

Samenvatting

De wet- en regelgeving rond de Erfgoedwet op papier biedt voldoende bescherming aan cultuurgoederen en verzamelingen in particulier bezit. Echter, om belangwekkend erfgoed daadwerkelijk te kunnen beschermen, zijn meer samenwerking, kennisdeling, expertise en transparantie nodig in de uitvoering van de wet. Ook is in de ogen van de commissie een scherpere, actuele visie op de Collectie Nederland onontbeerlijk. Daarnaast dient de minister actiever gebruik te maken van haar bevoegdheid om belangwekkende cultuurgoederen aan te wijzen als ‘beschermd’.

Inleiding

Nederland kent een rijk en divers bezit aan cultuurgoederen en erfgoedverzamelingen, die nationaal en internationaal van grote betekenis zijn. Veel daarvan is in de loop der eeuwen verzameld door particulieren. Hoeveel waarde Nederlanders hieraan hechten, blijkt keer op keer uit het debat dat oplaait als een belangwekkend cultuurgoed uit Nederland dreigt te verdwijnen (of blijkt te zijn verdwenen), terwijl het in de ogen van betrokkenen tot ons vaste erfgoed behoort. De verkoop van een tekening van Rubens in januari 2019 op de veiling van Sotheby's in New York is hier een goed voorbeeld van.

De ophef rond de veiling van deze tekening vormde voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aanleiding om aan de Raad voor Cultuur te vragen een onafhankelijke commissie in te stellen. Deze kreeg als opdracht zich te buigen over de vraag ‘of de huidige wettelijke regelingen en daarop gebaseerde beleidsregels adequaat zijn om belangwekkend erfgoed in particulier bezit voor Nederland te kunnen behouden’ en waar nodig voorstellen te doen tot aanpassing van deze regelingen. Een commissie onder voorzitterschap van Alexander Pechtold heeft zich over deze vragen gebogen.

De commissie heeft de aan haar voorgelegde adviesvraag breed opgevat. Zij stelt dat particulier bezit niet op zichzelf te beschouwen is, maar altijd in relatie moet worden gezien tot de cultuurgoederen in publiek bezit. De Collectie Nederland wordt immers gevormd door ‘het totaal van de publiek toegankelijke geregistreerde collecties en de niet-toegankelijke, particuliere collecties waarvoor de overheid verantwoordelijkheid heeft genomen’. De commissie heeft daarom alle regelingen in de Erfgoedwet die de bescherming van cultuurgoederen en verzamelingen tot doel hebben in samenhang bekeken. Door middel van een juridische analyse en een praktijkonderzoek (bureauonderzoek en gesprekken met deskundigen en betrokkenen) is zij tot een gegrond advies gekomen.

Hieronder volgen eerst de belangrijkste constatering uit de juridische analyse van de commissie (hoofdstuk ‘Juridische analyse van de Erfgoedwet’), gevolgd door een aantal knelpunten met betrekking tot de uitvoering van de Erfgoedwet in de praktijk (hoofdstuk ‘De Erfgoedwet in de praktijk’). Ten slotte volgen een tiental aanbevelingen (hoofdstuk ‘Aanbevelingen’) en een ‘slotwoord’.



Anoniem, Bernulfuscodex, boekband, ca. 1200 – 1210 en handschrift, ca. 1040 – 1050.
(dossiernummer register 122, in langdurige bruikleen aan Museum Catharijneconvent in Utrecht)

De Bernulfuscodex is een van de belangrijkste handschriften van Nederland. Deze maakt deel uit van de eerste groep aanwijzingen in 1985.

Juridische analyse

De commissie doet vijf belangrijke constatering op basis van een juridische analyse van de Erfgoedwet:

Constatering 1

De Erfgoedwet bevat op papier een scala aan potentiële waarborgen voor de bescherming van cultuurgooderen en verzamelingen.

De Erfgoedwet bevat elf beschermingsregelingen die van toepassing zijn op cultuurgooderen en verzamelingen. De regeling die het meest relevant is voor particuliere eigenaren, is de 'regeling tot aanwijzing als beschermd cultuurgood of beschermde verzameling' (de aanwijzingsregeling). De minister van OCW heeft de bevoegdheid om cultuurgooderen en verzamelingen die aan bepaalde criteria voldoen aan te wijzen als 'beschermd', waarmee ze niet mogen worden vervreemd of verplaatst zonder dit eerst bij de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed te melden. Bij elk voornemen om een aangewezen cultuurgood of verzameling buiten Nederland te brengen, moet daarmee in elk geval tot zes weken na de melding worden gewacht. Deze 'wachttijd' geeft de minister van OCW de gelegenheid eventuele bedenkingen te uiten tegen de uitvoer wanneer het gevaar bestaat dat het beschermd cultuurgood voor het Nederlandse cultuurbezit verloren gaat. De bedenkingen worden in de Staatscourant gepubliceerd. Aansluitend krijgen andere potentiële kopers slechts zes weken bedenktijd om een bod uit te brengen. Hierna gelden de geuite bedenkingen van de minister als aanbod van de Staat tot koop van het cultuurgood of de verzameling. De minister heeft ervoor gekozen alléén gebruik te maken van deze regeling als een belangwekkend cultuurgood of verzameling op het punt staat Nederland te verlaten.

Behalve voor particuliere eigenaren zijn er op papier beschermingsregelingen voor:

- cultuurgooderen in bezit van overheden (of andere publiekrechtelijke rechtspersonen);
- openbare collecties in musea, archieven en bibliotheken (in eigendom van de Staat of in overwegende mate gefinancierd door de Staat);

- kerkelijke collecties van cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis;
- de Rijkscollectie;
- cultuurgooederen die (tevens) op grond van het UNESCO-verdrag zijn beschermd.

Ook deze regelingen worden in de praktijk nauwelijks toegepast.

Er zijn verder regelingen voor in- en uitvoer van cultuurgooederen, zoals de exportregeling of het verbod om cultuurgooederen Nederland in te voeren die onrechtmatig zijn verkregen in andere regimes of uit bezette gebieden komen. Ten slotte regelt de wet dat de Staat verplicht is belangwekkende cultuurgooederen of verzamelingen aan te nemen die voldoen aan de aanwijzingscriteria en die om niet en zonder belastende voorwaarden aan de Staat worden overgedragen.

Constatering 2

De Erfgoedwet kent geen expliciete regeling voor cultuurgooederen ‘in particulier bezit’.

De minister vraagt de commissie in het bijzonder of de huidige regelingen en de daarop gebaseerde beleidsregels adequaat zijn om belangwekkend erfgoed ‘in particulier bezit’ voor Nederland te kunnen behouden. Algemeen wordt aangenomen dat de aanwijzingsregeling (alleen) van toepassing zou zijn op cultuurgooederen in particulier bezit. In de Erfgoedwet wordt echter nergens gesproken van ‘particulier’ bezit, waardoor verwarring bestaat over deze term. Uit de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet blijkt bijvoorbeeld dat musea de ene keer wel en de andere keer niet tot het particuliere domein worden gerekend. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed schrijft dat ‘het privaat eigendom (...) kan berusten bij kerken, kloosters, stichtingen en natuurlijke personen.’ Deze onduidelijkheid over de duiding van ‘particulier bezit’ draagt bij aan de ophef die geregeld ontstaat rond de (voorgenomen) verkoop van cultuurgooederen en verzamelingen.

Constatering 3

In de Erfgoedwet staat niet omschreven wat wordt bedoeld met ‘particulier bezit’.

Omdat in de Erfgoedwet niet staat omschreven wat wordt bedoeld met particulier bezit, hanteert de commissie in haar advies de volgende definitie van particulier bezit: ‘cultuurgooederen en verzamelingen die in eigendom zijn van privépersonen en privaatrechtelijke rechtspersonen zoals stichtingen’. Met andere woorden, alle andere denkbare eigenaren dan de Staat, provincies, gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen.

Volgens deze definitie zijn particuliere eigenaren dus: privaatrechtelijke overheidsorganisaties, commerciële bedrijven (BV’s en NV’s), stichtingen die louter als doelstelling het houden en beheren van belangwekkend cultuurgood hebben, stichtingen met een bredere of meervoudige doelstelling, private rechtspersonen die met overheidsmiddelen worden gefinancierd, en privéverzamelaars. De commissie benadrukt dat er met betrekking tot de bescherming van het cultuurgood relevante verschillen (kunnen) bestaan tussen deze soorten eigenaren in het particuliere domein.

Constatering 4

De aanwijzingsregeling is cruciaal voor de bescherming van cultuurgooederen (in particulier bezit).

Cultuurgooederen in eigendom van privépersonen en van veel private rechtspersonen worden op grond van de regelingen in de Erfgoedwet niet automatisch in enige mate beschermd.

De aanwijzingsregeling is immers pas op een cultuurgood of verzameling van toepassing als de minister van OCW dat cultuurgood of die verzameling heeft ‘aangewezen’. Tegelijk is de

aanwijzingsregeling cruciaal voor deze categorie van cultuurgoederen, omdat alleen deze regeling bescherming kan bieden aan het behoud van belangwekkende cultuurgoederen in particulier bezit.

Constatering 5

De beschermende functie van de aanwijzingsregeling komt onvoldoende tot haar recht (en kan onvoldoende tot haar recht komen), om vier samenhangende redenen:

Reden 1: De minister voert een meer dan terughoudend aanwijzingsbeleid, mede omdat de Collectie Nederland als 'af' wordt beschouwd.

De minister hanteert onder de Erfgoedwet expliciet een 'terughoudend aanwijzingsbeleid'. Dit houdt in dat een cultuurgoed of een verzameling louter 'in een spoedeisend geval' als beschermd wordt aangewezen, zoals wanneer het op het punt staat Nederland te worden uitgevoerd. Redenen voor deze terughoudendheid zijn in de eerste plaats het gebrek aan voldoende financiële middelen, waardoor de Staat niet altijd een bod tot aankoop kan doen als een beschermd cultuurgoed uit Nederland dreigt te verdwijnen. Als tweede reden wordt genoemd dat de Collectie Nederland al een goede kerncollectie zou zijn en er geen noodzaak voor nieuwe aanwijzingen bestaat. De minister ziet dus geen inhoudelijke redenen om cultuurgoederen en verzamelingen aan te wijzen en dus te verzekeren van behoud voor Nederland. Het begrip cultuur is naar het oordeel van de commissie echter niet statisch, maar dynamisch: opvattingen hierover veranderen per tijd en plaats. De collectie kan aldus nooit 'af' zijn.

Reden 2: De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is 'ambtshalve'.

De bevoegdheid van de minister tot aanwijzing van een beschermd cultuurgoed is in de Erfgoedwet als 'ambtshalve' aangemerkt. Dat betekent dat de minister niet formeel hoeft te besluiten op een eventueel verzoek van een derde tot aanwijzing van een cultuurgoed. De rechterlijke toets ontbreekt. Het is dus lastig voor de 'gewone burger' om de minister te overtuigen van het belang een cultuurgoed als beschermd aan te wijzen. Dit is des te zorgwekkender omdat over dit ambtshalve karakter nooit een politiek of maatschappelijk debat is gevoerd.

Reden 3: De aanwijzingscriteria en de discretionaire bevoegdheid laten de minister veel ruimte voor een eigen beoordeling, hetgeen te meer klemmt nu met de Erfgoedwet de Wbc-commissie is verdwenen.

De Erfgoedwet kent enkele 'aanwijzingscriteria' op basis waarvan wordt bepaald of een cultuurgoed beschermwaardig is: een cultuurgoed dient onvervangbaar en onmisbaar te zijn voor het Nederlands cultuurbezit en moet daarnaast een bijzondere cultuurhistorische óf wetenschappelijke betekenis hebben óf van uitzonderlijke schoonheid zijn. Deze 'aanwijzingscriteria' houden zogenaamde 'open normen' in, die de minister veel ruimte laten voor een eigen beoordeling. Dit klemmt omdat er geen deskundigencommissie meer is die de minister adviseert over al dan niet aan te wijzen cultuurgoederen. Een dergelijke, onmisbare commissie was er wel onder de Wet tot behoud van cultuurbezit (Wbc). Deze Wbc-commissie was ondergebracht bij de Raad voor Cultuur en adviseerde onafhankelijk. Onder de Erfgoedwet kan de minister weliswaar voorstellen tot aanwijzing krijgen van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE), maar die maakt onderdeel uit van het ministerie en is dus niet onafhankelijk.

Reden 4: De aanwijzingsregeling uit de Erfgoedwet is (in de interpretatie van het ministerie) niet van toepassing op cultuurgoederen die zich buiten Nederland bevinden, hetgeen te meer problematisch is gelet op het vrije verkeer van goederen in de Europese Unie.

De minister stelt dat de Erfgoedwet niet van toepassing is op cultuurgoederen die zich buiten Nederland bevinden. De wet voorziet volgens haar niet in mogelijkheden om cultuurgoederen en

verzamelingen die rechtmatig buiten Nederland zijn gebracht op een later moment terug te halen naar Nederland. Dit is te meer problematisch, aangezien binnen de Europese Unie het recht op vrij verkeer van goederen geldt. Dit betekent dat een mogelijk belangwekkend, maar (nog) niet aangewezen cultuurgoed op eenvoudige en snelle wijze buiten Nederland kan worden gebracht, waarna het wettelijke beschermingsregime van de aanwijzingsregeling niet langer kan worden ingeroepen. In de context van dit vrije verkeer van goederen is nooit de vraag gesteld of cultuurgoederen niet tevens voor aanwijzing in aanmerking zouden moeten komen indien ze zich in een andere EU-lidstaat bevinden.

Knelpunten rond de bescherming van cultuurgoederen en verzamelingen

De commissie signaleert een aantal knelpunten rond de bescherming van cultuurgoederen en verzamelingen in Nederland:

Knelpunt 1

Met de veronderstelling dat de Collectie Nederland 'af' zou zijn, wordt geen recht gedaan aan het generatie-overstijgende en representatieve belang van deze collectie.

De commissie ziet op basis van de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet en de bijbehorende beleidsregels een (grote) mate van terughoudendheid bij de overheid in de verdere vorming van zowel het publieke deel als het (erkende) particuliere deel van de Collectie Nederland. Voor het particuliere deel geldt een 'terughoudend aanwijzingsbeleid', gebaseerd op de stelling dat de Collectie Nederland al een goede kerncollectie is. De opvatting dat de Collectie Nederland 'af' zou zijn, wordt echter niet onderschreven door de maatschappij en het veld en stuit op twee bezwaren. Ten eerste leidt het terughoudend aanwijzingsbeleid tot onduidelijkheid onder betrokkenen en veroorzaakt het regelmatig maatschappelijke onrust in situaties rond verkopen van werken die mogelijk belangrijk zijn voor Nederland (denk aan de tekening van Rubens die aanleiding vormde voor dit advies). Ten tweede vertoont de collectie volgens vele betrokkenen hiaten op bijvoorbeeld het terrein van moderne en hedendaagse kunst, mode/textiel, fotografie, design/vormgeving en maritiem en mobiel erfgoed, en op het gebied van hedendaagse ontwikkelingen rond globalisering, multiculturaliteit, diversiteit en digitalisering. De commissie wijst op het essentiële belang van een toekomstbestendige Collectie Nederland, die ook voor volgende generaties van belang is.

Knelpunt 2

De vorming en het behoud van de Collectie Nederland berusten sterk op toeval, omdat een overkoepelende visie op deze collectie ontbreekt.

Het grote belang van het Nederlands roerend erfgoed verlangt dat als het ware met een helikopterblik wordt gezien wat er in Nederland allemaal is (en niet is), en dat met een doordachte visie wordt beoordeeld wat daarvan in elk geval deel zou moeten uitmaken van de Collectie Nederland. Met name de generatie-overstijgende representatieve aspecten van het erfgoed verdienen meer reflectie. De commissie signaleert dat elk overzicht op dit moment ontbreekt en dat er geen weldoordachte visie ten grondslag ligt aan de samenstelling van de Collectie Nederland. Dit staat het noodzakelijke dynamische karakter van de collectie in de weg. Bovendien berust het daardoor sterk op 'hobby en lobby' welke cultuurgoederen deel uitmaken van de Collectie Nederland en welke zaken een beschermde status krijgen, vooral waar het gaat om particulier bezit. Er is gemis aan een onafhankelijke deskundigencommissie die kan adviseren met betrekking tot de aanwijzingsregeling en contacten kan onderhouden met het veld.

Knelpunt 3

Er bestaat een disbalans in de bescherming van cultuurgoederen in particulier versus

publiek bezit.

Het valt het de commissie op dat een aanwijzing van een cultuurgoed of verzameling een grotere inbreuk maakt op het eigendomsrecht van particuliere eigenaren dan toepassing van de regeling doet voor de Staat, provincies, gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen.

De mogelijkheid tot uitvoer van het beschermde cultuurgoed in particulier bezit buiten Nederland wordt met een aanwijzing bijvoorbeeld bij voorbaat sterk beperkt, waar dat voor de publieke regeling niet geldt. Dit terwijl een inbreuk op het eigendomsrecht voor particulieren zwaarder weegt dan voor bijvoorbeeld de Staat.

Knelpunt 4

Het is onder de Erfgoedwet onvoldoende duidelijk wat onder het begrip 'particulier bezit' wordt verstaan en voor welke soort eigenaren de aanwijzingsregeling wel of juist niet zou moeten gelden.

Het begrip 'particulier bezit' doet geen recht aan het onderscheid tussen de vele soorten particuliere bezitters. De commissie vindt bepaalde omstandigheden van belang voor de vraag in welke mate een publiekrechtelijke bescherming nodig is. Te denken valt aan de vraag of een stichting al dan niet een fiscale ANBI-status heeft, wat er via de statuten van een private rechtspersoon is geregeld ter bescherming van de cultuurgoederen in eigendom, of de private eigenaar al dan niet commerciële doelstelling nastreeft, of de Leidraad Afstoten Museale Objecten (LAMO) van toepassing is, et cetera. Deze omstandigheden garanderen echter geen volledige bescherming op lange termijn; alleen een aanwijzing kan deze bescherming bieden.

Knelpunt 5

Het register van aangewezen cultuurgoederen en verzamelingen is onvoldoende representatief en toekomstbestendig.

In het register op de website 'collectienederland.nl' (beheerd door de RCE) staan alle 163 aanwijzingsbesluiten vermeld; 116 aanwijzingen uit de jaren tachtig van de vorige eeuw, 47 van recenter datum. De evaluatiecommissie Wbc adviseerde in 1998 om dit register (toen nog 'de lijst') eenmaal per tien jaar te laten actualiseren door de Wbc-commissie. Een dergelijke actualisatie zou kunnen leiden tot nieuwe aanwijzingen van cultuurgoederen, het intrekken van eerdere aanwijzingen of tot aanpassing van de motivering tot aanwijzing van een cultuurgoed. De toenmalige regering nam deze aanbeveling over, maar er is sindsdien geen gehoor aan gegeven. De commissie signaleert dat op dit moment geen sprake is van een verantwoorde samenstelling; er ontbreken in het register belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen, andere zaken staan juist onnodig in het register vermeld. Door het verweesde karakter van het register wordt ook de status van werken die wel reeds aangewezen zijn (of worden) juridisch gemakkelijker aanvechtbaar.

Knelpunt 6

Het terughoudend aanwijzingsbeleid van de minister is risicovol gezien een aantal omstandigheden, zoals het recht op vrij verkeer van goederen in de Europese Unie, het gebrek aan inzicht in hiaten in het register en het ontbreken van contact met particuliere eigenaren om belangwekkend cultuurgoed in kaart te brengen.

In theorie past het terughoudend aanwijzingsbeleid van de minister binnen de doelstelling van de Erfgoedwet om ongewenste uitvoer van cultuurgoederen en verzamelingen te voorkomen. De commissie constateert echter dat met deze uitleg van de Erfgoedwet in de praktijk een te groot risico wordt gelopen. Volgens het ministerie kan een belangrijk cultuurgoed dat al naar het buitenland is verdwenen immers niet meer op grond van de Erfgoedwet worden beschermd. Zodra het cultuurgoed is uitgevoerd, is de minister te laat. Tegelijk is uitvoer met de open

grenzen binnen de Europese Unie en het recht op vrij verkeer van goederen heel gemakkelijk; enige controle ontbreekt.

Daar komt bij dat er noch via de aanwijzingsregeling noch anderszins waarborgen bestaan dat de minister überhaupt bekend *kan* zijn met de aanwezigheid van mogelijk belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen in particulier bezit. Er bestaat geen goede relatie tussen ministerie en particuliere eigenaren, en er is geen deskundigencommissie meer zoals destijds de Wbc-commissie die in deze contacten voorzag.

Voor cultuurgoederen die in het publieke domein minder zichtbaar zijn, zoals cultuurgoederen van privéverzamelaars, private musea of bijvoorbeeld waterschappen of universiteiten, vormt dit een groot risico.

Knelpunt 7

[Het terughoudend aanwijzingsbeleid leidt tot rechtsonzekerheid onder betrokkenen en de open aanwijzingscriteria vergroten deze rechtsonzekerheid alleen maar door het ontbreken van een uitwerking daarvan.](#)

De open aanwijzingscriteria laten de minister veel ruimte voor een eigen interpretatie ervan. Dat leidt ertoe dat de aanwijzingsprocedure in de praktijk als rechtsonzeker wordt ervaren; aanwijzing lijkt te berusten op toeval en de omstandigheden van een bepaald moment. De minister heeft er tot op heden niet voor gekozen om de criteria nader te duiden in beleid of anderszins uit te werken voor de beslispraktijk. De formele aanwijzingsbesluiten, voorzien van een motivering, worden niet openbaar gemaakt; de redengevingen van de reeds aangewezen cultuurgoederen en verzamelingen op 'collectienederland.nl' zijn beknopt en geanonimiseerd geformuleerd. Deze praktijk mag stukken beter.

Knelpunt 8

[De aanwijzing van een cultuurgoed wordt als een te grote inbreuk op het eigendomsrecht van particulieren ervaren.](#)

De commissie signaleert dat eigenaren de beschermde status van hun cultuurgoed als gevolg van de aanwijzing geregeld als een te grote inbreuk op hun eigendomsrecht ervaren. Drie omstandigheden dragen hieraan bij:

- Het wordt als een gemis ervaren dat er tussen de particuliere eigenaar en de overheid geen wederkerige (vertrouwens)relatie of dialoog bestaat. De bestaande contacten tussen particuliere eigenaren en overheidsorganisaties zijn voornamelijk van controlerende en fiscale (belastende) aard.
- De overheid levert onvoldoende tegenprestatie (op maat) aan particuliere eigenaren wier cultuurgoed is aangewezen. Zo compenseert de overheid eigenaren niet voor extra te maken kosten voor zaken als beveiliging en verzekering van het beschermde erfgoed, en zijn de fiscale voordelen bij vererving zoals geregeld in de Successiewet niet anders voor eigenaren van een aangewezen cultuurgoed dan voor eigenaren van niet-aangewezen cultuurgoederen.
- Er ontbreekt een passende, algemeen bekende regeling tot bepaling van de waarde van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen. Prijsonderhandelingen tussen de Staat en eigenaren (waarbij zo nodig de rechtbank Den Haag wordt betrokken) worden door particuliere eigenaren als ondoorzichtig ervaren, onder meer omdat onduidelijk is welke criteria bij het bepalen van de prijs worden gehanteerd.

Knelpunt 9

Er bestaan geen wettelijke waarborgen dat de staat voldoende middelen tot zijn beschikking heeft voor aankoop van belangwekkende cultuurgooderen en verzamelingen die uit Nederland dreigen te verdwijnen.

De directe beschikbaarheid van voldoende financiële middelen om een aangewezen cultuurgood te kunnen aankopen, zodat dit voor Nederland kan blijven behouden, is van evident belang. Toch is het in het verleden voorgekomen dat de Staat niet bereid of in staat was een prijs te betalen die recht deed aan de marktwaarde van een belangwekkend cultuurgood en dat de minister daarom zijn bedenkingen tegen de uitvoer van dit cultuurgood heeft ingetrokken. De Staat bekostigt de aankoop van een cultuurgood in principe uit het Nationaal Aankoopfonds. Dit fonds wordt gelukkig tussen 2018 en 2020 aangevuld, maar er bestaan volgens de commissie onvoldoende (wettelijke) waarborgen dat het Nationaal Aankoopfonds op elk moment de nodige middelen zal bevatten.

Knelpunt 10

Bekendheid met en adequate voorlichting over de regelingen uit de Erfgoedwet en de benodigde expertise over de belangwekkendheid van cultuurgooderen ontbreken, in het bijzonder ook bij de betrokken overheidsorganisaties.

Het valt de commissie op hoe groot de onbekendheid met de diverse regelingen uit de Erfgoedwet is, in het bijzonder de reikwijdte en de (on)mogelijkheden van die regelingen. Deze onbekendheid met de regelingen en het ontbreken van de vereiste expertise zijn ook bij de betrokken overheidsorganisaties aan de orde. De informatie op de websites van het ministerie van OCW, de RCE, de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en de Belastingdienst (Douane) over de Erfgoedwet is summier en slecht vindbaar.

Knelpunt 11

Het is onvoldoende kenbaar welke (mogelijk) belangwekkende cultuurgooderen uit Nederland dreigen te verdwijnen, als gevolg waarvan de samenleving geen reële kans heeft om belangwekkend cultuurgood voor Nederland te behouden.

De mening wordt breed gedragen dat belangwekkende cultuurgooderen bij voorkeur voor Nederland worden behouden. Toch wordt over voorgenomen verplaatsingen naar het buitenland maar beperkt gecommuniceerd. Alleen als een aangewezen cultuurgood uit Nederland dreigt te verdwijnen en de minister daartegen bedenkingen heeft, worden deze bedenkingen in de Staatscourant gepubliceerd om anderen dan de Staat de gelegenheid te geven hun interesse in aankoop van dat cultuurgood te uiten. Ook wordt in de Staatscourant (en in de 'Afstotingsdatabase' van de Stichting Museum Register) een eventueel voornemen gepubliceerd van de Staat, een provincie of een gemeente om een cultuurgood in zijn of haar eigendom te vervreemden.

Verder kennen de regelingen geen enkele kenbaarheidsvereiste. Dat betekent dat niemand ervan op de hoogte kan zijn dat bijvoorbeeld een exportvergunning wordt aangevraagd, verleend of geweigerd, dat een ander publiekrechtelijke rechtspersoon dan een overheid voornemens is een (belangwekkend) cultuurgood te vervreemden aan het buitenland, of dat een openbare collectie in publiek of privaat eigendom uit Nederland dreigt te verdwijnen.

Aanbevelingen

Op basis van voorgaande analyse doet de commissie de volgende tien aanbevelingen. Zij adviseert de eerste drie aanbevelingen op korte termijn op te volgen; aanbevelingen 4 tot en met 10 betreffen de middellange en langere termijn.

Aanbeveling 1

Ontwikkel een visie op de dynamische Collectie Nederland.

De commissie adviseert de minister een integrale visie te (laten) ontwikkelen op erfgoed in het algemeen en op de dynamische Collectie Nederland in het bijzonder. Hiervoor is de vraag cruciaal wat we in Nederland willen hebben en houden en wat er ontbreekt. De commissie vraagt in dit verband in het bijzonder aandacht voor (de bescherming van) moderne/hedendaagse kunst en voor cultuurgooederen die hedendaagse ontwikkelingen als globalisering, multiculturaliteit, diversiteit en digitalisering vertegenwoordigen, alsmede voor erfgoed van regionaal en lokaal belang. Dit leidt er ook toe dat de overheid vaker tot aanwijzing dient over te gaan.

Aanbeveling 2

Benoem een onafhankelijke, vaste deskundigencommissie met de taak het cultuurgood in Nederland verder te inventariseren en te actualiseren, hierover aan de minister te adviseren en hierover met het bredere netwerk van betrokkenen te communiceren.

Het is onmogelijk een visie als hierboven omschreven te ontwikkelen zonder onafhankelijke deskundigen. De commissie acht het (opnieuw) instellen van een onafhankelijke en vaste deskundigencommissie daarom noodzakelijk voor het ontwikkelen van deze visie. Deze commissie dient daarnaast te zorgen voor een effectiever bescherming van het cultureel erfgoed en voor een betere relatie tussen overheid, de museale sector en (particuliere) eigenaren van cultuurgooederen. Deze commissie kan bijvoorbeeld worden ondergebracht bij de Raad voor Cultuur.

Aanbeveling 3

Stel in nauwe samenspraak met de nieuwe deskundigencommissie nieuwe beleidsregels op die leiden tot meer rechtszekerheid voor betrokkenen en tot een minder terughoudend aanwijzingsbeleid.

Een belangrijk knelpunt bij de huidige implementatie en toepassing van de Erfgoedwet is de onduidelijkheid over een aantal zaken met betrekking tot de aanwijzingsregeling. Deze onduidelijkheden kunnen volgens de commissie eenvoudig worden weggenomen in een nieuw op te stellen beleidsregel. De commissie adviseert de minister om deze beleidsregel in nauwe samenspraak met de in te stellen deskundigencommissie tot stand te brengen.

In de nieuwe beleidsregel moeten in elk geval de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- Verduidelijking van de verhouding tussen de verschillende regelingen in de Erfgoedwet, in het bijzonder ten aanzien van de aanwijzingsregeling en de wijze waarop die zich verhoudt tot de andere regelingen in de Erfgoedwet (aanbeveling 3.1).
- Verduidelijking over de vraag of de aanwijzingsregeling alleen voor ‘particulier bezit’ geldt of ook voor publiek bezit (aanbeveling 3.2), inclusief een definiëring van ‘particulier bezit’.
- Nadere invulling van de aanwijzingscriteria met inachtneming van de huidige tijdsgeest (aanbeveling 3.3).
- Een minder terughoudend aanwijzingsbeleid en voor particuliere eigenaren van een aangewezen cultuurgood of verzameling een passende tegenprestatie op maat (aanbeveling 3.4).

Aanbeveling 4

Bied de particuliere eigenaar van een aangewezen cultuurgood of verzameling een tegenprestatie op maat.

Tegenover een actiever, meer betrokken aanwijzingsbeleid moet volgens de commissie staan dat de eigenaar van een aangewezen cultuurgood of verzameling zoveel mogelijk wordt ontlast en de inbreuk op zijn eigendom zoveel mogelijk wordt verzacht. Te denken valt aan een overheidsbijdrage aan de beveiliging en verzekering van het cultuurgood of een gunstige toepassing van de fiscale kwijtscheldingsregeling op grond van de Successiewet.

Aanbeveling 5

Vergroot de kenbaarheid over de regelingen uit de Erfgoedwet en het nieuw op te stellen beleid door middel van aangescherpte, duidelijke voorlichting.

De Rijksoverheid dient volledige en gedetailleerde informatie over de diverse regelingen uit de Erfgoedwet en in het bijzonder de aanwijzingsregeling online en offline beschikbaar te stellen. Enkel publicatie in de Staatscourant volstaat hiervoor niet.

Aanbeveling 6

Neem in de wet een bekendmakingsregeling op om betrokkenen op de hoogte te stellen wanneer belangwekkende cultuurgooederen uit Nederland dreigen te verdwijnen, en verleng de termijn waarop potentiële kopers zich kunnen melden bij de minister.

De wetgever wil meer en vaker een beroep doen op het museale veld en het particulier initiatief om cultuurgooederen voor Nederland te behouden. Zij moeten dan wel kunnen weten dat belangwekkend cultuurgood uit Nederland dreigt te verdwijnen, en er moet voldoende tijd bestaan om aan dit particulier initiatief uitvoering te kunnen geven. De commissie adviseert een bekendmakingsregeling op te nemen die voor alle regelingen van de Erfgoedwet geldt. De commissie vindt daarnaast de huidige wettelijke termijn waarbinnen potentiële kopers zich bij de minister kunnen melden (zes weken) te krap. Zij adviseert een wetswijziging op dit onderdeel voor die gevallen waarin partijen niet vrijwillig willen meewerken aan verlenging van de termijn. Daarnaast adviseert de commissie de minister te onderzoeken of binnen de huidige wetgeving een nieuwe fiscaliteit kan worden ontwikkeld. Deze zou ten dele tegemoet kunnen komen aan het gebrek aan financiële middelen die een van de redenen vormt voor het terughoudend aanwijzingsbeleid.

Aanbeveling 7

Ontwikkel een model of protocol om de (internationale) marktwaarde van een cultuurgood of verzameling te bepalen bij een aanbod tot koop door de Staat.

Dit model of protocol dient te worden opgesteld in samenspraak met deskundigen en dient in de basis een aantal richtlijnen te bevatten op grond waarvan een prijs kan worden vastgesteld. Het moet in het bijzonder aandacht hebben voor het internationale aspect van de kunsthandel en de waardebepaling daarbinnen.

Aanbeveling 8

Waarborg, liefst bij wet, dat er altijd voldoende overheidsmiddelen aanwezig zijn in het Nationaal Aankoopfonds, voor eventuele aankoop van (beschermde) cultuurgooederen en verzamelingen die uit Nederland dreigen te verdwijnen.

De commissie adviseert het Nationaal Aankoopfonds te voorzien van een wettelijke grondslag en een minimumbedrag vast te leggen dat in het fonds beschikbaar moet zijn voor de aankoop van (beschermde) cultuurgooederen en verzamelingen. Daarmee samenhangend adviseert de commissie een regeling te ontwerpen die voorziet in een structurele toekenning van middelen aan het fonds.

Aanbeveling 9

Voeg aan het College van Rijksadviseurs opnieuw een Rijksadviseur (roerend) erfgoed toe.

Het College van Rijksadviseurs bestaat momenteel uit de Rijksbouwmeester (architectuur) en twee Rijksadviseurs voor de fysieke leefomgeving. De commissie adviseert de minister om aan dit college opnieuw een Rijksadviseur (roerend) erfgoed toe te voegen; deze werd sinds 2012 ten onrechte niet herbenoemd. Hiermee kan de aandacht voor roerend erfgoed bij maatschappelijke projecten worden geborgd.

Aanbeveling 10

Er moet een jaarlijkse informatieplicht aan de Tweede Kamer komen over de toepassing van de regelingen uit de Erfgoedwet, door middel van een jaarverslag gekoppeld aan de begrotingsbehandeling.

De commissie adviseert de minister om jaarlijks de Tweede Kamer te informeren over de toepassing van de Erfgoedwet in de praktijk. Een 'jaarverslag Erfgoedwet (roerend goed)', desgewenst met daaraan toegevoegd de rijksmonumenten en archeologische vondsten, is volgens de commissie hiervoor een geschikt (openbaar) instrument.

Conclusie

De commissie concludeert dat er voldoende wettelijke regels en beleidsregels zijn om particulier erfgoed te kunnen beschermen. In de praktijk echter is er aanwijsbaar onvoldoende aandacht voor de implementatie van het bestaande instrumentarium. Daarmee schiet de daadwerkelijke bescherming van belangwekkende cultuurgooederen en verzamelingen in Nederland ernstig tekort.

De commissie acht de tijd rijp voor een betrokken beleid. Dit sluit ook aan bij actuele discussies in de Nederlandse samenleving, zoals het discours rond onze geschiedenis en onze nationale identiteit. De Collectie Nederland is niet 'af' en kan per definitie niet af zijn. Er komen telkens nieuwe cultuurgooederen en verzamelingen tot stand, en daarbij is onze geschiedenis voortdurend onderhevig aan herijking en herwaardering. Een verzameling cultuurgooederen is nooit statisch, zij is dynamisch en reflecteert de samenleving die haar voortbrengt – en zij doet dat op elk moment, vroeger, vandaag en in de verre toekomst.

De commissie kritiseert in haar advies de opvatting van de minister dat de Collectie Nederland 'af' zou zijn, en haar daaruit voortvloeiende terughoudende aanwijzingsbeleid. Er ontbreekt een gefundeerd beeld van wat we in Nederland aan cultuurgood hebben en niet (meer) hebben, mede omdat er geen onafhankelijke deskundigencommissie meer is om de minister en het veld te adviseren bij de uitvoering van de wet. Al deze factoren steken spaken in de wielen van de Erfgoedwet. Meer kennisdeling, expertise en transparantie en een scherper vizier op de collectie zijn nodig om de bescherming van cultuurgooederen in de toekomst beter te garanderen.

Dit advies gaat niet over de vraag of de verkoop van de tekening van Rubens in januari 2019, die de aanleiding vormde voor dit gevraagde advies, voorkomen had moeten worden. (Dat was ook overigens niet de opdracht van de commissie.) Wel geeft het een antwoord op de vraag hoe de commotie rond dergelijke situaties in de toekomst voorkomen kan worden. De commotie ontstond doordat er zo veel vragen werden opgeworpen waar geen duidelijk antwoord op te geven was, omdat niemand kon teruggrijpen op een helder gevoerd beleid op basis van de Erfgoedwet.

Als de aanbevelingen in dit advies worden overgenomen, kan bij een volgende situatie worden gehandeld volgens een algemeen gekend beleid, waarin iedereen kan volgen hoe besluiten tot stand komen. Het oordeel of een cultuurgood beschermwaardig is, zal tot stand komen op basis

van kennis, expertise en ervaring. Er zal een duidelijk beeld bestaan van wat we in Nederland hebben aan cultuurgoederen en verzamelingen en in welke mate dit al voldoende beschermd is, of aanwijzing verdient. Een dergelijk transparant proces, waarbij alle relevante partijen worden betrokken en weten waar ze aan toe zijn, zal de gemoederen minder hoog doen oplopen. En belangrijker nog: het garandeert dat goede beslissingen worden genomen op de juiste momenten. Van een papieren wet wordt de Erfgoedwet zo een bruikbaar instrument.

Het opvolgen van dit advies zal een verschil maken in de relatie tussen de Rijksoverheid en particuliere eigenaren, en in de verhouding tussen particulier en publiek bezit. De relatie van de overheid met particuliere eigenaren zal meer wederkerig worden. En eigenaren van cultuurgoederen en verzamelingen, publiek of particulier, zullen zich dankzij dit beleid gesterkt weten in het doel waarvoor zij zich inzetten: de zorg voor de grote veelzijdigheid van het Nederlands erfgoed.

Inleiding

Aanleiding

Wanneer komt een cultuurgoed of een erfgoedverzameling in Nederlands bezit in aanmerking voor bescherming door de overheid? Hoe gaan we om met cultuurgoederen die reeds beschermd zijn, en hoe komt de keuze wat te beschermen tot stand? Hoe is die bescherming geregeld? Door wie? En stel, er komt iets op de markt dat wellicht beschermd zou moeten worden, welke wegen staan daar dan voor open (en welk effect heeft het vrije verkeer van goederen in Europa daarop)? Worden beschermwaardige cultuurgoederen of verzamelingen alleen aangewezen als zij in particulier bezit zijn? Wat wordt eigenlijk precies onder 'particulier' verstaan: vallen daar bijvoorbeeld ook stichtingen onder? Een particuliere eigenaar die wil weten of een cultuurgoed of verzameling in aanmerking komt voor bescherming, waar kan hij met zijn vragen terecht? En wat zijn voor een eigenaar eigenlijk de consequenties van zo'n aanwijzing?

Veel van deze vragen kwamen op naar aanleiding van de verkoop van een tekening van Peter Paul Rubens uit Nederlands bezit op de veiling van Sotheby's in New York in januari 2019. En antwoorden bleken niet duidelijk te geven. De ophef die naar aanleiding van deze onduidelijkheid ontstond, deed niemand goed. Die ophef was dan ook de aanleiding voor de minister van OCW om de Raad voor Cultuur om een advies te vragen over de wijze waarop particulier bezit in Nederland onder de Erfgoedwet is beschermd.



Andries Grill, schaal, 1649, Amsterdam
(dossiënummer register 214, aangewezen in 1986, in langdurige bruikleen aan Rijksmuseum Amsterdam)

[Door de bepalingen in het testament van Agneta Deutz werd voorkomen dat het zilveren ensemble in het 'Deutzenhofje' niet in de smeltkroes verdween. De kan en schaal zijn al sinds 1925 in bruikleen bij het Rijksmuseum.](#)

De adviesvraag

Sinds 1 juli 2016 geldt in Nederland de Erfgoedwet.^[1] Deze wet beoogt bescherming te bieden aan het vele en belangwekkende cultureel erfgoed dat Nederland rijk is.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft per brief van 19 februari 2019 de Raad voor Cultuur gevraagd een onafhankelijke adviescommissie 'bescherming cultuurgooederen' in te stellen om zich te buigen over de vraag 'of de huidige wettelijke regelingen en daarop gebaseerde beleidsregels adequaat zijn om belangwekkend erfgoed in particulier bezit voor Nederland te kunnen behouden' en om, voor zover daar naar haar oordeel aanleiding toe bestaat, voorstellen te doen tot aanpassing van deze regelingen. ^[2]

De minister vroeg de commissie bij de beantwoording van die vraag een aantal zaken in ogenschouw te nemen:

- de huidige wettelijke aanwijzingscriteria;
- de samenloop van publiekrechtelijke bescherming en het privaatrechtelijk eigendom bij cultuurgooederen in particulier bezit;
- de huidige beleidslijn om slechts in spoedgevallen tot aanwijzing over te gaan;
- de consistentie en volledigheid van de huidige lijst; ^[3]
- de mogelijkheden die de exportvergunningen in dezen bieden;
- voorbeelden van beschermingsregimes in andere Europese landen;
- de mogelijkheden voor culturele instellingen om middelen te verwerven voor aankoop van beschermd erfgoed.

Alexander Pechtold is benoemd tot voorzitter van de commissie. Commissieleden zijn Tom Barkhuysen, Fusien Bijl de Vroe, Sabine Gimbrère en, namens de Raad voor Cultuur, Lennart Booij. Secretaris van de commissie is Rebecca Roskam. Korte biografieën van voorzitter en commissieleden zijn als bijlage opgenomen bij dit advies. Machteld Claessens heeft de commissie bijgestaan met juridische expertise en redactie.



Coenraed van Norenberch, oksaal van de Sint Janskathedraal 's-Hertogenbosch, 1600 – 1613, Victoria & Albert Museum, Londen

Hoe een Nederlands renaissance-meesterwerk in het Victoria & Albert Museum terecht kwam

Coenraad van Norenborch kreeg in 1610 de opdracht om een koorafsluiting (oksaal) te realiseren. Het oksaal is een ongekend Nederlandse uitdrukking van de contrareformatie en is tegelijkertijd een van de belangrijkste hoogtepunten van de renaissance in Nederland. Het werd ongemoeid gelaten nadat de kerk in protestantse handen overging. In 1860 werd gestart met een restauratie, waarbij architect P.J.H. Cuypers was betrokken. Besloten werd om de kerk terug te brengen naar de gotische stijl. Het oksaal vormde daarin een te grote stijlbreuk. Het slopen ervan kostte 2.000 gulden en het oksaal werd in de kranten aangeboden als sloopmateriaal. Een Engelse handelaar kocht het voor 1.200 gulden en verkocht het direct voor 900 Britse pond door aan het Victoria & Albert Museum in Londen.

