

PM Rotel X (Dnr KS 2020/274)

Häri från till evigheten - En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv (SOU 2019:58)

Remiss från Kulturdepartementet

Remisstid den 1 juni 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Jonas Naddebo anför följande.

Ärendet

Kulturdepartementet har remitterat arkivutredningens betänkande Häri från till evigheten - En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv (SOU 2019:58) till Stockholms stad för yttrande. Utredningen har bland annat presenterat ett förslag till ny arkivlag och ny arkivförordning samt förslag till reglering och myndighetsstyrning främst av den statliga arkivmyndigheten Riksarkivet, med tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheter och en minskad detaljstyrning från statens sida. Utredningen har också föreslagit nya uppgifter och uppdrag för Riksarkivet. Den enskilda arkivsektorn tas också upp i betänkandet och det markeras att de enskilda arkiven är en del av kulturarvet och att det är av stor betydelse, vilket framgår av lagförslaget. Utredningens förslag förväntas inte påverka det kommunala självstyret. Utredningens betänkande är mycket omfattande och stora delar av det berör inte stadens verksamhet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och kulturnämnden.

Stadsledningskontoret anser att stora delar betänkandet inte berör stadens verksamhet och ser generellt positivt på övriga delar i form av en ny arkivlag, förtydligande av Riksarkivets befogenheter samt Riksarkivets särskilda uppdrag kring kostnaden för arkiv och en nationell fortbildningsplan.

Kulturnämndens huvudsakliga synpunkter är att behovet av utvecklade e-arkivlösningar inte tillräckligt tydligt belysts och att en strategi för e-arkiv behöver etableras. Vidare anser kulturnämnden att användarperspektivet i alltför stor utsträckning saknas i utredningens förslag.

Mina synpunkter

Föreliggande arkivutredning är omfattande och utgör en gedigen genomgång av arkivområdet. Stora delar berör inte Stockholm stads verksamhet eller påverkar det kommunala självstyret. Därtill är inte utredningens förslag kostnadsdrivande för kommunsektorn. Jag välkomnar generellt förslagen om tydligare ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter och en minskad detaljstyrning från statens sida.

Delarna som brister i utredningen anser jag har bäring på arkivens tillgänglighet för medborgare och samhället i stort. Perspektivet om hur arkivmyndigheterna kan fortsätta att främja användningen av arkiven, och inte bara utgöra förvaring, kommer att behöva stärkas i arkivens framtida styrning. Utredningen fastställer att det publika arbetet är viktigt men detta får inte tillräckligt genomslag i utredningens förslag. Ett exempel är hur arkiven kan möta publiken på nya sätt. Där utgör Stockholms stadsarkiv en förebild genom fokus på det publika arbetet med syfte att öka besökssiffrorna. Flera faktorer har medfört att antal besökare har dubblerats under den senaste tioårsperioden som exempelvis smarta öppettider, utveckling av lokalerna samt fler visningar och programverksamhet. Även arbetet med ökad förankring och delaktighet i samhället utgör viktiga grundstenar i framtidens arkivpolitik. Detta kan byggas i samverkan med externa organisationer och i form av så kallad citizen science, exempelvis crowdsourcing och liknande delaktighet från allmänheten. Trots att denna typ av arbete anses som viktig i utredningens utgångspunkter innehåller utredningen få stödande skrivningar, organisationsförslag eller finansieringslösningar för att stärka denna form av verksamhet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 3 juni 2020

JONAS NADDEBO

Bilaga

SOU 2019:58 ”Häriifrån till evigheten - En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv”

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Kulturdepartementet har remitterat arkivutredningens betänkande Härifrån till evigheten - En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv (SOU 2019:58) till Stockholms stad för yttrande. Utredningen har bland annat presenterat ett förslag till ny arkivlag och ny arkivförordning samt förslag till reglering och myndighetsstyrning främst av den statliga arkivmyndigheten Riksarkivet, med tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheter och en minskad detaljstyrning från statens sida. Utredningen har också föreslagit nya uppgifter och uppdrag för Riksarkivet. Den enskilda arkivsektorn tas också upp i betänkandet och det markeras att de enskilda arkiven är en del av kulturarvet och att det är av stor betydelse, vilket framgår av lagförslaget. Utredningens förslag förväntas inte påverka det kommunala självstyret. Utredningens betänkande är omfattande och stora delar av det berör inte stadens verksamhet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och kulturnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 april 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Betänkandet är mycket omfattande och stora delar av det berör inte stadens/kommuners verksamhet. Stadsledningskontoret har i sitt svar koncentrerat sig på de delar som påverkar staden. Dessa delar av utredningen är förslagen till:

- ny arkivlag,
- Riksarkivets befogenheter,
- det fortsatta uppdraget för stadsarkivet kring handlingar från statliga myndigheter,
- Riksarkivets särskilda uppdrag kring kostnaden för arkiv och en nationell utbildningsplan.

