



YTTRANDE

Stockholm 2009-05-18

Dnr RA 04-2009/1045

Er ref: Ku2009/241/KV

Kulturdepartementet
Enheten för kultur och
kulturskapares villkor
103 33 Stockholm

Betänkande (SOU 2009:16) Grundanalys, Förnyelseprogram och Kulturpolitikens arkitektur av Kulturutredningen

Riksarkivet har anmodats att lämna synpunkter på Kulturutredningen. Yttrandet begränsar sig i huvudsak till kommentarer kring den *Kulturpolitiska arkitekturen* i betänkandets del 3, men kommer även att kortfattat diskutera del 1 *Grundanalysen* och del 2 *Förnyelseprogrammet*. Inledningsvis vill Riksarkivet påpeka att utredningen under sitt arbete, trots påstötningar, inte besökte Riksarkivet vid något tillfälle. Den referensgrupp som Riksarkivet inbjöds att medverka i kom inte att fungera som förespeglats. Riksarkivets svar inleds med en sammanfattning av synpunkterna.

Sammanfattning

- Grundanalysen saknar vissa viktiga perspektiv, samtidigt är relevansen för förslagsdelen svag.
- Att utmönstra kvalitetsbegreppet från de kulturpolitiska målen är tveksamt.
- Riksarkivet delar utredningens synpunkter på nödvändigheten av forsknings- och utvecklingsarbete inom kulturarvsområdet och de högre konstnärliga utbildningarna, det behöver också sannolikt administreras i alternativa former.
- Riksarkivet delar utredningens slutsatser att kulturarvsinstitutionerna mera aktivt bör delta i det europeiska och internationella samarbetet.
- ”Portföljmodellen” är sannolikt inom vissa sektorer en bra och framkomlig väg för att intensifiera samarbetet mellan stat, landsting och kommun. Men det är fortfarande oklart hur denna ordning praktiskt skall tillämpas. Riksarkivet avvisar förslaget att bidraget för regional arkivverksamhet ingår i ”portföljen”.
- Riksarkivet avstyrker införandet av sektorsområden, ”sfärer”. De är i den form de framträder obegripliga och ologiska och tenderar snarare att försämra än förbättra förutsättningarna för en konstruktiv statlig kulturpolitik. Riksarkivet avstyrker därmed förslaget om ett samgående med Kungl. biblioteket och Tal- och punktskriftsbiblioteket.

- Riksarkivet tillstyrker inrättandet av en gemensam organisation för det statliga arkivväsendet, *Statens arkiv*.
- Riksarkivet tillstyrker ett utökat ansvar för Kungl. biblioteket för det offentliga biblioteksväsendet, med tillägget att det krävs resurser för en sådan uppgift. Riksarkivet har redan ett sådant mandat enligt sin Instruktion.
- Kulturrådet föreslagna nya roll avstyrks.
- Samarbetet mellan kulturarvsområdets olika aktörer måste stärkas och ABM-centrum permanentas med särskilt riktat statligt stöd.

Grundanalysen

Grundanalysen förefaller vid en snabb genomläsning att vara särdeles välformulerad och väldokumenterad. Det finns dock anledning att pröva själva huvudteserna och ställa frågan vad det egentligen är som utredningen vill beskriva och åstadkomma med denna bakgrundsteckning. Vill man på ett objektivt sätt skildra en utvecklingsprocess under ca 400 år eller är avsikten snarare att visa på att vi nu befinner oss i en tidsålder som radikalt avviker från tidigare epoker och som kräver särskilda insatser? Det är heller inte för alla och envar helt uppenbart vad det är för problem man egentligen vill lösa. Avslutningsvis konstaterar utredningen att svenska medborgare i internationell jämförelse utmärker sig såväl vad gäller kulturproduktion som konsumtion (sid. 292), samtidigt vill man på de föregående sidorna hävda att problemen är avsevärda. Självfallet är inget så bra att det inte går att förbättra men det är en svårbegriplig ekvation som utredningen presenterar. I del 2 *Förnyelseprogram* finns ett tiopunktsprogram som ger någon vägledning. Man vill skapa ”färre men stabilare myndigheter”. Utredningen anser att kulturinstitutionerna inte i tillräcklig utsträckning speglar ”den rådande samhällseliga kultursynen eller deras relation till det omgivande samhället”. Den fåkunnige måste ställa sig frågan: är utredningens omfattande förslag verkliga lösningen på denna problembild?