In zijn artikel 'Holland op zijn smalst' (De Gids, 1873) behandelde Victor de Stuers dit topstuk uitvoerig. Hij schreef over zijn bezoek aan het museum: 'Ik kon bijna niet gelooven, dat hetgeen ik zag in werkelijkheid voor mij stond, en toen een opzichter naar mij toetrad, en mij een catalogus (kosteloos nog wel) aanbood, waarin ik een beschrijving kon vinden van het "most magnificent Dutch monument", gevoelde ik mij diep vernederd, en was ik angstig dat men mij vragen zou of ik Nederlander was.'

Een brede opvatting van de adviesvraag

De minister vraagt de commissie om een advies over de bescherming van cultuurgoederen in 'particulier bezit'. De commissie vat de adviesvraag breder op. Zij meent namelijk dat cultuurgoederen en erfgoedverzamelingen in particulier bezit niet op zichzelf zijn te beschouwen, maar enkel in relatie kunnen worden gezien tot cultuurgoederen in publiek bezit.

De minister geeft de commissie ook de ruimte voor deze brede opvatting van de adviesvraag. In de Tweede Kamer heeft zij te kennen gegeven tevens geïnteresseerd te zijn in een onderzoek naar de bescherming van cultuurgoederen in publiek bezit. ^[4]

In het vervolg van dit advies licht de commissie toe wat zij precies verstaat onder de begrippen particulier en publiek bezit. Om verwarring rond begrippen en definities te voorkomen, hanteert de commissie in dit advies voor het overige de begrippen zoals die ook in de Erfgoedwet zijn opgenomen.

Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de regelingen uit de Erfgoedwet inzake (beschermde) cultuurgoederen en verzamelingen. De Erfgoedwet bevat daarnaast regels voor de bescherming van andere vormen van cultureel erfgoed, namelijk rijksmonumenten en archeologische vondsten. Op deze andere (eveneens belangrijke) onderdelen van het omvangrijke cultureel erfgoed in Nederland heeft dit advies geen betrekking. De Erfgoedwet bevat ook regels voor ensembles. Een ensemble is een combinatie van een rijksmonument met een interieur. Dit interieur kan ook belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen omvatten, zodat op die kunst diverse regelingen uit de wet van toepassing kunnen zijn. Deze complexiteit behoeft bijzondere aandacht, die de commissie vanwege het korte tijdsbestek van haar onderzoek niet heeft kunnen bieden. Daarom adviseert zij om bij de evaluatie van de gehele Erfgoedwet dit vraagstuk integraal te bekijken.

Onderzoeksmethoden

Het voorliggende advies berust op drie pijlers van onderzoek:

Juridische analyse

Bestudering van de Erfgoedwet en bijbehorende lagere (beleids)regelgeving, een en ander tevens bezien in historisch en internationaal perspectief. Ten behoeve van dit onderzoek heeft de commissie de volgende (juridische) bronnen bestudeerd: wet- en (beleids)regelgeving, parlementaire geschiedenis, jurisprudentie en (rechtswetenschappelijke) literatuur.

Praktijkonderzoek

Een onderzoek naar de toepassing van het juridisch kader in de praktijk. Ten behoeve hiervan heeft de commissie een groot aantal betrokkenen geïnterviewd over het functioneren van de Erfgoedwet in de praktijk en over hun suggesties tot verbetering. ^[5]

Bureauonderzoek

De commissie heeft eigen bureauonderzoek verricht op basis van beschikbare openbare bronnen, waaronder informatie over soortgelijke regelingen in de ons omringende landen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode maart-september 2019.

Opbouw van het advies

Het advies bestaat uit een analyserend gedeelte (hoofdstukken ‘Juridische’ en ‘Praktijk analyse’) en een adviserend gedeelte (hoofdstuk ‘Aanbevelingen’), gevolgd door een ‘slotwoord’.

Hoofdstuk ‘Juridische analyse’ bevat de belangrijkste constatering van de juridische analyse die de commissie heeft verricht. Hier staat dus het ‘papier systeem’ van regels ter bescherming van cultuurgooederen centraal.

Hoe dit systeem in de praktijk werkt, komt aan bod in hoofdstuk ‘Praktijk analyse’. Hierin belicht de commissie op basis van haar interviews en bureauonderzoek een aantal knelpunten rond de omgang met het register van beschermde cultuurgooederen en verzamelingen, en met de veel bredere collectie cultuurgooederen in publiek en particulier bezit (‘Collectie Nederland’).

Beide analyses monden uit in een aantal aanbevelingen voor een effectiever systeem van bescherming in hoofdstuk ‘Aanbevelingen’). In het ‘slotwoord’ presenteert de commissie haar algemene conclusie op basis van de adviesvraag van de minister.

¹
Stb. 2015, 511.

²
Brief d.d. 19 februari 2019, kenmerk 1484151 (Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32820, nr. 283).

³
Met deze lijst doelt de minister op het register waarin beschermde cultuurgooederen en verzamelingen staan vermeld. In het vervolg van dit advies gebruikt de commissie hiervoor de term ‘register’.

⁴
Kamerstukken II 2018/19, 32820, nr. 300, p. 37: ‘De commissie heeft van mij een brede opdracht gekregen om te kijken naar de wijze waarop wij kunstwerken in Nederland die wij van nationale betekenis vinden, in publiek dan wel in particulier bezit, kunnen beschermen. (...)’

⁵
Een lijst van ‘gesprekspartners’ is opgenomen als bijlage.

Juridische analyse van de Erfgoedwet

In dit hoofdstuk deelt de commissie op basis van een juridische analyse van de Erfgoedwet de vijf belangrijkste constatering en die leiden tot haar advies.^[1]

Inleiding

Cultureel erfgoed is een breed begrip. De Erfgoedwet bevat regels over de omgang met vier vormen van cultureel erfgoed in Nederland: cultuurgooederen en verzamelingen (kunst), rijksmonumenten, ensembles (combinaties van rijksmonumenten en kunst) en archeologische vondsten (overigens kan zo'n archeologische vondst ook een cultuurgood zijn).^[2] De voorliggende adviesvraag heeft betrekking op de toepassing en het functioneren van de regels over cultuurgooederen en verzamelingen. Andere delen van de Erfgoedwet laat de commissie in dit advies daarom buiten beschouwing.

Om de adviesvraag van de minister te beantwoorden, heeft de commissie allereerst de regelingen uit de Erfgoedwet bestudeerd en bekeken hoe deze worden geïnterpreteerd en geïmplementeerd. Daarvoor heeft zij gebruikgemaakt van de Erfgoedwet zelf en van andere juridische bronnen: de parlementaire behandeling, de historische context van de Erfgoedwet en de jurisprudentie. Zij heeft een juridische analyse gemaakt van de Erfgoedwet en de bijbehorende (beleids)regels.



Maximiliaan van der Gucht, wandtapijten, 1642, Bartholomeus Gasthuis, Utrecht (dossiernummer register 43, aangewezen in 1985)

In de regentenkamer van het Bartholomeus Gasthuis, dat nog steeds een instelling voor ouderenzorg is, hangen vier wandtapijten. Dit zijn de belangrijkste en vroegst bewaard gebleven exemplaren van het atelier van Maximiliaan van der Gucht, die van ontstaan tot op heden op de oorspronkelijke plaats bewaard zijn gebleven. De wandtapijten worden gerestaureerd met een bijdrage uit het Fonds voor Beschermd Cultuurgood van het Mondriaan Fonds.

De commissie heeft daarbij ook bekeken hoe de regels luiden vóór de Erfgoedwet. Dit laatste is in het bijzonder van belang, omdat de wetgever met deze wet geen grote wijziging heeft beoogd van de eerder geldende regels op grond van de Wet tot behoud van cultuurbezit (Wbc). Deze wet had tot doel te voorkomen dat voorwerpen van bijzondere cultuurhistorische of

wetenschappelijke betekenis voor het Nederlands cultuurbezit verloren zouden gaan. Deze doelstelling werd met de Erfgoedwet gecontinueerd.

Historie: vóór de Erfgoedwet

De Wbc trad in 1985 in werking en werd eind jaren negentig van de vorige eeuw uitvoerig geëvalueerd door de daartoe ingestelde adviescommissie Wet tot behoud van cultuurbezit (hierna: de evaluatiecommissie). Deze commissie concludeerde dat de Wbc in het algemeen naar tevredenheid functioneerde, maar adviseerde in de uitvoering van de wet enige verbeteringen aan te brengen. Een aantal van haar aanbevelingen leidde tot aanpassing van de Wbc.

Overigens bestonden er vóór de Wbc ook al (beperkte) regels met als doel belangwekkende kunst voor Nederland te behouden, op grond van het naoorlogs ingevoerde Deviezenbesluit en de bijbehorende Deviezenbeschikking. In dit Deviezenbesluit werd geregeld dat de in- en uitvoer van kunstvoorwerpen uitsluitend was toegestaan nadat, kort gezegd, daarvoor een vergunning was afgegeven. Deze regeling werd later gespecificeerd in de Deviezenbeschikking. Het Deviezenbesluit was in Nederland de eerste concrete overheidsregeling tot bescherming van roerend cultureel erfgoed, na een lange periode waarin er nauwelijks overheidsaandacht voor dit onderwerp bestond. Omslagpunt in het denken was de publicatie 'Holland op zijn smalst' van Victor de Stuers in 1873, waarin het gebrek aan betrokkenheid van de Staat bij de bescherming van cultureel erfgoed en de gevolgen daarvan aan de kaak werd gesteld. Uiteindelijk duurde het dus nog tot (ruim) na de Tweede Wereldoorlog voordat er met het Deviezenbesluit enige overheidsregels kwamen ter bescherming van cultuurgoederen.

De commissie presenteert in dit hoofdstuk haar belangrijkste vijf constatering op basis van een juridische analyse van de Erfgoedwet:

1. De Erfgoedwet bevat een scala aan potentiële waarborgen voor de bescherming van cultuurgoederen en verzamelingen.
2. De Erfgoedwet kent echter geen expliciete regeling voor cultuurgoederen 'in particulier bezit'.
3. In de Erfgoedwet staat niet omschreven wat wordt bedoeld met 'particulier bezit'.
4. De aanwijzingsregeling is cruciaal voor de bescherming van cultuurgoederen in particulier bezit.
5. De beschermende functie van de aanwijzingsregeling komt onvoldoende tot haar recht (en kan onvoldoende tot haar recht komen), om vier samenhangende redenen.

Hieronder volgt een toelichting op deze constatering.

De belangrijkste vijf constatering

Constatering 1

De Erfgoedwet bevat een scala aan potentiële waarborgen voor de bescherming van cultuurgoederen en verzamelingen.

De Erfgoedwet bevat elf regelingen die van toepassing zijn op cultuurgoederen en verzamelingen. De commissie constateert dat de vraag welke regeling van toepassing is, afhankelijk is van de *betekenis* van het cultuurgoed, de *locatie* waar het cultuurgoed zich bevindt, de *herkomst* van het cultuurgoed (dus hoe het op zijn locatie of bij zijn eigenaar is gekomen), en/of van de vraag in wiens *eigendom* het cultuurgoed is.

Hieronder volgt een (juridische) uitleg van de elf regelingen. Bij elke regeling wordt vermeld welk criterium (betekenis, locatie, herkomst of eigendom) leidend is of welke criteria leidend zijn voor de vraag wanneer die desbetreffende regeling wel of niet van toepassing is. Dit overzicht

laat zien dat op één cultuurgoed meerdere regelingen uit de Erfgoedwet van toepassing kunnen zijn.

1. *De regeling tot aanwijzing als beschermd cultuurgoed of beschermde verzameling (de 'aanwijzingsregeling')*

De minister van OCW heeft de bevoegdheid om cultuurgoederen, verzamelingen en ensembles die aan bepaalde criteria voldoen aan te wijzen als 'beschermd' (over deze criteria later in dit advies meer). De minister heeft ervoor gekozen om een cultuurgoed of verzameling alleen aan te wijzen als dit belangwekkende cultuurgoed of die belangwekkende verzameling op het punt staat Nederland te verlaten.

Alle aangewezen cultuurgoederen en verzamelingen staan vermeld in een 'register beschermde cultuurgoederen en beschermde verzamelingen' (hierna: het register). Dit register is online raadpleegbaar en voor eenieder toegankelijk.

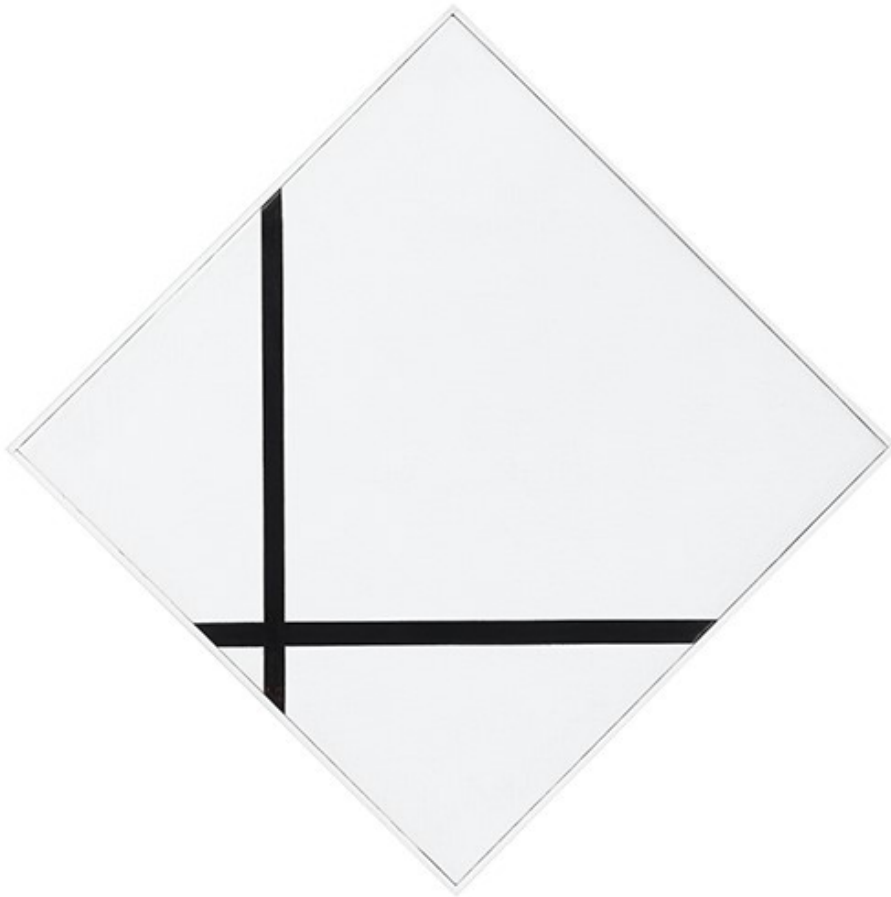
Het belangrijkste gevolg van de aanwijzing is dat elk voornemen om het aangewezen cultuurgoed of verzameling op enige wijze te vervreemden of te verplaatsen eerst bij de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed moet worden gemeld.^[3]

Als het voornemen bestaat om het aangewezen cultuurgoed of de verzameling buiten Nederland te brengen, dan moet daarmee in elk geval nog zes weken tot na de melding worden gewacht. Deze 'wachttijd' geeft de minister van OCW de gelegenheid eventuele bedenkingen te uiten tegen de uitvoer wanneer het gevaar bestaat dat het beschermd cultuurgoed voor het Nederlandse cultuurbezit verloren gaat.

Indien de minister bedenkingen uit, dan is uitvoer van het cultuurgoed buiten Nederland verboden. (Zijn er geen bedenkingen, dan is uitvoer voor een bepaalde periode toegestaan.) De bedenkingen gelden ultimo als een aanbod van de Staat tot koop van het cultuurgoed. Eerst is er echter weer een (nieuwe) periode van zes weken, waarin aan anderen dan de Staat gelegenheid wordt geboden om het cultuurgoed te kopen (de 'meldtijd'). Hiermee wil de wetgever het particulier initiatief stimuleren.

Om de mogelijkheid tot aankoop kenbaar te maken, publiceert de minister zijn bedenkingen in de Staatscourant. Zijn er geen potentiële kopers of leiden die niet tot (ver)koop, dan starten tussen de Staat en de eigenaar van het cultuurgoed de (prijs)onderhandelingen. Zo nodig kan de rechtbank Den Haag worden gevraagd de koopprijs vast te stellen; de rechtbank kan hiervoor ook deskundigen aanwijzen. De minister heeft tot kort daarna de gelegenheid het aanbod tot koop in te trekken. In dat geval is uitvoer van het beschermde cultuurgoed alsnog toegestaan. De eigenaar heeft ook tot kort na vaststelling van de (rechterlijke) koopprijs de mogelijkheid om het cultuurgoed toch in Nederland te behouden en dus niet over te gaan tot verkoop van het cultuurgoed aan de Staat.

Bepalend voor toepassing van deze regeling zijn de *betekenis* van het cultuurgoed (want er wordt voldaan aan de aanwijzingscriteria) en de *locatie* ervan.



Piet Mondriaan, 'Ruitvormige compositie met twee lijnen', 1931,
(Photo Courtesy: Stedelijk Museum Amsterdam)

2. De regeling voor cultuurgoederen in bezit van overheden (of andere publiekrechtelijke rechtspersonen)

Als de Staat, een provincie of een gemeente een cultuurgoed uit zijn of haar eigendom wil vervreemden, dient dit te worden bekendgemaakt. Deze bekendmakingsplicht geldt niet voor andere publiekrechtelijke rechtspersonen dan de genoemde drie overheden (te denken valt aan waterschappen en een aantal universiteiten).

Zo nodig dient de Staat, een provincie, een gemeente of (ook) een andere publiekrechtelijke rechtspersoon een onafhankelijke commissie om advies te vragen over de vraag of een cultuurgoed onvervangbaar of onmisbaar is. De Toetsingscommissie Beschermwaardigheid van de Stichting Museumregister is door de minister in een aantal gevallen gevraagd om een advies uit te brengen. De Erfgoedwet geeft een aantal criteria voor de vraag of vervreemding van het cultuurgoed in publiek bezit is toegestaan. Als de overheid bij een negatief advies het cultuurgoed toch wil vervreemden, dient hierover de minister van OCW te worden geïnformeerd. Deze informatieplicht geeft de minister de mogelijkheid om desgewenst het besluit tot verkoop van het cultuurgoed te vernietigen of het cultuurgoed alsnog als beschermd aan te wijzen. In het verleden (voordat de Erfgoedwet in werking trad en deze regeling voor overheden bestond) heeft de minister een aantal keren gebruikgemaakt van dit recht tot vernietiging van een besluit tot verkoop van een cultuurgoed door een decentrale overheid. Dat gebeurde bijvoorbeeld in 1987, toen de gemeenteraad van Hilversum had besloten het schilderij 'Compositie met twee lijnen' van Piet Mondriaan te verkopen tegen het hoogste bod. Met de opbrengst zou de gemeentelijke schouwburg worden gerestaureerd. Het besluit tot verkoop werd echter door de toenmalige minister Brinkman vernietigd omdat hij dit in strijd achtte met de Wet tot behoud van

cultuurbezit. Daarna werd het schilderij alsnog verkocht aan het Stedelijk Museum te Amsterdam (dat het tot dan toe in bruikleen had), mede met behulp van particuliere giften, tegen een veel lager bedrag dan gehoopt door Hilversum.

Bepalend voor toepassing van deze regeling is het *eigendom*.

3. De regeling voor openbare collecties in musea, archieven en bibliotheken, die in eigendom zijn van de Staat of een ander openbaar lichaam

Deze regeling is van toepassing op zogenaamde 'openbare collecties' die staan vermeld op een inventarislijst van een museum, een archief of een bibliotheek. Voor toepassing van deze regeling dient de collectie van het museum, het archief of de bibliotheek in eigendom te zijn van de Staat of een ander openbaar lichaam. De regeling houdt in dat het niet is toegestaan een cultuurgoed uit zo'n openbare collectie buiten Nederland te brengen zonder toestemming van de eigenaar. Mocht de eigenaar niet in staat zijn deze toestemming te geven (bijvoorbeeld omdat de eigenaar onbekend is), dan moet in plaats daarvan de minister van OCW om toestemming worden gevraagd. Deze regeling is een implementatie van Europese regels over de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht. Als bijvoorbeeld het Gemeentemuseum Den Haag het schilderij 'Victory Boogie Woogie' van Piet Mondriaan naar het buitenland zou willen brengen, heeft het hiervoor toestemming nodig van de Staat, als eigenaar van dat schilderij.

Bepalend voor toepassing van deze regeling zijn het *eigendom* en de *locatie* van het cultuurgoed.

4. De regeling voor openbare collecties in musea, archieven en bibliotheken, die in eigendom zijn van door de minister aangewezen private rechtspersonen, die in overwegende mate door de Staat of een andere overheid worden gefinancierd

Deze regeling is vergelijkbaar met de regeling die hiervoor werd toegelicht, met dat verschil dat het museum, het archief of de bibliotheek in eigendom is van een private rechtspersoon (bijvoorbeeld een stichting). Deze rechtspersoon dient wel in overwegende mate door de overheid te worden gesubsidieerd om de regeling van toepassing te kunnen laten zijn. Ook hier geldt het verbod om een cultuurgoed uit zo'n collectie buiten Nederland te brengen zonder toestemming van de eigenaar. Mocht de eigenaar niet in staat zijn deze toestemming te geven (bijvoorbeeld omdat de eigenaar onbekend is), dan moet in plaats daarvan de minister van OCW om toestemming worden gevraagd. Dit verbod geldt echter alleen als de minister de desbetreffende openbare collectie waartoe het cultuurgoed behoort voor deze regeling heeft aangewezen. De commissie is niet bekend met dergelijke aangewezen openbare collecties (ook niet na navraag te hebben gedaan bij het ministerie). Dat is opmerkelijk, gezien het volgende citaat uit de wetsgeschiedenis: 'Het ligt voor de hand dat alle door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur gesubsidieerde musea zullen worden aangewezen. Aangewezen zullen dus – bijvoorbeeld – ook worden de verzelfstandigde rijksmusea die een collectie in beheer hebben die eigendom is van een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals bij Het Scheepvaartmuseum het geval is.' [4]

Bepalend voor toepassing van deze regeling zijn (naast de aanwijzing) het *eigendom* en de *locatie* van het cultuurgoed.

5. De regeling voor kerkelijke collecties van cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis

Voor een cultuurgoed dat deel uitmaakt van een kerkelijke collectie en een cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis heeft, geldt het verbod dit buiten Nederland te brengen zonder toestemming van de eigenaar. Mocht de eigenaar niet in staat zijn deze toestemming te geven (bijvoorbeeld omdat de eigenaar onbekend is), dan moet in plaats daarvan de minister van OCW om toestemming worden gevraagd. Een cultuurgoed behoort tot een kerkelijke collectie als dit staat vermeld op een inventarislijst van cultuurgoederen (bijvoorbeeld gemaakt door het

kerkgenootschap) die in eigendom zijn van een kerkgenootschap of een genootschap op religieuze grondslag.

Bepalend voor toepassing van deze regeling zijn het *eigendom*, de *betekenis* van het cultuurgoed en de *locatie* van het cultuurgoed.

6. De regeling voor de Rijkscollectie

Voor een cultuurgoed dat deel uitmaakt van de Rijkscollectie geldt het verbod dit buiten Nederland te brengen zonder toestemming van de eigenaar, of als hij zich daarover niet kan verklaren door een vergunning van de minister van OCW. Welke cultuurgoederen behoren tot de Rijkscollectie (niet te verwarren met de veel bredere Collectie Nederland, waarover later meer) is vastgelegd in een lijst die door het ministerie van OCW wordt bijgehouden en beheerd. Tot de Rijkscollectie behoren de cultuurgoederen die aan de zorg van de Staat zijn toevertrouwd.

Bepalend voor toepassing van deze regeling is de *locatie* van het cultuurgoed.

7. De regeling voor cultuurgoederen die (tevens) op grond van het UNESCO-verdrag zijn beschermd

De aangewezen beschermde cultuurgoederen en de cultuurgoederen die behoren tot een openbare of een kerkelijke collectie of tot de Rijkscollectie, zijn met deze regeling tevens beschermd op grond van het mondiale UNESCO-verdrag van 1970 en de Europese richtlijn 2014/60/EU (samenhangend met Verordening 1024/2012). Voor deze categorieën van cultuurgoederen gelden ten eerste tevens de regels van het UNESCO-verdrag, die tot doel hebben het voorkomen van onrechtmatige in- en uitvoer of eigendomsoverdracht en de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht. De Europese richtlijn bevat regels over de teruggave van cultuurgoederen die op grond van nationale regels niet zonder meer het grondgebied van die lidstaat uit de Europese Unie hadden mogen verlaten.

Bepalend voor toepassing van deze regeling is de *betekenis* van het cultuurgoed.

8. De regeling met betrekking tot het uitvoeren van cultuurgoederen buiten de Europese Unie: een exportvergunning

Het is op grond van Verordening 116/2009 van de Europese Unie verboden om cultuurgoederen die ouder zijn dan een bepaald aantal jaar (bijvoorbeeld schilderijen ouder dan vijftig jaar en niet meer in het bezit van de maker) en/of meer dan een bepaalde financiële waarde hebben (bijvoorbeeld 150.000 euro voor schilderijen), zonder vergunning van de minister van OCW buiten de Europese Unie te voeren.^[5] (vergunningen kunnen ook worden afgegeven door de autoriteit in een andere EU-lidstaat namens de betreffende verantwoordelijke minister). In de Uitvoeringsverordening 1081/2012 zijn regels ter uitwerking van deze vergunningplicht opgenomen.

De exportvergunning moet *altijd* worden aangevraagd voor cultuurgoederen die aan de criteria van de Verordening voldoen en waarvan de wens bestaat deze buiten de Europese Unie te brengen. In Nederland wordt de aanvraag voor zo'n vergunning ingediend bij de Douane of bij de Belastingdienst of de Centrale Dienst In- en Uitvoer. Op de website van de Belastingdienst staat vermeld dat de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed de benodigde vergunning afgeeft.^[6] Uit het 'Besluit verlenen mandaat aan algemeen directeur Douane inzake uitvoer cultuurgoederen' blijkt dat de minister zijn bevoegdheid tot het verlenen of weigeren van een exportvergunning aan de algemeen directeur van de Douane heeft gemandateerd.^[7] De website van de Inspectie toont dat een exportvergunning in beginsel binnen twee weken wordt verleend.^[8]

Bepalend voor toepassing van deze regeling zijn de *betekenis* (uitgedrukt in ouderdom en/of waarde) en de *locatie* van het cultuurgoed.

9. *De regeling inzake het verbod cultuurgoederen in Nederland in te voeren wanneer die in strijd met de regels van een andere verdragsstaat daaruit zijn verdwenen of overgedragen, waaronder door diefstal*

Er geldt op grond van de Erfgoedwet een verbod tot het in Nederland brengen van een cultuurgoed dat in strijd met de regels van een andere verdragsstaat (op grond van het UNESCO-verdrag) daaruit is verdwenen.

Bepalend voor toepassing van deze regeling zijn de *locatie* en de *herkomst* van het cultuurgoed.

10. *De regeling inzake het verbod om een cultuurgoed uit bezet gebied binnen Nederland te brengen of in Nederland onder zich te houden*

De Erfgoedwet kent, eveneens op basis van het UNESCO-verdrag van 1970, een soortgelijke regeling voor cultuurgoederen die afkomstig zijn uit bezet gebied.^[9] Het is verboden een dergelijk cultuurgoed Nederland binnen te brengen of in Nederland onder zich te houden.

Bepalend voor toepassing van deze regeling zijn de *locatie* en de *herkomst* van het cultuurgoed.

11. *De regeling inzake de aanvaardingsplicht van de Staat*

De minister van OCW heeft namens de Staat de plicht cultuurgoederen of verzamelingen te aanvaarden die voldoen aan de aanwijzingscriteria en die om niet en zonder belastende voorwaarden aan de Staat worden overgedragen. Deze regeling beoogt te voorkomen dat belangrijk cultuurbezit waarvoor niemand zorgdraagt en dat daarom verweesd dreigt te raken, verloren gaat. De minister hanteert geen actief beleid om via deze aanvaardingsplicht cultuurgoederen voor de rijkscollectie te verwerven. Navraag leert de commissie dat deze regeling tot nu toe nog niet is toegepast.

Bepalend voor toepassing van deze regeling is de *betekenis* van het cultuurgoed.

Leidraad Afstoten Museale Objecten

Het voorgaande houdt een overzicht van wettelijke regelingen in. Naast de Erfgoedwet kent de museumsector tevens een eigen 'Leidraad Afstoten Museale Objecten' (LAMO) voor musea die in het Museumregister zijn geregistreerd. De LAMO bevat een procedure die deze musea dienen te volgen als zij 'objecten' willen afstoten door herplaatsing bij of buiten een ander geregistreerd museum. Het maakt voor de LAMO niet uit of deze musea al dan niet eigenaar zijn van het af te stoten object. Is het museum geen eigenaar, dan is volgens de LAMO in beginsel toestemming nodig van de eigenaar om het object te mogen afstoten, tenzij niet bekend is wie de eigenaar is (en sprake is van bulkafstoting). Deze vorm van zelfregulering heeft niet eenzelfde (rechts)kracht als de regelingen uit de Erfgoedwet. Met het overtreden van de LAMO handelt een museum bijvoorbeeld niet onrechtmatig of strafbaar; er volgen dus geen wettelijke sancties. Wel wordt het museum met het schenden van de eisen van het Museumregister uit het Museumregister verwijderd en verliest het zijn lidmaatschap van de Museumvereniging.



Mark Rothko, 'Grey, Orange on Maroon, No. 8', 1960, Museum Boijmans van Beuningen, Rotterdam.

De voorgenomen verkoop van Rothko

In 1999 besloot de directie van Museum Boijmans van Beuningen in Rotterdam tot afstoting van een topstuk, het in 1970 verworven schilderij 'Grey, Orange on Maroon, No. 8' van Mark Rothko. De directie beschouwde het als 'een zwerfkei' in de collectie. Het museum verkeerde in financiële problemen en leed onder een vacaturestop en bevrozing van het aankoopbudget. Tegelijkertijd lagen er vergaande plannen voor vernieuwing en uitbreiding.

Bij de bekendmaking van het besluit tot verkoop was al bekend dat er een koper was die er acht miljoen gulden voor over had. De gemeente Rotterdam stond niet onwillend tegenover de verkoop, maar intern stuitte het voornemen op groot verzet. Ook daarbuiten klonk protest. Er werd gewezen op de LAMO, die later dat jaar zou verschijnen. Uiteindelijk blokkeerde de wethouder voor cultuur de verkoop.

Constatering 2

De Erfgoedwet kent geen expliciete regeling voor cultuurgooederen 'in particulier bezit'.

De minister vraagt de commissie in het bijzonder of de huidige regelingen en de daarop gebaseerde beleidsregels adequaat zijn om belangwekkend erfgoed 'in particulier bezit' voor Nederland te kunnen behouden. Uit de juridische analyse volgt dat in de Erfgoedwet nergens wordt gesproken van 'particulier bezit' of een equivalent ervan. Echter, algemeen wordt aangenomen dat de aanwijzingsregeling alleen van toepassing zou zijn op cultuurgooederen in particulier bezit. Deze conclusie kan ook worden getrokken op basis van de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet en de al oudere wetsgeschiedenis van de Wbc (die ook al de aanwijzingsregeling kende).

De begrippen 'particulier bezit' en 'privaat bezit' en de (tegenovergestelde) begrippen 'overheidsbezit' en 'publiek bezit' zijn niet door de wetgever gedefinieerd. Hierdoor bestaat verwarring over de vraag wat wordt bedoeld met 'particulier' of 'privaat' versus 'publiek'. Illustratief is de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet, waarin musea de ene keer wel en de andere keer niet tot het particuliere domein worden gerekend. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed schrijft in haar Toezichtskader dat 'het privaat eigendom (...) kan berusten bij kerken, kloosters, stichtingen en natuurlijke personen.'^[10]

Constatering 3

In de Erfgoedwet staat niet omschreven wat wordt bedoeld met ‘particulier bezit’.

Gelet op het voorgaande acht de commissie het voor een goed begrip van haar advies nodig hier expliciet te benoemen wat zij verstaat onder ‘particulier bezit’. Zij neemt in dit advies aan dat met particulier bezit telkens is bedoeld cultuurgoederen en verzamelingen die in eigendom zijn van privépersonen en privaatrechtelijke rechtspersonen zoals stichtingen. Met andere woorden, niet de Staat, provincies, gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen maar wel alle andere denkbare eigenaren hebben cultuurgoederen ‘in particulier bezit’ (eigendom).

De commissie benadrukt dat het belangrijk is in ogenschouw te nemen dat er met betrekking tot de bescherming van het cultuurgoed relevante verschillen (kunnen) bestaan tussen deze soorten eigenaren in het particuliere domein. Cultuurgoederen en verzamelingen in het particulier domein zijn in eigendom van privaatrechtelijke overheidsorganisaties, van commerciële bedrijven (BV's en NV's), van stichtingen met een bredere of meervoudige doelstelling, van stichtingen die louter als doelstelling het houden en beheren van belangwekkend cultuurgoed hebben, van private rechtspersonen die mede met overheidsmiddelen worden gefinancierd en van privéverzamelaars.



Frans Hals, 'De Regenten van het St. Elisabeth Gasthuis', 1641, Frans Hals Museum, met dank aan Elisabeth van Thüringenfonds (foto: Rene Gerritsen)



Johannes Verspronck, 'De Regentessen van het St. Elisabeth Gasthuis', 1641, Frans Hals Museum, met dank aan Elisabeth van Thüringenfonds (foto: Margareta Svensson)

De regenten en regentessen van het St. Elisabeth Gasthuis

De groepsportretten van de regenten en regentessen van het Sint Elisabeth Gasthuis door Frans Hals en Johannes Cornelisz Verspronck hingen al ruim een eeuw in bruikleen in het Frans Hals Museum. De eigenaar van de schilderijen, de Stichting Elisabeth van Thüringenfonds, besloot de schilderijen in 2011 aan dit museum te schenken.

Beide groepsportretten behoorden tot de eerste groep aanwijzingen in 1985. Sinds die tijd werden objecten die overgingen naar het publieke domein afgevoerd van de Wbc-lijst. Staatssecretaris Halbe Zijlstra wilde de schilderijen van de lijst schrappen omdat de Wbc zich primair richtte op particulier bezit en omdat er andere mogelijkheden waren tot bescherming (zoals vernietiging van een besluit door de Kroon). De Raad voor Cultuur werd in deze kwestie om advies gevraagd. De raad gaf aan dat de bescherming van erfgoed onder spanning staat door het nadrukkelijke stimuleren van cultureel ondernemerschap en de bezuinigingen in de cultuursector. Hij adviseerde beide schilderijen daarom op de lijst te handhaven. Dit advies werd echter niet opgevolgd.

Constatering 4

De aanwijzingsregeling is cruciaal voor de bescherming van cultuurgooederen (in particulier bezit).

Voor negen van de elf regelingen uit de Erfgoedwet geldt dat als aan de wettelijke criteria wordt voldaan, de regeling van rechtswege van toepassing is op een cultuurgood. ^[11] Cultuurgooederen in eigendom van privépersonen en van veel private rechtspersonen worden op grond van deze regelingen niet automatisch in enige mate beschermd. De aanwijzingsregeling is immers pas op een cultuurgood of verzameling van toepassing als de minister van OCW dat cultuurgood of die verzameling met een schriftelijk besluit heeft 'aangewezen'.

De wetssystematiek is dus dat de facto alleen de aanwijzingsregeling bescherming kan bieden aan het behoud van belangwekkende cultuurgooederen in particulier bezit. Deze wetssystematiek maakt dat de aanwijzingsregeling cruciaal is voor deze categorie van cultuurgooederen. Gelet daarop is de aanwijzingsregeling volgens de commissie van *cruciaal* belang voor daadwerkelijke bescherming van belangrijke cultuurgooederen. Het nut en de noodzaak van de aanwijzingsregeling mogen daarom niet worden onderschat.

Overigens fungeert de aanwijzingsregeling ook als een vangnet voor cultuurgooederen in publiek bezit, in een kerkelijke of openbare collectie. Als een cultuurgood niet op basis van een andere overheidsregeling de benodigde bescherming geniet, is het namelijk altijd nog mogelijk dat

cultuurgoed aan te wijzen. De Erfgoedwet sluit immers niet uit dat als er al een (andere) regeling op het desbetreffende cultuurgoed van toepassing is, de aanwijzingsregeling óók kan worden ingeroepen ter behoud van dat cultuurgoed voor Nederland. Verder sluit de tekst van de Erfgoedwet niet uit dat een cultuurgoed in publiek bezit (toch) ook als beschermd cultuurgoed kan worden aangewezen, ondanks dat in het algemeen wordt aangenomen dat deze regeling alleen geldt voor particulier bezit. Voor cultuurgoederen in publiek bezit, kerkelijke en openbare collecties kan de aanwijzingsregeling in theorie dus net zo goed als vangnet fungeren, al bestaat daartoe juridisch gezien minder noodzaak.

Constatering 5

De beschermende functie van de aanwijzingsregeling komt onvoldoende tot haar recht (en kan onvoldoende tot haar recht komen), om vier samenhangende redenen.

De commissie meent dat de beschermende functie van de aanwijzingsregeling in de praktijk niet voldoende tot haar recht *kan* komen en komt, om de volgende vier samenhangende redenen met betrekking tot de aanwijzingsregeling:

1. De minister voert een meer dan terughoudend aanwijzingsbeleid.
2. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is 'ambtshalve'.
3. De aanwijzingscriteria en de discretionaire bevoegdheid laten de minister veel ruimte voor een eigen beoordeling, hetgeen te meer klemmt nu met de Erfgoedwet de Wbc-commissie is verdwenen.
4. De Erfgoedwet is volgens de minister niet van toepassing op cultuurgoederen die zich (reeds) buiten Nederland bevinden, hetgeen te meer een belangrijke omstandigheid is gelet op het vrije verkeer van goederen in de Europese Unie.

Hieronder volgt een toelichting op deze redenen.

Reden 1: De minister voert een meer dan terughoudend aanwijzingsbeleid, mede omdat de Collectie Nederland als 'af wordt beschouwd'.

De minister hanteert onder de Erfgoedwet expliciet een 'terughoudend aanwijzingsbeleid'; er geldt een daartoe strekkende beleidsregel. Dit beleid houdt in dat een cultuurgoed of een verzameling louter 'in een spoedeisend geval' als beschermd wordt aangewezen. Met een spoedeisend geval wordt volgens de minister in ieder geval een situatie bedoeld waarin een belangrijk cultuurgoed of een belangrijke verzameling op het punt staat uit Nederland te worden uitgevoerd (voor de EU-buitengrenzen ligt dit anders, waarover hierna meer). In de wetsgeschiedenis wordt gesproken van een 'noodgeval' waarin de minister van zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruik kan maken.

In de wetsgeschiedenis worden grofweg twee redenen genoemd voor het terughoudende aanwijzingsbeleid van de minister. In de eerste plaats wordt het gebrek aan voldoende financiële middelen genoemd. Als een beschermd cultuurgoed uit Nederland dreigt te verdwijnen, zal de Staat namelijk ultimo een bod tot aankoop ervan moeten doen. De middelen die in het mede daarvoor ingestelde Nationale Aankoopfonds beschikbaar zijn, zijn beperkt (opgemerkt zij wel dat dit fonds tussen 2018 en 2020 wordt aangevuld).

Als tweede reden wordt genoemd dat de Collectie Nederland al een goede kerncollectie zou zijn en er geen noodzaak voor nieuwe aanwijzingen bestaat.^[12] Met andere woorden, de minister ziet geen inhoudelijke redenen om cultuurgoederen en verzamelingen aan te wijzen en dus te verzekeren van behoud voor Nederland. Daarbij wordt ook vertrouwd op particulier initiatief; de commissie komt hierop later in dit advies terug.

Het begrip cultuur is naar het oordeel van de commissie echter niet statisch, maar dynamisch: opvattingen hierover veranderen per tijd en plaats. Hiermee dient volgens de commissie

rekening te worden gehouden bij het aanwijzen van cultuurgooderen (onder de Wbc nog geduid als 'voorwerpen'), ook ten behoeve van toekomstige generaties.

Het terughoudend aanwijzingsbeleid wordt in de praktijk zo mogelijk nog stringenter toegepast, in die zin dat dit beleid op zich al reden is om niet eens in overweging te nemen of een bepaald cultuurgood bescherming zou moeten genieten. Althans, zo leidt de commissie dit af uit de volgende schriftelijke vraag op 6 februari 2019 van het Tweede Kamerlid Geluk-Poortvliet (CDA) en het daarop gegeven antwoord op 21 februari 2019 door de minister van OCW (nummer 1681):

- Vraag: 'Hebt u overwogen de bedoelde tekening alsnog op te nemen in het register van beschermde cultuurgooderen en verzamelingen? Zo ja, wat is de reden dat de tekening niet is opgenomen?
Zo nee, waarom niet?'
- Antwoord: 'Nee. Op dit moment geldt een terughoudend aanwijzingsbeleid.'

Reden 2: De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is 'ambtshalve'.

De tweede reden waarom volgens de commissie de beschermende functie van de aanwijzingsregeling in de praktijk niet voldoende tot haar recht kan komen en/of komt, vloeit voort uit de omstandigheid dat de bevoegdheid van de minister tot aanwijzing van een beschermd cultuurgood in de Erfgoedwet als 'ambtshalve' is aangemerkt. Dat betekent dat er door derden (zoals organisaties die zich beijeren voor bescherming van cultuurbezit) geen formele aanvraag tot aanwijzing van een cultuurgood bij de minister kan worden ingediend, althans dat de minister op zo'n aanvraag niet formeel hoeft te besluiten. De minister zal weliswaar altijd op een dergelijke aanvraag moeten reageren, aangezien hij daartoe uit hoofde van de Grondwet is verplicht. Maar door het ambtshalve karakter van de aanwijzingsbevoegdheid is het sinds de inwerkingtreding van de Erfgoedwet niet langer mogelijk de minister tot een formeel besluit uit te lokken waarover desgewenst bij de bestuursrechter kan worden geprocedeerd. Het is de 'gewone burger' met andere woorden lastig(er) gemaakt om de minister te overtuigen van het belang een cultuurgood als beschermd aan te wijzen, omdat de laagdrempelige bestuursrechtelijke toetsing als stok achter de deur is komen te vervallen.

Overigens kan een eenmaal genomen aanwijzingsbesluit (of de intrekking of wijziging daarvan) wel altijd aan de bestuursrechter worden voorgelegd, door bijvoorbeeld de eigenaar van het aangewezen cultuurgood of een belangenorganisatie.



