



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 1 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

Dokumentation av överlämnande och införlivande i statliga myndigheters arkivredovisning

Slutrapport från arbetsgrupp om
överlämnande och införlivande



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 2 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

Sammanfattning

Undersökningen visar att regelefterlevnaden är låg och att den nuvarande formen för verksamheten måste betraktas som ineffektiv. Arbetsgruppen föreslår att regleringen förtydligas och kompletteras med vägledning för myndigheterna och att den följs upp i inspektioner. Arbetsgruppen lämnar även ett alternativt förslag med innebörden att införlivandet hanteras genom standardiserade förvaltningsbeslut med krav på att myndigheterna redovisar noteringar genom att inom en viss tid sända in utdrag ur arkivredovisning m.m.

Projektets förlopp

Arbetsgruppen inledde sitt arbete med ett första möte den 30 mars 2010. Gruppens sista möte hölls den 25 oktober 2010. Däremellan har gruppen träffats fyra gånger. Under arbetet har en undersökning riktats till vissa myndigheter, för vilka Riksarkivet har föreskrivit om överlämnande av arkiv och eventuellt införlivande av handlingar, för att granska om noteringar om överlämnande och införlivande framgår i arkivredovisning och diaries.

Planerat/verkligt utfall

Tider

Planerat: Mars-augusti 2010

Utfall: Mars-oktober 2010, förlängdes genom beslut av beställaren 2010-05-07.

Kostnader/intäkter

Planerat: Arbetet har inte budgeterats särskilt.

Utfall:

Leveranser

Planerat: Rapport till beställaren senast den 1 november 2010.

Utfall: Enligt planen.

Återstår

Arbetsgruppen föreslår att de myndigheter som inte besvarade skrivelsen inspekteras. Arbetsgruppen har även dokumenterat vissa förhållanden hos myndigheter som det bör övervägas inspektion för.

Övriga kommentarer

Av inkommen dokumentation framgår att undersökningen redan har haft positiv effekt på myndigheternas arkivredovisning, som i flera fall nyligen hade uppdaterats med efterfrågade noteringar. Flera myndigheter därutöver har angivit i sina svar att de avser att ombesörja att noteringar görs. För någon enstaka myndighet har även dess tidigare okända förhistoria klarlagts.

Formuleringar hos Riksarkivet är i vissa fall otydliga. De avser främst benämningen av de myndigheter som föreskrifter avser, som inte alltid är det officiella namnet, men även benämningen av handlingar som kan vara svepande och därmed svårkontrollerbara. I vissa fall har det även



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 3 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

visat sig svårt att klargöra vad benämningar i NAD/ARKIS avser för myndigheter av samma orsak som den nyss nämnda.

Erfarenheter

Projektorganisation

Arbetsgruppen har bestått av Angelica Björlestrand och Robert Fribäck, Riksarkivet – Landsarkivet i Härnösand, Nora Liljeholm och Håkan Lövblad, Riksarkivet – Tillsynsavdelningen, samt Martin Ståhl, Stockholms stadsarkiv. Håkan har varit sammankallande. Arbetsgruppens deltagare representerar erfarenheter och kompetenser lämpliga för genomförandet av uppdraget.

Metoder, tekniker och processer

Undersökningen genomfördes som en skrivelse med begäran om dokumentation av noteringar av överlämnande och införlivande i arkivredovisning och i förekommande fall diaries. Skrivelsen skickades som e-post och kompletterades med de föreskrifter som rörde överlämnande eller övertagande av myndigheten/organet. En bedömningsmall fastställdes för arbetsgruppens dokumentation av de inkomna underlagen.

Hjälpmedel

Gruppens medlemmar rapporterade in uppgifter från bedömningsmallen i ett enkätverktyg som användes för att sammanställa informationen.

Administrativa rutiner

Arbetet har styrts genom kallelser och följts upp genom anteckningar från möten, registreringar i diariet och en förteckning över anstånd med svar.

Leverantörer

Daniel Höffker har bistått med kunskaper om enkätverktyget och även lagt in bedömningsmallen i detsamma.

Datum

Underskrifter

Angelica Björlestrand

Robert Fribäck

Nora Liljeholm

Håkan Lövblad

Martin Ståhl



Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 4 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

Redovisning av arbetsgruppens arbete

Innehållsförteckning

1 Inledning	5
1.1 Uppdraget.....	5
1.2 Regler om överlämnande och införlivande.....	5
1.3 Mål, syfte och avgränsningar.....	6
1.4 Definitioner.....	6
1.5 Metod.....	7
1.6 Felkällor.....	8
2 Kvantitativ redovisning av krav och inkommen dokumentation	9
2.1 Insänd dokumentation utifrån krav i föreskrifterna 1998-2007.....	9
2.2 Krav på dokumentation i föreskrifterna 1998-2007.....	10
2.3 Jämförelse mellan insänd dokumentation och krav på denna i föreskrifter.....	10
2.4 Resultat.....	11
3 Skillnader mellan regional och central förvaltning	11
3.1 Notering i arkivbeskrivningar.....	12
3.2 Notering i arkivförteckningar.....	12
3.3 Noteringar i diarium.....	13
3.4 Resultat.....	13
4 Fallstudie av tre överlämnanden respektive övertaganden	13
4.1 RA-MS 2001:5.....	13
4.2 RA-MS 2004:79.....	14
4.3 RA-MS 2007:43.....	15
4.4 Resultat.....	15
5 Redovisning av samtliga svar	15
5.1 Uppgifter om datum.....	16
5.2 Noteringar i överlämnande myndigheters arkivredovisning – svar från överlämnande myndigheter.....	16
5.2.1 Om noteringar i arkivbeskrivningar.....	17
5.2.2 Om noteringar i arkivförteckningar.....	17
5.2.3 Om noteringar i diarium och ärendehanteringssystem.....	18
5.3 Noteringar i övertagande myndigheters arkivredovisning – svar från övertagande myndigheter.....	18
5.3.1 Om noteringar i arkivbeskrivningar.....	18
5.3.2 Om noteringar i arkivförteckningar.....	19
5.3.3 Om noteringar i diarium och ärendehanteringssystem.....	19
5.4 Övrig dokumentation – avser både överlämnande och övertagande myndigheter.....	20
5.5 Resultat.....	20
6 Analys och rekommendationer	20
6.1 Förslag.....	21
RA-FS 1991:1.....	21
RA-MS – om nuvarande system med införlivande/överlämnade behålls.....	21
Förvaltningsbeslut istället för RA-MS.....	22
Bilaga 1 – Förfrågan till myndigheter	23
Bilaga 2 – Bedömningsmall	26



Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 5 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Uppdraget syftar till att klargöra hur myndigheterna har tillämpat Riksarkivets regler som avser överlämnande och införlivande av handlingar till annan myndighet. Ett par motiv till undersökningen är att någon dokumenterad uppföljning av reglernas tillämpning inte hade genomförts tidigare och de senaste årens accelererande strukturförändringar inom staten, som har medfört att verksamheter och arkiv har flyttats mellan myndigheter. Arbetet ska utmynna i en rapport med analys av datainsamling och rekommendationer för reglering. Ett alternativ som förespeglas i direktivet är att utfärda fylligare förvaltningsbeslut istället för eller i kombination med myndighetsspecifika föreskrifter.

1.2 Regler om överlämnande och införlivande

Enligt arkivlagen (1990:782) får en statlig myndighet genom överlämnande avhända sig allmänna handlingar till en annan myndighet, om detta sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, alternativt genom särskilt beslut av regeringen (12 §). I arkivförordningen (1991:446) framgår att det är Riksarkivet, om inte regeringen föreskriver annat, som får meddela föreskrifter för statliga myndigheter om bl.a. överlämnande av hela arkivet eller delar av det till en annan myndighet (11 §).

Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1) om arkiv hos statliga myndigheter, som trädde i kraft den 1 juli 1991, reglerade i 9 kapitlet, 1-3 §§ endast framställning till arkivmyndighet om föreskrifter om överlämnande av handlingar till annan myndighet och arkivmyndighet samt om särskilda skäl finns om införlivande av de överlämnade handlingarna med det egna arkivet, vilket Riksarkivet beslutar om. I författningen regleras sedan dess tillkomst att det i arkivbeskrivningen ska ingå uppgifter om vilka arkiv som myndigheten förvarar, 6 kap. 2 §.

I samband med ikraftträdandet den 1 februari 1998 av ändringen av RA-FS 1991:1 genom RA-FS 1997:4, föreskrivs i 9 kapitlet 3 § att det vid överlämnandet ska göras noteringar i den överlämnande och den mottagande myndighetens arkivbeskrivningar. Om den överlämnande myndigheten får införliva de överlämnade handlingarna med det egna arkivet så ska noteringar även göras i myndigheternas arkivförteckningar, i anslutning till de berörda handlingarna. För att kunna avgöra hos vilken myndighet handlingarna har inkommit eller upprättats ges det allmänna rådet att det vid införlivandet även bör göras noteringar i diaries och andra handlingar där så krävs.