På några håll antyds att det är framväxten av nya kulturinstitutioner/myndigheter under framför allt efterkrigstiden som har bidragit till att skapa en svåröverskådlig organisationsstruktur inom Kulturdepartementet. Förvisso är det så, att det etablerats ett flertal mindre museer och institutioner under senare år som fått statliga bidrag och som sannolikt lett till bristande överskådlighet och strategiskt ansvarstagande samt komplikationer i relationerna stat – region. Det finns argument för att på sikt minska antalet myndigheter inom verksamhetsområden som har beröringspunkter eller som naturligen kompletterar varandra. Samtidigt har flera av institutionerna funnits under mycket lång tid. Den första arkivförordningen kom 1618 och Riksarkivet räknar sitt grundande från detta år även om ett kungligt arkiv funnits sedan nationen fick en mera stadig struktur. Riksantikvarieämbetet, som skulle manifestera och dokumentera nationens ålder och storhet, grundades 1630 och den första fornminneslagen kom 1666. Den första pliktlagen kom 1661 och då fick de kungliga boksamlingarna en formell grund att stå på. Dessa förordningar hade med den svenska stormaktens framväxt och kontrollbehov att göra. De kungliga konstsamlingarna förvarades i slottet. Det fanns med andra ord tidigt en medvetenhet om vikten av att vårda och bevara vårt kulturarv. Utredningen vill särskilt framhålla Gustav III:s insatser på olika områden (sid. 97ff) och det är uppenbart att han betytt mycket för framför allt teaterkonsten och litteraturen, men Konstakademien skapades redan 1735, Vitterhetsakademien 1753 och kungen byggde sin reformiver i hög grad på arvet från 1600-talet.

Från mitten av 1800-talet utmönstrade sig de kungliga samlingarna ur kansliet. Nationalmuseum på 1860-talet och Riksarkivet och KB blev egna myndigheter 1878.

Att som utredningen antyder jämställa dessa myndigheter, som alla har sin mycket tydliga uppgift och profil, med institutioner som växt fram under senare år är knappast relevant.

Det finns också några felaktigheter i analysen som bör kommenteras. Riksarkivet har varit normgivande på arkivområdet från början, något som från 1960-talet och framåt ytterligare förstärkts. Kungl. biblioteket däremot fick sina samordnande uppgifter reglerade först 1988 i samband med att Delegationen för informationsförsörjning (DFI) lades ned (del 1, sid. 172), någon chefsmyndighet för forskningsbiblioteken har man heller aldrig varit (del 3, sid. 53).

Förnyelseprogrammet

I del 2 *Förnyelseprogram* diskuteras inledningsvis ett 10-punktsprogram som ska leda fram till en bättre statlig kulturpolitik. Programmet kommenteras sedan punkt för punkt. Flera av dem är svåra att lämna några goda synpunkter på. De är allmänt formulerade och bekräftar den utveckling som skett under senare år. Kulturpolitiken ska bidra till samhällets utveckling, öppna gemenskaper och arenor, underlätta kommunikation människor emellan, skänka kulturupplevelser och bildning och stödja skapande förmågor. Vad beträffar de kulturpolitiska målen är också dessa generellt hållna och det känns som en synnerligen besvärlig uppgift att analysera dem i detalj. Riksarkivet har således egentligen inget att tillföra förutom ett konstaterande, att kvalitetsbegreppet utmönstrats, vilket kan medföra en risk för förflackning och urholkning när beslut tas och utvärdering sker av de statliga bidragssystemen.

Senare i texten utvecklas vissa av resonemangen ytterligare. I kapitel 10 diskuteras behovet av forskning och utvecklingsarbete inom kulturområdet. Riksarkivet delar utredningens synpunkter och förslag härvidlag och kan inte nog understryka behovet av att generera ny kunskap inom kulturarvsområdet. Samma gäller för de konstnärliga utbildningarna där vetenskapsområdet ser annorlunda ut i jämförelse med den traditionella vetenskapssynen. Riksarkivet delar därför de synpunkter som kom fram i utredningens särskilda yttrande (bil. 6) i maj 2008. Sannolikt behövs en särskild ordning för att hantera FoU inom dessa fält.

Kapitel 11 behandlar EU-samarbetet och internationella frågor och Riksarkivet delar utredningens synpunkt att kulturområdets institutioner mera aktivt bör delta i denna allt viktigare verksamhet. Allt fler regler och standarder utformas gemensamt och globalt för att nå nya användargrupper, skapa större och enklare åtkomst, och det är viktigt att Sverige, med sin ofta goda kompetens och ställning, har möjlighet att påverka utvecklingen.