Ny arkivlag

Det övergripande syftet att modernisera arkivlagen och säkerställa att tillämpningen av den oberoende av sakområde och medium, som utredningen haft, har enligt stadsledningskontoret uppnåtts. Det är en bra genomarbetning med bra förtydliganden. Lagförslaget är också mer genomgripande formulerat på ett teknik neutralt sätt vilket gör den lättare att efterfölja. Detta bland annat genom att ord som för tankarna till analoga handlingar och hantering endast av analoga handlingar har bytts ut. Att syftesparagrafen (1 §) har införts är bra och det ger en tydlighet i användning och en större dignitet åt arkivlagen. Stadsledningskontoret anser också att det är viktigt att det i förslaget lyfts fram att arkivmyndigheter ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven (7 §). Arkiven är inte bara en förvaring utan en viktig resurs för medborgare och samhället i stort. En annan viktig ändring är att bevarandet av allmänna handlingar tydliggörs som huvudregel, vilket den nya rubriken och paragraf texten sätter fokus på (§13).

Det nya förslaget till arkivlag hänvisar både direkt till tryckfrihetsförordningen (8-9 §§) och till offentlighets- och sekretesslagen (10 §) vilket tydligt kopplar samman dessa tre lagars syften till en helhet. På flera ställen i förslaget har mindre och större justeringar gjorts för att texten ska vara medieoberoende. Stadsledningskontoret instämmer i att dessa ändringar är ändamålsenliga. Detta gäller t ex bytet av ordet vård till förvaltning (10 §) och att arkivbeständighet ersätts med att handlingarna ska kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt under den tid de bevaras (samma §). Att arkivmyndigheterna får en uttrycklig rådgivningsuppgift (21 §) i förslaget ser stadsledningskontoret som positivt. Den snabba tekniska utvecklingen med nya format, nya metoder och mängden handlingar och nya användningsområden, ökar behovet av samförstånd, tydliga föreskrifter och en generös rådgivning. Det är därför bra att detta prioriteras framför arkivmyndigheternas tillsyn och sanktioner.

Förtydligandet av vem som ska besluta om riktlinjer för arkivförvaltning och gallring inom kommunen (36 §) och paragrafens placering är ett mycket bra förslag. Det framgår nu tydligt att besluten är en kommunal angelägenhet och placeringen gör att bestämmelsen blir synlig och tydliggjord i lagen. Lagens föråldrade struktur har ändrats för att öka överskådligheten och göra regleringen tydligare. Detta har gjorts både i och med nya paragrafer, med omstrukturering av paragrafer samt omflyttning av stycken inom paragrafer. Stadsledningskontoret anser att förslaget i den delen är bra. Som ett exempel kan nämnas att ändamålet för lagen kommer före lagens tillämpningsområde i förslaget och bytet av ordning för punkterna 1 och 2 i förslagets 10 §.

Stadsledningskontoret anser att mycket i förslaget till ny arkivlag är bra, men vissa delar anser stadsledningskontoret inte är genomtänkta. Det har sagts att det med ökad digital samverkan mellan myndigheter uppstår oklarheter om vad som är en handling och vem som är arkivbildaren. Stadsledningskontoret tror inte att detta avhjälpas med att i lag reglera att den myndighet som ansvarar för ett informationssystem är den som ska bilda arkiv för informationen, de allmänna handlingarna (9 §). Inom staden skulle detta inte gå att tillämpa. Vi arbetar i stället med begreppet arkivansvarig myndighet som innebär ett samordningsansvar för värdering och gallring men med det följer inte automatiskt att arkivansvarig myndighet är arkivbildare för samtliga handlingar i systemet. Förslaget står dessutom i motsättning mot punkt 6 i 11 §. Denna nya punkt (11 § punkt 6) är däremot tydlig och i linje med vad som stadsledningskontoret anser att förslaget i 9 § vill åstadkomma.

I förslaget står att myndigheterna är skyldiga att upprätta planer för återlämnande och överlämnande av arkiv (12 §). Stadsledningskontoret anser att texten är för otydlig, eftersom det inte framgår i vilken omfattning detta ska göras och hur. Önskemålet om effektiv styrning bör ligga på en mer detaljerad nivå t ex i en författning från Riksarkivet eller reglering från kommunal arkivmyndighet. Denna typ av planer kan verka bra i teorin men blir ofta pappersprodukter som inte ger någon egentlig styrning och effektivisering och bör därför inte göras tvingande genom lag.

En annan helt ny paragraf behandlar myndigheternas rapporteringsskyldighet (14 §). Stadsledningskontoret ser nyttan med att inge uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformati-ons-system men paragrafen är luddigt utformad och frågor uppkommer om vilka uppgifter, hur och när, som avses. Utredningen bedömer att det blir en förhållandevis begränsad arbetsuppgift för myndigheterna. Stadsledningskontoret ser det som mer troligt att det blir en betungande uppgift sammantaget med alla nya krav på redovisningar som en myndighet ska göra t ex enligt nuvarande arkivlag, PSI-lagen (2010:566) och dataskyddsförordningen - GDPR.

Arkivmyndigheterna föreslås få fler nya uppgifter i lagförslaget, bland annat bevarandeplanering (20 §). Stadsledningskontoret har svårt att se hur denna planering skulle kunna bli effektiv och kunna hanteras via denna paragraf. Det bör också vara myndigheterna själva som tar ansvar för detta och som själva kan bedöma relevansen av information som skapas inom myndighetens verksamhet. Om bevarandeplaneringen ska bli effektiv bör den tas fram i samråd mellan myndighet och arkivmyndighet.

