

Vergaderjaar 2016–2017

25 839

Tegoeven Tweede Wereldoorlog

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2016

Tijdens de Tweede Wereldoorlog is veel kunst door de nazi's geroofd of vernield. Ook in Nederland hebben eigenaren tegen hun wil afstand moeten doen van hun kunstwerken. Vaak kwamen deze eigenaren niet terug. Een deel van hun kunst wel. Deze kunst werd ondergebracht in de Nederlands Kunstbezit-collectie, onderdeel van de rijkscollectie. Tot 1952 was er de Stichting Nederlands Kunstbezit die teruggave regelde. Daarna werd het stil, tot de jaren negentig van de vorige eeuw. Toen kwamen geroofd kunstbezit en teruggave ervan nationaal en internationaal weer in de belangstelling. Het besef groeide dat er meer gedaan kon worden. Dit leidde tot nieuw beleid.

Kunstobjecten waarvan het zeker is of in hoge mate waarschijnlijk dat ze tussen 1933 en 1945 geroofd, geconfisqueerd of onder dwang verkocht zijn, kunnen onder het huidige beleid gerestitueerd worden aan de erfgenamen van de oorspronkelijke eigenaar. Formeel-juridisch zijn Nederlandse restitutiezaken verjaard. Echter, in Nederland is beleid geformuleerd waardoor huidige bezitters op basis van vrijwilligheid kunnen overgaan tot restitutie op moreel-ethische gronden. Dit gebeurt meestal op advies van een onafhankelijke commissie, de Adviescommissie restitutieverzoeken cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog (kortweg Restitutiecommissie). Het Nederlandse teruggavebeleid is gericht op een «fair and just solution» conform de Washington Principles.¹ Dit beleid staat, onder andere door de wijze waarop de Restitutiecommissie daaraan invulling heeft gegeven, in hoog aanzien en heeft internationale naam en faam.² Ik sta voor de principes en voel mij met dit beleid verbonden.

¹ Deze uitgangspunten pleiten voor identificatie en publicatie van naziroofkunst, open en toegankelijke archieven voor onderzoekers, het opstellen van redelijk en billijk teruggavebeleid en de instelling van een alternatieve geschillenbeslechter.

² Wesley A. Fisher en Ruth Weinberger, *Holocaust-Era Looted Art: A Current World-Wide Overview* (Sint-Petersburg 2014).

Het Nederlandse restitutiebeleid bestaat in zijn huidige vorm al weer vijftien jaar. In die tijd is de context van het restitutiebeleid veranderd. In deze brief informeer ik u hierover en over de stappen die ik voornemens ben te zetten met betrekking tot de uitvoering van het restitutiebeleid voor naziroofkunst in Nederlands bezit. Met deze brief kom ik mijn toezegging na om de Tweede Kamer te informeren over de toekomst van het restitutiebeleid voor naziroofkunst.³

Beoordeling van de uitvoering van het huidige restitutiebeleid

Ik heb Bureau Berenschot gevraagd om onderzoek te doen naar en aanbevelingen te formuleren over het samenstel van werkzaamheden rondom de restitutie van oorlogskunst uit de Tweede Wereldoorlog. Bij dezen bied ik u dit rapport aan.⁴ Bureau Berenschot concludeert dat het Nederlandse restitutiebeleid succesvol is, maar dat er «dubbelingen, witte vlekken en onevenwichtigheden» in de uitvoering van het huidige beleid zitten.⁵ Hieronder geef ik een toelichting op de belangrijkste punten waarvan Bureau Berenschot constateert dat er verbetering mogelijk is.

