



2020-06-01

Dnr: 2020/00017 SA1.7.1

VÄSTERÅS STAD

Ert diarienummer: Ku2019/02112/KL

Ulrika Gustafsson
ulrika.gustafsson@vasteras.se
Direktör
Västerås Stadsarkiv

Kulturdepartementet

Svar på remiss "Härifrån till evigheten" – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv SOU 2019:59

Sammanfattning

- Vi saknar en tydligare diskussion om konsekvensen, problematisering, av privatisering av kommunala uppdrag med koppling till SOU 2015:82 Ökad insyn i friskolor samt i SOU 2016:62 Ökad insyn i välfärden. (avsnitt 3)
- Vi vill påtala vikten av att den akademiska utbildningen i arkivvetenskap på universitet och högskolor är tillräckligt rustad. Utbildningen är idag för teoretiskt inriktad och ojämn mellan högskoleorter. (avsnitt 3)
- I och med ökande digitalisering och arkivering blir arkivmyndigheternas arbete med informationssäkerhet allt viktigare och kan komma att behöva kombineras med en ansvarsförsäkran om lagring och vidmakthållande vid ett överlämnande till arkivmyndighet. (avsnitt 3)
- Vi vill poängtera att arkivlagen är "offentlig sektors lag" men framställs i utredningens resonemang inte sällan som arkivinstitutionernas lag. (avsnitt 4)
- Vi saknar ett resonemang kring den problematik och begreppskonflikt som uppstår mellan informationssäkerhetsrådets begreppsapparat och den begreppsapparat som tillämpas inom arkivsektorn. (avsnitt 6)
- Att myndigheter ska rapportera till Nationell arkivdatabas bör för kommunal sektor ändras till att det är den kommunala arkivmyndigheten som ska rapportera. Att lägga ansvaret på en myndighetsnivå inom kommunal sektor är inte lämpligt. (avsnitt 6)
- Vi anser inte att kommunala myndigheter behöver ha en systematisk arkivförteckning utan menar att syftet uppnås genom myndighetens dokumenthanteringsplan. (avsnitt 6)
- Vi anser att den bevarandeplanering som föreslås ingå i arkivmyndighetens uppgifter uppfylls av de dokumenthanteringsplaner som upprättas inom kommunala verksamheter (avsnitt 7)
- Vi ställer oss bakom syftet med att myndigheterna ska ha överlämnandeplaner men vi menar att det generellt inom kommunal sektor

Organisationsnr: 212000-2080

Postadress
Västerås stad
Stadsarkivet
721 87 Västerås

Telefon direkt
021-391833

Kontaktcenter
021-39 00 00

Webbplats
www.vasteras.se

E-post
kontaktcenter@vasteras.se

finns dokumenthanteringsplaner som ger överblick över förekomsten av information, leveransfrister samt bestämmelser om gallring. (avsnitt 8)

- Vi upplever att det kan vara svårt att tillämpa den inspektionsuppgift arkivförordningen ger arkivmyndigheterna. Här saknar vi vägledning, råd och stöd från till exempel Sveriges kommuner och regioner eller för den delen även Riksarkivet. En mer proaktiv tillsyn, snarare än inspektion uppfyller större delen av syftet med tillsynsuppdraget (avsnitt 8)
- Utredningen har inte belyst frågan om massdigitalisering på ett tillräckligt bra sätt och heller inte undersökt och analyserat alla aspekter på digitalisering och dess konsekvenser. En arkivhandling kan vara ett kulturarv som ett fysiskt föremål, vilket är en aspekt som helt och hållet försvinner vid digitalisering och gallring av förlaga. Massdigitalisering innebär även massindexering som är ett enormt arbete som bör sättas i ljuset av vad vill vi åstadkomma och uppnå (avsnitt 14).

Avsnitt 2 Uppdraget och dess genomförande

Västerås stadsarkiv har inga synpunkter på avsnittet.

Avsnitt 3 Viktiga samhällsförändringar

Digitaliseringen av samhället är den avgjort största förändringen i modern tid och har tydlig påverkan på arkivbildningen och arkivmyndigheters förmåga att utöva tillsyn och därigenom bevara kulturarvet. Att bevara digital information i oförvanskad skick är en utmaning och det är därför avgörande att verktygen och mandatet finns som kan möjliggöra detta. En modernisering av arkivlagen utifrån denna aspekt är därför välkommen.