Den s.k. portföljmodellen lanseras i kapitel 12. Trots en utförlig redogörelse för idén bakom och dess konsekvenser om modellen genomförs så återstår en del frågetecken. Den förhandlingsordning som rekommenderas bygger på en regionindelning som ännu inte existerar. Utredningen är naturligtvis medveten om detta problem och föreslår

försöksverksamhet. Hur det praktiskt ska gå till är svårt att förutse, då vissa bidrag i dag inte har någon regional utgångspunkt utan bedöms utifrån professionella kriterier. Ska en viss summa undantas för några redan existerande regioner? Riksarkivet understryker vikten av att såväl bidragshanteringen som utvärderingen handhas av personer med insikt i frågorna.

Utredningen föreslår i kap. 12.4 att det bidrag till regional kulturverksamhet som fördelas av Riksarkivets nämnd för enskilda arkiv ska överföras till portföljmodellen. Riksarkivet avstyrker förslaget. Folkrörelse/föreningsarkiven är små institutioner som är känsliga för förändringar i de ekonomiska villkoren. De små statliga bidragen som utgår garanterar en nödvändig lägstanivå i verksamheterna. Att flytta över det i dag fastställda bidraget till portföljen betyder att det vid varje tillfälle måste ske en förhandling med osäker utgång. Risken är då att ett förhållandevis svagt och inte alltid ett politiskt gångbart kulturarvsområde – arkiv – riskerar att hamna långt ned på den politiska prioriteringslistan. Långsiktighet är en nödvändig förutsättning för arkivverksamheten. Om bidraget kvarligger hos Riksarkivets enskilda nämnd, synkroniseras det bättre med de övriga bidragen nämnden fördelar. Riksarkivet ser dock inga hinder mot att bidraget associeras till portföljmodellen på det sätt som föreslås (sid. 286f.)

Kulturpolitikens arkitektur

Samtidigt som Riksarkivet konstaterar att grundanalysen har sina brister, så är det inte helt lätt att genomskåda hur resonemangen i denna del sedan återkommer och återspeglas i förslagen i del 3 *Kulturpolitikens arkitektur*. Det sker bara sporadiska återkopplingar till den diskussion som förs i del 1, förutom just påpekanden att landets kulturliv i dagsläget befinner sig i en situation som kräver omfattande och genomgripande förändringar.

I kapitel 15, 16 och 17 diskuteras de olika ”sfärernas” uppgifter och strukturer. Begreppet ”sfär” kan lätt missförstås varför ordet ”område” kommer att användas i fortsättningen. Det första området som beskrivs omfattar arkiv, bibliotek och språk. Arkivområdet (kap. 15:2) är väl definierat och tar utgångspunkt i arkivutredningen från 2002, *Arkiv för alla*. Riksarkivet har på uppdrag av regeringen den 1 april lämnat förslag till hur de statliga arkivmyndigheternas organisation och uppgiftsfördelning kan utvecklas för att främja större enhetlighet, flexibilitet och samordning och där tagit ställning till förmån utredningens förslag. Vi hänvisar därför till skrivelsen på denna punkt.

Riksarkivet har däremot synpunkter på utredningens förslag beträffande den interna organisationen, som Riksarkivet menar ska utformas av myndigheten själv och inte fastställas på annat sätt, liksom namnförslaget, där Riksarkivet anser att det namn som nu sedan två år inarbetats, Statens arkiv, bör vara det som gäller också fortsättningsvis.

Riksarkivet delar däremot inte utredningens uppfattning i inledningen (kap 15:1). Trots insikten om Riksarkivets, Kungl. biblioteket, Tal- och punktskriftsbibliotekets och Institutets för språk och folkminnets olika uppdrag föreslås ändå ett samgående på sikt, utredningens förslag är 2014.

Kungl. biblioteket och Riksarkivet är två ytterst väl fungerande och väl etablerade myndigheter med stor legitimitet i samhället. Uppdragen är tydligt definierade och etablerade och de uppfyller fullt ut utredningens kriterium på en ”stabil myndighet”. Riksarkivet har i princip sedan 1618 fungerat som rikets registratorskontor. Man har upprättat regler och rekommendationer för hur de offentliga arkiven/handlingarna ska upprättas och bevaras, man har sett till att reglerna efterlevs, man är en central aktör i statsförvaltningen och deltar intensivt och aktivt i uppbyggnaden av e-förvaltningen. De handlingar man antingen har fått levererade eller som fortfarande finns ute på myndigheterna är *unika* objekt. Fram till början av 1970-talet bestod dessa handlingar uteslutande av papper och tidigare pergament, numera sker leveranser också av e-handlingar. Fortfarande inkommer dock en stor mängd analoga handlingar (papper), år 2008 över 30 000 hyllmeter, och beräkningar har gjorts som tyder på att stora mängder pappershandlingar kommer att dominera inflödet ännu ett par decennier. Verksamheten har kraftigt lagstöd i bland annat tryckfrihetsförordningen och arkivlagen.

