

Advies Memory of the World

Het Nederlands Nationaal MoW Comité en de Themagroep Duurzame Toegang tot Informatie van de Nationale UNESCO Commissie hebben aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de permanente Vertegenwoordiging voorgesteld een advies over de aanbevelingen van de experts op te stellen, ter voorbereiding van de Nederlandse standpuntbepaling tijdens de 190^{ste} Uitvoerende Raad. Dit voorstel is aangenomen.

1. Advies

Het Secretariaat van het MoW programma dient versterkt te worden om de huidige taken beter te doen, en nieuwe, noodzakelijke taken te kunnen uitvoeren. Waar in het huidige tijdsbestel uitbreiding van fondsen voor UNESCO's Communicatie en Information programma waarschijnlijk niet tot de mogelijkheden behoort, zullen minder succesvolle programma's moeten worden afgebouwd ten gunste van MoW.

Een Aanbeveling voor documentair erfgoed is een idee dat serieus onderzoek verdient. Als de Algemene Conferentie in 2014 besluit om zo'n instrument te gaan maken, dan dient Nederland, naar het zich laat aanzien als lid van de Uitvoerende Raad, actief mee te werken aan een goed instrument. Nederland kan dat doen door de vele ervaringen die er in ons land zijn opgedaan met het bewaren van documentair erfgoed, en door zijn constructieve, maar kritische kijk op de werking van de cultuurconventies in UNESCO.

De versterking van MoW moet aangegrepen worden om de samenwerking met Cultuurconventies te versterken.

2. Inleiding

De 36^{ste} UNESCO Algemene Conferentie (oktober/november 2011) heeft op initiatief van Polen aan Directeur-Generaal Bokova gevraagd om ideeën voor de versterking van het *Memory of the World* (MoW) programma voor te leggen aan de 190^{ste} Uitvoerende Raad (oktober 2012). Het Poolse initiatief werd breed gesteund door de UNESCO Lidstaten – waaronder Nederland.

Het besluit van de Algemene Conferentie vraagt aan de Directeur-Generaal om een *in-depth reflection on modalities of strengthening the MoW programme and its development*, waarbij de volgende aspecten aan bod moeten komen:

- *the capacity of the MoW programme to meet today's challenges in light of the constant technological advances and their consequences for documentary heritage, digital or traditional;*
- *challenges and solutions connected with the preservation, capacity-building and accessibility of documentary heritage;*
- *international cooperation within the framework of the programme;*
- *prospects for the further development and strengthening of the MoW programme;*
- *financial and human resources attributed to the programme;*

Van 8 tot 10 mei vond in Warschau een expert meeting plaats om voor de Directeur-Generaal ideeën over deze vijf punten te identificeren. De aanbevelingen van de experts zullen de basis vormen voor de *in-depth reflection* van de Directeur-Generaal en als bijlage toegevoegd worden aan het stuk voor de 190^{ste} Uitvoerende Raad.

De belangstelling voor het *Memory of the World* programma is de afgelopen jaren in Nederland gegroeid. Nederlandse erfgoedinstellingen weten in toenemende mate de weg naar het *Memory of the World Register* te vinden. Vorig jaar is op initiatief van de Koninklijke Bibliotheek, het Nationaal Archief, Stichting DEN en Stichting Beeld & Geluid een Nederlands Nationaal *Memory of the World* Comité opgericht. Ook de Nederlandse overheid waardeert het programma; dat blijkt niet alleen uit de bovengenoemde steun voor het Poolse voorstel om versterking van MoW te onderzoeken¹, maar ook door de subsidie die OCW/Directie Cultureel Erfgoed dit jaar geeft aan de Conferentie *The Memory of the World in the Digital Age: Digitization and Preservation*.

De verdere uitbouw en bestendinging van het Memory of the World is een reeds lang gekoesterde wens² van de internationale experts uit bibliotheken, archieven en musea die het programma tot nu toe voornamelijk gedragen hebben. Het Poolse initiatief om te zoeken naar versterking van het MoW, komt op een moment dat voor UNESCO, gedreven door de externe evaluatie en de teruglopende financiering sinds de 36^{ste} Algemene Conferentie, meer dan ooit genoodzaakt is te prioriteren.

