

Vergaderjaar 2011–2012

25 839

Tegoeven Tweede Wereldoorlog

Nr. 41

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2012

Met deze brief reageer ik op het advies dat de Raad voor Cultuur op mijn verzoek heeft gegeven over het beleid ten aanzien van de restitutie van kunstvoorwerpen die onder dwang van het naziregime zijn afgestaan en die thans nog in bezit van het rijk zijn.¹

De Raad heeft zich in deze laten adviseren door een ad-hoc adviescommissie bestaande uit prof. dr. R.E.O. Ekkart (vz), drs. H. d'Ancona, drs. J.C.E. Belinfante en drs. R.M. Naftaniel.

Het advies van de Raad geeft ten eerste antwoord op de vraag of, en zo ja, hoe in het restitutiebeleid onderscheid zou moeten worden gemaakt in de behandeling van verzoeken tot restitutie van zogenoemde NK-objecten² enerzijds en restitutieverzoeken met betrekking tot kunstvoorwerpen die tot andere delen van de rijkscollectie behoren anderzijds.

Het Raadsadvies gaat tevens in op de vraag of, en zo ja, binnen welke termijn en op welke wijze het restitutiebeleid kan worden beëindigd.

Hieronder zal ik allereerst een toelichting geven op de totstandkoming van het bestaande restitutiebeleid en de achtergrond van mijn adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur. Vervolgens geef ik mijn reactie op de beleidsaanbevelingen van de Raad.

Totstandkoming bestaand restitutiebeleid

In de tweede helft van de jaren «90 ontstond in binnen- en buitenland discussie rondom door de nazi's geroofde bezittingen en de vraag in hoeverre het naoorlogse rechtsherstel in Nederland erin was geslaagd het materiële onrecht dat de vervolgingslachtoffers was aangedaan, te herstellen. De onderzoeken die de regering vanaf 1997 door diverse commissies heeft laten uitvoeren lieten zien dat het naoorlogse rechts-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De NK-collectie staat voor *Nederlands Kunstbezit Collectie*. Dit is het restant van de kunstvoorwerpen die na de Tweede Wereldoorlog uit Duitsland naar Nederland zijn teruggevoerd en nog in het bezit van de Nederlandse Staat zijn.

herstel – terugkijkend met de wetenschap en de ogen van nu – formalistisch, bureaucratisch en kil is geweest. In haar brief aan de Tweede Kamer van 21 maart 2000¹ heeft de regering dit ten volle erkend en zich op het standpunt gesteld dat daaraan conclusies verbonden moesten worden, waaronder het alsnog in behandeling nemen van restitutieverzoeken van (nabestaanden van) rechthebbenden.

Voor wat betreft het regeringsbeleid op het vlak van de restitutie van geroofde kunstvoorwerpen speelde destijds de Commissie Herkomst Gezocht, onder voorzitterschap van prof. dr. R.E.O. Ekkart, een belangrijke rol. Vanaf 1997 tot 2004 is onder begeleiding van deze commissie de herkomst onderzocht van de zogenaamde NK-collectie alsmede naar de werkwijze van de Stichting Nederlands Kunstbezit (SNK) die in de naoorlogse jaren was belast met recuperatie en restitutie van cultuurobjecten. De Commissie Ekkart kreeg tevens de opdracht om op basis van de bij haar onderzoek verworven inzichten aanbevelingen aan de regering te doen over het te voeren restitutiebeleid met betrekking tot kunstwerken uit de NK-collectie.

