

Remissyttrande 2009-05-15

Vår ref: Dnr LLA 04-2009/636

Er ref: Ku2009/241/KV

Kulturdepartementet  
103 33 Stockholm  
ku.kultyrutredning@culture.ministry.se

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

Landsarkivet i Lund har anbefallts att yttra sig över rubricerat betänkande och svarar därför följande.

### **Våra synpunkter i korthet:**

- Vi ansluter oss till förslaget till mål för den nationella kulturpolitiken.
- Vi ser positivt på principerna för portföljmodellen men vi vill varna för riskerna med en alltför kraftig politisering (regionalt) av kulturen. Det är angeläget att kulturarvsfrågor i bred och långsiktig bemärkelse får en självklar plats i en sådan modell.
- Vi tillstyrker generellt en reform av kulturpolitikens statliga myndigheter och institutioner men är kritiska till innehållet och uppdelningen i förslaget till sfärarkitektur. Vi avstyrker delningen av kulturarvsverksamheterna i en organisatorisk sfär för arkiv, bibliotek och språk respektive en för samtid, historia och livsmiljö.
- En närmare granskning av arkivfrågorna ingick inte i direktiven, men kommittén har kommit in på frågor av fundamental betydelse för arkivväsendet. Det är värdefullt, men en noggrannare belysning hade i flera fall sannolikt gett andra förslag till lösningar. Vi accepterar förslaget om samgående mellan landsarkiven och Riksarkivet men avvisar förslaget till samgående mellan Riksarkivet och Kungliga biblioteket.
- Det är anmärkningsvärt att utredningen så summariskt berör bevarandet av det digitala kulturarvet, en central angelägenhet och en ödesfråga för alla kulturarvssektorer.
- Det är dåligt att utredningen inte närmare klargör vad man menar med begreppet kulturarv som nu riskerar att bli en skiljelinje mellan olika typer av samlingar och dokumentation med klara samband.

## Allmänt

Det är ett i många stycken imponerande och digert betänkande som kommittén presterat. Kulturutredningen innehåller ett stort antal spännande, intressanta och välmotiverade resonemang, idéer och förslag. Det är mycket man vill instämma i samtidigt som det – i likhet med många andra utredningar – finns viktiga frågor och perspektiv som saknas eller som inte fått en tillräcklig belysning.

Vi vill särskilt framhålla att betänkandets första del, grundanalysen, är en synnerligen lärorik och tankeväckande skildring av kulturens och kulturpolitikens dynamik under de senaste årtiondena och förutsättningarna inför 2000-talet.

## Kulturpolitikens mål

Den målbeskrivning för den nationella kulturpolitiken som kommittén formulerat ansluter vi oss till. Den är visserligen allmänt hållen men tydlig och framåtriktad och dessutom språkligt tilltalande. Likaså stämmer vi in i ambitionerna för de statliga myndigheter och institutioner som ska medverka vid tillämpningen och verkställandet av de nationella målen. Betänkandet skiljer mellan en kulturpolitik för nationen och en för staten. Vi anser att denna skillnad bör upprätthållas även om målsättningen för det statliga området är en funktion av de nationella målen och gränsdragningen är något oklar. Den nationella kulturpolitikens vägledande betydelse utanför staten poängteras upprepade gånger i betänkandet och det är en betydelse som blir allt viktigare. Jämsides kommer den statliga sektorn att få en annan kulturpolitisk roll än hittills i samspelet mellan statliga kulturinstitutioner, övriga statliga aktörer, regioner, landsting, kommuner, näringsliv, civilsamhälle m.fl.

## Portföljmodellen

Ett centralt förslag i betänkandet är den allmänna bidragsform som kommittén gett namnet portföljmodellen. Detaljföreskrifter ersätts av en förhandlingsordning där man ska utgå från den nationella kulturpolitiken och de ändamål regeringen brutit ner utifrån denna. Det är ett intressant förslag som säkert kommer att få många remissinstansers gillande.