Over bezuinigingen en prioritering heeft de 189^{ste} Uitvoerende Raad (voorjaar 2012) gesproken. Het reguliere budget voor MP V is met 31% gekort, tot \$22 miljoen. De volgende onderwerpen van het Communicatie & Informatie programma zijn als prioritair bestempeld:

- (i) viering van *World Press Freedom Day* en veiligheid van journalisten
- (ii) *Post Conflict and Post Disaster*
- (iii) Media ontwikkeling via IPDC
- (iv) ICT voor onderwijs, waaronder *Open Educational Resources*
- (v) *Memory of the World*
- (vi) 2013 review van de *World Summit on the Information Society* (WSIS)

Het is opmerkelijk te zien dat deze lijst voor het grootste deel parallel loopt met de prioriteiten van de Nederlandse regering (i, iii, iv, v) en de Nederlandse Nationale UNESCO Commissie (i, ii, iii, iv, v).

¹ Instructie 36^{ste} Algemene Conferentie, pag. 20: 'Nederland is bezorgd over de beperkte ondersteuning vanuit het UNESCO-secretariaat voor dit programma.'

² Zie bijvoorbeeld de externe evaluatie van het MoW door Guy Petherbridge, Christopher Kitching en Clemens de Wolf [<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001133/113305eo.pdf>] van 1998, pag. 19: The evaluation team endorses the strategic recommendations aimed at more effective funding generated through official Programme activities and strongly supports the overwhelming call from Programme stakeholders for UNESCO to budget for a stronger, larger Secretariat. En het discussiestuk *Memory of the World – a Debate about its Future* van George Boston, Ray Edmondson and Dietrich Schüller [<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/mow/Memory%20of%20the%20World%20Programme%20%20A%20debate%20about%20its%20future.pdf>] van 2005, pag 9: 'The global MoW program is supported part time by two UNESCO officers who also have other duties. Everything else depends, in effect, on voluntary input. Given the growth of the program, this has long since ceased to be a sustainable situation.'; 'MoW is grossly underfunded and dangerously reliant on volunteer effort.' (pag. 10)

3. Toelichting op het advies

3.1. Het Secretariaat van het MoW programma dient versterkt te worden om de huidige taken beter te doen, en nieuwe, noodzakelijke taken te kunnen uitvoeren. Waar in het huidige tijdsbestel uitbreiding van fondsen voor UNESCO's Communicatie en Informatie programma waarschijnlijk niet tot de mogelijkheden behoort, zullen minder succesvolle programma's moeten worden afgebouwd ten gunste van MoW.

De gestage groei van het aantal nominaties voor plaatsing op het *Memory of the World* programma³ draagt ertoe bij dat een steeds groter deel van de energie van het Secretariaat opgaat aan het verzorgen van het selectieproces. Veel andere taken komen daarmee in de knel. Als voorbeeld van dit laatste mag gelden de enquête die het Secretariaat uitdeed in 2009 om aan de Lidstaten te vragen welke ervaringen zij hadden opgedaan met het *Charter for the Preservation of the Digital Heritage*. De enquête bestond uit niet meer dan een e-mail met enkele vragen, en het aantal reacties was klein en niet diepgravend. Nader onderzoek van de Nederlandse Nationale UNESCO Commissie, uitgevoerd in het kader van de 4^{de} internationale MoW Conferentie in Warschau (mei 2011) maakt aannemelijk dat het Charter op uiteenlopende plaatsen in de wereld goede diensten geleverd heeft. Een beter uitgevoerde enquête had dat inzichtelijk kunnen maken. Dit lijkt misschien een klein voorbeeld, maar de zaak is fundamenteel: UNESCO kan niet leren van haar ervaringen als er geen gelegenheid is om te meten wat haar standaard zettende instrumenten werk in de Lidstaten opleveren.

Hierboven was sprake van nieuwe taken; het scheppen van een rapportagemechanisme voor items op het MoW register is een bijzonder desideratum: na het uitreiken van de oorkonde stopt in de praktijk elk contact tussen de beheerder van het erfgoed en UNESCO. Een vorm van rapportage is niet alleen nodig om te controleren of het erfgoed nog bestaat en goed verzorgd wordt, maar ook om inzicht te krijgen wat plaatsing op het Register betekent voor de instelling: werkt het als katalysator voor internationale samenwerking, vergroot het de interesse ervoor van burgers en overheid ter plaatse? UNESCO dient deze aannames in de praktijk te testen. Rapportage moet natuurlijk een vorm krijgen die bij het programma past; omdat MoW geen Conventie is, ligt rapportage vanuit de erfgoedsector (collegiale visitatie) meer voor de hand dan vanuit de centrale overheid. Nationale en Regionale MoW Comit es zouden in de organisatie en uitvoering een rol kunnen spelen.