Vi delar utredningens beskrivning av dagens komplexa arkivbildning med gränsöverskridande verksamheter som t ex internationella företag och enskilda aktörer/utförare och där det krävs att upphandlande huvudman bevakar arkivbildningen och ställer krav från början. Det är en stor brist i dag att de förslag i SOU 2015:82 samt 2016:62 om tillämpning av offentlighetsprincipen i enskilda utförare av kommunala uppdrag inte genomförts.

Vi saknar en tydligare diskussion och problematisering kring privatiseringen av kommunala uppdrag och dess konsekvenser med koppling till de nämnda utredningarna. En samverkan mellan privat och kommunal sektor är på många områden etablerad men det kan skapa en otydlighet kring arkivbildningen. Det finns samhällsviktiga, väsentliga verksamheter som inte är reglerade utifrån arkivlagstiftningen.

Vi vill påtala vikten av att den akademiska utbildningen i arkivvetenskap på universitet och högskolor är tillräckligt rustad för alla de utmaningar som finns idag inom offentlig sektor. Vi menar att utbildningarna dels skiljer sig åt alltför mycket mellan högskoleorter, dels att vissa utbildningar är alltför teoretiskt inriktade. Detta gör att studenterna är dåligt rustade för att möta de utmaningar som idag finns både vad det gäller t ex digitalisering men även kulturarvsfrågor. Kort sagt är förmågan att utöva tillsyn mycket begränsad för en nyexaminerad arkivarie med alltför teoretiska kunskaper som kan vara svåra att tillämpa i en praktisk vardag.

Utifrån informationssäkerhetsaspekten och en ökande digitalisering ser vi även att en uppgift för arkiven framöver är att kunna garantera och visa upp för de myndigheter som överlämnar handlingar att informationen är tillräckligt säkert bevarad och förvarad. Detta skulle kunna innebära att man i instruktioner kring

överlämnandet skriver in information om hur arkivmyndigheten hanterar material. Vi kan se att detta är särskilt viktigt för elektroniska handlingar, vilket också innebär att arkivmyndigheten noggrant behöver säkerställa informationssäkerheten för e-arkiv och elektroniska lagringsytor.

Avsnitt 4 Beskrivning av arkivsektorn

Vi vill poängtera att arkivlagen är "offentlig sektors lag" men framställs i resonemangen som arkivinstitutionernas lag. Arkivsektorn inkluderar även arkivbildande myndigheter och arkivlagen är en högst relevant lagstiftning för exempelvis varje kommunal myndighet (nämnd).

Utredningens beskrivning av arkivsektorn kan förefalla något ologisk och opedagogisk för den som inte har förkunskaper. Resonemang byggs ibland på enstaka källor vilket gör att det är svårt att veta om det är representativt.

Vi saknar ett resonemang eller omnämnande av de handlingar som förvaras av landets sk stifts- och landsbibliotek, deras roll och arkiv. Inte heller de regionala läns museernas arkiv nämns i skildringen av arkivsektorn.

I avsnittet diskuteras digitaliseringsfrågor utifrån aspekten att digitalisera handlingar som är analoga. Det gör att man missar den verkliga ödesfrågan om vidmakthållande av digitalt födda handlingar och de utmaningar som är förknippade med detta. Många kommuner är beroende av förmågan och, i många fall, intresset hos stora nationellt verksamma IT-leverantörer med starkt kommunalt fokus. Även den interna beredskapen, kunskapen och förmågan till samverkan mellan arkivfunktion och andra roller kopplade till digitalisering, IT-säkerhet och DSF-ombud är avgörande för att uppfylla den lagstiftning som finns och de lokala besluten om gallring och bevarande.