Ett genomförande kan mycket väl bli lyckosamt, men det finns anledning att ändå ge ett varningsord. Förhandlingsomgången om kulturstöden blir det helt avgörande forum där den lokala eller regionala politiken ska möta och konkurrera med regeringens riktlinjer och företrädare för staten. En känslig balansakt som i värsta fall kan bli förödande för mindre tilldragande delar av kulturlivet. Den regionala politikens makt över kulturen kommer att växa väsentligt och kulturpolitikernas personliga preferenser får en ökad tyngd med svårbedömda konsekvenser för icke politiskt omhuldade kulturaktörer. Man måste också betänka att de valda politikerna har, med avseende på många kultursammanhang, särskilt långsiktiga sådana, en kort mandatperiod. Exempelvis riskerar aktörer inom kulturarvssektorn att bli förlorare i en tävlan med performativa kulturyttringar vid fördelningen av begränsade ekonomiska bidrag. Högst sannolikt ger satsningar på teater, dans och musik bättre opinionssiffror än insatser för mindre publikfriande aktörer. Risken ska inte överdrivas åt det populistiska hållet men kan inte helt negligeras. Civilsamhällets institutioner och aktörer inom kulturarvsfältet har naturligtvis ett ansvar att själva göra sig mer synliga, populära och tillgängliga för medborgarna för att därigenom komma i åtnjutande av kulturpolitiskt stöd. Men ett än större ansvar har tongivande politiker på lokal och regional nivå att ta långsiktig hänsyn till att

även mindre publikdragande kulturarvsverksamheter ges möjligheter att berika det regionala kulturlivet.

För närvarande måste också det förhållandet vägas in att flera Sparbanksstiftelser har upphört som betydelsefulla bidragsgivare åt en rad kulturarrangemang och kulturprojekt, inte minst åt en hel del relativt undanskymda verksamheter i kulturarvssektorn, verksamheter som annars skulle haft små chanser att realiseras och överleva. Inom kort upphör också Stiftelsen framtidens kultur. Den regionala politikens inflytande över kulturpolitiken kan därför bl.a. i den nuvarande lågkonjunktursens spår bli utomordentligt stort men innebär på samma gång stora förpliktelser mot alla sidor av kulturlivet.

Betänkandet lämnar inga detaljförslag om hur förhandlingarna om kulturinsatserna mellan staten och den regionalpolitiska nivån praktiskt ska föras eller formaliseras. Vi tror det är angeläget att den statliga styrningen med utgångspunkt i det nationella perspektivet för kulturpolitiken utformas med betydande kompetens och noggrannhet så att en allsidig avvägning mellan de regionala och nationella intressena kan förverkligas. Statens roll måste, som utredarna också understryker, vara strategisk, drivande och samordnande. Ett svagt statligt agerande kan försämra statens förhandlingsposition och medföra en snedvridning av de regionala insatserna, geografisk ojämlikhet och avvikelser från de föreslagna ambitiösa nya nationella kulturpolitiska målen.

Principiellt har vi däremot inga invändningar mot att regioner, landsting och kommuner får en större kulturpolitisk roll i framtiden. Regionaliseringen av kulturpolitiken upplever vi som något positivt men man måste vara vaksam på tendenser till alltför långtgående politisering av den regionala kulturen.

## **Ny arkitektur för kulturpolitikens statliga förvaltning**

### Sfärerna

Betänkandet föreslår tre sfärer för kulturens myndigheter och institutioner samt därtill ett samordnande organ (Statens kulturråd med nytt uppdrag). Vi har svårt att tänka oss annat än att kommittén i en förlängning menar att de tre sfärerna i praktiken ska komma att utgöra tre statliga myndigheter, även om man gjort en uppdelning på förvaltningsmyndigheter och kulturinstitutioner. Motiveringen till dylika megamyndigheter är i långa stycken ytlig, ologisk och trendig (förställningen om stordriftsfördelar). Det innebär inte att förslaget är ointressant, men en nödvändig kraftsamling i myndigheter med viktiga beröringspunkter behöver inte yttra sig i tre ”robusta” förvaltningsmyndigheter, med de komplikationer och risker i form av bl.a. en dyrbar byråkratisk överbyggnad en sådan konstruktion kan medföra.

