



2005-03-30

Dnr RA 20-2005/1210

Till regeringen  
Utbildnings- och kulturdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

### Omvärldsanalys

Riksarkivet skall enligt regleringsbrevet för 2004 i en särskild skrivelse senast den 1 april 2005 ”redovisa en omvärldsanalys och därvid göra en sammanfattande bedömning av tillståndet och utvecklingen inom arkivområdet”.

Liksom förra året väljer Riksarkivet att göra analysen relativt koncentrerad med hänsyn till motsvarande avsnitt i årsredovisningen, som alla i hög grad berör externa faktorer. Verksamhetsgrenarna lämpar sig inte särskilt väl för denna typ av redovisning, varför den disponeras efter andra grunder.

Frågor kring kunskapsuppbyggnad, kompetensförsörjning, förhållandet till utbildning och forskning i arkivvetenskap m.m. har givetvis starka kopplingar till förändringar i omvärlden. Emellertid har detta redovisas samlat i annan ordning – främst som kunskapsstrategi 2005-2008 – och behandlas inte specifikt i det följande.

En viktig omvärldsfaktor av generell karaktär är även resultatdialogen samt kontakterna i budgetfrågor med regeringen. Hur dessa fungerar skapar förutsättningarna för att kunna planera verksamheten långsiktigt. Denna problematik har kommenterats i inledningen till årsredovisningen och berörs inte här.

#### 1           Teknikutveckling för tillgänglighet och bevarande

Den allmänna bakgrunden till hur e-förvaltningen utvecklas och de möjligheter och problem detta medför behandlades i föregående omvärldsanalys och gäller i hög grad fortfarande. Riksarkivet berörs på två sätt – både som en myndighet bland andra och som framtida vårdare av de digitala informationsmängder som den statliga förvaltningen genererar.

En given konsekvens av e-förvaltningen är de accelererande krav på digital tillgänglighet som de tekniska möjligheterna skapar, ytterligare än det faktum att nya logiska strukturer också kan förutsätta andra redovisningsformer än de vedertagna, en tredje de bevarandeproblem som inte minst de stora generella informationssystemen ställer. Traditionella begrepp som proveniens och arkivbildning kan behöva omtolkas.

Flera centrala initiativ har tagits under de sista åren för att kunna överblicka och hantera den snabba utvecklingen, främst den till Statskontoret förlagda e-nämnden samt regeringens IT-politiska strategigrupp. Riksarkivet är företrätt på hög nivå i båda dessa. Strategigruppen har nyligen inrättat en särskild arbetsgrupp för att under 2005 lämna förslag till riktlinjer för en framtida politik för IT och kultur.

Bevarandet på lång sikt av dagens digitala information är ett problem som kommit alltmer i förgrunden inom både den statliga, kommunala och enskilda sektorn. Utan tvivel finns numera i denna fråga både en generell probleminsikt och ett yttre tryck, som var avsevärt svagare ännu under 90-talet. Detta är en angelägenhet för hela statsförvaltningen – liksom givetvis samhället i övrigt – och kan inte reduceras till en ren arkivfråga. Avgörande är att hitta så hållbara och automatiserade processer som möjligt från systemkonstruktion och arkivbildning till leverans, fortsatt bevarande och tillhandahållande hos arkivmyndighet. Migrering av informationen till nya tekniska miljöer har varit och är en central fråga.

Med denna målsättning driver Riksarkivet i samarbete med bl.a. Luleå Tekniska Universitet det s.k. LDB(Långsiktigt Digitalt Bevarande)-projektet, lokaliserat till Boden. Syftet är att i samband med projektets avslutande under 2006 etablera ett kompetenscentrum i dessa frågor, knutet till LTU och öppet för olika former av intressenter. Som en utgångspunkt för projektet har också gjorts vissa inventeringar av befintliga IT-system inom den offentliga sektorn. I anslutning till projektet kommer även berörd teknisk normering att revideras.