Vi ifrågasätter det resonemang som förs om massdigitalisering. Det förefaller inte genomtänkt utan som ett enkelt svar på hur tillgängligheten skulle kunna förbättras till arkivhandlingar. Frågan är mer komplex och fordrar att man tar aktiv ställning till exakt vad som ska digitaliseras, hur indexering och sökning (e-tjänster?) ska kunna genomföras, ekonomiska förutsättningar etc. Digitalisering av vissa typer av handlingar skulle kunna underlätta tillgången för en bredare allmänhet, forskare och beslutsfattare men den användargrupp som nämns i sammanhanget är släktforskare, och det kan ifrågasättas om fokus endast ska utgå från behoven hos en enskild användargrupp.

Ytterligare en aspekt på digitalisering är frågan om gallring eller dubbellagring. Digitaliserat material skulle kunna gallras, men vad innebär det då vad gäller sökbarhet och det faktum att en handling eller en volym i sig i vissa fall är ett kulturarv (inte enbart innehållet). Det urval som görs vid en digitalisering innebär samtidigt att intresset för de handlingar som förblir analoga måste vidmakthållas.

Som vi inledde avsnittet med så är ju arkivlagen även myndigheternas lag (statliga och kommunala) och inte enbart arkivinstitutionernas. Hela avsnittet fokuserar på de sistnämnda och tar inte upp aspekter på betydelsen för myndigheter vad gäller effektivitet och tillgänglighet.

Avsnitt 5 En modern och anpassad arkivlag

Vi ställer oss positiva till införandet av ett överskådligt avsnitt i den nya arkivlagen där bemyndigandena samlas. Men vi anser att det hade förbättrat överblicken om bemyndigandet som idag återfinns i lagen (1990:783) om skydd för beteckningen svenskt arkiv istället hade kunnat införas som ett bemyndigande i den nya arkivlagen. Om tolkningen och tillämpningen av 20§

andra stycket (förslaget till den nya) arkivförordningen fortsatt ska vara att Riksarkivet även för kommunala myndigheter får föreskriva om vad som krävs för att elektroniska handlingar ska vara beständiga över tid, så bör paragrafen inte utgå ifrån ett bemyndigande som handlar om vad som krävs av skrivmateriel och förvaringsmedel för att de ska få använda beteckningen "Svenskt arkiv".

Västerås stadsarkiv har i övrigt inga synpunkter på avsnittet utan ställer sig bakom resonemangen kring förslaget till ny arkivlag förutom det som föreslås om överlämnandeplan och bevarandeplanering, som vi kommenterar under avsnitt 7 respektive avsnitt 8.

Avsnitt 6 Myndigheternas arkivbildning

Stadsarkivet delar i stort utredningens beskrivning av myndigheternas arkivbildning. Arkivbildarbegreppet kan möjligtvis vara problematiskt då myndighetsöverskridande arbete i processer är vanligt idag.

Vi saknar ett resonemang kring den begreppsapparatur som används inom informationssäkerhetsområdet. Begrepp som klassificerar handlingar som t ex konfidentiella och interna är ju annorlunda än de begrepp som återfinns inom offentlighetslagstiftningen. Detta riskerar att försvåra myndigheternas samlade arbete med att säkra hanteringen av sin information och risken är stor att det uppstår vattentäta skott mellan de olika perspektiv man kan lägga på en informationsmängd utifrån t ex arkivlagen, dataskyddsförordningen och informationssäkerhetslagstiftningen.

Att myndigheter ska rapportera till Nationell arkivdatabas bör för kommunal sektor ändras till att det är den kommunala arkivmyndigheten som ska rapportera. Att lägga ansvaret på en myndighetsnivå inom kommunal sektor är inte lämpligt då myndighet där innebär varje enskild nämnd. Det är sällan en kommunal nämnd har en arkivfunktion eller arkivarie som kan ta det ansvaret och det skulle lätt bli en tidskrävande och därmed överflödigt uppgift. Med de relativt korta leveransfrister som kommunala myndigheter har skulle det kunna uppstå förvirring om samma arkivbildare finns både som egen uppgiftsleverantör och i arkivmyndighetens förteckningar.

