

Dynamische erfgoedbescherming als tandeloze tijger

Een kritische beschouwing van de aangekondigde wetswijziging van de Erfgoedwet

*Mr. M. Visser LLM en mr. A.G.D.M. van Hoek LLM**

1 Inleiding

Marie-Odette Scalliet, een kunsthistorica verbonden aan de Universiteit Leiden, beleefde in 2007 zowel het hoogtepunt als het dieptepunt van haar carrière: in Paleis Het Loo werd voor haar neus een 12 m² groot schilderij uitgerold dat jaren verloren was gewaand. Als Indonesië-specialist kwam ze in 2006 in het depot van het Instituut Collectie Nederland in Rijswijk het werk *De Boschbrand* van de vermaarde Nederlands-Indische kunstenaar Raden Sarief Bastaman Saleh op het spoor (zie figuur 1). De kunstenaar maakte het monumentale werk als geschenk aan koning Willem II. De negentiende-eeuwse Javaanse edelman en kunstenaar, populair in Europese society kringen, sloeg een brug tussen twee werelden. Inmiddels is zijn werk wereldwijd gewild. De Oranjes waren kennelijk minder gecharmeerd; inmiddels hebben zij al hun dertien schilderijen van de kunstenaar van de hand gedaan. ‘*De Boschbrand*’ lag volgens Alexander Pechtold ‘in deplorabele staat’¹ op de zolder van het paleis, overgeleverd aan ongedierte, tot Scalliet het na maanden speuren aan de vergetelheid ontrukte. De vreugde bleek van korte duur. Juliana’s kleinkinderen verkochten het werk rond 2013 onderhands aan de hoogste bieder. Nu geldt het schilderij als topstuk van de National Gallery in Singapore.

De verkoop kon plaatsvinden als gevolg van terughoudend overheidsbeleid inzake behoud van erfgoed voor Nederland, waarbij het koningshuis bovendien jarenlang uit de wind werd gehouden; ‘een grof schandaal [en] vermoedelijk alleen voor geldelijk gewin’, aldus Haagse kunsthandelaar Ivo Bouwman.²

Het zou tot de veelbesproken Sotheby’s veiling van prinses Christina’s Rubens-tekeningen in 2019³ duren tot de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) concludeerde dat het erfgoedbeleid onvoldoende bescherming bood tegen vervreemding van beschermwaardige cultuurgoederen naar het buitenland. Het betreft hier hoofdstuk 3 en 4 van de Erfgoedwet, op grond waarvan procedures gelden voor het geval een waardevol cultuurgoed Nederland dreigt te verlaten. De wet kent verschillende criteria teneinde te bepalen of een werk als beschermwaardig kan worden aangewezen, alsook een reeks beperkingen indien een werk als beschermd is aangemerkt, waaronder een vereiste van toestemming door de overheid bij een voornemen tot vervreemding naar het buitenland. Dit regime, toegepast bij beschermwaardig aangewezen werken, beperkt particuliere eigenaren en vormt een inbreuk op het eigendomsrecht.⁴

De ophef na de veiling van de koninklijke Rubens-tekeningen was aanleiding het erfgoedbeschermingsbeleid kritisch onder de loep te nemen,⁵ wat leidde tot rapportages van onderzoekscommissies onder leiding van respectievelijk Alexander Pechtold en Sybrand van Haersma Buma. De commissies bogen zich tussen 2019 en 2022 enerzijds over de houdbaarheid van de terughoudend toegepaste Erfgoedwet en anderzijds over de vraag welk type visie en beleid ‘ongewenste vervreemding van cultuurgoederen’ naar het buitenland zou kunnen voorkomen. Van export werd tot dan toe zelden een probleem gemaakt.

* Mr. M. Visser LLM is advocaat bij Bergh Stoop & Sanders te Amsterdam. Mr. A.G.D.M. van Hoek LLM is advocaat bij Bergh Stoop & Sanders te Amsterdam.

Zij adviseren aan en procederen op het gebied van kunstrecht en intellectuele eigendom onder meer voor cliënten in de culturele sector, waaronder (internationale) kunsthandelaren, culturele en (semi)publieke instellingen, verzamelaars en kunstenaars.

1 Kamerstukken II 2016/17, 2016Z19788 (Kamervragen leden Pechtold en Monasch).

2 A. Ribbens, *Geen Oranje wilde twaalf vierkante meter tijgers*, NRC 7 oktober 2016 (www.nrc.nl/nieuws/2016/10/07/geen-oranje-wilde-twaalf-vierkante-meter-tijgers-4690427-a1525537); zie nog uitvoeriger P. van Os & A. Ribbens, *Tussen kunst en cash*, Amsterdam: Das Mag 2021, p. 115 e.v.

3 A. Ribbens, *Te veilen Oranjekunst van prinses Christina*, NRC 8 januari 2019 (www.nrc.nl/nieuws/2019/01/08/te-veilen-oranjekunst-van-prinses-christina-a3136062).

4 Art. 5:1 BW en art. 1 Eerste Protocol bij het EVRM.

5 Aanbiedingsbrief rapportage Adviescommissie Bescherming Cultuurgoederen en de Raad voor Cultuur, 30 september 2019.

Figuur 1 Raden Sarief Bastaman Saleh, De Boschbrand, 1849, 300 x 396 cm, tentoongesteld in de National Gallery Singapore; © Collectie van National Gallery Singapore



Middels aankondiging van een wetsvoorstel eind 2022 lijkt het tijd te keren. Niet alleen is het Ministerie van OCW voornemens het proces tot aanwijzing van beschermd erfgoed te koppelen aan een nationaal uitvoervergunningensysteem met een gedeeltelijk uitvoerverbod tot gevolg, ook zullen aanwijzingscriteria worden verhelderd en geactualiseerd, aldus Staatssecretaris van OCW Gunay Uslu.⁶

In deze bijdrage worden de huidige Erfgoedwet en met name de wetswijziging zoals aangekondigd kritisch onder de loep genomen. Dat een meer betrokken beleid noodzakelijk is met het oog op behoud van erfgoed voor Nederland, staat gezien verkopen als die van De Boschbrand buiten kijf. Tegelijkertijd zal onder meer voldoende oog moeten zijn voor rechtvaardiging van eigendomsrechtbeperkingen van particulieren. De wijze waarop de Erfgoedwet dient te worden gewijzigd is daarom niet vanzelfsprekend. De regelgeving in de ons omringende landen dient in dit kader als vergelijkingsmateriaal. Voorts komen enkele beleidsmatige aspecten aan de orde die van in-

vloed kunnen zijn op beperking van het eigendomsrecht. Het betreft onder andere de noodzaak tot meer financiële ondersteuning vanuit de Staat bij kunstaankopen, transparantie en betere (financiële) ondersteuning van particuliere eigenaren van als beschermwaardig aangewezen werken.

