

Samenvatting

De wet- en regelgeving rond de Erfgoedwet biedt op papier 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 haar 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 presenteert in het advies haar vijf belangrijkste 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 cultuuroederen en verzamelingen.](#)

De Erfgoedwet bevat elf beschermingsregelingen die van toepassing zijn op cultuuroederen en verzamelingen. De regeling die het meest relevant is voor particuliere eigenaren, is de ‘regeling tot aanwijzing als beschermd cultuurogoed of beschermde verzameling’ (de aanwijzingsregeling). De minister van OCW heeft de bevoegdheid om cultuuroederen 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 cultuurogoed of verzameling buiten Nederland te brengen, moet daarmee in elk geval tot zes weken na de melding worden gewacht. Deze ‘wachtijd’ geeft de minister van OCW de gelegenheid eventuele bedenkingen te uiten tegen de uitvoer wanneer het gevaar bestaat dat het beschermd cultuurogoed 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 cultuurogoed of de verzameling. De minister heeft ervoor gekozen alléén gebruik te maken van deze regeling als een belangwekkend cultuurogoed of verzameling op het punt staat Nederland te verlaten.

Behalve voor particuliere eigenaren zijn er op papier beschermingsregelingen voor:

- cultuurgoederen 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;
- cultuurgoederen 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 cultuurgoederen, zoals de exportregeling of het verbod om cultuurgoederen 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 cultuurgoederen 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 cultuurgoederen ‘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 cultuurgoederen 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 cultuurgoederen 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: ‘cultuurgoederen 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 cultuurgoed 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 cultuurgoed relevante verschillen (kunnen) bestaan tussen deze soorten eigenaren in het particuliere domein.

Constatering 4

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

Cultuurgoederen 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 cultuurgoed of verzameling van toepassing als de minister van OCW dat cultuurgoed 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: wanneer het op het punt staat Nederland te worden uitgevoerd. Redenen voor deze terughoudendheid zijn in de eerste plaats het gebrek aan 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 daarvoor. Het is dus lastig voor de 'gewone burger' of belangenorganisaties 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 echt 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 klemt 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 klemt 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 beschermende regelingen 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 een 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 niet of nauwelijks publiek toegankelijk 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 cultuurgoederen en verzamelingen die uit Nederland dreigen te verdwijnen.

De directe beschikbaarheid van voldoende financiële middelen om een cultuurgoed 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 cultuurgoed en dat de minister daarom zijn bedenkingen tegen de uitvoer van dit cultuurgoed heeft ingetrokken. De Staat bekostigt de aankoop van een cultuurgoed 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 cultuurgoederen 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 cultuurgoederen uit Nederland dreigen te verdwijnen, als gevolg waarvan de samenleving geen reële kans heeft om belangwekkend cultuurgoed voor Nederland te behouden.

De mening wordt breed gedragen dat belangwekkende cultuurgoederen bij voorkeur voor Nederland worden behouden. Toch wordt over voorgenomen verplaatsingen naar het buitenland maar beperkt gecommuniceerd. Alleen als een aangewezen cultuurgoed 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 cultuurgoed 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 cultuurgoed in zijn of haar eigendom te vervreemden.

Verder kennen de regelingen geen 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 genoemde overheden voornemens is een (belangwekkend) cultuurgoed 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 cultuurgoederen 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 het register voortdurend zal moeten actualiseren.

Aanbeveling 2

Benoem 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 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 cultuurgoederen. 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 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:

- 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 cultuurogoed of verzameling een passende tegenprestatie op maat (aanbeveling 3.4).

Aanbeveling 4

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

Tegenover een actiever, meer betrokken aanwijzingsbeleid moet volgens de commissie staan dat de eigenaar van een aangewezen cultuurogoed 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 cultuurogoed 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 cultuurogoederen 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 cultuurogoederen voor Nederland te behouden. Zij moeten dan wel kunnen weten dat belangwekkend cultuurogoed 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 ter bevordering van dit particulier initiatief. 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 cultuurogoed 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 waardebeoordeling daarin.

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.

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) cultuurogoederen 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 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.

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 in de kern voldoende wettelijke regels 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 cultuuroederen en verzamelingen in Nederland 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 identiteit. De Collectie Nederland is niet 'af' en kan per definitie niet af zijn. Er komen telkens nieuwe cultuuroederen en verzamelingen tot stand, en daarbij is onze geschiedenis voortdurend onderhevig aan herijking en herwaardering. Een verzameling cultuuroederen 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 cultuuroed 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 cultuuroederen 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 cultuurobject 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 cultuurobjecten 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 cultuurobjecten 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.