De experts schrijven over de bemensing en financiering in zeer algemene termen: '*secure adequate human and financial resources for the Programme Secretariat, including UNESCO's Regional and National Offices*' (para 8, tweede bullet), maar de onderbemensing van het *Memory of the World* programma is bijzonder, ook in het licht van de bezetting van het Communicatie & Informatie programma in het algemeen. Uit het lijst met contactadressen van het Communicatie & Informatieprogramma van UNESCO blijkt dat in juli 2012 zo'n 80 personen werkzaam zijn binnen de sector. 30 daarvan zijn geplaatst op veldkantoren, en mogen geacht worden inzetbaar te zijn voor alle onderdelen van het Informatie & Communicatie Programma. De medewerkers in Parijs zijn verbonden aan het kantoor van ADG K rklinq (4 personen), aan de *Executive Office* (10 personen) en aan de *Administrative Unit* (6 personen) en aan de twee grote divisies: de *Freedom of Expression and Media Development Division* (FEM, 17 personen) en de *Knowledge Society Division* (KSD, 16 personen). *Memory of the World* valt onder KSD, en omvat op dit moment twee personen. Het secretariaat van het IPDC-programma omvat 5 personen, dat van IFAP 4 personen.

³: in 2003: 41 nominaties; in 2006: 54 nominaties; in 2011: 84 nominaties.

Het is zaak dat de personele bezetting van de verschillende programma's de prioritering van UNESCO gaat weerspiegelen. Versterking van MoW kan binnen de begroting van MP V gerealiseerd worden als Lidstaten de moed hebben om onsuccesvolle programma's af te schaffen; de evaluatie van het IFAP, volgend jaar geagendeerd voor de Algemene Conferentie, kan een moment zijn om zo'n stap te zetten.

Nederland heeft in de periode van de externe evaluatie terecht benadrukt dat UNESCO meer is dan het Secretariaat in Parijs. Dit hebben de experts in Warschau goed ter harte genomen door zich in hun aanbevelingen niet alleen te richten op het Secretariaat, maar ook, in paragraaf 9, op de Lidstaten. Lidstaten dragen in beperkte mate aan het Programma bij via extrabudgettaire middelen (Korea financiert zo de Jikji-prijs, Nederland sponsort de Memory of the World Conferentie in Vancouver), maar meer nog door *contributions in kind*: Polen en Canada droegen recentelijk bij door het faciliteren van MoW bijeenkomsten; de Letse Nationale UNESCO Commissie voerde voor het MoW Secretariaat een enquête uit over het functioneren van Nationale MoW Comit es.

3.2. Een Aanbeveling voor documentair erfgoed is een idee dat serieus onderzoek verdient. Als de Algemene Conferentie in 2014 besluit om zo'n instrument te gaan maken, dan dient Nederland, naar het zich laat aanzien als lid van de Uitvoerende Raad, actief mee te werken aan een goed instrument. Nederland kan dat doen door de vele ervaringen die er in ons land zijn opgedaan met het bewaren van documentair erfgoed, en door zijn constructieve, maar kritische kijk op de werking van de cultuurconventies in UNESCO.

UNESCO kent drie soorten normstellende instrumenten: verklaringen (*declarations*), verdragen (*conventions*) en, aanbevelingen (*recommendations*). In het systeem van de Verenigde Naties zijn verklaringen formele instrumenten met een moreel karakter over zwaarwichtige onderwerpen. De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens is het beroemdste voorbeeld. Conventies zijn juridisch bindende instrumenten die in werking treden na ratificatie door Lidstaten. Aanbevelingen, tenslotte, zijn niet-bindende instrumenten aangenomen door de Algemene Conferentie; landen worden uitgenodigd de erin geformuleerde normen te volgen. Niet alle aanbevelingen zijn voorzien van een rapportageverplichting.