Kungl. biblioteket grundar sin verksamhet, som ovan nämnts, på pliktlagen som stadgar att skrifter, hitintills i tryckt form, avsedda för allmän spridning (minst ett 30-tal ex) ska levereras till såväl Kungl. biblioteket, som reservexemplar till Lunds universitetsbibliotek och ytterligare fem till andra universitetsbibliotek. Det finns många undantag: uppsatser, privattryck etc. och det saknas ännu en e-plikttag, det vill säga skyldighet för förlag att leverera exempelvis e-böcker. 1996 började KB på eget initiativ att samla in hemsidor på nätet. Man gjorde detta då det upplevdes som en fara att det tillfälliga trycket riskerade att utarmas. Dessa publikationer som internationellt kallas ephemera – reklamlblad, informationsblad, priskuranter, tidtabeller m.m. – riskerade att försvinna som företeelse och ur forskningens synvinkel kunde en beklaglig lucka uppstå. Denna insamlingsverksamhet har sedan pågått oavbrutet och avsett stora mängder digital information.

Det som nu händer är, enligt utredningens analys, att den digitala tekniken helt tar överhanden och medför att gränserna mellan dessa två myndigheter suddas ut, trots olikheterna i mandat och uppgifter, en obegriplig slutsats enligt Riksarkivets mening. Den digitala verkligheten är lika aktuell för andra kulturarvsmyndigheter, liksom för många andra statliga myndigheter, framför allt vad gäller bevarande och tillhandahållande. Med ett sådant resonemang, att man utgår från mediet, papper, pergament m.m., och inte uppgifternas art, förefaller det högst besynnerligt att dessa myndigheter under sina 350 år existerat parallellt var för sig och utvecklat kompetens var och en på sitt område. Svaret på denna retoriska fråga är naturligtvis att myndigheterna haft helt olika ansvarsområden och därför behandlats var och en för sig och inte sammanförts.

Förgäves letar utredningen efter internationella förebilder. Library and Archives of Canada är ett dåligt exempel. Kanada är en federal stat där arkivet bara ansvarar för den centrala administrationens arkivbildning (motsvarigheten till Regeringskansliets arkiv, myndigheterna är få) och arkivet har inga tillsyns- eller normativa uppgifter. I övrigt finns inga exempel, däremot har det funnits tankar om ett samgående (Island) men dessa har avvisats. Riksarkivet är av uppfattningen att de båda myndigheterna i alla fall under överskådlig framtid utvecklas bäst var och en för sig.

Detta ställningstagande utesluter inte nödvändigheten av ett nära och konstruktivt samarbete. Som utredningen också konstaterar har detta intensifierats under senare år och bland annat resulterat i ett gemensamt gränssnitt för sökning i respektive nationella databaser (Sondera), en satsning på forskning och utvecklingsarbete inom långtidsbevarande av digitala dokument (LDB-centrum) och tillsammans med viktiga centralmuseer har man utvecklat en plattform för att registrera bilder.

Kungl. biblioteket och Riksarkivet föreslås få samlat ansvar för sina respektive områden. Riksarkivet och landsarkiven har för den offentliga arkivverksamheten redan denna uppgift i sin Förordning § 3 ”överinseende över den offentliga arkivverksamheten” och man ska ”ge kommunerna råd i arkivfrågor”. Som sektorsmyndighet finns det anledning att överväga möjligheten att i anledning av utredningens förslag utvidga uppdraget till att också omfatta de enskilda arkiven. Kungl. biblioteket saknar för närvarande en likalydande paragraf. Det är emellertid en gammal tanke som har utgångspunkt i bibliotekets överinseende av stift- och landsbiblioteken som existerade fram till 70-talets mitt. Förutsättningarna för hur detta nya ansvarsområde ska se ut och vilka mandat man kommer att få är dock oklart. Den kommunala självstyrelsen måste beaktas och utan det stora resurstillskott utredningen föreslår torde uppgiften bli omöjlig.

Svensk museitjänst (SMT) som vårdar en väsentlig del av de statliga museernas föremålssamlingar är sedan 2003 en avdelning inom Riksarkivet. Utredningen föreslår en översyn av SMT:s placering. Riksarkivet tillstyrker en sådan.

