

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Erfgoed en Kunsten
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijks-overheid.nl

Onze referentie
27 221050

Datum 12 maart 2021

Betreft Wijziging beoordelingskader restitutiebeleid cultuuroederen Tweede
Wereldoorlog

Tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn in Europa op grote schaal cultuuroederen van veelal Joodse eigenaren geroofd. Deze roof was onderdeel van het ontnemen van de rechten, de menselijkheid en vaak het leven van mensen uit vervolgd bevolkingsgroepen door het naziregime. Het restitutiebeleid biedt oorspronkelijke eigenaren en hun erfgenamen de mogelijkheid cultuuroederen terug te krijgen, die zij door omstandigheden die samenhangen met het naziregime onvrijwillig hebben verloren. Sinds 2001 kunnen verzoeken tot restitutie worden voorgelegd aan de Restitutiecommissie. Een zorgvuldige en rechtvaardige omgang met deze verzoeken is essentieel, want restitutie is meer dan alleen de teruggave van een cultuuroed. Het is de erkenning van het onrecht dat de oorspronkelijke eigenaren is aangedaan en een bijdrage aan het herstel van dit onrecht.

Op 17 december 2019 heb ik de Raad voor cultuur verzocht een commissie in te stellen om het restitutiebeleid te evalueren en mij te adviseren over mogelijke verbeteringen van het beleid, in lijn met de toezegging van mijn ambtsvoorganger aan de Kamer in 2016.¹ Ik heb de Raad gevraagd verschillende aspecten bij de evaluatie te betrekken, waaronder de toegankelijkheid en bekendheid van het restitutiebeleid, met oog voor het leed van de slachtoffers en de dialoog met hun erfgenamen. Daarnaast hecht ik aan de verbinding van het Nederlandse restitutiebeleid met de internationale leidraad op dit gebied, de *Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art* (hierna: *Washington Principles*), en ontwikkelingen in Europese landen met vergelijkbaar beleid.

Op 7 december 2020 ontving ik van de Raad voor cultuur en de Commissie evaluatie restitutiebeleid cultuuroederen Tweede Wereldoorlog, onder voorzitterschap van de heer Jacob Kohnstamm (commissie-Kohnstamm), het advies *Streven naar rechtvaardigheid*.² In dit advies pleit de commissie-Kohnstamm op basis van een uitgebreide analyse voor een herijking en intensivering van het restitutiebeleid. De commissie adviseert daartoe in hoofdlijnen tot:

- aanvullend onderzoek naar de herkomst van mogelijke roofkunst,
- actieve communicatie over het restitutiebeleid,

¹ Kamerstukken 2019/2020, 25 839, nr. 44.

² Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/07/streven-naar-rechtvaardigheid-rapport-raad-voor-cultuur>.

- een transparante werkwijze met oog voor het belang en de gevoelens van verzoekers,
- een helder en herzien beoordelingskader.

Ik ben de Raad en de commissie zeer erkentelijk voor hun advies.

In deze brief ga ik in op het advies van de commissie om het beoordelingskader en de werkwijze bij restitutieverzoeken aan te passen. Deze onderdelen hebben voor mij prioriteit, omdat duidelijkheid hierover voor verzoekers belangrijk is. Intussen zie ik op welke wijze voortvarend uitvoering kan worden gegeven aan de aanbevelingen over het aanvullend herkomstonderzoek en de actieve communicatie. Ik hecht hier aan, want onderzoek naar de herkomst van mogelijke roofkunst is de basis van het restitutiebeleid. Voor de zomer zal ik in een separate brief mijn reactie geven op deze aanbevelingen.

Voordat ik inga op het advies van de commissie-Kohnstamm vind ik het van belang om aandacht te besteden aan de uitgangspunten van het beleid (I) en het huidige beoordelingskader (II). Daarna zal ik ingaan op het advies van de commissie-Kohnstamm over het beoordelingskader (III) en het nieuwe beoordelingskader (IV). Vervolgens komt de vastlegging en toepassing van het beoordelingskader aan bod (V). Ten slotte zal ik de werkwijze van de Restitutiecommissie toelichten (VI).