## 2 Nytt regelverk som påverkar arkivredovisningen

OSEK:s betänkande *Ordning och redan bland allmänna handlingar (SOU 2002:97)* med förslag till en lag om hantering av allmänna handlingar, som avses ersätta arkivlagen från 1990, bör ses mot bakgrunden av de snabba förändringarna i den offentliga förvaltningen. Denna karakteriseras i ökande grad av en digitalt baserad arkivbildning och alltmer sammanflätade såväl informations- som myndighetsstrukturer.

Även om en ny lagstiftning på området kan förväntas dröja några år, fokuserar Riksarkivet under perioden 2004-2007 på tillsyn med arkivredovisningen i centrum. Genom testning på olika myndigheter och avstämning med berörd personal förbereds en ny normering vad gäller arkivredovisningen. Målsättningen är att myndigheternas arkivredovisning i nuvarande form skall avslutas c:a 2007.

## 3 Förändrade leveransmönster

Särskilt från 90-talet och framåt har statsförvaltningen omstrukturerats kraftigt genom bolagiseringar, avvecklingar, utlokaliseringar helt eller delvis och omorganisationer. Utvecklingen har också gått mot riksomfattande myndigheter med alltmer gemensamma informationssystem. Skatteverket, Försäkringskassan, Tullverket och Åklagarväsendet är tunga exempel på denna trend.

Parallellt härmed har intresset ökat för leveranser till arkivmyndigheterna av även yngre material, vilket i sin tur fört med sig en dominans för förvaltningsärenden bland förfrågningarna. Av praktiska skäl kan då kort- eller långsiktigare speciallösningar med samlad förvaring och service bli nödvändiga, vilket särskilt har genomförts vad gäller inskrivningsmyndigheternas arkiv vid landsarkivet i Härnösand. Detta hänger samman med den aktuella tillgången till lokaler och andra materiella förutsättningar. Generellt sett är förvaringskostnaderna höga och därmed strategiskt betydelsefulla i all kulturarvsverksamhet, och Riksarkivet verkar för att så långt möjligt optimera lokalutnyttjandet inom arkivverket.

Det digitala området har nämnts tidigare, men ett starkt ökande leveranstryck märks också vad avser ljud- och bildmaterial i arkiven, hittills mestadels analogt. Problematiken behandlas på ett vidare plan i betänkandet *Bevara ljud och rörlig bild (SOU 2004:53)* och har likaså lyfts fram i den senaste forskningspropositionen (prop. 2004/05, s. 105 ff), även om denna i sammanhanget begränsar sig till Statens ljud- och bildarkiv. Riksarkivet har stor anledning att följa utvecklingen även här och arbetar aktivt med de krav som det redan befintliga materialet ställer. Vård- och presentationsfrågor på detta område kan komma att kräva avvägningar mellan verksamhet i egen regi och samverkan med specialinstitutioner.

I olika sammanhang har Riksarkivet påvisat att det efterfrågestyrda avgiftssystem för leveranser som gäller från tidigt 90-tal samtidigt är mycket resurskrävande och svårhanterligt ur planeringssynpunkt. Riksarkivet konstaterar att en annan ordning inte synes aktuell för närvarande och arbetar därför på att än mer tydliggöra avgiftsstruktur, åtagandets innehåll samt krav och förutsättningar i övrigt. Ett problem är att de krav som ställs på myndigheterna i stort är primärt baserade på TF och arkivlagen, medan arkivmyndigheterna även förutsätts aktivt tillgängliggöra arkiven på forsknings- och kulturpolitiska grunder. Detta medför att begreppet full kostnadstäckning inte är entydigt och att dess faktiska innebörd bör klarläggas av regeringen.

Alldeles oavsett leveranssystemets räckvidd och konstruktion är det mycket angeläget att få ett säkrare underlag för leveranserna på lång sikt med hänsyn till den begränsade flexibilitet i lokal- och personalhänseende som myndighetsformen och budgetförutsättningarna för med sig. Det faktum att anslagsöverföringen fungerar allt sämre tyder på att systemet inte upplevs som naturligt inom alla delar av Regeringskansliet.

De enskilda arkiven uppgår för närvarande till drygt 10 % av bestånden. På detta område består ett avsevärt leveranstryck utan att någon särskild offentlig finansiering förekommer. Även om det numera finns en struktur av förenings- och näringslivsarkiv, kvarstår ett yttersta ansvar för arkivmyndigheterna som garanter för även det kulturarv som enskilda arkiv representerar.