Laurens Verwey, miniatuur landbouwmodellen, eerste helft negentiende eeuw

(dossiernummer register 185, aangewezen in 1995)

Redengeving Verzameling modellen van landbouwwerktuigen

'De enig overgebleven materiële getuigenissen van de landbouwkabinetten die in de negentiende eeuw in Nederland een grote rol hebben gespeeld bij de modernisering van de landbouw. Zij tonen landbouwwerktuigen in een vorm die soms niet 'op ware grootte' meer bestaat. Binnen Nederland zijn de modellen uniek. Zij geven een indruk van de manier van werken in een modelboerderij van vóór 1850. Belangrijkste onderdeel van de collectie vormt de verzameling van 41 door de timmerman Laurens Verwey in opdracht van F.L.W. Baron Brakell van den Engh vervaardigde miniatuurmodellen van de werktuigen en gereedschappen die op zijn landgoed 'De Eng' gebruikt werden. Van Brakell (1788 – 1865) heeft op dit landgoed de grondslagen gelegd van de moderne landbouwtechnieken die wij tegenwoordig cultuurtechnische werken noemen.'

Reden 3: De aanwijzingscriteria en de discretionaire bevoegdheid laten de minister veel ruimte voor een eigen beoordeling, hetgeen te meer klemmt nu met de Erfgoedwet de Wbc-commissie is verdwenen.

De Erfgoedwet kent enkele criteria op basis waarvan moet worden bepaald of een cultuurgoed beschermwaardig is. Deze criteria noemt de commissie in het vervolg de 'aanwijzingscriteria'. Zij luiden in het kort als volgt:

- Het cultuurgoed is van bijzondere *cultuurhistorische betekenis* óf het cultuurgoed is van bijzonder *wetenschappelijke betekenis* óf het cultuurgoed is van *uitzonderlijke schoonheid*; én
- het cultuurgoed dient als *onvervangbaar* voor het Nederlands cultuurbezit te worden beschouwd; én
- het cultuurgoed dient als *onmisbaar* voor het Nederlands cultuurbezit te worden beschouwd.

Een cultuurgoed dient dus *onvervangbaar* en *onmisbaar* voor het Nederlands cultuurbezit te zijn en moet daarnaast een *bijzondere cultuurhistorische* of *wetenschappelijke betekenis* hebben of van *uitzonderlijke schoonheid* zijn. Deze criteria – met uitzondering van het criterium 'uitzonderlijke schoonheid' – golden ook al op grond van de oude Wbc, de voorganger van de Erfgoedwet.

De aanwijzingscriteria laten zich als volgt uitleggen:

- Er is sprake van een *onvervangbaar* cultuurgoed als er geen ander of nagenoeg geen ander of soortgelijk cultuurgoed in Nederland aanwezig is, dat in goede staat verkeert.
- Er is sprake van een *onmisbaar* cultuurgoed als het cultuurgoed in kwestie een 'symboolfunctie', 'schakelfunctie' of 'ijkfunctie' heeft. Met de symboolfunctie wordt bedoeld dat het cultuurgoed een duidelijke herinnering biedt aan personen of gebeurtenissen die voor de Nederlandse geschiedenis van overtuigend belang zijn (geweest). Met de schakelfunctie wordt bedoeld dat het cultuurgoed een wezenlijk element is in de ontwikkeling van de wetenschapsbeoefening of de cultuurgeschiedenis, die voor Nederland van overtuigend belang is. Met de ijkfunctie wordt bedoeld dat een cultuurgoed een wezenlijke bijdrage in het onderzoek of de kennis van andere belangrijke cultuurgoederen heeft geleverd of levert.
- Het criterium 'Nederlands cultuurbezit' wordt wisselend uitgelegd, zo valt de commissie op. Onder de Wbc werd het criterium van het 'Nederlands cultuurbezit' op meer materiële wijze uitgelegd. In de Wbc speelde dit criterium een centrale rol en moe(s)t het breed worden opgevat. In de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet wordt dit criterium vooral als een juridisch-technisch aspect uitgelegd: een cultuurgoed kan alleen als beschermd worden aangewezen als het zich in Nederland bevindt.
- De criteria inzake 'bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis' en 'uitzonderlijke schoonheid' krijgen eigenlijk geen tot nauwelijks aandacht in de parlementaire behandeling van (het voorstel inzake) de Erfgoedwet. De commissie verwijst daarom terug naar de wetsgeschiedenis behorende bij de Wbc. Echter, net als in de wetsgeschiedenis van de

Erfgoedwet is de toelichting op deze begrippen in de wetsbehandeling van de Wbc summier. Als voorbeeld van 'wetenschappelijke betekenis' wordt genoemd: verzamelingen op het gebied van de natuurlijk historie die in de wereld hun weerga niet hebben en die tot de Nederlandse traditie behoren. De betekenis in wetenschappelijke of cultuurhistorische zin kan zich door de tijd heen wijzigen.

- Het criterium 'uitzonderlijke schoonheid' is nieuw met de Erfgoedwet. Met 'uitzonderlijke schoonheid' is beoogd de esthetische waarde van een cultuurgoed als reden voor aanwijzing te kunnen gebruiken.

De aanwijzingscriteria houden zogenaamde 'open normen' in, die de minister veel ruimte laten voor een eigen beoordeling. De keuze van de wetgever voor open criteria is enerzijds begrijpelijk, omdat het belang van een cultuurgoed in een bepaalde tijd of op een bepaalde plaats moeilijk is te vatten in een aantal concreet geformuleerde criteria. Anderzijds is het ook zo dat open criteria de minister van OCW sneller de ruimte laten om een cultuurgoed of verzameling niet aan te wijzen. Onder de oude Wbc bestond nog de waarborg dat de criteria door deskundigen werden uitgewerkt en toegepast (middels de Wbc-commissie). Hiermee werd de eigen beoordelingsruimte van de minister in enige mate beperkt. Deze plicht van de minister om advies bij deskundigen in te winnen, is met de Erfgoedwet komen te vervallen. De commissie ziet het terughoudend aanwijzingsbeleid mede als een resultante daarvan, waarbij ook kan worden gewezen op het discretionaire karakter van de aanwijzingsbevoegdheid (de minister 'kan' aanwijzen).

Die relatief grote discretionaire ruimte van de minister om een cultuurgoed of verzameling wel of niet aan te wijzen, is zoals gezegd welbewust door de wetgever gekozen. Echter, met dien verstande dat de Wbc-wetgever daarbij destijds de kanttekening maakte dat de belangrijkste waarborg voor het stelsel van aangewezen 'voorwerpen' was de deskundigheid en de zorgvuldigheid van de commissie die de minister adviseert over de al dan niet aan te wijzen cultuurgoederen.

Onder de oude Wbc adviseerde de Wbc-commissie van de Raad voor Cultuur de minister over de beschermwaardigheid van 'voorwerpen'. De Raad voor Cultuur is een wettelijk verankerd adviescollege dat een onafhankelijke positie heeft ten opzichte van de Staat en de minister van OCW. Het is de minister toegestaan anders te beslissen dan het eerder gegeven onafhankelijke advies, maar die beslissing dient dan wel te zijn voorzien van een stevige, adequate motivering. De discretionaire ruimte voor de minister was met die adviesverplichting dus op een procedurele manier alsnog beperkt.

In de Erfgoedwet is deze adviesverplichting komen te vervallen. In plaats daarvan kan nu de Rijksdienst voor Cultureel erfgoed (RCE) voorstellen doen aan de minister van OCW. En meer dan dat, want na de inwerkingtreding van de Erfgoedwet is de bevoegdheid tot aanwijzing van cultuurgoederen door de minister aan de RCE gemandateerd. De RCE heeft anders dan de Raad voor Cultuur geen wettelijk onafhankelijke positie; zij maakt onderdeel uit van het ministerie en beslist de facto dus zelf naar aanleiding van een eigen voorstel. Bovendien is het doen van voorstellen anders (lichter) van aard dan het geven van een advies, zodat ook de eisen aan de motivering bij een afwijkende beslissing minder zwaar zijn dan bij de eerder bestaande adviesverplichting.

Reden 4: De aanwijzingsregeling uit de Erfgoedwet is (in de interpretatie van het ministerie) niet van toepassing op cultuurgoederen die zich buiten Nederland bevinden, hetgeen te meer problematisch is gelet op het vrije verkeer van goederen in de Europese Unie.

De minister stelt dat de Erfgoedwet niet van toepassing is op cultuurgoederen die zich buiten Nederland bevinden. Dit leidt de commissie af uit de uitleg die de minister geeft aan het aanwijzingscriterium 'Nederlands cultuurbezit' (zie de criteria hierboven). In de

wetsgeschiedenis leest de commissie verder nadrukkelijk terug dat de Erfgoedwet volgens de minister niet voorziet in mogelijkheden om cultuurgoederen die rechtmatig zijn uitgevoerd op een later moment terug te halen naar Nederland.

Dit is problematisch als wordt bedacht dat binnen de Europese Unie het recht op vrij verkeer van goederen geldt (dus ook voor cultuurgoederen die niet zijn beschermd). Dit betekent dat een mogelijk belangwekkend, maar (nog) niet aangewezen cultuurgoed op eenvoudige en snelle wijze buiten Nederland kan worden gebracht, waarna het wettelijke beschermingsregime van de aanwijzingsregeling niet langer kan worden ingeroepen.

Dit recht op vrij verkeer van goederen bemoeilijkt ook een effectieve toepassing van de regeling inzake de exportvergunning voor het buiten de Europese Unie brengen van cultuurgoederen. Voor bepaalde cultuurgoederen is een exportvergunning nodig wanneer de wens bestaat deze buiten de Europese Unie te brengen. De gedachte achter deze exportvergunning is dat de vergunningaanvraag het bevoegde gezag van een lidstaat erop attendeert dat een mogelijk belangwekkend cultuurgoed buiten de Europese Unie wordt gebracht en dat dit mogelijk aanleiding geeft een nationale beschermingsregeling toe te passen (zoals in Nederland de aanwijzingsregeling). Een eigenaar van een cultuurgoed kan echter ook eerst zijn (niet aangewezen) cultuurgoed naar een andere lidstaat van de Europese Unie brengen, bijvoorbeeld van Nederland naar Frankrijk. De eigenaar kan dan in dat andere land de exportvergunning aanvragen voor het buiten de EU brengen ervan. De bevoegde autoriteit in Frankrijk zal dan bij haar Nederlandse collega's navragen of het cultuurgoed rechtmatig buiten Nederland is gebracht. Als dit rechtmatig is gebeurd, kan dit in principe de verlening van een exportvergunning niet weerhouden. Het belang van het cultuurgoed voor dat andere land kan echter van andere aard zijn en/of de wet in dat land ter bescherming van cultuurgoederen kan minder verstrekkend van aard zijn ^[13]

Tussenconclusie

Op basis van een juridische analyse van de Erfgoedwet doet de commissie een aantal constatering en die leidend zijn voor haar advies, waarvan de belangrijkste vijf zijn:

1. De Erfgoedwet bevat op papier een scala aan waarborgen voor de bescherming van cultuurgoederen.
2. De Erfgoedwet kent geen expliciete regeling voor cultuurgoederen 'in particulier bezit'.
3. In de Erfgoedwet staat niet omschreven wordt bedoeld met 'particulier bezit'.
4. De aanwijzingsregeling is cruciaal voor de bescherming van cultuurgoederen (in particulier bezit).
5. De beschermende functie van de aanwijzingsregeling komt onvoldoende tot haar recht (en kan onvoldoende tot haar recht komen), om vier samenhangende redenen:
 - De minister hanteert een meer dan terughoudend aanwijzingsbeleid, mede omdat de Collectie Nederland als 'af' wordt beschouwd.
 - De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is 'ambtshalve'.
 - De aanwijzingscriteria van de minister laten veel ruimte voor een eigen beoordeling.
 - De Erfgoedwet is (in de interpretatie van het ministerie) niet van toepassing op cultuurgoederen die zich buiten Nederland bevinden.

1

De volledige 'juridische analyse' van de wet is als bijlage opgenomen.

2

Zoals een interieur behorend bij een rijksmonument.

3

Deze regeling geldt niet voor aangewezen ensembles. Dat betekent dat cultuurgooderen die tot een rijksmonument behoren (en in samenhang met dat monument een beschermwaardig ensemble vormen) toch mogen worden vervreemd of verplaatst zonder melding aan de Inspectie en/of toestemming van de minister. De commissie gaat hier in dit advies niet op in; zij adviseert de commissie die de Erfgoedwet als geheel gaat evalueren dit vraagstuk te behandelen.

4

Kamerstukken II 1993/94, 23657, nr. 3, p. 9. De collectie van Het Scheepvaartmuseum is grotendeels eigendom van de Vereeniging Nederlandsch Historisch Scheepvaart Museum. De collectie van de Vereeniging is sinds 1975 in bruikleen genomen door de Staat der Nederlanden.

5

In de bijlage van de Europese Verordening 116/2009 is opgenomen voor welke categorieën van cultuurgooderen een uitvoervergunning nodig is.
'eur-lex.europa.eu' (pdf)

6

'Voor de uitvoer van cultuurgooderen (zoals kunst en antiek) uit de EU gelden strenge regels. Hiervoor hebt u meestal een vergunning nodig. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geeft deze af. (...).'
'belastingdienst.nl'

7

Het lijkt erop dat in de praktijk de genoemde Inspectie de aanvraag beoordeelt, waarna de Douane de vergunning afgeeft.

8

Uit de interviews die de commissie heeft gehouden blijkt dat vaak met een langere periode rekening moet worden gehouden, wat als een obstakel voor de handel wordt beschouwd. Handelaren zouden hier kunnen worden tegemoetgekomen door meer uitzonderingen op de exportvergunning op te nemen. Dat vereist echter een wijziging van de Verordening op Europees niveau.

9

Zie ook Resoluties 1483 (2003), 2199 (2015) en 2347 (2017) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Deze zijn in Nederland geïmplementeerd middels de Sanctieregelingen Irak en Syrië.

10

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, Toezichtskader, pagina 8

11

Uitzonderingen vormen de aanwijzingsregeling en de regeling inzake de aanvaardingsplicht van de Staat.

12

In de museumbrief 'Samen werken, samen sterker' (juni 2013) legt de minister van OCW het begrip 'Collectie Nederland uit als 'het totaal van de publiek toegankelijke geregistreerde collecties en de niet-toegankelijke, particuliere collecties waarvoor de overheid verantwoordelijkheid heeft genomen (bijvoorbeeld Wbc).'

13

In de bijlagen worden enkele 'regimes in Europa' besproken.

De Erfgoedwet in de praktijk

In dit hoofdstuk presenteert de commissie de bevindingen van haar onderzoek naar de toepassing van de Erfgoedwet in de praktijk.

Inleiding

De commissie heeft voor haar onderzoek gesproken met betrokken privépersonen, rechtspersonen en overheidsorganisaties. Daarnaast heeft zij bureauonderzoek verricht en een scala aan openbare bronnen geraadpleegd, onder meer ten aanzien van het register met geregistreerde beschermde cultuurgooederen en verzamelingen, alsmede buitenlandse regelingen tot bescherming van cultuurgooederen. ^[1]

Allereerst benoemt de commissie welke actoren zijn betrokken bij de totstandkoming en het beheer en behoud van de Collectie Nederland in relatie tot de uitvoering van de Erfgoedwet. Vervolgens behandelt de commissie elf knelpunten rond de toepassing van de Erfgoedwet in de praktijk.



Augustinus Terwesten, Renaissance-gouldleerkamer 'Rozijnkorf', Dordrecht, 1686.

Betrokken actoren

Bij de totstandkoming en het beheer en behoud van de Collectie Nederland en bij de uitvoering

van de Erfgoedwet zijn vele actoren betrokken. Hun verschillende taken en belangen bij de uitvoering van de Erfgoedwet liggen aan de basis van de praktijkanalyse door de commissie.

De betrokken actoren laten zich in twee categorieën onderbrengen:

1. Degenen met cultuurgoederen in hun bezit of eigendom:

- privéverzamelaars, stichtingen en andere private rechtspersonen;
- professionele private rechtspersonen zoals veel musea;
- publiekrechtelijke rechtspersonen zoals de Staat, waterschappen en de meeste universiteiten.

2. Overheden en overheidsorganisaties in een uitvoerende rol met betrekking tot de Erfgoedwet (dus niet als eigenaar van cultuurgoederen):

- de wetgever;
- de minister van OCW als primair verantwoordelijke voor de toepassing van de Erfgoedwet;
- de Tweede Kamer in de controlerende functie en als (mede)beleidsmaker;
- de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, onderdeel van het ministerie van OCW, die onder directe verantwoordelijkheid van de minister uitvoering geeft aan de Erfgoedwet;
- de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed als wettelijk aangewezen toezichthouder op de naleving van de Erfgoedwet;
- de Raad voor Cultuur, als wettelijk adviesorgaan voor de regering en het parlement op het gebied van kunst, cultuur en media;
- het Mondriaan Fonds, het publieke stimuleringsfonds voor beeldende kunst en cultureel erfgoed;
- de Belastingdienst/Douane, waar een aanvraag kan worden ingediend voor een vergunning tot uitvoer van cultuurgoederen buiten de Europese Unie en die in Nederland bij de (EU-buiten)grenzen controleert of de uitvoer van cultuurgoederen conform de regels verloopt. De algemeen directeur van de Douane is door de minister van OCW gemandateerd om namens de minister van OCW besluiten te nemen en overige handelingen te verrichten die verband houden met het verlenen van vergunningen op grond van de Verordening 116/2009. De Douanetaken op het gebied van cultuurgoederen zijn vastgelegd in het convenant tussen de minister van OCW en de minister van Financiën;
- de minister van Financiën, als primair verantwoordelijke voor de (uitvoering van) in het bijzonder de Successiewet. Op basis van deze wet wordt (een deel van) de erfbelasting kwijtgescholden als erfgenamen bereid zijn een cultuurgoed van nationaal cultuur- of kunsthistorisch belang te schenken aan de overheid;
- de ‘Adviescommissie beoordeling aangeboden cultuurbezit uit nalatenschappen’ (de Successiecommissie), die door de minister van Financiën is ingesteld en de minister adviseert of aan de criteria van de hiervoor genoemde kwijtscheldingsregeling wordt voldaan;
- Overige betrokkenen zoals belangenorganisaties, kunsthandelaren en veilinghuizen, wetenschappers en deskundigen.

Betrokken actoren bij de Erfgoedwet



Knelpunten rond de bescherming van cultuuroederen

De commissie stelt vast dat er consensus bestaat over het grote belang van cultuuroederen en verzamelingen. De wetgever brengt dit belang in de toelichting op de Erfgoedwet als volgt onder woorden:

‘Cultureel erfgoed is belangrijk voor onze sociale en fysieke leefomgeving. Het is de bron van het verhaal over de geschiedenis van Nederland: het maakt het verleden zichtbaar en versterkt zo ons cultureel en historisch besef. We voelen ons door ons cultureel erfgoed verbonden met elkaar en met het verleden en daardoor ontleen we er ook in belangrijke mate onze identiteit aan. Cultureel erfgoed biedt ankerpunten om het heden te begrijpen en om over de toekomst na te denken. Het genereert herinneringen, vertelt verhalen en maakt deze tastbaar.’^[2]

De overheid heeft een primaire verantwoordelijkheid voor het behoud en beheer van cultureel erfgoed in brede zin, waartoe onder meer cultuuroederen en verzamelingen behoren.^[3] Deze verantwoordelijkheid heeft niet alleen een morele grondslag; de overheid is hier ook toe verplicht op grond van bijvoorbeeld geldende internationale en Europese afspraken.

De commissie signaleert een aantal knelpunten rond de bescherming van cultuuroederen en verzamelingen in Nederland:

1. Met de veronderstelling dat de Collectie Nederland ‘af’ zou zijn, wordt geen recht gedaan aan het generatie-overstijgende en representatieve belang van deze collectie.
2. De vorming en het behoud van de Collectie Nederland berusten sterk op toeval, omdat een overkoepelende visie op deze collectie ontbreekt.
3. Er bestaat een disbalans in de bescherming van cultuurogoederen in particulier versus publiek bezit.
4. Het is onder de Erfgoedwet onvoldoende duidelijk wat onder het begrip ‘particulier bezit’ wordt verstaan en voor welke soort eigenaren de aanwijzingsregeling wel of juist niet zou moeten gelden.
5. Het register van aangewezen cultuurogoederen en verzamelingen is onvoldoende representatief en toekomstbestendig.
6. Het terughoudend aanwijzingsbeleid van de minister risicovol gezien een aantal omstandigheden, zoals het recht op vrij verkeer van goederen in de Europese Unie, het gebrek aan inzicht in hiaten in het register en het ontbreken van contact met particuliere eigenaren om belangwekkend cultuurogoed in kaart te brengen.
7. Het terughoudend aanwijzingsbeleid leidt tot rechtsonzekerheid onder betrokkenen en de open aanwijzingscriteria vergroten deze rechtsonzekerheid alleen maar door het ontbreken van een uitwerking daarvan.
8. De aanwijzing van een cultuurogoed wordt als een te grote inbreuk op het eigendomsrecht van particulieren ervaren.
9. Er bestaan geen wettelijke waarborgen dat de Staat voldoende middelen tot zijn beschikking heeft voor aankoop van belangwekkende cultuurogoederen en verzamelingen die uit Nederland dreigen te verdwijnen.
10. Bekendheid met en adequate voorlichting over de regelingen uit de Erfgoedwet en de benodigde expertise over de belangwekkendheid van cultuurogoederen ontbreken, in het bijzonder ook bij de betrokken overheidsorganisaties.
11. Het is onvoldoende kenbaar welke (mogelijk) belangwekkende cultuurogoederen uit Nederland dreigen te verdwijnen, als gevolg waarvan de samenleving geen reële kans heeft om belangwekkend cultuurogoed voor Nederland te behouden.

Hieronder worden deze knelpunten toegelicht.

Knelpunt 1

Met de veronderstelling dat de Collectie Nederland ‘af’ zou zijn, wordt geen recht gedaan aan het generatie-overstijgende en representatieve belang van deze collectie.

Het valt de commissie op dat de wetgever en de minister van OCW ervan uitgaan dat de collectie van cultuurogoederen en verzamelingen in Nederland ‘af’ is. In dit verband wordt ook wel gesproken van de Collectie Nederland. In de museumbrief ‘Samen werken, samen sterker’ (juni 2013) legt de minister van OCW dit begrip uit als ‘het totaal van de publiek toegankelijke geregistreerde collecties en de niet-toegankelijke, particuliere collecties waarvoor de overheid verantwoordelijkheid heeft genomen (bijvoorbeeld Wbc).’^[4] Volgens de commissie moeten dit particuliere en publieke bezit steeds in samenhang met elkaar te worden gezien.^[5]

De commissie ziet op basis van de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet en de bijbehorende beleidsregels een (grote) mate van terughoudendheid bij de overheid in de verdere vorming van

zowel het publieke deel als het (erkende) particuliere deel van de Collectie Nederland. Met betrekking tot het publieke deel hiervan legt de wetgever nadrukkelijk de prioriteit bij het toegankelijker maken van de huidige rijkscollectie; hij richt zich veel minder op uitbreiding daarvan.

Voor het particuliere deel geldt een ‘terughoudend aanwijzingsbeleid’, gebaseerd op de stelling dat de Collectie Nederland al een goede kerncollectie is. De minister meent daarom dat er ‘geen noodzaak’ bestaat voor nieuwe aanwijzingen (zie de toelichting op de beleidsregel). Er is volgens de minister ten tijde van de totstandkoming van de Erfgoedwet ‘geen reden om actief het register te gaan aanvullen (...)’.^[6] Het valt daarnaast overigens op dat in sommige documenten (zoals op de website van de RCE) het begrip Collectie Nederland beperkter wordt opgevat, als alleen cultuurgooederen die in beheer of bezit zijn van de Staat en andere overheden.

De opvatting dat de Collectie Nederland ‘af’ zou zijn, wordt niet onderschreven door de maatschappij en het veld en stuit op twee bezwaren. Ten eerste leidt het terughoudend aanwijzingsbeleid tot onduidelijkheid onder betrokkenen en veroorzaakt het regelmatig maatschappelijke onrust in situaties rond verkopen van werken die mogelijk belangrijk zijn voor Nederland. De (voorgenomen) verkoop van de tekening van Rubens die medeaanleiding vormde voor dit advies, illustreert dit duidelijk. De vraag of dit werk voor Nederland behouden had moeten blijven, werd niet tijdig en niet zorgvuldig genoeg beantwoord door de overheid – ten onrechte, en niet voor het eerst. Een vergelijkbare onrust ontstond eerder rond de verkoop van het schilderij ‘Boschbrand’ van Raden Saleh in 2014 door het Koninklijk Huis.

De maatschappelijke onrust rond deze werken was volgens de commissie niet ontstaan als er een duidelijke visie over de Collectie Nederland had bestaan, op basis waarvan de vraag had kunnen worden beantwoord of de werken voor Nederland behouden hadden moeten blijven. In het geval van de Rubens-tekening reageerde de overheid vrijwel direct afwijzend met een verwijzing naar het terughoudend aanwijzingsbeleid.



Peter Paul Rubens (1577 – 1640), 'Naaktstudie van een jongeman met opgeheven armen', privé-eigendom

Op een later moment stelde de minister (toch) budget uit het Nationaal Aankoopfonds beschikbaar voor aankoop van de Rubens op de veiling van Sotheby's in New York. De commissie ziet hierin gestaafd dat de minister toch (na nader beraad) het mogelijke belang tot behoud van deze tekening voor Nederland inzag. Als de minister echter eerder in overweging had genomen de tekening al dan niet aan te wijzen, had zij voor zichzelf en anderen (zoals particuliere belangenorganisaties) tijd gecreëerd om de hiervoor gestelde vraag over het belang van de tekening zorgvuldiger te kunnen beantwoorden.

Een tweede bezwaar tegen de overheidshouding dat de Collectie Nederland 'af' zou zijn, is dat deze afbreuk doet aan het belang van die collectie. Dit komt allereerst als breed gedragen beeld naar voren uit de gehouden interviews. Vaak werd daarin gewezen op wezenlijke hiaten in het publieke deel van de Collectie Nederland op het terrein van bijvoorbeeld moderne en hedendaagse kunst. Deze categorie ontbreekt ook in het register voor cultuurgoederen in particulier bezit. Ook zijn cultuurgoederen op het gebied van mode/textiel, fotografie, design/vormgeving en maritiem en mobiel erfgoed nauwelijks vertegenwoordigd, net als cultuurgoederen die hedendaagse ontwikkelingen rond globalisering, multiculturaliteit, diversiteit en digitalisering vertegenwoordigen.

Ook wordt in diverse publicaties aandacht gevraagd voor de noodzaak tot verdere vorming van de Collectie Nederland. Zo constateerde de Raad voor Cultuur recent in zijn advies 'Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur' over het cultuurbestel 2021 – 2024 dat de publieke (rijks)collectie 'in het oog springende lacunes bevat. Vanwege de ontstaansgeschiedenis ervan bevat zij weinig moderne en hedendaagse (toegepaste) kunst, naast het RCE heeft slechts een enkel Erfgoedwet-museum veel van dergelijke kunstwerken in zijn kerncollectie. De Raad vindt het belangrijk dat de beweging van vernieuwing en verbreding ook zijn weerslag krijgt in het rijkscollectiebeleid.'^[7] In de op dit advies gevolgde 'Uitgangspunten Cultuurbeleid 2021 – 2024' van de minister van OCW leest de commissie echter geen uitgangspunt of actiepoint dat op deze concrete aanbeveling van de Raad voor Cultuur aansluit.^[8]

Op basis van bovenstaande bezwaren wijst de commissie op het essentiële belang van een toekomstbestendige Collectie Nederland, die ook voor volgende generaties van belang kan zijn – opdat die volgende generaties ook het verhaal over de geschiedenis van Nederland kunnen lezen, het heden beter kunnen begrijpen en over de toekomst kunnen nadenken. Niet alleen de Rembrandt van 350 jaar geleden, ook de huidige en de toekomstige 'Rembrandt' moeten daarvoor hun plek in de Collectie Nederland kunnen krijgen. De maatschappij heeft er recht op dat nieuwe cultuurgoederen op eenzelfde overheidsbescherming kunnen rekenen als de cultuurgoederen die reeds zijn opgenomen de huidige Collectie Nederland.

Knelpunt 2

De vorming en het behoud van de Collectie Nederland berusten sterk op toeval, omdat een overkoepelende visie op deze collectie ontbreekt.

Het grote belang van de Collectie Nederland, in het bijzonder de generatie-overstijgende representatieve aspecten daarvan, verlangt dat als het ware met een helikopterblik wordt gezien wat in elk geval deel zou moeten uitmaken van die collectie. In zo'n helikopterblik moeten ook de hiaten worden opgemerkt en benoemd. De commissie signaleert dat een dergelijke integrale kijk op de bestaande en wenselijke samenstelling van de collectie op dit moment ontbreekt. Dit staat het noodzakelijke dynamische karakter van de collectie in de weg.

Door het gebrek aan een goed overzicht van wat de collectie omvat en wat eraan ontbreekt, gepaard aan het ontbreken van een visie op de nodige ontwikkeling van de collectie, berust het op dit moment te sterk op willekeur en toeval welke cultuurgoederen en verzamelingen onderdeel uitmaken van de Collectie Nederland en welke zaken een beschermde status krijgen,

vooral waar het gaat om particulier bezit.

Er bestaat sinds de invoering van de Erfgoedwet geen onafhankelijke deskundigencommissie meer die uitvoering geeft aan de aanwijzingsregeling. Het ministerie van OCW zelf stelt zich passief op in de uitvoering van die aanwijzingsregeling. Dat heeft negatieve consequenties voor de aanwijzing van cultuurgoederen waarvan het ministerie het bestaan niet kent, en voor de bescherming van nog niet aangewezen cultuurgoederen die uit Nederland dreigen te verdwijnen. Daarvoor is het immers noodzakelijk dat er iemand opstaat die de minister of de RCE wijst op het belang van een dergelijk cultuurgoed of op zo'n dreigende verdwijning.

Als zo iemand er al is, en weet bij wie hij zich kan melden (waarover later in dit advies meer), dan is de minister niet verplicht om op zo'n suggestie formeel te beslissen. Met de invoering van de Erfgoedwet heeft de aanwijzingsbevoegdheid van de minister een ambtshalve karakter gekregen, zodat de minister geen (afwijzend) besluit op een aanvraag hoeft te nemen dat desgewenst door de onafhankelijke bestuursrechter kan worden kan worden beoordeeld. Het resultaat is, tot grote zorg van de commissie, een register dat vooral uit 'hobby en lobby' lijkt voort te komen en niet is gevormd op basis van een weloverwogen visie.

Knelpunt 3

Er bestaat een disbalans in de bescherming van cultuurgoederen in particulier versus publiek bezit.

Ervan uitgaande dat de Collectie Nederland wordt beschouwd als een samenhang tussen publiek en particulier bezit, is het van belang de wettelijke bescherming van beide soorten bezit eveneens in samenhang te bezien.

De commissie valt in dit verband een aantal zaken op. Ten eerste maakt een aanwijzing van een cultuurgoed of verzameling een grotere inbreuk op het eigendomsrecht van particuliere eigenaren dan toepassing van de regeling doet voor de Staat, provincies, gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen. De mogelijkheid tot uitvoer van het beschermde cultuurgoed in particulier bezit buiten Nederland wordt met een aanwijzing reeds bij voorbaat sterk beperkt, althans in de huidige uitvoering van die regeling. Op grond van de publieke regeling echter worden cultuurgoederen niet bij voorbaat aangemerkt als zodanig belangwekkend dat in beginsel uitvoer buiten Nederland niet is toegestaan. Bij een concreet voornemen tot vervreemding van een cultuurgoed in eigendom van een overheid, bepaalt die overheid voor een belangrijk deel zelf of dat cultuurgoed in kwestie mogelijk belangwekkend is en voor Nederland zou moeten worden behouden. (Daar komt nog eens bij dat de regeling voor publiek bezit voor andere publiekrechtelijke eigenaren dan de Staat, provincies en gemeenten nog minder betekenis heeft, omdat de bekendmakingsverplichting op grond van deze regeling voor hen niet geldt.) Verder is overtreding van de regeling voor particulier bezit een strafbaar feit, anders dan overtreding van de regeling door publieke eigenaren. Uit juridisch oogpunt valt het de commissie dus op dat een regeling voor particulieren een grotere inbreuk op het eigendomsrecht maakt dan een soortgelijke regeling voor overheden. Echter, een inbreuk op het eigendomsrecht van een overheid is in een gelijk geval eerder toelaatbaar dan een inbreuk op het eigendomsrecht van een particulier.

Ten tweede is in de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet te lezen dat het particulier bezit complementair is aan het publiek bezit.^[9] Dit veronderstelt dat de overheid aan beide evenveel belang hecht. De praktijk wordt daarentegen anders ervaren, wat ook blijkt uit de voor dit advies afgenomen interviews. Diverse betrokkenen maken zich bezorgd over de terugloop van het aantal conservatoren bij musea, waardoor hun inhoudelijke kennis en hun signaalfunctie verslechtert. Dit speelt met name bij middelgrote en kleinere musea en wordt mede veroorzaakt door de toenemende nadruk op bezoekersaantallen als gevolg van subsidieregels.^[10]

Mede door dit verlies aan kennis en signaalfunctie bij musea zijn de hiaten in het publieke deel van de Collectie Nederland minder bekend en minder zichtbaar. Hierdoor neemt het belang van het particulier bezit ten behoeve van de Collectie Nederland toe, omdat die hiaten eerder uit dit bezit kunnen worden 'opgevuld' dan wanneer het publieke bezit deze hiaten in de collectie niet zou kennen. Daardoor ontstaat er een groter risico tot aanwijzing van deze cultuurgoederen.^[11] Dit heeft tot gevolg dat er sneller een inbreuk op een particulier eigendomsrecht moet worden gemaakt ten behoeve van het algemeen belang tot bescherming van voor Nederland belangwekkende cultuurgoederen dan nodig zou zijn als het publieke deel van de Collectie Nederland representatiever en toekomstbestendiger zou zijn. Dit kan worden bereikt door een actiever en museum(profiel)overstijgend aankoopbeleid van de (Rijks)overheid, maar ook door goed relatiemanagement met particulieren met het oog op het creëren van vertrouwen voor onder meer schenkingen.

Het gesignaleerde knelpunt wordt nog eens versterkt omdat in de praktijk de overheid ten behoeve van de vorming van de Collectie Nederland onnodig leunt op het bestaande particuliere cultuurbezit. Kortom, er is een juridische disbalans tussen de regelingen tot bescherming van het particulier bezit en het publiek bezit, die in de praktijk verder wordt versterkt.

Knelpunt 4

Het is onder de Erfgoedwet onvoldoende duidelijk wat onder het begrip 'particulier bezit' wordt verstaan en voor welke soort eigenaren de aanwijzingsregeling wel of juist niet zou moeten gelden.

In 'Juridische analyse van de Erfgoedwet' constateerde de commissie al dat de Erfgoedwet geen expliciete regeling kent voor cultuurgoederen in particulier bezit en dat op grond van de wet en de wetsuitleg onduidelijk is wat met 'particulier bezit' wordt bedoeld. De commissie signaleert dat deze onduidelijkheid ook leeft in de praktijk. Zoals reeds toegelicht legt de commissie in dit advies het begrip 'particulier bezit' uit als alle cultuurgoederen en verzamelingen die in eigendom zijn van privépersonen en privaatrechtelijke rechtspersonen. Met andere woorden: alle andere denkbare eigenaren dan de Staat, provincies, gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen volgens de commissie cultuurgoederen 'in particulier bezit' (eigendom) hebben.

Het begrip 'particulier bezit' doet echter geen recht aan het onderscheid tussen de vele soorten particuliere bezitters. De commissie vindt bepaalde omstandigheden van belang voor de vraag in welke mate een publiekrechtelijke bescherming nodig is. Te denken valt aan de vraag of een stichting al dan niet een fiscale ANBI-status heeft, wat er via de statuten van een private rechtspersoon is geregeld ter bescherming van de cultuurgoederen in eigendom, of de private eigenaar al dan niet commerciële doelstelling nastreeft, of de LAMO van toepassing is, et cetera. In de wetsgeschiedenis is over deze verscheidenheid aan particuliere eigenaren geen uitleg te vinden, wat in de praktijk als onduidelijk wordt ervaren. De commissie signaleert daarom dat niet voldoende duidelijk is wat met het begrip 'particulier bezit' wordt bedoeld en voor welke soort eigenaren de aanwijzingsregeling wel of juist niet zou moeten gelden.

Knelpunt 5

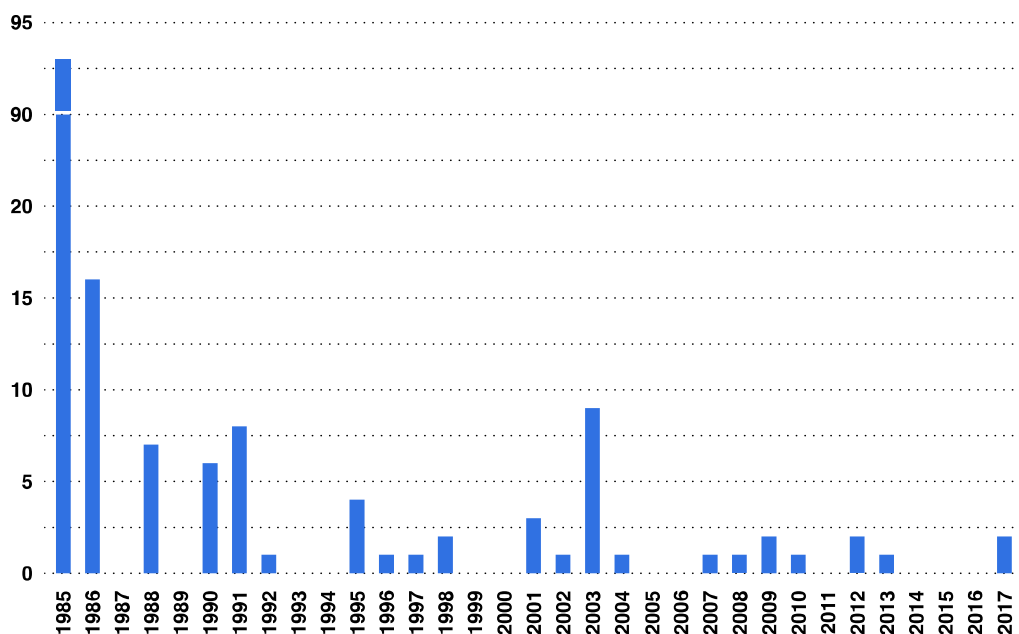
Het register van aangewezen cultuurgoederen en verzamelingen is onvoldoende representatief en toekomstbestendig.

De RCE beheert de website van de Collectie Nederland: 'collectionenederland.nl'. Hier is het volledige register te raadplegen. De website geeft 723 resultaten van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen. De database van de RCE telt 166 'dossiernummers'.^[12]

Volgens informatie van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed staan er van de

aanwijzingsbesluiten uit de jaren tachtig van de vorige eeuw nog 116 aanwijzingen in het huidige register. Daarna is het aantal aanwijzingsbesluiten fors gedaald. Op dit moment zijn er in totaal 166 besluiten tot aanwijzing van beschermde cultuurgooederen of verzamelingen. Naar de commissie heeft begrepen zijn de oude(re) aanwijzingsbesluiten niet meer volledig beschikbaar.

**Aanwijzingen van beschermde cultuurverzamelingen of verzamelingen
(in aantallen)**



De evaluatiecommissie Wbc adviseerde al in 1998 om de lijst (nu 'register' geheten) eenmaal per tien jaar te laten actualiseren door de Wbc-commissie. Een dergelijke actualisatie kan leiden tot nieuwe aanwijzingen van cultuurgooederen, het intrekken van eerdere aanwijzingen of tot aanpassing van de motivering tot aanwijzing van een cultuurgoed, aldus die commissie. De toenmalige regering nam deze aanbeveling destijds over: 'Gezien het streven naar een verantwoorde samenstelling van de lijst is een periodieke actualisatie derhalve noodzakelijk.'^[13] Aan dit actiepoint is vervolgens echter geen vervolg gegeven. Althans, er vindt sindsdien in elk geval geen periodieke actualisatie van het register plaats en ook de hiervoor weergegeven aantallen van aanwijzingen per decennium duiden niet op een actualisatie van het register.

Van een 'verantwoorde samenstelling' als in de hiervoor bedoelde zin is volgens de commissie met het huidige register geen sprake. Ook uit de interviews volgt de gedeelde mening dat in het register belangwekkende cultuurgooederen en verzamelingen ontbreken of juist onnodig in het register staan vermeld, en dat de samenstelling ervan niet consistent is. Nog los van de samenstelling van het register merken de geïnterviewde betrokkenen verder op dat het register statisch is en mede daardoor niet van deze tijd is. Het register is niet meegegroei met de ontwikkelingen in de samenleving en veranderende opvattingen over cultuur.

Dit is ook in breder verband zorgwekkend, omdat door het verweesde karakter van het register ook de status van werken die wel reeds aangewezen zijn (of worden) juridisch gemakkelijker aanvechtbaar wordt.

Knelpunt 6

Het terughoudend aanwijzingsbeleid van de minister is risicovol gezien een aantal omstandigheden, zoals het recht op vrij verkeer van goederen in de Europese Unie, het gebrek

aan inzicht in hiaten in het register en het ontbreken van contact met particuliere eigenaren om belangwekkend cultuurgoed in kaart te brengen.

De commissie constateert dat de samenstelling van het register niet representatief is en dat daarin belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen ontbreken. Het terughoudend aanwijzingsbeleid was en is er niet zozeer op gericht om in het register cultuurgoederen en verzamelingen op te nemen die als zodanig belangwekkend (onvervangbaar en onmisbaar) zijn, maar om belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen aan te wijzen die anders uit Nederland dreig(d)en te verdwijnen. De doelstelling van de Wbc en later de Erfgoedwet is het voorkomen van ongewenste uitvoer van cultuurgoederen en verzamelingen.^[14]

Het van oudsher terughoudende aanwijzingsbeleid is door de minister van OCW na inwerkingtreding van de Erfgoedwet nog terughoudender gemaakt. Sindsdien is het beleid dat louter cultuurgoederen en verzamelingen (mogelijk) worden aangewezen die 'op het punt' staan 'voorgoed naar het buitenland te worden uitgevoerd' (aldus de beleidsregels). In theorie past dit beleid binnen de doelstelling van de Erfgoedwet.

Echter, de commissie constateert dat met deze uitleg van de Erfgoedwet in de praktijk een (te) groot risico wordt gelopen. De bescherming die met de Erfgoedwet op papier wordt geboden, verwezenlijkt zich namelijk niet in de praktijk. Volgens de minister kan een belangrijk cultuurgoed dat al naar het buitenland is verdwenen immers niet meer op grond van de Erfgoedwet worden beschermd. Zodra het cultuurgoed is uitgevoerd, is de minister dus te laat. Tegelijk is uitvoer met de open grenzen binnen de Europese Unie en het recht op vrij verkeer van goederen heel gemakkelijk; enige controle ontbreekt. Bij de buitengrenzen van de Europese Unie wordt alleen getoetst of iets in een lidstaat is beschermd zodat bijvoorbeeld daarom een exportvergunning nodig zou zijn, zo blijkt uit de praktijk. En bovendien, het cultuurgoed is dan hoe dan ook al in het buitenland. De regeling van de exportvergunning biedt dus ook niet de benodigde bescherming.