Ett motiv för sfären för samtid, historia och livsmiljö anges som ett sätt att ”övervinna dikotomin mellan konst och kulturarv”. Hur denna tudelning ska kunna överbryggas när kulturarvet i lika mån finns i första sfären för arkiv, bibliotek och språk är en gåta.

Vi menar att behövliga samgåenden i större myndigheter underlättas av att samverkan får utvecklas och förstärkas mellan myndigheterna/institutionerna i dialog med departementet. Modebetonade organisationsreformer genom diktat har svårare att åstadkomma effektiva och kraftfulla myndigheter, speciellt på kulturområdet, tror vi. Dessutom är nyskapelser och sammanslagningar av myndigheter kostsamma företag, i synnerhet om friktioner och komplikationer stör planeringen. Viktig kompetens riskerar att gå förlorad och den interna prioriteringen kan gå ut över väsentliga verksamheter.

Likväl tycker vi att idén om sfärer, som pekar på viktiga samband, är en attraktiv idé som bör utredas vidare. Den otydliga användningen av begreppet kulturarv i alla delar av betänkandet

gör att statlig kulturarvsverksamhet kan ses inordnad i minst två av sfärerna. Den verksamheten skulle vara mer betjänt av att samlas i en sfär, men det förutsätter sannolikt att den grundas på samarbete, inte minst på grund av nuvarande departementsindelning. ABM, det gränsöverskridande samarbetet mellan aktörer i arkiv, bibliotek och museer, har pågått och utvecklats sedan länge och är det måhända viktigaste uttrycket för kulturarvssamverkan men har dessvärre fått en styvmoderlig behandling i betänkandet. Utredningen lämnar heller inga uppslag och idéer om hur samarbetet kan utvecklas. Det är tråkigt eftersom det samtidigt är glädjande att utredningen konstaterar att det finns en stor potential i ABM-samarbetet. ABM kan mycket väl vara en förebild för en sfär i en framtida kulturorganisation, men så ser alltså drömmen om sfärerna inte ut. ABM är i stället splittrat i den föreslagna kulturpolitikarkitekturens planritning. Genom att arkiv och bibliotek placeras i en sfär och museer i en annan kan förutsättningarna för samverkan i ABM-frågor försämrats.

### Samgående mellan de statliga arkiv- och biblioteksväsendena

Kulturutredningen föreslår att en samlad myndighet för arkiv och bibliotek inrättas senast 2014. Kungliga biblioteket, Riksarkivet och landsarkiven skulle därmed inom den första sfären bilda en gemensam myndighet. I motiveringen, som är alltför korthuggen, överdrivs beröringspunkterna och likheterna mellan dagens arkiv och bibliotek medan skillnaderna underskattas och får ett knapphändigt utrymme. Utredarna anser att distinktionen mellan de båda identiteterna har sitt ursprung i de analoga informationsbärarna – den unika handlingen kontra den tryckta skriften – men att olikheten, ”den teknologiska gränslinjen”, tenderar att med digitaliseringen bli diffus eller försvinna. Detta är till synes den bärande argumentationen för en sammanslagning, men utredningen beaktar inte att Riksarkivet och landsarkiven hanterar och tillhandahåller statens allmänna handlingar, ett uppdrag som bygger på en annan och komplicerad lagstiftning och ligger långt från Kungliga bibliotekets. Den institutionella arkivverksamheten i det statliga arkivväsendet är delad i en utåtriktad, normgivande, övervakande och rådgivande verksamhet i förhållande till de statliga myndigheterna (Riksarkivets normgivning tjänar som vägledning även för den kommunala och enskilda sektorn) och en depåverksamhet med uppgift att ta emot (inte ”samla in”!) allmänna handlingar från myndigheterna samt vårda, bevara och tillgängliggöra det som förvaras i arkivmyndigheterna. Den förstnämnda delen saknar helt motsvarighet hos Kungliga biblioteket. Arkivhandlingar (oavsett det tekniska framställningssättet) som kvarlevor av administrativa processer, registratur, arkivinformatiöns nätverksstruktur må räcka som exempel på viktiga ingredienser som präglar arkivprofessionen och arkivinstitutiönerna och särskiljer dem från verksamma i bibliotek. Biblioteksvetenskapen och arkivvetenskapen är visserligen besläktade men trots det två olika discipliner, med skilda förutsättningar och studieobjekt.