De aanbevelingen van de Commissie Ekkart zijn destijds grotendeels door de regering overgenomen. Zij vormen de basis van een ruimhartig restitutiebeleid dat als beoordelingskader dient voor de beoordeling van restitutieverzoeken. Zo wordt een soepele bewijslast gehanteerd met betrekking tot het eigendomsvraagstuk en worden alle verkopen van kunstwerken vanaf 10 mei 1940 (in Nederland) door personen die tot een vervolgte bevolkingsgroep behoorden in beginsel als gedwongen verkoop beschouwd. Is aan de voorwaarden van restitutie voldaan, dan wordt het bewuste kunstvoorwerp door de Staat teruggegeven aan de rechthebbenden. Ik laat mij in dit verband adviseren door de Adviescommissie Restitutieverzoeken Cultuurobjecten en Tweede Wereldoorlog, kortweg de Restitutiecommissie.

De Restitutiecommissie, thans onder voorzitterschap van oud-president van de Hoge Raad mr. W.J.M. Davids, is in 2001 ingesteld om de besluitvorming over restitutie zo onafhankelijk mogelijk te laten plaatsvinden. De Restitutiecommissie heeft als primaire taak de minister van OCW op diens verzoek te adviseren over individuele verzoeken tot restitutie van kunstvoorwerpen die in het bezit van de Staat zijn.

Daarnaast adviseert de Restitutiecommissie over restitutiekwesies waarbij de Staat niet is betrokken, zoals bij claims op kunstvoorwerpen uit provinciale of gemeentelijke collecties. Hiervoor geldt een ander beoordelingskader dan voor claims op kunstvoorwerpen in rijksbezit. Bij dergelijke verzoeken verricht de Restitutiecommissie namelijk haar adviestaak naar «maatstaven van redelijkheid en billijkheid».² De Restitutiecommissie heeft hier dus meer discretionaire beoordelingsruimte, kan de belangen van de verschillende partijen tegen elkaar afwegen, en zij kan dan ook andere oplossingen adviseren dan uitsluitend teruggave van het geclaimde kunstwerk.

De NK-collectie versus andere kunstvoorwerpen in rijksbezit

De beleidsaanbevelingen van de commissie Ekkart zijn destijds gedaan met het oog op de ruimhartige teruggave van kunstvoorwerpen uit de NK-collectie. De directe aanleiding voor de regeringsopdracht aan de commissie Ekkart was immers de ontstane maatschappelijke kritiek op het gebrekkige naoorlogse teruggavebeleid met betrekking tot deze door de geallieerden vanuit Duitsland aan de Nederlandse Staat in beheer gegeven kunstobjecten. In reactie op de eerste set aanbevelingen van de

¹ Kamerstukken II 1999–2000, 25 839, nr. 13.

² zie artikel 2, vijfde lid, van het Instellingsbesluit van de Restitutiecommissie.

commissie Ekkart heeft de regering destijds evenwel besloten dat zij het verruimde restitutiebeleid ook zou gaan toepassen op claims op niet tot de NK-collectie behorende kunstwerken in rijksbezit.¹

Tot op heden heeft de Restitutiecommissie slechts nog een enkele claim behandeld op kunstwerken uit rijksbezit die niet tot de NK-collectie behoren. Echter, verwacht mag worden, dat dit aantal zal toenemen op het moment dat de eindresultaten van het thans lopende museumonderzoek² bekend worden gemaakt.

Zoals gezegd, geldt op grond van het huidige beleid voor alle claims op objecten in rijksbezit hetzelfde restitutiebeleid, ongeacht of sprake is van een claim op een NK-object dan wel een claim op een object uit een ander deel van de rijkscollectie. Onder deze laatste categorie vallen bijvoorbeeld ook kunstvoorwerpen die, anders dan de NK-collectie, pas vele jaren na de Tweede Wereldoorlog op reguliere wijze zijn verworven, bijvoorbeeld door een verwerving te goeder trouw op een veiling. De vraag rijst dan ook of het verschil in de wijze waarop de laatstgenoemde categorie van kunstvoorwerpen is verworven niet tot uitdrukking zou moeten komen in het restitutiebeleid.

De Raad voor Cultuur doet op dit punt twee aanbevelingen, waarop ik hieronder zal ingaan.

