

Häri från till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv, SOU 2019:58, dnr Ku2019/02112/KL

Inledning

Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) har beretts möjligheten att lämna synpunkter på Arkivutredningens betänkande *Häri från till evigheten. En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv* (SOU 2019:58). Vi har i vårt remissvar valt att i första hand fokusera på kapitel 15 ”Informationsspridning inom arkivområdet”. Övriga delar av utredningen kommenteras mer översiktligt. Särskild betoning läggs på frågor som har bäring på kulturpolitiken och på arkiven som kultur(arvs)institutioner. Vissa övergripande kommentarer har lämnats på bl.a. förutsättningar för digitaliseringsinsatser samt de nationella minoriteternas ställning i framlagda förslag.

Kulturanalys stödjer utredningens övergripande beskrivning, och problematisering, av arkivväsendets samhällsroll och dess behov av förstärkta, uppdaterade förutsättningar. Arkiven som kultur(arvs)institutioner utgör en resurs för såväl rättssäkerhet och forskning som för samhällets gemensamma minnesprocesser. Att värna arkivens del i det gemensamma kulturarvet är angeläget för kulturpolitiken såväl som den allmänna samhällspolitiken. Kulturanalys har regeringens uppdrag att, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, utvärdera och analysera effekter av i första hand statliga åtgärder på kulturområdet. Myndigheten har också ett omfattande uppdrag att ta fram och publicera statistik om kultur.

Arkivutredningen har betonat arkivens dubbla betydelse; som kulturarvsinstitution och som del i offentlig förvaltningspolitik. Med gällande ordning utgör arkiven en av de kulturinstitutioner som återfinns i hela landet och där utvecklingen har medfört att allmänhetens tillgång till samlingarna getts ökad betydelse.

Kulturanalys ser positivt på att enskilda arkiv ägnas särskild plats i utredningen. Likt kulturområdet i stort kännetecknas arkivområdet av flera olika aktörer såsom offentlig, privat och civil. Många arkiv drivs i föreningskonstellationer och utgör noder för ett lokalt och regionalt kulturarvsengagemang. Regional enskild arkivverksamhet är sedan 2011 inskriven i kultursamverkansmodellen (förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet) och utgör en av de verksamheter där de 20 regionerna ska fatta beslut om statliga anslag. Ett stående uppdrag kopplat till Kulturanalys myndighetsuppdrag är att löpande utvärdera den modell för samverkan som följer av förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Sammanfattning

Kulturanalys tillstyrker förslag 5.3 och 5.4 som syftar till att stärka arkivens roll inom den allmänna kulturpolitiken. Därtill ser vi positivt på att den enskilda arkivverksamheten lyfts fram, stärks och föreslås omfattas av delar av arkivlagstiftningen. Vi välkomnar också förtydliganden kring implementering av den stärkta minoritetspolitiken (jfr SFS 2018:1367; prop. 2017/18:199; skr. 2017/18:282). Kulturanalys ställer sig bakom generella förslag som syftar till att samordna digitaliseringsfrågor inom ABM-sektorn samt att underlätta för dess genomförande.

Kulturanalys avstyrker förslag 15.6.2 om att ge Riksarkivet ett ansvar för officiell arkivstatistik. Det framkommer inte av utredningens resonemang på vilka grunder bedömningen görs. Vi ifrågasätter också konsekvenser som uppstår genom att tillföra ytterligare en statistikmyndighet inom området "Kultur och fritid".

Sammantaget finns flera skäl för att pröva alternativa lösningar gällande uppbyggnad av arkivstatistik:

- Utredningens förslag är mycket kostsamt i jämförelse med Kulturanalys alternativ när det gäller uppbyggnad och drift.
- Utredningens förslag drar inte nytta av samordningsmöjligheter i datainsamlingar.
- Utredningens förslag innebär en ökad uppgiftslämnarbörda i jämförelse med existerande alternativ.
- Utredningens förslag bidrar inte till en ökad helhetssyn inom kulturområdet och försvårar kultursektorsövergripande statistikunderlag.
- Utredningens förslag försvårar harmonisering av nordisk arkivstatistik.