Riksarkivets befogenheter

Stadsledningskontoret delar utredningens slutsats att Riksarkivets bemyndigande inte bör utökas. Den statliga arkivmyndigheten bör endast kunna meddela föreskrifter i vissa fall för kommuner och de bör inte heller kunna utöva tillsyn. Att meddela regler, riktlinjer eller reglementen för de kommunala myndigheternas arkivförvaltning ska vara en kommunal angelägenhet. Ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal sektor ska vara tydlig och ändamålsenlig. Stadsledningskontoret ser att ändringar och förtydliganden i förslaget gör att det kommunala självstyret inom detta område är intakt.

Det fortsatta uppdraget för stadsarkivet kring handlingar från statliga myndigheter

Utredningen slutsats är att den ordning som skapades år 2014 för att reglera den statliga arkivverksamheten vid tre kommunala myndigheter bör bestå. Stadsledningskontoret är av uppfattningen att det är en motiverad och praktisk lösning när det gäller Riksarkivet och Stockholms stadsarkiv. Det är ett väl fungerande och kostnadseffektivt samarbete som det inte finns anledning att bryta. Stadsarkivet kan i och med det också ge en ökad service till användarna när olika kommunala och statliga och enskilda arkiv av intresse finns samlade. Det är därför bra att detta fortsatt regleras i arkivlagen (27 §). Stadsledningskontoret framhåller att en ökad samverkan kring gemensamma frågor, inte minst kring digitalisering är av största vikt.

Riksarkivets särskilda uppdrag

Riksarkivet får i utredningen ett uppdrag att ta fram en nationell fortbildningsplan för yrkesverksamma arkivarier. Detta ska göras tillsammans med sex universitet och högskolor, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och personalorganisationer. Stadsledningskontoret instämmer i att detta är ett bra komplement för att möta efterfrågan på arkivarier med kompetens och erfarenhet av att ta emot, hantera, förvalta, tillhandahålla och tillgängliggöra digital information. Även förslaget att Riksarkivet i samråd med Ekonomistyrningsverket ska ta fram en modell för att beräkna de faktiska kostnaderna vid överlämnande av arkiv anser stadsledningskontoret är välkommet.

Kulturnämnden

Kulturnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 21 april 2020 följande.

1. Kulturnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Kulturnämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Kulturförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 30 mars 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Kulturförvaltningen genom Stadsarkivet har disponerat sitt svar så att vi lämnar synpunkter och förslag utifrån betänkandets kapitelindelning. Utredningen är omfattande och innehåller en lång rad redogörelser, överväganden och förslag. Stadsarkivet söker i detta remissvar begränsa oss till att beröra de övergripande frågor som vi anser mest angelägna, samt förslagen med tydligast påverkan på Stockholms stad och Stadsarkivet.

En moderniserad och anpassad arkivlag

Arkivlagen föreslås få en ny inledande syftesparagraf. Stadsarkivet håller med om att ny en inledande paragraf i en ny arkivlag kan stärka syftet, och vi skulle gärna se att även främja användandet av arkiven framgår som utgångspunkt och syfte, utöver att trygga tillgången. Under avsnitt 6.4.1 behandlar utredningen handlingar i IT-system som är tillgängliga för fler myndigheter. En stor del av myndigheternas system är tillgängliga för flera myndigheter och

innehåller information och allmänna handlingar från flera myndigheters verksamhet. Stadsarkivets uppfattning är att graden av gemensamhet rör sig över en glidande skala där vissa gemensamma system ägs av en myndighet helt och andra myndigheter bara kan läsa, via lösningar där fler myndigheter kan tillföra information och data i gemensamma processer och databaser, till system som mer utgör gemensamma plattformar och infrastruktur. I det sistnämnda fallet har ofta en myndighet förvaltningsansvar för drift och förvaltning av plattformen medan flera myndigheter självständigt hanterar egna verksamhetsprocesser med tillhörande dokumentation i plattformen. Detta samtidigt som handlingarna är tillgängliga för andra myndigheter som utnyttjar plattformen. Stadsarkivet stöder utredningens förslag att ansvar ska ligga hos den myndighet som ansvarar för systemet, dvs. den som är systemägare med ansvar för drift och förvaltning. Stadsarkivet anser dock att det ansvar som avses måste förtydligas och att man då behöver skilja på arkivbildare och arkivansvar. Vi förstår utredningens förslag så att man är ute efter att arkivansvaret fastställs, vid behov av arkivmyndigheten, och vi stödjer det synsättet. Så arbetar Stadsarkivet sedan en tid och vi har goda erfarenheter av det. Däremot följer inte automatiskt att en myndighet blir arkivbildare för alla handlingar i en plattform som man har arkivansvar för. I arkivansvaret ska ligga samordningsansvar för värdering och gallring i systemet och ansvar för att arkivering sker. Om det är ett system med handlingar som självständigt tillkommit hos en annan myndighet ska de dock inte automatiskt bilda arkiv hos den myndighet som har arkivansvaret. Ett exempel från Stockholms stad är att Stadsarkivet äger och förvaltar ett gemensamt ärende- och dokumenthanteringssystem för hela kommunen. Skulle samtliga handlingar där bilda arkiv hos Stadsarkivet och ingå i Stadsarkivets eget myndighetsarkiv skulle det innehålla bl a alla fullmäktigeprotokoll, kommunstyrelsens protokoll och alla övriga nämnd- och styrelsehandlingar hos kommunens olika myndigheter och bolag. Det skulle leda fel och vara en orimlig ordning. Det skulle inte heller harmoniera med paragrafens första stycke i den föreslagna 9 § som slår fast att myndighetens arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet. Enligt vad Stadsarkivet kan bedöma kan detta hanteras exempelvis genom att föreslagen formulering i arkivlagens 9 §, sista stycket ändras till: ”Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de utgör allmänna handlingar där, ska arkiveras av den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår.” Det är rimligt att arkivmyndigheterna har möjlighet att besluta om vilken myndighet som ska bära arkivansvar för gemensamma system. Beskrivning av proveniens och säkerställandet av god sökbarhet och användande kan inblandade parter lösa genom arkivredovisningen, metadata och söktjänster.