Bureau Berenschot wijst erop dat kennis, kunde en werkzaamheden rondom de restitutie van naziroofkunst in Nederlands bezit is versnipperd. Ook meldt Bureau Berenschot dat onderzoek door de onderzoekers van de Restitutiecommissie en advies door de Restitutiecommissie in de praktijk door elkaar lopen.⁶ Bureau Berenschot geeft verder aan dat taken en rollen van bij het restitutieproces betrokken instanties zuiverder geformuleerd kunnen worden. Regels omtrent (her-)benoeming van leden van de Restitutiecommissie zijn gebaseerd op de destijds veronderstelde tijdelijkheid van het restitutiebeleid. Verder heeft Bureau Berenschot geconstateerd dat er verschillende restitutieprocedures bestaan, afhankelijk van de vraag of het een object betreft in de rijkscollectie of een object in een andere collectie.⁷ Bureau Berenschot zet ook vraagtekens bij de procedure voor hernieuwd advies en geeft tenslotte aan dat het voor verzoekers en huidige bezitters niet altijd even duidelijk is in welk geval welke procedure gevolgd dient te worden en welke voorwaarden daaraan verbonden zijn. Eén centraal loket voor verzoekers en andere geïnteresseerden ontbreekt.

Los van bovenstaand onderzoek constateer ik dat de toon, de inhoud en de complexiteit van de restitutieverzoeken veranderen. Er zijn steeds minder eerste en tweede generatie verzoekers. Regelmatig komt het voor dat er naast verzoekers ook andere erfgenamen zijn. Het komt voor dat die geen enkele of slechts een verre verwantschap hebben met de oorspronkelijke bezitter. In toenemende mate laten verzoekers zich bijstaan door bureaus die op «no cure no pay»-basis werken en grote financiële belangen hebben bij de uitkomst. Procedures die laagdrempelig bedoeld zijn, zijn door de jaren heen door deze externe ontwikkelingen gejuridiseerd. Ondertussen loopt het aantal zaken geleidelijk maar gestaag terug, enkele schommelingen daargelaten. Het gaat in het merendeel van de gevallen (ruim negentig procent) om kunstobjecten in bezit van de Staat. Daarbij valt wel op dat de complexiteit van de zaken toeneemt.

³ Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 127, p. 35, 66 en 77.

⁴ Bureau Berenschot, *Een toekomstgericht restitutiebeleid. Over een duurzame, transparante en onomstreden organisatie rondom restituties* (Den Haag 2015), raadpleegbaar via www.tweede-kamer.nl.

⁵ Berenschot, *Een toekomstgericht restitutiebeleid*, 40.

⁶ Idem, 42.

⁷ Idem, 40–42.

Hoewel het bestaande restitutiebeleid in principe nog altijd een tijdelijk karakter heeft, is duidelijk dat, gezien de internationale standpunten, het eindpunt van het beleid nog niet in zicht is.

Na kennisneming van het rapport van Bureau Berenschot en weging van de diverse vermelde punten, concludeer ik dat er geen redenen zijn om wijzigingen aan te brengen in het restitutiebeleid; er dienen wel enkele maatregelen te worden getroffen ter verbetering van de uitvoering van het beleid. Deze maatregelen zullen uiterlijk in de loop van 2017 hun beslag krijgen en zij passen binnen het beschikbare meerjarige budget.

Ongewijzigd beleid, aangepaste uitvoering

Het uitgangspunt van het Nederlandse beleid is en blijft een laagdrempelig en tijdelijk restitutiebeleid van naziroofkunst in Nederlands bezit, gebaseerd op moreel-ethische principes, waarbij recht wordt gedaan aan ieders belangen.

De kern van de door mij voorgestelde wijzigingen bevat twee elementen. Ten eerste wil ik de mogelijkheid creëren dat onderzoek ook op gezamenlijk verzoek van verzoeker en huidige bezitter kan worden verricht. Thans is dat uitsluitend mogelijk op verzoek van de Restitutiecommissie aan de aan deze commissie verbonden onderzoekers. Daarmee ontstaat de mogelijkheid dat verzoeker en huidige bezitter desgewenst, ook zonder tussenkomst en advies van de Restitutiecommissie, mede op basis van onafhankelijk onderzoek, tot een onderling vergelijk komen. Dit is een verruiming van de mogelijkheid om samen tot een oplossing te komen. Ten tweede ga ik de opgedane kennis en kunde, die nu verspreid is over de onderzoekers van het Bureau Herkomst Gezocht, de Restitutiecommissie en de Museumvereniging, bundelen en duurzaam verankeren. Dit betekent dat de onderzoekstaken ondergebracht zullen worden bij het nog op te richten Expertisecentrum Oorlogskunst Tweede Wereldoorlog. De adviesfunctie is en blijft de taak van de Restitutiecommissie.