Aanbevelingen 1 en 2: aanpassing van het restitutiebeleid voor kunstvoorwerpen die niet tot de NK-collectie behoren

De Raad merkt in zijn advies op dat het huidige restitutiebeleid minder geschikt is voor de afdoening van claims op kunstwerken in rijksbezit die niet tot de NK-collectie behoren. Het bestaande beleid laat immers geen ruimte om de wijze waarop een kunstwerk is verworven door de Staat te verdisconteren in de uitkomst van een restitutiezaak. Of een object bijvoorbeeld vele jaren na de oorlog op reguliere wijze is aangekocht, is niet van belang in het huidige beleidskader. Voor de afweging van mogelijk andere betrokken belangen is evenmin plaats. De Restitutiecommissie kan dan ook bij honorering van een claim niet anders adviseren dan tot teruggave van het betreffende kunstwerk.

Dit is anders bij de behandeling van claims op kunstwerken die niet in het bezit zijn van de Staat, maar eigendom zijn van een gemeente, provincie of (museum)stichting. In laatstgenoemde gevallen adviseert de Restitutiecommissie immers «naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid», zoals voorgeschreven in artikel 2, vijfde lid, van het Instellingsbesluit. De commissie heeft in deze zaken meer oordeelsruimte en kan – afgezien van de teruggave zonder meer van een kunstobject – ook tot andere gewenste oplossingen adviseren. Deze ongelijke behandeling van claims op kunstvoorwerpen, acht de Raad uitermate verwarrend en ongewenst.

De Raad adviseert dan ook het beleid voor claims op kunstvoorwerpen in rijksbezit (niet zijnde NK-objecten) gelijk te trekken met de behandeling van claims op kunstvoorwerpen die in het bezit zijn van «derden». De Raad adviseert hiertoe de taakomschrijving van de Restitutiecommissie, zoals neergelegd in artikel 2 van het Instellingsbesluit, aan te passen. De wijziging van dit artikel komt erop neer dat claims op kunstvoorwerpen uit rijksbezit die niet tot de NK-collectie behoren op dezelfde grondslag worden beoordeeld als claims op kunstwerken van anderen dan het Rijk.

Ik deel het oordeel van de Raad dat het verschil in herkomst van de NK-collectie enerzijds en de reguliere rijksverzamelingen anderzijds een meer gedifferentieerde behandeling van claims rechtvaardigt. In lijn met

¹ Kamerstukken II 2001–2002, 25 839, nr. 28.

² In 2009 is de Nederlandse museumwereld onder auspiciën van de Nederlandse Museumvereniging een vier jaar durend onderzoek gestart naar museale verwervingen in de periode 1933–1940 en 1948 tot heden. De definitieve resultaten van het onderzoek zullen naar verwachting medio 2013 bekend zijn.

het advies zal ik daarom de taakomschrijving van de Restitutiecommissie in artikel 2 van het Instellingsbesluit aanpassen, zodanig dat ook claims op kunstvoorwerpen die niet tot de NK-collectie behoren door de Restitutiecommissie kunnen worden behandeld conform het ruimere afwegingskader voor niet-rijkscollecties. De Restitutiecommissie krijgt daarmee meer ruimte voor de weging van feiten/omstandigheden en de diverse betrokken belangen, hetgeen door haar tot uitdrukking kan worden gebracht in de uitkomst van het advies.

Uiteraard is er voor een dergelijke belangenafweging minder plaats naarmate de bezitter bij de verwerving van een kunstvoorwerp meer kennis had of redelijkerwijs kon hebben over de mogelijk verdachte herkomst daarvan. De mogelijkheid van kennis van een verdachte herkomst is dan ook een zwaarwegende factor. Hoewel dit element ook nu al door de Restitutiecommissie in haar afweging wordt betrokken¹, zal ik dit expliciet tot uitdrukking brengen in artikel 2 van het Instellingsbesluit. Ik zal daarin opnemen dat de Restitutiecommissie bij haar afweging groot gewicht toekent aan de omstandigheden van de verwerving door de bezitter en de mogelijkheid van kennis van de verdachte herkomst ten tijde van de verwerving van het betrokken cultuurobject.