2 De huidige Erfgoedwet

2.1 Het beschermingsbeleid tot 2019

Sinds 2016 is het beschermingsbeleid voor behoud van roerende cultuurobjecten gebaseerd op de Erfgoedwet.⁷ Op basis van deze wet kan de Minister van OCW kunstvoorwerpen uit particuliere en openbare collecties als beschermd aanwijzen indien deze voor Nederland 'onmisbaar' en 'onvervangbaar' zijn.⁸ Deze criteria worden ingevuld aan de hand van de vereisten dat er geen vergelijkbaar werk in Nederland is, respectievelijk dat het werk een symboolfunctie, schakelfunctie of ijkfunctie heeft.⁹ Aangewezen werken worden opgenomen in

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 32820, nr. 489 (hierna: Beleidsreactie staatssecretaris 2022).

⁷ Stb. 2015, 511.

⁸ Art. 3.7 Erfgoedwet.

⁹ Art. 3.7 lid 4 Erfgoedwet; Kamerstukken II 2014/15, 34109, nr. 3, p. 73.

een register¹⁰ en maken onderdeel uit van de zogeheten Collectie Nederland.¹¹ Deze beschermde status mag positief geformuleerd zijn, hij brengt aanzienlijke beperkingen met zich voor eigenaren van aangewezen cultuuroederen. Vanaf de start van het aanwijzingsproces kan de eigenaar niet vrijelijk beslissen over vervreemding, en verkoop buiten Nederland is slechts mogelijk na toestemming van de Minister van OCW. Daarnaast moet de eigenaar schriftelijk melding maken van verplaatsing, in veiling brengen, bezwaren en uitlenen binnen Nederland.¹² Bij een voornemen tot verkoop naar het buitenland kunnen potentiële Nederlandse kopers gedurende zes weken een koopoptie uitoefenen vanaf het moment dat de minister bedenkingen tegen verkoop in de Staatscourant publiceert.¹³ Na afloop van die termijn gelden door de Minister van OCW geuite bedenkingen over export als een koopaanbod van de Staat. Mocht de eigenaar dit aanbod niet aanvaarden, dan kan de rechtbank Den Haag om een prijsbepaling worden verzocht.¹⁴

Bij totstandkoming van de wet werd benadrukt dat aan de overheid slechts een terughoudende rol zou moeten worden toegekend.¹⁵ In beginsel zou de verantwoordelijkheid voor de zorg voor cultuuroederen bij (particuliere) eigenaren blijven liggen. De overheid zou de wetbepalingen slechts gebruiken om in te kunnen grijpen waar eigenaren het laten afweten. Dat de overheid niet altijd adequaat reageerde, werd pijnlijk duidelijk bij onder meer de verkoop van De Boschbrand en de Rubens-tekeningen.¹⁶ Van de mogelijkheid tot spoedaanwijzing door de minister bij voorgenomen export van cultuuroederen werd praktisch geen gebruik gemaakt.¹⁷

Eerst sinds 1985 kent Nederland een volledig aan erfgoedbescherming gewijde regeling: de Wet tot behoud van cultuurbezit (WBC); die volgde op economisch ingegeven uitvoerbeperkingen na het einde van de Tweede Wereldoorlog.¹⁸ In 2016 is de WBC zonder substantiële wijzigingen geïncorporeerd in

hoofdstuk 3 en 4 van de overkoepelende Erfgoedwet.¹⁹ Opvallend genoeg werd bij die gelegenheid niet de statische WBC-lijst vernieuwd, hoewel in 1999 werd geadviseerd die lijst ten minste iedere tien jaar te evalueren. Zover is het echter nooit gekomen.²⁰

De praktijk sinds inwerkingtreding van de WBC is echter dat de ooit vastgestelde lijst niet of nauwelijks aan verandering onderhevig is, met als gevolg een min of meer statische lijst van 164 voorwerpen en verzamelingen die tezamen met publieke collecties de Collectie Nederland vormt. Het voornaamste punt van kritiek is dat er in Nederland (vrijwel) geen nieuwe aanwijzingen plaatsvinden. Beschermwaardig werk kan eenvoudig via het vrije verkeer binnen de EU aan de hoogste bidder worden verkocht. De Nederlandse Staat werd aldus steevast min of meer voor een voldongen feit geplaatst.

2.2 *Beperking van rechten en vrijheden in de Erfgoedwet*

Waar het eigendomsrecht ingevolge art. 5:1 lid 1 BW personen het meest omvattende recht biedt dat men op een zaak kan hebben, behelst de Erfgoedwet daarop een uitzondering middels 'wettelijke voorschriften' zoals bedoeld in lid 2 van voornoemd artikel. Het recht op eigendom zoals verankerd in art. 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) kent eveneens een formele beperking, waaronder die op grond van het algemeen belang.

Zodra werken onder het wettelijke beschermingsregime van de Erfgoedwet vallen, is het recht vrijelijk over dat goed te beschikken aan banden gelegd, zoals in het voorgaande kort uiteengezet. In de praktijk betekent dat met name rompslomp bij (tijdelijke) export en verkoop. Export kan flink vertraging oplopen als wordt bedacht dat een eigenaar bij een vergunningsaanvraag tot wel achttien maanden geen vrije beschikking over een werk heeft.²¹ Zoals hierna meer uitgebreid aan de orde komt, kan een eigenaar worden beperkt bij vervreemding, aangezien veiling van een beschermd werk in het buitenland in beginsel niet mogelijk is, terwijl dit veel meer kan opbrengen dan verkoop na een koopoptie door de Staat of een andere Nederlandse koper. Bij overdracht of bezwaring dient de status van het cultuurogoed te worden gemeld aan de verkrijger (art. 4.2 Erfgoedwet) en de eigenaar dient de Erfgoedinspectie het cultuurogoed desgevraagd te tonen (art. 4.3 Erfgoedwet). Doet men dat niet, dan behelst dit een misdrijf dan wel over-

10 Art. 3.11 lid 1 Erfgoedwet.

11 Commissie Collectie Nederland & Raad voor Cultuur, Onvervangbaar & Onmisbaar. Naar een dynamisch beschermingsmodel voor de Collectie Nederland, 2022, p. 7 (hierna: Eindrapport commissie-Buma 2022): 'een wettelijke omschrijving van de term ontbreekt, er zijn geen wettelijke selectiecriteria aan gekoppeld en er bestaat ook niet zoiets als een nationaal overkoepelend collectieplan'. Desalniettemin hanteert het Ministerie van OCW sinds 2019 de definitie: 'het totaal van de publiek toegankelijke geregistreerde collecties en de niet-toegankelijke, particuliere, collecties waarvoor de overheid verantwoordelijkheid heeft genomen', zie Kamerstukken II 2019/20, 32820, nr. 332.

12 Art. 4.4 t/m 4.10 Erfgoedwet.

13 Art. 4.10 Erfgoedwet.

14 Art. 4.14 Erfgoedwet.

15 Kamerstukken II 2014/15, 34109, nr. 3, p. 22.

16 A. Ribbens, Commissie gaat na verkoop Rubens bescherming erfgoed onderzoeken, NRC 21 februari 2019 (www.nrc.nl/nieuws/2019/02/21/commissie-gaat-na-verkoop-rubens-bescherming-erfgoed-onderzoeken-a3654907).