I. Uitgangspunten van het restitutiebeleid

Het huidige restitutiebeleid kent zijn oorsprong in de jaren negentig van de vorige eeuw, toen na oorlogs rechtsherstel nationaal en internationaal weer in de belangstelling kwam te staan. De onderzoeken die de regering vanaf 1997 door commissies op verschillende terreinen liet uitvoeren, toonden aan dat het na oorlogse rechtsherstel formalistisch, bureaucratisch en kil was geweest. In haar brief aan de Tweede Kamer van 21 maart 2000 heeft de regering dit erkend en gesteld dat daaraan conclusies verbonden moesten worden. Naar aanleiding hiervan is destijds onder meer besloten om alsnog verzoeken tot restitutie van cultuurgoederen van (erfgenamen van) rechthebbenden in behandeling te nemen.³

Om hieraan uitvoering te geven heeft een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. R.E.O. Ekkart vanaf 1997 tot 2004 het onderzoek begeleid naar de herkomst van de zogenaamde NK-collectie (na de Tweede Wereldoorlog gerecupereerde objecten die de Staat in beheer heeft genomen met het oog op restitutie) en aanbevelingen gedaan over de omgang met verzoeken tot restitutie. Dit leidde in 2001 tot een verruimd restitutiebeleid, dat de volgende uitgangspunten kent:

- Het doel van het restitutiebeleid is een bijdrage leveren aan het herstel van het ongekende onrecht dat slachtoffers van het naziregime is aangedaan door restitutie van geroofde cultuurgoederen aan (erfgenamen van) de oorspronkelijke eigenaren, voor zover dit niet reeds in de jaren direct na de oorlog definitief heeft plaatsgevonden. Bij nieuwe verzoeken tot restitutie beroept de regering zich niet op verjaring.
- De minister vraagt advies over verzoeken tot restitutie aan een onafhankelijke commissie: de Adviescommissie Restitutieverzoeken Cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog (hierna: Restitutiecommissie).

³ Kamerstukken 1999/2000, 25 839, nr. 13.

- Het restitutiebeleid is laagdrempelig. Iedereen kan een verzoek indienen zonder zelf vooraf onderzoek te hoeven doen. Er zijn voor de verzoeker geen kosten verbonden aan de procedure of het herkomstonderzoek.

II. Het huidige beoordelingskader

De aanbevelingen van de commissie-Ekkart vormen de basis van het beoordelingskader voor restitutieverzoeken. Hierin staan de criteria voor het vaststellen van onvrijwillig bezitsverlies door tijdens het naziregime vervolgde bevolkingsgroepen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen particulieren en kunsthandelaren.

De Restitutiecommissie behandelt ook verzoeken tot restitutie van cultuurobjecten die in bezit zijn van een ander dan de Staat. De mogelijke rechthebbende en de huidige bezitter dienen hiervoor een gezamenlijk verzoek in. Bij deze verzoeken wordt geoordeeld naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid. De Restitutiecommissie heeft hierbij de ruimte om belangen van de verschillende partijen tegen elkaar af te wegen, en zij kan ook andere oplossingen adviseren dan restitutie.

Op advies van de Raad voor Cultuur is in 2012 aangekondigd het beoordelingskader voor de NK-collectie en overige werken in het bezit van de Staat te wijzigen. De aanbevelingen van de commissie-Ekkart en bovenstaande uitgangspunten zijn nog altijd de basis van het restitutiebeleid. Wel is toen het beoordelingskader voor deze zaken gelijkgetrokken aan het kader voor werken in bezit van anderen dan de Staat. Alle verzoeken worden daarom sinds 2012 (overig bezit van de Staat) en 2015 (NK-collectie) beoordeeld binnen het kader van de *Washington Principles* naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid. Dit betekent dat op dit moment een weging van verschillende belangen en elementen mogelijk is bij de beoordeling van alle verzoeken. Dit zijn onder meer:

- de omstandigheden waaronder het bezit van het werk verloren is gegaan;
- de mate waarin de verzoeker zich heeft ingespannen om het werk te achterhalen;
- de omstandigheden van de verwerving door de bezitter en het door hem verrichte onderzoek vóór de verwerving van het werk;
- het belang van het werk voor verzoeker;
- het belang van het werk voor bezitter;
- het belang van het openbaar kunstbezit.

Ik merk op dat de Restitutiecommissie de herkomstgeschiedenis van de NK-collectie altijd zwaar heeft laten wegen, zoals ook was aangegeven in de beleidsbrief van de staatssecretaris van OCW van 22 juni 2012.⁴ Om die reden heeft de Restitutiecommissie bij verzoeken tot restitutie van cultuurobjecten uit de NK-collectie in de praktijk dan ook nooit belangen afgewogen, maar tot restitutie geadviseerd als het onvrijwillig bezitsverlies en het oorspronkelijk eigendom was vastgesteld.

III. Advies van de commissie-Kohnstamm over het beoordelingskader

De commissie-Kohnstamm heeft het restitutiebeleid conform mijn adviesaanvraag in relatie tot de *Washington Principles* geëvalueerd. De commissie komt tot de conclusie dat het huidige beoordelingskader hiermee in lijn is en dat het verruimde restitutiebeleid, gebaseerd op de aanbevelingen van de commissie-

⁴ Kamerstukken 2011/2012, 25 839, nr. 41.