Vi anser inte att kommunala myndigheter behöver ha en systematisk arkivförteckning. En sådan kan vara viktigt om förteckningen är det enda sättet att få överblick över vilka handlingar myndigheten har. Inom kommunal sektor är det dock mycket vanligt att arkivmyndigheterna i lokala föreskrifter ställer krav på att varje myndighet ska ha en dokumenthanteringsplan (eller motsvarande benämning). Vi anser att det är tillräckligt för att uppnå syftet med en arkivförteckning. Dokumenthanteringsplanen beskriver och redovisar vilka typer av information som myndigheten hanterar, samt anvisar hur den ska förvaras, gallras och bevaras. Även leveransfristen brukar anges i planen, varför det blir tydligt vilken information en myndighet har. Då planen inte sällan fastställs i nämnd (kommunal myndighet) är den ett centralt styrande dokument som ger en god inblick och överblick i myndighetens arkiv.

Avsnitt 7 Bevarande och gallring

Vi ställer oss frågande till utredningens beskrivning av hur arkivverksamheten regleras inom kommunal sektor. Det finns brister och oklarheter i beskrivningen kring framställningen av vad som är juridiskt korrekt trots att frågan är utredd i skriften "Vem bestämmer om arkiv? – råd om styrning av den kommunala arkivverksamheten" (2015).

Vi ifrågasätter utredningens förslag om en bred inventering av bestånden i den del det omfattar kommunal sektor. Förslaget speglar möjligtvis statliga förhållanden och önskemål där den statliga arkivmyndigheten har ett avstånd till de arkivbildande statliga myndigheterna och därigenom måhända en oklar bild av vad de statliga myndigheterna förvarar. Det är en stor skillnad mot en kommunal verklighet där arkivorganisationen i många fall samverkar löpande och sitter nära de kommunala myndigheterna och därigenom har en god uppfattning om bestånden. Även de kommunala dataskyddsombuden, systemförvaltningen samt verksamma inom informationssäkerhet bidrar till att det redan finns en god överblick då det finns gemensamma intressen med arkivfunktionen.

Vi ifrågasätter även förslaget om en inventering av kommunala myndigheters bestånd, men noterar att frågan endast diskuteras i utredningen. Det är anmärkningsvärt att den statliga inventeringen förslås samordnas av den statliga myndigheten Riksarkivet, tillsammans med en ekonomisk kompensation, medan man föreslår att en inventering inom kommunal sektor skulle kunna samordnas av Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor (SKA). Det är ett samrådsorgan mellan Sveriges kommuner och regioner och Riksarkivet, med ett uppdrag på en helt annan nivå. Här finns förvånande nog heller inget förslag på liknande ekonomisk kompensation. Trots att frågan endast diskuteras utan att ett förslag ges, vill vi ändå ifrågasätta själva idén och ställer oss frågande till om det för kommunal sektor är intressant för någon annan än den lokala arkivfunktionen att veta informationsbeståndet på till exempel byggnadsnämnden i Bjurholms kommun eller på socialnämnden i Växjö.

Vi anser att den bevarandeplanering som föreslås ingå i arkivmyndighetens uppgifter uppfylls av de dokumenthanteringsplaner som finns i de flesta kommuner. I många fall finns detta som en punkt i riktlinjer om hantering av arkiv som fullmäktige fastställer i varje kommun. Många kommuner tillämpar den "mall" för dessa riktlinjer som finns som bilaga 1 i skriften "Vem bestämmer om arkiv? – råd om styrning av den kommunala arkivverksamheten" (2015). Där framgår det att myndigheterna ska anta en dokumenthanteringsplan.

Avsnitt 8 Överlämnande och finansiering

Vi ställer oss bakom syftet med att myndigheterna ska ha överlämnandeplaner men vi menar att det generellt inom kommunal sektor finns dokumenthanteringsplaner som ger överblick över förekomsten av information, leveransfrister samt bestämmelser om gallring. Upprättande av dokumenthanteringsplaner, som vi tidigare nämnt, ingår i många fall som ett krav på kommunala myndigheter i de lokala föreskrifterna som fastställs av kommunfullmäktige. Inte sällan styr även arkivmyndigheterna hur planen ska utformas och vilka uppgifter den ska innehålla. Med detta sagt håller vi inte med utredningen om att det saknas uppgifter om tillväxt, vilka handlingar som tillkommer och vilka slags handlingar som ska bevaras långsiktigt i "hela den offentliga arkivsektorn". Det blir även märkligt att Riksarkivet ska fastställa hur överlämnandeplaner ska utformas och vi befärar att upprättandet av sådana på kommunal nivå endast blir ytterligare ett sätt att beskriva något som redan finns dokumenterat. Vi menar alltså att en myndighets dokumenthanteringsplan innehåller det som eftersträvas med överlämnandeplaner.