17 Art. 3.8 Erfgoedwet.

18 Deviezenbesluit 1945, F 222.

19 Zo vonden ook de Monumentenwet, de Wet teruggave cultuuroederen uit bezet gebied, de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 en de Wet verzelfstandiging rijksmuseumseale diensten een plek in de nieuwe wet.

20 Adviescommissie Bescherming Cultuuroederen & Raad voor Cultuur, Van terughoudend naar betrokken. Hoe cultuuroederen en verzamelingen onder de Erfgoedwet adequaat te beschermen, 2019, p. 10 (hierna: Rapport commissie-Pechtold 2019).

21 Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 55.

trekking op grond van de Wet op de economische delicten (WED).²²

Cruciaal is dan ook in hoeverre dergelijke beperkingen aanvaardbaar zijn. Daarbij is art. 22 Grondwet van belang, dat de overheid onder meer verplicht voorwaarden te scheppen 'voor culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding'.²³ De bepaling wordt over het algemeen geacht een zwakke werking te hebben vanwege de 'onbestemdheid' ervan; een directe verplichting tot behoud van en toegang tot kunstuitingen is er niet uit af te leiden.²⁴ De Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties is specifiek, waar deze in 2011 rapporteerde dat het recht op toegang tot cultureel erfgoed als een mensenrecht wordt beschouwd in de zin van art. 15 lid 1 onder a Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.²⁵ Hoewel de wetgever middels verankering in de Erfgoedwet kennelijk heeft beoogd beperking van fundamentele rechten te rechtvaardigen, zal voortdurend sprake zijn van botsing van rechtsbeginselen. Aldus dienen 'daartoe geëigende organen' af te wegen welk van de twee rechten, het eigendomsrecht dan wel het recht op (publiek toegankelijke) cultuur, prevaleert. Gerards, hoogleraar te Leiden, staat voor dat in een belangenafweging niet alleen subsidiariteit en proportionaliteit, maar ook instrumentaliteit betrokken kunnen worden, dat wil zeggen dat 'de overheid een redelijk middel [moet hebben] gekozen om [haar] doelstellingen te realiseren', welk middel vervolgens ook effectief dient te zijn.²⁶ In dit kader kan men zich afvragen in hoeverre eigendomsrechtbeperkingen op grond van een onvoorspelbaar regime – de Erfgoedwet wordt immers terughoudend en niet-transparant toegepast – voldoende instrumenteel, althans voldoende proportioneel zijn. Daarbij speelt een rol dat het nagestreefde doel van de wet weliswaar concreet lijkt – nu burgers immers toegang tot cultuur krijgen door middel van behoud van werken –, maar het belang dat de grondrechtenbeperking moet rechtvaardigen wordt abstracter naarmate minder goed kenbaar is wat men in Nederland beschermwaardig acht. Onder meer de benoemde zeer terughoudende wetstoepassing vergroot rechtszekerheid om die reden niet.

Op basis van art. 4.23 Erfgoedwet is het voorts verboden bepaalde cultuurgoederen zonder vergunning van de Minister van OCW buiten de EU te voeren.²⁷ Anders dan in België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland kent Nederland geen aanvullend nationaal exportvergunningensysteem voor de uitvoer van cultuurgoederen binnen de EU. Voornoemde beperking botst met het vrij verkeer van goederen zoals neergelegd in art. 34 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), met dien verstande dat lidstaten ingevolge art. 36 VWEU 'een relatief grote vrijheid [hebben] om in nationale regelgeving een uitzondering op dit Europees recht te maken' ter '(...) bescherming van nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit'.²⁸ In dat verband zal moeten worden nagegaan of vrijverkeerbeperkingen met het oog op cultuur evenredig zijn aan het nagestreefde doel, zo volgt uit Commissie/Italië.²⁹ Het Hof van Justitie diende te beoordelen of de Italiaanse staat de bevoegdheid van gidsen om toeristen uit de EU te begeleiden afhankelijk mocht stellen van een vergunning die alleen kon worden verkregen na het afleggen van een examen. De Italiaanse staat betoogde op die wijze de kwaliteit van de dienstverlening voor toeristen en het behoud van het nationaal cultureel erfgoed te kunnen waarborgen. Volgens het Hof was 'de omvang van de beperkingen' echter '(...) onevenredig aan het nagestreefde doel'.³⁰ De negatieve consequenties voor reisorganisatoren, zelfstandige gidsen, maar ook voor toeristen zelf zouden niet in verhouding staan tot het nagestreefde doel; het was nog maar de vraag of dat doel uiteindelijk door de maatregel werd gediend.³¹

Anders dan in voornoemd geval lijkt het behoud van nationaal erfgoed voor de Nederlandse burger in beginsel te worden gediend met een uitvoervergunning voor beschermwaardige werken. Bovendien werken de ons omringende EU-landen al langer met een nationaal uitvoervergunningensysteem. Per geval zal echter – op transparante wijze – moeten worden beoordeeld en aangegeven of de beperkingen evenredig zijn en in verhouding staan tot de rechten van de particuliere eigenaar. Daarbij zal de rechtvaardiging vooral moeten worden gezocht in het verhelderen van het publiek belang en het zo veel mogelijk mitigeren van de beperkingen op het eigendomsrecht, zoals in paragraaf 4 en 5 aan de orde komt.

3 De aanloop naar het wetsvoorstel

Waar de verkoop van De Boschbrand destijds geruisloos plaatsvond, leidde de veiling van de Rubens-tekeningen van prinses Christina in 2019 tot een storm van verontwaardiging.

22 Art. 1 onder 2° Wed; indien vervreemding met opzet is achtergehouden, is sprake van een misdrijf en kan op grond van art. 2 lid 1 jo. art. 6 lid 1 onder 2° Wed een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, taakstraf of geldboete van de vierde categorie worden opgelegd. Indien geen opzet in het spel is, is sprake van een overtreding en kan een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie worden opgelegd; zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34109, nr. 3, p. 22 (MvT Erfgoedwet), artikelsgewijze toelichting art. 4.2 en 4.3.

23 Zie tevens E. Hardy, *De kunst van het kopen: de wonderse wereld van kunstaankopen door de Staat*, AA 2023, afl. 7/8, p. 534.

24 T. Schiphof, *In het voetspoor van Thorbecke De verankering van het Thorbecke-adagium in recht en regelgeving*, Boekmanstichting 2001, 13e jaargang; Kamerstukken II 1975/76, 13873, 3, p. 14-15.

25 'The right of everyone to take part in cultural life', zie VN-rapportage A/HRC/17/38.

26 J.H. Gerards, *Belangenafweging bij rechterlijke toetsing aan fundamentele rechten*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006, p. 3, 21 en 36-37 (hdl.handle.net/1887/13662).

27 Voor de uitvoer van cultuurgoederen buiten de EU is er de Europese Verordening 116/2009. Op basis van deze verordening is het verboden om bepaalde cultuurgoederen zonder vergunning van de Minister van OCW buiten de EU te voeren.