Daar komt nog bij dat er noch via de aanwijzingsregeling noch anderszins waarborgen bestaan dat de minister überhaupt bekend *kan* zijn met de aanwezigheid van mogelijk belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen in particulier bezit. Het ontbreken van goede relaties met particulieren draagt bij aan de onbekendheid van de minister met mogelijk belangwekkende cultuurgoederen. De praktijk van de Wbc voorzag nog in een Wbc-commissie, die onder de verantwoordelijkheid van de Raad voor Cultuur handelde. Deze Wbc-commissie was benaderbaar voor particulieren en onderhield zelf intensief contacten met dit veld. De Wbc-commissie bestaat sinds 2014, twee jaar voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet, niet meer. Evenmin is door het ministerie een andere externe commissie aangewezen om deze taak uit te voeren. Voor zover de commissie bekend is, heeft het ministerie op dit moment evenmin een team binnen haar eigen gelederen of binnen de RCE (tevens behorend tot het ministerie) dat (ontwikkelingen rond) cultuurgoederen signaleert en contacten met particulieren onderhoudt. Wellicht is dit een logisch gevolg van het terughoudend aanwijzingsbeleid en de passieve houding van de overheid die daaruit spreekt. In de praktijk wordt dit echter als een gemis ervaren en leidt het tot onbekendheid van wat er zich in aan cultuurgoederen in particulier bezit bevindt. Nu is er geen sprake van het onderhouden van een relatie maar louter van 'toezicht': de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed bezoekt periodiek de eigenaar of beheerder van een beschermd cultuurgoed of beschermde verzameling ter invulling van haar toezichthoudende functie op grond van de Erfgoedwet.^[15]

Op basis van de interviews constateert de commissie dat op dit moment voor particulieren (en ook voor handelaren, veilingmeesters, belangenorganisaties et cetera) niet duidelijk is bij wie zij zich kunnen melden met vragen over hun cultuurbezit of over de vraag of een cultuurgoed of verzameling – dat al dan niet uit Nederland dreigt te verdwijnen – vanwege de beschermwaardigheid niet (toch) zou moeten worden aangewezen. Het stellen van deze vraag wordt bovendien ontmoedigd, zo ervaren de geïnterviewde personen, door het nieuwe

ambtshalve karakter van de aanwijzingsbevoegdheid. De terughoudende, passieve houding van de overheid leidt in de praktijk klaarblijkelijk tot een onzichtbaar en slecht benaderbaar ministerie van OCW en RCE. Ook signaleert de commissie dat samenwerking tussen de diverse betrokken actoren hier niet altijd goed verloopt.

Knelpunt 7

[Het terughoudend aanwijzingsbeleid leidt tot rechtsonzekerheid onder betrokkenen en de open aanwijzingscriteria vergroten deze rechtsonzekerheid alleen maar door het ontbreken van een uitwerking daarvan.](#)

Mede met inachtneming van het voorgaande wordt de aanwijzingsprocedure in de praktijk als rechtsonzeker ervaren; het al dan niet aanwijzen van een cultuurgoed of verzameling lijkt te berusten op toeval en op de omstandigheden van een bepaald moment. Volgens de commissie is dit haast een inherent – nadelig – effect van het gekozen beleid om pas over aanwijzing te gaan denken als een cultuurgoed of verzameling op het punt staat uit Nederland te verdwijnen. De commissie stelt vast dat de in de Erfgoedwet gekozen systematiek van open aanwijzingscriteria deze rechtsonzekere uitwerking van het terughoudend aanwijzingsbeleid in de praktijk niet wegneemt en mogelijk zelfs versterkt.

De open aanwijzingscriteria laten de minister van OCW namelijk relatief veel ruimte voor een eigen interpretatie ervan. De minister heeft er tot op heden niet voor gekozen om de criteria nader te duiden in beleid of anderszins uit te werken voor de beslispraktijk. De formele aanwijzingsbesluiten, voorzien van een motivering, worden niet openbaar gemaakt; de redengevingen van de reeds aangewezen cultuurgoederen en verzamelingen die op de website van de Collectie Nederland ('collectienederland.nl') staan vermeld, zijn beknopt en geanonimiseerd geformuleerd. Met andere woorden, het is haast niet mogelijk om uit de inmiddels ontstane aanwijzingspraktijk de open aanwijzingscriteria nader uit te leggen. Hierdoor is het voor een eigenaar onmogelijk om op basis van de aanwijzingscriteria bij voorbaat zelf de kans (of het risico) op aanwijzing van zijn of haar cultuurgoed of verzameling in te schatten.

Knelpunt 8

[De aanwijzing van een cultuurgoed wordt als een te grote inbreuk op het eigendomsrecht van particulieren ervaren.](#)

Op basis van haar praktijkonderzoek signaleert de commissie dat eigenaren de beschermde status van hun cultuurgoed of aanwijzing geregeld als een te grote inbreuk op hun eigendomsrecht ervaren. Drie omstandigheden dragen hieraan bij:

- Het wordt als een gemis ervaren dat er tussen de particuliere eigenaar en de overheid geen wederkerige relatie of dialoog bestaat.
- De overheid levert onvoldoende tegenprestatie op maat aan particuliere eigenaren wier cultuurgoed is aangewezen.
- Er ontbreekt een passende, algemeen bekende regeling tot bepaling van de waarde van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen.

De commissie licht elk van deze omstandigheden hierna verder toe.

Allereerst wordt het als een gemis ervaren dat tussen de particuliere eigenaar en de overheid geen wederkerige, inhoudelijke relatie of dialoog bestaat. De Collectie Nederland wordt weliswaar voor een groot deel gevormd door publieke collecties, maar dit laat onverlet dat ook het particulier bezit een essentieel deel van deze collectie vormt. Daarmee bestaat er een relatie tussen de Rijksoverheid (de minister van OCW) en de particuliere eigenaren van erkende (aangewezen) cultuurgoederen en verzamelingen. Eerder al signaleerde de commissie dat er bij de Rijksoverheid geen duidelijk aanspreekpunt bestaat voor vragen over deze particuliere

collectie. De bestaande contacten tussen particuliere eigenaren en overheidsorganisaties zijn voornamelijk van controlerende en fiscale (belastende) aard. Het gemis aan een toegankelijk aanspreekpunt wordt, blijkens de afgenomen interviews, ook ervaren door particuliere eigenaren en andere betrokkenen, zoals belangenorganisaties van de kunsthandel en het veilingwezen. Onder hen leeft de behoefte aan een aanspreekpunt bij de Rijksoverheid waar in vertrouwelijkheid zaken en vragen over particulier bezit kunnen worden besproken. Een dergelijke mogelijkheid zou een passende invulling geven aan het wederkerige karakter van de relatie tussen de (Rijks)overheid en de particuliere eigenaar van een beschermd cultuurgoed of beschermde verzameling, waarin beide actoren onmisbaar zijn. Het feit dat de huidige contacten voornamelijk controlerend en fiscaal van aard zijn, geeft volgens velen een gebrek aan waardering weer voor de onmisbare rol die particuliere eigenaren spelen in het aankopen en beheren van belangwekkende cultuurgoederen in Nederland.

Ten tweede levert de overheid onvoldoende tegenprestatie op maat aan particuliere eigenaren, wat onder eigenaren de ervaring versterkt dat de inbreuk op hun eigendomsrecht met een aanwijzing van een cultuurgoed te groot is. Zo compenseert de overheid eigenaren niet voor extra te maken kosten voor zaken als beveiliging en verzekering van het beschermde erfgoed, en zijn de fiscale voordelen bij vererving zoals geregeld in de Successiewet niet anders voor eigenaren van een aangewezen cultuurgoed dan voor eigenaren van niet-aangewezen cultuurgoederen.

De aanwijzing heeft onder meer tot gevolg dat de vrijheid van de eigenaar tot vooral verkoop van het cultuurgoed in grote mate wordt beperkt, te meer daar de kunsthandel internationaal is. Deze inbreuk op het eigendomsrecht wordt gerechtvaardigd geacht vanwege het algemeen belang tot behoud van belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen in Nederland.

In de praktijk leidt een aanwijzing er dikwijls toe dat de kosten voor zaken als beveiliging en verzekering van het beschermde erfgoed stijgen, overigens ondanks het feit dat de Erfgoedwet geen eisen stelt aan de beveiliging, verzekering en het onderhoud van het beschermde cultuurgoed of de beschermde verzameling. (De eigenaar dient het cultuurgoed desgevraagd wel te tonen aan de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoedwet.) In deze extra kosten komt de overheid de eigenaar niet tegemoet.

Daarnaast kunnen eigenaren van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen aanspraak maken op bepaalde rechten, in de vorm van een restauratiesubsidie en mogelijk een fiscaal voordeel bij vererving.^[16] Dit laatste is de kwijtscheldingsregeling op grond van de Successiewet, op grond waarvan erfgenamen (een deel van) de te betalen erfbelasting kwijtschelden kunnen krijgen als zij een cultuurgoed van nationaal cultuur- of kunsthistorisch belang aan de Staat schenken. De kwijtschelding bedraagt 120 procent van de waarde van het te schenken cultuurgoed. Deze regeling geldt echter niet exclusief voor eigenaren (en hun erfgenamen) van beschermde cultuurgoederen of verzamelingen; ook niet-aangewezen cultuurgoederen kunnen hiervoor in aanmerking komen, in gelijke mate als reeds aangewezen cultuurgoederen. Eigenaren ervaren de kwijtscheldingsregeling daarom niet als een compensatie voor de belastende aanwijzing van hun cultuurbezit. Zij ervaren het als een gemis dat er geen ruimte is voor maatwerk of individuele afspraken om de belasting van de aanwijzing op enigerlei wijze (deels) te mitigeren.

Een derde omstandigheid waarom eigenaren een aanwijzing van een cultuurgoed als een te grote inbreuk op het eigendomsrecht ervaren, is het ontbreken van een passende, algemeen bekende regeling tot bepaling van de waarde van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen.

Als de eigenaar een beschermd cultuurgoed of beschermde verzameling buiten Nederland wil brengen, bijvoorbeeld bij eigendomsoverdracht, is daarvoor toestemming nodig van de minister van OCW. Indien de minister bedenkingen heeft bij de uitvoer, gelden deze bedenkingen ultimo als een aanbod van de Staat tot koop. Naar aanleiding daarvan starten

tussen de eigenaar en de Staat prijsonderhandelingen, waarbij zo nodig de rechtbank Den Haag kan worden gevraagd de prijs van het cultuurgoed of de verzameling te bepalen. De rechtbank zal zich in zo'n situatie laten adviseren door externe deskundigen.

Particuliere eigenaren ervaren dit onderhandelingsproces als ondoorzichtig, onder meer omdat onduidelijk is welke criteria bij het bepalen van de prijs worden gehanteerd. De indruk bestaat dat het internationale aspect van de kunsthandel niet voldoende bij die prijsonderhandeling wordt betrokken om een reële(re) (internationale) marktwaarde en koopprijs te kunnen bepalen. Daarnaast wordt de lange duur als problematisch ervaren.

Knelpunt 9

[Er bestaan geen wettelijke waarborgen dat de Staat voldoende middelen tot zijn beschikking heeft voor aankoop van belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen die uit Nederland dreigen te verdwijnen.](#)

De commissie signaleert dat er geen wettelijke waarborgen bestaan dat de Staat voldoende middelen tot zijn beschikking heeft voor aankoop van belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen die uit Nederland dreigen te verdwijnen. De directe beschikbaarheid van voldoende financiële middelen om een belangwekkend cultuurgoed te kunnen aankopen, zodat dit voor Nederland kan blijven behouden, is van evident belang. Het belang van voldoende financiën is altijd er- en onderkend (zie hierover al het rapport van de evaluatiecommissie Wbc). Toch is het in het verleden voorgekomen dat de Staat niet bereid was een prijs te betalen die recht deed aan de marktwaarde van een belangwekkend cultuurgoed en dat de minister daarom zijn bedenkingen tegen de uitvoer van dit cultuurgoed heeft ingetrokken. Dit had bijna geleid tot het verdwijnen van het schilderij 'Paysage près d'Aix avec la tour César' van Paul Cézanne uit Nederland, ware het niet dat destijds een Nederlandse particulier het schilderij aankocht en het werk daarmee voor Nederland werd behouden.

[invoegen: krantenknipsel 'Onmisbare Cézanne' (apart aangeleverd)]^[17]

De Staat bekostigt de aankoop van een cultuurgoed in principe uit het Nationaal Aankoopfonds. Dit fonds wordt tussen 2018 en 2020 aangevuld na de aankoop door de Staat van twee Rembrandtportretten van Marten en Oopjen. In 2018 werd het fonds aangevuld met 25 miljoen euro, in 2019 met 15 miljoen euro en in 2020 volgt nog een aanvulling van 10 miljoen euro. Daarmee zou kunnen worden gezegd dat *op dit moment* het fonds voldoende is gevuld.

Echter, omdat het fonds geen wettelijke grondslag kent en de Erfgoedwet of een andere wet geen financiële regeling ter zake kent, bestaan er volgens de commissie onvoldoende waarborgen dat het Nationaal Aankoopfonds op elk moment de nodige middelen zal bevatten. Het gebrek aan deze wettelijke waarborgen leidt bij veel betrokkenen tot de zorg of de Staat indien nodig in staat is om een belangwekkend cultuurgoed aan te kopen ter behoud van het Nederlandse erfgoed. Dat is te meer problematisch nu er anderzijds wel zwaar geleund wordt op particuliere bijdragen.

Knelpunt 10

[Bekendheid met en adequate voorlichting over de regelingen uit de Erfgoedwet en de benodigde expertise over de belangwekkendheid van cultuurgoederen ontbreken, in het bijzonder ook bij de betrokken overheidsorganisaties.](#)

Mede met inachtneming van al het voorgaande valt het de commissie op hoe groot de onbekendheid met de diverse regelingen uit de Erfgoedwet is, in het bijzonder de reikwijdte en de (on)mogelijkheden van die regelingen. Dit knelt te meer omdat feitelijke kennis en expertise ontbreken over de vraag of een cultuurgoed al dan niet belangwekkend is. Het baart de commissie zorgen dat deze onbekendheid met de regelingen en het ontbreken van de vereiste

expertise ook bij de betrokken overheidsorganisaties aan de orde zijn. Verder is er veel onbekend over de toepassing van de regelingen in het verleden, zo blijkt vaak uit navraag bij bijvoorbeeld het ministerie van OCW en de RCE.

Daarmee hangt samen het gegeven dat het voor andere betrokkenen lastig is om in openbare bronnen volledige en heldere voorlichting over de diverse regelingen te vinden. Ter illustratie wijst de commissie op de volgende overheidswebsites en de daarop beschikbare informatie:

- De website van het ministerie van OCW kent een aparte webpagina over ‘erfgoed’. De hoofdpagina hiervan bevat verschillende kopjes inzake monumenten en archeologie, maar niet over roerend cultureel erfgoed.^[18]

> Erfgoedwet	> Bescherming archeologisch erfgoed	> Vraag en antwoord
> Zorg voor erfgoed	> Archeologisch vooronderzoek en opgravingen	> Documenten
> Cultuurhistorie in de omgeving	> Hulp voor vastgelopen herbestemmingsprojecten monumenten	
> Vergunningen, leningen en subsidies voor rijksmonumenten	> Nieuws	

Ook de vraag- en antwoordpagina bevat alleen informatie over monumenten.^[19]

- > Heb ik een vergunning nodig voor verbouwing of restauratie van een monument?
- > Kan ik een lening of subsidie krijgen voor onderhoud van mijn monument?
- > Waar kan ik terecht met vragen en meldingen over de zorg voor monumenten?
- > Waar kan ik terecht als er brand of vernieling is bij een monument?
- > Wat is een monument en welke typen monumenten zijn er?
- > Heb ik een vergunning nodig als ik wil bouwen op een archeologisch rijksmonument?

Onder het kopje ‘Zie ook’ verwijst de webpagina van OCW onder meer naar ‘Erfgoed telt’ (‘cultureelerfgoed.nl’) en naar de webpagina van de ‘RCE’ (beide zijn dezelfde webpagina). Het is niet vanzelfsprekend dat men ermee bekend is dat de RCE als onderdeel van het ministerie van OCW zorgdraagt voor uitvoering van de regelingen inzake cultuurgoeieren van de Erfgoedwet.

- De website van de RCE is onderverdeeld in een aantal domeinen.^[20] Er bestaat een domein ‘Collecties en musea’, maar dit domein lijkt alleen over de collecties in openbare instellingen te gaan. Onder het kopje ‘Alle onderwerpen’ is te vinden ‘Collectie Nederland’.^[21] De uitleg die daarover wordt gegeven verwijst opnieuw alleen naar collecties van musea en andere ‘collectiebeherende instellingen’.^[22] Pas via de ‘Zie ook’-knop naar ‘Collectie Nederland’ – onder aan de webpagina – komt men terecht op de website ‘collectionederland.nl’. Ook hier wordt op het eerste oog alleen informatie over collecties van musea en andere cultuurinstellingen gegeven. Echter, onderaan in kleine letters wordt verwezen naar:^[23]

In de Collectie Nederland
• Rijkscollectie RCE
• de Rijkscollectie
• Beschermde collectie
• Collectie Sanders-ten Holte
• Nalatenschap Dolf Henkes
• Monograph Josef Ongenae
• Virtuele verzamelingen

De (onduidelijke benaming) ‘Beschermde collectie’ verwijst door naar een webpagina waarop het

register van beschermde cultuurgooederen en verzamelingen is te raadplegen.^[24] Op die webpagina wordt globaal enige uitleg over de aanwijzingsregeling gegeven. Er is geen informatie te vinden over alle andere regelingen van de Erfgoedwet. Voor zover de commissie heeft kunnen overzien, is informatie daarover ook niet op andere webpagina's van de RCE beschikbaar gesteld.

Voor 'meer informatie' verwijst de webpagina van de RCE door naar de website van de 'Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed'.

- De website van de 'Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed' bevat al meer informatie dan de websites van het ministerie van OCW en de RCE, maar volgens de commissie nog niet voldoende om afdoende bekend te kunnen raken met de precieze betekenis van alle regelingen in de Erfgoedwet.^[25] Daarvoor is de Erfgoedwet nog te veel op hoofdlijnen beschreven en ontbreekt de praktische uitwerking van de regelingen uit de Erfgoedwet. Daar komt bij dat niet bij eenieder bekend is (kan zijn) dat (een deel van de) relevante informatie op de website van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed moet worden gevonden.
- De website van de 'Inspectie' is ingedeeld in een aantal domeinen/deelonderwerpen, waaronder 'Collecties' en 'Cultuurgooederen'. Op de webpagina's van deze onderwerpen is dus enige informatie over de toepasselijke wet- en regelgeving te vinden, maar bijvoorbeeld ontbreekt informatie over de aanvaardingsplicht van de Staat. De Inspectie heeft een brochure online beschikbaar gesteld over de uitvoer van goederen buiten Nederland, maar ook deze bevat slechts informatie op hoofdlijnen (en dezelfde tekst als die op de website is weergegeven).^[26]
- De website van de 'Belastingdienst (Douane)' ten slotte bevat ook enige informatie over de Erfgoedwet, in het bijzonder over de exportvergunningen die zo nodig moeten worden aangevraagd.^[27] Evengoed geldt ook hier dat deze informatie niet direct voor handen is, maar pas via een aantal 'subkopjes' van de webpagina. Dit valt te verklaren doordat er namens acht verschillende ministeries uitvoering wordt gegeven aan de douanetaken.

Bovendien geldt ook hier dat niet bij voorbaat bij eenieder bekend is (en hoeft te zijn) dat deze informatie – uitsluitend – op de website van de Belastingdienst is te vinden.

Kortom, de commissie signaleert dat bekendheid met en adequate voorlichting over de regelingen uit de Erfgoedwet en de benodigde expertise over de belangwekkendheid van cultuurgooederen ontbreken, in het bijzonder ook bij de betrokken overheidsorganisaties. Het is voor betrokkenen (te) lastig in openbare (overheids)bronnen heldere informatie over de diverse regelingen te vinden. Er wordt haast louter informatie op hoofdlijnen gegeven, deze informatie is slechts gefragmenteerd vindbaar en bovendien ontbreekt nagenoeg informatie over de praktische toepassing van de Erfgoedwet.

Knelpunt 11

Het is onvoldoende kenbaar welke (mogelijk) belangwekkende cultuurgooederen uit Nederland dreigen te verdwijnen, als gevolg waarvan de samenleving geen reële kans heeft om belangwekkend cultuurgood voor Nederland te behouden.

De mening wordt breed gedragen dat belangwekkend cultuurgood bij voorkeur voor Nederland wordt behouden. Er zijn elf regelingen in de Erfgoedwet die dat tot doel hebben (of negatiever geformuleerd: die tot doel hebben te voorkomen dat belangwekkend cultuurgood uit Nederland verdwijnt). Desalniettemin waarborgen maar twee van de elf regelingen in enige mate dat betrokkenen ermee bekend kunnen zijn dat een cultuurgood in particulier of publiek bezit belangwekkend is én mogelijk uit Nederland dreigt te verdwijnen. Dit staat daadwerkelijke bescherming van deze cultuurgooederen in de weg.

De enige kenbaarheidsvereisten uit de Erfgoedwet zijn de volgende:

- Als een aangewezen cultuurgoed uit Nederland dreigt te verdwijnen en de minister daartegen bedenkingen heeft, dan geeft hij eerst anderen de gelegenheid hun interesse in aankoop van dat cultuurgoed te uiten, voordat de Staat zelf een aanbod tot koop doet. De minister maakt daarom zijn bedenkingen in de Staatscourant bekend.
- Als de Staat, een provincie of een gemeente voornemens is een cultuurgoed in zijn of haar eigendom te vervreemden, dient dit voornemen te worden bekendgemaakt in de Staatscourant en in de ‘Afstotingsdatabase’ van de Stichting Museum Register. Dit stelt anderen in staat te bepalen of het te vervreemden cultuurgoed mogelijk belangwekkend is en daarom voor Nederland zou moeten worden behouden.

Verder kennen de regelingen geen enkel kenbaarheidsvereiste. Een exportvergunning kan worden aangevraagd, verleend of geweigerd zonder dat iemand daar weet van heeft. Hetzelfde is mogelijk als een ander publiekrechtelijke rechtspersoon dan de Staat, een provincie of een gemeente voornemens is een (belangwekkend) cultuurgoed te vervreemden (aan het buitenland), of als een openbare collectie in publiek of privaat eigendom uit Nederland dreigt te verdwijnen. In al deze gevallen bestaat er geen reële kans om het cultuurgoed voor Nederland te behouden (tegen een reële marktprijs voor de eigenaar). Voor zover er al wel kenbaarheidseisen gelden, houden die publicatie in de Staatscourant in. Deze publicatie wordt lang niet door iedere (potentiële) betrokkene gelezen.

Tussenconclusie

Resumerend signaleert de commissie de volgende knelpunten in de implementatie en uitvoering van de Erfgoedwet in de praktijk:

1. Met de veronderstelling dat de Collectie Nederland ‘af’ zou zijn, wordt geen recht gedaan aan het generatie-overstijgende en representatieve belang van deze collectie. Cultuur en cultuurgoederen zijn dynamische begrippen, die vragen om een voortdurende herijking van wat we belangwekkend vinden.
2. De vorming en het behoud van de Collectie Nederland berusten sterk op toeval, omdat een overkoepelende visie op deze collectie ontbreekt. Het register komt vooral voort uit ‘hobby en lobby’, in plaats van uit een stevige visie en bewuste keuzes.
3. Er bestaat een disbalans in de bescherming van cultuurgoederen in particulier versus publiek bezit. Particuliere eigenaren ondervinden meer nadelen van een aanwijzing dan publieke eigenaren ondervinden van de regeling die voor publiek bezit geldt. Zo is de inbreuk op hun eigendomsrecht groter.
4. Het is onder de Erfgoedwet onvoldoende duidelijk wat onder het begrip ‘particulier bezit’ wordt verstaan en voor welke soort eigenaren de aanwijzingsregeling wel of juist niet zou moeten gelden.
5. Het register van aangewezen cultuurgoederen en verzamelingen is onvoldoende representatief en toekomstbestendig, vooral vanwege zijn statische karakter.
6. Het terughoudend aanwijzingsbeleid van de minister is risicovol gezien een aantal omstandigheden, zoals het recht op vrij verkeer van goederen in de Europese Unie, het gebrek aan inzicht in hiaten in het register en het ontbreken van contact met particuliere eigenaren om belangwekkend cultuurgoed in kaart te brengen. De minister neemt daarom met haar terughoudend aanwijzingsbeleid een te groot risico dat belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen uit Nederland verdwijnen.

7. Het terughoudend aanwijzingsbeleid leidt tot rechtsonzekerheid onder betrokkenen en de open aanwijzingscriteria vergroten deze rechtsonzekerheid alleen maar door het ontbreken van een uitwerking daarvan.
8. De aanwijzing van een cultuurgoed wordt als een te grote inbreuk op het eigendomsrecht van particulieren ervaren, vanwege drie omstandigheden: het ontbreken van een relatie of dialoog tussen particuliere eigenaren en de overheid; het gebrek aan een tegenprestatie op maat; het ontbreken van een passende, algemeen bekende regeling tot bepaling van de waarde van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen.
9. Er bestaan geen wettelijke waarborgen dat de Staat voldoende middelen tot zijn beschikking heeft voor aankoop van belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen die uit Nederland dreigen te verdwijnen.
10. Bekendheid met en adequate voorlichting over de regelingen uit de Erfgoedwet en de benodigde expertise over de belangwekkendheid van cultuurgoederen ontbreken, in het bijzonder ook bij de betrokken overheidsorganisaties.
11. Het is onvoldoende kenbaar welke (mogelijk) belangwekkende cultuurgoederen uit Nederland dreigen te verdwijnen, als gevolg waarvan de samenleving geen reële kans heeft om belangwekkend cultuurgoed voor Nederland te behouden.

De commissie concludeert dat de Erfgoedwet al veel regelingen kent ter bescherming van het Nederlands cultuurbezit, maar dat de uitvoering van de wet tekortschiet. De regels zijn niet voldoende duidelijk en bekend; het is onvoldoende duidelijk wie welke rol vervult bij de toepassing van de wet in de praktijk; en er wordt onvoldoende verantwoordelijkheid genomen voor het bieden van de vereiste, effectieve bescherming die de Erfgoedwet op papier biedt.

Verbetering van de implementatie en uitvoering van de Erfgoedwet is volgens de commissie daarom dringend noodzakelijk. De wet zelf behoeft daarvoor niet tot nauwelijks aanpassing, zij het dat een aantal kleinere wijzigingen zou bijdragen aan een grotere effectiviteit. In het volgende hoofdstuk doet de commissie een aantal concrete aanbevelingen voor het wegnemen van bovengenoemde knelpunten en het verbeteren van de bescherming van cultuurgoederen en verzamelingen.

¹
Lijsten van ‘gesprekspartners’ en ‘bronnen’ zijn opgenomen in de bijlagen.

²
Memorie van toelichting bij de Erfgoedwet, pagina 1

³
Zie ook paragraaf 1.6 van de Memorie van toelichting bij de Erfgoedwet.

⁴
Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 32820, nr. 77, p. 12

⁵
Zie ook: Kamerstukken II 2014/15, 34109, nr. 7, p. 53-54: ‘Het register van aangewezen cultuurgoederen en verzamelingen moet niet losstaand, op zichzelf, worden beschouwd, maar moet altijd in samenhang worden gezien met het cultuurbezit dat door de overheid of overheidsmusea wordt beheerd.’

⁶
Kamerstukken II 2014/15, 34109, nr. 7, p. 54

⁷
Raad voor Cultuur, ‘Cultuur dichtbij, dicht bij cultuur’, april 2019, p. 107 (bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32820, nr. 281)

⁸
Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32820, nr. 290

⁹
Kamerstukken II 2014/15, 34109, nr. 7, p. 54

¹⁰
Zie ook het advies van de Raad voor Cultuur, ‘In wankel evenwicht’ van 19 april 2018.

¹¹
Opgemerkt moet worden dat veel particuliere eigenaren een aanwijzing ook als een (positieve) erkenning ervaren; de commissie spreekt hier van een risico in het licht van de inbreuk op het eigendomsrecht die ermee gepaard gaat.

¹²
Een aantal dossiernummers is in de database opgesplitst om de samenstelling van een dossier nader te kunnen duiden.

¹³
Kamerstukken II 1999/00, 26591, nr. 20, p. 5

¹⁴
Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34109, nr. 3, p. 17

¹⁵
Toezichtskader Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, maart 2019, p. 8: ‘De Inspectie ziet primair toe op de verblijfplaats van de beschermde cultuurgoederen. Daartoe inspecteert de Inspectie periodiek alle voorwerpen en verzamelingen. De eigenaren en beheerders worden daarbij ook ingelicht over de plichten en rechten die verbonden zijn aan de beschermde status van de cultuurgoederen, zoals de mogelijkheid tot het verkrijgen van restauratiesubsidie. Ook wordt tijdens de inspecties geattendeerd op eventuele risico’s wat betreft beveiliging of bewaaromstandigheden.’

¹⁶
De Deelregeling Beschermd Cultuurgoed of Beschermd Verzameling (Stcrt. 2016, 65476). De regeling biedt de eigenaar van een beschermd cultuurgoed of beschermde verzameling een bijdrage in de kosten voor bijvoorbeeld restauratie. Een aanvraag kan worden ingediend bij het Mondriaan Fonds. De bijdrage kent wel de vereiste dat het gerestaureerde cultuurgoed publiek toegankelijk wordt gemaakt. Dit is voor een aantal particulieren een onoverkomelijke eis.

¹⁷
‘Onmisbare’ Cézanne gaat verloren voor Nederland.
‘volkskrant.nl’

¹⁸
‘rijksoverheid.nl’

¹⁹
‘rijksoverheid.nl’

~~

Aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteert de commissie haar aanbevelingen voor een adequate bescherming van het Nederlands (particulier) cultuurbezit. De aanbevelingen hebben betrekking op wetgeving, beleidsvoering en uitvoering en zijn onderverdeeld in urgente aanbevelingen voor korte termijn en enkele verdiepende aanbevelingen voor de midden- en lange termijn.

Inleiding

Met de Erfgoedwet heeft de minister volgens de commissie op papier een goed instrument in handen om cultuurgoederen en verzamelingen zorgvuldig te beschermen. De wet kent elf regelingen die aan deze bescherming bijdragen. Toch blijkt uit de analyse van de commissie dat cultuurgoederen en verzamelingen in Nederland in de praktijk (lang) niet voldoende bescherming genieten. Door problemen rond de uitvoering van de wet en onduidelijkheid over het bestaan en de interpretatie van sommige regelingen, bestaat steeds de dreiging dat belangwekkend cultuurgoed uit ons land verdwijnt. Reële mogelijkheden om cultuurgoederen en verzamelingen voor het Nederlands cultuurbezit te verwerven of te behouden ontbreken, en bestaande mogelijkheden zijn onder betrokkenen onvoldoende bekend.

Met haar aanbevelingen pleit de commissie voor een beleid waaruit meer visie, ambitie, maatschappelijk bewustzijn en gevoel van urgentie spreekt dan uit het huidige beleid. De commissie ziet dit als wezenlijke voorwaarden voor een actieve, effectieve bescherming van belangwekkend cultuurgoed. De commissie spreekt hiermee zowel de overheid en de minister aan, als de vele andere betrokkenen bij de uitvoering van de Erfgoedwet.



Rembrandt van Rijn, 'Portret van Jan Six', 1654, Collectie Six, Amsterdam
(dossiernummerregister 16, aangewezen in 1985)

Juist omdat erfgoed midden in de maatschappij staat en het iedere Nederlander aangaat, zijn zoveel partijen betrokken bij de bescherming ervan. Het is daarom noodzakelijk dat al die partijen bekend zijn met de Erfgoedwet en de mogelijkheden die deze biedt om cultuurgoederen en verzamelingen te beschermen. Eveneens vraagt een dusdanig belangrijk aspect van de Nederlandse cultuur om een juiste (betere) toepassing van de regelingen uit de wet, kortom om een ruimhartig, betrokken beleid.

Hieronder doet de commissie in totaal tien aanbevelingen. Zij onderscheidt deze in:

- Drie urgente aanbevelingen die de commissie op korte termijn noodzakelijk acht om een adequate bescherming van cultuurgoederen en verzamelingen in Nederland te garanderen (aanbevelingen 1 tot en met 3), waaronder vier suggesties tot nieuwe beleidsvorming aangaande de regelingen in de Erfgoedwet (aanbevelingen 3.1 tot en met 3.4);
- Zeven aanbevelingen die volgens de commissie nodig zijn om de bescherming van cultuurgoederen en verzamelingen in Nederland op middellange en langere termijn te verbeteren (aanbevelingen 4 tot en met 10).

Urgente aanbevelingen voor op korte termijn

Drie zaken zijn volgens de commissie in eerste instantie, en op korte termijn, noodzakelijk om een adequate bescherming van cultuurgoederen en verzamelingen in Nederland te garanderen:

1. Ontwikkel een visie op de dynamische Collectie Nederland.
2. Benoem mede daartoe opnieuw een onafhankelijke, vaste deskundigencommissie met de taak het cultuurgoed in Nederland verder te inventariseren en te actualiseren, hierover aan de minister te adviseren en hierover met het bredere netwerk van particulieren te communiceren.
3. Stel in samenspraak met bovengenoemde deskundigencommissie nieuwe beleidsregels op die leiden tot meer rechtszekerheid voor betrokkenen en tot een minder terughoudend aanwijzingsbeleid.

Hieronder worden deze aanbevelingen nader toegelicht.



Marlene Dumas, 'The Schoolboys', 1986 – 1987, Copyright werk en courtesy image Marlene Dumas (foto: Peter Cox)

The Schoolboys van Marlène Dumas

Om de restauratie van altaarstukken en de herinrichting te kunnen bekostigen, nam Museum Gouda in 2011 het besluit om het schilderij 'The Schoolboys' van Marlene Dumas te verkopen. Het verzamelbeleid van het museum was veranderd en het werk paste niet in het nieuwe collectieprofiel. De gemeenteraad van Gouda ging akkoord met de verkoop. De kunstenaar was gechoqueerd door het voornemen, dat ook een flinke commotie teweegbracht in de museumwereld. Niet alleen vanwege de verkoop, maar ook het museum hiermee de LAMO niet volgde. Het schilderij werd in Londen op de veiling gekocht door een Aziatische verzamelaar.

Nu kan beargumenteerd worden dat werk van Dumas al in verschillende musea hangt, maar zoals Hendrik Driessen, tot voor kort directeur van Museum de Pont, het stelde: 'Het gaat niet om dat je een Dumas hebt, maar om welke Dumas je hebt.'

Aanbeveling 1

Ontwikkel een visie op de dynamische Collectie Nederland.

De commissie adviseert de minister een integrale visie op de dynamische Collectie Nederland te (laten) ontwikkelen en hieraan uitvoering te geven. Deze visie dient bij te dragen aan de verwezenlijking van de ambitie om de Collectie Nederland daadwerkelijk te beschermen en te behouden voor toekomstige generaties in Nederland.

Om een dergelijke visie te ontwikkelen is de vraag cruciaal wat we in Nederland willen hebben en houden en wat er ontbreekt. De commissie vraagt in dit verband in het bijzonder aandacht voor (de bescherming van) moderne/hedendaagse kunst en voor cultuurgooierden die hedendaagse ontwikkelingen als globalisering, multiculturaliteit, diversiteit en digitalisering vertegenwoordigen, alsmede voor erfgoed van regionaal en lokaal belang.

Aanbeveling 2

Benoem een onafhankelijke, vaste deskundigencommissie met de taak het cultuurgooier in Nederland verder te inventariseren en te actualiseren, hierover aan de minister te adviseren en hierover met het bredere netwerk van betrokkenen te communiceren.

Met de inwerkingtreding van de Erfgoedwet heeft de wetgever (de minister) ervoor gekozen zich

niet langer door een onafhankelijke derde te laten adviseren over de vraag of een cultuurgoed al dan niet als beschermd moet worden aangewezen. In plaats daarvan doet sindsdien de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed voorstellen tot aanwijzing van cultuuroederen en neemt namens de minister van OCW ook de besluiten hierover. De commissie vindt dit problematisch, omdat de RCE een onderdeel vormt van het ministerie van OCW. Hiermee neemt de RCE geen onafhankelijke positie in en daarbij is de deskundigheid onvoldoende gegarandeerd.

De commissie acht het (opnieuw) instellen van een onafhankelijke en vaste deskundigencommissie noodzakelijk om een gedegen aanwijzingsbeleid te kunnen voeren. Deze commissie dient de belangrijke taak te krijgen te inventariseren welk belangwekkend cultuurgoed zich momenteel in publiek en particulier bezit in Nederland bevindt. Vooral waar het cultuuroederen en verzamelingen in particulier bezit betreft, dient de commissie zich de vraag te stellen of dit cultuurgoed in voldoende mate is beschermd. Is dit niet het geval, dan dient te worden onderzocht of het cultuurgoed alsnog, via een aanwijzing, kan of moet worden opgenomen in het register.

Om een proactief, betrokken, gefundeerd beleid te kunnen voeren, dient de minister de genoemde deskundigencommissie te belasten met een vierledig takenpakket:

Inventariseren

De commissie dient te inventariseren welk belangwekkend cultuurgoed zich momenteel in publiek en particulier bezit in Nederland bevindt. Deze inventarisatie zal allereerst bijdragen aan een beter beeld van de collectie die zich in Nederland bevindt, wat tevens bijdraagt aan het ontwikkelen van een visie op de Collectie Nederland. De gewenste inventarisatie is daarnaast van belang om te voorkomen dat belangwekkende cultuuroederen of verzamelingen buiten Nederland dreigen te worden gebracht zonder dat hun bestaan en/of hun belang gekend is.

Actualiseren

De hiervoor genoemde inventarisatie en de te ontwikkelen visie zullen een beter beeld doen ontstaan van het geheel aan cultuuroederen die voor Nederland beschermwaardig zijn, zowel in publiek als in particulier bezit. Zo zal een scherper beeld bestaan rond moderne en hedendaagse kunst, vormgeving en mobiel erfgoed. Indien het nodig is overheidsbescherming te bieden door toepassing van een of meer van de elf regelingen uit de Erfgoedwet, dient de commissie dat vast te leggen.

Adviseren

Op basis van haar beeld van wat zich aan belangwekkend cultuurgoed in Nederland bevindt in particulier en publiek bezit kan de commissie de minister weloverwogen adviseren over het aanwijzen van cultuuroederen en verzamelingen als beschermwaardig. Verder kan de commissie de minister adviseren over de vraag of een reeds aangewezen cultuurgoed of verzameling nog steeds moet worden beschermd, en of een aangewezen cultuurgoed of verzameling buiten Nederland mag worden gebracht.

Informeren en communiceren (loketfunctie)

Tot de taak van de nieuw in te stellen deskundigencommissie hoort ook het aanleggen en onderhouden van contacten met (particuliere) eigenaren van (mogelijk) belangwekkende cultuuroederen. Deze taak gaat voor een groot deel samen met de hiervoor genoemde taken.

Onder particuliere eigenaren bestaat vaak de behoefte om in vertrouwen te overleggen over bijvoorbeeld de status en het belang van hun bezit. Het ministerie van OCW (als bevoegd gezag) en de in te stellen deskundigencommissie (als adviseur van OCW) lenen zich onvoldoende voor een dergelijke vertrouwensfunctie. De commissie adviseert deze functie daarom te beleggen bij een aan de commissie verwante afvaardiging van deskundigen, die formeel geen deel uitmaakt van de commissie maar daarmee wel directe banden onderhoudt en waar nodig en gewenst de

kennis en kunde van de commissie kan invoeren.

De commissie adviseert in dit verband tevens een (informele) overlegstructuur op te zetten tussen de nieuwe deskundigencommissie en de Successiecommissie, die beoordeelt of een cultuuroed van nationaal cultuur- of kunsthistorisch belang is en daarom in aanmerking komt voor de fiscale kwijtscheldingsregeling.

Tot slot is wenselijk dat aan het programma 'Zeer vermogende personen' van het ministerie van Financiën een lid met kennis van de culturele sector en de Erfgoedwet wordt toegevoegd.

Het voorgaande kan als volgt zijn neerslag krijgen in wet- en (beleids)regelgeving. Op grond van de Erfgoedwet is het de minister die de besluiten neemt. De bevoegdheid tot aanwijzing is gemandateerd aan de RCE. De wet kan op dit punt ongewijzigd blijven. De mandaatregeling moet volgens de commissie worden ingetrokken. De commissie adviseert de minister om in plaats daarvan in een beleidsregel vast te leggen dat er een onafhankelijke deskundigencommissie is, bijvoorbeeld onder verantwoordelijkheid van de Raad voor Cultuur, met de hiervoor beschreven taken. Het is volgens de commissie nu niet direct nodig de Erfgoedwet te wijzigen, hoewel het op termijn raadzaam is de deskundigencommissie van een wettelijke grondslag te voorzien. Dit zou kunnen gebeuren naar aanleiding van de evaluatie van de Erfgoedwet die in 2020 van start gaat.

Naar verwachting kan de in te stellen deskundigencommissie met stevig onderbouwde adviezen aan de minister komen, tot stand gekomen vanuit haar onafhankelijke positie en vanuit de in de commissie belegde deskundigheid. De minister is verplicht de adviezen zorgvuldig in overweging te nemen en er alleen met een deugdelijke motivering van af te wijken.

De commissie drukt de minister op het hart bovenstaande aanbevelingen over te nemen. Ze benadrukt dat haar overwegingen zwaarder zijn dan die van de wetgever destijds om de wettelijke plicht van de minister af te schaffen om zich door (de vroegere commissie van) de Raad voor Cultuur te laten informeren. Volgens de wetgever had de adviesrol van de Raad voor Cultuur geen 'meerwaarde', omdat de Raad voor Cultuur niet zozeer adviseert over individuele gevallen maar meer over strategische aangelegenheden. De commissie meent dat de wetgever met deze motivering is voorbijgegaan aan het feit dat de advisering voorheen geschiedde door een door de raad speciaal voor deze taak ingestelde commissie, die juist wel beoogde over individuele gevallen te adviseren.

Aanbeveling 3

Stel in samenspraak met bovengenoemde deskundigencommissie nieuwe beleidsregels op die leiden tot meer rechtszekerheid voor betrokkenen en tot een minder terughoudend aanwijzingsbeleid.