Een toekomstbestendig Nederlands restitutievelld voor naziroofkunst

Een procedure voor verzoeker en huidige bezitter

De verzoeker en huidige bezitter krijgen een centralere rol in de restitutieprocedure van naziroofkunst dan voorheen. Zij zijn primair verantwoordelijk voor het vinden van een voor hen beiden bevredigende oplossing. Partijen kunnen gezamenlijk besluiten om hun zaak voor te leggen aan de Restitutiecommissie. Zij kunnen echter ook besluiten eerst zelf opdracht te geven tot het opstellen van een feitenrapport door het Expertisecentrum om op basis daarvan te bekijken of zij een voor hen beiden bevredigende oplossing kunnen komen. Het feitenrapport geeft hen daarvoor de benodigde eerste handvatten. Indien zij niet tot een dergelijke oplossing kunnen komen, kunnen zij de zaak alsnog aan de Restitutiecommissie voorleggen.

Expertisecentrum Oorlogskunst Tweede Wereldoorlog

Om de kennis en kunde die de afgelopen vijftien jaar is opgedaan door het Bureau Herkomst Gezocht, de onderzoekers van de Restitutiecommissie en de Museumvereniging te bundelen en te verankeren, ga ik over tot de oprichting van het Expertisecentrum Oorlogskunst Tweede Wereldoorlog. Hiermee creëer ik een landelijk en herkenbaar aanspreekpunt voor

verzoekers, huidige bezitters en eigenaren, musea, pers, onderzoekers en andere geïnteresseerden.

Het Expertisecentrum heeft allereerst een voorlichtingsfunctie. Het zal onder andere voorzien in algemene informatie voor belanghebbenden en geïnteresseerden, doorverwijzen naar archieven, feitelijke informatie geven over het verloop van de restitutieprocedures en faciliteren ten behoeve van onderzoeksvragen van derden, zoals journalisten en studenten.

Daarnaast heeft het Expertisecentrum een onderzoeksfunctie. Dit onderzoek is belangrijk voor verzoekers, voor huidige bezitters en voor musea in het kader van restitutieverzoeken. Alleen op verzoek van de Restitutiecommissie of op gezamenlijk verzoek van de verzoeker en de huidige bezitter zal het Expertisecentrum onderzoek verrichten. Ook ik kan in het kader van mijn beleidsverantwoordelijkheid onderzoek vragen aan het Expertisecentrum. Het onderzoek is onafhankelijk en van kwalitatief hoogstaand niveau.

De processen en werkwijzen van het Expertisecentrum zullen zo worden ingericht dat onderzoekers zonder druk van de betrokken partijen hun werk kunnen doen en dat er geen conflicterende situaties ontstaan tussen voorlichtingstaken ten aanzien van potentiële verzoeken enerzijds, en het onafhankelijk onderzoek ten behoeve van een restitutieverzoek anderzijds.

Adviescommissie restitutieverzoeken cultuuroederen en Tweede Wereldoorlog

Onverlet de nieuw door mij gecreëerde mogelijkheid dat verzoeker en huidige bezitter zonder tussenkomst van de Restitutiecommissie een onderzoek kunnen laten verrichten en op basis van de uitkomsten daarvan onderling tot een vergelijk kunnen komen, blijft de Restitutiecommissie het instrument bij uitstek voor alternatieve geschillenbeslechting zoals genoemd in de Washington Principles. De Restitutiecommissie is een onafhankelijke commissie en adviseert alleen, zoals ook nu het geval is, op gezamenlijk verzoek van de verzoeker en de huidige bezitter. Een feitenonderzoek door het Expertisecentrum gaat vooraf aan en is voorwaardelijk voor het uitbrengen van een advies door de Restitutiecommissie. De Restitutiecommissie kan, om tot een oordeel te komen, aanvullend onderzoek aan het Expertisecentrum vragen en gerichte vragen stellen.