28 Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 27.

29 HvJ EU 26 februari 1991, C-180/89, ECLI:EU:C:1991:78 (Commissie/Italië).

30 HvJ EU 26 februari 1991, C-180/89, ECLI:EU:C:1991:78 (Commissie/Italië), par. 22.

31 HvJ EU 26 februari 1991, C-180/89, ECLI:EU:C:1991:78 (Commissie/Italië), par. 24.

Sjarel Ex, directeur van Museum Boijmans Van Beuningen, meende dat de prinses ‘niet bepaald de koninklijke route’ had bewandeld.³² De onverwachte veiling in New York plaatste Nederland voor een *fait accompli*, terwijl het Ministerie van OCW voorafgaand aan de uitvoer op zijn minst de vraag had moeten stellen of de stukken beschermwaardig waren.³³ Enkele biedingen van Nederlandse partijen ten spijt ging het topstuk uit de collectie voor € 7,2 miljoen onder de hamer in plaats van voor de geschatte € 3,1 miljoen.³⁴ Het startschot voor grondige revisie van de Erfgoedwet was gegeven.

3.1 *Commissie-Pechtold: van terughoudend naar betrokken*

Naar het inzicht van de rapporteurs uit de Adviescommissie Bescherming Cultuurogoederen (commissie-Pechtold) was de Erfgoedwet inmiddels achterhaald.³⁵ De kritiek betrof zes punten.

In de eerste plaats waren de pijlen gericht op (1) de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid tot beschermd cultuurogoed van de Minister van OCW die als ‘meer dan terughoudend’ werd gekarakteriseerd, terwijl (2) de lijst van beschermde werken bovendien niet actueel was. Een eerdere aanbeveling tot actualisatie bleef onuitgevoerd. De commissie merkte verder op dat (3) de Erfgoedwet het begrip ‘particulier’ ten onrechte niet definieert. Het lijkt erop dat onder meer deze lacune tot gevolg had dat koninklijke bezittingen als grijs gebied ongemoeid zijn gelaten. Afstoting van overheidscollecties was formeel niet uitgesloten.³⁶ De commissie merkte voorts op dat (4) door gebrek aan exportbeperkende regels binnen de EU verkoop elders in de EU te eenvoudig was. (5) Rechten van particulieren werden voorts te ver ingeperkt doordat aanwijzing van werken onvoldoende gepaard ging met compensatie voor conservering en restauratie en vaste waardebevestiging in geval van een voorgenomen staatsaankoop. Tot slot werd vastgesteld dat (6) onvoldoende middelen beschikbaar waren gesteld voor aankoop van werken.

3.2 *Commissie-Buma: Onvervangbaar & Onmisbaar*

Na de positief ontvangen rapportage van de commissie-Pechtold, die de minister overigens deed besluiten het terughoudende aanwijzingsbeleid per direct in te trekken,³⁷ was een overkoepelende visie nodig op vormgeving van en omgang met de Collectie Nederland.³⁸ De Commissie Collectie Nederland (commissie-Buma) kreeg de taak hierover te adviseren. Uit haar rapport uit 2022 volgt dat met het oog op behoud van beschermwaardige cultuurogoederen het beleid meer dynamisch vormgegeven zou moeten worden. De commissie-Pechtold had eerder al aandacht gevraagd ‘voor cultuurogoederen die hedendaagse ontwikkelingen als globalisering, multiculturaliteit, diversiteit en digitalisering vertegenwoordigen (...)’.³⁹

Het doel van de commissie-Buma is duidelijk: de Collectie Nederland dient (a) met de tijd mee te gaan en (b) een minder statisch beeld van erfgoed te geven; de collectie is immers nooit af. Dat maakt niet minder enigmatisch op welke wijze de criteria ‘onmisbaar’ en ‘onvervangbaar’ in de praktijk gemoderniseerd worden. Zo adviseert de commissie het ijkfunctie-criterium, dat een cultuurhistorisch en wetenschappelijk belang vereist, te wijzigen door het ‘wetenschappelijk belang’-criterium zonder toelichting te vervangen door ‘maatschappelijk belang’. Deze term is echter breder, zo niet vager, en hoe dan ook meer tijdsgebonden. In welke zin de wijziging een modernisering inhoudt, blijft onduidelijk en helderheid over een al dan niet te verwachten aanwijzing zal deze voor verzamelaars niet opleveren.⁴⁰

Het is voorts een gemiste kans dat de commissie-Buma het voorstel van de commissie-Pechtold voor een ‘dynamische collectie’ in wezen herhaalt. Terwijl ze een heldere visie had kunnen en moeten formuleren op de wijze waarop het begrip ‘dynamisch’ in een werkbaar beleid kan worden geïncorporeerd, blijft de commissie hangen in weinig praktische conclusies als: ‘Door te erkennen dat identiteit tijdgebonden is en verscheidenheid inhoudt, wordt de Collectie Nederland vanzelf een dynamisch concept.’ Voor het overige blijft de adviesvraag op welke periode of kunstuitingen voortaan ingezet moet worden, grotendeels in de lucht hangen.⁴¹

Meer praktisch bevestigde de commissie-Buma adviezen van de commissie-Pechtold inzake een nationaal uitvoervergunningensysteem en het structureel beschikbaar stellen van meer

32 J. Schmale & H. Keultjens, Nederland greep net naast de Rubens van prinses Christina, Het Parool 30 januari 2019 (www.parool.nl/kunst-media/nederland-greep-net-naast-de-rubens-van-prinses-christina~b07c7027/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F).

33 Schmale & Keultjens 2019.

34 M. Kruijt, Tekeningen geveld door (vermoedelijk) prinses Christina leveren 9,6 miljoen euro op – schets Rubens voor 7,2 miljoen euro naar onbekende koper, de Volkskrant 20 januari 2019 (www.volkskrant.nl/cultuur-media/tekeningen-geveild-door-vermoedelijk-prinses-christina-leveren-9-6-miljoen-euro-op-schets-rubens-voor-7-2-miljoen-euro-naar-onbekende-koper~b9d180cb/).

35 Rapport commissie-Pechtold 2019, p. 7.

36 Het feit dat overheidscollecties geen plek op de lijst toebedeeld kregen, werd bij evaluatie van de wet in 1998/1999 al kritisch bevestigd, zie Notulen symposium Adviescommissie Wet tot behoud van cultuurbezit, De Wet tot behoud van cultuurbezit, een evaluatie van de werking van de wet, 1999. Dit kon leiden tot de bekritiseerde verkoop van een werk van Marlene Dumas door het Museum Gouda in 2011, waarbij de Leidraad Afstoting Museale Objecten niet gevolgd werd.

37 Kamerstukken II 2019/20, 32820, nr. 332 (hierna: Beleidsreactie minister 2019).

38 Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32820, nr. 352 (minister van Engelshoven, Adviesaanvraag Raad voor Cultuur, 3 april 2020).