Ekkart, nog altijd de basis moet zijn van het huidige restitutiebeleid. Desondanks benoemt de commissie-Kohnstamm verschillende punten die volgens de commissie zouden moeten worden aangepast.

a. Een afweging van belangen

Centraal in het restitutiebeleid staat het streven naar rechtsherstel. De commissie-Kohnstamm stelt dat het tegen elkaar afwegen van het belang van het werk voor de verzoeker, het belang van het werk voor de bezitter en het belang van het openbaar kunstbezit afbreuk doet aan het na te streven rechtsherstel. Ook de mate waarin de verzoeker zich heeft ingespannen om het werk te achterhalen mag volgens de commissie geen plaats meer hebben in de beantwoording van de vraag of rechtsherstel moet plaatsvinden. Ik deel het oordeel van de commissie dat een weging van genoemde elementen geen rol moet spelen bij de beantwoording van de vraag of rechtsherstel moet plaatsvinden.

b. Omgang met de wijze van verwerving door de huidige bezitter

De commissie-Kohnstamm adviseert dat huidige bezitters een beroep moeten kunnen doen op verwerving te goeder trouw. Aanvullend adviseert de commissie dat de Staat en andere overheden géén beroep moeten doen op het feit dat de verwerving te goeder trouw heeft plaatsgevonden, als bij de verwerving van een cultuurobject niet naar de huidige maatstaven onderzoek is gedaan naar de herkomstgeschiedenis van het cultuurobject.

Overheden hebben een grote verantwoordelijkheid onrecht te herstellen, ongeacht de wijze van en omstandigheden bij verwerving. Ik deel de mening van de commissie-Kohnstamm dat als een werk dat in bezit is van de Staat onvrijwillig blijkt te zijn verloren, ongeacht of het werk deel is van de NK-collectie, de Staat de verantwoordelijkheid heeft om dit onrecht te herstellen. Ik ga daarom verder dan de aanbeveling van de commissie-Kohnstamm. Een beroep op de goede trouw door de Staat vind ik niet in lijn met het streven naar herstel van onrecht. Daarom zal de Staat in geen enkel geval een beroep doen op goede trouw bij de verwerving.

Het is aan de decentrale overheden om te besluiten of zij een beroep doen op verwerving te goeder trouw. Uit gesprekken die ik heb gevoerd met het IPO, de VNG en enkele gemeenten met omvangrijke collecties maak ik op dat ook decentrale overheden zich sterk gehouden voelen aan de morele opdracht om roofkunst te restitueren.

c. Een bemiddelende oplossing

Als oorspronkelijk eigendom, onvrijwillig bezitsverlies en goede trouw bij de verwerving worden vastgesteld, adviseert de commissie-Kohnstamm dat de Restitutiecommissie besluit tot restitutie zonder voorwaarden of een bemiddelende oplossing zoekt. De commissie-Kohnstamm verwijst hierbij naar principe 8 van de *Washington Principles*. Het gaat in deze gevallen om het vinden van een "*just and fair solution, recognizing this may vary according to the facts and circumstances surrounding a specific case.*"

Ik neem deze aanbeveling over. De Restitutiecommissie kan bij het zoeken naar een bemiddelende oplossing alle feiten en omstandigheden, als bedoeld in principe 8, zonder enige beperking meenemen. Omdat het onvrijwillig

bezitsverlies al is vastgesteld, mag dit in geen geval tot een volledige afwijzing van het restitutieverzoek leiden.

Onze referentie
27 221050

IV. Het nieuwe beoordelingskader

Bovenstaande aanbevelingen en overwegingen leiden tot het volgende beoordelingskader. Voor cultuurgoederen in bezit van de Staat (NK-collectie en overige werken) zal slechts nog worden gekeken naar twee criteria:

1. Is in hoge mate aannemelijk dat degene die teruggave verzoekt (erfgenaam van) de oorspronkelijk eigenaar van het cultuurgoed is?
2. Is in voldoende mate aannemelijk dat de oorspronkelijk eigenaar het bezit van dat cultuurgoed onvrijwillig heeft verloren door omstandigheden die direct verband hielden met het naziregime?

Het nieuwe beoordelingskader sluit hiermee wat betreft de beoordeling van verzoeken op werken uit de NK-collectie aan op de beoordelingswijze die de Restitutiecommissie nu in de praktijk al hanteert. Voor overige werken in het bezit van de Staat is het nieuwe beoordelingskader in wezen een terugkeer naar het beoordelingskader van voor de beleidswijziging van 2012.