Kapitel 5. En moderniserad och anpassad arkivlag

Arkivväsendets roll för ett demokratiskt samhälle med offentlighets- och yttrandefrihetsprinciperna i centrum är viktig att värna. Att fastställa arkivens roll genom allmänna syftesförklaringar i lagstiftning ser vi som positivt. De nu gällande målen för arkiv är att öka möjligheterna till 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, och metod- och kunskapsutveckling inom arkivområdet (SFS 1990:782, Prop. 1989/90:72). Det finns en kontinuitet till de tre nu föreslagna formuleringarna. Vi ser också att syftesformuleringarna innebär ett viktigt ställningstagande för de tre kulturpolitiska målen och bidrar till att hävda arkivens betydelse.

5.3 Inledande bestämmelser. Lagens syfte. (s. 191)

Kulturanalys tillstyrker förslag 5.3 om att tillfoga den uppdaterade arkivlagen en syftesparagraf. Att ta ställning för arkivens roll i samhället som en funktion för att trygga tillgången till allmänna handlingar, främja tillgången till kulturarvet och bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling är tre viktiga principer. Med en syftesparagraf liknas annan lagstiftning på kulturarvsområdet och en gemensam logik byggs upp med inledande bestämmelser såsom övrig lagstiftning inom kulturarvsområdet (kulturmiljölagen och museilagen). Dessutom förtydligas

arkivens roll för kulturpolitiken likväl som det allmänna, demokratiska rättssamhället.

5.4 Inledande bestämmelser. Ändamål med arkiven. (s. 199)

Vi bejakar synen på arkiven som kulturarvsinstitutioner och hävdandet av deras betydelse som del av kulturarvet. Detta ligger väl i linje med det ställningstagande som gjordes i propositionen "Kulturarvspolitik" (Prop. 2016/17:116) och som avsåg att ta fram en samlad politik för museer, kulturmiljö och arkiv.

Främjandemålet kring kulturarv har tagit fasta på ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Vi välkomnar justeringar som innebär ett förtydligande i relation till kulturpolitiska främjandemål och som samstämmer med justeringar inom närliggande kulturarvpolitiska områden.

Kapitel 11. Reglering av den enskilda arkivsektorn

Det är värdefullt att arkivsektorns mångfacetterade verksamhetsformer ges utrymme till beskrivning. Med kultursamverkansmodellen sätts arkivverksamhet in i mer generella formuleringar kring regional kulturverksamhet och kopplingen till kulturpolitiken förtydligas. De enskilda arkivverksamheterna spelar en viktig roll för kulturarvsengagemang och för förvaltande av enskilda arkivbestånd runtom i landet.

Vi ser att det är positivt att säkerställande av status görs samt att insatser som möjliggör en nationell samordning gällande arkivinformer explicit diskuteras. Att säkerställa tillgång till den enskilda arkivsektorns bestånd är relevant både för forskarsamhället och för tillgång till samhällets gemensamma minnen.

11.7.1 Nya arkivlagen om enskilda arkivsektorn. (s. 428)

Kulturanalys ställer sig positiv till förslag om att även enskilda arkiv ingår i delar av lagstiftningens omfattning, att dessa har en viktig roll som samhällsminnen och ska ses som kulturarvsinstitutioner i allmän bemärkelse. Förslaget går ut på att stärka de enskilda arkiven och fortlevnaden för deras arkivbestånd. Det bidrar till mångfald och ett aktivt brukande av kulturarv.

Kapitel 12. Urfolket samernas och de övriga nationella minoriteternas arkiv

Föreslagna insatser för de nationella minoriteternas arkivhållande ligger väl i linje med idén om den stärkta minoritetspolitiken (jfr SFS 2018:1367; prop. 2017/18:199; skr. 2017/18:282). Att ha tillgång till ett arkivbestånd gynnar de erkända minoritetsgruppernas språk såväl som kultur och kulturarv. Vi ser att det är positivt att ytterligare steg tas kring hur minoritetspolitiken ska implementeras i befintliga verksamhetsstrukturer samt utveckla nya verksamheter där så behövs.

Att förutsättningarna idag skiljer sig åt mellan de olika minoritetsgrupperna är viktigt att uppmärksamma. Vi bejakar att ytterligare insatser görs för att nå fram till hållbara, välförankrade arkivbildningar och bestånd.