Avsnitt 9 Normering, tillsyn och rådgivning

Vi upplever att det kan vara svårt att tillämpa den tillsynsuppgift arkivlagen och arkivförordningen ger arkivmyndigheterna. Här saknar vi vägledning, råd och stöd från till exempel Sveriges kommuner och regioner eller för den delen även Riksarkivet.

Vi arbetar i vår tillsynsroll mer proaktivt bland annat genom att delta i myndigheternas arbete med dokumenthanteringsplaner där vi kan titta på processer, arbetsmodeller och hur myndigheterna arbetar systematiskt med informationshantering. Vi anser att vi på så sätt uppfyller större delen av syftet med vårt tillsynsuppdrag. Regelrätta inspektioner är en mindre del i vårt arbete. Inspektioner gör att granskning kan ske av ett arbetssätt och av processer som redan tillämpas på myndigheten vilket gör arbetet med att rätta till en felaktighet, att myndigheten på något sätt inte uppnår en god arkivförvaltning, riskerar att bli kostsam, onödigt komplicerad eller helt enkelt inte hörsammas. Vi har bedömt att vårt arbete med tillsyn får en större verkan och att myndigheten når syftet och målet med en god arkivförvaltning på ett bättre sätt genom att arkivmyndigheten är med tidigt i en process. Vi anser att ny teknik och myndigheternas arbete med digitalisering gör ett proaktivt arbetssätt helt nödvändigt.

Avsnitt 10 Stödjande och främjande av enskilda arkivsektorn

Västerås stadsarkiv har inga synpunkter på avsnittet.

Avsnitt 11 Reglering av enskilda arkivsektorn

I SOU 2015:82 Ökad insyn i friskolor samt i SOU 2016:62 Ökad insyn i välfärden föreslås att arkivlagen även ska omfatta enskilda utförare av kommunala uppdrag. Vi ser att det är angeläget att denna bestämmelse införs för att tillgodose rätten till insyn och för forskningens och enskildas behov av källmaterial. För kommunala arkivmyndigheter får införandet stora konsekvenser då antalet tillsynsobjekt kommer att öka. I Västerås kommun finns ca 30 privata vårdgivare och ungefär 30 friskolor. Antalet tillsynsobjekt skulle alltså, om förslagen genomförs, öka med 60.

Avsnitt 12 Urfolket samernas och de övriga nationella minoritetens arkiv

Västerås stadsarkiv har inga synpunkter på avsnittet.

Avsnitt 13 Riksarkivets omgivning och interna organisation

Vi anser det vara en stor brist att Riksarkivet inte tillförts resurser för att driva arbetet med att ta fram FGS:er fullt ut. Under de år som ansvaret låg på Riksarkivet upplever vi att projektet var underbemannat och man inom uppdraget hade för stort fokus på informationsspridning om FGS:er. Utgångspunkten att Riksarkivet enbart skulle ha en roll som stödjande och rådgivande borde ha omvärderats under tidens gång. Tyvärr fick man förlita sig på enskilda externa initiativ vad gäller framtagande av nya FGS:er (som i många fall inte blev av). Det är ytterst angeläget att arbetet med FGS:er fortsätter med framtagande av nya och förvaltning av de befintliga.

Vi föreslår att de regionala enheterna, landsarkiven, får ett samlat ansvar för kompetensutveckling i samverkan med Sveriges kommuner och regioner.

Avsnitt 14 Digital informationsförvaltning och massdigitalisering

Det finns stora vinster med att samordna och utveckla samsyn, verka för vidareutbildning, omvärldsspana och på ett tydligare sätt än idag, verka

proaktivt i de frågor som rör de kommunala arkivmyndigheterna. Vi anser att Sveriges kommuner och regioner (SKR) ska ta ett tydligare ledarskap för den kommunala arkivsektorn. Självklart är det viktigt att samverka med Riksarkivet, men vi anser att då SKR bedriver motsvarande intressebevakning och arbete för de flesta övriga kommunala verksamheter så bör det vara en självklarhet även inom detta område.