Een belangrijk knelpunt bij de huidige implementatie en toepassing van de Erfgoedwet is de onduidelijkheid over een aantal zaken met betrekking tot de aanwijzingsregeling. Deze onduidelijkheden kunnen volgens de commissie eenvoudig worden weggenomen in nieuw op te stellen beleidsregels. De commissie adviseert de minister om deze beleidsregels in nauwe samenspraak met de in te stellen deskundigencommissie tot stand te brengen.

In de nieuwe beleidsregels moeten in elk geval de volgende onderwerpen aan de orde komen:

De verhouding tussen de verschillende regelingen in de Erfgoedwet, in het bijzonder ten aanzien van de aanwijzingsregeling (aanbeveling 3.1).

Het is op dit moment onduidelijk wanneer welke regeling uit de Erfgoedwet van toepassing is of kan zijn. In het bijzonder is onduidelijk hoe de aanwijzingsregeling zich verhoudt tot de andere regelingen uit de Erfgoedwet.

Toepassing van de aanwijzingsregeling op publiek versus particulier bezit (aanbeveling 3.2).

Vanwege bovengenoemde onduidelijkheid bestaat eveneens onduidelijkheid over de vraag voor wie de aanwijzingsregeling nu precies geldt. In de tekst van de aanwijzingsregeling komt geen verwijzing naar 'particulier bezit' voor, maar er wordt algemeen aangenomen dat de regeling primair op particulier bezit van toepassing zou zijn. Als dat al het geval is, waarover de beleidsregel verduidelijking kan bieden, is de vraag wat dan precies wordt verstaan onder 'particulier bezit'.

Nadere invulling van de aanwijzingscriteria met inachtneming van de huidige tijdsgeest (aanbeveling 3.3).

De criteria van de aanwijzingsregeling geven (particuliere) eigenaren van cultuurgoederen onvoldoende houvast om zelf te kunnen beoordelen of hun cultuurgoederen voor aanwijzing in aanmerking kunnen komen.

Een minder terughoudend aanwijzingsbeleid en voor particuliere eigenaren van een aangewezen cultuurgoed of verzameling een tegenprestatie op maat (aanbeveling 3.4).

De commissie stelt vast dat het terughoudend aanwijzingsbeleid om alleen bij spoedeisende gevallen tot aanwijzing van een cultuurgoed of verzameling over te gaan, niet past binnen de omstandigheden zoals het recht op vrij verkeer van goederen binnen de Europese Unie en het feit dat de Erfgoedwet geen werking heeft voor cultuurgoederen die zich in het buitenland bevinden. Het terughoudend aanwijzingsbeleid staat een daadwerkelijke bescherming van cultuurgoederen en verzamelingen daarom in de weg. Een actief, betrokken aanwijzingsbeleid is geboden om het cultuurgoed in Nederland beter te beschermen. Daar staat tegenover dat aan de particuliere eigenaar van een aangewezen cultuurgoed of verzameling voor de inbreuk op zijn eigendom sneller een tegenprestatie op maat moet kunnen worden geleverd.

Deze vier concrete aanbevelingen werkt de commissie in de volgende paragraaf nader uit.

Aanbevelingen voor nieuwe beleidsregels

Aanbeveling 3.1

Veranker de verhouding tussen de verschillende regelingen in de Erfgoedwet in beleid, in het bijzonder ten aanzien van de aanwijzingsregeling.

Zoals in dit advies al meermalen aangetoond, bevat de Erfgoedwet al veel regelingen ter bescherming van cultuurgoederen. Dat deze regelingen in de praktijk onvoldoende effectief zijn om te bepalen welke cultuurgoederen al dan niet aangewezen worden als beschermd erfgoed is voornamelijk te wijten aan de grote onbekendheid met (het bestaan van) de verschillende regelingen en aan onduidelijkheid rond de vraag wanneer welke regeling concreet van toepassing is of kan zijn. Dit zijn belangrijke aandachtspunten voor een correcte implementatie van de Erfgoedwet in de praktijk.

De commissie beveelt de minister daarom aan om in beleid een nadere uitleg vast te leggen van de regels van de Erfgoedwet, zoals hij die hanteert bij het gebruik van zijn bevoegdheden op grond van die wet.^[1] Uit het beleid zou, duidelijker dan nu op grond van de Erfgoedwet, moeten blijken in welke situatie welke regeling of regelingen van toepassing zijn. Dit kan bijvoorbeeld door enkele denkbare scenario's (zie de voorbeelden hieronder) uit te werken in beleid, en hierover verder adequate voorlichting te verschaffen.

Een voorbeeld dat nadere uitwerking behoeft in beleid, is dat de Erfgoedwet de mogelijkheid kent om openbare collecties aan te wijzen, waarna werken daaruit alleen vervoerd mogen worden met toestemming van de eigenaar. De commissie heeft dergelijke aanwijzingen niet aangetroffen, terwijl het wel de bedoeling was van de wetgever om van deze

aanwijzingsmogelijkheid gebruik te maken. Dat doel zou in beleid moeten worden vastgelegd.

Een ander voorbeeld is de verhouding tussen de aanwijzingsregeling en de regeling inzake de exportvergunning voor het buiten de EU brengen van een cultuurgood. Is een cultuurgood aangewezen als beschermd cultuurgood maar heeft de minister geen bedenkingen geuit tegen uitvoer van dit cultuurgood buiten Nederland, en wordt de verplichte exportvergunning aangevraagd, dan zal dit de verlening van de vergunning niet tegenhouden. Is een cultuurgood niet aangewezen maar valt het wel binnen een van de categorieën van de Europese Verordening, dan zal toch ook een exportvergunning moeten worden aangevraagd. In beginsel zal die vergunning worden verleend, tenzij de minister alsnog meent dat het cultuurgood (met spoed) moet worden aangewezen ter behoud ervan in Nederland. De daarmee gepaard gaande bureaucratische last zou mogelijk kunnen afnemen wanneer op Europees niveau kon worden bereikt dat er meer uitzonderingen worden toegestaan op de eis van een exportvergunning.

Aanbeveling 3.2

Veranker de toepasselijkheid van de aanwijzingsregeling voor particulier versus publiek bezit in beleid.

Algemeen wordt aangenomen dat de aanwijzingsregeling primair bedoeld is voor cultuurgooederen en verzamelingen in 'particulier bezit'. In haar onderzoek heeft de commissie gesignaleerd dat dit zo vaak gebruikte begrip 'particulier bezit' geen recht doet aan het onderscheid tussen de vele soorten particuliere bezitters van cultuurgooederen en verzamelingen.

De commissie acht het daarom ten eerste van wezenlijk belang dat de minister in de op te stellen beleidsregel specificeert voor wie de aanwijzingsregeling geldt en wat in dat verband wordt verstaan onder 'particulier bezit'. De vraag dient te worden beantwoord voor welke type (particuliere) bezitter de aanwijzingsregeling van toepassing is. De commissie adviseert de minister om de door haar in dit advies aangedragen definitie van particulier bezit over te nemen: 'cultuurgooederen en verzamelingen die in eigendom zijn van privépersonen en privaatrechtelijke rechtspersonen zoals stichtingen. Met andere woorden, niet de Staat, provincies, gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen maar wel alle andere denkbare eigenaren hebben cultuurgooederen "in particulier bezit" (eigendom).' ^[2]

De commissie constateerde reeds dat er een grote verscheidenheid bestaat aan particuliere bezitters. Cultuurgooederen en verzamelingen in het particulier domein zijn in eigendom van privaatrechtelijke overheidsorganisaties, van commerciële bedrijven (BV's en NV's), van stichtingen met een bredere of meervoudige doelstelling, van stichtingen die louter het houden en beheren van belangwekkend cultuurgood als doelstelling hebben, van private rechtspersonen die mede met overheidsmiddelen worden gefinancierd en van privéverzamelaars. Ook dit gegeven zou haar weerslag in het beleid moeten krijgen.

De aanwijzing van een belangwekkend cultuurgood of verzameling biedt de meest verstrekkende bescherming. Uitvoer van een aangewezen cultuurgood of verzameling buiten Nederland zonder de vereiste toestemming van de minister van OCW is in dat geval strafbaar en biedt tevens grond voor een internationale vordering tot teruggave aan Nederland.



Vaas met decor van drie-tenige draak, China, 1403 – 1424, Keramiekmuseum Princessehof, Leeuwarden, bruikleen Ottema-Kingma Stichting

Men reist er vanuit China voor naar Leeuwarden

Deze vaas uit de Ming-periode is één van de topstukken van het Keramiekmuseum Princessehof. Er zijn ter wereld nog drie vazen bekend van deze kwaliteit en in China is de waardering voor dit object zo groot dat men ervoor naar Leeuwarden reist. De vaas is eigendom van de Ottema-Kingma Stichting (OKS).

De naamgever van de OKS, Nanne Ottema, was notaris, verzamelaar, kunsthistoricus, publicist, bestuurder, politicus, strijder voor natuur- en cultuurbewoud, museumstichter en filantroop. Zijn grote kunstcollectie, bestaande uit onder andere (Friese) kunst en kunstnijverheid en Aziatica, en zijn vermogen liet hij na aan de OKS. Deze stichting bracht de collectie onder bij verschillende musea in Friesland. De collectie is statutair beschermd. Wanneer het bestuur besluit tot opheffing van de stichting, is daarvoor eerst toestemming nodig van het Koninklijk Fries Genootschap. Deze bepaling in de statuten kan niet gewijzigd worden.

Enkele omstandigheden kunnen de minister volgens de commissie nopen tot een andere afweging van belangen, en het besluit een cultuuroed of verzameling niet op grond van de Erfgoedwet aan te wijzen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de volgende omstandigheden, waarvan per concreet geval zal moeten blijken of zij daadwerkelijk de vereiste waarborgen bieden tot bescherming van een cultuuroed:

– Statutaire waarborgen

In de statuten van de privaatrechtelijke eigenaar van belangwekkend cultuuroed kan zijn vastgelegd dat de cultuuroederen in eigendom van die stichting niet (zonder meer) definitief buiten Nederland mogen worden gebracht. Dit kan zijn geregeld via de statutaire doelstelling van de privaatrechtelijke rechtspersoon, of via statutaire waarborgen in de besluitvorming door de interne organen van die privaatrechtelijke rechtspersoon.

– Toepasselijkheid van de LAMO

Als op het cultuuroed of de verzameling in kwestie de beschermwaardigheidsregeling van de LAMO van toepassing is, kan dat reden zijn die stukken niet te hoeven aanwijzen

voor bescherming.

- *(Subsidie)voorwaarden van de overheid*
Als een (privaatrechtelijke rechts)persoon subsidie ontvangt van een overheidsorgaan en in de toepasselijke regels als voorwaarde is gesteld dat alleen een recht op die subsidie bestaat bij behoud van het cultuurgoed voor Nederland, kan dat reden zijn om af te zien van een aanwijzing.
- *(Culturele) ANBI-status*
De commissie meent dat een eventuele ANBI-status (waarbij een stichting door de fiscus is aangemerkt als een ‘algemeen nut beogende instelling’) in samenhang met andere omstandigheden aanleiding kan geven cultuurgooederen of verzamelingen in eigendom van die stichting niet te hoeven aanwijzen.
- *Het betreft een cultuurgoed dat in het kader van het restitutiebeleid (WO II) aan de rechtmatige eigenaar is teruggegeven.*

De minister moet hierbij wel beseffen dat wanneer cultuurgooederen in strijd met bovengenoemde waarborgen toch buiten Nederland worden gebracht, die cultuurgooederen niet naar Nederland kunnen worden teruggehaald op grond van de internationale regels inzake de onrechtmatige uitvoer van cultuurgooederen en het recht op teruggave ervan, en dat evenmin sprake is van een strafrechtelijk delict. Als een cultuurgoed bijvoorbeeld in strijd met de subsidievoorwaarden buiten Nederland is gebracht, leidt dat hooguit tot terugvordering van de subsidie. De minister zal zich bij de afweging van belangen bewust moeten zijn van dit risico. Wanneer op andere waarborgen dan een aanwijzing wordt vertrouwd, is de bescherming minder waterdicht. Daar staat tegenover dat de inbreuk op het recht op eigendom van de eigenaar moet zijn geoorloofd, wat pas aan de orde is als in de afweging van belangen expliciet rekening is gehouden met dit soort buitenwettelijke waarborgen. De commissie adviseert verder bij de voorgenomen evaluatie van het restitutiebeleid een definitief oordeel te vellen over de vraag of gerestitueerde kunst in aanmerking zou kunnen komen voor aanwijzing.

Aanbeveling 3.3

Veranker een nadere invulling van de aanwijzingscriteria in beleid, met inachtneming van de huidige tijdgeest.

De open aanwijzingscriteria zorgen voor rechtsonzekerheid onder betrokkenen. Deze rechtsonzekerheid is tot op heden niet weggenomen met een nadere uitwerking van die criteria in beleid. De commissie adviseert de minister daarom de aanwijzingscriteria nader te (laten) uitwerken en deze nadere uitwerking periodiek te actualiseren, naar de dan geldende tijdgeest en de ontwikkelingen die op dat moment gaande zijn in de samenleving.

De minister zou aan deze aanbeveling gevolg kunnen geven door de aanwijzingscriteria nader toe te lichten in de op te stellen beleidsregel, of door in de beleidsregel vast te leggen dat de nieuwe deskundigencommissie in een eigen richtlijn de aanwijzingscriteria nader uitwerkt.

Ongeacht voor welke methode wordt gekozen, is de betrokkenheid van de deskundigencommissie bij de uitwerking van de aanwijzingscriteria essentieel. (Zo was de voormalige Wbc-commissie ook nauw betrokken bij de totstandkoming van de huidige aanwijzingscriteria die destijds al onder de Wbc golden.)

De minister kan ter inspiratie een voorbeeld nemen aan hoe in het Verenigd Koninkrijk een nadere invulling wordt gegeven aan de daar geldende, tevens open geformuleerde ‘Waverley-criteria’ voor export van belangwekkend cultuurgoed, en hoe deze invulling periodiek wordt heroverwogen. Het Britse Department for Culture, Media & Sport stelt elke vijf jaar een ‘Statutory guidance’ op met een uitwerking van de Waverley-criteria voor ‘export controls on

objects of cultural interest'. Deze uitwerking wordt verder ter controle voorgelegd aan het parlement.

De commissie beveelt de minister sterk aan uitvoering te geven aan het voorgaande, bijvoorbeeld onder auspiciën van de Raad van Cultuur. De open aanwijzingscriteria geven (particuliere) eigenaren onvoldoende houvast om in te schatten of hun cultuurgoed of verzameling voor aanwijzing in aanmerking komt.

Een uitwerking van de open aanwijzingscriteria is verder van belang met het oog op de aanbevolen actualisatie van het register van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen. Deze actualisatie is van groter nut als eerst preciezer wordt vastgesteld wat onder de aanwijzingscriteria in de huidige tijdgeest wordt verstaan.

Aanbeveling 3.4

Hanteer een minder terughoudend aanwijzingsbeleid.

In hoofdstuk 3 signaleerde de commissie dat de minister met haar (meer dan) terughoudend aanwijzingsbeleid een te groot risico neemt dat belangwekkende cultuurgoederen en verzamelingen uit Nederland verdwijnen. Het terughoudende aanwijzingsbeleid wringt vanwege drie omstandigheden:

- het ontbreken van rechtskracht van de Erfgoedwet buiten de Nederlandse grenzen;
- het bestaande recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie;
- het gegeven dat de minister onvoldoende bekend is met de cultuurgoederen en verzamelingen in Nederland die (mogelijk) belangwekkend zijn.

De tweede omstandigheid was nog niet aan de orde ten tijde van de inwerkingtreding van de Wbc, toen er namelijk nog controles aan de Nederlandse grens bestonden.

In Duitsland leidde de afschaffing van zulke grenscontroles tot het instellen van een exportvergunningseis ten aanzien van (Duits) roerend erfgoed; na bestudering vindt de commissie dit voor Nederland geen goede oplossing vanwege de hoge administratieve lasten die ermee gepaard gaan en de verstrekende gevolgen hiervan. ^[3] Zij meent dat de huidige aanwijzingsregeling zonder grenscontrolesysteem alsnog naar behoren kan functioneren, maar dat het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Unie wel vraagt om een (veel) actiever aanwijzingsbeleid. Immers, zodra een werk eenmaal buiten Nederland is, treft een spoedaanwijzing geen doel meer.

De commissie heeft in dit hoofdstuk reeds aanbevolen het aanwezige cultuurgoed in Nederland te inventariseren en op basis daarvan het register te actualiseren. Nog beter zou zijn om de hiaten in het publieke deel van het Nederlands kunstbezit op te vullen, waarmee de noodzaak afneemt tot aanwijzing van cultuurgoederen en verzamelingen in particulier bezit.

Met de aanbeveling tot inventarisatie en actualisatie van het register wordt het huidige, terughoudende aanwijzingsbeleid ingeruild voor een actief, betrokken aanwijzingsbeleid. De commissie beveelt verder aan het register van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen up-to-date te houden. ^[4] De inventarisatie en actualisatie laten immers onverlet dat de eerste twee hierboven genoemde omstandigheden blijven gelden. Het op dat moment opnieuw hanteren van een terughoudend aanwijzingsbeleid zou dan tot dezelfde risico's leiden als die thans door de minister worden genomen.

Aanbevelingen voor de middellange en langere termijn

Naast de drie aanbevelingen voor op korte termijn adviseert de commissie voor de middellange en langere termijn het volgende om de balans tussen de bescherming van publiek en particulier

cultuurbezit te verbeteren en de regelingen uit de Erfgoedwet effectiever in te zetten:

4. Bied de particuliere eigenaar van een aangewezen cultuurgoed of verzameling een tegenprestatie op maat.
5. Vergroot de kenbaarheid over de regelingen uit de Erfgoedwet en het nieuw op te stellen beleid door middel van aangescherpte, duidelijke voorlichting.
6. Neem in de wet een bekendmakingsregeling op om betrokkenen op de hoogte te stellen wanneer belangwekkende cultuuroederen uit Nederland dreigen te verdwijnen, en verleng de termijn waarop potentiële kopers zich kunnen melden bij de minister.
7. Ontwikkel een model of protocol om de (internationale) marktwaarde van een cultuurgoed of verzameling te bepalen bij een aanbod tot koop door de Staat.
8. Waarborg, liefst bij wet, dat er altijd voldoende overheidsmiddelen aanwezig zijn in het Nationaal Aankoopfonds, voor eventuele aankoop van (beschermde) cultuuroederen en verzamelingen die uit Nederland dreigen te verdwijnen.
9. Voeg aan het College van Rijksadviseurs een Rijksadviseur toe.
10. Er moet een jaarlijkse informatieplicht aan de Tweede Kamer komen over de toepassing van de regelingen uit de Erfgoedwet, door middel van een jaarverslag.

Hieronder worden deze aanbevelingen nader toegelicht.

Aanbeveling 4

Bied de particuliere eigenaar van een aangewezen cultuurgoed of verzameling tegenprestatie op maat.

Tegenover een actiever, meer betrokken aanwijzingsbeleid moet volgens de commissie staan dat de eigenaar van een aangewezen cultuurgoed of verzameling zoveel mogelijk wordt ontlast en de inbreuk op zijn eigendom zoveel mogelijk wordt verzacht, meer dan momenteel het geval is. Een wederkerige relatie tussen overheid en particuliere eigenaren is daarvoor van essentieel belang. In het kader van die relatie moeten overheid en eigenaar afspraken (op maat) maken om de inbreuk op het eigendomsrecht voor de eigenaar te verzachten. Te denken valt aan een overheidsbijdrage aan de beveiliging en verzekering van het cultuurgoed of een gunstige toepassing van de fiscale kwijtscheldingsregeling op grond van de Successiewet. Voor dit soort tegemoetkomingen op maat zou te meer ruimte moeten zijn als met de particuliere eigenaar wordt overeengekomen dat hij het aangewezen cultuurgoed voor publiek in Nederland toegankelijk maakt of houdt, zoals door bruikleen aan een museum. ^[5]

De commissie adviseert in het bijzonder te onderzoeken of de huidige kwijtscheldingsregeling op grond van de Successiewet voor een eigenaar van een aangewezen cultuurgoed verdere voordelen kan bieden dan de huidige kwijtschelding van 120 procent van de waarde van het cultuurgoed. Dit percentage geldt immers voor elk belangwekkend cultuurgoed (ook het niet aangewezen). De commissie meent dat eigenaren van een aangewezen cultuurgoed aanspraak zouden moeten kunnen maken op een hoger percentage dan 120, als weerslag van het verschil tussen hun situatie en die van eigenaren van niet-aangewezen cultuuroederen.

Aanbeveling 5

Vergroot de kenbaarheid over de regelingen uit de Erfgoedwet en het nieuw op te stellen beleid door middel van aangescherpte, duidelijke voorlichting.

Een grotere kenbaarheid over en bekendheid met de regelingen uit de Erfgoedwet en het nieuw op te stellen beleid draagt bij aan een betere bescherming van het Nederlands cultuurbezit in de praktijk.

De commissie constateert dat op het vlak van voorlichting nog veel terrein is te winnen, en dat dit zonder al te grote inspanningen te realiseren zou moeten zijn. De rijksoverheid dient daartoe

volledige en gedetailleerde informatie over de diverse regelingen uit de Erfgoedwet en in het bijzonder de aanwijzingsregeling online en offline beschikbaar te stellen, en deze via een centrale (online) plek toegankelijk te maken. De nieuw in te stellen deskundigencommissie kan belangstellenden hiernaar verwijzen.

Aanbeveling 6

[Neem in de wet een bekendmakingsregeling op om betrokkenen op de hoogte te stellen wanneer belangwekkende cultuurgooederen uit Nederland dreigen te verdwijnen, en verleng de termijn waarop potentiële kopers zich kunnen melden bij de minister.](#)

In het hoofdstuk 'De Erfgoedwet in de praktijk' heeft de commissie gesignaleerd dat onvoldoende bekend is (en kan zijn) welke (mogelijk) belangwekkende cultuurgooederen uit Nederland dreigen te verdwijnen. Als gevolg hiervan heeft de samenleving geen reële kans om belangwekkend cultuurgood voor Nederland te behouden. De commissie ervaart dit als een wezenlijk knelpunt. Het vormt een groot risico in het geval van cultuurgooederen die niet of nauwelijks publiek toegankelijk zijn, zoals cultuurgooederen van privéverzamelaars, private musea of bijvoorbeeld waterschappen of universiteiten. Deze laatste twee publiekrechtelijke rechtspersonen hebben immers, anders dan de Staat, provincies of gemeenten, geen bekendheidmakingsplicht bij het voornemen een cultuurgood uit hun eigendom te vervreemden.

Volgens de commissie is aanpassing van de diverse regelingen uit de Erfgoedwet nodig, door in die wet een algemene bekendmakingsregeling op te nemen die voor alle regelingen geldt. Een dergelijke regeling staat verder ten dienste van de nieuwe koers van de wetgever in de Erfgoedwet om meer en vaker een beroep te doen op het museale veld en het particulier initiatief om die cultuurgooederen voor Nederland te behouden. Het museale veld en particulieren moeten dan wel kunnen weten dat belangwekkend cultuurgood uit Nederland dreigt te verdwijnen, en er moet voldoende tijd bestaan om aan dit particulier initiatief uitvoering te kunnen geven. De commissie vindt daarom de huidige wettelijke termijn waarbinnen potentiële kopers zich bij de minister kunnen melden (zes weken) te krap. Zij adviseert een wetswijziging op dit onderdeel voor die gevallen waarin partijen niet vrijwillig willen meewerken aan verlenging van de termijn.

Naast het uitbreiden van de zeswekentermijn is het volgens de commissie het overwegen waard, te meer daar als reden van terughoudend aanwijzingsbeleid het gebrek aan voldoende financiële middelen wordt genoemd, te bezien of een nieuw te ontwikkelen fiscaliteit binnen de huidige wetgeving, uitsluitend in te zetten in het kader van het roerend erfgoed in de Erfgoedwet, ten dele tegemoet kan komen aan dit genoemde gebrek aan financiële middelen.

De commissie adviseert verder dat bedenkingen (in het kader van de aanwijzingsregeling) en voornemens tot vervreemding (in het kader van de publieke regeling) behalve in de Staatscourant ook worden gepubliceerd op een (centraal) platform dat gemakkelijker is te vinden. Te denken valt aan de website van de nieuwe deskundigencommissie. Bij voorkeur wordt deze publicatieplicht in de Erfgoedwet verankerd, door vast te leggen dat op tijd kenbaar wordt gemaakt welk (belangwekkend) cultuurgood uit Nederland dreigt te verdwijnen. De nieuwe deskundigencommissie of een aanspreekpunt binnen het ministerie van OCW kan vervolgens eventuele interesse van een potentiële (particuliere of publieke) koper uit Nederland bekendmaken bij de eigenaar van het desbetreffende cultuurgood. Met een dergelijke regeling hoeft geen uitzondering te worden gemaakt op de privacyregels.

Aanbeveling 7

[Ontwikkel een model of protocol om de \(internationale\) marktwaarde van een cultuurgood of verzameling te bepalen bij een aanbod tot koop door de Staat.](#)

Voor betrokken particuliere eigenaren bestaat tot op heden onduidelijkheid over de totstandkoming van een eventueel prijsaanbod tot koop door de Staat. Van eerdere voorbeelden

is bekend dat de Staat zich mede baseert op waardebepalingen door deskundigen. De rechtbank Den Haag past eenzelfde soort procedure toe als door betrokken partijen wordt gevraagd in een gerechtelijke procedure de prijs vast te stellen.

Met deze aanpak is de hoogte van de (geboden) prijs sterk afhankelijk van de deskundige(n) die voor de vaststelling daarvan worden gevraagd. Dit leidt tot onzekerheid bij eigenaren van beschermde cultuurogoederen en verzamelingen.

De commissie adviseert de minister deze onzekerheid weg te nemen door, in samenspraak met deskundigen, een model of protocol op te stellen voor het bepalen van de (internationale) marktwaarde van een cultuurogoed of verzameling. Dit model of protocol dient in de basis een aantal richtlijnen te bevatten op grond waarvan een prijs kan worden vastgesteld. Het moet daarbij in het bijzonder aandacht hebben voor het internationale aspect van de kunsthandel en de waardebepaling daarbinnen. Ook dient een dergelijk model of protocol enige flexibiliteit toe te laten om te kunnen handelen naar de tijdsgeschiedenis en relevante, actuele ontwikkeling in de kunsthandel mee te kunnen wegen in de prijsbepaling.

Het model of protocol dient tevens enige procedurele richtlijnen te bevatten, zoals door hoeveel personen en met welke deskundigheid de prijs moet worden bepaald.

Aanbeveling 8

Waarborg, liefst bij wet, dat er altijd voldoende overheidsmiddelen aanwezig zijn in het Nationaal Aankoopfonds, voor eventuele aankoop van (beschermde) cultuurogoederen en verzamelingen die uit Nederland dreigen te verdwijnen.

Aankoop door de Staat van belangwekkende cultuurogoederen en verzamelingen geschiedt in de regel uit het Nationaal Aankoopfonds. In hoofdstuk 3 heeft de commissie gesignaleerd dat dit aankoopfonds geen wettelijke grondslag kent en er geen regeling bestaat op basis waarvan dit fonds structureel wordt gevuld. Er bestaan daarmee geen wettelijke waarborgen om situaties te voorkomen als die rond het schilderij 'Paysage près d'Aix avec la tour César' van Cézanne, waarbij de Staat niet bereid was de internationale marktwaarde te bieden en de minister daarom zijn bedenkingen tegen de uitvoer moest intrekken. ^[6]

De commissie adviseert daarom ten eerste het Nationaal Aankoopfonds te voorzien van een wettelijke grondslag, bijvoorbeeld in hoofdstuk 7 van de Erfgoedwet. Ten tweede adviseert de commissie om in die wettelijke regeling een minimumbedrag vast te leggen dat in het Nationaal Aankoopfonds beschikbaar moet zijn voor de aankoop van (beschermde) cultuurogoederen en verzamelingen. Daarmee samenhangend adviseert de commissie, ten derde, een regeling te ontwerpen die voorziet in een structurele toekenning van middelen aan het fonds.



Peter Struycken, 1995, kleurontwerp voor hekwerk De Nederlandse Bank.

Kunst in de openbare ruimte: Peter Struycken

In 1967 werd om veiligheidsredenen een hekwerk geplaatst naast het gebouw van De Nederlandsche Bank, wat tegen de zin was van architect Marius Duintjer. In 1995 gaf DNB aan kunstenaar Peter Struycken de opdracht een kleurontwerp voor het hek te maken. Daarbij werd overeengekomen dat DNB het hekwerk na tien jaar mocht laten overschilderen. Met het overbrengen van de goudvoorraad naar een andere locatie is de noodzaak tot het hekwerk verdwenen en wil DNB het hek verwijderen. Dit tot spijt van de kunstenaar. Momenteel onderzoekt DNB de mogelijkheden om (delen van) het hekwerk elders een bestemming te geven als kunstwerk.

Aanbeveling 9

Voeg aan het College van Rijksadviseurs een Rijksadviseur toe.

Het College van Rijksadviseurs bestaat momenteel uit de Rijksbouwmeester (architectuur) en twee Rijksadviseurs voor de fysieke leefomgeving. De Rijksadviseur voor cultureel erfgoed werd de laatste jaren niet herbenoemd. De commissie adviseert de minister om in overleg te gaan met het College van Rijksadviseurs om een Rijksadviseur toe te voegen, die zich in elk geval ook richt op het roerend erfgoed. Met deze extra functie kan het College van Rijksadviseurs het roerend erfgoed in de fysieke leefomgeving beter waarderen dan nu het geval is. De aan te stellen Rijksadviseur dient in nauw contact te staan met de nieuwe deskundigencommissie.

Aanbeveling 10

Er moet een jaarlijkse informatieplicht aan de Tweede Kamer komen over de toepassing van de regelingen uit de Erfgoedwet, door middel van een jaarverslag gekoppeld aan de begrotingsbehandeling.

In de vorige paragrafen deed de commissie een aantal aanbevelingen die volgens haar leiden tot een betere toepassing van de regels uit de Erfgoedwet in de praktijk. De Tweede Kamer heeft hierin een belangrijke controlerende taak. Een dergelijke taak komt – meer informeel – eveneens toe aan de maatschappij, in het bijzonder vertegenwoordigd door belangen- en ledenorganisaties.

Om aan deze controlerende taak effectiever uitvoering te kunnen geven, beveelt de commissie de minister van OCW aan om de Tweede Kamer jaarlijks over de toepassing van de Erfgoedwet in de praktijk te informeren. Een 'jaarverslag Erfgoedwet (roerend goed)' (en desgewenst met daaraan toegevoegd de rijksmonumenten en archeologische vondsten) is volgens de commissie hiervoor een geschikt instrument, bij voorkeur gekoppeld aan de begrotingsbehandeling. Door toezending van dit jaarverslag aan de Tweede Kamer is dit tevens raadpleegbaar voor ieder ander. Het jaarverslag zou verder moeten worden gepubliceerd op de nieuwe voorlichtingswebsite van de in te stellen deskundigencommissie.

Tussenconclusie

Resumerend doet de commissie tien aanbevelingen voor een adequate bescherming van het Nederlands cultuurbezit.

De commissie adviseert de minister op korte termijn het volgende:

1. Ontwikkel een visie op de dynamische Collectie Nederland.
2. Benoem mede daartoe opnieuw een onafhankelijke, vaste deskundigencommissie met de taak het cultuurogoed in Nederland verder te inventariseren en te actualiseren, hierover aan de minister te adviseren en hierover met het bredere netwerk van particulieren te communiceren.
3. Stel in samenspraak met bovengenoemde deskundigencommissie nieuwe beleidsregels op die

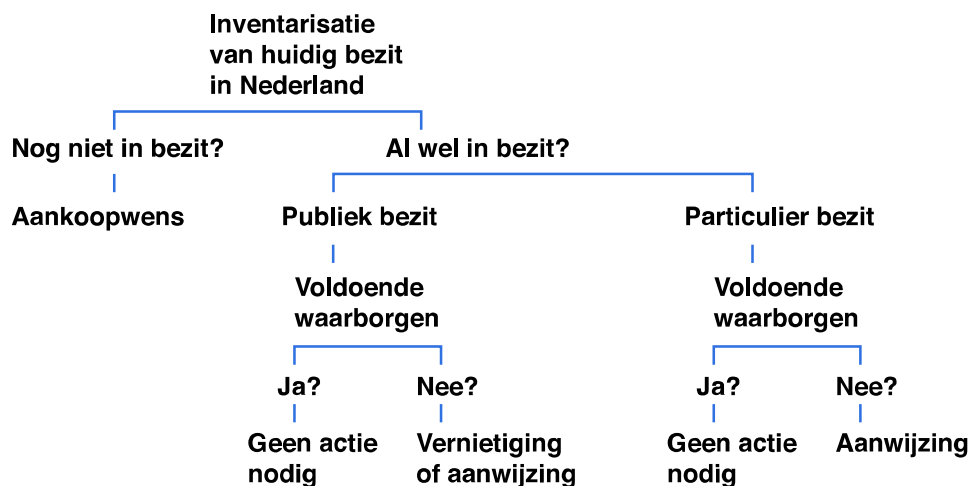
leiden tot meer rechtszekerheid voor betrokkenen en tot een minder terughoudend aanwijzingsbeleid.

Deze beleidsregels moeten antwoorden verschaffen op de volgende vragen:

- Hoe verhouden de verschillende regelingen uit de Erfgoedwet zich tot elkaar, in het bijzonder ten aanzien van de aanwijzingsregeling?
- Voor wie geldt primair de aanwijzingsregeling, (hoe) wordt die regeling toegepast op publiek versus particulier bezit (en wat wordt bedoeld met ‘particulier bezit’)? Op basis van welke andere waarborgen dan een aanwijzing kan worden vertrouwd dat een belangwekkend cultuurogoed voldoende is beschermd?
- Wat wordt precies verstaan onder de open aanwijzingscriteria van de Erfgoedwet, rekening houdend met de huidige tijdgeest en ontwikkelingen in de samenleving?

De commissie adviseert de minister om in plaats van een terughoudend aanwijzingsbeleid een actief, betrokken aanwijzingsbeleid te ontwikkelen.

Deze aanpak op de kortere termijn leidt de facto tot de volgende beslisboom:



De commissie meent dat opvolging van bovengenoemde aanbevelingen om twee redenen profijt oplevert voor zowel de minister als voor particuliere en publieke eigenaren.

Ten eerste blijft de (Rijks)overheid aan zet. Zij blijft verantwoordelijk voor een zorgvuldige vorming van en omgang met het Nederlands cultuurbezit. De minister wordt meer dan nu geprikkeld om eventuele hiaten in het publieke deel van het Nederlands cultuurbezit op te vullen. Op die manier worden particuliere eigenaren zoveel als mogelijk ontzien van maatregelen die inbreuk maken op hun eigendomsrecht. Immers, aanwijzing van een cultuurogoed in particulier bezit is niet langer nodig als een vergelijkbaar goed in de publieke collectie is opgenomen of daaraan alsnog wordt toegevoegd, danwel als er al voldoende andere waarborgen bestaan ter bescherming van die cultuuroederen.

Ten tweede vergroot het instellen van een deskundigencommissie, in samenhang met het voeren van een actiever, meer betrokken aanwijzingsbeleid, de weerbaarheid van de minister. Immers, op dit moment heeft de minister plotseling en razendsnel te beslissen of een cultuurogoed beschermwaardig is, op het moment dat het reeds op het punt staat uit Nederland te verdwijnen. De commissie ziet dit als een schier onmogelijke positie, mede omdat met dit beleid het risico op maatschappelijke onrust groot is.

Voor een optimale uitwerking van het bovenstaande, doet de commissie daarnaast een aantal aanbevelingen voor middellange en langere termijn om de balans tussen de bescherming van

publiek en particulier cultuurbezit te verbeteren en de regelingen uit de Erfgoedwet effectiever in te zetten:

4. Bied de particuliere eigenaar van een aangewezen cultuurgoeid of verzameling een tegenprestatie op maat, bijvoorbeeld van fiscale aard.
5. Vergroot de kenbaarheid over de regelingen uit de Erfgoedwet en het nieuw op te stellen beleid door middel van aangescherpte, duidelijke voorlichting.
6. Neem in de wet een bekendmakingsregeling op om betrokkenen op de hoogte te stellen wanneer belangwekkende cultuurgoeieren uit Nederland dreigen te verdwijnen, en verleng de termijn waarop potentiële kopers zich kunnen melden bij de minister. Dit vergroot hun mogelijkheden om middelen te verwerven voor aankoop, en dus om belangrijk werk voor Nederland te behouden.
7. Ontwikkel een model of protocol om de (internationale) marktwaarde van een cultuurgoeid of verzameling te bepalen bij een aanbod tot koop door de Staat.
8. Waarborg, liefst bij wet, dat er altijd voldoende overheidsmiddelen aanwezig zijn in het Nationaal Aankoopfonds, voor eventuele aankoop van (beschermde) cultuurgoeieren en verzamelingen die uit Nederland dreigen te verdwijnen.
9. Voeg aan het College van Rijksadviseurs een Rijksadviseur toe.
10. Er moet een jaarlijkse informatieplicht aan de Tweede Kamer komen over de toepassing van de regelingen uit de Erfgoedwet, door middel van een jaarverslag gekoppeld aan de begrotingsbehandeling.

Door het opvolgen van bovenstaande aanbevelingen kan de minister in de ogen van de commissie komen tot een daadwerkelijke, adequate bescherming van het Nederlands cultuurbezit vanuit een actief en betrokken beleid. Een beleid dat recht doet aan de vele uiteenlopende belangen en posities van al diegenen die, publiek of particulier, betrokken zijn bij de Collectie Nederland en daarmee garant staan voor de grote meerstemmigheid van het Nederlands cultureel erfgoed.

¹
Artikel 1:3 lid 4 Algemene wet bestuursrecht: 'Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.' (*cursivering door de commissie*)

²
'Juridische analyse van de Erfgoedwet', constatering 3.

³
De commissie vindt dat het Franse en het Britse systeem niet passen bij de Nederlandse traditie van vrije (kunst)handel.
Bijlage: 'Wet- en regelgeving in de ons omringende landen'.

⁴
Onder het 'up-to-date houden' verstaat de commissie overigens niet alleen het nieuw aanwijzen van cultuurgoeieren, maar nadrukkelijk ook het indien mogelijk intrekken van eerdere aanwijzingen. Dit laatste kan aan de orde zijn als een vergelijkbaar cultuurgoeid in publiek bezit is gekomen.

⁵
In dit geval draagt overigens het museum de zorg voor beveiliging en verzekering van het cultuurgoeid.

⁶
'De Erfgoedwet in de praktijk', knelpunt 9.

Slotwoord

‘Van terughoudend naar betrokken’, zo heeft de commissie haar advies over de bescherming van belangwekkend erfgoed in particulier bezit genoemd. Op basis van haar analyse en onderzoek concludeert de commissie dat er in de kern voldoende wettelijke regels zijn om dit erfgoed te kunnen beschermen. In de praktijk echter is er aanwijsbaar onvoldoende aandacht voor de implementatie van het bestaande instrumentarium. Daarmee schiet de daadwerkelijke bescherming van belangwekkende cultuurgooederen en verzamelingen in Nederland tekort. De commissie roept de minister vooral op een veel actiever aanwijzingsbeleid te voeren, om te voorkomen dat waardevolle cultuurgooederen en verzamelingen voor Nederland verloren gaan.

De misvatting dat de Collectie Nederland ‘af’ zou zijn, het gemis aan een gefundeerde kijk op wat we in Nederland aan cultuurgooederen en verzamelingen willen beschermen, het ontbreken van een onafhankelijke deskundigencommissie om de Erfgoedwet vleugels te geven: de factoren die een adequate werking van de Erfgoedwet belemmeren zijn legio. Een gefundeerder beeld van de collectie, meer samenwerking, kennisdeling, expertise en transparantie zijn nodig om de bescherming van cultuurgooederen niet langer te laten afhangen van ‘hobby en lobby’, maar deze bescherming te baseren op een gedegen, onderbouwde visie. Particulier verzamelen ligt aan de basis van een zeer groot deel van het Nederlands cultuurbezit en particuliere eigenaren verdienen een zorgzamer overheid, die hen steunt in het onderhouden van cultuurgooederen, en die hun waar mogelijk tegemoetkomt in het behoud daarvan voor Nederland.



Wouter Crabeth, detail van carton 8, 'De bestraffing van tempelover Heliodorus', 1565. Sint-Janskerk, Gouda (dossiernummer register 195, aangewezen in 1990)

De commissie acht de tijd rijp voor een actiever, betrokken omgang met de Erfgoedwet. Een ruimhartiger beleid sluit aan bij actuele discussies in de Nederlandse samenleving. Daarmee doelt de commissie niet alleen op de concrete discussies rond cultuurgoederen die dreigen te verdwijnen, maar ook over de breder gevoerde discussie rond onze geschiedenis en onze identiteit, rond de verhalen die we over onszelf vertellen, en de verhalen die we nog te weinig vertellen. De Collectie Nederland is niet statisch. Een verzameling cultuurgoederen is nooit af, zij is dynamisch en reflecteert de samenleving die haar voortbrengt – en zij doet dat op elk moment, vroeger, vandaag en in de verre toekomst. Nieuw overheidsbeleid zou dit dynamische erfgoedbegrip tot uitgangspunt moeten nemen voor de Collectie Nederland, in zowel particulier als publiek bezit.

Dit advies gaat niet over de vraag of de verkoop van de tekening van Rubens in januari 2019, die de aanleiding vormde voor dit gevraagde advies, voorkomen had moeten worden. Dat was ook overigens niet de opdracht van de commissie. Wel geeft het advies een antwoord op de vraag hoe de commotie rond dergelijke situaties in de toekomst voorkomen kan worden. De commotie ontstond doordat er zoveel vragen werden opgeworpen waar geen duidelijk antwoord op te geven was, omdat niemand kon teruggrijpen op een helder gevoerd beleid op basis van de Erfgoedwet.

Als de aanbevelingen in dit advies worden opgevolgd, zal het oordeel of een cultuurgoed beschermwaardig is, tijdig en op transparante wijze tot stand kunnen komen op basis van kennis, expertise en ervaring. Een oordeel kan en mag tot discussie leiden. Maar een transparant proces, waarbij alle relevante partijen worden betrokken en weten waar ze aan toe zijn, zal de gemoederen minder hoog doen oplopen. En belangrijker nog: het garandeert dat weloverwogen beslissingen worden genomen op de juiste momenten.

De gedane aanbevelingen zullen ook ten goede komen aan de relatie tussen de Rijksoverheid en particuliere eigenaren, en aan de verhouding tussen particulier en publiek bezit. De relatie van de overheid met particuliere eigenaren zal meer wederkerig worden. Eigenaren van cultuurgoederen en verzamelingen, publiek of particulier, zullen zich, mede door het instellen van een onafhankelijke deskundigencommissie, meer gezien en gewaardeerd voelen, en zich gesterkt weten in het doel waarvoor zij zich inzetten: de zorg voor de veelzijdigheid van het Nederlands cultuurgoed.