Sambanden och överensstämmelserna mellan det statliga arkiv- och biblioteksväsendet är flera och kan mycket väl i en framtid bilda grund för en ännu närmare samverkan mellan Riksarkivet och Kungliga biblioteket. Ett färskt exempel på det samarbetet är ”Sondera”, en samsökningsfunktion för Libris och Nationella arkivdatabasen. Exemplet borde kunna utvecklas ytterligare i ett ABM-sammanhang genom att museernas databaser inkluderas i samsökningen.

Att ensidigt motivera en sammanslagning genom att framhäva likheter i teknologi och gränssnitt gentemot medborgarna uppfattar vi som en missvisande utgångspunkt för en myndighetsintegration och som möjligen även kan störa det samarbete som redan förekommer mellan myndigheterna. Digitaliseringen gör inte att gränserna mellan arkivhandlingar och tryckta verk upplöses, inte ens ur ett användarperspektiv, som utredarna påstår.

Vi avråder sålunda från en sammanslagning av Riksarkivet och Kungliga biblioteket.

## Riksarkivet och landsarkiven bildar en myndighet

Betänkandet föreslår, huvudsakligen i enlighet med arkivutredningen Arkiv för alla, att Riksarkivet och landsarkiven samlas i en myndighet och att därvid landsarkiven upphör som självständiga myndigheter. Riksarkivet har under 2009 haft ett särskilt uppdrag i regleringsbrevet att utreda förutsättningarna för samgåendet. Riksarkivarien har nyligen redovisat uppdraget till kulturdepartementet, och i en bilagd promemoria har landsarkivarierna i Lund och Östersund å samtliga landsarkivs vägnar sammanfattat landsarkivens inställning till övergången till gemensam myndighet och därvid bl.a. understrukit:

- Den nya myndigheten bör utgöra en organisation, där riks- och landsarkiv är på samma nivå men med en gemensam stab, i vilken landsarkiven har en gemensam representant. Promemorian föreslår således en organisationsmodell som ligger nära den som utredningen förordar. Dessutom föreslår promemorian en till vissa delar långtgående delegering till landsarkiven, som möjliggör fortsatt flexibilitet anpassad till regionala och lokala förhållanden. Samordning och samarbete inom den samlade myndigheten ska ske på basis av en allsidig inventering av kompetenser och kompetensbehov i olika delar av organisationen. Övergången till en integrerad myndighet hanteras bäst internt inom organisationen.
- En väsentlig princip i den sammanslagna myndigheten är att regionala arkiv ska förvaras i sina respektive landsarkivdistrikt. Ärendehantering som bygger på regionala statliga arkiv inom verksamhetsområdet ”tillhandahålla och tillgängliggöra” måste bedrivas där originalhandlingarna förvaras, dvs. i sina respektive distrikt.
- Det pågående arbetet med en strategi för att utveckla landsarkivens regionala kulturverksamhet ska fullföljas.