Kapitel 14. Digital informationsförvaltning och massdigitalisering

Samhällets pågående digitalisering påverkar synen på handlingar och arkivsamlingar. Att digitaliseringen är en prioriterad inriktning för kulturinstitutioner har tidigare framkommit av *Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation*, av inrättande av sekretariatet Digisam och av förslag från den nationella biblioteksstrategin. Vi noterar att förslag som framlagts gällande digitalisering av arkivmaterial är snarlika med det som den nationella biblioteksstrategin lade fram. Planen som läggs fram för både bibliotek- och arkivverksamhet innebär insatser riktade mot massdigitalisering. Det är viktigt att frågan om dubbel bevarandebörda för institutioner och arkivverksamheter beaktas.

Kulturanalys ställer sig bakom generella förslag som syftar till att samordna digitaliseringsfrågor inom ABM-sektorn.

Kapitel 15. Informationsspridning om arkivområdet

Kulturanalys välkomnar en tydligare status för informationsspridning om arkivområdet men ställer sig inte bakom utredningens förslag och diskussion om förutsättningar. Vi anser att rubriken om informationsspridning blir missvisande eftersom förslagen i huvudsak handlar om kunskapsuppbyggnad och möjlighet till framtida kunskaps- och beslutsunderlag.

Utredningen har valt att lyfta arkiven som en dubbel samhällsbärande roll: som kultur(arvs)institutioner och som centrala led i offentliga förvaltningssystem. Vi identifierar dock att kulturarvsbetydelsen återkommande fokuseras på i utredningens diskussion och att arkivens ställning inom kulturpolitiken förtydligas av utredningen. Med kulturarvspropositionen (Prop. 2016/17:116) lyfts arkiv, museer och kulturmiljö som delar av ett och samma politikområde: kulturarv. Trots specifika lagstiftningar och olika politiska verksamhetsmål finns en idé om samordning kopplat till gemensamma inriktningar, förhållningssätt och uppföljningsingångar.

Inom den nationella statistikpolitiken finns idag 28 statistikansvariga myndigheter som verkar efter förordningen om officiell statistik. På kulturområdet finns två statistikansvariga myndigheter: Kulturanalys och Kungliga biblioteket. Kungliga biblioteket ansvarar för biblioteksfrågor som också faller in under utbildningsdepartementet. Att hålla samman kulturområdet när det gäller statistikansvar är centralt ur flera aspekter, vi kommer lista argument för detta under yttrandet på förslag 15.6.2.

I utredningens uppdrag låg att utreda behovet av insamling av statistikuppgifter för arkivområdet och bedöma om statistiken bör utgöra officiell statistik. Dessa två delar har resulterat i ett förslag på uppgifter som bör sammanställas och i ett framlagt förslag om arkivstatistik som framtida område för officiell statistik. Vi välkomnar förslaget om att arkivstatistik byggs upp som ett tydligare statistikområde och därmed möjliggör en mer heltäckande nationell kulturstatistik.

15.6.1 Ansvar för nationellt arkivinformationssystem. (s.564)

Vi tillstyrker förslaget om ansvar för det nationella arkivinformationssystemet och identifierar samtidigt den centrala betydelse denna databas har för informationsinsamling på arkivområdet.

Material som samlas utgör en möjlig delgrund för arkivstatistik men behöver kompletteras. Vi noterar att det finns en identifierad population, motsvarande ett adressregister, av arkivinstitutioner. Samtidigt identifierar vi att dessa kulturinstitutioner kan återfinnas som population inom andra befintliga kulturstatistikområden. Med ett sådant utgångsläge behöver risk för dubbelrapportering ses över.

Förvaltare av databas är dock inte självklart samma som statistikansvarig myndighet. Liknande förhållande finns idag etablerat inom Kulturmiljöstatistiken, där förvaltar Riksantikvarieämbetet delar av de databaser som Kulturanalys använder för statistikproduktion. I den etablerade myndighetssamverkan ingår dialog kring förbättringar av datakvalité.

15.6.2 Officiell statistik om arkivområdet. (s.565)

Vi avstyrker förslaget om att göra Riksarkivet till statistikansvarig myndighet för officiell statistik om arkiv. Som grund för vår avstyrkan vill vi lyfta fram att ett förslag om Kulturanalys som ansvarig myndighet för officiell statistik om arkiv har en innehållslogik såväl som en infrastrukturlogik och en kostnadslogik. Alla dessa tre delar menar vi saknas i utredningens framförda förslag. Sammantaget leder dessa aspekter fram till ett mer effektivt resursutnyttjande. Dessutom säkerställs det att det finns en neutral statistikpart som inte ansvarar för genomförande av verksamhet. Vidare finns en direkt koppling till det som är Kulturanalys generella myndighetsuppdrag om att, med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen, utvärdera och analysera effekter av i första hand statliga åtgärder på kulturområdet. Statistikproduktion är en del av detta myndighetsuppdrag.