Graag dankt de commissie de Raad voor Cultuur voor de faciliteiten die hij de commissie heeft geboden om in onafhankelijkheid aan haar advies te werken. De commissie is evenzeer verheugd over de grote mate van medewerking die zij kreeg van betrokkenen in het veld. Zonder hun kundige inbreng en hun vaak openhartige verhalen had zij dit advies niet tot stand kunnen brengen. Ook past een groot woord van dank aan Machteld Claessens voor haar juridisch onderzoek en redactie.

De Erfgoedwet is jong, ze is van kracht sinds 2016. De commissie vindt het een wijs besluit van de minister om drie jaar na invoering een onafhankelijke commissie uit te nodigen een deel van het daadwerkelijk functioneren van deze jonge wet te evalueren. De commissie hoopt dat haar advies verder aanzet tot een heldere en breed gedragen bescherming van de cultuurgoederen en verzamelingen die in Nederland met liefde en zorg verzameld zijn.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Raad voor Cultuur
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE DEN HAAG



Erfgoed en Kunsten
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
R.M. Verhoogt

T +31 6 52 68 48 10
r.m.verhoogt@minocw.nl

Onze referentie
1484151

Datum 19 februari 2019
Betreft Adviescommissie bescherming cultuurgoederen

Geachte Raad,

Sinds 1 juli 2016 is de Erfgoedwet van kracht. Deze wet heeft onder andere als doel te voorkomen dat voorwerpen en verzamelingen in particulier bezit, die van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis of uitzonderlijke schoonheid zijn, verloren gaan voor het Nederlandse cultuurbezit. Als een voorwerp onvervangbaar en onmisbaar wordt geacht, kan het voorwerp geplaatst worden in het register beschermde cultuurgoederen. Op 13 augustus 2016 is door de toenmalig Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de beleidsregel nr. 895120 vastgesteld die regelt hoe de minister omgaat met de bevoegdheid tot het aanwijzen van cultuurgoederen of verzamelingen als beschermd cultuurgoed. Deze beleidsregel bepaalt dat de minister uitsluitend een cultuurgoed aanwijst als beschermd cultuurgoed in een spoedeisend geval. Van een spoedeisend geval is sprake indien een cultuurgoed of verzameling op het punt staat voorgoed naar het buitenland te worden uitgevoerd.

De Erfgoedwet bepaalt dat deze wordt geëvalueerd. In het kader van deze evaluatie vraag ik de Raad een onafhankelijke commissie in te stellen die zich buigt over de vraag of de huidige wettelijke regelingen en daarop gebaseerde beleidsregels adequaat zijn om belangwekkend erfgoed in particulier bezit voor Nederland te kunnen behouden en – voor zover daar naar haar oordeel aanleiding toe bestaat- voorstellen doet tot aanpassing van deze regelingen. Ik verzoek de commissie daarbij de volgende zaken in ogenschouw te nemen:

- de huidige wettelijke aanwijzingscriteria;
- de samenloop van publiekrechtelijke bescherming en het privaatrechtelijk eigendom bij cultuurgoederen in particulier bezit;

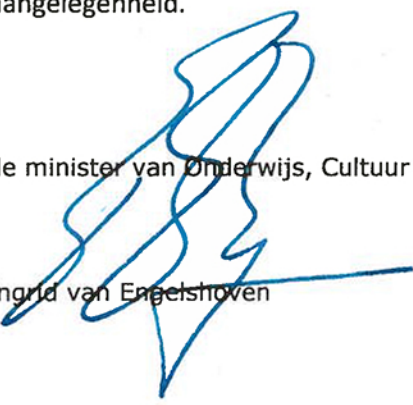
- de huidige beleidslijn om slechts in spoedgevallen tot aanwijzing over te gaan;
- de consistentie en volledigheid van de huidige lijst;
- de mogelijkheden die de exportvergunningen in dezen bieden;
- voorbeelden van beschermingsregimes in andere Europese landen;
- de mogelijkheden voor culturele instellingen om middelen te werven voor aankoop van beschermd erfgoed.

Onze referentie
1484151

Ik heb dhr. A. Pechthold bereid gevonden deze commissie voor te zitten. Graag ontvang ik voor 1 oktober as het oordeel van de commissie over deze aangelegenheid.

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven



Samenstelling commissie

Commissie

Alexander Pechtold
(voorzitter)
Tom Barkhuysen
Fusien Bijl
de Vroe-Verloop

Lennart Booy

Sabine Gimbrère

Juridisch advies
en redactie

Machteld Claessens

Bureau

Raad voor Cultuur

Rebecca Roskam
(secretaris)

Lonneke Kok
(eindredactie)

Biografieën

Tom Barkhuysen

Advocaat-partner bij Stibbe in Amsterdam. Tot zijn specialismen behoren publiekrechtelijke geschillen, publiekrechtelijk organisatierecht, mensenrechten, staatssteun, Europees bestuursrecht en cultuur- en onderwijsrecht. Hij treedt als advocaat op voor diverse ondernemingen, ontwikkelaars en publieke instellingen zoals gemeenten, provincies, onderwijs, cultuur en andere openbare instellingen. Hij is verbonden aan de Universiteit Leiden als deeltijd-hoogleraar staats- en bestuursrecht. Daarnaast is hij lid van onder meer het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Bestuursrecht en lid van de redactie van het Nederlands Juristenblad.

Fusien Bijl de Vroe-Verloop

Directeur (sinds 2011) van de Vereniging Rembrandt – een vereniging van particulieren die zich inzet voor de verrijking en bescherming van de Nederlandse openbare kunstcollecties – waar zij vanaf 2001 werkt. Eerder was zij werkzaam bij de Rijksvoorlichtingsdienst. Zij studeerde kunstgeschiedenis in Utrecht en publiceerde onder andere over de Dordtse kunstenaar Jan Veth. Als directeur van de Vereniging Rembrandt, met 16.000 leden het grootste collectieve mecenaat in Nederland, mengt zij zich regelmatig in het publieke debat rond kwesties die het openbaar kunstbezit raken.

Lennart Booy

Lid van de Raad voor Cultuur, strategisch adviseur, tentoonstellingsmaker, moderator en ondernemer in de culturele sector. Hij is artistiek directeur bij het Amsterdam Light festival en betrokken bij Museumnacht Amsterdam, de Veerstichting en de Sikkens Foundation. Hij was medeoprichter van het campagnebureau BKB en promoveerde als kunsthistoricus in 2013 op het werk van de Franse glaskunstenaar Lalique. Eerder presenteerde hij radio -en televisieprogramma's.

Alexander Pechtold (voorzitter)

Tweede Kamerlid (vanaf 2006) en tot en met 2018 fractievoorzitter en politiek leider van D66. Hij studeerde kunstgeschiedenis in Leiden en is in deze stad vanaf 1994 betrokken als raadslid en wethouder. Voor hij in 2005 minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties werd, bekleedde hij de functie van burgemeester in Wageningen.

Sabine Gimbrère

Hoofd Internationale Betrekkingen bij de gemeente Amsterdam. Daarvoor was ze 20 jaar werkzaam bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap waar internationale regelgeving ter bescherming van cultureel erfgoed en de bestrijding van illegale handel in cultuurogoederen tot haar verantwoordelijkheid behoorden. Zij studeerde Nederlands en

Internationaal Recht aan de Universiteit van Amsterdam en aan het
European University Institute.

Overzicht gesprekspartners

[Ger Abbring](#)

Douane Centrale Dienst
In- en Uitvoer

[Hester Alberdingk Thijm](#)

Directeur AkzoNobel
Art Foundation

[Robert Aronson](#)

Aronson Antiquairs,
bestuur Vereniging
Handelaren in
Oude Kunst

[Irene Asscher-Vonk](#)

Voorzitter
Museumvereniging

[Justus Becker](#)

Douane Landelijk
kantoor/Handhavingsbeleid

[Sander Bersee](#)

Voormalig directeur
Erfgoed & Kunsten,
Ministerie van OCW

[Niels de Boer](#)

Kunsthandel P. de Boer

[Piet de Boer](#)

Kunsthandel P. de Boer

[Ted de Boer](#)

Emeritus hoogleraar
Internationaal
privaatrecht en
privaatrechtelijke
rechtsvergelijking UvA

[Chris Breedveld](#)

Voormalig directeur
Kabinet van de Koning

[Jan Maarten Boll](#)

Voormalig lid Raad van
State, voormalig
voorzitter Vereniging
Rembrandt

[Johan Bosch van Rosenthal](#)

Art Consult

[Ruud Boudewijn](#)

Douane Landelijk
Kantoor

[Cees Broekhof](#)

Cees Broekhof Taxaties,
lid sectiebestuur
Federatie TMV

[Joop van Caldenborgh](#)

Verzamelaar

[Paulina Cramer](#)

Christie's

[Ilse Daatselaar](#)

Daatselaar Fine Art
& Antique, bestuur
VHOK

[Hendrik Driessen](#)

Voormalig directeur
Museum De Pont

[Nina Duggen](#)

Inspectie
Overheidsinformatie
en Erfgoed

[Frits Duparc](#)

Voormalig directeur
Mauritshuis

[Joseph Estié](#)

Salomon Stodel
Antiqués

[Sjarel Ex](#)

Directeur Boijmans
van Beuningen

[Emilie Gordenker](#)

Directeur Mauritshuis

[Elwin Hendriks](#)

Voormalig secretaris
Wbc-commissie

[Marja van Heese](#)

Inspectie
Overheidsinformatie
en Erfgoed

[Willem Jan Hoogsteder](#)

Hoogsteder &
Hoogsteder

[Ad de Jong](#)

Voormalig lid
Wbc-commissie

[Kris Callens](#)

Directeur Fries Museum

[Paul Kerckhoffs](#)

Notaris Loyens & Loeff,
voorzitter Federatie
TMV

[Ralph Keunig](#)

Directeur Museum
de Fundatie

[Jan Jaap Knol](#)

Directeur
Boekmanstichting

[Anique de Kruyff](#)

Museum
Catharijneconvent

[Susan Lammers](#)

Directeur Rijksdienst
voor Cultureel Erfgoed

[Iris Looman](#)
Rijksdienst voor
Cultureel Erfgoed

[Mirjam Moll](#)
Waarnemend directeur
Museumvereniging

[Arnoud Odding](#)
Directeur Rijksmuseum
Twenthe

[Antoon Ott](#)
Artilaw

[Jaap Polak](#)
Polak Works of Art

[Charlotte van Rappard](#)
Voormalig
hoofdinspecteur
Erfgoedinspectie

[Paul Russell](#)
Russel Advocaten
Amsterdam

[Marianne Rutters](#)
Beleidsadviseur
(beschermde)
cultuurgoederen
(*tot 2018*)

[Martijn Sanders](#)
Verzamelaar, voormalig
voorzitter Vereniging
Rembrandt

[Marjan Scharloo](#)
Directeur Teylers
Museum

[Marieke van Schijndel](#)
Directeur Museum
Catherijneconvent

[Arda Scholten](#)
Inspectie
Overheidsinformatie
en Erfgoed

[Stijn Schoonderwoerd](#)
Directeur Nationaal
Museum
voor Wereldculturen

[Jan Six](#)
Jan Six Stichting

[Cas Smithuijsen](#)
Voormalig directeur
Boekmanstichting

[Frans Sonneveldt](#)
Mazars Private Clients,
hoogleraar Successiewet
en estate planning
Universiteit Leiden

[Hans Stefels](#)
Verzamelaar

[Cees van 't Veen](#)
Voormalig directeur
Rijksdienst voor
Cultureel Erfgoed

[Inge van der Vlies](#)
Emeritus hoogleraar
bestuursrecht
Universiteit Amsterdam,
voormalig voorzitter
Wbc-commissie

Juridische analyse

1.1. Introductie

(1) Deze bijlage van het advies bevat de juridische analyse, die ten grondslag ligt aan de bevindingen als beschreven in hoofdstuk 'Juridische analyse van de Erfgoedwet' van dit advies.

(2) Met het oog op het juridische karakter van de adviesvraag geeft de commissie in deze bijlage ten eerste een overzicht van de huidige wet- en (beleids)regelgeving ter zake (paragraaf 1.2). Voor een beter begrip van de huidige regels schetst de commissie in de daarop volgende paragraaf 1.3 op hoofdlijnen – maar uitgebreider dan in het advies zelf – de historische ontwikkeling van de wet- en (beleids)regelgeving inzake cultuurgoederen. Mede conform het verzoek van de minister om aandacht te besteden aan een aantal nader genoemde specifieke zaken, licht de commissie in paragraaf 1.4 een aantal elementen van de huidige aanwijzingsregeling verder toe. In deze bijlage wordt niet separaat ingegaan op de fiscale en douanerechtelijke kaders, omdat deze in dit advies niet centraal staan.

1.2. De Erfgoedwet

1.2.1. Introductie

(3) De Erfgoedwet bevat regels op het terrein van het cultureel erfgoed. Het begrip 'cultureel erfgoed' is in de Erfgoedwet gedefinieerd als 'uit het verleden geërfde materiële en immateriële bronnen, in de loop van de tijd tot stand gebracht door de mens of ontstaan uit de wisselwerking tussen mens en omgeving, die mensen, onafhankelijk van het bezit ervan, identificeren als een weerspiegeling en uitdrukking van zich voortdurend ontwikkelende waarden, overtuigingen, kennis en tradities, en die aan hen en toekomstige generaties een referentiekader bieden.'^[1] Hoewel de definitie van dit wettelijke begrip breed is,^[2] richten de regels van de Erfgoedwet zich kort en goed tot de volgende vier vormen van dit cultureel erfgoed: cultuurgoederen en verzamelingen (hoofdstukken 2-4), monumenten (hoofdstuk 3), ensembles (hoofdstuk 3) en archeologische monumentenzorg (hoofdstuk 5).

(4) Dit advies beperkt zich tot de regeling inzake cultuurgoederen en verzamelingen. Het advies gaat niet in op het belang van ensembles, maar behandelt ensembles wel in deze bijlage voor een totaalbeeld van de regeling. De overige delen uit de Erfgoedwet blijven in dit advies buiten beschouwing.

(5) Wie de Erfgoedwet bestudeert, ziet dat er in die wet vier soorten regelingen (met daaronder weer subregelingen) zijn opgenomen ter bescherming van cultuurgoederen, verzamelingen en/of ensembles. Dit zijn:

1. de regeling inzake (beschermde) cultuurgoederen, verzamelingen en ensembles, hierna aan te duiden als de 'aanwijzingsregeling' (paragraaf 1.2.3);
2. de regeling inzake cultuurgoederen die in eigendom zijn van de Staat, een provincie, gemeente of andere publiekrechtelijke rechtspersoon (paragraaf 1.2.4);
3. de regeling inzake cultuurgoederen in openbare of kerkelijke collecties (paragraaf 1.2.5); en
4. overige regelingen in de Erfgoedwet tot bescherming van cultuurgoederen (paragraaf 1.2.6).

(6) Alvorens hierna de wettelijke regelingen verder te bespreken, benoemt de commissie hierna eerst kort hetgeen de wetgever verstaat onder de begrippen cultuurgoederen, verzamelingen en

ensembles (paragraaf 1.2.2).

1.2.2. (Beschermd) cultuurgoederen, verzamelingen en ensembles

(7) Het begrip ‘cultuurgoed’ is door de wetgever in de Erfgoedwet gedefinieerd als een ‘roerende zaak die deel uitmaakt van cultureel erfgoed’. ^[3] Wanneer sprake is van ‘cultuurgoederen die uit cultuurhistorisch of wetenschappelijk oogpunt bij elkaar horen’ wordt in de Erfgoedwet gesproken van een ‘verzameling’. ^[4] Een ensemble is een combinatie van een rijksmonument en cultuurgoederen. ^[5]

(8) Cultuurgoederen en verzamelingen kunnen op grond van de Erfgoedwet zijn beschermd. Van een ‘beschermd cultuurgoed’ is blijkens de Erfgoedwet sprake als dit ‘a. als zodanig is aangewezen op grond van artikel 3.7, eerste lid; b. voorkomt in een opsomming als bedoeld in artikel 3.7, derde lid; of c. in geval van de aanwijzing van een beschermd verzameling op grond van artikel 3.8, eerste lid, zolang nog geen opsomming voor die verzameling is vastgesteld, redelijkerwijs onder de algemene omschrijving van die beschermd verzameling valt.’ ^[6] Van een ‘beschermd verzameling’ is sprake als deze ‘is aangewezen op grond van artikel 3.7, tweede lid.’ ^[7] Met een ensemble bedoelt de wetgever ‘een op grond van artikel 3.13 aangewezen rijksmonument met cultuurgoederen.’ ^[8]

1.2.3. De aanwijzingsregeling inzake (beschermd) cultuurgoederen, verzamelingen en ensembles

(A) Introductie en reikwijdte

(9) Cultuurgoederen in zowel particulier als publiek bezit kunnen op grond van de Erfgoedwet worden beschermd. Het betreft bescherming in die zin, dat het cultuurgoed in kwestie in beginsel bewaard blijft voor Nederland. In de Erfgoedwet wordt overigens nergens gesproken van ‘particulier bezit’, dan wel van een andere bewoording met gelijke betekenis. Dit is anders voor de bescherming van een deel van het publiek bezit van cultuurgoederen, waarvoor in de Erfgoedwet met naam en toenaam een (andere) regeling is getroffen. In de praktijk wordt daarentegen aangenomen dat de aanwijzingsregeling primair van toepassing is op cultuurgoederen in particulier bezit. Nogmaals, dit blijkt dus niet als zodanig uit de Erfgoedwet zelf en ook de minister lijkt aanwijzing van cultuurgoederen in publiek bezit niet geheel uit te sluiten.

(B) De aanwijzing van beschermd cultuurgoed of verzameling

(10) Beschermwaardige cultuurgoederen kunnen als zodanig door de minister van OCW ‘ambtshalve’ bij besluit worden aangewezen. ^[9] De minister heeft ook de ambtshalve bevoegdheid tot wijziging of intrekking van een dergelijke aanwijzing en om feitelijke verbeteringen in de omschrijving van het cultuurgoed door te voeren. ^[10] Het ambtshalve karakter van deze ministeriële aanwijzingsbevoegdheid en het juridisch karakter van het aanwijzingsbesluit worden nader toegelicht in paragraaf 1.4.3. Als een cultuurgoed reeds als beschermd is aangewezen, gelden er bepaalde regels die de eigenaar van het beschermd cultuurgoed in acht heeft te nemen, waarover hierna onder (E) meer. Hierna licht de commissie eerst de aanwijzingsbevoegdheid toe.

(11) Aanwijzing van een cultuurgoed als beschermd is aan de orde als dat goed ‘van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis of uitzonderlijke schoonheid is en dat als onvervangbaar en onmisbaar behoort te worden behouden voor het Nederlands cultuurbezit (...)’ ^[11] De criteria ‘onvervangbaar’ en ‘onmisbaar’ zijn door de wetgever in de Erfgoedwet enigszins geduid, namelijk als dat een cultuurgoed onvervangbaar is ‘indien er geen of nagenoeg geen ander of gelijksoortig cultuurgoed in goede staat in Nederland aanwezig is.’ ^[12] Een cultuurgoed is onmisbaar ‘indien het een symboolfunctie, schakelfunctie of ijkfunctie heeft.’ ^[13] In de wetsgeschiedenis is enige verdere duiding van de toepasselijke

aanwijzingscriteria gegeven, hoewel voorop staat dat bewust gekozen is voor vage en open normen, die de minister een discretionaire ruimte laten in de beoordeling van de al dan niet beschermwaardigheid van een bepaald cultuurgoed (zelfs al wordt aan de criteria voldaan, dan nog steeds heeft de minister de ruimte om een cultuurgoed niet aan te wijzen op grond van de 'kan'-bepaling) (zie ook randnummer (40) van deze bijlage). De parlementaire toelichting op de aanwijzingscriteria wordt weergegeven in paragraaf 1.4.6.

(12) De aanwijzingsbevoegdheid en -criteria gelden in soortgelijke zin voor te beschermen verzamelingen.^[14] Het besluit tot aanwijzing bevat in dat geval een algemene omschrijving van de te beschermen verzameling en geeft een opsomming van de cultuurgoederen die tot die verzameling behoren.^[15] Naast deze reguliere aanwijzingsbevoegdheid, kan de minister van OCW tevens 'in een spoedeisend geval' een verzameling als beschermwaardig aanwijzen.^[16] De minister krijgt van de wetgever in het geval van een dergelijke spoedaanwijzing van een verzameling, de gelegenheid om pas na het nemen van het besluit, maar wel 'zo spoedig mogelijk' daarna, de cultuurgoederen die tot die verzameling behoren, vast te stellen. Desalniettemin zijn die cultuurgoederen wel reeds vanaf het moment van het genomen aanwijzingsbesluit beschermd, op basis van de algemene omschrijving van de verzameling in dat besluit. Via de band van een verzameling kunnen dus ook individuele cultuurgoederen als beschermd zijn aangewezen.

(13) Anders dan voor verzamelingen kent de Erfgoedwet geen nadrukkelijke bepaling voor een spoedaanwijzing van een te beschermen cultuurgoed (die bestond er wel in de Wbc). Uit de door de minister van OCW vastgestelde 'Beleidsregel aanwijzing beschermde cultuurgoederen 2016' (de 'Beleidsregel') is evenwel op te maken dat de minister een cultuurgoed 'uitsluitend aan[wijst] als beschermd cultuurgoed in een spoedeisend geval.'^[17]^[18] Dit beleid is eveneens vastgelegd ten aanzien van verzamelingen.^[19] De Beleidsregel verduidelijkt dat met 'een spoedeisend geval' in ieder geval wordt bedoeld 'de situatie dat een cultuurgoed of verzameling die voldoet aan de inhoudelijke criteria, bedoeld in artikel 3.7, vierde lid van de wet, op het punt staat voorgoed naar het buitenland te worden uitgevoerd.'^[20] Het valt de commissie op dat hier alleen naar lid 4 van artikel 3.7 van de Erfgoedwet wordt verwezen, waarin uitsluitend de criteria 'onvervangbaar' en 'onmisbaar' worden genoemd en niet tevens de criteria van 'bijzonder cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis of uitzonderlijke schoonheid'.

(14) In beginsel is voor de aanwijzing als beschermd cultuurgoed geen toestemming van de eigenaar nodig. Op deze hoofdregel bestaan twee uitzonderingen. De eerste uitzondering is aan de orde als de eigenaar tevens de vervaardiger of kort gezegd een erfgenaam van de vervaardiger van het cultuurgoed is.^[21] De tweede uitzondering is aan de orde indien de eigenaar het cultuurgoed zelf in Nederland heeft gebracht of het binnen vijf jaar nadien heeft verworven (al dan niet door het cultuurgoed te erven).^[22]

(15) De Erfgoedwet bepaalt ook nadrukkelijk dat voor een aantal in de wet omschreven situaties niet tot aanwijzing als beschermd cultuurgoed of verzameling mag worden overgegaan.^[23] Dit 'verbod tot aanwijzing' geldt in drie omstandigheden. Ten eerste indien het cultuurgoed (of: verzameling) 'berust onder iemand die tijdelijk zijn woonplaats naar Nederland verplaatst.' Ten tweede geldt er een verbod in de situatie dat een cultuurgoed is uitgeleend voor een tijdelijke tentoonstelling in Nederland. Ten derde als 'wegens hiermee vergelijkbare omstandigheden' het cultuurgoed naar het oordeel van de minister van OCW niet in Nederland thuishoort. Samengevat zijn deze omstandigheden te duiden als een situatie waarin 'duidelijk is dat zonder de beperking van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid de invoer achterwege zou blijven.'^[24] De Erfgoedwet bepaalt verder dat de minister 'niet eerder dan een jaar nadat de [hiervoor genoemde] omstandigheden (...) zich niet meer hebben voorgedaan over tot aanwijzing als beschermd cultuurgoed of als beschermde verzameling.'^[25]

(C) Plaatsing op de lijst van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen

(16) Een feitelijk gevolg van de aanwijzing van een cultuurgoed of verzameling als beschermwaardig, is dat beschermde cultuurgoederen en beschermde verzamelingen in een 'register beschermde cultuurgoederen en beschermde verzamelingen' worden ingeschreven en vermeld. ^[26] In de volksmond wordt vaak nog gesproken van een 'lijst' in plaats van een 'register', indachtig de oude regeling uit de Wbc.

(17) De minister heeft als wettelijke taak deze lijst bij te houden. ^[27] In de lijst zijn 'in ieder geval' een beschrijving en motivering van de aanwijzing van beschermde cultuurgoederen en een algemene omschrijving, een opsomming van de bijbehorende cultuurgoederen en een motivering van de aanwijzing van beschermde verzamelingen opgenomen. ^[28] De lijst is voor een ieder raadpleegbaar, met uitzondering van informatie over de eigenaren 'of' verblijfplaats van de beschermde cultuurgoederen en verzamelingen. ^[29]

(18) De 'roerende zaken' en verzamelingen die al als 'beschermde voorwerpen' onder de inmiddels vervallen Wbc waren aangewezen en daarom op de lijst stonden vermeld, zijn nog steeds aangewezen en staan nog steeds op de lijst onder de nieuwe Erfgoedwet. ^[30] De status van deze reeds beschermde cultuurgoederen is met de Erfgoedwet dus niet veranderd. ^[31]

(D) Een bijzondere, afwijkende regeling voor beschermde ensembles

(19) Naast cultuurgoederen en verzamelingen kunnen ook ensembles als beschermwaardig worden aangewezen. De Erfgoedwet kent hiervoor een afwijkende regeling. De achtergrond hiervan is dat de wetgever geen aanwijzingsregeling voor ensembles wilde opnemen in de Erfgoedwet, maar dat een dergelijke regeling alsnog via amendering door de Tweede Kamer in de wet is gekomen. ^[32]

(20) De minister van OCW 'kan ambtshalve besluiten een rijksmonument tezamen met cultuurgoederen aan te wijzen als ensemble, indien het geheel van rijksmonument en de cultuurgoederen in onderlinge samenhang van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis is.' ^[33] De criteria 'onvervangbaar' en 'onmisbaar' die voor de aanwijzing van een cultuurgoed of verzameling gelden, gelden blijkens deze wettekst niet voor ensembles.

(21) Feitelijk gevolg van de aanwijzing van een beschermd ensemble, is dat deze wordt vermeld in een 'informatiesysteem' dat aan het rijksmonumentenregister is gekoppeld. ^[34] Dit systeem is, net als de hiervoor genoemde lijst, voor een ieder raadpleegbaar. ^[35] In het informatiesysteem wordt over een ensemble opgenomen 'in ieder geval een algemene omschrijving, een opsomming van het rijksmonument en, voor zover de eigenaar daarmee heeft ingestemd, de cultuurgoederen die behoren tot het ensemble en de motivering van de aanwijzing van het ensemble.' ^[36]

(22) Om te beginnen zijn er twee verschillen op te merken tussen dit informatiesysteem van beschermde ensembles in vergelijking met de lijst voor beschermde cultuurgoederen en verzamelingen. Ten eerste zijn blijkens de wettekst eventuele gegevens over eigenaren en de verblijfplaats van ensembles niet afgeschermd, anders dan geldt bij beschermde cultuurgoederen en verzamelingen. Daarnaast is voor vermelding van de cultuurgoederen die bij een ensemble behoren in het informatiesysteem, toestemming van de eigenaar ervan nodig. Deze verplichting bestaat niet voor vermelding van de beschermde cultuurgoederen en verzamelingen in de daarvoor dienende lijst.

(23) Verder is een ander verschil tussen de aanwijzingsregeling voor cultuurgoederen en verzamelingen en de aanwijzingsregeling voor ensembles dat aan de aanwijzing tot beschermd ensemble verder geen regeling tot bescherming is gekoppeld. De hierna toe te lichten regeling tot bescherming van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen geldt namelijk niet voor ensembles. Dat roept nadrukkelijk de vraag op of het bijvoorbeeld vervreemden van een roerende zaak uit een beschermd ensemble zonder toestemming mogelijk is. De minister

beantwoordt deze vraag bevestigend in de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet.^[37] De roerende zaken die deel uitmaken van een beschermd ensemble zijn dus niet op individuele basis beschermd; anders dan de individuele cultuurgoederen die deel uitmaken van een beschermde verzameling, zo stelt de commissie vast.

(E) De bescherming van beschermde cultuurgoederen

(24) De aanwijzing van cultuurgoederen als beschermd bewerkstelligt dat een aantal handelingen met het betreffende beschermde cultuurgoed is verboden, tenzij die handeling tijdig is gemeld en/of dat toestemming van de inspecteur of minister van OCW is verkregen. De regels hieromtrent zijn neergelegd in paragraaf 4.1 van de Erfgoedwet. Deze regels spreken overigens alleen van beschermde cultuurgoederen en niet ook van verzamelingen of ensembles. Desalniettemin volgt uit de wijze waarop een verzameling als beschermd wordt aangewezen, dat de cultuurgoederen die tot die verzameling behoren tevens op individuele basis zijn beschermd. De commissie ziet dit bevestigd in de wetsgeschiedenis: 'Wanneer een verzameling eenmaal als beschermde verzameling is aangewezen, is elk cultuurgoed uit de verzameling een beschermd cultuurgoed, ook al is dat cultuurgoed op zichzelf bezien niet onvervangbaar en onmisbaar.'^[38] Deze uitleg is niet van toepassing op cultuurgoederen die deel uitmaken van een (beschermd) ensemble.

(25) Stapsgewijs geldt het volgende regime voor een beschermd cultuurgoed:

1. Verbod zonder melding: het is 'verboden' om 'zonder voorafgaande schriftelijke melding aan de inspecteur' een beschermd cultuurgoed 'te verplaatsen, in veiling te brengen, te vervreemden, te bezwaren, te verhuren, in bruikleen te geven; of bij boedelscheiding aan een niet-ingezetene toe te delen.'^[39] Deze handelingen worden hierna gezamenlijk aangeduid als de 'Handelingen'. Overtreding van dit verbod levert een strafrechtelijk economisch delict op.^[40] De Erfgoedwet regelt niet wanneer en op welke wijze de handeling schriftelijk moet worden gemeld. Dit is evenmin vastgelegd in onderliggende (beleids)regelgeving.
2. Wachttijd en vereiste toestemming: na het moment waarop de melding is gedaan, geldt er een 'wachttijd' van zes weken waarin het verboden is om de betreffende Handeling zonder toestemming van de inspecteur (de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed) of de minister van OCW te verrichten.^[41] Als het beschermde cultuurgoed louter binnen Nederland wordt verplaatst, geldt dit verbod niet en is daarvoor dus geen toestemming nodig.^[42] Bestaat het voornemen om een beschermd cultuurgoed buiten Nederland te brengen, dan kan alleen de minister van OCW daarvoor de vereiste toestemming verlenen.^[43]
3. Als uitkomst van de wachttijd zijn er vervolgens twee scenario's denkbaar:
 - De minister heeft bedenkingen bij de voorgenomen Handeling: de hiervoor toegelichte wachttijd biedt de minister de gelegenheid schriftelijke bedenkingen tegen de voorgenomen handeling te uiten. Als er bedenkingen zijn, blijft de handeling verboden, tenzij aan de door de minister eventueel gestelde bijkomende voorschriften wordt voldaan (als dergelijke voorschriften worden gegeven, zijn de stappen (4) en (5) als hierna toegelicht niet aan de orde).^[44]^[45]^[46] De minister is beperkt in het uiten van bedenkingen. Deze mogen namelijk alleen worden gegeven 'op de overweging dat er gevaar is voor het verlies van het beschermd cultuurgoed voor het in Nederland aanwezige cultuurbezit.'^[47] Dit criterium geldt ook voor het stellen van voorschriften aan de Handeling.^[48]
 - De minister heeft geen bedenkingen bij de voorgenomen Handeling: in het geval de minister geen bedenkingen uit, 'is een handeling na een jaar na de verzending van de melding opnieuw verboden.'^[49] Met andere woorden, de Handeling is in deze situatie binnen een jaar na de gedane melding toegestaan. De omstandigheid dat er geen

bedenkingen bestaan, bevestigt de minister van OCW desgevraagd schriftelijk binnen acht dagen.^[50] Zijn er eerder wel bedenkingen geuit, maar worden deze ingetrokken, dan geldt dezelfde regel: de Handeling is dan voor de duur van een jaar na de intrekking van de bedenkingen toegestaan.^[51]

1. Publicatieplicht in de Staatscourant bij bedenkingen: de geuite bedenkingen worden openbaar gemaakt, in ieder geval door plaatsing ervan in de Staatscourant en op een (andere) geschikte wijze. Deze publicatieplicht geldt alleen indien het gaat om de vervreemding, toedeling aan een niet-ingezetene of de verplaatsing van het beschermd cultuurgoed naar de buiten Nederland gelegen vaste woonplaats van de eigenaar.^[52]
2. Meldtijd potentiële kopers: na de hiervoor genoemde publicatie in de Staatscourant van de voorgenomen vervreemding krijgen potentiële kopers van het cultuurgoed zes weken de gelegenheid zich in dat verband bij de minister van OCW aan te melden.^[53]
3. Aanbod van de Staat: na afloop van de periode waarin potentiële kopers zich kunnen melden, gelden de bedenkingen van de minister van OCW als een aanbod van de Staat het beschermd cultuurgoed aan te kopen.^[54] Dit aanbod geldt drie maanden, maar wordt opgeschort als er bij de rechtbank Den Haag een procedure over de koopprijs aanhangig is of indien er een overeenkomst tot arbitrage tussen de Staat en de eigenaar van het beschermd cultuurgoed bestaat.^[55]^[56] De driemaandetermijn kan worden verlengd.^[57] Op verzoek van de eigenaar kan het moment van de aanvang van het aanbod worden uitgesteld.^[58]
4. Onderhandeling minister van OCW en eigenaar: na aanvang van de termijn waarin de bedenkingen van de minister van OCW moeten worden beschouwd als een aanbod tot aankoop door de Staat van het beschermd cultuurgoed, treedt de minister 'onverwijld' met de eigenaar van het cultuurgoed in kwestie in onderhandeling 'over de koopprijs en de overige verkoopvoorwaarden.'^[59]
 - (a) Gerechtelijke procedure tot vaststelling van de koopprijs: indien de betrokken partijen niet tot overeenstemming van de prijs komen, wordt deze 'op verzoek van een van de partijen' door de rechtbank Den Haag vastgesteld. Uitzondering is daar, indien de eigenaar 'te kennen geeft af te zien van de handeling of Onze Minister de daartegen aangevoerde bedenkingen intrekt.'^[60] Het komt de commissie voor dat dergelijke omstandigheden bij alle stappen van het beschermingsregime hebben te leiden tot beëindiging ervan. De rechtbank vraagt eerst ter zake advies aan deskundigen, alvorens de prijs te bepalen, waarop partijen kunnen reageren.^[61]^[62] Tegen deze gerechtelijke beslissing staat zo nodig beroep in cassatie bij de Hoge Raad open.^[63]
 - (b) Afzien van bedenkingen of de voorgenomen handeling: de wet bepaalt nadrukkelijk dat binnen een maand na gerechtelijke vaststelling van de koopprijs de eigenaar kan afzien van de voorgenomen handeling respectievelijk de minister kan afzien van de eerder geuite bedenkingen.^[64] Als van deze mogelijkheid geen gebruik wordt gemaakt, 'geldt de vastgestelde koopprijs als overeengekomen tussen partijen.' De Erfgoedwet geeft in dit verband geen duiding van wat de status van eventuele andere verkoopvoorwaarden is (die de rechtbank niet tevens vaststelt, blijkens de wettekst).
5. Belanghebbenden – vergoeding uitgaven: in het laatste wetsartikel van de aanwijzingsregeling wordt over eventuele belanghebbenden gesproken. Eventuele uitgaven van een belanghebbende vergoedt de minister van OCW namelijk desgevraagd 'voor zover het nut daarvan is teniet gedaan door bedenkingen die zijn aangevoerd op grond van artikel 4.6.'^[65] Dit recht op vergoeding van uitgaven vervalt als de bedenkingen hebben geleid tot aankoop van het beschermde cultuurgoed door de Staat of een derde.^[66] Evenmin worden uitgaven vergoed die 'redelijkerwijs achterwege hadden moeten blijven.'^[67]

(26) Tot slot, los beschouwd van het hiervoor weergegeven regime bij het voornemen tot een Handeling, geldt hoe dan ook dat de eigenaar van een beschermd cultuurgoed bij vervreemding of als hij rechten ten aanzien van dat cultuurgoed aan een ander verleent, de plicht heeft het bestaan van de beschermde status aan die ander mee te delen.^[68] Verder heeft de eigenaar een meldingsplicht bij de inspectie in het geval van een vermissing of het tenietgaan van het beschermde cultuurgoed. Dit dient dan ‘onverwijld’ te worden gemeld.^[69] Tot slot is de eigenaar verplicht het beschermde cultuurgoed aan de inspecteur te tonen, als daarom wordt gevraagd.^[70] Overtreding van al deze verplichtingen is strafbaar.^[71]

1.2.4. De regeling inzake (beschermde) cultuurgoederen in eigendom van Staat, provincie, gemeente (of andere publiekrechtelijke rechtspersoon)

(27) In de vorige paragraaf heeft de commissie de aanwijzingsregeling toegelicht. Anders luidt de regeling voor cultuurgoederen die in eigendom zijn van de Staat, en provincie, een gemeente (of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon). De toevoeging ‘of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon’ tussen haakjes heeft als reden dat de hierna toe te lichten regeling voor de Staat, provincies en gemeenten helemaal geldt en voor andere publiekrechtelijke rechtspersonen (zoals een publiekrechtelijke universiteit) slechts voor een deel geldt.^[72] De commissie licht dat hierna verder toe. Deze regeling is opgenomen in paragraaf 4.2 van de Erfgoedwet.

(28) Ook organen van een publiekrechtelijke rechtspersoon kunnen besluiten een cultuurgoed of verzameling in eigendom te vervreemden. Een dergelijk besluit is trouwens niet bestuursrechtelijk appellabel en daarover kan dus niet bij de bestuursrechter door belanghebbenden worden geprocedeerd. Wanneer de Staat, een provincie of een gemeente een voornemen tot zo’n besluit tot vervreemding heeft, dient dit voornemen te worden bekendgemaakt ‘op een door Onze Minister aangewezen wijze.’^[73] In het onderliggende ‘Besluit aanwijzing wijze bekendmaken voorgenomen besluiten tot vervreemding cultuurgoed of verzameling’ is bepaald dat bekendmaking geschiedt in de ‘Afstotingsdatabase’ van het Museum Register ‘of’ (dus niet én) in de Staatscourant.^[74] De bekendmaking van een voorgenomen besluit tot vervreemding van een cultuurgoed houdt ‘in elk geval’ in een ‘beschrijving van het cultuurgoed of de verzameling, een motivering van de voorgenomen vervreemding en een mededeling of advies wordt gevraagd als bedoeld in artikel 4.18.’^[75]

(29) Vervolgens onderscheidt de beschermingsregeling zich in twee sporen: (1) een spoor waarin het verantwoordelijke orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon niet om advies aan een deskundigencommissie vraagt en (2) een spoor waarin wel om een dergelijk advies wordt gevraagd. Dit procedurevoorschrift tot het vragen om advies geldt niet alleen voor de Staat, provincie of gemeente, maar ook voor ‘het bevoegde orgaan van een andere publiekrechtelijke rechtspersoon’.^[76] Maar voor die andere publiekrechtelijke rechtspersonen geldt niet de bekendmakingsverplichting.

1. Er wordt niet om een deskundigenadvies gevraagd: als er geen advies wordt gevraagd, dan kan ‘een ieder’ binnen zes weken na bekendmaking van het voornemen tot vervreemding een zienswijze indienen ‘over de vraag of het cultuurgoed of de verzameling van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis is en onvervangbaar en onmisbaar voor het Nederlands cultuurbezit.’^[77] Deze criteria zijn gelijkelijk aan de criteria die gelden voor de aanwijzing van een cultuurgoed of verzameling in particulier bezit als beschermwaardig. De genoemde zeswekentermijn geldt de facto als een wachttijd, want het is in die periode namelijk niet toegestaan tot vervreemding van het cultuurgoed of de verzameling in kwestie over te gaan.^[78] Ná de zeswekentermijn worden de eventueel ingediende zienswijzen beoordeeld door het aangewezen orgaan van de betreffende publiekrechtelijke rechtspersoon. Zo nodig wordt er dan alsnog om advies gevraagd.^[79] Afgaande op de wettekst is het dus sec beschouwd mogelijk reeds het cultuurgoed of de verzameling in kwestie te vervreemden, alvorens de binnengekomen zienswijzen zijn beoordeeld, zo constateert de commissie.

2. Er wordt wel om een deskundigenadvies gevraagd: de Erfgoedwet bepaalt dat het verantwoordelijke orgaan van de Staat (Onze Minister), provincie (gedeputeerde staten), gemeente (college van burgemeester en wethouders) of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon om advies vraagt 'aan een commissie van onafhankelijke deskundigen' indien aan twee in de wet opgesomde criteria wordt voldaan.^[80] Het is dus het orgaan dat tot vervreemding van het betreffende cultuurgoed of de verzameling wil overgaan, zelf dat beslist of om een onafhankelijk en deskundig advies over die vervreemding wordt gevraagd. De wettelijke cumulatieve criteria objectiveren deze vrijheid van het verantwoordelijke orgaan in (slechts) enige mate. Die criteria luiden als volgt:
 - 'indien redelijkerwijs kan worden vermoed dat het cultuurgoed of de verzameling bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis heeft en onvervangbaar en onmisbaar is voor het Nederlands cultuurbezit;'^[81]
 - indien vervreemding wordt overwogen aan een andere partij dan de Staat, een provincie, een gemeente, of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon.'^[82]

De Erfgoedwet bepaalt voorts dat de commissie die om advies wordt gevraagd 'adviseert over de vraag of de voorgenomen vervreemding een cultuurgoed of verzameling betreft van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis of dat die onvervangbaar en onmisbaar is voor het Nederlands cultuurbezit.'^[83]

De commissie is als gezegd onafhankelijk en deskundig. De commissie bestaat uit ten minste drie leden, inclusief de voorzitter.^[84] De eis van deskundigheid van de commissie wordt gewaarborgd, omdat die 'mede' heeft te zien 'op de specifieke eigenschappen van het cultuurgoed of de verzameling waarover om advies wordt gevraagd.'^[85] De eis van een onafhankelijke commissie wordt gewaarborgd met het verbod voor de leden dat zij 'anders dan uit hoofde van het lidmaatschap van de commissie geen werkzaamheden voor de betrokken rechtspersoon' mogen verrichten. 'Ook anderszins hebben deze leden geen belangen of functies waardoor de onafhankelijkheid van hun inbreng of het vertrouwen in die onafhankelijkheid in het geding kan zijn.'^[86] Volgens de wetgever wordt in ieder geval aan de eisen van onafhankelijkheid en deskundigheid voldaan, als het orgaan de zogenaamde 'beschermwaardigheidscommissie' van de Museumvereniging voor advies inschakelt.^[87]

In het geval er om een advies is gevraagd en dit advies luidt dat het cultuurgoed of de verzameling van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis is of dat die onvervangbaar en onmisbaar is voor het Nederlands cultuurbezit, dan kent de Erfgoedwet de regeling dat daarvan melding wordt gedaan aan de minister van OCW, tevens met toezending van het advies, 'ten minste dertien weken voordat wordt overgegaan tot vervreemding aan een andere partij dan de Staat, een provincie, gemeente of andere publiekrechtelijke rechtspersoon.'^[88] Volgens de wetgever wordt hiermee de minister van OCW in staat gesteld 'indien gewenst tijdig (...) te kunnen [over]gaan tot vernietiging van het besluit of aanwijzing als beschermd cultuurgoed of beschermde verzameling.'^[89] Vernietiging van het besluit tot vervreemding van het cultuurgoed vindt zijn juridische grondslag in artikel 268 Gemeentewet of artikel 261 Provinciewet. Dat bij wijze van alternatief ook zou kunnen worden overgegaan tot aanwijzing van een cultuurgoed of verzameling als beschermd, toont aan dat de aanwijzingsregeling 'inzake particulier bezit' niet volledig tot dat soort bezit is beperkt maar die regeling zo nodig ook op bezit in het publiek domein kan worden toegepast.