Det är 40 stycken myndighetsspecifika författningar som finns med i undersökningen och träder i kraft före den 1 februari 1998. Den första författningen som berörs är RA-MS 1994:21 och den sista RA-MS 1998:5.

Av dessa 40 författningar är det 21 stycken där det framgår uttryckliga krav i föreskrifter om att noteringar ska göras antingen i arkivförteckningen, i arkivbeskrivningen, i diaries eller i andra register och liggare. I krav på noteringar förekommer också olika kombinationer av dessa sökinstrument. Till dessa 21 författningar ska läggas ytterligare nio stycken som behandlar överlämnande av arkiv eller delar av arkiv och där det inte framgår i föreskrifter att det ska göras noteringar i de uppräknade sökinstrumenten. I dessa fall skulle man istället kunna se att RA-FS 1991:1 6 kapitlet 2 § i sitt krav på vad en arkivbeskrivning ska innehålla reglerar att notering ska



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 6 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

göras i arkivbeskrivning om vilka arkiv som myndigheten förvarar. Med arkiv avses i detta sammanhang hela eller delar av arkiv. Arkivlagen föreskriver att arkivbeskrivning ska vara upprättad senast vid utgången av år 1995 samt att regeringen får ge anstånd avseende dess upprättande, som längst till utgången av år 2000. I RA-FS 1991:1 framgår bland annat av övergångsbestämmelserna punkten 3 att arkivbeskrivningen ska omfatta myndighetens arkiv senast fr.o.m. arkivlagens ikraftträdande, dvs. den 1 juli 1991. Noteringar om överlämnandet ska därför framgå av myndighetens arkivbeskrivning.

Av de återstående tio författningarna, där de flesta avser både överlämnande och införlivande av handlingar, framgår det inga krav på noteringar. I två av dessa beslutas inte om införlivande, men utifrån aktuella handlingar och övriga formuleringar kan ett antagande göras om att de berörda handlingarna inte avses att hållas skilda från myndighetens övriga arkiv. Avgränsning har skett till den reglerade förekomsten av krav på dokumentation och därför har ingen närmare undersökning utförts om det framgår av Riksarkivets behandling av myndighetens framställning om överlämnande och eventuella införlivanden att det ska göras noteringar i arkivbeskrivningar, arkivförteckningar, diaries eller annat.

Sammanfattningsvis är det 30 av de 40 myndighetsspecifika författningarna som reglerar överlämnande och i förekommande fall även införlivande före ikraftträdandet av RA-FS 1997:4 den 1 februari 1998 som ska dokumenteras av myndigheterna i arkivförteckningen, arkivbeskrivningen, diaries samt andra register och liggare eller en kombination av dessa.

1.3 Mål, syfte och avgränsningar

Målet för arbetsgruppens arbete formulerades som att kartlägga om och hur överlämnande av arkiv och handlingar har dokumenterats i arkivredovisning och eventuellt diaries.

Arbetet syftar till att undersöka om det går att följa arkiv och handlingar till det sammanhang i vilka arkiv och handlingar skapades – spårbarheten – från båda perspektiven: överlämnandet och övertagandet. Spårbarhet av ärenden i diaries avser namnet på myndigheten i fråga, tidpunkten för överlämnandet/införlivandet och kopplingen till ett unikt registreringsnummer.

Av direktivet framgår att ett urval av situationer om överlämnande och införlivande skulle studeras och analyseras.

Följande avgränsningar framgår av direktivet eller har arbetsgruppen själv gjort:
Överlämnande till enskilt organ och överlämnande till arkivmyndighet berörs inte.
Försvarsdepartementets myndigheter berörs inte.
Regionala myndigheter utanför landsarkivdistriktet i Härnösand berörs inte.
Överlämnanden dokumenterade i myndighetsspecifika föreskrifter t.o.m. 2007 omfattas.

1.4 Definitioner

Överlämnande myndighet = myndighet som har överlämnat hela eller delar av sitt arkiv till en annan myndighet. Avser även myndigheter som har omorganiserats, t.ex.
Arbetsmarknadsstyrelsen = Arbetsförmedlingen i det här avseendet. Myndigheten existerar fortfarande och har svarat på Riksarkivets begäran.



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 7 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

Övertagande myndighet = myndighet som har övertagit och eventuellt införlivat arkivhandlingar från en existerande eller nedlagd myndighet. Häri ingår även myndigheter som har lagts ned men vars verksamhet har överlämnats till en tredje myndighet, som har i så fall har besvarat Riksarkivets begäran om insändande av dokumentation.

1.5 Metod

Vid arbetsgruppens första möte beslutades att infordra utdrag ur arkivredovisning m.m. med argumentet att den antogs vara den effektivaste metoden. Besök och inspektioner bedömdes medföra för omfattande arbete och en enkätundersökning bedömdes kunna ge för låg tillförlitlighet. För att kunna granska noteringar vid överlämnande och införlivande av handlingar bedömdes att kopior av eller utdrag ur följande beskrivningar, förteckningar och register skulle ge svar om dokumentation av noteringar:

Arkivbeskrivning vid överlämnande av arkiv/del av arkiv

Arkivförteckning vid införlivande av serie

Diariet vid införlivande av handlingar i pågående ärenden

För att sammanställa en urvalsram söktes samtliga utfärdade myndighetsspecifika författningar om överlämnande och införlivande fram och dokumenterades i en kalkylfil. För myndigheter som inte nu längre är verksamma genomfördes efterforskningar om vart arkiven kan ha hamnat genom sökningar i NAD, ARKIS II, Riksarkivets diarium, inspektionsprotokoll, instruktioner för myndigheter och myndigheters webbplatser. Sammanlagt inventerades netto 184 författningar. Då har avgränsningarna i 1.3 ovan räknats bort liksom ett fåtal svårbegripliga författningar och några som rör ett fortlöpande överlämnande i handlägningsprocessen.

För att klargöra eventuella förekomster om undantag från tidpunkten för upprättandet av arkivbeskrivning än den som följer av huvudregeln i arkivlagen undersöktes bestämmelser i arkivlagen, arkivförordningen, RA-FS och RA-MS. Några sådana undantag påträffades dock inte för de myndigheter som ingår i urvalsramen.

Parallellt med arbetet med urvalsramen inleddes arbete med att fastställa en bedömningsmall och skrivelse för utskick till myndigheterna. Bedömningsmallen skulle användas för att på ett strukturerat sätt dokumentera noteringar i arkivredovisning och diaries. Det bestämdes även tidigt att enkätverktyget skulle användas för arbetsgruppens medlemmars inrapportering av bedömningarna. I enkätverktyget kan sammanställningar göras och resultatet kan även exporteras till kalkylfil för vidare bearbetning. Bedömningsmallen kvalitetssäkrades och justerades efter att gruppens medlemmar gjort de första bedömningarna av insända kopior och utdrag. Ingen inmatning i enkätverktyget fick dock påbörjas förrän klartecken hade lämnats.

Skrivelsen för utskick till myndigheterna kompletterades med en bilaga där reglerna för överlämnande och införlivande beskrevs och de regler som gäller för noteringar i arkivredovisning och diaries, bilaga 1. Utskick till myndigheterna genomfördes som e-post till vilken skrivelse med bilaga och för myndigheten relevanta myndighetsspecifika författningar bifogades. En tanke med den metoden var att eventuella frågor skulle kunna returneras direkt av myndigheten med e-post. Förhoppningen var även att myndigheterna skulle svara med e-post och bifoga skannade dokument, men detta förekom i mycket ringa omfattning. Antalet myndigheter som kontaktades var 95. Vid tidpunkten för när svar skulle ha inkommit hade 74 myndigheter besvarat skrivelsen. Påminnelser till de övriga distribuerades därför och resulterade i att ytterligare nio myndigheter besvarade skrivelsen. Svar har trots påminnelse inte inkommit ifrån Sida, Nationalmuseum,



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 8 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

Bolagsverket, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Hyresnämnden i Umeå, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Stockholms universitet och Ungdomsstyrelsen. Två myndigheter, Karolinska institutet och Arbetsmiljöverket, hade beviljats anstånd med svar och ingår därför inte i redovisningen. En myndighet hade adresserats felaktigt och föll därmed bort ur undersökningen. Svar inkomna efter den 10 september har det inte kunnat tas hänsyn till.

Rapporten har utöver denna inledning disponerats i fyra redovisande avsnitt. Ett avser en kvantitativ redovisning av föreskrifter och svar. I ett annat avsnitt jämförs överlämnanden i regional med central förvaltning. Ett avsnitt innehåller tre fallstudier av överlämnanden och införlivanden från både den överlämnande och övertagande myndighetens perspektiv. I ett följande avsnitt redovisas all inkommen dokumentation. I ett sista avsnitt analyseras resultatet och lämnas det rekommendationer om förbättringar.