Myndigheternas arkivbildning och arkivförvaltning

Stadsarkivet stöder förslagen om att ändra begrepp från arkivvård till arkivförvaltning. Även förslaget om skyldighet för myndigheter att förbereda system för informationsöverföring i avsnitt 6.4.3 välkomnas. Beträffande förslaget om rapporteringsskyldighet för myndigheterna till det nationella arkivinformationssystemet så stöder Stadsarkivet tanken bakom det. Det finns ett värde i en samlad tillgång till denna information. Dock är förslaget inte helt tydligt vad gäller hur detaljerad information som ska rapporteras in av myndigheter. Om den är omfattande är det tveksamt om nyttan motiverar kostnaden för myndigheterna. Tveksamhet råder även kring Riksarkivets förmåga att hantera så många användare i NAD/ARKIS. Här kunde det vara av intresse med ett klagande av vilken detaljeringsgrad uppgiftsrapporteringen ska hålla. Mot bakgrund av otydligheten i omfattning och hur genomförandet ska gå till är Stadsarkivet tveksamma till att införa rapporteringsskyldigheten som lagkrav.

Bevarande och gallring

Utredningen tar i avsnitt 7.4.2 upp gallring av socialtjänstakter. Stadsarkivets uppfattning är att socialtjänstakter besitter ett väsentligt forskningsvärde och bör bevaras i sin helhet. Urvalsbevarandet innebär dessutom att enskilda personer inte har jämnvärda möjligheter att kunna ta del av socialtjänsthandlingar beroende på var i landet de är uppväxta eller när de är födda. För vissa individer innebär denna möjlighet att efterforska om sina uppväxtvillkor ett stort värde som det är rimligt att alla ska ha likvärdig tillgång till. Integritetsaspekterna kan hanteras genom förlängd sekretesstid. Ett bevarande kommer dock att driva kostnader hos kommunerna som ska hantera en ökad mängd sekretessprövningar.

Stadsarkivet stöder tanken bakom förslaget om en aktiv bevarandeplanering. Denna behöver omfatta både värdering av information och framtagande av strategi och metod för hur bevarandet ska ske. En bevarandeplanering ska dock enligt Stadsarkivets uppfattning myndigheterna själva ansvara för att ta fram då myndigheterna själva bär ansvar för sina allmänna handlingar och arkiv. Stadsarkivet kan konstatera att statliga myndigheter enligt Riksarkivets föreskrift *Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar RA-FS 2009:1* sedan länge har ett eget ansvar att upprätta en strategi för bevarande av elektroniska handlingar. Stadsarkivet tillämpar även denna lösning inom Stockholms stad. För att en bevarandeplanering ska bli relevant och ändamålsenlig bör den tas fram av myndigheterna i samråd med arkivmyndigheterna och med stöd av dess anvisningar och vägledning. Stadsarkivet anser att detta behöver tydliggöras i föreslagen lagtext, § 20. Vår uppfattning är dock att en framgångsrik bevarandeplanering förutsätter att en strategi för e-arkiv som vi beskriver under avsnittet *Digital informationsförvaltning och massdigitalisering* finns på plats.

Utredningen föreslår på under avsnitt 7.11.4 att arkivmyndigheterna får ett inventeringsuppdrag hos myndigheterna för att de ska få en överblick över arkivbestånden. För att ge denna typ av inventering tydligare riktning och syfte, bör den enligt Stadsarkivets uppfattning ske som ett led i ett arbete med att utveckla en strategi för e-arkiv som vi beskriver under avsnitt *Digital informationsförvaltning och massdigitalisering*. Under avsnitt 7.11.5 behandlas fotografi och forskningsdata. Utredningen väljer här att behandla delar av myndighetsarkiv utifrån handlingstyp. Detta är på ett sätt förståeligt då dessa handlingstyper har formatmässiga egenskaper som påkallar särskilda bevarandeåtgärder. Samtidigt får man vid läsningen intrycket att det är en viss slumpmässighet i att det är dessa två som utredningen stött på och tar upp. Utifrån format finns det hos myndigheterna en lång rad ytterligare handlingstyper och informationsmängder med egen karaktär och som behöver hanteras formatspecifikt och där urval- och bevarandemetod till stora delar också saknas. Några exempel som kan nämnas är geodata och 3D-modeller inom bygg och konstruktion. Stadsarkivet delar utredningens uppfattning av behov av översyn och åtgärder riktade mot de två exempel som tas upp men vi vill samtidigt poängtera att exemplen är fler. Stadsarkivet vill också poängtera att det är viktigt att ha kvar fokus på att dessa olika typer av information utgör allmän handling och tillhör myndighetsarkiven då bevarandelösningar för dem utvecklas. Utredningen pekar själva på att t ex forskningsdata tenderar att börja betraktas som en del av universitetsbibliotekens samlingar och inte som en del av myndighetens arkiv då biblioteken tar över förvaltning av data. Stadsarkivets erfarenhet är att denna förskjutning riskerar att ske även för foton och andra handlingstyper om man inte aktivt bevakar att så inte sker. Frågan om behov för att utveckla bevarandemetod för dessa handlingstyper leder i sin tur till det resonemang vi för under avsnitt *Digital informationsförvaltning och massdigitalisering* där vi för fram att en samlad strategi för e-arkiv behöver utvecklas. I arbetet med den strategin bör det övervägas om och hur distribuerade e-arkivlösningar hos myndigheterna i form av t ex forskningsdata som hanteras av universitetsbibliotek kan vara ett alternativ. I ett sådant scenario är det viktigt att arkivmyndigheterna med sin kompetens i gränssnittet mellan arkiv och forskare ges större möjligheter att säkerställa forskningens behov ute i myndigheternas och förvaltningarnas verksamhet.