Utredningens förslag kring arkitekturen för området ”samtid, historia och miljö” och området ”frågor om konstarnas” förefaller inte helt logiska. Avsnittet om samtidens kultursyn som motiverar utredningens ställningstaganden är inte klargörande. Att samla frågor kring kulturmiljön i ett område förefaller rimligt, men att också inkludera Riksställningar, Statens konstråd och Arkitekturmuseet är knappast rimligt.

Som ovan nämnts är Riksarkivet inte principiellt emot att antalet myndigheter på sikt bör kunna reduceras. Vägen dit går emellertid inte genom en drastisk och forcerad omstöpning av hela organisationsstrukturen på det sätt som utredningen föreslår, utan genom att öka kraven på aktivt samarbete inom dagens struktur så att gemensamma intressen och ansvar kan prövas och utvecklas. Det handlar om att finna de ”organiska” länkarna mellan i dag skilda verksamheter utifrån de uppdrag och uppgifter som dessa åläggs av regeringen. ABM-samarbetet är ett viktigt bidrag till denna utveckling och förslaget om koordinering av museisektorn är ett positivt steg.

Del 3 avslutas med förslag kring Kulturrådets nya uppdrag och en beskrivning av vad som kallas Kulturinstitutionerna. ”Portföljmodellens” idé betyder att Kulturrådet släpper en väsentlig del av sin bidrags- och stödverksamhet och fortsättningsvis huvudsakligen sysslar med utvärdering, uppföljning och förvaltning. Erfarenheterna från att skapa en sådan ren förvaltningsmyndighet, utan egentliga resurser att påverka utvecklingen, är inte goda. De tenderar att bli tandlösa, ineffektiva, kritiserade och kortlivade. Riksarkivet anser att utredningens förslag i detta avseende noga bör prövas innan det genomförs.

Kulturinstitutionerna, som i *Grundanalysen* definieras som i behov av kvalificerad samordning och där upptar en stor del av texten, lämnas i princip helt utanför förslagsdelen. Man stannar inför slutsatsen att, när regeringen väl genomfört den föreslagna förvaltningsreformen, får respektive förvaltningsmyndighet i uppgift att driva stödet till institutionernas utveckling. I praktiken betyder det att samordningen kommer att ske inom området ”samtid, historia och miljö”. Skälet till att utredningen bara kort behandlar museiområdet kan sökas i Museikoordinatorns utredning och förslag. Riksarkivet yttrar sig om museikoordinatorns förslag i särskild ordning.

ABM

Då utredningens organisationsförslag utgår från vertikala lösningar, blir det gränsöverskridande samarbetet mellan arkiv, bibliotek och museer summariskt diskuterat och behandlat (del 3: s 50f). Trots detta tycker sig utredningen kunna fälla omdömet att samarbetet ”inte drivits tillräckligt energiskt” (sid. 153).

Det finns flera viktiga gemensamma nämnare för de olika kulturarvsområdena. För att nämna några exempel så finns bilder, fotografier, privatarkiv, porträttsamlingar och, framför allt, omfattande bibliotek på samtliga institutioner. Naturligtvis är behovet att göra samlingarna maximalt tillgängliga via den nya digitala tekniken också i högsta grad en gemensam uppgift. Detta har de statliga kulturarvsmyndigheterna tidigt insett och arkivsidan har ofta varit pådrivande. I slutet av 1990-talet initierades projekt i syfte att skapa gemensamma standarder för att beskriva framför allt fotografier och andra bilder och för att kunna lägga ut söksystem och bilder via Internet. Samarbetet har fortsatt och 2004 inrättade man tillsammans ett ABM-centrum för att hålla samman de olika aktiviteterna.

Utredningen noterar detta utan kommentarer och man har inga idéer om hur samarbetet ska fortsätta att utvecklas. Det vore värdefullt om regeringen, i linje med vad som prioriteras inom EU och som bl.a. avsatt det omfattande EUROPEANA-projektet, i den kulturpolitiska propositionen kraftfullt tog ställning för detta samarbete. Förslagsvis bör ABM-centrum permanentas som ett litet sekretariat, gärna med placering på Kungl. biblioteket och med en finansiering enligt den modell som nu gäller, förstärkt med ett motsvarande resurstillskott från regeringen, och med ett tydligt mandat att stärka det myndighetsövergripande samarbetet på områden som är gemensamma för hela kulturarvssektorn.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarien Tomas Lidman. Vid den slutliga handläggningen deltog även arkivrådet Ann Hörsell.

Tomas Lidman

Ann Hörsell