Vi delar inte utredningens påstående att det skulle vara färre informationstyper som bevaras i elektronisk form inom kommunal sektor än inom statlig. I utredningen anges vårdinformation och betyg som exempel. Med tanke på alla de verksamheter som en kommun bedriver (gata, park, hamn, flyg, vård, skola, fastighet, byggnation etc) är det ett förvånande påstående.

Utredningen har inte belyst frågan om massdigitalisering på ett tillräckligt bra sätt och heller inte undersökt och analyserat alla aspekter på digitalisering av arkiv. Utredningens resonemang om massdigitalisering väcker frågor. Vad är det för information som egentligen avses? Vi ifrågasätter att massdigitalisering i bokstavig bemärkelse kan göras som motiverar de kostnader och de administrativa konsekvenser det medför. Avses äldre kulturarv eller från 70-talet och framåt (som också nämns)? Vad tycker forskarsamhället? Att ta med i resonemanget är även att arkivhandlingar kan vara ett kulturarv som fysiska föremål, vilket är en aspekt som helt och hållet försvinner vid digitalisering och gallring av förlaga. Något som utredningen inte heller tar upp är digitalisering och tillgängliggörande av handlingar innehållande sekretess och personuppgifter, och hur denna problematik skulle kunna hanteras.

Massdigitalisering innebär även massindexering. Ett enormt arbete som bör sättas i ljuset av vad vill vi åstadkomma och uppnå. Att OCR-läsa kan vara en lösning men innebär i sig en problematik med stor risk för brister i teckentolkningen och därigenom sökmöjligheterna. Dessutom blir sökbarheten på sikt begränsad då språket förändras. Stora frågetecken finns även kring tillhandahållande, hantering av sekretess och personuppgifter. Digitalisering kan inte vara ett självändamål utan behoven behöver få styra. Om digitalisering sker planerat och uttänkt utifrån behov och där kvalitativa och kvantitativa vinster kan göras är det en väg framåt.

Avsnitt 15 Informationsspridning om arkivområdet

Många större arkivinstitutioner rapporterar redan idag till NAD och vi tycker att det är positivt att detta ska göras obligatoriskt (dock enbart för arkivmyndigheter, se kommentarer till avsnitt 6). Om ett obligatorium införs är det viktigt att ett nationellt system har den funktionalitet som man kan förvänta sig. NAD är i dagsläget dessvärre utformat för de som redan har kunskap om arkivsektorn med "interna" begrepp som inte definieras tydligt (arkiv, arkivbildare, serie, volym) och med en, efter sökning, otydlig träfflista med referenskod och ID-nummer som kanske inte alls är relevant för förvarande institution och därmed inte heller för forskaren.

Vi anser dessutom att Riksarkivet bör få ekonomiska möjligheter att utveckla NAD, så att även andra arkivinstitutioners digitaliserade handlingar kan tillgängliggöras för allmänhet och forskare därifrån.

Avsnitt 16 Konsekvenser av förslagen

Sammantaget fokuserar utredningen allt för mycket på den statliga arkivmyndigheten och den största aktören, de kommunala arkivmyndigheterna, och de förutsättningar som finns där syns förhållandevis lite i utredningen. Bland annat visar det sig genom de förslag som läggs fram kring

myndigheternas överlämnandeplaner och arkivmyndighetens bevarandeplanering. Dessa förslag speglar att det finns ett avstånd mellan den statliga arkivmyndigheten och de statliga myndigheterna.

Kommunala arkivmyndigheter verkar inom den organisation man granskar och har redan en närhet och den översyn man eftersträvar genom ovannämnda förslag. Vi menar att de inom kommunal sektor vanligt förekommande dokumenthanteringsplanerna redan ger den överblicken.

Utredningen diskuterar alltför lite arkivbildning och arkivbildande myndigheter. Arkivlagen är trots allt inte arkivmyndigheternas lag utan hela offentlig sektors lag.

Avsnitt 17 Författningskommentarer

Västerås stadsarkiv har inga synpunkter på avsnittet.

Med vänlig hälsning

Ulrika Gustafsson
Västerås stadsarkiv