Överlämnande och finansiering

Stadsarkivet anser att redovisningen i detta avsnitt uppvisar ett olyckligt fokus på analoga handlingar. Det är inom digital arkivering och digitala leveranser de stora utmaningarna ligger. I kapitlets inledning återfinns utförliga redogörelser för utvecklingen av antal hyllmeter som levererats till Riksarkivet, samtidigt finns det statistikuppgifter om antal elektroniska leveranser till Riksarkivet som inte kommenteras alls. Enligt Riksarkivets egen statistik har antalet elektroniska leveranser för år 2018 varit 19 stycken och för 2019 14 stycken. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande siffror för leveranser till Stadsarkivets e-arkiv är 478 stycken för 2018 och 348 stycken för 2019. Detta omfattar alltså endast en kommun. Riksarkivets siffror är enligt vår uppfattning uppseendeväckande låga med tanke på hur många myndigheter som ska leverera till dem och att 4 av 5 av dessa myndigheter enligt Statens servicecenters enkät från 2019 uppger att de saknar eget e-arkiv. Risken för att allmänna handlingar i digital form hos myndigheterna försvinner pga. utvecklade e-arkivlösningar anser vi vara överhängande. Stadsarkivet anser att Riksarkivets

leveransstatistik är en tydlig indikation på behovet av en samlad strategi för e-arkiv som vi redogör för under avsnittet *Digital informationsförvaltning och massdigitalisering*.

Stadsarkivet stöder förslaget som förs fram i avsnitt 8.7.1 om överlämnandeplaner för att öka förutsebarhet och kontroll över överlämnande av arkiv till arkivmyndighet och att dessa tas fram i samverkan. Vår uppfattning är dock att en meningsfull överlämnandeplanering förutsätter en samlad strategi för e-arkiv.

Stadsarkivet vill i sammanhanget även lyfta komplikationer och otydligheter rörande sekretess i nuvarande ordning. Då en myndighet överlämnar handlingar till en arkivmyndighet och sedan upptäcker att handlingarna behövs i myndighetens verksamhet kan sekretess lägga hinder för detta, frågan är om det är ändamålsenligt. Även om mellanarkiv kan utgöra en lösning för främst e-handlingar skulle frågan behöva utredas utifrån det perspektivet och utifrån hur en samverkande digital förvaltning ska ges förutsättningar att arbeta effektivt över myndighetsgränser.

Det saknas även ett resonemang i kapitel 8 kring hur vissa sekretessbrytande bestämmelser ska hanteras när handlingar som omfattas av sekretess överlämnats till arkivmyndighet. Enligt 11 kap. 6 § OSL gäller att när en arkivmyndighet för arkivering från en annan myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad där, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos arkivmyndigheten. Vilket innebär att arkivmyndigheterna ska tillämpa samma sekretessbestämmelser som om uppgiften finns hos den överlämnande myndigheten. I och med att många sekretessbrytande bestämmelser specificerar mellan vilka myndigheter de gäller är det oklart om de kan användas mellan arkivmyndighet och den myndighet som begär ut handlingen. Belysande exempel är 26 kap. 9 § OSL, som medger att uppgifter i vissa fall kan lämnas från myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet eller till myndighet inom hälso- och sjukvården.

Normering tillsyn och rådgivning

Stadsarkivet delar utredningens uppfattning att Riksarkivet inte ska få i uppdrag att utfärda föreskrifter för kommuner och regioner. Det skulle inte tillföra värde utan vara en omotiverad inskränkning av kommunernas och regionernas möjlighet att utfärda ändamålsenliga föreskrifter baserade på lokala förutsättningar. Stadsarkivet skulle dock välkomna en kontinuerlig och heltäckande föreskriftsutgivning från Riksarkivet för statliga myndigheter som tjänar som vägledning och samordning för hela landet. Detta tillsammans med en utvecklad kunskapsstyrning från Riksarkivet ser vi som ett bättre sätt att uppnå en sammanhållen informationsförsörjning. Stockholms stad arbetar sedan många år efter den ordningen att vi utgår från Riksarkivets föreskrifter och anpassar dem efter våra behov, samt att vi använder oss av Riksarkivets vägledningar i den mån de finns. Stadsarkivet delar utredningens uppfattning att sanktionsmöjligheter vid inspektion inte bör införas. Föreläggande om åtgärd är en väl avvägd åtgärd då brist konstateras vid tillsyn. Detta tillsammans med en väl utvecklad rådgivning utifrån dialog, vägledningar och metodstöd tror vi är ett bättre sätt att nå resultat.