Kulturanalys är idag statistikansvarig myndighet för merparten av den statistik som tas fram inom området "Kultur och fritid". Dessa statistikuppdrag rör officiell statistik för museer, kulturmiljö och samhällets utgifter för kultur. De rör också statistik om befolkningens kulturvanor. Under uppbyggnad är dessutom statistik för scenkonst, film och bild och form. Att samla de olika delarna av kulturområdet genererar möjligheter till en bredare jämförelse. Särskilt ska beaktas de möjligheter som gäller att ta ett mer sammanhållet tag om ABM-sektorn och kulturarvspropositionens avgränsning av kulturarvsområdet (museer, kulturmiljö och arkiv). Samordning innebär också förutsättningar för att uppgiftslämnarbördan minimeras.

Med Kulturanalys befintliga statistikuppdrag finns en uppbyggd organisation av högkvalificerad statistikkompetens och en infrastruktur för datainsamling. Under år 2020 lanserades en uppdaterad version av IT-plattformen kulturdatabasen (KDB). Detta är en plattform som ägs och förvaltas av Kulturanalys för insamling av uppgifter om kulturverksamhet. Databasen används för producerandet av kulturstatistik. I dagsläget är infrastrukturen uppbyggd för insamling av museidata

samt för uppföljning av kultursamverkansmodellens verksamheter. Det innebär att statistik kring regional arkivverksamhet redan ingår i vår befintliga datainsamling. Investeringar som Kulturanalys gjort i plattformen öppnar upp för att koppla på ytterligare datainsamling och för att utöka befintligt frågeformulär. Samordningsvinsten som kulturdatabasen genererar möjliggör att mer generella, ämnesövergripande frågor kan ställas till samtliga kulturverksamheter och att det därmed finns möjlighet till jämförelse.

Kulturanalys lämnade under hösten 2019 över ett kostnadsförslag till arkivutredningen. I detta framfördes en besvikelse över inte ha fått delta i en dialog kring utredningsdelen kopplat till uppbyggnad av arkivstatistik. Kostnadsförslaget som presenterades från vår sida innebär en skattad kostnad för arkivstatistik motsvarande 1,5 miljoner kronor för det första året. Därefter bedöms en kostnad om 1 miljon kronor per år för att förvalta datainsamling och framställa statistikprodukter. Det är ungefär hälften av de kostnader utredningen föreslår och vi bedömer att utredningen underskattar kostnaderna för att upphandla och bygga ett nytt datainsamlingsverktyg. Utgångspunkten för oss är att nyttja redan befintlig infrastruktur för datainsamling. Att bygga parallella datainsamlingsplattformar är inte effektiv hushållning av statliga resurser.

I utredningens förslag som utgår från Riksarkivet som statistikansvarig myndighet presenteras en avsevärt högre kostnad. Förslaget innebär dessutom att en ny infrastruktur för datainsamling ska byggas upp och att statistikkompetens ska rekryteras. Till detta tillkommer att arkivinstitutioner riskerar att få dubbel uppgiftslämnarbörda eftersom uppföljning av arkiv inom kultursamverkansmodellen redan sköts av Kulturanalys och Statens kulturråd.

För att möjliggöra samordning bör ansvar för kulturstatistik hållas samman, det kommer kunna generera synergieffekter för uppföljning och jämförelse över hela kulturområdet. Resonemanget som utredningen för fram om sektorsorienterad statistik blir märkligt i relation till att man vill införa ytterligare en ny statistikmyndighet inom området "Kultur och fritid". Inom ramen för vårt uppdrag för Kulturanalys Norden har vi tidigare publicerat sammanställningar av arkivuppgifter i de nordiska länderna. Ett mer samlat statistikansvar på nationell nivå förstärker också möjligheter till statistikharmonisering mellan de nordiska länderna.

Utredningen har lagt fram förslag på vilka delar av arkivverksamhet som det finns behov av "informationsspridning" kring (s. 550f). Av de föreslagna områdena för uppgifter om arkiv ser vi inte att det är självklart att alla delar fungerar som officiell statistik.

Beslut i detta ärende har fattats av direktör Sverker Härd. Utredaren har varit föredragande.

Sverker Härd
Myndighetschef

Malin Weijmer
Utredare