1.6 Felkällor

Organisationsförändringar på regional/lokal nivå återspeglas sällan i myndighetsspecifika författningar, t.ex. tingsrätter som benämns kollektivt vilket innebär att överlämnande/införlivande för en specifik tingsrätt inte kan specificeras.

Benämningar på myndigheter i myndighetsspecifika författningar kan avvika från den formella benämningen på myndigheten varför det kan vara osäkert vilket arkiv som avses, t.ex. Tandläkarhögskolan respektive Tandvårdshögskolan.

Om myndigheten har upphört är inte alltid lätt att avgöra. Ibland har det bedömts endast som ett namnbyte.

Inledningsvis reglerade Riksarkivet endast överlämnande, men underförstått förefaller även införlivande ha förekommit.

Det är osäkert om leveranser till arkivmyndigheterna har registrerats i ARKIS II omedelbart vid mottagandet.

I några fall förekommer det överlämnande av gallringsbara handlingar. Dessa behöver inte förtecknas i samma omfattning som handlingar som inte gallras, varför dokumentationskraven blir otydliga.

I andra fall förekommer det svepande benämningar som t.ex. personalhandlingar som gör det svårt att avgöra om det syftas på personalakter eller personal- och löneredovisningens handlingar helt eller delvis.

Siffrorna i avsnitten har räknats fram manuellt vilket kan innebära en viss felmarginal.



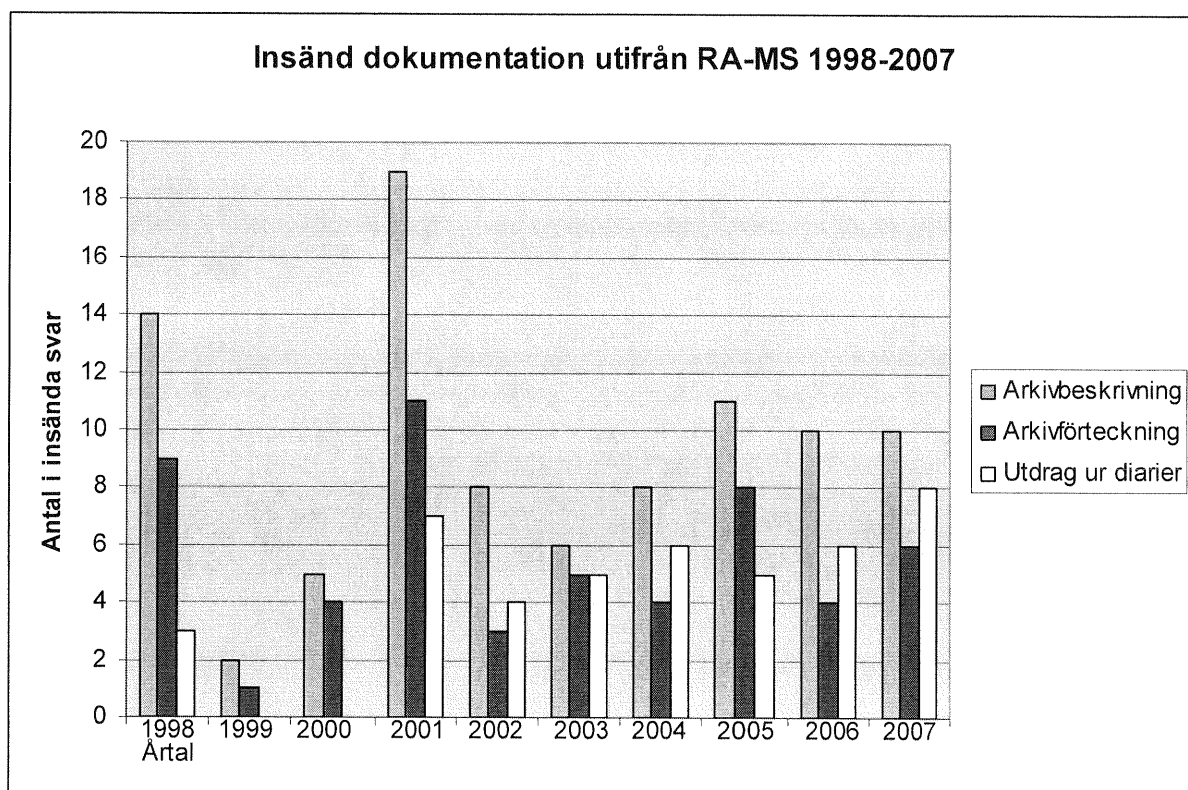
Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 9 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

2 Kvantitativ redovisning av krav och inkommen dokumentation

I avsnittet ska en jämförelse göras över tid om den insända dokumentationen i form av arkivbeskrivning, arkivförteckning och utdrag ur diaries överensstämmer med den som det ställts krav på i de myndighetsspecifika föreskrifterna om överlämnande och införlivande.

Antal svar som berör myndighetsspecifika författningar utfärdade efter 1998-02-01, dvs. med stöd av RA-FS 1997:4 är 123 stycken. Av dessa berör tio stycken endast överlämnandebeslut och 113 stycken både överlämnande och införlivandebeslut. En detaljerad redovisning av svaren görs i avsnitt 5.

2.1 Insänd dokumentation utifrån krav i föreskrifterna 1998-2007

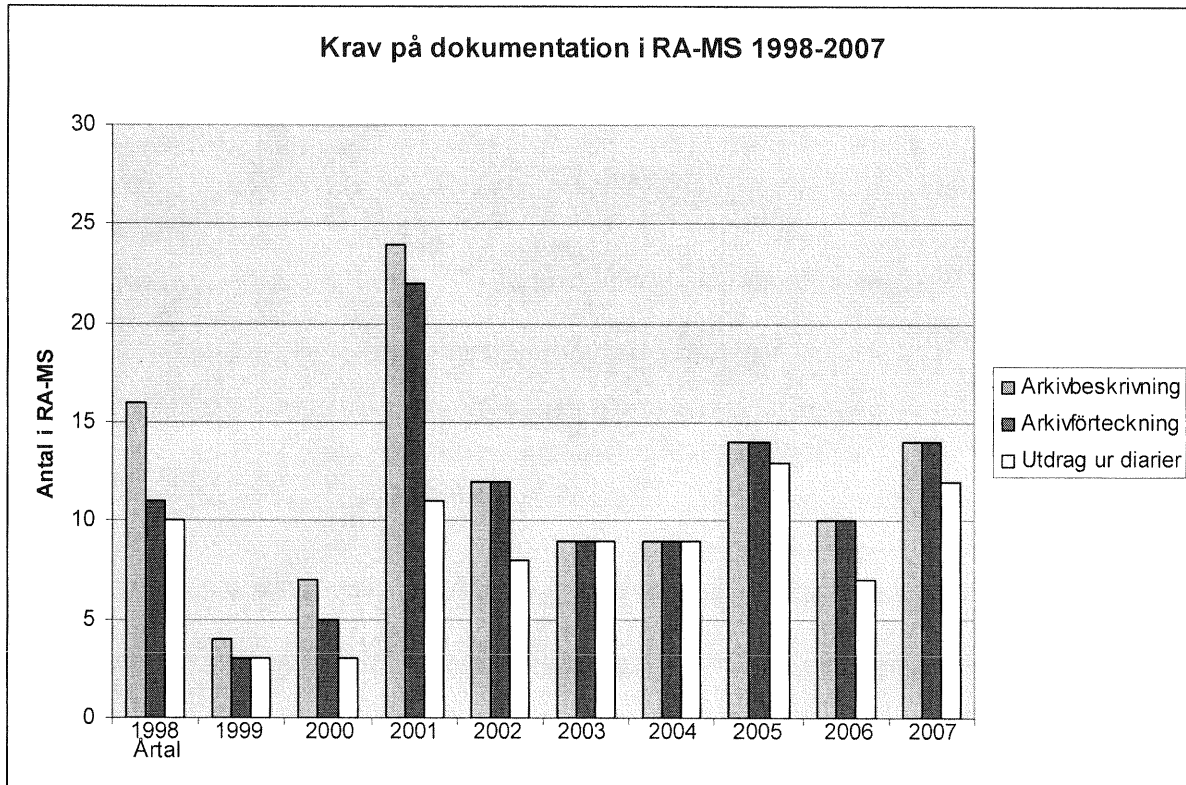


Genomgående för samtliga år är att antalet inkomna arkivbeskrivningar överstiger insända förteckningsblad eller innehållsförteckningar samt utdrag ur diaries. Vissa år, 1999-2000, har inga utdrag ur diaries sänts in med svaren. Under andra delen av undersökningsperioden kan noteras att det med fåtal undantag inkommit fler utdrag ur diaries än arkivförteckningar. I dessa svar kan därmed antas att det antingen sänts in en kombination av arkivbeskrivningar och utdrag ur diaries eller enbart utdrag ur diaries i flertalet fall än kombinationen arkivförteckningar och utdrag ur diaries.



Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 10 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande		Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048			

2.2 Krav på dokumentation i föreskrifterna 1998-2007



Diagrammet ger dels en bild över om det i de föreskrifter som var relaterade till svaren var aktuellt med bara föreskrivande om överlämnande eller om det även gällde införlivande. För åren 2002-2007 framgår att samtliga föreskrifter som det inkommit svar på gäller både överlämnande och införlivande. Detta kan jämföras med 1998-2001 där det förekommer, om än en liten, övervikt av föreskrifter som enbart avser överlämnande av handlingar och därmed kravställning på enbart dokumentation i arkivbeskrivningar. År 2003-2004 upptar samtliga föreskrifter som behandlas i svaren krav på dokumentation i form av arkivbeskrivningar, arkivförteckningar och utdrag ur diaries. Det är även märkbart att inte samtliga föreskrifter som avser införlivande av handlingar även medför notering i diaries. Varje år i undersökningsperioden förekommer det dock föreskrifter som upptar det kravet.

2.3 Jämförelse mellan insänd dokumentation och krav på denna i föreskrifter

När de två diagrammen jämförs med varandra är det märkbart färre insänd dokumentation än den kravställda för samtliga handlingstyper. Det förekommer endast enstaka undantag i slutet av undersökningsperioden i form av utdrag ur diaries. Trots att den insända dokumentationen är av mindre omfattning än den kravställda, kan ändå arkivbeskrivningens tydliga dominans noteras i jämförelse med övrig insänd dokumentation i form av utdrag ur arkivförteckningar och diaries. Detta ska jämföras med den förhållandevis jämna kravställning som förekom för de olika handlingstyperna i föreskrifterna, särskilt fr.o.m. 2002 och framåt. Även vad gäller år 2001 skiljer sig den kravställda dokumentationen markant från vad som inkommit. En annan aspekt som i perspektivet att inkommen dokumentation inte är lika omfattande som den kravställda, är att utdrag



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 11 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

ur diarierna i högre grad än utdrag ur arkivförteckningar inkommit med svaren i slutet av undersökningsperioden. Detta ska jämföras med den jämna kravställning som fanns på noteringar i arkivbeskrivningar och arkivförteckningar under samma tid och att det för vissa år inte ställdes motsvarande krav på noteringar i diarierna i de föreskrifter som kan kopplas till de inkomna svaren.

2.4 Resultat

Märkbart är att den kravställda dokumentationen inte till fullo framgår i den insända och att detta gäller för hela undersökningsperioden. *Utdragen ur arkivförteckningarna har inkommit i allt mindre omfattning trots att det ställts krav på noteringar i dessa.* Utdragen ur diarierna har längre fram i undersökningsperioden inte stått tillbaka i lika stor omfattning. Arkivbeskrivningen har trots att dess omfattning inte uppnår den kravställda haft en relativt märkbar dominans i inkomna svar trots en allt jämnare kravställning, dvs. att föreskrifterna behandlat både överlämnande och införlivande av handlingar, över tid.

3 Skillnader mellan regional och central förvaltning

I avsnittet ska en jämförelse göras om det finns några skillnader i hur centrala myndigheter och regionala myndigheter dokumenterar att handlingar överlämnas och införlivas i samband med verksamhetsförändringar. En detaljerad redovisning av samtliga svar gällande både regional och central förvaltning görs i avsnitt 5.

Den statliga förvaltningen har under undersökningsperioden genomgått en förändrad modell för hur de statliga myndigheterna är organiserade. En successiv övergång har skett från myndighetskoncerner till s.k. enmyndigheter. Modellen med myndighetskoncern innebär att det finns ett antal regionala myndigheter samt en central chefsmyndighet för dessa. Från och med 1990-talet, och särskilt under början av 2000-talet, har dessa myndighetskoncerner slagits samman till s.k. enmyndigheter. Idag (2010) finns endast en myndighetskoncern kvar och det är Rikspolisstyrelsen med polismyndigheter i varje län. Även för polismyndigheterna pågår en utredning och det är sannolikt att polisen inom några år har övergått till organisationsformen enmyndighet.

Förutom de regionala myndigheterna som funnits inom myndighetskoncerner, finns även de regionala myndigheterna länsstyrelserna och domstolarna¹. Domstolarna har under vår undersökningsperiod minskat i antal, främst gäller det tingsrätterna som halverats i antal. Länsstyrelserna har också blivit något färre (från 24 till 21 län).

Utöver att myndigheter läggs ned och slås samman till större myndigheter är det vanligt att verksamhetsområden flyttas mellan myndigheterna. Länsstyrelserna är i detta sammanhang ett bra exempel. Även fast antalet länsstyrelser endast minskat marginellt i antal, så har verksamhetsområdena förts till eller från andra myndigheter. Exempel på sådana föreskrifter finns i vår undersökningsgrupp.

Myndighetsspecifika författningar om överlämnade och införlivande för regionala myndigheter för tiden 1994-2007 berör åtta myndighetskoncerner, länsstyrelserna, tingsrätter samt hyres- och

¹ Tingsrätter, hovrätter, hyres- och arrendenämnder, länsrätter (fr.o.m. i år förvaltningsrätter) och kammarrätter.



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 12 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

arrendenämnder. Sammanlagt 32 föreskrifter i vår undersökningsgrupp rör regionala myndigheter. Tre myndigheter som haft regionala myndigheter har i undersökningen inte lämnat något svar (Arbetsmiljöverket, Kronofogdemyndigheten samt Skatteverket). Dessa myndigheter ingår således inte i sammanställningen. Åtta författningar rör dessa myndigheter. Kvar blir då 24 författningar som rör de regionala myndigheterna.

Värt att notera innan jämförelse görs av den insamlade informationen är att alla förändringar som skett inte finns dokumenterade i föreskrifter. Till exempel finns inga föreskrifter som rör överlämnade och införlivande av handlingar för tingsrätter som lagts samman. I tre fall finns föreskrifter som är föranledd av att verksamhetsområden flyttas antingen mellan tingsrätter eller mellan tingsrätter och annan myndighet. Det är inget unikt för den regionala verksamheten, utan även centrala myndigheter saknar i vissa fall föreskrifter om överlämnade och införlivande.

I de föreskrifter som rör flera regionala myndigheter finns i regel inte angivet specifikt vilka regionala myndigheter som berörs, utan myndigheterna benämns kollektivt, se t.ex. RA-MS 1997:75 som föreskriver att handlingar ska överlämnas och införlivas till de lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Att man inte anger exakt vilka regionala myndigheter det rör sig om försvårar att i efterhand följa upp och spåra handlingarna.

3.1 Notering i arkivbeskrivningar

I 26 svar är det aktuellt med att noteringar ska finnas i den överlämnade regionala myndighetens arkivbeskrivning. Av de 26 svaren har elva inte sänt in någon arkivbeskrivning. Några av dem som inte skickat in arkivbeskrivning uppger att notering saknas. Av de som sänt in arkivbeskrivningar finns det i elva fall någon form av notering att en verksamhetsförändring skett. I flertalet fall nämns att verksamheten har förts över till en ny myndighet. I ett fall finns noteringen om förändringen i en äldre arkivbeskrivning, men när den uppdaterats har uppgiften tagits bort.

Tolv svar rör arkivbeskrivningar för övertagande regional myndighet. Hälften av de svarande som borde ha sänt in en arkivbeskrivning har inte gjort det. Fem arkivbeskrivningar som skickats in innehåller notering om att verksamhetsförändring skett. Som i fallet med de överlämnade myndigheterna i föregående stycke är det fokus på verksamheten. Att handlingarna även har överlämnats/införlivats framgår inte direkt.

Resultatet för de regionala myndigheterna skiljer sig inte från den totala undersökningsgruppen.

3.2 Notering i arkivförteckningar

Av svaren som rör regionala myndigheter borde det ha skickats 26 utdrag ur arkivförteckningar gällande överlämnade/införlivande. Endast fyra utdrag har skickats in och av dem innehåller en arkivförteckning notering om överlämnandet/införlivandet. För övertagande myndighet borde det ha skickats in 14 utdrag ur arkivförteckningar. Endast tre arkivförteckningar har kommit in. Samtliga saknar notering om övertagandet och införlivandet av handlingar.

Det är svårt att dra några slutsatser av de svar som lämnats. Många av de svarande har missuppfattat frågorna och istället skickat in kopior på äldre skrivelser från landsarkivet vad gäller leveranser.