Stadsarkivet stöder förslaget att det ska framgå av arkivlagen att arkivmyndigheterna ska ha ett rådgivningsuppdrag. Utredningen behandlar Riksarkivets normering, tillsyn och rådgivning och synpunkter som framförts på denna av olika aktörer. Stadsarkivet instämmer i det som refereras att det vore önskvärt med en större proaktivitet inom området från Riksarkivet. Arkivfrågor i en digital förvaltning utgör stora utmaningar. Samtidigt är det vår uppfattning att utifrån befintlig organisation och givet uppdraget som sektorsansvarigt nationalarkiv är det rimligt att förvänta sig mer. Det finns författningar som är över tio år gamla och svåra att tillämpa och de vägledningar som är publicerade täcker inte behoven. Det Stadsarkivet efterfrågar är en utvecklad kunskapsstyrning inom ansvarsområdet. Vägledande i denna kunskapsstyrning behöver livscykelperspektivet vara, dvs. en hållbar informationsstyrning som förutsätter en stor portion proaktivitet och hänsyn till handlingars hela livscykel från skapande och användande, via arkivering till återanvändning. Den digitala förvaltningen innebär utmaningar av sådan art att Riksarkivet kan vara i behov av både direktiv och utökade ekonomiska möjligheter för att förmå att vara detta kunskapsnav.

Främjande och reglering av enskilda arkivsektorn

Stadsarkivet får enligt beslut av kommunfullmäktige ta emot enskilda arkiv av betydelse för forskningen om Stockholm, vilket vi också gör. Då vi kan göra det inom ramen för vår

ordinarie program- och läsesalsverksamhet har vi möjligheter och kunskaper att göra detta som ofta saknas i den enskilda sektorn. Vi ser ett stort värde för våra besökare i att bedriva denna verksamhet. Vi arbetar särskilt med att bevara och tillgängliggöra personarkiv efter kvinnor. Verksamheten faller sig också naturligt då det finns enskilda arkiv efter organ som ligger nära den kommunala verksamheten, som exempelvis fristående skolor och privata sociala inrättningar som barnhem och ålderdomshem där det finns ett intresse av att allmänheten kan finna handlingar på samma ställe som motsvarande kommunala handlingar finns. På samma sätt är det naturligt att arkiv efter personer med en stark lokalanknytning ska kunna bevaras av den lokala arkivmyndigheten.

Riksarkivets omgivning och interna organisation

Stadsarkivet stöder uppfattningen att de tre s.k. satelliterna fortsatt ska bedriva statlig arkivverksamhet, dvs. fortsätta ha ett uppdrag som landsarkiv. Fördelarna med att behålla en fungerande ordning är långt större än att genomföra en komplicerad delning där nyttan är oklar och det tydligaste argumentet för förändringen verkar vara av principiell art. Stadsarkivet delar inte Riksarkivets uppfattning att nuvarande lösning innebär komplikationer gällande styrning och samordning. Stadsarkivet deltar i Riksarkivets möten och beaktar givna instruktioner. Tvärtom anser Stadsarkivet att samarbetet innebär fördelar gällande kunskapsutbyte och möjlighet till stöd i gemensamma projekt. Stadsarkivet vill också lyfta frågan om vad som är bäst för användarna. Enligt vår mening är nuvarande ordning ett bra exempel på hur förvaring av kommunalt, statligt och enskilt arkivmaterial på samma fysiska plats är till gagn för användarna. Olika typer av arkivinformer finns samlad och samordningsvinsterna är stora. Det rör sig i praktiken om en slags arkivcentrumbildning med de fördelar det för med sig. Personalen har därigenom fått en hög kompetens vad gäller förvaltningshistoria och kan vägleda besökare på ett bra sätt till rätt källa. Samtidigt som besökssiffror generellt går ner hos arkivinstitutioner har Stadsarkivet sedan 2013 fördubblat besökssiffrorna tack vare ett medvetet publikt arbete där kombinationen av olika arkiv om Stockholm samlade på ett ställe varit en viktig del. Stadsarkivet anser dock att det vore värdefullt att utveckla parternas strategiska samverkan och att beställar-utförarfunktionen, med en transparent prismodell baserad på nyckeltal för det statliga uppdraget behöver utvecklas.

Digital informationsförvaltning och massdigitalisering

Proaktivitet

Stadsarkivet instämmer till fullo i det som framförs under avsnitt 14.3 angående behov av proaktivitet från arkivmyndigheter i arbetet med informationsstyrning. Stockholms stad arbetar med att införa ett stadsgemensamt system för ärendehantering och ansvaret för arbetet ligger hos arkivmyndigheten, Stadsarkivet. Detta innebär att Stadsarkivet jobbar med normering i nära samarbete med myndigheternas verksamhet, dvs. att tjänsteutbud och interna arbetsätt anpassas till förvaltningars kärnverksamhet samtidigt som myndighetsgränser upprätthålls och perspektivet att tänka långt in i framtiden bevakas. Det innebär ett proaktivt förhållningssätt med flera fördelar, t ex att digitalt skapad information från början har rätt format för långtidsbevarande, men även större samverkan och större ekonomisk integration med övriga verksamheter. Arkiv- och dokumenthanteringsaspekter beaktas liksom vidareutveckling av systemstödet. Detta arbetsätt innebär en hållbar informationsstyrning med hänsyn till handlingars hela livscykel från skapande och användande, via arkivering till återanvändning. Även om uppgiften innebär utmaningar har Stadsarkivet goda erfarenheter och vi arbetar på samma sätt med övrig normering och rådgivning, samt utveckling av e-arkivet och dess processer.