(30) De bepalingen inzake de regeling voor cultuurgoederen die in eigendom zijn van de Staat, een provincie, een gemeente (of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon) zijn niet opgenomen in de Wet economische delicten, anders dan bepalingen inzake de aanwijzingsregeling. Dit betekent dat overtreding van de hiervoor genoemde bepalingen inzake het cultuurgoed in publiekrechtelijk bezit geen strafbaar feit oplevert.

1.2.5. De regeling inzake cultuurgoederen in openbare of kerkelijke collecties

(31) De Erfgoedwet kent een afzonderlijke regeling voor cultuurgoederen die zich in openbare of kerkelijke collecties bevinden. De Erfgoedwet definieert niet expliciet het begrip ‘collectie’. Uit de wetsgeschiedenis is daarentegen op te maken dat een ‘collectie’ iets anders is dan bijvoorbeeld een ‘verzameling’. Een ‘collectie’ kenmerkt zich ‘door de plaats waar de cultuurgoederen zijn samengebracht of door de persoon of rechtspersoon die de cultuurgoederen heeft samengebracht. Een collectie kan meerdere verzamelingen omvatten.’^[90]

(32) Er geldt een verbod tot het ‘buiten Nederland brengen’ van cultuurgoederen die tot een van de volgende collecties behoren, als er geen toestemming van de eigenaar is gegeven of als er geen vervangende vergunning door de minister van OCW is verleend (bijvoorbeeld als de eigenaar onbekend is). Andere vormen van vervreemding zijn op basis van deze regeling inzake openbare- en kerkelijke collecties blijkbaar niet aan een toestemming of vergunning onderhevig. De in de Erfgoedwet onderscheiden openbare- en kerkelijke collecties zijn de volgende:

1. Openbare collectie in eigendom van de Staat of een openbaar lichaam: het is verboden een cultuurgoed ‘dat deel uitmaakt van een openbare collectie die is vermeld in de inventarislijst van een museum, een archief of een vaste collectie van een bibliotheek, en waarvan de Staat of een ander openbaar lichaam eigenaar is, buiten Nederland te brengen zonder dat de eigenaar daarvoor schriftelijk toestemming heeft gegeven.’^[91] Deze toestemming van de eigenaar kan worden vervangen door een vergunning van de minister van OCW, indien de eigenaar zich over het brengen van het cultuurgoed buiten Nederland niet verklaart.^[92] Er gelden de facto dus twee eisen om te kunnen spreken van een cultuurgoed dat zich in een openbare collectie bevindt: (1) het cultuurgoed moet staan vermeld op een inventarislijst van een museum, een archief of in een vaste collectie van een bibliotheek, en (2) de Staat of een ander openbaar lichaam is eigenaar van die openbare collectie.
2. Openbare collectie in eigendom van een privaatrechtelijke rechtspersoon die in overwegende mate wordt gefinancierd door subsidie die door de Staat of een ander overheidslichaam wordt verstrekt en die door de minister van OCW voor de toepassing van dit verbod is aangewezen: een openbare collectie ‘die is vermeld in de inventaris van een museum, een archief of een vaste collectie van een bibliotheek’ kan ook in private eigendom zijn. Als deze eigendom ‘berust bij een privaatrechtelijke rechtspersoon die in overwegende mate wordt gefinancierd door subsidie die door de Staat of een ander overheidslichaam wordt verstrekt, en die door Onze Minister voor de toepassing van dit verbod is aangewezen’ geldt hetzelfde verbod als hiervoor onder (1) beschreven.^[93]
3. Kerkelijke collectie van cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis: het hiervoor genoemde verbod geldt verder voor cultuurgoederen die deel uitmaken van ‘een inventarislijst van cultuurgoederen van cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis waarvan een kerkgenootschap, een zelfstandig onderdeel daarvan, of een ander genootschap op religieuze grondslag eigenaar is.’^[94] Het valt de commissie op dat het criterium als hier omschreven, niet tevens bevat de eisen van onmisbaar en onvervangbaar voor het Nederlands cultuurbezit. Verder is het de commissie niet duidelijk wie bepaalt of een cultuurgoed al dan niet een cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis toekomt, als hiervoor bedoeld.
4. De Rijkscollectie: het verbod geldt tot slot ook voor ‘de lijst van museale cultuurgoederen van de Staat als bedoeld in artikel 2.6, tweede lid’, van de Erfgoedwet. Deze verwijzende bepaling schrijft voor dat de minister van OCW een lijst bijhoudt ‘van alle museale cultuurgoederen van de Staat die aanwezig zijn bij Onze Ministers wie het aangaat, de colleges van staat en de instellingen aan wie museale cultuurgoederen van de Staat in beheer zijn gegeven.’ Het gaat hier, met andere woorden, kort gezegd om cultuurgoederen die behoren tot de rijkscollectie en die zich binnen de organisatie van de Staat bevinden of bij instellingen aan wie museale

cultuurgoederen in beheer zijn gegeven. ^[95]

(33) Het verbod tot het buiten Nederland brengen van cultuurgoederen uit een openbare of kerkelijke collectie geldt ook voor bijvoorbeeld rijksmonumenten en onderdelen ervan of onrechtmatig opgegraven archeologische vondsten, maar deze verboden vallen buiten de reikwijdte van het onderhavige advies en komen daarom verder niet aan de orde. ^[96]

1.2.6. Overige regelingen in de Erfgoedwet tot bescherming van cultuurgoederen

(34) Tot slot kent de Erfgoedwet een aantal overige regelingen tot bescherming van cultuurgoederen, die een Europeesrechtelijke of internationaalrechtelijke achtergrond hebben. Deze regelingen zijn de volgende:

1. De aangewezen beschermde cultuurgoederen en de cultuurgoederen die deel uitmaken van een openbare of kerkelijke collectie (zie de vorige deelparagraaf) zijn tevens beschermd op basis van het Unesco-verdrag 1970 en de Europese Richtlijn 2014/60/EU (samenhangend met Verordening 1024/2012). ^[97] Het Unesco-verdrag bevat bepalingen om de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden of te verhinderen. De genoemde Europese richtlijn bevat regels inzake de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de lidstaat van de Europese Unie zijn gebracht, die met de Erfgoedwet in de Nederlandse rechtsorde zijn geïmplementeerd. Op grond van het Unesco-verdrag en als overgenomen in de Erfgoedwet verricht de minister van OCW verder ten eerste een aantal feitelijke handelingen, 'zoals het organiseren van toezicht op oudheidkundige opgravingen, het zorgen voor het geven van voldoende bekendheid aan elke verdwijning van culturele goederen en het in kennis stellen van een verdragsstaat van het aanbod van culturele goederen die onrechtmatig uit de verdragsstaat zijn verwijderd.' Ten tweede verricht de minister op basis van het Unesco-verdrag rechtshandelingen 'zoals overeenkomsten of besluiten die kunnen bijdragen om het doel te bereiken.' ^[98]
2. Op basis van de Europese Verordening (EG) 116/2009 betreffende uitvoer van cultuurgoederen is het verboden om cultuurgoederen die behoren tot een categorie als vermeld in bijlage I van deze verordening zonder vergunning van de minister van OCW uit te voeren buiten – kort gezegd – de Europese Unie. ^[99] ^[100] De algemeen directeur van de Douane is door de minister van OCW gemandateerd tot het verlenen van uitvoervergunningen. ^[101] Het gaat om cultuurgoederen boven een bepaalde leeftijd (zoals schilderijen ouder dan 50 jaar en niet meer in het bezit van de maker) of boven een bepaalde financiële waarde (zoals schilderijen met een waarde hoger dan 150.000 euro). De minister kan een uitzondering op dit verbod maken voor 'oudheidkundige voorwerpen ouder dan honderd jaar, die afkomstig zijn van opgravingen en vondsten op het land en in de zee dan wel van oudheidkundige locaties, indien deze cultuurgoederen' aan bepaalde in de wet genoemde criteria voldoen. ^[102] In de Uitvoeringsverordening 1081/2012 zijn regels ter uitwerking van deze vergunningplicht opgenomen.
3. Er geldt op grond van de Erfgoedwet een verbod tot het in Nederland brengen van een cultuurgoed dat in strijd met de regels van een andere verdragsstaat (op grond van het Unesco-verdrag) daaruit is verdwenen of is overgedragen of dat het om gestolen cultuurgoederen gaat, op grond van de regels van het Unesco-verdrag. ^[103] Bestaat er een vermoeden dat in Nederland sprake is van een cultuurgoed dat in strijd met het hiervoor beschreven verbod is ingevoerd, dan kan de minister dat cultuurgoed in bewaring nemen. ^[104] De verdragsstaat waaruit het cultuurgoed afkomstig is, kan de teruggave ervan vorderen. ^[105] Overigens kent het begrip 'cultuurgoed' in het kader van deze regeling en de regeling als hiervoor genoemd onder (3) een andere definitie, namelijk als vermeld in artikel 6.1, aanhef en sub c van de Erfgoedwet. ^[106]

4. De Erfgoedwet kent een soortgelijke regeling voor cultuurgoederen die afkomstig zijn uit bezet gebied. Het is verboden een dergelijk cultuurgoed Nederland binnen te brengen of in Nederland onder zich te houden.^[107] Ook in deze situatie heeft de minister van OCW de bevoegdheid tot inbewaringneming van het cultuurgoed en kan het cultuurgoed worden teruggevorderd.^[108]^[109] Overigens kent het begrip ‘cultuurgoed’ in het kader van deze regeling een andere definitie, namelijk als vermeld in artikel 6.9, aanhef en sub c van de Erfgoedwet.^[110]
5. Tot slot dient hier genoemd te worden de plicht van de minister van OCW namens de Staat te aanvaarden cultuurgoederen of verzamelingen die voldoen aan de aanwijzingscriteria en om niet en zonder belastende voorwaarden aan de Staat worden overgedragen.^[111] Deze aanvaardingsplicht is nieuw ten opzichte van de Wbc. Met deze regeling ‘wordt voorkomen dat belangrijk cultuurbezit waarvoor niemand de zorg voor het beheer op zich neemt, verloren gaat.’^[112] Volgens de wetgever gaat het hier om een juridische aanvaardingsplicht en kunnen er zo nodig afspraken over de transport- of uitvoeringskosten (anders dan uitgaven voor beheer en behoud) worden gemaakt, die met een dergelijke aanvaarding mogelijk gepaard gaan.^[113] De minister hanteert geen actief beleid om via deze aanvaardingsplicht cultuurgoederen voor de rijkscollectie te verwerven.

1.2.7. De Leidraad Afstoten Museale Objecten (zelfregulering museale domein)

(35) In de voorgaande deelparagrafen is een overzicht van de wettelijke regelingen uit de Erfgoedwet geschetst. De museumsector kent naast de toepasselijkheid van deze regels uit de Erfgoedwet tevens een eigen ‘Leidraad Afstoten Museale Objecten’ (de ‘LAMO’). Deze vorm van zelfregulering heeft niet eenzelfde (rechts)kracht als de regels uit de Erfgoedwet, want overtreding van de LAMO leidt bijvoorbeeld niet tot een onrechtmatig of strafbaar handelen. Overtreding leidt volgens de LAMO tot de constatering dat niet langer aan de eisen van het Museumregister wordt voldaan en dat ultimo het museum uit het Museumregister wordt verwijderd en het lidmaatschap van de Museumvereniging komt te vervallen. De LAMO bevat een procedure die musea hebben te volgen als zij ‘objecten’ willen afstoten, door herplaatsing bij of buiten een ander geregistreerd museum. Onder museum verstaat de LAMO een in het Museumregister geregistreerd museum. Dit museum hoeft volgens de LAMO niet tevens de eigenaar van het af te stoten object te zijn. Is het museum geen eigenaar, dan is volgens de LAMO in beginsel toestemming van de eigenaar nodig om het object te mogen afstoten ((anders wanneer niet bekend is wie de eigenaar is (en sprake is van bulkafstoting)). Deze zelfregulering geldt dus naast de regels van de Erfgoedwet, die altijd geldende rechtskracht heeft.

1.3. Een historische kenschets

1.3.1. Introductie

(36) Met uitzondering van de regeling voor de Staat, een provincie, gemeente of een ander publiekrechtelijke rechtspersoon zijn de andere regelingen uit de Erfgoedwet grotendeels overgenomen uit de Wbc. Aan de totstandkoming van de Wbc is destijds een lange voorbereidingstijd vooraf gegaan. In deze paragraaf wordt een historische kenschets gegeven van de wet- en regelgeving – of juist het gebrek daaraan – inzake met name de bescherming van cultuurgoederen in particulier bezit. Deze historie schetst de commissie in drie tijdspanen, te bespreken in chronologische volgorde:

1. Het vooroorlogse tijdperk, waarin nog geen overheidsregeling bestond ter bescherming van cultuurgoederen (paragraaf 1.3.2);
2. Het naoorlogse tijdperk waarin centraal staat het Deviezenbesluit 1945 en de Deviezen beschikking 1977, die allebei zijn vervallen met inwerkingtreding Wet inzake de financiële betrekkingen met het buitenland op 1 mei 1981 (paragraaf 1.3.3); en

3. Het 'Wbc-tijdperk', medio jaren '80 van de vorige eeuw tot 1 juli 2016 (inwerkingtredingsdatum van de Erfgoedwet) waarin de Wbc het geldend recht behelsde (paragraaf 1.3.4).

1.3.2. Het vooroorlogse tijdperk

(37) De zorgen omtrent de bescherming van cultureel erfgoed zijn niet alleen van recente datum. Toch kenmerkt het vooroorlogse tijdperk, tot het einde van de Tweede Wereldoorlog, zich wat deze bescherming betreft met name door het gebrek aan wet- en regelgeving op dit gebied.

(38) Een eerste stap in de richting van verandering in denken wordt gezet wanneer Victor de Stuers in 1873 de noodklok luidt met zijn publicatie 'Holland op zijn smalst', waarin hij het gebrek van betrokkenheid van de Staat bij de bescherming van cultureel erfgoed en de gevolgen daarvan aan de kaak stelt.^[114] Hij schrijft onder meer:

'De oude kiem van moreele en intellectueele superioriteit leeft nog, maar zij is lang verstikt geweest, niet het minst door zorgeloosheid en door te uitsluitende bezorgdheid voor meer materieele belangen.

De regeering kan door doeltreffende maatregelen de impulsie geven tot een verjongd leven; de tegenwoordige Minister, die zich zelf een groot voorstander noemde van alles wat kunst en wetenschap betreft, heeft ons reeds reden gegeven om te vertrouwen, dat hij het zich tot een taak zal stellen het vandalisme te beteugelen en aan de kunst te geven wat haar toekomt. Mogen de Kamers, moge het geheele Nederlandsche volk tot dat streven medewerken.'

(39) De roep van De Stuers wordt gehoord: in de periode na 1873 groeit de overheidsaandacht voor de bescherming van cultureel erfgoed en het voorkomen van de uitvoer van kunstvoorwerpen van nationaal belang.^[115] Een regeling met als onderwerp de bescherming van cultuurgoederen bestond in die tijd niet, maar wel de mogelijkheid om bij koninklijk besluit een beslissing van een decentrale overheid te schorsen en/of te vernietigen.^[116] Een structurele overheidsregeling zal echter nog geruime tijd op zich laten wachten.

1.3.3. Het naoorlogse tijdperk

(40) Daar komt na de Tweede Wereldoorlog enige verandering in. Net als op zo vele andere gebieden, had de oorlog ook zijn weerslag op het cultureel erfgoed in Nederland. Gedurende de oorlog werden door roof en vernieling grote verliezen aan het kunstbezit toegebracht en de vrees voor verliezen bleef ook aan en na het einde van de oorlog bestaan. Men vreesde bijvoorbeeld voor verdere pogingen om onrechtmatig verkregen kunstobjecten naar het buitenland te sluizen. Bovendien was de economie in Nederland aan het einde van de oorlog wankel: de deviezenpositie van Nederland was krap, de belastingen waren hoog. Deze omstandigheden deden kunstobjecten tot een geliefd beleggingsobject groeien, waarmee bovendien tijdens de oorlog verkregen winsten konden worden gecamoufleerd of strenge regels die aan het internationaal geldverkeer worden gesteld, konden worden ontlopen.^[117] De behoefte aan een overheidsregeling over de uitvoer van cultuurgoederen groeide daarom sterk.

(41) Het was tegen deze – met name economische – achtergrond dat het Deviezenbesluit 1945 tot stand kwam, waarin onder meer een regeling over de in- en uitvoer van kunstschaten werd opgenomen.^[118] In het Deviezenbesluit werd geregeld dat de in- en uitvoer van kunstvoorwerpen uitsluitend was toegestaan nadat – kort gezegd – daarvoor een vergunning was afgegeven. Deze regeling is later gespecificeerd in de op het Deviezenbesluit 1945 gebaseerde Deviezenbeschikking uitvoer kunstschaten 1977.^[119] In de Deviezenbeschikking werd geregeld dat de vergunning uitsluitend nodig was voor de uitvoer van schilderijen met een waarde van meer dan f 80.000,00 en van alle overige kunstschaten met een waarde van meer dan f 20.000,00.

(42) Werde een aanvraag tot uitvoer gedaan, dan werd onder meer door de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen ('OK&W') bij het Adviesbureau In- en Uitvoer Voorwerpen van Geschiedenis en Kunst van de Stichting voor den Kunsthandel een 'rijksdeskundige' aangewezen. Deze rijksdeskundige diende binnen een periode van zestien dagen, na overleg met directies van musea en bibliotheken, vast te stellen of het kunstvoorwerp van nationaal cultureel belang was. Indien dat het geval was, diende de deskundige in die periode te proberen het voorwerp voor Nederland te behouden – dat wil zeggen: het in Nederland te koop aan te bieden. Was er geen koper te vinden, dan werd de vergunning alsnog verleend. De taken van de deskundige werden later toebedeeld aan de Rijksinspecteur voor roerende monumenten. ^[120]

(43) Hoewel de uitvoer van een aantal cultuurgoederen, nadat als gevolg van het Deviezenbesluit contact met de overheid werd opgenomen over de vermeende uitvoer, kon worden voorkomen, bleek het Deviezenbesluit al spoedig voor verbetering vatbaar. ^[121] ^[122] De controle op de naleving van de regeling bleek moeilijk. Bovendien groeide met de verbetering van de deviezenpositie van Nederland de overtuiging dat een regeling over de uitvoer van cultuurvoortbrengselen niet in een – op financiële waarde gebaseerde – deviezenregeling opgenomen diende te zijn, maar in een eigen wettelijke regeling vervat moest worden. ^[123]

(44) De weg naar een eigen regeling over cultuurgoederen bleek echter lang. In 1956 werd door de minister van OK&W een commissie ingesteld onder voorzitterschap van jhr. D.C. Roëll, de toenmalige hoofd-directeur van het Rijksmuseum. Bij het rapport dat de commissie-Roëll in 1958 uitbracht, was een voorontwerp van wet gevoegd, waarin een systeem werd voorgesteld van 'algemeen toezicht vooraf, met de mogelijkheid van weigering van een uitvoervergunning en controle daarop door de douane'. ^[124] Het ontwerp stuitte op bezwaren, met name vanwege het ontbreken van praktische uitvoerbaarheid ervan. Het kwam uiteindelijk niet tot een wetsvoorstel.

(45) In 1973 werd er een nieuw rapport uitgebracht, ditmaal door de commissie-Langelaan. Deze commissie was in 1969 door minister Klompé ingesteld, onder het voorzitterschap van D.F.W. Langelaan, de toenmalige voorzitter van de Vereniging Rembrandt. Dit rapport leek hetzelfde lot te treffen als het eerdere rapport van de commissie-Roëll.

(46) Volgens de 'Proeve van een wet tot behoud van cultuurbezit', in welke vorm de commissie-Langelaan haar rapport uitbracht, zou de vergunningsmethodiek worden losgelaten en zou er een lijst komen van beschermde voorwerpen van kunst en wetenschap. Aan de eigenaar van een beschermd voorwerp zou een beschermingscertificaat worden verstrekt, dat het kunstvoorwerp altijd diende te vergezellen. Voor uitvoer van een beschermd kunstvoorwerp was ontheffing van de minister nodig, die door de minister niet kon worden geweigerd indien de aanvrager kon aantonen dat de uitvoer vanwege zijn persoonlijk of zakelijk belang nodig was. Die noodzaak werd dan in ieder geval geacht te ontbreken indien binnen drie maanden bleek dat de Staat of een derde, binnen Nederland, bereid was het kunstvoorwerp voor een redelijke prijs te kopen. De commissie-Langelaan vulde – hoewel niet unaniem – het advies een jaar later aan met aanvullende voorstellen, die zagen op het toevoegen van een bepaalde lijst met kunstvoorwerpen van zulk uitzonderlijk belang dat daarvoor een absoluut uitvoerverbod zou gelden. ^[125] Ook dit rapport stuitte op de nodige bezwaren, met name vanwege het feit dat toenemende liberalisering van de markt controle op uitvoer nauwelijks toeliet en een verbod op uitvoer daarom weinig effectief werd geacht.

(47) De wens om tot een eigen wettelijke regeling omtrent de bescherming van cultuurbezit te komen, verdween echter niet. Het komen tot een regeling werd zelfs meer dringend noodzakelijk: met de inwerkingtreding van de Wet inzake de Financiële Betrekkingen met het Buitenland op 1 mei 1981, zouden het Deviezenbesluit 1945 en de Deviezenbeschikking uitvoer kunstschaten 1977 – en daarmee de daarin opgenomen enige regeling tot beperking van de

uitvoer van cultuurbezit die Nederland destijds kende – komen te vervallen. Ook werd in januari 1971 de grenscontrole tussen de Benelux-landen afgeschaft, als gevolg waarvan tussen de Benelux-landen overleg plaatsvond over de bescherming van onwettige uitvoer van cultuurgoederen. Daarbij werd aangedrongen op de invoering van een wettelijke regeling in Nederland. Bovendien was door Nederland in de Unesco-vergadering van november 1970 een conventie aanvaard inzake de in- en uitvoer en eigendomsoverdracht van cultuurvoortbrengselen. Als gevolg hiervan was Nederland verplicht maatregelen te treffen ter bescherming van het eigen cultuurbezit. ^[126]

1.3.4. Het ‘Wbc-tijdperk’

(48) Het kwam in april 1981 dan ook tot een wetsvoorstel dat uiteindelijk in 1985 in werking is getreden als de Wbc. ^[127] Nadat in 1999 een evaluatie van de Wbc plaatsvond door de Adviescommissie Wet tot behoud van cultuurbezit (de ‘Evaluatiecommissie’), is de Wbc in 2002 op een aantal gebieden nog aangepast.

(49) Hoewel het rapport van de commissie-Langelaan destijds op bezwaren stuitte, heeft het ‘lijstenstelsel’ als voorgesteld door die commissie uiteindelijk de basis gevormd voor het beschermingsstelsel in de Wbc en – sinds de integratie van de Wbc in de Erfgoedwet – voor de aanwijzingsregeling in de Erfgoedwet. Gelet op de overeenkomsten die de Wbc en de Erfgoedwet dankzij deze integratie hebben, en de beschrijving van de Erfgoedwet die reeds in dit hoofdstuk is gegeven, volstaat de commissie in deze paragraaf met een beschrijving van de belangrijkste verschillen tussen de Wbc en de Erfgoedwet en de achtergrond daarvan. Het gaat daarbij om de hierna genoemde belangrijkste verschillen. Overigens is de terminologie in de Erfgoedwet ten opzichte van de Wbc enigszins aangepast. In de Wbc werd een cultuurgoed bijvoorbeeld aangeduid als een voorwerp. Deze onderscheidenlijke terminologie houdt de commissie hierna ook aan, bij de bespreking van de belangrijkste verschillen tussen beide wetten:

1. Advies van de Raad voor Cultuur over een voorgenomen (wijziging of intrekking van een) aanwijzing: anders dan onder de Wbc, hoeft de minister sinds de inwerkingtreding van de Erfgoedwet niet langer de Raad voor Cultuur advies te vragen over een voorgenomen aanwijzing van een cultuurgoed, of de wijziging of intrekking van die aanwijzing. Sinds de inwerkingtreding van de Erfgoedwet kan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed voorstellen doen en ligt de adviesfunctie van de Raad voor Cultuur, zo volgt uit de memorie van toelichting bij de Erfgoedwet, meer op het strategische vlak. ^[128]
2. Onder de Wbc niet enkel de ‘ambtshalve’ bevoegdheid tot aanwijzing van een voorwerp: anders dan onder de Wbc, heeft de minister in de Erfgoedwet de ‘ambtshalve’ bevoegdheid tot aanwijzing van een cultuurgoed, verzameling of ensemble als beschermd. Voor een bespreking van de beperking tot ‘ambtshalve’ aanwijzing in de Erfgoedwet en het verschil met de Wbc, verwijst de commissie naar paragraaf 1.4.4 van dit advies.
3. Een eerste aanbod tot koop: onder de Wbc werd een aanbod tot koop van een beschermd voorwerp dat voor Nederland dreigde te verdwijnen, als eerste gedaan door de Staat. Daar is met de Erfgoedwet verandering in gekomen. De wetgever heeft er onder de Erfgoedwet voor gekozen eerst ruimte te laten voor ‘particulier initiatief’, in die zin dat eerst wordt onderzocht of anderen dan de Staat bereid zijn het beschermde cultuurgoed dat uit Nederland dreigt te verdwijnen, aan te kopen. ^[129] Daarmee heeft de wetgever de mogelijkheden om deze goederen voor Nederland te behouden, willen uitbreiden. ^[130] Voor een beschrijving van het aanbod tot koop door particuliere kopers, verwijst de commissie naar paragraaf 1.2.3 van dit advies.
4. Bescherming van ensembles: nieuw sinds de inwerkingtreding van de Erfgoedwet is dat ook ensembles als beschermd kunnen worden aangewezen, bestaande uit een rijksmonument tezamen met cultuurgoederen. Deze vorm van bescherming kende de Wbc niet. Voor een

beschrijving van de aanwijzing van beschermde ensembles, verwijst de commissie naar paragraaf 1.2.3 (D) van dit advies.

1.4. Een aantal elementen van de aanwijzingsregeling onder de Erfgoedwet uitgelicht

1.4.1. Introductie

(50) In deze paragraaf licht de commissie een aantal aspecten van de aanwijzingsregeling uit. Voor een goed begrip van deze regeling en de toepassing daarvan in de praktijk, acht de commissie het namelijk noodzakelijk om bij de hierna aan de orde te komen onderdelen langer stil te staan. Het gaat om de onderdelen:

1. Het begrip ‘particulier bezit’ en het gegeven dat de Erfgoedwet naar dit soort bezit geen expliciete verwijzing maakt (paragraaf 1.4.2);
2. Het karakter van de aanwijzingsbevoegdheid en het aanwijzingsbesluit (paragraaf 1.4.3);
3. De inzet van de aanwijzingsbevoegdheid en het ministeriële beleid hieromtrent (paragraaf 1.4.4);
4. De Erfgoedwet heeft geen toepasselijkheid op niet aangewezen cultuuroederen die zich inmiddels in het buitenland bevinden en binnen de Europese Unie geldt het recht op vrij verkeer van goederen (paragraaf 1.4.5);
5. De criteria tot aanwijzing van een cultuuroed, verzameling of ensemble als beschermwaardig (paragraaf 1.4.6);
6. De lijst van beschermde cultuuroederen en verzamelingen (paragraaf 1.4.7); en
7. Financiële aspecten inzake de aanwijzingsregeling (paragraaf 1.4.8).

(51) Hierna wordt elk van deze onderdelen door de commissie verder toegelicht.

1.4.2. Het begrip ‘particulier bezit’ en het gegeven dat de Erfgoedwet naar dit soort bezit geen expliciete verwijzing maakt

(A) Introductie

(52) In deze bijlage heeft de commissie reeds geconstateerd dat strikt genomen de Erfgoedwet de aanwijzingsregeling niet beperkt tot het particuliere bezit. Desalniettemin wordt aangenomen dat die regeling primair van toepassing is op cultuuroederen, verzamelingen en ensembles in particulier bezit. ^[131]

(B) De reikwijdte van de aanwijzingsregeling

(53) Dat de aanwijzingsregeling de facto is bestemd voor ‘particulier bezit’ kan ten eerste worden opgemaakt uit de meest recente parlementaire geschiedenis van de Erfgoedwet. De regeling tot aanwijzing van cultuuroederen wordt in de memorie van toelichting van de Erfgoedwet namelijk toegelicht onder het kopje ‘4.2 Cultuuroederen in privaat bezit’, te onderscheiden van bijvoorbeeld het kopje ‘4.3 Cultuuroederen in bezit van overheden’. ^[132] ^[133] Op vragen van de Tweede Kamer antwoordt de minister dat ‘[c]ollecties in publiek bezit (...) niet als beschermd [zijn] aangewezen. Het register richt zich louter op objecten in particulier bezit.’ ^[134] Anders dan in de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet, spreekt overigens de parlementaire geschiedenis van de oude Wbc minder nadrukkelijk van privaat of particulier bezit. Daarin komt wel nadrukkelijk naar voren dat ‘[o]verheidsbezit (...) bij voorkeur niet op de lijst [zal] worden geplaatst.’ ^[135] De Eerste Kamer en de minister hebben ten tijde van de parlementaire behandeling van de Wbc overigens wel nog kort gediscussieerd over de vraag of de Wbc-regeling niet beter uitsluitend van toepassing zou moeten zijn op voorwerpen die in eigendom zijn van rechtspersonen en niet

tevens van privépersonen. De destijds verantwoordelijke minister heeft een dergelijke beperking van het wetsvoorstel echter niet wenselijk geacht.^[136] Uit deze toelichtingen leidt de commissie af dat de aanwijzingsregeling slechts is bedoeld voor cultuurgoederen die bij anderen dan de overheid in bezit zijn, zij het dat aanwijzing van overheidsbezit niet geheel is uitgesloten.

(54) Ten tweede blijkt uit beantwoording van recente Kamervragen dat de minister van OCW ook nu nog de aanwijzingsregeling bestemd acht voor (primair) cultuurgoederen in particulier bezit: 'De Erfgoedwet bevat een kader ter bescherming van bijzondere cultuurgoederen in particulier bezit.'^[137]

(55) Kortom, hoewel de Erfgoedwet de aanwijzingsregeling niet nadrukkelijk (uitsluitend) van toepassing acht op cultuurgoederen in 'particulier bezit' is het wel telkens de bedoeling van de wetgever geweest om deze regeling te beperken tot cultuurgoederen (en verzamelingen en ensembles) in particulier bezit, althans in niet-overheidsbezit. De begrippen 'particulier bezit', 'privaat bezit' en de tegenovergestelde begrippen van 'overheidsbezit' en 'publiek bezit' zijn echter verder niet door de wetgever geduid. Hierdoor kan verwarring ontstaan over de vraag wat wordt bedoeld met 'privaat' versus 'publiek'. Illustratief is de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet. In de memorie van toelichting schaat de wetgever 'professionele beheerders zoals musea' onder de noemer 'particulier'.^[138] Echter, in antwoord op vragen van de Tweede Kamer over verzamelingen van musea, schrijft de minister dat 'collecties in publiek bezit (...) niet als beschermd [zijn] aangewezen. Het register richt zich louter op objecten in particulier bezit. De regels over beschermde verzamelingen zijn dus in beginsel niet van toepassing op musea.'^[139] De ene keer worden musea dus als particulier geduid, de andere keer als publiek. Verder schrijft bijvoorbeeld de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed in haar Toezichtskader, pagina 8 dat 'het privaat eigendom (...) kan berusten bij kerken, kloosters, stichtingen en natuurlijke personen.'

(C) Definiëring van het begrip 'particulier bezit' door de commissie en de aanwijzingsregeling als vangnet van de Erfgoedwet

(56) Gelet op het voorgaande acht de commissie het voor een goed begrip van haar advies nodig in dit advies expliciet te benoemen wat zij verstaat onder het begrip 'particulier bezit'. Zij neemt in dit advies aan dat met particulier bezit telkens is bedoeld cultuurgoederen, verzamelingen en ensembles die in eigendom zijn van privépersonen en privaatrechtelijke rechtspersonen. Met andere woorden, alle andere denkbare personen dan de Staat, een provincie, een gemeente of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon kunnen cultuurgoederen 'in particulier bezit' (eigendom) hebben. Voor cultuurgoederen in eigendom van deze laatstgenoemde categorie geldt immers een andere, bijzondere regeling tot bescherming ervan. In zoverre kan de aanwijzingsregeling volgens de commissie als een cruciale regeling van de Erfgoedwet worden beschouwd.

(57) Het is volgens de commissie overigens belangrijk in ogenschouw te nemen dat er verschillen tussen deze soorten overige eigenaren in het particuliere domein (kunnen) bestaan, bijvoorbeeld een stichting die een collectie van een museum ondersteunt versus een privépersoon.

1.4.3. Het karakter van de aanwijzingsbevoegdheid en het aanwijzingsbesluit

(58) Onder de Erfgoedwet kan de aanwijzing van een cultuurgoed, verzameling of ensemble als beschermwaardig, net als een wijziging of intrekking van zo'n aanwijzing, uitsluitend door de minister van OCW worden genomen.^{[140] [141]} Een dergelijke beslissing wordt in een besluit verrat.^[142] Dit besluit is bestuursrechtelijk appellabel. Dit betekent dat belanghebbenden – zoals in ieder geval de eigenaar van het beschermde cultuurgoed, verzameling of ensemble – tegen het besluit bezwaar kunnen maken bij de minister van OCW en daarna zo nodig in beroep kunnen gaan bij de bestuursrechter.^{[143] [144]}

(59) De bevoegdheid van de minister om een cultuurgoed aan te wijzen, is in de Erfgoedwet

gekaracteriseerd als ‘ambtshalve’. Deze ambtshalve bevoegdheid ten aanzien van cultuurgoederen, verzamelingen en ensembles is nieuw sinds de inwerkingtreding van de Erfgoedwet. De Wbc kende deze toevoeging namelijk nog niet, maar de Monumentenwet 1988 sinds 2011 al wel voor de soortgelijke aanwijzing van roerende zaken als rijksmonumenten.^[145]^[146] Dat de aanwijzing louter nog ambtshalve kan geschieden, betekent dat er geen aanvragen tot (intrekking of wijziging van) een aanwijzing kunnen worden gedaan, althans dat de minister niet op een dergelijke aanvraag formeel hoeft te beslissen en er zo geen bestuursrechtelijke rechtsingang ontstaat om over de al dan niet af- of toewijzing van die aanvraag tot aanwijzing van een cultuurgoed te procederen.^[147] Hoewel de Wbc hiertoe geen nadrukkelijke bepaling kende, was het onder de Wbc nog wel mogelijk om bij de minister een formeel verzoek tot het aanwijzen van een cultuurgoed als beschermd in te dienen.^[148] Daarop had de minister van OCW dan een bestuursrechtelijk appellabel (afwijzings)besluit te nemen. Zo kon ook worden verzocht tot intrekking van een aanwijzing, waarop de minister dan een bestuursrechtelijk appellabel besluit had te nemen.^[149] Door de aanwijzingsbevoegdheid in de Erfgoedwet te beperken tot een ambtshalve bevoegdheid (alsook de bevoegdheid tot intrekking of wijziging van de aanwijzing), is deze verplichting voor de minister dus komen te vervallen. Daarmee is beoogd de administratieve lasten voor de minister te beperken.^[150] Wel blijft gelden dat als een suggestie van een ieder tot het aanwijzen van een cultuurgoed als beschermd wordt gedaan, de minister hierop gemotiveerd heeft te reageren.^[151] Als wordt gevreesd dat een niet-beschermd cultuurgoed voor Nederland dreigt verloren te gaan, kan dit net zo goed altijd bij de minister worden gemeld, zo licht de wetgever in de parlementaire behandeling van de Erfgoedwet dan ook toe. ‘Zo nodig kan de Minister overwegen op grond van artikel 3.7 van het wetsvoorstel over te gaan tot aanwijzing als beschermd cultuurgoed.’^[152]

1.4.4. De inzet van de aanwijzingsbevoegdheid en het ministeriële beleid hieromtrent

(60) De Erfgoedwet laat de minister ruimte om naar eigen beoordeling al dan niet van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik te maken. De aanwijzingscriteria, waarover hierna in paragraaf 1.4.6 van deze bijlage meer, bieden de minister daartoe een kader. En bovendien gaat het om een ‘kan’-bepaling. Dat biedt de minister de ruimte om zelfs al zouden de criteria hebben te leiden tot aanwijzing van een cultuurgoed, dit alsnog achterwege te laten.

(61) Uit de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet wordt reeds duidelijk dat er sprake is van ‘een terughoudend aanwijzingsbeleid.’^[153] Als reden voor deze terughoudendheid noemt de wetgever dat immers uiteindelijk de Staat ultimo een aankoop zal moeten doen als bij de eigenaar de wens bestaat een beschermd cultuurgoed te vervreemden als gevolg waarvan het cultuurgoed uit Nederland zou verdwijnen. De middelen in het daarvoor beschikbare aankoopfonds zijn beperkt, aldus de wetgever. ‘Het beleid is daarom meer gericht op het vergroten van de toegankelijkheid van de huidige rijkscollectie dan op uitbreiding daarvan.’^[154]

(62) Op een later moment in de parlementaire behandeling wordt het ‘terughoudend aanwijzingsbeleid’ scherper neergezet door de minister, namelijk in antwoord op Kamervragen. Dat antwoord luidt namelijk dat ‘[h]et wetsvoorstel [erin] voorziet (...) dat de Minister van OCW in noodgevallen een belangrijk cultuurgoed dat onvervangbaar en onmisbaar is voor het Nederlands cultuurbezit, kan aanwijzen als beschermd cultuurbezit. Als een beschermd cultuurbezit naar het buitenland dreigt te verdwijnen, kan de Minister van OCW daartegen bedenkingen aanvoeren.’^[155] Naar de interpretatie van de commissie is de inzet van de aanwijzingsbevoegdheid bij (louter) ‘noodgevallen’ een nog terughoudender gebruik van de bevoegdheid dan de wetgever in de memorie van toelichting bij de Erfgoedwet heeft geformuleerd.

(63) Wellicht dat dit hiervoor geciteerde antwoord reeds kon worden beschouwd als een opmaat naar het later bekendgemaakte ministeriële beleid inzake de aanwijzingsbevoegdheid. Dit beleid is neergelegd in de ‘Beleidsregel aanwijzing beschermde cultuurgoederen 2016’.^[156] Deze

Beleidsregel heeft de commissie al kort aangestipt in randnummer (13) van deze bijlage. Blijkens dit beleid wijst de minister een cultuurgoed of verzameling louter als beschermd aan 'in een spoedeisend geval'. In de bijbehorende toelichting wordt vermeld dat het terughoudende beleid dat reeds onder de Wbc bestond, nu wordt vastgelegd. Er is volgens de minister niet sprake van een 'koerswijziging, maar voortzetting van de praktijk.'

(64) In de toelichting behorende bij de Beleidsregel wordt een aantal 'overwegingen' genoemd dat aan de terughoudendheid van de inzet van de aanwijzingsbevoegdheid ten grondslag ligt. Deze overwegingen zijn kort en goed de volgende:

1. De Collectie Nederland is al een goede kerncollectie. 'Er is geen noodzaak voor nieuwe aanwijzingen door de minister.' Daarbij noemt de minister de omstandigheid dat professionele verzamelaars reeds actief zijn in het verwerven van cultuurgoederen, zodat de overheid 'verder kan terugtreden'.
2. Een sterk acterende overheid kan volgens de minister het proces om de geefcultuur in Nederland te stimuleren, belemmeren. 'De overheid wil juist ruimte geven aan burgerparticipatie en particulier initiatief bij het behouden en beschermen van cultureel erfgoed.'
3. De prioriteit ligt bij het toegankelijk maken van de reeds bestaande rijkscollectie en niet bij het vergroten ervan.
4. Het onderhavige beleid betreft geen koerswijziging; reeds onder de Wbc was het aanwijzingsbeleid reactiever geworden.

(65) Het terughoudend aanwijzingsbeleid wordt in de Beleidsregel dus uitgelegd als dat hij 'feitelijk alleen aanwijst in spoedeisende gevallen, waaronder in elk geval wordt verstaan de situatie dat een belangrijk Nederlands cultuurgoed of een belangrijke verzameling op het punt staat om naar het buitenland te worden uitgevoerd.' De minister licht toe dat 'tijdelijke uitvoer ten behoeve van een buitenlandse tentoonstelling waarover afspraken zijn gemaakt tussen bruikleengever en bruikleennemer' hieronder niet valt.

(66) Het in beleid neergelegde terughoudend aanwijzingsbeleid wordt in de praktijk zo mogelijk nog stringenter toegepast, althans zo begrijpt de commissie de combinatie van de volgende vraag van een Tweede Kamerlid en het daarop gegeven antwoord van de minister:

- Vraag: 'Hebt u overwogen de bedoelde tekening [van Rubens, toev. commissie] alsnog op te nemen in het register van beschermde cultuurgoederen en verzamelingen? Zo ja, wat is de reden dat de tekening niet is opgenomen? Zo nee, waarom niet?'
- Antwoord: 'Nee. Op dit moment geldt een terughoudend aanwijzingsbeleid.'^[157]

(67) In de Beleidsregel komt niet nadrukkelijk als overweging terug dat de terughoudendheid van het aanwijzingsbeleid ook de rechten van de eigenaar als reden kan hebben. Een eigendomsrecht is het meest verstrekkende denkbare recht, dat in beginsel dient te worden gerespecteerd tenzij het echt nodig is op dat recht een inbreuk te maken.