39 Rapport commissie-Pechtold 2019, p. 13.

40 Ondanks dat het gehandhaafde begrip ‘cultuurhistorisch belang’ kan impliceren dat hier ook wetenschappelijk relevante werken onder vallen, is dit verre van evident nu de commissie-Buma er op dit punt het zwijgen toe doet. Het is te hopen dat haar rapportage op dit punt geen teken aan de wand is.

41 Minister van Engelshoven, Adviesaanvraag Raad voor Cultuur, 3 april 2020.

middelen teneinde werken aan te kopen. Tot slot adviseert de commissie-Buma particulieren meer te stimuleren tot een bijdrage aan de Collectie Nederland middels schenkingen en bruiklenen.

4 Het aangekondigde wetsvoorstel

Eind 2022 kondigde de staatssecretaris in een beleidsreactie een wetsvoorstel inzake wijziging van de Erfgoedwet aan, waarin de adviezen van beide onderzoekscommissies in grote lijnen gevolgd zullen worden. Het is nog niet bekend wanneer ‘een nieuw stelsel en wettelijk kader’⁴² volgen. Bijzonder is dat met name het herhaalde advies om het aankoopbudget structureel te verhogen, niet wordt gevolgd.

4.1 Dynamische visie op cultureel erfgoed

Een *dynamischer* beleid zal hoe dan ook een centraal onderdeel van het wetsvoorstel vormen. Dit ook door de experts van de commissie-Buma veelvuldig gebezigde sleutelwoord wordt uitgewerkt in de op dit punt weinig verhelderende beleidsvisie:

‘De Collectie Nederland geeft een dynamisch beeld van de rijkdom, complexiteit en diversiteit van het Nederlands roerend cultureel erfgoed, en fungeert daarmee als een spiegel en drager van de Nederlandse (tijdgebonden) identiteit in al haar verscheidenheid. Alle cultuurgoederen en verzamelingen in zowel publiek als particulier bezit die openbaar zichtbaar zijn, dragen bij aan dat dynamische beeld.’

De definitie van cultureel erfgoed wordt daarenboven niet langs de lijnen van het advies van de commissie-Buma gewijzigd, aldus de staatssecretaris.⁴³ Aanknopingspunten omtrent invulling van het begrip ‘dynamisch’ en criteria voor beschermwaardigheid zijn er vooralsnog niet. De minister is voornemens zich over aanwijzing te laten adviseren door een deskundige commissie.⁴⁴ Zowel de toetsing aan de criteria als de ‘nadere invulling van de aanwijzingscriteria’⁴⁵ adviseerde de commissie-Pechtold op te dragen aan een onafhankelijke adviescommissie, die advies uitbrengt aan de minister. Voorts wordt geadviseerd de criteria toe te lichten in een op te stellen ‘beleidsregel, of door in de beleidsregel vast te leggen dat de nieuwe deskundigencommissie in een eigen richtlijn de aanwijzingscriteria nader uitwerkt’.⁴⁶ Met name in de laatste variant, waar de adviescommissie een regelgevende én uitvoerende pet opheeft, valt te betwijfelen of de onafhankelijkheid voldoende gewaarborgd zal zijn. Dat het risico op een gebrek aan checks-and-balances in dergelijke situaties niet denkbeeldig is, blijkt uit de evaluatie van het restitutiebeleid voor naziroofkunst: in 2020 werd het door de Restitutiecommissie zelf opgestelde en toegepaste reglement uiterst kritisch tegen het licht

gehouden en werd geadviseerd dit te vervangen door een ‘eenduidig beoordelingskader’.⁴⁷

Bovendien is het instellen van een dergelijke deskundigencommissie slechts het begin; transparantie vereist ook dat de toelichting bij aanwijzingsadviezen evenals een concreet collectieplan met doelstellingen voor de Collectie Nederland wordt gepubliceerd. Het is spijtig dat de staatssecretaris in haar beleidsreactie niet verder ingaat op de rol van verslaggeving. Ook zij benadrukt dat het ‘actuele maatschappelijke belang van erfgoed (...) één van de beschermingscriteria [zal moeten] worden’.⁴⁸ Zonder eenduidig uitlegbare criteria zal wat beschermwaardig is uiteindelijk worden bepaald door de politieke wind of de publieke opinie, kortom: door de waan van de dag.

Een dergelijke ontwikkeling signaleerde verzamelaar en oudlid van de bestuursraad van het Museum of Modern Art in New York Jan Christiaan Braun al in het Stedelijk Museum Amsterdam, dat diversiteit als belangrijkste graadmeter hanteert bij aankopen, waardoor kunst niet alleen in dienst lijkt te staan van een ander doel dan de kunst zelf, maar ook continu achter de feiten aan loopt.⁴⁹

4.2 Aankooptermijn en taxatie beperken rechten particulieren

Als het aan de staatssecretaris ligt, krijgen potentiële Nederlandse kopers straks zes maanden in plaats van zes weken om een beschermd werk binnen Nederland te houden,⁵⁰ in navolging van de commissie-Buma, die zich kennelijk liet inspireren door Britse wetgeving.⁵¹ In Frankrijk bedraagt de aankooptijd zelfs dertig maanden.⁵² Voor particulieren betekent verlenging van deze termijn een beperking van hun (eigendoms)rechten. Exemplarisch is de procedure bij de rechtbank Den Haag uit 2000 rondom Paysage près d’Aix avec la tour César van Cézanne: de Staat bood f 6,5 miljoen voor dit beschermde schilderij van een particulier, maar de rechtbank volgde experts en stelde een prijs van f 15 miljoen vast, waarna de Staat zich terugtrok.⁵³ Duidelijk wordt dat verlenging van aankooptermijnen slechts zin heeft als de Staat ook bereid is in de buidel te tasten.

Verlenging van de aankooptermijn kan particuliere verkopers belemmeren indien die verkopers bijvoorbeeld het werk op een specifieke veiling willen inbrengen. De getaxeerde waarde is immers lang niet altijd maatgevend voor wat er op veilingen

42 Beleidsreactie staatssecretaris 2022, o.a. p. 11.

43 Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 31.

44 Beleidsreactie minister 2019.

45 Rapport commissie Pechtold 2019, p. 14; Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 61.

46 Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 65.

47 Commissie evaluatie restitutiebeleid cultuurgoederen Tweede Wereldoorlog & Raad voor Cultuur 2020, p. 9, 25-29 en 42.

48 Beleidsreactie staatssecretaris 2022.

49 J.C. Braun, Het Stedelijk wordt bestierd door moraalridders, NRC 29 januari 2023 (www.nrc.nl/nieuws/2023/01/29/het-stedelijk-wordt-bestierd-door-moraalridders-a4155623).

50 Kamerstukken II 2019/20, 32820, nr. 489, p. 12 (hierna: Nieuwe visie cultuurbeleid 8 februari 2021).

51 Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 29.