e-arkiv

Stadsarkivet behandlar under detta avsnitt frågan om hur digital långtidslagring ska säkras i den digitala förvaltningen, dvs. frågan om att utveckla fungerande och effektiva e-arkivlösningar för offentlig förvaltning. Stadsarkivets uppfattning är att denna fråga är central och en mycket angelägen fråga inom arkivsektorn idag. Även utredningsdirektivet uttrycker detta. Av direktivet framgår att utredningens övergripande syfte är att säkra tillgången till allmänna handlingar både nu och i framtiden. Enligt Stadsarkivets uppfattning innebär det

egentligen i stora stycken ett annat sätt att säga att uppgiften är säkerställa fungerande e-arkivlösningar i förvaltningen. Direktivet utvecklar frågan genom att konstatera att även i en digital förvaltning måste den offentliga sektorn kunna säkerställa den egna informationens äkthet och sökbarhet så att rätten att ta del av allmänna handlingar inte ska undergrävas. Direktivet konstaterar vidare att arkivsektorn saknar strategier och medel för att möta denna utveckling. Utredningen ska även analysera ekonomiska konsekvenser för Riksarkivets och andra arkivmyndigheter av den offentliga förvaltningens övergång till digitala processer. Stadsarkivets uppfattning är att arkivutredningen misslyckats med att svara på detta uppdrag genom att dels inte leverera efterfrågade uppgifter om kostnader, men också då utredningen inte heller lyckats identifiera e-arkivfrågans centrala betydelse och utifrån det presentera en relevant analys och realiserbara förslag. Stadsarkivet beskriver kort i det följande hur vi uppfattar e-arkivfrågans status idag med förslag om vad som enligt vår uppfattning behöver göras.

Digital arkivering skiljer sig i sitt genomförande på många sätt från analog arkivering. Utmaningarna är många men också de möjligheter som det innebär. Detta har arkivsektorn varit medveten om i decennier och arbetat med, men fortfarande är det långt kvar till fungerande lösningar generellt. Många kommuner och regioner har kommit relativt långt i att utveckla lösningar, likaså flera statliga myndigheter, ofta de större. Stockholms stad har ett stadsgemensamt e-arkiv i drift sedan 2010 som Stadsarkivet ansvarar för. Till detta e-arkiv sker i snitt drygt 400 leveranser varje år. En stor del av stadens förvaltningar och bolag är anslutna till e-arkivet och anslutningsarbetet fortgår. Många kommuner och regioner står dock utan e-arkiv. Vad gäller statliga myndigheter så kan nämnas att Statens servicecenter 2019 skickade ut en enkät till 212 statliga myndigheter inom ramen för sitt arbete med att utveckla en gemensam e-arkivtjänst. Av svaren framgår att fyra av fem statliga myndigheter saknar eget e-arkiv. Riksarkivet har enligt deras egen statistik de senaste två åren tagit emot 19 respektive 14 elektroniska leveranser vilket framstår som väldigt låga siffror då så många statliga myndigheter saknar eget e-arkiv. Den bild som framträder är att avsaknaden av e-arkivlösningar innebär att allmänna handlingar idag hos myndigheter inte arkiveras på korrekt sätt och riskerar att försvinna. Denna bild är djupt oroande.

Insatser görs för att utveckla e-arkivlösningar. Kommuner och regioner går ihop för att gemensamt utveckla lösningar, Sydarkivera och R7 är exempel på det. Andra arbetar fram egna lösningar ofta baserat på det ramavtal SKL tagit fram. En del statliga myndigheter utvecklar egna lösningar, Kammarkollegiet arbetar med ramavtal som stöd i detta. Sedan 2014 har Statens servicecenter med stöd av Riksarkivet försökt etablera en gemensam e-arkivtjänst som en mellanarkivlösning för 7 pilotmyndigheter. Efter sex år och två avbrutna upphandlingar är det arbetet avslutat i avvaktan på nya direktiv. Många initiativ bedrivs således men Stadsarkivets bedömning är att den samlade bilden är att det inte är tillräckligt och att arbetet lider av brist på samordning. Arkivutredningen gör i sitt betänkande ett försök till en ekonomisk beräkning av kostnader för Riksarkivet och andra arkivmyndigheter till följd av myndigheternas övergång till digitala processer. Beräkningen gäller bara på 7-12 års sikt och omfattar inte alls det i sammanhanget mer intressanta perspektivet av vad som ska göras de närmaste 6 åren. Utredningen förkastar dock i slutändan själva detta arbete med motiveringen att kostnadsberäkningen är förknippad med betydande svårigheter och redovisar inga kostnadsestimat. Som svar på uppdraget att analysera de ekonomiska konsekvenserna föreslår utredningen därefter att Riksarkivet istället ska få uppdraget. Förslaget lyder att Riksarkivet ska bistå regeringen med underlag för de ekonomiska konsekvenserna av den statliga arkivsektorns övergång till digitala processer. Kommuner och regioner omfattas av okänd anledning inte längre. För uppdraget föreslås Riksarkivet få 4 miljoner kr årligen, det framgår inte hur den summan är beräknad. Det redogörs heller inte närmare vad uppdraget ska bestå i. Stadsarkivet stödjer inte detta förslag i den otydliga och avgränsade form det givits, vår uppfattning är att andra insatser krävs.