De commissie zal ook onder dit nieuwe beleid nog altijd kunnen adviseren tot teruggave (zonder meer) van een besmet kunstwerk, maar zij kan ook tot een andere bevredigende oplossing adviseren. De uitkomst is afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van iedere individuele casus. Ik onderschrijf dan ook het oordeel van de Raad dat het onwenselijk is de Restitutiecommissie op voorhand een lijst met beoordelingscriteria mee te geven. Uit het werk dat de Restitutiecommissie de afgelopen 10 jaar heeft verricht, blijkt dat zij uitstekend inhoud weet te geven aan de begrippen redelijkheid en billijkheid.²

Een dergelijk ruimer afwegingskader doet evenzeer recht aan de Washington Principles on Nazi Confiscated Art, volgens welke beginselen het restitutiebeleid zou moeten zijn gericht op het bereiken van «*a just and fair solution, recognizing this may vary according to the facts and circumstances surrounding a specific case*».

Aanbeveling 3: duur van de claimtermijn

In haar slotaanbevelingen van december 2004 adviseerde de toenmalige Commissie Ekkart de termijn voor het indienen van restitutieverzoeken onder het verruimde restitutiebeleid te laten aflopen twee jaar na publicatie van de regeringsreactie op deze slotaanbevelingen in de Staatscourant.³ De einddatum voor het verruimde restitutiebeleid viel daarmee op 4 april 2007. De datum van 4 april 2007 bleek echter te vroeg, gezien de onverwacht grote hoeveelheid claims die ook na de datum van 4 april 2007 nog werd ingediend en de (internationale) kritiek die ontstond over de invoering van deze eindtermijn. Daarom heeft de regering toen besloten het verruimde restitutiebeleid voorlopig voort te zetten.⁴ Deze beslissing werd mede ingegeven door het nationale museumonderzoek en de behandeling van claims die daaruit eventueel nog zullen voortvloeien. De regering heeft destijds ervan afgezien een einddatum voor het restitutiebeleid vast te stellen, maar eerst de uitkomsten van het museumonderzoek af te wachten.

Naar verwachting zullen de definitieve resultaten van het museumonderzoek (een enkel museum uitgezonderd⁵) medio 2013 bekend zijn. Met het oog hierop heb ik de Raad gevraagd mij te adviseren over de vraag welke claimtermijn redelijkerwijs moet worden aangehouden.

¹ zie hiervoor artikel 3 van het Reglement van de commissie inzake de adviesprocedure in het kader van artikel 2, tweede lid, en artikel 4, tweede lid, van het Instellingsbesluit. Te vinden op: www.restitutiecommissie.nl.

² Zie bijvoorbeeld: Bindend advies van de restitutiecommissie inzake *Gebed voor de maaltijd* van Jan Toorop uit het bezit van E. Flersheim in bezit van de Zeeuwse Museumstichting (http://www.restitutiecommissie.nl/rc_3.45/bindend_advies_rc_3.45.html).

³ Kamerstukken II, 2004–2005, 25 839, nr. 36.

⁴ Kamerstukken II, 2008–2009 25 839, nr. 40.

⁵ Het RMA heeft aangegeven meer tijd nodig te hebben om de meer dan 100 000 objecten in zijn collectie te onderzoeken. De verwachting is dat het RMA in de eerste helft van 2013 het belangrijke collectieonderdeel schilderijen en tekeningen heeft onderzocht. Daarna zullen ook de andere collectieonderdelen aan bod komen.

Volgens de Raad is het nu nog te vroeg om een eindtermijn te bepalen voor het restitutiebeleid. In de internationale restitutiepraktijk wordt nog nauwelijks gesproken over eindtermijnen en wordt zelfs regelmatig de mening geuit dat er geen sprake kan zijn van een eindtermijn. Internationaal zou het eigenstandig sluiten door Nederland van het restitutieloket dan ook op groot onbegrip stuiten. De claimtermijn zou pas kunnen worden beëindigd als daarover internationaal consensus is ontwikkeld, aldus de Raad.