52 L. 111-6 Ordonnance 2004-178 2004-02-20 JORF, 24 februari 2004.

53 Rb. ’s-Gravenhage 22 november 2000, ECLI:NL:RBSGR:2000:AJ0162; Rapport commissie-Pechtold 2019, p. 50.

gerealiseerd wordt. Zo brak de Van Hemert jar, een Chinese vaas uit de Yuan-dynastie, in 2005 alle veilingrecords voor Aziatische objecten: de hamerprijs van \$ 27,7 miljoen bedroeg maar liefst tien keer de geschatte waarde.⁵⁴ Ook de besproken Rubens-tekeningen brachten veel meer op dan gedacht. Voor die gevallen zou het Franse voorkeursrecht uitkomst bieden, waarbij de staat na afhamering het recht van aankoop geniet middels betaling van de gerealiseerde opbrengst.⁵⁵ De Nederlandse wetswijziging lijkt die kant echter niet op te gaan.

4.3 'Paspoort van niet-bescherming'

Na andere landen in Europa krijgt ook Nederland nu een nationaal vergunningensysteem voor uitvoer van cultuurgoederen binnen de EU, waarvan de invoering jaren in beslag zal nemen.⁵⁶ Dit betekent dat de Staat niet meer via de media of contacten zal vernemen of er bij eigenaren een verkoopvoornemen bestaat. Hoe een dergelijke procedure eruit zal zien, is onduidelijk.

Het concept van een exportpaspoort zoals Vlaanderen dat kent, kan tot inspiratie dienen.⁵⁷ Dit certificaat geeft een eigenaar op voorhand garantie dat het gecertificeerde werk vrij kan worden geëxporteerd. Op die manier kan een slecht getimede beschermingsprocedure worden voorkomen.

In het Verenigd Koninkrijk is de bescherming van cultuurgoederen al langer (reeds voor de Brexit) gebaseerd op exportcontrole. Voor goederen ouder dan vijftig jaar is, afhankelijk van het type cultuurgoed en de waarde, een exportvergunning vereist.⁵⁸

Duitsland kent een vergelijkbare regeling. De Duitse Kulturgutschutzgesetz bepaalt sinds 2016 dat voor alle cultuurgoederen die vallen binnen een bepaalde categorie (>75 jaar en > € 300.000) een exportvergunning moet worden aangevraagd

als deze Duitsland verlaten, ook bij export binnen de EU. De federale autoriteit (Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien) kan de exportvergunning weigeren als zij van mening is dat sprake is van een beschermwaardig werk. Dit leidde tot kritiek vanuit de kunstwereld.⁵⁹

4.4 De Franse methode

Dan is er nog het reeds genoemde Franse voorkeursrecht ('droit de préemption') dat de staat de mogelijkheid biedt een cultuurgoed na de laatste hamerslag tegen betaling van de gerealiseerde veilingprijs te verwerven.⁶⁰ Zo laat Frankrijk zien dat het rekening tracht te houden met het eigendomsrecht van de particuliere verkoper, die verzekerd is van een objectieve bepaling van de marktwaarde en de hoogst mogelijke opbrengst, wat ook voor veilinghuizen een praktische uitkomst oplevert.

Op 11 juni 2012 haalde een private koper opgelucht adem na een winnend bod bij het gerenommeerde Franse veilinghuis Drouot. Vervolgens moest hij toezien hoe de Franse staat diens 'droit de préemption' uitoefende om de marmeren buste van de achttiende-eeuwse beeldhouwer Edmé Bouchardon op te eisen.⁶¹ Tegen betaling van de gerealiseerde veilingprijs van maar liefst € 3,75 miljoen kon de buste aan de collectie van het Louvre worden toegevoegd. Het publiek reageerde met een daverend applaus.

Ook veilingmeester Claude Aguttes beschouwde de actie van de Franse staat als een triomf voor het behoud van cultureel erfgoed. In juni 2023 nog kocht het Louvre via dezelfde regeling een bij veilinghuis Osenat in Versailles afgehamerd werk van François Anguier, een zeventiende-eeuwse beeldhouwer.⁶²

Het voorkeursrecht zoals Frankrijk dat kent, bestaat elders niet. Buiten Frankrijk doet zich de situatie dat procedures 'op gespannen voet met het particulier eigendomsrecht' staan derhalve eerder voor.⁶³ In het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland kunnen musea bij een voorgenomen verkoop een eerste kans krijgen om een bod te doen, maar daarmee wordt de prijs niet door de markt bepaald. Een exportverbod leidt vaak tot een langdurig proces waarbij musea het geld nog moeten 'ophalen', met de kans dat het werk uiteindelijk onder de marktprijs wordt verkocht of helemaal niet. Deze omstandig-

54 Zie www.christies.com/en/lot/lot-4549655; S. Melikian, Chinese Jar Sets Record for Asian Art, International Herald Tribune 26 juli 2005 (<https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/ihl/2005/07/26/arts/IHT-26web.melik.html?pagewanted=all>).

55 Code du patrimoine – art. L123-1 (VD), zoals vastgesteld bij de Ordonnance n° 2017-1134 du 5 juillet 2017.

56 Europese Verordening 116/2009 ziet op uitvoer van cultuurgoederen buiten de EU, en verbiedt bepaalde cultuurgoederen zonder vergunning van de Minister van OCW uit te voeren uit de EU.

57 Art. 42 Uitvoeringsbesluit Topstukkendecreet. Over het certificaat van niet-bescherming als topstuk, zie ook www.vlaanderen.be/cjm/nl/cultuur/cultureel-erfgoed/attesten/certificaat-van-niet-bescherming-als-topstuk. Zie tevens Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 28.

58 The Guidance for Exporters, Arts Council England 2021, p. 3; F. Wilson, Legal Commentaries: UK Export Controls and National Treasures, Santander Art and Culture Law Review (5) 2019, afl. 2, p. 200. De Engelse beschermingscommissie (The Reviewing Committee on the Export of Works of Art and Objects of Cultural Interest (RCEWA)) beslist eerst bij een voornemen tot export of sprake is van beschermwaardig nationaal erfgoed. De RCEWA doet in voorkomend geval een 'passend' prijsvoorstel, doorgaans bepaald aan de hand van recente verkoop, inclusief eventuele verkoperscommissie. Wanneer de RCEWA van mening is dat zij niet in staat is om op basis van de beschikbare informatie een billijke overeenstemmende prijs aan te bevelen, kan zij de minister aanbevelen een onafhankelijke taxatie te laten verrichten.

59 A. Richter & S. Hamacher, The Reform of the Law on the Protection of Cultural Property in Germany, Reuters, 1 december 2016.

60 Rapport commissie-Pechtold 2019, p. 118-119. Volgens de Franse wet heeft de Franse Minister van Cultuur, nadat van het voorkeursrecht gebruik wordt gemaakt, vijftien dagen de tijd om te beslissen of hij een werk daadwerkelijk wil kopen; art. L123-1 sub III Code du Patrimoine France.