Stadsarkivet anser att ett nytt uppdrag behöver skapas för att formulera en strategi för e-arkiv för svensk förvaltning. Uppdraget ska vara att utarbeta en samlad strategi och metod för e-arkiv för kommuner, regioner och staten. Uppdraget ska arbeta brett med aktiv representation från alla sektorer. Uppdraget ligger i att samordna de insatser som bedrivs för att uppnå synkroniserade lösningar mellan stat och kommun/region och att säkerställa framåt drift i arbetet. Uppdraget bör ha ett helhetsperspektiv och omfatta sådana delar som

strategi, metod, ansvarsfördelning och finansiering. Stadsarkivet vill här beröra några av de centrala frågor som behöver hanteras i en sådan genomlysning.

- Hur ska en övergripande ansvarsfördelning se ut? Det torde ligga inom Riksarkivets kärnuppdrag att utveckla e-arkivlösning, ändå har det sedan 2014 varit ett uppdrag för Statens servicecenter.

- Ska det arbete Statens servicecenter bedrivit fortsätta eller ska en annan strategi övervägas? Det arbetet är just nu pausat i avvaktan på direktiv, det synes därför vara en lämplig tidpunkt att utvärdera hur det ska tas vidare samordnat med andra insatser.

- Vilken anskaffningsstrategi för e-arkiv ska väljas? SKL har upphandlat ramavtal för kommun och region, Kammarkollegiet arbetar också med ramavtal på området. Statens Servicecenter förordar en egen upphandling av programvara med drift hos Försäkringskassan. Går dessa spår att kombinera eller bör samordningen utvecklas och strategi ändras?

- Hur ska Riksarkivets eget e-arkiv skalas upp (och samordnas med en ev. mellanarkivlösning) så att de kan ta emot leveranser i större skala?

- Hur ska stödet och kunskapsstyrningen till myndigheter utvecklas utifrån vald strategi?

Massdigitalisering

Vad beträffar massdigitalisering vill Stadsarkivet framföra att digitalisering måste ske på ett förtänksamt och långsiktigt sätt, med beaktande av långsiktig ekonomisk hållbarhet och vad samhället och medborgarna faktiskt förväntar sig och kan nyttja. En kostsam och oöverlagd massdigitalisering som inte lämnar utrymme för struktur och pedagogik ger sannolikt inte avsedd effekt för vare sig kulturarvsförankring på lång sikt, eller en livaktig samhällsdebatt baserad på arkivinformaton från en nära dåtid. Massdigitalisering är alltså inte per automatik ändamålsenlig, inte heller på längre sikt, utom i de fall då handlingarna riskerar att förstöras – detta är i synnerhet fallet med audiovisuella medier. Samverkan mellan myndigheter, mellan Riksarkivet och kommuner, företag och enskilda organisationer måste stärkas för att få ut mesta möjliga effekt av insatta medel. Civilsamhället, innanför eller utanför föreningsväsendet, bör ses mer som allierad än som motpart. En positiv hållning till sådana samarbeten bör genomsyra eventuella nya instruktioner som utredningen genererar.

Informations-spridning om arkivområdet

Stadsarkivet anser generellt att arkivutredningen skulle ha vunnit på att i större utsträckning ta sin utgångspunkt i användarna och användandet av arkiven. Med användarperspektivet som utgångspunkt i analysen av hur arkiven ska skapas, förvaltas och kommer att användas, möjliggörs att planera proaktivt och skapa en hållbar informationsförvaltning utifrån kundnytta och en relevant kulturarvsförmedling. Utredningen berör användarperspektivet i sin beskrivning av arkivsektorn. Men de konstateranden som görs där om behovet av ett utvecklat publikt arbete och nya förväntningar på digital tillgänglighet får inte tillräckligt genomslag i utredningens senare analyser och förslag. Ett annat kapitel som också tangerar denna fråga är kapitlet Informations-spridning inom arkivområdet. Där berörs i första hand statistik och att det ska tydliggöras att det ska finnas ett nationellt arkivinformatonssystem. Detta är i och för sig angeläget men frågan om kundnytta och användarperspektiv är större än så och måste genomsyra allt arbete. Ett exempel är hur arkivinstitutioner måste söka och möta publiken på nya sätt – digitaliseringen betyder inte automatiskt att besökssiffrorna måste gå ner. Stadsarkivet har under tio år gjort en medveten satsning på det publika arbetet med syfte att öka besökssiffrorna. Flera faktorer har medfört att antal besökare har ökat med det dubbla under denna period såsom fortsatt generösa öppettider, utveckling av lokalerna, samt en satsning på visningar, programverksamhet och kommunikation. I detta sammanhang vill Stadsarkivet även lyfta en aspekt av hur långsiktig förvaltning av kulturarv förutsätter förankring och delaktighet i samhället. Detta byggs med främjande, tillgängliggörande och pedagogik, men även i samverkan med enskilda organisationer och i form av s.k. Citizen Science (crowdsourcing och liknande delaktighet från allmänheten). Trots att dessa måste anses som del av en långsiktig arkivpolitik, innehåller utredningen få stödjande skrivningar, organisationsförslag eller finansieringslösningar på längre sikt för att upprätthålla och stärka sådan verksamhet.