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 13 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

3.3 Noteringar i diaries

Beträffande noteringar i diaries borde svar ha lämnats av 13 regionala myndigheter som överlämnat handlingar till andra myndigheter. Fyra stycket har skickat in utdrag ur diaries med noteringar om överlämnandet. För de övertagande regionala myndigheterna är motsvarande siffror tolv respektive två eller eventuellt tre beroende på hur tolkningen görs av en notering.

Den låga siffran för det totala antalet jämfört med avsnittet *Noteringar i arkivförteckningar* ovan beror på att bouppteckningshandlingarna vid tingsrätterna inte diariesfördes.

3.4 Resultat

Den slutsats som man kan komma fram till är att det beträffande dokumentationen för handlingar som överlämnas och införlivas inte föreligger någon skillnad mellan regionala och centrala myndigheter. Dock kan konstateras att det som särskiljer de regionala myndigheterna är att det i efterhand delvis är svårt att fastställa vilka myndigheter som de myndighetsspecifika författningarna gäller för.

4 Fallstudie av tre överlämnanden respektive övertaganden

Riksarkivet har fått svar från både den överlämnande och från den övertagande myndigheten avseende följande myndighetsspecifika författningar (28 st): 1994:67, 1995:57, 1995:65, 1996:22, 1997:102, 1998:1, 1998:29, 1998:34, 1998:4, 1998:5, 1998:52, 1998:54, 1998:76, 2000:8, 2001:39, 2001:5, 2002:27, 2002:29, 2003:4, 2003:69, 2004:79, 2005:16, 2005:2, 2006:37, 2006:45, 2007:43, 2007:47 och 2007:9.

Här har en fördjupad studie i syfte att undersöka spårbarheten mellan myndigheterna för de överlämnade och övertagna handlingarna gjorts för tre av dessa (RA-MS 2001:5, 2004:79 samt 2007:43), vilka förefaller vara representativa i olika avseenden.

4.1 RA-MS 2001:5

Den första av dessa, RA-MS 2001:5 beslutad den 15 januari 2001, avsåg överlämnande och införlivande av handlingar från tidsperioden 1991-2000 från Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)² till två myndigheter: Verket för innovationssystem (VINNOVA) samt Institutet för tillväxtpolitiska studier³. De handlingar som överlämnades till och införlivades med dessa två myndigheters arkiv utgjordes av handlingar i vissa, ej avslutade ärenden samt personalakter. Eftersom såväl överlämnande som införlivande har varit aktuellt i detta fall har undersökningen omfattat arkivbeskrivning, arkivförteckning och diaries hos nämnda tre myndigheter.

De tre myndigheternas arkivbeskrivningar visar samtliga att överlämnandet/införlivandet på ett eller annat sätt framgår. För Institutet för tillväxtpolitiska studiers del emellertid bara att en

² sedan 2009, Tillväxtverket

³ sedan 2009, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 14 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

verksamhetsförändring ägt rum, dock inget om att handlingar till följd av denna har övertagits. Detta är ett relativt vanligt förekommande fenomen i de granskade myndigheternas arkivbeskrivningar överlag, att överlämnande/införlivande redovisas i form av hänvisningar till verksamhetsförändringar utan hänvisningar till aktuella myndighetsspecifika författningar. Helt idealiskt är det inte, men spårbarheten på denna nivå är ändå säkrad i och med dessa hänvisningar. Sammanfattningsvis kan alltså sägas att alla tre myndigheter i någon mån efterlevt kravet på redovisning av överlämnande/införlivande i arkivbeskrivningen.

Vilka upplysningar innehåller myndigheternas arkivförteckningar? För den överlämnande myndigheten, Närings- och teknikutvecklingsverket, framgår överlämnandet/införlivandet endast delvis, dvs. omfattar inte alla handlingar. För Verket för innovationssystem finns överhuvudtaget ingen arkivförteckning, medan det däremot gör det för den andra övertagande myndigheten, Institutet för tillväxtpolitiska studier. De inskickade handlingarna från den senare myndigheten innehöll också en innehållsförteckning med serie som övertogs, men inget förteckningsblad. Detta är naturligtvis inget indicium för att detta inte finns i myndighetens arkivredovisning, men denna undersökning utgår bara från de faktiska handlingar som myndigheterna har skickat in. Spårbarheten mellan de tre myndigheternas arkivförteckningar är alltså bristfällig. Samma sak kan sägas om spårbarheten, ned på ärende- och handlingsnivå, i myndigheternas diaries. Hos varken Närings- och teknikutvecklingsverket eller Verket för innovationssystem finns några noteringar i diaries om de öppna ärenden som fördes över vid årsskiftet 2000/2001. Däremot finns noteringar i diariet för Institutet för tillväxtpolitiska studier, t.o.m. med korsreferens som består av en hänvisning till den tidigare myndigheten, dvs. NUTEK samt åtgärdslista.

En sentida användare kan alltså med relativ lätthet, med den myndighetsspecifika författningen och myndigheternas arkivbeskrivningar som utgångspunkt, spåra sig fram till det arkiv där de eftersökta handlingarna kan tänkas finnas. Däremot blir det betydligt svårare att på en mera detaljerad nivå, för enskilda ärenden, se var dessa förvaras.

4.2 RA-MS 2004:79

I RA-MS 2004:79 beslutad den 20 december 2004 fastställdes bl.a. överlämnande samt överlämnande och införlivande av olika handlingar från Luftfartsverket till Luftfartsstyrelsen⁴. Många olika handlingar överlämnades vid detta tillfälle, varav handlingar i öppna ärenden samt fortlöpande förda ADB-register även införlivades med den övertagande myndighetens arkiv. Av denna anledning har därför såväl arkivredovisning som noteringar i diaries granskats hos de båda myndigheterna.

För Luftfartsverkets vidkommande har överlämnandet/införlivandet inte alls dokumenterats i arkivbeskrivningen eller arkivförteckningen. Däremot i alternativa källor, närmare bestämt i handlingsplaner, leveransreversal och avstämningsrapporter. Ur spårbarhetssynpunkt torde detta vara tillräckligt, även om det inte lever upp till de krav på metadata i arkivbeskrivning/arkivförteckning som ställs i arkivregelverket. Bättre ser det ut för Luftfartsstyrelsens del, beträffande arkivbeskrivning och arkivförteckning och anteckningar i dessa om överlämnandet respektive överlämnandet/införlivandet. Luftfartsstyrelsens arkivbeskrivning innehåller också en hänvisning till aktuell myndighetsspecifik författning. Utdraget ur myndighetens arkivförteckning innehåller förteckningsblad för serie som övertagits samt notering om införlivandet på förteckningsbladet. Myndigheternas diaries kan inte användas som hjälpmedel för att spåra

⁴ verksamheten överförd 2009 till Transportstyrelsen



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 15 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

enskilda ärenden från den ena till den andra myndigheten eller vice versa. Återigen kan anföras att redovisningen är tillfredsställande på en övergripande nivå hos myndigheterna, men att den inte räcker till när det gäller att försöka hitta ett visst, specifikt ärende som har överlämnats.

4.3 RA-MS 2007:43

RA-MS 2007:43, som beslutades den 30 maj 2007 – sex år efter det faktiska överlämnandet! – avsåg överlämnande/införlivande av handlingar från Socialstyrelsen till Läkemedelsverket. Handlingarna berörde medicinsk säkerhet och härrörde från tiden 1995 till 2001. Hos Socialstyrelsen finns goda upplysningar i såväl arkivbeskrivning som arkivförteckning om överlämnandet. Här framgår det med all önskvärd tydlighet. Bland de inskickade handlingarna från Socialstyrelsen återfinns t.ex. innehållsförteckning med serie som överlämnats, samt förteckningsblad och notering på detta. Däremot återfinns inget i Socialstyrelsens diarium.

Det sistnämnda gäller också för Läkemedelsverket: inga noteringar i myndighetens diarium. Till skillnad från Socialstyrelsen innehåller Läkemedelsverkets arkivredovisning mycket diffus information om övertagandet av handlingarna från Socialstyrelsen. Enligt den myndighetsspecifika författningen fastställdes det att det var handlingar från perioden 1995 till 2001 som var aktuella för överlämnande. Läkemedelsverkets arkivförteckning anger istället att handlingar från tiden 1976 till 1990 övertagits från Socialstyrelsen. Att någon form av övertagande av handlingar har skett från Socialstyrelsen bekräftas dock i Läkemedelsverkets arkivbeskrivning.

4.4 Resultat

Ovanstående tre fall av överlämnande/införlivande tycks bekräfta den bild som framträtt under undersökningen i stort: någon "perfekt" dokumentation av överlämnandet/införlivandet av handlingar finns inte någonstans. Det är alltid något som saknas. Det kan gälla hos en och samma myndighet, eller mellan två eller flera myndigheter. Hos den ena kan det ha dokumenterats tillfredsställande i arkivredovisningen, och hos den andra myndigheten inte alls, eller bara till viss del. Eftersom denna undersökning enbart byggd på de underlag som myndigheterna faktiskt har skickat in är det inte säkert att den bild som framträder är helt komplett.