61 Zie www.liveauctioneers.com/news/top-news/art-design/louvre-steps-in-to-snap-up-historic-sculpture-at-auction/.

62 A. Crochet, Louvre Interrupts Sale of €2.6m Record-Breaking Terracotta Sculpture, The Art Newspaper 21 juni 2023 (www.theartnewspaper.com/2023/06/21/louvre-halts-auction-of-26m-record-breaking-terracotta-sculpture?utm_source=The+Art+Newspaper+Newsletters&utm_campaign=8bfa00f7f2-%5BLIST_EMAIL_ID%5D).

63 Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 28.

heden vormen beperkingen op het eigendomsrecht én het vrij verkeer van goederen, nu een eigenaar niet langer in staat is eigenhandig over verkoop van zijn werk te beslissen.

Zoals Frankrijk met het voorkeursrecht laat zien wensen van particulieren serieus te nemen, zo beoogt de commissie-Buma rechtsbescherming van particulieren te verbeteren via een structureel aankoopbudget en zorg voor beschermd particulier bezit.⁶⁴ Een Nederlands voorkeursrecht naar Frans voorbeeld zou voor Nederland voorts verder worden uitgediept kunnen worden, want hoewel objectief, zou eenzelfde systeem alhier een lege huls zijn, nu Nederland geen internationaal veilingwezen meer kent.⁶⁵

5 Naar een betrokken en aantrekkelijk erfgoedbeschermingsregime

Het museale landschap in Nederland is ontstaan vanuit particuliere collecties, zoals Kröller-Müller, Boijmans Van Beuningen en de Van Goghs van Jo van Gogh-Bonger. Aanzienlijke consideratie voor de positie van verzamelaars is daarmee een logisch onderdeel van de te vernieuwen Erfgoedwet, temeer gezien de te verwachten gevolgen voor hun eigendomspositie. Een ‘betrokken’ en actief beleid vereist niet alleen een concreet vastgelegd doel met bijbehorende visie, maar ook waar mogelijk mitigerende maatregelen voor eigenaren. De staatssecretaris heeft wat betreft de positie van eigenaren aangekondigd in te zetten op ‘betere communicatie over [bestaande] fiscale regelingen, en (...) ondersteuning bij beheer en behoud van collecties, en het verbeteren van de digitale toegankelijkheid’.⁶⁶

Een vraag die voorligt is hoe te zorgen voor de door de staatssecretaris beoogde vrijwillige participatie van particuliere verzamelaars in het kader van aanwijzing van hun verzameling als beschermde cultuurgoederen. Het stimuleren van betrokkenheid bij een aanwijzing zal gepaard moeten gaan met reële voordelen voor de eigenaar. Er zijn op dat vlak aanzienlijke verschillen per land te constateren.

5.1 Aanzienlijke bijdrage onderhoudskosten

Als particulieren op dit moment in Nederland verzoeken om financiële ondersteuning bij onderhoud en beveiliging van een werk, krijgen zij dikwijls te horen dat het daarvoor aangewezen fonds ontoereikend is.⁶⁷ Wanneer de Staat een werk als beschermd heeft aangewezen, geldt vooralsnog dat een eigenaar ondersteuning kan vragen van de Staat bij conservatie, restauratie of duplicatie van een werk. Het Mondriaan Fonds zou,

indien het budget toereikend is, maximaal 60% bij kunnen dragen.⁶⁸ In België zijn voor particuliere ‘topstukken’ (aangegeven werken) subsidies van 80% beschikbaar.⁶⁹ Gezien de hoge bedragen voor alleen al verzekering van topcollecties, kan het benoemde verschil in bijdrage flink oplopen.

De commissie-Buma adviseerde particulieren (verder) tegemoet te komen. Men stelde financiële compensatie voor beheer en beveiliging voor bij plaatsing van een werk op de beschermingslijst.⁷⁰ Het Ministerie van OCW heeft aangekondigd ‘de Bijdrage Aankopen van het Mondriaanfonds de komende jaren met in totaal € 8 miljoen te [willen] verhogen’.⁷¹ Onduidelijk is binnen welke termijn dit totaalbedrag zal worden bijgestort en of restauratiekosten ook uit deze pot betaald zullen worden.⁷² Deze (kennelijk niet-structurele) bijdrage is hoe dan ook onvoldoende als men bedenkt dat enkel de Rubens-tekeningen al voor € 6 miljoen werden verkocht.

Indien men verzamelaars waarlijk wil betrekken bij erfgoedbescherming, dient men, afgezien van een verhoogd aankoopbudget, redelijke (wettelijke) financiële compensatiemogelijkheden te bieden voor zowel onderhoud als beveiliging. Daardoor wordt het aantrekkelijker vrijwillig een werk op de lijst te plaatsen. De aangekondigde wetwijziging is op dit punt allerm minst geruststellend.

5.2 Transparantie van het aanwijzingsbeleid

Het is belangrijk te beseffen dat de sleutel tot verandering niet louter ligt in het creëren van financiële en fiscale voordelen bij aanwijzing⁷³ – die laatste bestonden al vóór het rapport van de commissie-Buma –, maar in het bieden van transparantie aan particulieren. De rechtszekerheid is gediend bij voorspelbaarheid van aanwijzingen en helderheid over de daaropvolgende stappen. De combinatie van ruime criteria en een aan verandering onderhevige politieke kleur of publieke opinie lijkt rechtsonzekerheid echter in de hand te zullen werken. Zoals aangegeven, biedt noch de rapportage van de commissie-Buma, noch de beleidsvisie voldoende aanknopingspunten voor invulling van de vereiste transparantie.⁷⁴

Voor inspiratie had de staatssecretaris bij onze ooster- of westerburen terechtgekund. In Duitsland is de federale overheid wettelijk verplicht een website over erfgoedbescherming te onderhouden in het kader van transparantie en kennisvergro-

64 Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 66.

65 De Nederlandse afdelingen van de marktleders Christie’s en Sotheby’s nemen alleen nog werken in, die vervolgens elders of online worden geveild. Zodra een eigenaar het voornemen heeft een werk via deze veilinghuizen te verkopen, zal het werk voorafgaand aan de veiling worden ingebracht bij de buitenlandse vestiging. Vanaf dat moment is elk ingrijpen van de Nederlandse Staat (en dus ook het invoeren van het voorkeursrecht) onmogelijk omdat de Erfgoedwet alleen van toepassing is op werken die zich op Nederlandse bodem bevinden.

66 Beleidsreactie staatssecretaris 2022, p. 3-4.

67 Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 24.

68 De hoogte van een Bijdrage Beschermd Cultuurgoed wordt per aanvraag vastgesteld. Het Mondriaan Fonds draagt maximaal 60% bij, zie www.mondriaanfonds.nl/aanvraag/bijdrage-beschermd-cultuurgoed/.

69 Art. 10 Topstukkendecreet.

70 Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 24.

71 Beleidsreactie staatssecretaris 2022.

72 Nieuwe visie cultuurbeleid 8 februari 2021, p. 24. De minister heeft dit voorstel maar deels overgenomen door aan te geven dat particulieren voor deze thema’s terecht kunnen bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), maar concrete toezeggingen blijven uit.