Ik onderschrijf het advies van de Raad. Inderdaad zijn de in 1998 aangenomen *Washington Principles* nog onverkort geldend als internationale standaard voor restitutiekwesies. Nog in 2009 zijn de *Washington Principles* herbevestigd tijdens een internationale conferentie te Praag, resulterende in de *Terezin Declaration*. Gegeven deze internationale dimensie van het restitutievragestuk ben ik het met de Raad eens dat beëindiging van de mogelijkheid om claims in te dienen pas kan worden overwogen als daarover internationale consensus bestaat, die in de plaats komt van de *Washington Principles*.

Toch acht de Raad binnen enkele jaren een aanpassing van het huidige restitutiebeleid voor de NK-collectie op zijn plaats. Hieronder ga ik in op de aanbeveling die de Raad in dit verband doet.

Aanbeveling 3: wijziging van het restitutiebeleid voor NK-objecten

Het feit dat een beëindiging van de claimtermijn voorlopig nog niet aan de orde is, betekent volgens de Raad niet dat het verruimde restitutiebeleid voor de NK-collectie eindeloos dient te worden opgerekt. De Raad is van oordeel dat het verruimde restitutiebeleid kan worden beëindigd twee jaar nadat de volledige resultaten van het lopende museumonderzoek zijn gepubliceerd, mits daarbij een hardheidsclausule voor schrijnende nieuwe gevallen wordt ingebouwd. Deze hardheidsclausule zou daarbij gelden voor zaken waarin nieuwe feiten te voorschijn komen en waarin de claimant kan aantonen dat hij de betreffende claim niet eerder kon indienen. Bij de beoordeling van claims die aan deze eisen voldoen, kan dan worden overwogen of deze volgens de normen van redelijkheid en billijkheid alsnog worden behandeld onder toepassing van aspecten van het verruimde restitutiebeleid. Aldus aanbeveling 3 uit het advies van de Raad.

Welbeschouwd komt deze aanbeveling erop neer dat het huidige restitutiebeleid inzake de NK-collectie per medio 2015 (twee jaar na publicatie van de definitieve resultaten van het museumonderzoek) een andere vorm krijgt, in die zin dat claims op NK-objecten vanaf dan eveneens kunnen worden behandeld binnen het afwegingskader dat hierboven met betrekking tot de aanbevelingen 2 en 3 is besproken en waarbij meerdere belangen meegewogen kunnen worden.

Ik kan mij vinden in deze aanbeveling. Dit betekent dat vanaf 30 juni 2015 ook de claims op NK-objecten zullen worden beoordeeld conform de maatstaven van redelijkheid en billijkheid. Daarmee ontstaat er één beleidslijn voor alle kunstwerken in rijksbezit, ongeacht of een object tot de NK-collectie of een andere rijksverzameling behoort.

Uiteraard kan de Restitutiecommissie bij de inhoudelijke beoordeling van een claim rekening blijven houden met de specifieke herkomst van kunstvoorwerpen. Dit betekent dat zwaar gewicht zal toekomen aan het feit dat een bepaald object afkomstig is uit de NK-collectie. Het spreekt vanzelf dat daarbij ook plaats is om bijvoorbeeld een soepele bewijslast te

hanteren voor de nabestaanden van vervolgte bevolkingsgroepen als het gaat om bewijs van eigendom en onvrijwillig bezitsverlies. Dergelijke inhoudelijke aspecten, die ook in het huidige NK-beleid zijn opgenomen, blijven van betekenis. De mate waarin deze aspecten toepassing vinden, is evenwel afhankelijk van de concrete casuïstiek die aan de orde is. Ik laat deze afweging in concrete gevallen gaarne over aan de Restitutiecommissie.