Att spåra större informationsmängder i form av hela arkiv som har lämnats över mellan myndigheter låter sig göras utan något större besvär. Sämre beställt är det med spårbarheten mellan mindre informationsenheter, i form av enskilda ärenden.

5 Redovisning av samtliga svar

Redovisning av samtliga svar har skett utifrån en uppdelning av svaren beroende på om de rör noteringar i en överlämnande eller en övertagande myndighets arkivredovisning.

26 myndigheter har svarat efter senaste svarsdatumet den 13 augusti 2010, varav sju efter den 31 augusti och nio har inte svarat alls. Sammanlagt har 163 svar inkommit.

Antal svar som berör myndighetsspecifika författningar utfärdade t.o.m. 1998-01-31, dvs. med stöd av RA-FS 1991:1 och inte med stöd av RA-FS 1997:4 då bl.a. nya krav på noteringar i diarium och



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 16 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

arkivförteckning i samband med införlivande infördes, är 44 stycken, se ovan kap 1.2, och berör 40 stycken författningar. Hos 21 av dessa 40 beslut framgår ett direkt krav på notering i arkivförteckning (6 st.) och hos vissa även notering i diarium eller motsvarande register (15 st). Av de 44 inkomna svaren avser 17 stycken svar från överlämnande myndighet, varav fyra utan krav på notering i arkivförteckning och diarium och 27 stycken övertagandesvar, varav 15 utan krav på notering i diarium och 13 utan krav på notering i arkivförteckning. Dessa svar räknas bort vid sammanställning av resultat som rör noteringar i arkivförteckning samt diarium.

Antal svar som berör myndighetsspecifika författningar utfärdade fr.o.m. 1998-02-01, dvs. med stöd av RA-FS 1997:4 är 119 stycken. Av dessa berör tio stycken endast överlämnandebeslut (fyra överlämnande och sex övertagande myndigheter) och 109 stycken både överlämnande- och införlivandebeslut (29 överlämnande och 80 övertagande myndigheter). Begreppet införlivande framgår inte alltid av beslutets rubrik. Två av dessa 109 svar (bägge rör RA-MS 2000:8) rör varken överlämnande eller införlivande utan "Arkivering". Dessa kommer att betraktas som överlämnande/införlivande med en annan benämning.

5.1 Uppgifter om datum

Datering av arkivredovisningen (arkivbeskrivning eller förteckningsblad) är oftast bristfällig. Vi har kunnat identifiera flera fall då datumet är från sommaren 2010 (se nedan punkterna 8, 12, 16 och 21). Det finns dock ett problem med att tolka dessa siffror. Om uppgifterna ingår i ett system syns inte datum för upprättande/uppdatering på utdraget utan datum för utskriften kommer automatiskt upp, vilket blir missvisande.

Det kan konstateras att i de flesta fall sker överlämnandet/införlivandet samma år eller året efter att Riksarkivet fattar ett beslut. Det finns dock några avvikelser:

- Riksarkivets beslut fattas året efter överlämnandet: 5 fall
- Riksarkivets beslut fattas långt efter överlämnandet:
 - RA-MS 1998:4 – Överlämnande 1994
 - RA-MS 1998:5 – Överlämnande 1994
 - RA-MS 2007:43 – Överlämnande 2001
- Överlämnandet sker flera år efter Riksarkivets beslut:
 - RA-MS 1994:2 – Överlämnande/leverans 1998
 - RA-MS 1995:7 – Överlämnande 1998
 - RA-MS 1996:22 – Överlämnande 2006
 - RA-MS 1997:102 – Överlämnande 2010

Det sistnämnda överlämnandet initierades troligtvis av denna undersökning.

5.2 Noteringar i överlämnande myndigheters arkivredovisning – svar från överlämnande myndigheter

Analysen nedan omfattar punkterna 7, 8, 9, 10, 15, 16, 17, 18, 19 samt 25, 26, 27, 28, 29 och 30 i bedömningsmallen. För bedömningsmallen se bilaga 2.
Sammanlagt 49 svar.



Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 17 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

5.2.1 Om noteringar i arkivbeskrivningar

Punkt 7: Förekomst av arkivbeskrivning

Av 49 myndigheter har 32 skickat in arkivbeskrivningar, dvs. 65 %. 17 har inte skickat in något. Några myndigheter har angett att de saknar arkivbeskrivning. Några enstaka har inte ansett det vara relevant och har därför inte skickat in något.

Punkt 8: Datum för upprättande/uppdatering

18 av 32 arkivbeskrivningar är daterade före juni 2010 (dvs. före Riksarkivets utskick). Fem är från sommaren 2010. Övriga saknar uppgifter om datum. Ett fåtal har både uppgifter om upprättande och uppdatering.

Punkt 9: Förvarade arkiv 2§ tredje strecksatsen

Framgår i de flesta fall. Oftast mycket kort och avser hela arkivet och inte specifika handlingar.

Punkt 10: Kommentarer

I många fall anges endast att verksamheten har överförs till en annan myndighet. Handlingar nämns inte alls. I sex arkivbeskrivningar har vi inte kunnat utläsa någon som helst notering om överlämnande och eventuellt införlivande. I ett fall anger myndigheten att arkivbeskrivningen har "brunnit upp".

5.2.2 Om noteringar i arkivförteckningar

Punkt 15: Förekomst av arkivförteckning

Av 49 myndigheter borde 40 ha skickat in utdrag ur arkivförteckningen. Fyra faller bort eftersom det i de myndighetsspecifika författningarna inte fanns krav på notering i arkivförteckning. Ytterligare fem räknas bort eftersom beslutet endast avser överlämnande, dvs. notering i arkivförteckningen är inget krav. I verkligheten var det endast 16 stycken av 40 som bifogade utdrag, dvs. 40 %. Vissa har skickat in endast innehållsförteckning eller endast förteckningsblad medan andra har skickat in både och.

Punkt 16: Datum för upprättande/uppdatering

Arkivförteckningar saknar generellt uppgifter om datum för upprättande/uppdatering. Två av 16 har försetts med datum som är före sommaren 2010. Fem har daterats efter juni 2010. Övriga saknar datumuppgifter.

Punkt 17: Innehållsförteckning med serie som överlämnas

Av de 16 som har skickat in arkivförteckning i någon form har endast fyra skickat innehållsförteckning. De flesta ansåg troligtvis att det inte var relevant.

Punkt 18: Förteckningsblad med serie som överlämnas

Av de 16 var det 14 som har skickat in förteckningsblad där det framkom en eller flera av de överlämnade serierna.

Punkt 19: Notering om införlivande på förteckningsblad

Av de 14 som har skickat in förteckningsblad hade tolv stycken noteringar om överlämnande/införlivande på förteckningsbladet.



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 18 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

5.2.3 Om noteringar i diarium och ärendehanteringssystem

Punkt 25: Förekomst av diarieblad

Av de 40 som borde ha skickat in utdrag ur diarium eller motsvarande var det endast tolv stycken som gjorde det, 30 %.

Punkt 26: Datum för registrering

I princip på alla utdrag framgår registreringsdatum.

Punkt 27: Förekomst av korsreferens

Åtta av tolv diarieuttag innehåller någon form av korsreferens, dvs 67 %. Fyra saknar korsreferens helt.

Punkt 28: Korsreferensens innehåll

De flesta noteringar gäller hänvisning till den övertagande myndighetens namn, ibland i kombination med datum, exempelvis "Ärendet överfört till AMS 2004-12-31". Endast i ett fall av tolv finns hänvisning till den övertagande myndighetens diariumnummer. Detta innebär att i endast 8 % av fallen är korsreferensen fullständig ur spårbarhetssynpunkt.

Punkt 29: Förekomst av åtgärdslista

Inga av dessa tolv har skickat in någon åtgärdslista.

5.3 Noteringar i övertagande myndigheters arkivredovisning – svar från övertagande myndigheter

Analysen nedan omfattar punkterna 11, 12, 13, 14, 20, 21, 22, 23, 24 samt 31, 32, 33, 34, 35 och 36 i bedömningsmallen.

Sammanlagt 114 svar.

5.3.1 Om noteringar i arkivbeskrivningar

Punkt 11: Förekomst av arkivbeskrivning

Av 114 har 77 skickat in arkivbeskrivningar, dvs. ca 67 %.

Punkt 12: Datum för upprättande/uppdatering

31 av 77 arkivbeskrivningar är daterade före juni 2010, dvs. före Riksarkivets utskick. 26 av 77 har upprättats eller uppdaterats efter juni 2010. Datumuppgifterna kan vara missvisande se ovan om "Uppgifter om datum".