73 De fiscale aspecten worden in dit artikel buiten beschouwing gelaten. Voor een uitvoerige behandeling, zie WPNR 2023, afl. 7420.

74 Nieuwe visie cultuurbeleid 8 februari 2021, p. 11.

ting.⁷⁵ Het Verenigd Koninkrijk publiceert elke vijf jaar een overzicht van criteria en aanwijzingsadviezen.⁷⁶ Van voornoemde adviezen wordt jaarlijks verslag gedaan.⁷⁷

Degelijke verslaglegging is onontbeerlijk voor particulieren om te beoordelen in hoeverre collecties beschermwaardig zijn. Daarbij dienen werken uit de Collectie Nederland in voorkomend geval hun beschermde status te kunnen verliezen. Gezien het aangekondigde dynamische karakter van de Collectie Nederland mag worden verwacht dat aan dit laatste punt gehoor zal worden gegeven.

5.3 *Behoud anonimiteit particulieren*

Het door de staatssecretaris dankbaar overgenomen advies van de commissie-Buma was om particulieren te stimuleren naar voren te komen met hun collecties door meer publiciteit te creëren rondom schenkingen.⁷⁸ Men vergeet dat veel verzamelaars niet op aandacht zitten te wachten. Het kan interesse van criminelen wekken.⁷⁹ Meer transparantie betekent bovendien meer bemoeienis. Verzamelaars houden hun collecties (en beleid) om uiteenlopende redenen, waaronder concurrentie, mogelijk liever privé.⁸⁰

Eerder dreigde een wetsvoorstel voor *anbi's* waarbij alle donaties boven € 15.000 met naam en woonplaats van de donateur voortaan dienden te worden gepubliceerd. Dit voorstel stuitte af na verzet.⁸¹ Het aangekondigde wetsvoorstel kan eenzelfde lot beschoren zijn.

6 Conclusie

De huidige Erfgoedwet heeft gevolgen voor rechten van eigenaren, zij het dat eigendomsbeperkingen zich in de praktijk tot voor kort weinig voordeden, gezien de terughoudende wetstoepassing. Nu de minister afstand heeft genomen van dit terughoudende beleid en er een wetsvoorstel op stapel staat, valt te bezien in hoeverre aan particuliere eigenaren op te leggen beperkingen daadwerkelijk het publieke belang – behoud van beschermwaardige cultuurgoederen voor Nederland – dienen.

Eigendomsbeperkingen voor particulieren dienen immers gerechtvaardigd te zijn en in dat licht subsidiair, proportioneel én instrumenteel. Een bestendige Erfgoedwet vereist daarmee een helder geformuleerd aanwijzingsbeleid en bepalingen die negatieve gevolgen voor eigenaren mitigeren. Gezien de inhoud van de beleidsreactie van de staatssecretaris valt te betwijfelen of het aangekondigde wetsvoorstel bescherming van

particulieren zal verstevigen en een werkelijke oplossing zal bieden voor de gesignaleerde problemen: het verdwijnen van kunst naar het buitenland en het gebrek aan visie op wat het waard is beschermd te worden. Ons inziens zal meer dan tot op heden aangekondigd, moeten worden ingezet op:

1. eenduidige en voorspelbare aanwijzingscriteria, want de huidige dynamische visie is in dit licht onvoldoende;
2. transparantie van het aanwijzingsbeleid middels onder meer publicatie van adviezen omtrent aanwijzing;
3. het slechts starten van een aanwijzingsprocedure bij reëel zicht op (publieke) aankoop;
4. een aanzienlijke bijdrage in de (onderhouds)kosten van particulieren; en op
5. een marktconforme, althans reële waardebeoordeling bij beoogde staatsaankopen.

Naast (wettelijke) verankering van bovengenoemde punten geldt desondanks dat zonder structureel budget een meer actief aanwijzingsbeleid een wassen neus zal blijven. Meer nog, zonder structurele fondsen in combinatie met de voorgestane dynamische benadering bestaat het risico dat het aankoopbeleid wordt geregeerd door de waan van de dag.

Ten overvloede, Nederland heeft met het cultuurbeleid en de bezuinigingen van het afgelopen decennium de twijfelachtige reputatie opgebouwd een weinig cultureel geëngageerd land te zijn. Anders dan in een land als Duitsland staat cultuur niet hoog in het vaandel. In de woorden van mecenaatsexpert Renée Steenbergen:

‘Het idee van kunst als beschavingsideaal, zoals de Bildung in Duitsland, of de trots op de eigen kunst en cultuur in Frankrijk, hebben wij losgelaten. Het gaat allemaal over de kosten alleen.’

‘Het is het romantische ideaal van lijden voor de kunst, je moet er offers voor brengen, het Van Gogh-syndroom (...). Maar als je een kunstaanbod op hoog niveau wilt (...) moet dat wat mogen kosten. Kunst vertegenwoordigt maatschappelijke waarde en dient een publiek belang.’⁸²

Financieel investeren in cultuur alleen is niet voldoende. Een dynamisch beschermingsbeleid dat een diverse en meer actuele visie op cultuur voor Nederland voorstaat, betekent nog geen engagement. Moet de Staat in dat kader kunstwerken van particulieren voor hoofdprijzen opkopen, of is het algemeen belang – en het publiek – meer gediend bij een beter klimaat voor jonge kunstenaars? Daar vindt immers de werkelijke ontwikkeling plaats; ondanks de bezuinigingsrondes van afgelopen decennia bepalen makers het culturele landschap van de toekomst. Aankoop van bestaand werk is in zekere zin een achterhoedegevecht. Zo bezien is de verkoop van De Bosch-

⁷⁵ § 4 Internetportal zum Kulturgutschutz, Kulturgutschutzgesetz.

⁷⁶ Rapport commissie-Pechtold 2019, p. 65.

⁷⁷ Wilson 2019, p. 200.

⁷⁸ Eindrapport commissie-Buma 2022, p. 70.

⁷⁹ Zoals gebeurde naar aanleiding van de publicatie van de Quote 500: www.omroepwest.nl/nieuws/2330043/rechter-quote-500-bende-is-criminele-organisatie.

⁸⁰ Zie nos.nl/artikel/2250345-ruzie-tussen-kunsthandelaren-over-ontdekking-nieuwe-rembrandt.

⁸¹ Zie www.internetconsultatie.nl/transparantiemaatschappelijkeorganisaties.

⁸² L. van Gelder, Kunstenaars moeten sappelen in duur Amsterdam: ‘Ik heb het zo ingericht dat ik nét kan overleven’, Het Parool 18 maart 2023 (www.parool.nl/kunst-media/kunstenaars-moeten-sappelen-in-duur-amsterdam-ik-heb-het-zo-ingericht-dat-ik-net-kan-overleven-b50c45fc/).

brand van Saleh – die koning Willem II al eerder lastig vond dan dat hij hem respecteerde om de kunstenaar die hij was – exemplarisch voor de wijze waarop Nederland naar cultuur kijkt.