Dit laatste heeft ook mijn sterke voorkeur als het gaat om de afweging of een bepaald geval «schrijnend» te noemen is. De Raad doet de suggestie dit criterium te hanteren als toelatingseis voor een claim (ontvanke-lijkheid). Ik zou dergelijke overwegingen echter willen plaatsen in het geheel van de door de Restitutiecommissie *inhoudelijk* af te wegen feiten en omstandigheden. Zo betreft de Restitutiecommissie ook nu al bij de beoordeling van claims op niet-rijksbezit de mate waarin een claimant zich heeft ingespannen om het kunstwerk te achterhalen en het belang van een bepaald kunstwerk voor de betreffende museumcollectie.

Wat betreft de formele criteria voor de inbehandelingneming (ontvanke-lijkheid) van claims handhaaf ik het bestaande regeringsbeleid¹, dat overigens ook al vóór het verruimde restitutiebeleid gold. Kort gezegd, betekent dit dat restitutieverzoeken ook na 30 juni 2015 in behandeling worden genomen als:

- het een nieuw verzoek betreft, dus niet een verzoek dat al werd afgehandeld door middel van een beslissing van een bevoegd rechtsherstelorgaan of door middel van minnelijk rechtsherstel (schikking);
- het betreft een reeds eerder in het kader van het rechtsherstel afgehandeld verzoek terzake waarvan nieuwe, relevante feiten («nova») beschikbaar zijn gekomen.

Overigens is de verwachting dat het aantal claims op kunstvoorwerpen uit de NK-collectie langzamerhand zal opdrogen. Er is in de afgelopen 10 jaar al veel werk verricht. In de afgelopen twee jaar zijn slechts een paar claims op kunstvoorwerpen uit de NK-collectie ingediend. Het nieuwe NK-beleid dat vanaf 30 juni 2015 zal gelden, zal dan ook hoogstwaarschijnlijk nog enkele incidentele claims aangaan.

Aanbeveling 4: bestaansduur Restitutiecommissie

Tot slot doet de Raad nog een aanvullende aanbeveling met betrekking tot de bestaansduur van de Restitutiecommissie. De Raad adviseert de Restitutiecommissie in stand te laten totdat alle claims die binnen twee jaar na het museumonderzoek zijn ingediend, zijn behandeld. Voor de (incidentele) claims die daarna nog binnenkomen, zou de regering zich kunnen laten adviseren door een ad-hoc-commissie.

Dit betreft een organisatorische maatregel, die niet van invloed is op de duur van het restitutievraagstuk. Het is inderdaad mijn voornemen om de Restitutiecommissie in ieder geval de claims te laten behandelen, die uit het museumonderzoek naar voren zullen komen. De behandeling door de Restitutiecommissie van restitutieclaims, ook van lagere overheden, biedt naar mijn mening nog altijd een adequaat antwoord op de internationale roep om alternatieve geschillenbeslechting en onafhankelijk onderzoek.

Het is op dit moment nog niet te zeggen hoeveel claims uit het museumonderzoek zullen voortkomen, aangezien de onderzoeksresultaten nog worden afgewacht. De door de Raad genoemde termijn van twee jaar na afronding van het museumonderzoek is een reëel perspectief. Tenzij het aantal claims blijkt mee te vallen, zal de Restitutiecommissie en haar

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 25 839, nr. 16; Kamerstukken II, 2000–2001, 25 839, nr. 26 en 27.

secretariaat voorlopig de huidige (onderzoeks)capaciteit nodig hebben. De organisatie rondom de Restitutiecommissie kan – naar gelang de werklast van de commissie afneemt – evenwel op elk gewenst moment worden aangepast. Ik zal hierover de komende jaren met de Restitutiecommissie in overleg blijven. Als op een gegeven moment alleen nog sprake is van incidentele claims, kan worden overgestapt op een ad-hoc-commissie.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra