

25 januari 2012
Kenmerk: rc-2011.06151/5

Betreft: advies restitutiebeleid

In zijn brief van 7 maart 2011 verzoekt de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Raad voor Cultuur te adviseren over een eventuele aanpassing van het restitutiebeleid ten aanzien van objecten uit de rijkscollectie, die niet behoren tot de zogenoemde NK- collectie. Op 5 april 2011 volgde een aanvullende adviesaanvraag over een eventuele beëindiging van de toepassing van het bestaande, verruimde restitutiebeleid.

Ter voorbereiding van deze adviezen is een ad hoc commissie ingesteld, waarvan de samenstelling geheel overeenkomt met de voormalige Begeleidingscommissie Herkomst Gezocht, beter bekend als de Commissie Ekkart. De ad hoc commissie bestond uit de volgende leden:

- prof. dr. R.E.O. Ekkart, voorzitter
- mevrouw drs. H. d'Ancona
- mevrouw drs. J.C.E. Belinfante
- drs. R.M. Naftaniel

De commissie werd ondersteund door mevrouw drs. H.C.M. Schretlen, die als secretaris optrad.

De commissie is op 14 juni 2011 in vergadering bijeengewees in Den Haag. De twee adviezen worden hierna in afzonderlijke hoofdstukken besproken.

I. Restitutiebeleid rijkscollectie

Zoals in de adviesaanvraag staat, is het huidige restitutiebeleid gebaseerd op de aanbevelingen die de Commissie Ekkart in 2001, 2003 en 2004 deed. Die aanbevelingen waren gericht op de eventuele teruggave van voorwerpen uit de zogenoemde NK-collectie (na de Tweede Wereldoorlog aan Nederland geretourneerde werken door de geallieerden vanuit Duitsland). Bij de behandeling van de eerste reeks aanbevelingen besloot de regering, op eigen initiatief en zonder dat men op dat ogenblik daarvan de consequenties geheel kon overzien, het voor de NK-collectie voorgestelde ruimhartige restitutiebeleid toe te willen passen voor de gehele rijkscollectie. Dat wil zeggen dat claims op kunstwerken uit de rijksverzamelingen die niet tot de NK-collectie horen op dezelfde manier zouden worden gezien als claims op NK-werken. Dit betekent dat de Restitutiecommissie, anders dan bij een bindend advies over claims op kunstwerken uit het bezit van niet-rijksverzamelingen, bij honorering van een claim slechts kan adviseren tot teruggave van het desbetreffende kunstwerk. Dit gebeurt dan zonder enige weging van de diverse belangen en van de wijze waarop de verwerving van het kunstwerk tot stand is gekomen.

Deze strenge richtlijn is geheel te billijken ten aanzien van werken uit de NK-collectie, aangezien deze na afloop van de Tweede Wereldoorlog naar Nederland zijn gerecupereerd - met de uitdrukkelijke intentie dat rechthebbenden in hun rechten zouden worden hersteld. Voor andere kunstwerken uit de rijksverzamelingen is een dergelijke richtlijn echter minder geschikt. Bovendien creëert deze richtlijn een rechtsongelijkheid tussen de rijksverzamelingen en museale collecties die aan andere overheden en particuliere stichtingen toebehoren. Bij deze collecties dient de Restitutiecommissie immers - conform artikel 2, derde lid, van het instellingsbesluit en geheel in overeenstemming met de in de *Washington Principles* vastgelegde internationale restitutieafspraken - een claim te beoordelen naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid. Bij die beoordeling kunnen feiten en omstandigheden van een specifiek geval zorgvuldig worden gewogen en kunnen ook andere oplossingen dan uitsluitend teruggave worden geadviseerd.

Tot nu toe heeft de Restitutiecommissie slechts een enkele claim op niet tot de NK-collectie behorende kunstwerken uit rijksbezit behandeld, maar verwacht mag worden dat dit aantal zal toenemen door het onderzoek Museale Verwervingen, dat nu onder auspiciën van de Nederlandse Museumvereniging wordt uitgevoerd. Het betreft dan met name werken die door de Nederlandse rijksmusea zijn verworven in de jaren 1933-1940 en in de jaren na de Tweede Wereldoorlog. Daarbij kan zich de situatie voordoen dat de Restitutiecommissie, in verband met de huidige instructie bij objecten met geheel overeenkomstige herkomstgeschiedenis, een ander advies moet geven als het werk behoort tot de rijkscollectie dan wanneer het behoort tot de verzameling van bijvoorbeeld een provincie, gemeente of onafhankelijke stichting. Dit is een uitermate ongewenste en verwarrende vorm van restitutiebeleid.

RAAD VOOR CULTUUR

De internationale standaard voor het restitutiebeleid is, zoals al werd opgemerkt, gebaseerd op de *Washington Principles*. Die schrijven voor dat "steps should be taken expeditiously to achieve a just and fair solution, recognizing this may vary according to the facts and circumstances surrounding a specific case." Deze omschrijving komt zeer goed overeen met de instructie van de Restitutiecommissie voor verzoeken van derden voor bindend advies, maar niet met de aanwijzing dat alle kunstwerken uit de rijkscollectie moeten worden behandeld conform de aanwijzingen voor de NK-collectie.

Aanbeveling 1

Op grond van deze overwegingen beveelt de commissie aan om te komen tot een meer gedifferentieerde behandeling van eventuele claims op niet tot de NK-collectie behorende cultuurgoederen uit de rijksverzamelingen.

De commissie heeft zich uitvoerig beraden op de vraag welke factoren van betekenis zijn voor de afwegingen van de Restitutiecommissie, maar is tot de conclusie gekomen dat niemand gebaat is bij een lange lijst van criteria. Uit eerdere bindende adviezen van de Restitutiecommissie - conform artikel 2, derde lid, van het instellingsbesluit - blijkt duidelijk dat deze commissie zonder een knellende lijst van criteria uitstekend vorm weet te geven aan de voorgeschreven maatstaven van redelijkheid en billijkheid. Het is wel noodzakelijk dat de Restitutiecommissie daarbij de gelegenheid krijgt eigen onderzoek te verrichten naar de gegrondheid van een claim en naar de diverse omstandigheden die van belang zijn om de begrippen redelijkheid en billijkheid inhoud te geven. Voor de hiervoor voorgestelde, meer gedifferentieerde behandeling van claims op kunstwerken uit de rijksverzamelingen die niet tot de NK-collectie behoren, kan dus worden volstaan met een aanpassing van artikel 2 van het instellingsbesluit van de Restitutiecommissie.

Aanbeveling 2

De commissie adviseert om het instellingsbesluit van de Restitutiecommissie zodanig aan te passen dat in artikel 2, eerste lid, wordt toegevoegd dat het hierbij zowel gaat om de destijds door de geallieerden vanuit Duitsland naar Nederland gerecupereerde cultuurgoederen (de zogenaamde NK-collectie) als om alle op andere wijze in het bezit van de Staat der Nederlanden gekomen cultuurgoederen. Het vierde lid van artikel 2 dient zodanig te worden aangepast dat de commissie de adviestaak verricht, bedoeld in het eerste lid voor zover deze betrekking heeft op objecten uit de zogenaamde NK-collectie, met inachtneming van het rijksbeleid hierover en waar deze betrekking heeft op andere tot het bezit van de Staat der Nederlanden behorende cultuurgoederen naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid.

II. Duur van de claimtermijn c.q. van het verruimde restitutiebeleid

In de adviesaanvraag van de staatssecretaris van 5 april 2011 is - gelet op de brief van 10 juli 2009 van de toenmalige minister van OCW waarin stond dat het verruimde restitutiebeleid voorlopig zou worden voortgezet - de vraag gesteld welke claimtermijn redelijk is c.q. hoe en op welke termijn het verruimde restitutiebeleid kan worden beëindigd. Uit de adviesaanvraag blijkt dat daarbij ook moet worden gelet op de internationale restitutiepraktijk en, voor zover relevant, op de termijnen die zijn gesteld in internationale verdragen met betrekking tot teruggave van cultuurgoederen.

Wat betreft het laatste punt: zoals hiervoor al opgemerkt, volgt ook Nederland de *Washington Principles*, waarin geen bepalingen zijn opgenomen over een eindtermijn van het restitutiebeleid. In de internationale restitutiepraktijk wordt momenteel nog nauwelijks gesproken over eindtermijnen en wordt zelfs regelmatig de mening verkondigd dat er geen sprake kan zijn van een eindtermijn. Dit alles hangt samen met het feit dat in vele landen een georganiseerd restitutiebeleid nog maar nauwelijks tot stand is gekomen of zelfs ontbreekt. Hoewel Nederland in internationaal opzicht behoort tot de voorlopers op het gebied van systematisch onderzoek naar roofterkunst en restitutiebeleid, zou op dit ogenblik en in de nabije toekomst een eenzijdige beëindiging van restitutie op groot onbegrip stuiten. In verband hiermee komt de commissie tot de conclusie dat de vaststelling van een eindtermijn voor het claimen van kunstwerken, dat wil zeggen van verjaring van onvrijwillig bezitsverlies tijdens het nazi-regime, slechts mogelijk is als daarover internationale consensus is ontwikkeld.

Dit betekent niet dat de duur van het verruimde restitutiebeleid, dat in de jaren 2001-2005 is vastgesteld op basis van aanbevelingen van de toenmalige Commissie Ekkart, eindeloos moet worden opgerekt. In de slotaanbevelingen stelde deze commissie in september 2004 al een beperking voor van de claimmogelijkheden van NK-werken op basis van het verruimde restitutiebeleid. Dat advies werd door de regering overgenomen, maar in verband met de aanhoudende binnenkomst van claims werd de geldigheid van dit beleid met een niet nader bepaalde periode verlengd.

De commissie is van mening dat het vigerende kabinetsbeleid twee jaar na publicatie van de volledige resultaten van het lopende museumonderzoek kan worden beëindigd, mits daarbij een hardheidsclausule voor schrijnende nieuwe gevallen wordt ingebouwd. Deze hardheidsclausule zou moeten gelden voor zaken waarin geheel nieuwe feiten tevoorschijn zijn gekomen en waarin de claimant kan aantonen dat hij de desbetreffende claim niet eerder kon indienen. Bij de beoordeling van claims die aan deze eisen voldoen, kan dan worden overwogen of volgens de normen van redelijkheid en billijkheid aanleiding bestaat aspecten van het verruimde beleid alsnog van toepassing te verklaren.

Aanbeveling 3

De commissie adviseert het vigerende, verruimde regeringsbeleid ten aanzien van restitutiezaken te laten voortduren tot twee jaar na publicatie van de volledige resultaten van het lopende museumonderzoek. Daarna kan bij claims, die gebaseerd zijn op geheel nieuwe feiten en waarbij de claimant kan aantonen dat hij de desbetreffende claim niet eerder kon indienen, worden overwogen of deze volgens normen van redelijkheid en billijkheid alsnog worden behandeld onder toepassing van aspecten van het verruimde regeringsbeleid. Beroep op verjaring en volledige sluiting van de indieningsmogelijkheid van claims kunnen pas worden overwogen wanneer daarover internationale consensus bestaat, die in de plaats komt van de nu geldende Washington Principles.

Hoewel in de adviesaanvraag niet met zoveel woorden is verzocht om een aanbeveling hoe lang de Restitutiecommissie moet blijven bestaan, heeft de commissie zich wel over die vraag beraden. De instelling van de Restitutiecommissie is immers een essentieel onderdeel van de vormgeving van het vigerende regeringsbeleid. De conclusie van de commissie is dat de Restitutiecommissie moet blijven bestaan totdat alle claims, die binnen de hiervoor genoemde termijn van twee jaar na publicatie van de resultaten van het museumonderzoek zijn binnengekomen, zullen zijn afgehandeld. Voor advisering over de naar verwachting zeer incidentele claims die daarna binnenkomen, zal de regering zich kunnen laten adviseren door een ad hoc commissie.

Aanbeveling 4

De commissie adviseert de Restitutiecommissie in stand te houden totdat alle claims die binnen twee jaar na publicatie van de resultaten van het museumonderzoek zijn ingediend, zullen zijn afgehandeld. Voor de beoordeling, op grond van aanbeveling 3, van de daarna binnekomende claims kan de regering zich laten adviseren door een ad hoc commissie.