Advisering vindt onveranderd plaats op basis van de Washington Principles, de adviezen van de Commissie Herkomst Gezocht en het beleidskader van de rijksoverheid.⁸ Verder houdt de Restitutiecommissie zich in haar advisering aan de algemene rechtsbeginselen. Het advies van de Restitutiecommissie is onafhankelijk, komt zorgvuldig tot stand en is van hoogstaande kwaliteit. De procedures omtrent de advisering door de Restitutiecommissie worden zoveel als mogelijk gelijkgetrokken, ongeacht of het een verzoek betreft op een object in de rijkscollectie dan wel een object in een andere collectie. Voor restitutie van objecten uit de rijkscollectie zal ik altijd, na onderzoek door het Expertisecentrum, om advies vragen aan de Restitutiecommissie, tenzij blijkt dat een verzoek evident niet onder het beleid valt.

Aangezien het restitutiebeleid langer duurt dan aanvankelijk was ingeschat, voer ik een maximale benoemingstermijn in voor leden van

⁸ Kamerstuk 25 839, nr. 26; Kamerstuk 25 839, nr. 27; Kamerstuk 25 839, nr. 34; Kamerstuk 25 839, nr. 36 en bijlage; en: Kamerstuk 25 839, nr. 41 en bijlage.

Restitutiecommissie van drie jaar met de mogelijkheid tot één herbenoeming. Met ingang van 2017 voer ik trapsgewijze benoemingen in. Hierdoor breng ik balans aan tussen vernieuwing en een evenwichtige samenstelling enerzijds, en borging en overdracht van kennis en kunde anderzijds.

Verder zal ik de procedure voor hernieuwd advies laten vervallen. Bij nieuwe feiten (nova) kunnen verzoeker en huidige bezitter vragen om een nieuw advies van de Restitutiecommissie, waarbij allereerst het Expertisecentrum zal worden verzocht de aangevoerde nova te onderzoeken. Bij (vermeende) vormfouten in adviezen van de Restitutiecommissie, bijvoorbeeld indien de wijze van totstandkoming van een advies naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar wordt gevonden, ligt de stap naar de civiele rechter meer in de lijn dan het vragen van een nieuw advies aan dezelfde commissie.

Het invoeren van een hoger beroepsprocedure voor het restitutiebeleid is naar mijn oordeel niet opportuun. Restitutiezaken zijn volgens het Nederlands recht verjaard en het is de verantwoordelijkheid van de huidige bezitter om, in samenspraak met de verzoeker, tot een afweging te komen met betrekking tot restitutie. Er is daarom in 2001 expliciet gekozen voor een moreel-beleidsmatige en niet een juridische benadering van verzoeken om restitutie van naziroofkunst in Nederlands bezit. Om die reden past het niet om een hoger beroepsprocedure in te voeren die enkel tot meer juridisering zal leiden en niet in lijn is met het uitgangspunt van het Nederlandse restitutiebeleid. Derhalve ben ik van mening dat de in de vorige alinea genoemde mogelijkheden voldoende zijn.

Tot slot

Met deze verbeteringen actualiseer ik de uitvoering van het restitutiebeleid, met als uitgangspunt de Washington Principles, de adviezen van de Commissie Herkomst Gezocht en het beleidskader van de rijks-overheid. Ook zorg ik hiermee dat Nederland voor de toekomst een kwalitatief hoogstaand restitutiebeleid blijft houden. Een restitutiebeleid dat draagvlak heeft in de Nederlandse samenleving en zijn internationale naam en faam behoudt.

In 2020 vindt een evaluatie van het beleid en de organisatorische structuur plaats. Dan zal er onder andere nader worden gekeken naar het aantal restitutieverzoeken en de eventuele overgang van de bestaande vorm van de Restitutiecommissie naar een ad hoc Restitutiecommissie zoals aanbevolen door de Commissie Herkomst Gezocht in 2012.⁹

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

⁹ Kamerstuk 25 839, nr. 41, p. 5 bijlage.