Punkt 13: Förvarade arkiv 2 § strecksatsen

Framgår i de flesta fall. Oftast mycket kort och avser hela arkivet och inte specifika handlingar.

Punkt 14: Kommentarer

Uppgifter om förvarade arkiv framgår oftast delvis eller indirekt, dvs. verksamhets- och organisationsförändringen beskrivs men vilka handlingar som berörs av övertagande och eventuellt införlivande framgår endast i vissa enstaka fall. Ingen distinktion görs mellan övertagande och införlivande. Ett antal myndigheter har angett att arbete pågår med



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 19 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

arkivbeskrivningen och har därför inte skickat in något. Tre myndigheter har skickat in utkast. Två myndigheter har skickat in gemensam arkivbeskrivning och arkivförteckning.

5.3.2 Om noteringar i arkivförteckningar

Punkt 20: Förekomst av arkivförteckning

Av 114 myndigheter borde 93 ha skickat in utdrag ur arkivförteckningen. 13 faller bort eftersom det i de myndighetsspecifika författningarna inte ställdes krav på notering i arkivförteckning. Ytterligare åtta räknas bort eftersom beslutet endast avser överlämnande, dvs. notering i arkivförteckning och diarium är inget krav. I verkligheten var det 51 av 93 som bifogade utdrag, dvs. 55 %. Vissa har skickat in endast innehållsförteckning eller endast förteckningsblad medan andra har skickat in både och.

Punkt 21: Datum för upprättande/uppdatering

Arkivförteckningar saknar generellt uppgifter om datum för upprättande/uppdatering. Tre av 51 har försetts med datum som är före sommaren 2010. Fem har daterats efter juni 2010. Övriga saknar datumuppgifter.

Punkt 22: Innehållsförteckning med serie som överlämnas

Av de 51 som har skickat in arkivförteckning i någon form har endast 16 skickat innehållsförteckning. Övriga ansåg troligtvis att det inte var relevant.

Punkt 23: Förteckningsblad med serie som överlämnas

Av de 51 var det 38 som har skickat in förteckningsblad där det framkom en eller flera av de övertagna serierna.

Punkt 24: Notering om införlivande på förteckningsblad

Av de 38 som har skickat in förteckningsblad hade 31 stycken noteringar om överlämnande/införlivande på förteckningsbladet.

5.3.3 Om noteringar i diarium och ärendehanteringssystem

Punkt 31: Förekomst av diarium

Av 114 myndigheter borde 91 ha noteringar om överlämnande och införlivande i diarium. Av de 91 som borde ha skickat in utdrag ur diarium eller motsvarande var det 41 stycken som gjorde det, ca 45 %.

Punkt 32: Datum för registrering

Registreringsdatum framgår i 30 av dessa 41 utdrag.

Punkt 33: Förekomst av korsreferens

Korsreferens anges i 30 av 41 utdrag.

Punkt 34: Korsreferensens innehåll

22 av 30 korsreferenser är fullständigt utförda ur spårbarhetssynpunkt, dvs. innehåller även den överlämnande myndighetens diariumnummer. Övriga åtta hänvisar endast till namnet på den överlämnande myndigheten.



Slutrapport

Författare Håkan Lövsblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 20 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

Punkt 35: Förekomst av åtgärdslista.
20 av 41 har skickat in någon form av åtgärdslista.

5.4 Övrig dokumentation – avser både överlämnande och övertagande myndigheter

Punkt 30 och 36: Övrig dokumentation
Tolv myndigheter av 163 anger att de har upprättat någon form av lista eller förteckning över överlämnade och införlivade ärenden utöver/istället för uppgifter i arkivförteckning eller diarium.

5.5 Resultat

Många myndigheter har skickat in bristfälliga underlag. Tyvärr går det inte att dra några generella slutsatser av det, dvs. att dessa även saknar de eftersökta noteringarna i arkivredovisningen. De kan även ha missuppfattat begäran. Noteringar i arkivbeskrivningar är oftast mycket korta och avser överlämnande/övertagande av verksamhet. Handlingarna nämns sällan. Noteringar i en övertagande myndighets arkivredovisning är av bättre kvalitet än i en överlämnande myndighets arkivredovisning. Det samma gäller noteringar i diarium. Vid ett flertal tillfällen skedde uppdatering av arkivredovisningen efter undersökningen. Noteringar om överlämnande och införlivande i arkivredovisningen och/eller i diarium ersätts i flera fall av diverse listor och förteckningar.

6 Analys och rekommendationer

Produktmålet för regelefterlevnaden kan formuleras som att noteringar görs. Effektmålet kan betraktas som att syftet med regleringen uppnås, dvs. att handlingar och arkiv är spårbara. Undersökningen har visat att båda målen uppnås i låg grad. Grovt räknat kan sägas att två tredjedelar av undersökningspopulationen uppvisar noteringar i arkivbeskrivning. För noteringar av införlivande i arkivförteckningar eller diarium uppnår en tredjedel av populationen målen. Undersökningen tyder på att myndigheterna till viss del har haft svårt att förstå vilken dokumentation som efterfrågas och att det givetvis inte är möjligt som vid en inspektion ha få en mer omfattande uppfattning av situationen. En positiv effekt av undersökningen är trots allt att flera myndigheter numera har aktualiserat sin arkivredovisning.

Några specifika iakttagelser är de följande:

- Noteringar i en övertagande myndighets arkivredovisning är av bättre kvalitet än i en överlämnande myndighets arkivredovisning. Detsamma gäller noteringar i diarium/ärendehanteringssystem.
- Noteringar i arkivbeskrivningar avser vanligen överlämnande/övertagande av verksamhet. Handlingarna nämns sällan.
- Utdrag ur arkivförteckning har trots kraven på notering vid införlivande inte sänts in i samma omfattning som utdrag ur diarium i slutet av undersökningsperioden.



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 21 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

- Noteringar om överlämnande och införlivande i arkivredovisningen och/eller i diarium ersätts i flera fall av andra listor och förteckningar.
- Vid några tillfällen har uppdatering av arkivredovisningen skett i samband med undersökningen.
- Att spåra större informationsmängder (i form av hela arkiv) som lämnats över mellan myndigheter låter sig göras utan något större besvär. Sämre beställt är det med spårbarheten mellan mindre informationsenheter, i form av enskilda ärenden och handlingar i dessa. Risker i det senare fallet kan vara att sökning av ett specifikt ärende, för vilket notering om överlämnande saknas, kan bli tidsödande och resurskrävande eller att slutsatsen dras att ärendet har förkommit.

Sammantagna är våra intryck att myndigheterna inte tillämpar reglerna som de är avsedda att tillämpas. Detta kan bero på flera olika förhållanden. Ett förefaller vara att myndigheterna har svårt att förstå innebörden av begreppen överlämna, införliva och överta arkiv och handlingar. Myndigheterna synes ha ett verksamhetsperspektiv där de för myndigheten viktiga aspekterna dokumenteras, t.ex. att verksamhet har överflyttats och att övertagna ärendens ursprung dokumenteras. Det framskyntar att myndigheterna särskilt när det gäller arkivförteckning släpar efter. Och i något fall avser att notera i arkivförteckning när handlingar läggs i volymer och avställs.

6.1 Förslag

Arkivmyndigheterna bör följa upp tillämpningen vid inspektioner och vi föreslår som en första åtgärd att de myndigheter som inte har besvarat denna undersökning inspekteras.

RA-FS 1991:1

Det bör formuleras allmänna råd om hur noteringar om överlämnade och införlivande ska formuleras, vilka uppgifter som ska ingå och syftet med noteringar. Kravet på arkivbeskrivningen att innehålla uppgift om överlämnade från/till annan myndighet bör förtydligas med tillägget "eller del av arkiv" samt om handlingar införlivas vid myndigheten. Resultaten i undersökningen tyder på att myndigheterna behöver stöd för tillämpningen i en vägledning.

RA-MS – om nuvarande system med införlivande/överlämnade behålls

Samtliga myndigheter som berörs av en författning om överlämnade och införlivande ska benämnas vid sitt formella namn, antingen i rubriken eller ingressen eller i bilaga, dels för arkivmyndighetens behov av att senare följa upp hur dokumentationen gjorts, dels för att det ska vara tydligt för den specifika myndigheten att författningen rör den. Tydliggöra i föreskrifterna i vilka register m.m. som noteringar om införlivande ska göras och verkligen kontrollera att det förekommer öppna ärenden som ska föras över. Det förekommer fall där det inte förekommit sådana vilket leder till avsaknad av både noteringar i arkivförteckningar och diarium, vilket inte går att följa upp på ett bra sätt. Det bör inte föreskrivas om möjliga skeenden. Dokumentationen i detta fall blir då enbart av verksamhetskaraktär, vilket noteras i arkivbeskrivningen.