#### 4 Ökande efterfrågan på tillgänglighet i nya former

Som redovisades även i föregående omvärldsanalys märks en ökad efterfrågan och allt högre förväntningar på digital tillgång till arkivhandlingar. Olika former för detta har utvecklats på senare år från publicering av register eller mer utarbetade tematiska produkter i cd/dvd-form till digitaliserade handlingar över Internet. Tillgängliggörande på detta sätt är huvuduppgiften för SVAR men sker även i övrigt på olika håll inom arkivverket, i vissa fall också genom externa aktörer som Sveriges släktforskarförbund och några enskilda kommersiellt verkande företag.

Generellt är sålunda tendensen mycket stark att brukarna förväntar sig digital information snarare än mikrofilm. För SVAR:s del innebär detta samtidigt vissa övergångsproblem vad gäller både finansiering och kompetensväxling i personalen. Utvecklingskostnaderna för en ny och väsentligen digitalt baserad informationsmiljö måste för att kunna realiseras effektivt betraktas som en långsiktig investering, vars kostnader slås ut över längre tid.

Arbete pågår med att utveckla en planmässig digitaliseringsstrategi, men kvar står att grundläggande resurser för digitalisering i grunden saknas utöver vad som kan komma till genom arbetsmarknads- eller regionalpolitiska insatser. Denna bristsituation i relation till framför allt utbildningsväsendets behov framgår tydligt av bl.a. utredningen *KB – ett nav i kunskapssamhället* (SOU 2003:129). Samarbetsrådet för Riksarkivet och landsarkiven (tidigare Produktrådet) med representation från olika användargrupper avses fånga upp externa synpunkter på bl.a. digitaliseringen och ge ett säkrare underlag för prioriteringar.

Värt att notera är också ett ökande intresse även från det professionella forskarsamhället att få del av handlingar och register på Internet, vilket aktivt mötts av t.ex. Svenskt Diplomatarium vid Riksarkivet. En liknande tendens kan märkas från skolväsendet regionalt och lokalt, där framför allt landsarkiven varit aktörer. Osäkerheten om resursläget påverkar emellertid som nämnts starkt förutsättningarna att planera medvetet och långsiktigt. I vissa fall är tillgång över Internet avgiftsbelagd, även om en gratisprincip egentligen vore önskvärd.

Digitaliseringen i Riksarkivets enhet MKC i Fränsta av folkbokföringsmaterialet 1895-1991 samt lantmäteriets kartor och förrättningsakter sker däremot med speciellt anslag respektive annan extern finansiering.

Digitaliseringen kan också medföra komplikationer i tillgänglighetsledet, och regeringen antas inom kort ta ställning till utredningen *Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna* (SOU 2004:106). I ett fåtal fall har också information som från början genererats digitalt (born digital) kunnat anpassas för publicering, även här givetvis efter den juridiska prövning som måste ske. De i princip motstående intressen som ligger i tillgänglighet, integritet och i vissa fall också upphovsrätt påverkar naturligtvis inte minst förutsättningarna för digital publicering.

På ett annat plan har även tillgång till statliga bolags arkiv på samma sätt som kommunala aktualiserats på senare tid och resulterat i konkreta förslag i utredningen *Insyn och sekretess* (SOU 2004:75). Riksarkivet har för sin del ett givet intresse av att verka för största möjliga åtkomst av information oavsett medium eller arkivbildare, men måste samtidigt göra tydligt att ökad tillgänglighet och ett större tillsynsområde inte kan genomföras resursneutralt.

Att den ökade informationstillgången på olika sekundära medier påverkar efterfrågemönstret och därmed fördelningen mellan traditionella besök i forskarsalarna, skriftlig kommunikation och egen forskning i hemmiljön är uppenbart. Riksarkivets interna arbete i riktning mot konceptet 24-timmarsmyndighet vill så långt möjligt fånga upp dessa tendenser. Vidare har den centrala informationsfunktionen förstärkts i början av 2005.