(68) Hoe dan ook, de commissie stelt vast dat de wetgever een terughoudend aanwijzingsbeleid voor ogen heeft gezien bij de invoering van de Erfgoedwet en dat de uitvoerende minister deze terughoudendheid inderdaad in de praktijk betracht. Eenzelfde lijn bestaat nadrukkelijk ook voor verzamelingen.

1.4.5. De Erfgoedwet heeft geen toepasselijkheid op niet aangewezen cultuurgoederen die zich inmiddels in het buitenland bevinden en binnen de Europese Unie geldt het recht op vrij verkeer van goederen.

(69) Hierna in randnummer (83) komt nog aan de orde dat het aanwijzingscriterium

‘Nederlands cultuurbezit’ door de wetgever wordt uitgelegd als dat de aanwijzingsregeling uitsluitend van toepassing kan zijn op cultuuroederen die zich in Nederland bevinden. Op vragen van de Tweede Kamer heeft de minister een soortgelijke reactie gegeven, namelijk dat ‘[i]n op een later moment terughalen naar Nederland van cultuuroederen die rechtmatig zijn uitgevoerd, is niet voorzien.’ ^[158] Uit deze uitspraken leidt de commissie af dat volgens de minister de Erfgoedwet niet van toepassing is op cultuuroederen die zich buiten Nederland bevinden.

(70) De commissie acht dit een belangrijke vaststelling, mede omdat binnen de Europese Unie het recht op vrij verkeer van goederen bestaat. Dit betekent dat een mogelijk belangwekkend, maar (nog) niet aangewezen cultuuroed op eenvoudige en snelle wijze buiten Nederland kan worden gebracht en het wettelijke beschermingsregime van de aanwijzingsregeling dan niet langer kan worden ingeroepen.

1.4.6. De criteria tot aanwijzing van een cultuuroed, verzameling of ensemble als beschermwaardig

(A) Introductie

(71) De Erfgoedwet kent vijf criteria op basis waarvan een cultuuroed, een verzameling of ensemble door de minister van OCW als beschermd cultuuroed kan worden aangewezen. Deze criteria noemt de commissie in het vervolg van dit advies de ‘aanwijzingscriteria’.

(72) Deze criteria luiden als volgt:

1. het cultuuroed is van bijzondere cultuurhistorische betekenis; óf
2. het cultuuroed is van bijzonder wetenschappelijke betekenis; óf
3. het cultuuroed is van uitzonderlijke schoonheid; én
4. het cultuuroed dient als onvervangbaar voor het Nederlands cultuurbezit te worden beschouwd; én
5. het cultuuroed dient als onmisbaar voor het Nederlands cultuurbezit te worden beschouwd.

(73) Het betreffende cultuuroed dient dus in ieder geval onvervangbaar en onmisbaar voor het Nederlands cultuurbezit te zijn en moet daarnaast een bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis hebben of van uitzonderlijke schoonheid zijn. Ook andere ‘meer concrete factoren’ kunnen volgens de Wbc-wetgever een rol spelen, namelijk ‘de staat waarin het voorwerp zich bevindt, de mogelijkheid om het – zonder al te grote kosten – te behouden, de mogelijkheid om het zonder gevaar voor achteruitgang aan het publiek te tonen.’ ^[159]

(74) In deze paragraaf onderzoekt de commissie in hoeverre de aanwijzingscriteria verder te duiden zijn. Wat wordt er meer precies door de wetgever en de uitvoerende minister bedoeld met deze aanwijzingscriteria? Daarvoor is niet alleen bestudering van de wetgeschiedenis van de Erfgoedwet nuttig, maar met name die van de oude Wbc. De aanwijzingscriteria golden namelijk ook al onder deze oude wetgeving. In de memorie van toelichting behorende bij die wet worden deze criteria samengevat geïdentificeerd als dat het gaat om die ‘voorwerpen’ (de Wbc sprak van voorwerpen in plaats van cultuuroederen) ‘waarvan de aanwezigheid hier te lande onmisbaar wordt geacht voor allen die zich hier een beeld van Nederlands cultureel erfgoed willen vormen.’ ^[160] De Erfgoedwetgever merkt op dat er geen (inhoudelijke) wijziging met de aloude criteria is beoogd; in de memorie van toelichting behorende bij de Erfgoedwet wordt in zoverre dan ook slechts summier op de aanwijzingscriteria ingegaan. Dit is overigens anders voor de regeling tot bescherming van cultuuroederen die in eigendom zijn van de Staat, een provincie, een gemeente of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon. Over de toepassing van de aanwijzingscriteria op deze (in de Erfgoedwet nieuwe) regeling is wel inhoudelijke discussie gevoerd. Echter niet zozeer over de betekenis van de criteria als meer over de vraag of er niet stringenter criteria voor cultuuroederen in publiek bezit zouden moeten gelden en in het bijzonder over de vraag of met de criteria voldoende aandacht bestaat voor het eventueel

belangrijke lokaal of regionaal belang van een cultuurgoed. ^[161]

(75) Overigens komen de aanwijzingscriteria in belangrijke mate overeen met de criteria die gelden voor aanwijzing van een onroerende zaak als rijksmonument. ^[162] Van deze criteria die gelden voor onroerende zaken, merkt de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet op dat deze ‘voldoende algemeen [zijn] om vernieuwingen in het denken over de waardering van cultureel erfgoed in het aanwijzingsbeleid niet in te perken.’ ^[163] Vervolgens wordt een aantal voorbeelden van rijksmonumenten opgesomd waaruit zou blijken dat dergelijke vernieuwingen binnen de criteria tot aanwijzing als rijksmonument passen. De commissie meent dat een soortgelijke uitleg ook kan gelden voor de aanwijzingscriteria met betrekking tot cultuurgoederen en verzamelingen.

(76) Hierna gaat de commissie eerst op het open karakter van de aanwijzingscriteria als zodanig in (onder (B)) en daarna op elk van de aanwijzingscriteria (onder (C) tot en met (E)).

(B) De aanwijzingscriteria zijn open normen

(77) In deze bijlage stipte de commissie al kort aan dat de aanwijzingscriteria open normen zijn, die de minister een discretionaire ruimte laten om een cultuurgoed al dan niet als beschermd aan te wijzen. De wetsgeschiedenis van de Wbc toont aan dat de wetgever welbewust voor dit open karakter heeft gekozen: ‘Evenmin als in de Monumentenwet, wordt hier [met de aanwijzingscriteria, toev. commissie] een nauwkeuriger maatstaf voor de samenstelling van de lijst gegeven, omdat culturele waarde nu eenmaal niet te meten is.’ ^[164] Uit het vervolg van deze parlementaire uitleg blijkt evengoed tevens dat de vraag of een cultuurgoed aan de aanwijzingscriteria voldoet, hoofdzakelijk aan deskundigen wordt overgelaten, die als het ware de discretionaire ruimte die de minister toekomt invullen: ‘De belangrijkste waarborg voor een verantwoorde samenstelling zal liggen in de deskundigheid en de zorgvuldigheid van de leden der commissie, in hun onderlinge gedachteswisseling en in het streven de lijst beperkt te houden.’ ^[165] Uit de wetsgeschiedenis blijkt dan ook dat de criteria zoals die anno nu ook nog gelden, in samenspraak met experts zijn gekozen: ‘Al is het niet mogelijk in de wet een nauwkeuriger maatstaf te bepalen, wel kunnen verschillende aspecten worden genoemd die de Commissie en de minister in aanmerking zullen moeten nemen. Met een aantal deskundigen op verschillende terreinen van cultuur is uitvoerig van gedachten gewisseld over deze hierna te noemen aspecten.’ ^[166] Deze opdracht aan een deskundigencommissie komt mede voort vanuit de gedachte dat het niet tot de overheidstaak behoort om ‘voortbrengselen van onze hedendaagse samenleving tot cultuurgoederen te bestempelen.’ Die taak is ‘eerder voorwaarden scheppend en beschermend.’ ^[167]

(C) De criteria ‘onvervangbaar’ en ‘onmisbaar’

(78) Zoals de commissie al eerder opmerkt in dit advies, zijn de criteria ‘onvervangbaar’ en ‘onmisbaar’ op wetsniveau in enige mate verder uitgewerkt, in tegenstelling tot de overige criteria.

(79) Er is sprake van een onvervangbaar cultuurgoed als er geen ander, nagenoeg geen ander of soortgelijk cultuurgoed in Nederland aanwezig is, dat in goede staat verkeert. ^[168]

(80) Met ‘onmisbaar’ wordt blijkens de Erfgoedwet bedoeld dat het cultuurgoed in kwestie een ‘symboolfunctie’, ‘schakelfunctie’ of ‘ijkfunctie’ heeft. Deze functies zijn verder niet in de Erfgoedwet gedefinieerd. Dit was anders in de Wbc, waarin de functies wel waren voorzien van een definitie. ^[169] Onder de Erfgoedwet biedt de memorie van toelichting behorende bij de Erfgoedwet enig inzicht in de betekenis van de drie functies, die overigens overeenkomt met de oude tekst van de Wbc: ^[170]

‘Onmisbaar is een cultuurgoed dat een symboolfunctie, schakelfunctie of ijkfunctie heeft. Ten minste een van die functies moet aanwezig zijn, wil het cultuurgoed voldoen aan het criterium

‘onmisbaar’. Daarbij wordt onder symboolfunctie verstaan de functie van een cultuuroed als duidelijke herinnering aan personen of gebeurtenissen die voor de Nederlandse geschiedenis van overtuigend belang zijn. Met schakelfunctie wordt bedoeld op de functie van een cultuuroed als wezenlijk element in een ontwikkeling die voor de wetenschapsbeoefening, met inbegrip van de beoefening van de cultuurgeschiedenis, in Nederland van overtuigend belang is. De ijkfunctie ten slotte is de functie van een cultuuroed als wezenlijke bijdrage in het onderzoek of de kennis van andere belangrijke cultuuroederen.’ ^[171]

(81) De Wbc-wetgever duidt de criteria ‘onvervangbaar’ en ‘onmisbaar’ aan als ‘richtlijnen.’ Of een cultuuroed onvervangbaar en onmisbaar is, wordt ‘mede bepaald door de plaats die een voorwerp of een verzameling in de loop der historie in onze samenleving heeft ingenomen.’ Zo zal voorwerp dat altijd op een voor publiek toegankelijke locatie te bezichtigen is geweest ‘dikwijls van grotere betekenis zijn’ dan een voorwerp dat ‘altijd bij particulieren thuis, of tot voor kort in het buitenland heeft verbleven.’ ^[172]

(D) Het criterium ‘Nederlands cultuurbezit’

(82) De verwijzing naar het ‘Nederlands cultuurbezit’ wordt in de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet uitgelegd als dat een cultuuroed alleen als beschermd kan worden aangewezen indien zich dat in Nederland bevindt. ‘Cultuuroederen die aan de criteria voldoen, maar zich in het buitenland in particulier bezit bevinden, worden niet aangewezen. Zij behoren immers niet (meer) tot het in Nederland aanwezige cultuurbezit.’ ^[173] Verder noemt de minister als reden dat de aanwijzing van een cultuuroed dat zich in het buitenland bevindt ‘geen functie [zou] hebben omdat deze Nederlandse wetgeving geen rechtskracht heeft in het buitenland.’ ^[174] Als een dergelijk cultuuroed uit het buitenland in Nederland terecht zou komen, is bovendien de eerste vijf jaar toestemming van de eigenaar nodig. ^[175] ‘Deze bepaling heeft als achtergrond de handel in kunst niet te veel te belemmeren.’ ^[176]

(83) Het criterium ‘Nederlands cultuurbezit’ had onder de Wbc een bredere betekenis, aldus de wetsgeschiedenis ervan. Dit criterium is volgens de Wbc-wetgever een centraal begrip van de Wbc. Het zo duidelijk mogelijk duiden van dit begrip is echter niet goed mogelijk en ook niet verstandig, zo stelt de Wbc-wetgever. ‘Het begrip cultuur wordt immers op zeer verschillend en uiteenlopende manieren omschreven. In feite is dit begrip nog steeds onderwerp van discussie voor historici, antropologen, sociologen, filosofen, etc. Vandaar dat in het wetsontwerp en de memorie van toelichting is gekozen voor een open formulering, waardoor deze discussie niet bevroren wordt.’ ^[177] Om deze reden benoemt de Wbc-wetgever dat het begrip ‘cultuur’ in ruime zin moet worden opgevat. ^[178] De Wbc-wetgever licht toe dat het begrip ‘cultuur’ ‘niet statisch’ is, maar iets ‘dat verandert en groeit, zoals ook een gemeenschap van mensen verandert en groeit.’ ^[179] Het is niet de taak van de rijksoverheid het begrip ‘nationaal cultuurbezit’ – dat door de Wbc-wetgever als synoniem van Nederlands cultuurbezit wordt gebruikt – duidelijk en ondubbelzinnig te omschrijven. Mede ter voorkoming dat toekomstige generaties die omschrijving ‘te eenzijdig’ zouden vinden. ^[180] Al met al zal de samenstelling van de lijst met beschermde voorwerpen (cultuuroederen) een steeds duidelijker gestalte geven aan het begrip Nederlands cultuurbezit, zo is de verwachting van de Wbc-wetgever.

(84) Het begrip ‘Nederlands’ (dan wel ‘nationaal’) kan volgens de Wbc-wetgever slechts ‘op één wijze (...) worden geïnterpreteerd.’ Echter, ‘tegelijktijd [is dat begrip] zó veelomvattend (...), dat het gebruik van dat woord veelal plaatsvindt uit een beperkte gezichtshoek op dat begrip.’ ^[181]

(E) De criteria ‘bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis’ en ‘uitzonderlijke schoonheid’

(85) De criteria inzake ‘bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis’ en ‘uitzonderlijke schoonheid’ krijgen eigenlijk geen tot nauwelijks aandacht in de parlementaire behandeling van (het voorstel inzake) de Erfgoedwet. De commissie verwijst daarom terug naar

de wetsgeschiedenis behorende bij de Wbc. Daarbij zij opgemerkt dat de aanwijzingscriteria tot 1 juni 2002 niet in de Wbc stonden vermeld, maar in het onderliggende Besluit behoud cultuurbezit ('Bbc').^[182] De hierbij behorende Nota van toelichting geeft verder evenmin duiding van de afzonderlijke aanwijzingscriteria.

(86) Het criterium 'uitzonderlijke schoonheid' kende de Bbc, en ook later de Wbc, niet. Dit criterium is nieuw met de Erfgoedwet door amendering van het oorspronkelijke wetsvoorstel.^[183] Met 'uitzonderlijke schoonheid' is beoogd de esthetische waarde van een cultuurgood als reden voor aanwijzing te kunnen gebruiken.^[184] In het Wbc-tijdperk is meermalen discussie gevoerd over de vraag of als criterium zou moeten gelden de 'artistieke kwaliteit' van een voorwerp. Dit criterium is nimmer in de Wbc opgenomen, maar kent wel gelijkenissen met het huidige criterium 'uitzonderlijke schoonheid' dat dus staat voor de esthetiek. Opvattingen over deze artistieke kwaliteit kunnen in de loop der tijd verschuiven, aldus de Wbc-wetgever, 'maar op de lange duur ontstaat dikwijls een algemene waardering.' Overigens betekent dit niet dat een voorwerp van matige kwaliteit niet op de lijst kan worden geplaatst, zo benadrukt de Wbc-wetgever daarna.^[185] De Evaluatiecommissie inzake de Wbc beval aan om de artistieke kwaliteit van een voorwerp als 'complementair criterium' toe te voegen aan de (huidige) functies die vallen onder het criterium 'onmisbaar'.^[186] Deze aanbeveling werd destijds echter ontraden door de Raad voor Cultuur en dit werd door de Wbc-wetgever overgenomen. Dit criterium zou volgens de Wbc-wetgever namelijk 'niet goed werkbaar (...) zijn. Ik onderschrijf de opvatting van de Raad voor Cultuur dat het begrip 'artistieke waarde' een niet te objectiveren begrip is. Bovendien wordt met het begrip al voldoende rekening gehouden bij de toetsing aan de hand van de functies die thans al met het onmisbaarheidscriterium samenhangen, waarbij vooral kan worden gewezen op de 'ijkfunctie'.^[187]

(87) De criteria 'bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis' golden al wel in het Wbc-tijdperk. Echter, net als in de wetsgeschiedenis van de Erfgoedwet is de toelichting op deze begrippen in de wetsbehandeling van de Wbc summier. Als voorbeeld van 'wetenschappelijke betekenis' wordt genoemd verzamelingen op het gebied van de natuurlijk historie 'die in de hele wereld hun weerga niet hebben en die geheel tot de Nederlandse traditie behoren.'^[188] De betekenis in wetenschappelijke of cultuurhistorische zin kan zich door de tijd heen wijzigen.^[189]

1.4.7. Het register met beschermde cultuurgooderen en verzamelingen

(88) Zoals al genoemd in deze bijlage is een feitelijk gevolg van de aanwijzing van cultuurgooderen en verzamelingen als beschermwaardig, dat zij worden ingeschreven en vermeld in een 'register beschermde cultuurgooderen en beschermde verzamelingen'.

(89) Een belangrijke reden om te kiezen voor een register waarin aangewezen cultuurgooderen worden vermeld, is volgens de (Wbc-)wetgever dat daarmee wordt voorkomen 'onzekerheid over de vraag of een voorwerp onder de werking van de wet valt. Elke algemene omschrijving zou tot onzekerheid leiden.'^[190] Deze onzekerheid zou de internationale kunsthandel namelijk niet ten goede komen, aldus de wetgever. Bovendien kon met een lijstenstelsel (onder de Wbc heette het register nog een 'lijst') worden aangesloten bij de verplichtingen van Nederland onder het Unesco-verdrag 1970. Onder dat verdrag zijn staten namelijk verplicht om één of meer nationale diensten in te stellen ten behoeve van de bescherming van het cultureel erfgoed, om onder meer de volgende taak naar behoren te kunnen verrichten:

'(...) het opstellen en bijhouden, op basis van een nationale inventarisatie van te beschermen goederen, van een lijst van belangrijke culturele goederen in openbaar of particulier bezit, waarvan de uitvoer een aanzienlijke verarming van het nationale culturele erfgoed zou betekenen.'

(90) Een andere belangrijke reden voor de (Wbc-)wetgever om te kiezen voor een lijstenstelsel, is geweest de verwachting van de wetgever dat met een dergelijk lijstenstelsel aangesloten kon worden bij de dynamiek van het begrip 'nationale cultuur'. Het was de bedoeling van de wetgever dat de lijst een dynamische lijst zou zijn. ^[191]

(91) Wanneer de Wbc in het jaar 2000 wordt geëvalueerd, en later wanneer de Wbc in 2016 in de Erfgoedwet wordt geïntegreerd, blijkt dat het concept van een lijstenstelsel functioneert, hoewel er telkens aandacht is gevraagd voor actualisatie van voorwerpen/cultuurgooederen die op die lijst staan vermeld (zie hierover verder paragraaf 3.6 van dit advies). ^[192]

(92) Op de samenstelling van de lijst is dan ook nogal eens forse kritiek geuit, met name op de vermeende onevenwichtigheid ervan. Evenwichtigheid van cultuurgooederen die op de lijst staan vermeld worden door de Evaluatiecommissie Wbc, en later de Erfgoedwet-wetgever, daarentegen niet als een na te streven doel gezien. ^[193] De lijst wordt geacht een aanvulling te zijn op het cultuurbezit dat door de overheid in musea in stand wordt gehouden. De relatief sterke vertegenwoordiging van bepaalde categorieën zoals kerkelijk kunstbezit, valt daarom te verklaren uit het feit dat deze categorie kunstbezit zich weinig in eigendom van musea bevindt. ^[194] Daarbij wordt met name bescherming beoogd van belangrijk cultuurbezit waarvan te vrezen valt dat het verloren gaat voor Nederland, en zal de lijst dat reflecteren. Meer recent laat de wetgever in de memorie van toelichting op de Erfgoedwet weten dat de 'lijst rechtszekerheid biedt aan de eigenaren en geen onevenredige belemmering vormt van de internationale kunsthandel'. ^[195]

(93) Het voorgaande wil overigens niet zeggen dat in de loop der jaren geen suggesties zijn gedaan ter verbetering van de lijst. Zo komt de Evaluatiecommissie Wbc tot de conclusie dat het evident is dat 'door veranderde cultuurhistorische inzichten en of veranderingen in de collectie Nederland op de [lijst] redengevingen voor plaatsing aan actualiteitswaarde inboeten'. Om deze dynamiek, alsook hiervoor besproken, goed te (kunnen) reflecteren, heeft de Evaluatiecommissie Wbc aanbevolen om de lijst van beschermde cultuurgooederen periodiek, bijvoorbeeld eenmaal per tien jaar, te actualiseren. Voor zover de commissie bekend is hieraan verder geen toepassing gegeven.

1.4.8. Financiële aspecten inzake de aanwijzingsregeling

(94) Om zo nodig een (beschermd) cultuurgoed voor Nederland te kunnen behouden, is er het Nationaal Aankoopfonds (tevens genoemd het Museaal Aankoopfonds). Uit dit fonds kunnen in het bijzonder aankopen van nationaal belang door musea worden ondersteund en aankopen van beschermde cultuurgooederen die uit het Nederlands cultuurbezit dreigen te verdwijnen. ^[196] ^[197] Het Mondriaan fonds fungeert als loket voor verzoeken voor een bijdrage uit dit Nationaal Aankoopfonds. ^[198]

(95) De Erfgoedwet kent niet nadrukkelijk een bepaling inzake het Aankoopfonds of enig ander aspect van financiën, met het oog op een goede werking van de aanwijzingsregeling. ^[199] Uit de toelichting bij de wet volgt dat het feit dat de financiële middelen in het Aankoopfonds beperkt zijn, dit reden (te meer) is voor een terughoudend aanwijzingsbeleid. De beperkte middelen zijn volgens de wetgever tevens reden om aan de aanwijzingsregeling de stap toe te voegen dat behalve de Staat ook anderen (particulieren) een beschermd cultuurgoed kunnen aankopen. ^[200]

(96) In de Eerste Kamer is in het kader van het voorstel voor de Erfgoedwet gesproken over het belang van voldoende financiële middelen voor een effectieve werking van de aanwijzingsregeling. Aan de minister is destijds de vraag gesteld of hij 'in het kader van hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel, het hoofdstuk dat betrekking heeft op de financiële aspecten, mogelijkheden [ziet] om opnieuw – want het is er wel geweest – een substantieel nationaal fonds voor het cultureel erfgoed in te richten?' Ter beantwoording van deze vraag verwijst de minister naar het Aankoopfonds. Volgens de minister zitten daarin nog middelen 'voor het geval dat er

iets heel bijzonder zou gebeuren. Vanzelfsprekend hecht ik eraan dat het museaal Aankoopfonds weer wordt aangevuld.’^[201]

(97) De huidige stand van zaken met betrekking tot dit Nationaal Aankoopfonds is dat dit fonds opnieuw moe(s)t worden aangevuld na de aankoop door de Staat van twee Rembrandt-portretten van Marten en Oopjen. In 2018 is dit fonds met 25 miljoen euro, aangevuld, in 2019 met 15 miljoen euro en in 2020 nog eens met 10 miljoen euro.^[202]

(98) Het belang van voldoende financiële middelen is altijd er – en onderkend, maar tot een expliciete juridische grondslag in de Wbc respectievelijk de Erfgoedwet voor een speciaal fonds is het nimmer gekomen. In het kader van het voorstel van de Wbc merkte de Raad van State al op dat een voldoende aankoopfonds ‘beslissend’ is voor de aanwijzingsregeling. ‘De Raad vraagt zich af of de wet niet dient te voorzien in de vorming van een fonds.’^[203] De Wbc-wetgever vond het idee van een fonds destijds ‘minder wenselijk, omdat de uitgaven van een fonds onvoldoende worden betrokken in de onderlinge afweging van de verschillende rijksuitgaven. Ik geef er dan ook de voorkeur aan (...) de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk maximaal vier maanden de gelegenheid heeft via de normale ruimte die de rijksbegroting biedt, middelen te vinden.’^[204] Ondanks het feit dat deze uitleg destijds door leden van de Tweede en Eerste Kamer niet overtuigend werd geacht, is er in de Wbc geen grondslag voor een fonds gekomen.^[205] Ook niet na evaluatie van de Wbc eind jaren ’90 van de vorige eeuw, waarin de evaluatiecommissie opnieuw op het belang van voldoende financiële middelen heeft gehamerd: ‘De adviescommissie beschouwt het als een cruciale tekortkoming dat de WBC niet voorziet in een fonds voor aankopen.’^[206] De commissie constateerde destijds dat onder meer ‘met name het gebrek aan financiële middelen voor aankopen in het verleden’ van beschermde cultuurgoederen tekortkomingen in de aanwijzingsregeling zijn.^[207] De Erfgoedwet kent, als gezegd, thans evenmin een grondslag voor een (voldoende gevuld) fonds of een andere soort financiële vangnetbepaling.

1.5. Tot slot

(99) In deze juridische analyse heeft de commissie de huidige wet- en regelgeving inzake de bescherming van cultuurgoederen beschreven. Voor een beter begrip van deze Erfgoedwet en bijbehorende (beleids)regels heeft de commissie vervolgens de historische ontwikkeling van de bescherming door de overheid van cultuurgoederen op hoofdlijnen geschetst. Dit historische overzicht toont aan dat de bescherming van cultuurgoederen steeds meer de aandacht van de overheid heeft gekregen, uitmondend in wet- en regelgeving. De vrees voor verdwijning van voor Nederland belangrijk cultuurbezit heeft altijd bestaan. Met de Erfgoedwet is gekozen voor nagenoeg bestendiging van het Wbc-tijdperk, met uitzondering van een paar wijzigingen.

¹
Artikel 1.1, aanhef, Erfgoedwet.

²
Ter illustratie: recente moties in de Tweede Kamer gaan bijvoorbeeld over het muzikaal erfgoed (Kamerstukken II 2018-19, 32820, nrs. 314) en het fotografisch erfgoed (nr. 315).

³
Artikel 1.1, aanhef, Erfgoedwet.

⁴
Artikel 1.1, aanhef, Erfgoedwet.

⁵
Artikel 1.1, aanhef, Erfgoedwet: ‘een op grond van artikel 3.13 aangewezen rijksmonument met cultuurgooederen.’

⁶
Artikel 1.1, aanhef, Erfgoedwet.

⁷
Artikel 1.1, aanhef, Erfgoedwet.

⁸
Artikel 1.1, aanhef, Erfgoedwet.

⁹
Artikel 3.7 lid 1 Erfgoedwet.

¹⁰
Artikel 3.12 Erfgoedwet.

¹¹
Artikel 3.7 lid 1 Erfgoedwet.

¹²
Artikel 3.7 lid 4 sub a Erfgoedwet.

¹³
Artikel 3.7 lid 4 sub b Erfgoedwet.

¹⁴
Met dien verstande dat ‘niet ieder onderdeel van de verzameling op zich aan de aanwijzingscriteria voor een beschermd cultuurgood behoeft te voldoen.’ (Kamerstukken II 2014/15, 34109, nr. 3, p. 19).

¹⁵
Artikel 3.7 lid 2 Erfgoedwet.

¹⁶
Artikel 3.8 lid 1 Erfgoedwet.

¹⁷
Stcrt. 2016, 45418 (1 september 2016).

¹⁸
Artikel 3 lid 1 Beleidsregel.

¹⁹
Artikel 3 lid 2 Beleidsregel.

²⁰
Artikel 3 lid 3 Beleidsregel.

²¹
Artikel 3.9 lid 1 Erfgoedwet. Enkele nuances zijn bepaald in leden 2 en 3 van artikel 3.9 Erfgoedwet. ‘De band tussen de maker en zijn schepping moet zwaarder wegen dan de band tussen het cultuurgood en Nederland. De vervaardiger dient daarom niet te worden beperkt in zijn beschikkingsvrijheid.’ (Kamerstukken II 2014/15, 34109, nr. 3, p. 74).

²²
Artikel 3.9 lid 2 Erfgoedwet. Zie voor enkele nuances leden 4 en 5 van artikel 3.9 Erfgoedwet.

²³
Artikel 3.10 lid 1 Erfgoedwet.

²⁴

Wet- en regelgeving in de ons omringende landen

Onderstaand overzicht is grotendeels gebaseerd op een eerder verschenen rapport van de Vereniging Rembrandt, 'Zorgvuldige omgang met kunst in het publieke domein'. ^[1]

België

Topstukkendecreet

In België hebben de Duitse, Waalse en Vlaamse Gemeenschappen elk een eigen decreet. De decreten van de Duitse en Franse Gemeenschap (2017 en 2002) zijn een uitwerking van Verordening (EG) 116/2009. De Franstalige Gemeenschap kent een 'Commission consultative du patrimoine culturel mobilier', die beoordeelt of een cultuurgoed een 'trésor' is. Deze cultuurgoederen krijgen alleen een tijdelijke exportvergunning. Cultuurgoederen die niet als 'trésor' zijn aangemerkt kunnen desgevraagd een permanente exportvergunning krijgen. Er is geen specifieke procedure; aanvragers doorlopen de procedure voor een Europese exportvergunning.

Het Topstukkendecreet (2003) van de Vlaamse Gemeenschap kent aan cultuurgoederen die als zeldzaam en onmisbaar voor de Vlaamse Gemeenschap worden beschouwd de status van topstuk toe. Topstukken kunnen zowel particulier bezit als overheidsbezit zijn. Topstukken die door de Vlaamse regering in de Topstukkenlijst worden opgenomen gelden als beschermd voorwerp. Een door de minister benoemde 'Raad voor het behoud van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang', kortweg de Topstukkenraad, adviseert de Vlaamse regering over de toepassing van het decreet (in het bijzonder over de vaststelling van de lijst) en tevens over het beleid inzake het cultureel erfgoed.

Voor de in de lijst opgenomen topstukken kunnen restauratiesubsidies aangevraagd worden. Die subsidies kunnen maximum 80 procent van de kosten voor conservatie en restauratie bedragen.

Voor het buiten de Vlaamse Gemeenschap brengen van in de lijst opgenomen topstukken is een voorafgaande toestemming vereist van de Vlaamse overheid. Die toestemming is ook vereist voor topstukken die niet in de lijst zijn opgenomen. Eigenaren die duidelijkheid willen over de status van hun cultuurgoed kunnen aan de Vlaamse overheid een certificaat van niet-bescherming als topstuk aanvragen. Dit certificaat garandeert dat het roerend goed of de verzameling waarvoor het certificaat werd afgeleverd vrij buiten Vlaanderen gebracht kan worden.

De weigering van de gevraagde toestemming verplicht de Vlaamse overheid om het topstuk aan te kopen tegen de internationale marktwaarde. Om de aankoop van topstukken mogelijk te maken is een fonds opgericht, het Topstukkenfonds geheten.

Verenigd Koninkrijk

UK Export Licensing for Cultural Goods

In het Verenigd Koninkrijk (VK) is de bescherming van cultuurgoederen gebaseerd op exportcontrole. Voor goederen ouder dan vijftig jaar en afhankelijk van het soort cultuurgoed van een bepaalde waarde is zowel bij export naar een andere lidstaat, als bij export buiten de EU

een exportvergunning vereist: 'The purpose of the export control system is to provide an opportunity for the UK to retain cultural goods judged to be of outstanding national importance that would otherwise be exported.' Voorafgaand aan een vergunningaanvraag is dus niet duidelijk of een cultuurgoed tot het nationale erfgoed van het VK behoort.

Op basis van de aanvraag beoordeelt een Expert Adviser of het object vanwege het uitzonderlijke nationale belang ervan voor het VK mogelijk een 'national treasure' is. Luidt dat oordeel positief, dan wordt de aanvraag doorgestuurd naar de 'Reviewing Committee on the Export of Works of Art and Objects of Cultural Interest' (RCEWA). Deze commissie adviseert de staatssecretaris van Culture, Media and Sport over het verstrekken van exportvergunningen voor cultuurgoederen. Daarbij toetst de RCEWA de aanvraag aan de zogenaamde Waverley criteria. Deze luiden als volgt:

- *History*
Is the item closely connected with our history and national life?
- *Aesthetics*
Is it of outstanding aesthetic importance?
- *Scholarship*
Is it of outstanding significance for the study of some particular branch of art, learning or history?

De commissie adviseert de 'Secretary of State' om de vergunning te verlenen of deze nog aan te houden. Dit advies wordt in de regel gevolgd.

De lengte van de periode waarin een aanbod tot aankoop kan worden gedaan wordt door de RCEWA van geval tot geval bepaald en hangt onder meer af van de waarde van het object en van de verwachte mogelijkheid om fondsen te werven.

Gemiddeld worden tussen de 25 en 50 vergunningen aangehouden, op ongeveer 20.000 aanvragen.

De RCEWA brengt jaarlijks een rapport uit dat samen met een rapport van de Secretary of State naar het parlement wordt gestuurd.

Duitsland

Kulturgüterschutzgesetz (KGSG)

Op 6 augustus 2016 werd in Duitsland een nieuwe federale wet van kracht voor de bescherming van cultuurgoederen: de Kulturgüterschutzgesetz (KGSG). Daarin zijn drie eerdere wetten samengebracht en zijn nieuwe bepalingen toegevoegd. De wet beoogt Duitse cultuurgoederen beter te beschermen. Daarnaast maakt de wet het voor andere landen eenvoudiger de toepassing van internationaal rechtelijke regelgeving, zoals het UNESCO-verdrag van 1970, in te roepen.

De Duitse wetgeving gaat nog altijd uit van een 'lijstensysteem'. In Duitsland zijn de deelstaten verantwoordelijk voor cultuur- en erfgoedbeleid en dus ook voor het bijhouden van de lijsten van 'cultuurgoederen van nationale betekenis', die met het opnemen op de lijst als beschermd worden beschouwd. Cultuurgoederen die op een lijst zijn opgenomen komen voor bepaalde belastingvoordelen in aanmerking.

De KGSG introduceert een voor Duitsland nieuw begrip: Nationaal Cultuurbezit (Nationales Kulturgut). Daartoe worden gerekend:

- de cultuurgoederen in particulier bezit die op een lijst zijn opgenomen;
- cultuurgoederen in publiek bezit die onderdeel zijn van een collectie van een publieke instelling die cultuurgoederen beheert;

- cultuurgoederen die in bezit zijn van en beheerd worden door een instelling die met publieke middelen wordt gefinancierd;
- cultuurgoederen die in bezit zijn van de Federale Staat of de Deelstaten.

Met de invoering van deze nieuwe categorie Nationaal Cultuurbezit beoogt de Duitse regering alle cultuurgoederen in publiek bezit een beschermde status te geven, ook als ze niet zijn opgenomen op een lijst. Daarmee vallen ze onder de werking van de relevante Europese en mondiale regelgeving.

Een majeure verandering is ook dat de wet bepaalt dat voor alle cultuurgoederen die vallen binnen een bepaalde categorie (ouder dan 75 jaar en meer dan 300.000 euro waard) een exportvergunning moet worden aangevraagd als zij Duitsland verlaten, dus ook als de export naar een land binnen de EU plaatsvindt. Deze exportvergunning wordt verstrekt door de federale autoriteit (Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien) na consultatie van de deelstaatautoriteiten. Wordt een exportvergunning geweigerd, dan kent de wet een procedure voor mogelijke aankoop van het cultuurgoed door een publiek toegankelijke instelling. Een aankoopverplichting door de staat is er niet.

Nieuw in de wet is ook dat de federale overheid verantwoordelijk wordt voor het opzetten en onderhouden van een website inzake de bescherming van cultuurbezit. Dit met het oogmerk om transparantie en kennis over de regelgeving te vergroten.

Frankrijk

Code du Patrimoine

Frankrijk heeft een wettelijke regeling tot bescherming van het openbaar kunstbezit, waarmee het in beginsel verboden is om dit over de grens te brengen dan wel het aan een particulier te verkopen.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- *nationale schatten (trésors nationaux)*
Cultureel erfgoed dat tot de collecties van musea en tot publieke collecties behoort, cultuurgoederen die als zodanig zijn aangemerkt op basis van boek II en IV van de Code Patrimoine en alle andere goederen van bijzonder belang voor het nationale cultureel erfgoed vanuit historisch, artistiek of archeologisch oogpunt.
- *cultureel erfgoed (biens culturels, autres que les trésors nationaux)*
Dit wordt door het Federale Antiquiteiten en Monumenten Bureau en de Nationale Bibliotheek gedefinieerd.

Het is verboden om nationale schatten definitief buiten Frankrijk te brengen en voor tijdelijke uitvoer is toestemming nodig van bevoegde autoriteit.

Voor een cultuurgoed dat geen trésor national is, altijd cultuurgoed in particulier bezit, moet een certificaat worden aangevraagd dat vaststelt dat het geen nationale schat betreft. Het certificaat wordt in elk geval verstrekt als het object in de afgelopen vijftig jaar rechtmatig is ingevoerd.

In het geval de minister voornemens is om het certificaat niet af te geven, moet er een zienswijze komen van de 'Commission consultative des trésors nationaux'. Deze commissie bestaat uit elf leden, onder wie vijf ambtenaren van de staat.

Bij het niet verlenen van het certificaat volgt er een periode van dertig maanden waarin het bevoegde overheidsorgaan de eigenaar van het object een voorstel doet tot aankoop van het cultuurgoed. Een aanbod van de overheid moet de eigenaar binnen twee maanden afwijzen of accepteren. Doet deze dat niet, dan wordt een volgende aanvraag voor een certificaat

opnieuw afgewezen.

Daarnaast kent Frankrijk een voorkeursrecht, 'Droit de préemption'. Dit betekent dat de Franse staat een optie tot aankoop heeft als een belangrijk cultuurgoed geveild wordt en na de laatste hamerslag op de veiling het betreffende cultuurgoed tegen betaling van de gerealiseerde veilingprijs kan verwerven.

¹
[Vereniging Rembrandt, 2014](#)

Literatuur en bronnen

Literatuur

- Abeling, R.P., Coene S.A., Harmanni, R.
Onroerend/roerend.
Een indicatieve inventarisatie van het aantal ensembles in Nederland.
Zeist, 2000
- Adviescommissie Wet tot behoud van cultuurbezit
Wet tot behoud van cultuurbezit.
Een evaluatie van de werking van de wet.
Den Haag, 1999
- Barkhuysen, T., Claessens, M.
Zorgvuldige omgang met kunst in het publiek domein.
Bouwstenen voor een toekomstbestendige regeling.
Houten, 2014
- Barkhuysen, T., Claessens, M.
Naar een zorgvuldige omgang met particulier en openbaar kunstbezit via de nieuwe Erfgoedwet.
In: Nederlands Juristenblad, afl. 39 (pagina 2731-2738), 2015
- Belder, L.P.C.
The legal protection of cultural heritage in international law.
And it's implementation in Dutch law (dissertatie Universiteit Utrecht).
2013
- Boer, T. de
editors:
Groenhuijsen, E., Hondius, A., Soeteman, A.
Van Wie is de Mona Lisa?
Over culturele identiteit en globalisering.
In: Recht in geding, (pagina 161-174), Den Haag, 2014
- Boll, J.M.
'Compositie met twee lijnen' ofwel 'het eigenaardige karakter van het eigendomsrecht van overheidslichamen op kunstvoorwerpen' en de 'Wet Cultuurbezit'
In: RM Themis (pagina 125-135), 1989
- Bruijn, I. de
Intern rapport
i.o.v. Elst, D. van
Wet tot behoud van cultuurbezit.
Ontwikkeling van de wet sedert 2000.
Den Haag, 2014
- Duparc, F.J.
Een eeuw strijd voor Nederlands cultureel erfgoed.
Den Haag, 1975
- Ethische Codecommissie voor Musea
Advies inzake afstoting van beschermwaardige objecten bij sluiting van een museum.
2018
- Goede, P. de,
Schrijvers, E.,
Visser, M. de (red.)
Filantropie op de grens van overheid en markt (Verkenningen WWR)
Den Haag, 2018
- Inspectie Cultuurbezit
Beheer Rijkscollectie
1994 – 1999.
Den Haag, 2000
- Inspectie Cultuurbezit
Intern rapport
Wet tot behoud van cultuurbezit.
Korte geschiedenis, betekenis in international verband, belang van het Nederlands Cultuurbehoud, evaluatie van procedures en functioneren.
2004

Inspectie
Overheidsinformatie en
Erfgoed
Toezichtskader Inspectie
Overheidsinformatie en
Erfgoed.
'www.inspectie-oe.nl'
2019

Kunsten Limburg,
Monumentwacht Limburg
Eindrapport pilotproject
Een waakzaam oog voor
het religieuze erfgoed
in Limburg.
2013

Ministerie van OCW,
Boekmanstichting
Cultuurbeleid in
Nederland,
Den Haag/Amsterdam,
2007

Peters, Th.
Is het enthousiasme over
de nieuwe Erfgoedwet
terecht?
In: Gst 2015/121.
2015

Pots, R.
Cultuur, Koningen en
democraten.
Overheid & cultuur
in Nederland.
Amsterdam, 2000

Pronk, T.
Wet tot behoud van
cultuurbezit.
Boekmancahier jrg. 3,
nr. 10
(pagina 388-406), 1991

Raad voor Cultuur
Advies Actualisering
WBC-lijst, wet tot
behoud van cultuurbezit.
Den Haag, 2001

Raad voor Cultuur
Advies Cultuurbestel
2021 – 2024.
Cultuur dichtbij,
dicht bij cultuur.
Den Haag, 2019

Raad voor Cultuur
Sectoradvies Musea.
In wankel evenwicht.
Den Haag, 2018

Stuers, V.E.L. de
Holland op zijn smalst.
In: De Gids (blz
320-403)
1872

Vlies, I.C. van der (red.),
De kunst en het recht
Den Haag, 2005

Vlies, I.C. van der (red.)
Kunst, recht en geld
Den Haag, 2012

Vlies, I.C. van der (red.)
Kunst, recht en beleid
Den Haag, 2012

Werkgroep
onroerend/roerend
Rapport opgesteld i.o.v
Directeurenoverleg
Cultuurdiensten.
Van object naar
samenhang.
De instandhouding van
ensembles van
onroerend en roerend
cultureel erfgoed.
Den Haag, 2004

Bronnen

Archief Commissie Wet
tot Behoud Cultuurbezit,
Archief RCE (RCE-167)

Code de Patrimoine
'legifrance.gouv.fr'

Decreet houdende
bescherming van het
roerend cultureel
erfgoed van uitzonderlijk
belang
'kunstenenerfgoed.be'

Erfgoedinspectie
Brochure
Wet tot behoud van
cultuurbezit.
2007

Inspectie Cultuurbezit
Ministerie van OCW
Brochure
Inspectie rijkscollecties.
Wet Behoud
Cultuurbezit, EU
regelingen
Cultuurgoederen,
Risicobeheer rijksmusea.
2003

Kamerstukken

Kulturgutschutz
'kulturgutschutz-
deutschland.de'

Staatsblad

Staatscourant

UK Export Licensing for
Cultural Goods
Procedures and guidance
for exporters of works of
art and other cultural
goods, An Arts Council
England Notice.
'artscouncil.org.uk'
2018