Dat de experts pleiten voor een aanbeveling, en niet voor een conventie, is een breuk met een lange traditie binnen het MoW programma. Het idee dat MoW uiteindelijk de status van een conventie zou moeten krijgen is lang gemeengoed geweest: de *MoW General Guidelines to Safeguard the Documentary Heritage* uit 2002 eindigen al met een *future scan* onder de veelzeggende naam *towards a convention*.⁴ Deze koerswijziging is niet alleen ingegeven omdat het UNESCO Secretariaat en de voorzitter van de Uitvoerende Raad, Alissandra Cummins, tijdens de MoW Conferentie van 2011 uitgelegd hebben dat initiatieven voor nieuwe conventies door de Uitvoerende Raad met argusogen worden bekeken, maar ook omdat men zich bewust is geworden dat het niet-gouvernementele karakter van het programma, en dan met name van het door internationale deskundigen uit de documentaire wereld uitgevoerde voordracht- en selectieproces voor het Register, voordelen heeft die niet mogen verdwijnen. MoW ziet zich, in de vergelijking met Werelderfgoed en Immaterieel Erfgoed, niet langer meer als het lelijke eendje.

⁴ <http://www.unesco.kz/mow/125637e.pdf>, pag 41.

Maar ook een licht instrument zoals een aanbeveling is niet iets dat lichtvaardig gestart moet worden. De experts voeren een eerste argument aan in paragraaf 4 (*in order to ensure the sustainability of and to strengthen the Programme*), en een veel sterker argument in paragraaf 5: *an instrument would respond to the need for effective policy grounds in and for Member States regarding the preservation of and access to documentary heritage*. De behoefte aan een internationaal platform waar landen elkaar kunnen ondersteunen bij het in stand houden van hun documentair erfgoed is nodig; immers, de zorg voor het documentair erfgoed is een zaak waar nationale overheden een belangrijke taak hebben, omdat de wetgeving en de subsidie van erfgoedinstellingen doorgaans nationaal geregeld zijn. Maar het is een zaak die alleen met internationale afstemming kan geschieden: 'Nederlands' erfgoed bevindt zich in vele andere landen, en Nederlandse instellingen beheren veel materiaal dat (ook) erfgoed van andere landen is. Veel digitaal materiaal is, door de grenzeloosheid van het internet, minder gemakkelijke toe te delen aan een land, en loopt daarom risico niet afgedekt te worden door nationale erfgoedprogramma's.

De Nederlands bewaarinstellingen opereren vaak internationaal: het Nationaal Archief heeft een lange traditie op het gebied van *shared heritage*, en waardeert daarbij de samenwerking met UNESCO's MoW om potentiële conflicten tussen voormalige kolonie en voormalige kolonisator te voorkomen. Het Instituut voor Beeld en Geluid is in gesprek met een partner in de Verenigde Staten om een backup van haar bestanden in dat land te plaatsen, en loopt daarbij tegen juridische complicaties op omdat de wetgeving in beide landen uiteenloopt. Het e-Depot van de KB, opgezet vanuit de nationale bewaartak, ontwikkelt een depositum van wetenschappelijke tijdschriften op wereldschaal. NCDD, de nationale coalitie voor digitale duurzaamheid, realiseert zich dat haar taak niet uit te voeren is zonder deze in internationaal perspectief te zien.

Documentair erfgoed is een gevoelige materie; als cultureel materiaal is het belangrijk onderdeel van de identiteit van groepen in de samenleving, en als zodanig vaak doelwit in tijden van oorlog: het MoW is indertijd gelanceerd bij UNESCO toen Servische kanonnen gericht schoten op de bibliotheek van Serajevo. Archiefwetten functioneren in sommige landen om burgers in staat te stellen hun recht op controle van overheidshandelen te laten gelden; in andere landen juist om dat onmogelijk te maken. Een UNESCO aanbeveling die landen de gelegenheid geeft elkaar te helpen bij de instandhouding van erfgoed – zoals dat gebeurt bij UNESCO's cultuurconventies - en elkaar aan te spreken wanneer zij daarin in gebreke blijven – zoals dat gebeurt bij aanslagen op journalisten in het kader van het IPDC – zou een aanwinst voor de Organisatie zijn.

Een dergelijk instrument zou de volgende elementen moeten bevatten:

- duidelijke, niet-triviale aanbevelingen waar Lidstaten in de praktijk mee kunnen werken;
- een flexibel rapportage-instrument dat Lidstaten stimuleert kritisch te reflecteren over hun beleid voor documentair erfgoed en UNESCO in staat stelt haar inspanningen voor documentair erfgoed toe te snijden op de noden in de Lidstaten;
- een goede rolverdeling tussen Lidstaten en experts in het werk voor het MoW programma.