## 5 Samverkan inom kulturarvssektorn i Sverige

Ett gradvis ökat samarbete inom ABM-området har varit tydligt på skilda håll rätt länge, och den internationella bakgrunden speglades något i föregående omvärldsanalys. Det samfinansierade ABM-sekretariat som etablerades med KB som värmyndighet våren 2004 har ännu verkat för kort tid för att det skall gå att dra några slutsatser om resultat och

potential. Riksarkivets uppfattning är emellertid att en vidareutveckling på området bör ske genom naturlig institutionell samverkan på olika nivåer och inte genom långtgående organisatoriska åtgärder.

Den svenska arkivveckan, som arrangerades för andra gången i april 2004, har liksom den traditionella museiveckan som ett syfte att ge öppningar mot närliggande sektorer och därmed bredda perspektiv och kontaktytor. Av årsredovisningarna framgår vidare att lokala aktiviteter i form av t.ex. utställningar och publikationer ofta både genererar och i praktiken är beroende av ABM-övergripande samarbete. Detta kan ske mer tillfälligtvis men i andra fall organiserat som exempelvis på initiativ av samorganisationer som ABM Västernorrland.

Slutligen är det rimligt att se verksamheten inom Svensk Museitjänst – genom regeringsbeslut överförd till Riksarkivet för några år sedan – som gränsöverskridande vad gäller praktiska vård- och förvaringsbehov. Det är inte heller omöjligt att även den under senare tid särskilt uppmärksammade frågan om långsiktigt bevarande av ljud och bild, som redan antytts, kan leda fram till samarbete i en eller annan form med specialinstitutioner som Statens ljud- och bildarkiv m.fl.

## 6 Samverkan på det internationella planet

De olika formerna för internationellt samarbete framgår rätt fylligt av årsredovisningen och behöver knappast upprepas här. Dock förtjänar särskilt framhållas EU-projektet Minerva för koordinering av digitaliseringsinsatser, där Riksarkivet på departementets uppdrag ingår i den s.k. National Representatives Group. Vidare avvaktas den fortsatta hanteringen av EU-kommissionens rapport Report on Archives in the enlarged European Union, som under våren 2005 skall överlämnas till ministerrådet. Det pågående arbetet på en strategisk bevarandeplan är i hög grad beroende även av internationella erfarenheter och mönster.

Allmänt kan konstateras att Riksarkivet traditionellt varit mycket aktivt på det internationella planet. Huvudinriktningen har framför allt varit att verka inom områdena standardisering, digitalisering, digitala bevarandefrågor samt lagfrågor med tonvikt på ökad öppenhet. Detta gäller även fortsatt.

## 7 Marknadsutsättning

På flera plan är arkivverket beroende av marknadsförutsättningarna på ett sätt som myndighetsformen i praktiken inte är bäst lämpad att hantera. Finansieringen av leveranser genom förhandlingar är ett exempel på detta, efterfrågan på tillgänglighet i nya tekniker – framför allt en tung fråga för SVAR – ett annat. Båda har nämnts tidigare och innebär en efterfrågestyrning från myndigheter respektive brukare. Principiellt är en koppling till faktiska behov givetvis högst rimlig, men de problem som uppstår gäller framför allt den långsiktiga planeringen och finansieringen. Oavsett graden av avgiftsfinansiering är den minskande flexibiliteten i det statliga budgetsystemet oroande från denna utgångspunkt.

Ytterligare ett område som är särskilt marknadsutsatt är de verksamheter som bedrivs av Svensk Museitjänst. Problemet är här dubbelsidigt såtillvida att efterfrågan är beroende av både museernas knappa och trögrörliga ekonomi och den trendkänsliga fastighetsmarknaden i stort.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarie Tomas Lidman. Närvarande vid ärendets avgörande har varit arkivrådet Leif Gidlöf (föredragande) och administrative chefen Olle Forslund.

Tomas Lidman

/Leif Gidlöf

Kopia till

Landsarkiven  
Stadsarkiven i Stockholm och Malmö  
Värmlandsarkiv  
Byråer och enheter inom Riksarkivet

