖ
Riksarkivet