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 22 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

Tidsbegränsa i föreskrifter när noteringar om införlivande ska vara utförda i arkivförteckningar m.m. för att kunna följa upp och kontrolleras. Detta kopplas även till att det bör finnas en tidsgräns för när det ska vara möjligt att kunna införliva handlingar, då införlivande anges som ett undantag.

Förvaltningsbeslut istället för RA-MS

Nuvarande ordning kan ifrågasättas eftersom effektiviteten måste bedömas som låg. Läger man till att det är känt att inte alla verksamhetsförändringar verkligen behandlas i föreskrifter torde effektiviteten i regleringen vara ännu lägre, men det är en spekulation eftersom detta inte har undersökts.

Ett alternativ till att föreskriva i myndighetsspecifik författning föreslås vara att myndigheter som ställs inför kända verksamhetsförändringar kontaktas med ett beslut i en standardskrivelse med vilka regler som gäller och vilka kriterier som finns för att få införliva handlingar. I det sammanhanget bör givetvis i första hand andra åtgärder rekommenderas som avställning och kopiering. I en skrivelse kan även vägledning genom exempel bifogas och begrepp och beslut tydliggöras. För uppföljningen av myndighetens åtgärder tidsbegränsas möjligheterna till införlivande och infordras utdrag ur arkivredovisning m.m. för att kontrollera att noteringar har gjorts.



Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 23 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

Bilaga 1 – Förfrågan till myndigheter



Riksarkivet

Tillsynsavdelningen

Datum
2010-08-081 (3)
Dnr RA 20-2010/1048

Enligt sändlista

Undersökning om överlämnande och införlivande av allmänna handlingar hos statliga myndigheter

Inom Riksarkivet pågår ett utredningsarbete som syftar till att klargöra hur myndigheterna har tillämpat Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1, ändr. 1997:4) om arkiv hos statliga myndigheter, 9 kap. 1-3 §§ om överlämnande och införlivande av handlingar till annan myndighet/arkivmyndighet. Projektet som bedrivs fram till november 2010 fokuserar på de överlämnanden och införlivanden som har dokumenterats i Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter (RA-MS).

Arbetsgruppen har valt att undersöka de föreskrifter på detta område som har beslutats t.o.m. år 2007. För regionala och lokala myndigheter har en avgränsning gjorts till myndigheter verksamma vid tidpunkten för överlämnande och införlivande i vissa län. Dessa är Gävleborgs län, Västernorrlands län, Västerbottens län och Norrbottens län. I de fall tidigare regional myndighet nu ingår i en central myndighet tillfrågas den senare.

Ni ombeds därför att skicka in dokument som innehåller information där det aktuella överlämnandet/ införlivandet framgår enligt följande:

1. Om handlingarna har överlämnats – kopia av arkivbeskrivning
2. Om handlingar även har införlivats – kopia av arkivbeskrivning och kopia av utdrag ur arkivförteckning där införlivande dokumenteras.
3. I de fall pågående ärenden införlivats med den mottagande myndighetens arkiv önskas exempel på ett ärende i diariet – utskrift ur digitalt diarium eller kopia från manuellt, där notering om införlivande finns. Om sådant införlivande inte har dokumenterats i diariet önskas exempel på motsvarande handlingar där detta istället framgår.

Kopior skickas till Riksarkivet **senast den 13 augusti**.



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 24 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				



Riksarkivet

2 (3)

Vid frågor kontakta:

Håkan Lövblad, hakan.lovblad@riksarkivet.ra.se, 010-476 72 16

Nora Liljeholm, nora.liljeholm@riksarkivet.ra.se, 010-476 72 05

Angelica Björlestrand, angelica.bjorlestrand@landsarkivet-harnosand.ra.se,
010-476 80 34

Robert Friback, robert.friback@landsarkivet-harnosand.ra.se, 010-476 80 38

Martin Ståhl, martin.stahl@ssa.stockholm.se, 08-508 28 348

Med vänlig hälsning

Torbjörn Hörnfeldt

Bilagor

Myndighetsspecifika föreskrifter om överlämnande av arkiv/handlingar (pdf)



Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 25 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				



Bakgrund

Enligt arkivlagen (1990:782) får en statlig myndighet genom överlämnande avhända sig allmänna handlingar till en annan myndighet, om detta sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, alt. genom särskilt beslut av regeringen (12 §). I arkivförordningen (1991:446) framgår att det är Riksarkivet, om inte regeringen föreskriver annat, som får meddela föreskrifter för statliga myndigheter om bl.a. överlämnande av hela arkivet eller delar därav till en annan myndighet (11 §). I Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, ändrad genom RA-FS 1997:4 och RA-FS 2008:4) fastställs att framställning om föreskrifter om överlämnande av handlingar till annan myndighet ska göras till arkivmyndigheten. Framställningen bör innehålla en beskrivning av de handlingar som föreslås till överlämnande, uppgift om handlingarnas omfattning, redogörelse för deras användning samt en motivering till förslaget. En myndighet som övertar handlingar från en annan myndighet får inte sammanblanda handlingarna med det egna arkivet. Dessutom framgår att den övertagande myndigheten, om särskilda skäl föreligger, får införliva handlingarna med det egna arkivet (9 kap., 1-2 §§).

Vid överlämnande av handlingar skall noteringar göras i såväl den överlämnande som den mottagande myndighetens arkivbeskrivningar. I de fall den mottagande myndigheten får införliva handlingar med det egna arkivet, skall noteringar även göras i myndigheternas arkivförteckningar, i anslutning till de berörda handlingarna. Vid införlivande bör noteringar även göras i ärenderegister, och andra handlingar där så krävs för att det skall vara möjligt att avgöra hos vilken myndighet handlingarna har inkommit eller upprättats (9 kap., 3 §).



Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 26 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

Bilaga 2 – Bedömningsmall

Arkiv/delarkiv/handlingar som överlämnas

- 1 Uppgiftslämnande myndighet:
- 2 Svar inkom: (2010-xx-xx) Datumformat skrivs alltid som årtal-månad-dag
- 3 Överlämnande myndighet:
- 4 Övertagande myndighet:
- 5 Tidpunkt/datum för överlämnandet: (A. datum/årtal enligt svar B. datum/årtal enligt RA-MS)
- 6 Riksarkivets beslut: (RA-MS xxxx:xx, ev. beslut i skrivelse med dnr)

1) Arkivbeskrivning (alternativa benämningar, Historik)

A. Överlämnande myndighet

- 7 Förekomst av arkivbeskrivning JA NEJ
8 Datum för upprättande/uppdatering (vid behov ange två datum)
9 Förvarade arkiv 2 § tredje strecksatsen
10 Kommentarer

B. Övertagande myndighet

- 11 Förekomst av arkivbeskrivning JA NEJ
12 Datum för upprättande/uppdatering (vid behov ange två datum)
13 Förvarade arkiv 2 § tredje strecksatsen
14 Kommentarer

Handlingar/IT-system som överlämnas och införlivas

2) Arkivförteckning

A. Överlämnande myndighet

- 15 Förekomst av arkivförteckning JA NEJ
16 Datum för upprättande/uppdatering (även notering)
17 Innehållsförteckning med serie som överlämnas JA NEJ
18 Förteckningsblad med serie som överlämnas JA NEJ
19 Notering om införlivande på förteckningsblad JA NEJ

B. Övertagande myndighet

- 20 Förekomst av arkivförteckning JA NEJ
21 Datum för upprättande/uppdatering (även notering)
22 Innehållsförteckning med serie som införlivas JA NEJ
23 Förteckningsblad med serie som införlivas JA NEJ
24 Notering om införlivande på förteckningsblad JA NEJ



Slutrapport

Författare Håkan Lövblad	Avd T	Telefon 010 476 72 16	Datum 2010-11-22	Version 1.0	Sid 27 (27)
Projekt Överlämnande och införlivande	Anmärkning Direktiv Tillsyn 2010:16 Dnr RA 20-2010/1048				

Pågående ärenden som får införlivas

3) Ärenderegister, diarium etc

A. Överlämnande myndighet

25 Förekomst av diarieblad	JA	NEJ
26 Datum för registrering		
27 Förekomst av korsreferens	JA	NEJ
28 Korsreferensens innehåll (dnr, etc, ange citat)		
29 Förekomst av åtgärdslista	JA	NEJ
30 Övrig dokumentation (i eller utanför diariet)		

B. Övertagande myndighet

31 Förekomst av diarieblad	JA	NEJ
32 Datum för registrering		
33 Förekomst av korsreferens	JA	NEJ
34 Korsreferensens innehåll (dnr, etc, ange citat)		
35 Förekomst av åtgärdslista	JA	NEJ
36 Övrig dokumentation (i eller utanför diariet)		

Kommentarer

37 Kommentarer

(förklaringar till mönster i svar t.ex. levererat, kopplingar till projektets syfte, övrigt som framgår av myndighetens svar som inte framgår ovan)