## **Det digitala kulturarvet**

Vår tids stora ödesfråga för all arkivverksamhet, men också i stor utsträckning för nationalbibliotek, forskningsbibliotek och museer, är hur digitala dokument och informationsmängder ska kunna bevaras och vara åtkomliga för allmänheten i dag, i morgon och i framtiden. Rapporten till Arkivutredningen 2002 med titeln ”Långsiktigt bevarande av digital arkivinformation”, författad av Göran Kristiansson vid Riksarkivet, är fortfarande brännande aktuell. De flesta frågeställningar som denna bilaga till arkivutredningen reser är tyvärr ännu obesvarade och olösta. Med beklagande måste man konstatera att både bilagan och den konkretisering och komplettering den fick i Riksarkivets promemoria 2006, med anledning av ett uppdrag i regleringsbrevet 2005, fått så ringa verkan. Däremot håller vi med utredarna om att förslagen i själva Arkivutredningen å sidan 16 delvis är överspelade. Hela kulturarvsområdet, nationellt såväl som globalt, brottas med frågan. Nonchalans och brist på ansvarstagande från statsmaktens sida kan få förödande konsekvenser. I övervägandena kring förslaget berör betänkandet med lätt hand bevarandet av elektronisk information. Vi anser det är en stor svaghet i utredningen att den strategiska och allvarliga frågan om tillvaratagandet av det digitala kulturarvet får så litet utrymme. Framtidens kultur är digital, och vår samtid har en skyldighet att lämna över den till kommande generationer. Vi vill i detta sammanhang också framhålla att det är en brist att betänkandet inte berör den pågående diskussionen om folkbokföringens koppling till socknen, en fråga av största betydelse för såväl det analoga som det digitala kulturarvet. Församlingen/socknen som indelningsbegrepp utreds just nu och meningarna är i högsta grad delade. Slopas den

indelningen som gällt sedan medeltid riskerar bl.a. nära geografiska samband mellan individ och kulturarv att försvinna.

### **Kulturarvsbegreppet**

Redan i betänkandets sammanfattnings första stycke understryks kulturarvets betydelse: ”... kulturarvet behöver ges en starkare ställning ...”. Och det är ingen svårighet att hålla med om de vackra orden i avsnittets sista stycke: ”Genom att kulturpolitiken får en sådan inriktning – bred, förankrad i vardagen och relevant för samtiden – menar vi att kulturskapare ges de bästa villkoren, att kulturarvet värnas och att visionen om allas rätt till kultur kan förverkligas.” Det är synd att utredarna därefter inte trängt djupare i begreppet kulturarv. Termen används i texterna med skiftande och ofta oklar innebörd.

Vi erinrar om arkivlagens portalparagraf där det slås fast att arkiven är en del av det nationella kulturarvet. Därför är det anmärkningsvärt att utredningen i delen om en ny myndighetsstruktur för kulturpolitiken plötsligt ger kulturarvsbegreppet en snävare mening i kapitel 16. Här förleds man att läsa kulturarv som något som inte finns inom den första sfären för arkiv, bibliotek och språk. Utredarna menar säkert inte att kulturarvet är förbehållet Riksantikvarieämbetet m.fl., men det är ett egendomligt och slentrianmässigt bruk av ordet i kapitel 16, som dessutom där används frikostigare än i utredningens övriga avsnitt. Begreppet ges ingen förklaring. Det är förvisso så att det inte går definiera entydigt – jämför t.ex. med begreppen kultur och konst. Men vi beklagar att utredarna inte har försökt att kritiskt granska, ringa in och avgränsa kulturarvsbegreppet – flera andra kärnbegrepp definieras förtjänstfullt i grundanalysen. Vad är exempelvis kulturarvsverksamhet (sid. 74 f) och kulturarvsorganisation (sid. 79)? Som en följd av brister i terminologin delar vi inte betänkandets uppfattning under 16.2.2 att Riksantikvarieämbetet är ”den centrala myndigheten med ansvar för frågor om kulturmiljö och kulturarv”. Vi tror att avsaknaden av en tydlig och konsekvent hantering av termen kulturarv lett tankarna fel när utredarna skisserat en radikal omstrukturering av den statliga kulturorganisationen.

Lars Jörwall  
biträdande landsarkivarie

Jan Dahlin  
landsarkivarie