Onafhankelijk van het advies van de experts, zijn er binnen UNESCO plannen om het Charter Digitaal Erfgoed (2003) te reviseren. Deze zijn geagendeerd op de MoW Conferentie van Vancouver, slechts enige dagen vóór de 190^{ste} Uitvoerende Raad. Het is onwenselijk dat de C&I sector tegelijkertijd aan de uitwerking van twee instrumenten gaat werken. Als de Uitvoerende Raad besluit om een instrument over documentair erfgoed op te stellen, dan verdient het aanbeveling om dit zo in te richten, dat alle wensen die er zijn voor een vernieuwd instrument

voor digitaal erfgoed meegenomen worden in het documentair erfgoed instrument. Als dit lukt, dan kan het Charter Digitaal Erfgoed beschouwd worden als achterhaald.

3.3. De versterking van MoW moet aangegrepen worden om de samenwerking met Cultuurconventies te versterken.

MoW is onderdeel van UNESCO's *Major Programmes V* (Communicatie & Informatie). Tijdens de Uitvoerende Raad zullen voorstellen van Directeur-Generaal Bokova worden besproken om dit *Major Programme* op te heffen. Als dit doorgaat, dan ligt verplaatsing van MoW naar *Major Programme IV* (Cultuur) voor de hand. Dat het MoW programma beter tot zijn recht zou komen in het Cultuurprogramma van UNESCO is al vaker geopperd. Argumenten hiervoor: het 'erfgoedkarakter' van het Programma, en het bezit van een Register als meest in het oog springend onderdeel van het programma, vergelijkbaar met de Werelderfgoedlijst en de *Representative List* van de Immaterieel Erfgoedconventie.

Versterkte samenwerking van MoW met de cultuurconventies is noodzakelijk. Het grote publiek en zelfs veel erfgoedprofessionals kunnen de lijsten niet uit elkaar houden, en sommige specialisten verwijten UNESCO dat de verschillende lijsten het erfgoed op ontoelaatbare wijzen compartimenteren. Binnen MoW leven ideeën om het Programma een rol te geven bij het ter beschikking stellen van de documentatie van de Werelderfgoed sites en de *Representative List* van het Immaterieel Cultureel Erfgoed.

Bij overplaatsing naar *Major Programme IV* zou het Programma meer aan de verleiding blootgesteld kunnen zijn om zich te concentreren op documentair erfgoed in een te strikt 'culturele' zin, ten koste van de administratieve of wetenschappelijke waarde. Ook het grote belang van ontsluiting en beschikbaarstelling mag in een nieuwe inbedding niet uit het oog verloren worden.

Een interessant onderwerp voor samenwerking is natuurlijk het functioneren van de verschillende erfgoedlijsten, juist in verband met de door Nederland opgemerkte 'politisering' van de voordrachten. Een MoW dat de afwezigheid van intergouvernementele status niet langer als een 'gebrek' ziet, kan met zelfvertrouwen zijn ervaringen met canonvorming delen met de twee Conventies. Het probleem van disbalans bestaat bij alle lijsten, en ook het gevaar van inflatie, omdat plaatsing op alle drie de lijsten in principe voor eeuwig is. Zowel bij Immaterieel Erfgoed als bij MoW zijn regels opgesteld met de uitdrukkelijke bedoeling (werkelijke of vermeende) tekortkomingen van Werelderfgoed te vermijden⁵. Het zou nuttig zijn de uitgangspunten en de praktijk van de lijsten in detail te vergelijken en zo de programma's van elkaar te laten leren. Vanuit MoW zou een noodzakelijke eerste stap daartoe zijn een evaluatie van de acht selectierondes die vanaf 1997 hebben plaatsgevonden. Is er sprake van consistentie? Zijn er ontwikkelingen te zien in het interpreteren van de regels van het programma? Is het noodzakelijk en mogelijk om het proces meer te sturen om de onderrepresentatie van bepaalde landen of bepaalde typen erfgoed tegen te gaan?

⁵ zo de mogelijkheid bij MoW om voordrachten te doen buiten de overheid om; bij Immaterieel Erfgoed wilde sommigen geen beperking van het aantal voordrachten per ronde – wat er doorkwam – en een systeem van doorstroming bij de *Representative List* - wat het niet gehaald heeft.