Voor verzoeken tot restitutie van cultuurgoederen in bezit van anderen dan de Staat, zal de Restitutiecommissie, nadat zij heeft vastgesteld dat aan het eerste en het tweede criterium is voldaan, zich een oordeel vormen over het derde criterium, namelijk:

3. Wist de huidige bezitter of behoorde de huidige bezitter te weten bij de verwerving dat het object indertijd onvrijwillig is verloren door omstandigheden die direct verband hielden met het naziregime?

Als de Restitutiecommissie vaststelt dat dit het geval is, of als de huidige bezitter geen beroep doet op de goede trouw, dan besluit de Restitutiecommissie tot restitutie. Als de verwerving wel te goeder trouw was en de huidige bezitter zich daarop beroept, dan besluit de Restitutiecommissie tot restitutie zonder voorwaarden of tot een bemiddelende oplossing in lijn met principe 8 van de *Washington Principles*.

V. Vastlegging en toepassing van het beoordelingskader

De commissie-Kohnstamm vindt het belangrijk dat een verzoeker zeker weet dat een advies van de Restitutiecommissie ook wordt nagekomen. Bij instelling van de Restitutiecommissie in 2001 is toegezegd dat de minister een advies van de Restitutiecommissie altijd zal overnemen, behalve in die gevallen waarin de Restitutiecommissie zich bij haar advisering evident niet heeft gehouden aan de gestelde beleidskaders.⁵ Ik herhaal hierbij deze toezegging. Om ook in het geval van een verzoek tot restitutie van een cultuurgoed van een andere bezitter zekerheid te kunnen bieden aan de verzoeker, geeft de Restitutiecommissie naar aanleiding van het verzoek van beide partijen aan hen een zogeheten "bindend advies". Dat is een bindende beslissing op grond van een vaststellingsovereenkomst in de zin van artikel 7:900 van het Burgerlijk Wetboek. Ik zal dat bindend karakter tot uitdrukking brengen in het instellingsbesluit van de Restitutiecommissie.

De commissie-Kohnstamm adviseert het nieuwe beoordelingskader op te nemen in het instellingsbesluit van de Restitutiecommissie. De verschillende adviezen en beleidsbrieven over het restitutiebeleid door de jaren heen hebben ervoor gezorgd

⁵ Kamerstukken 2001/2002, 25 839, nr. 28.

dat de verzoeker minder overzicht heeft over de criteria bij de beoordeling van zijn verzoek. Ik neem deze aanbeveling daarom over en zal op korte termijn het instellingsbesluit van de Restitutiecommissie aanpassen en het volledige beoordelingskader hierin neerleggen. Hiermee wordt het beoordelingskader beter inzichtelijk voor de verzoeker en de bezitter.

Het nieuwe beoordelingskader is van toepassing op verzoeken die na wijziging van het instellingsbesluit worden ingediend. Gezien de morele opdracht die ligt besloten in het restitutiebeleid en die door de commissie-Kohnstamm wordt onderstreept, hecht ik eraan dat het beoordelingskader ook van toepassing is op al in behandeling zijnde verzoeken tot restitutie van cultuurgoederen in bezit van de Staat, waaronder de NK-collectie, op de voorwaarde dat de verzoeker dit wenst. Voor toepassing ervan op een bindend-adviesprocedure is instemming van zowel verzoeker als huidige bezitter noodzakelijk. Als beide partijen instemmen, dan kan de Restitutiecommissie ook bij deze verzoeken het nieuwe beoordelingskader toepassen.

De commissie-Kohnstamm is duidelijk in haar oordeel dat sommige elementen afbreuk doen aan het na te streven rechtsherstel. Deze elementen zijn: het belang van het werk voor de verzoeker, het belang van het werk voor de bezitter, het belang van het openbaar kunstbezit, en de mate waarin de verzoeker zich heeft ingespannen om het werk te achterhalen. Omdat rechtsherstel het doel van het restitutiebeleid is, verzoek ik de Restitutiecommissie om verzoeken tot heroverweging met betrekking tot werken in bezit van de Staat in behandeling te nemen, als het oorspronkelijke verzoek is afgewezen op basis van een van deze elementen. Het is aan de Restitutiecommissie om dit te beoordelen. Voor een heroverweging van een bindend advies zullen verzoeker en bezitter gezamenlijk een verzoek moeten indienen bij de Restitutiecommissie.

Ik heb de aanbevelingen van de commissie-Kohnstamm en mijn standpunt besproken met de Restitutiecommissie, het Expertisecentrum Restitutie Cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog van het NIOD, het Centraal Joods Overleg, het IPO, de VNG en de Museumvereniging. Deze organisaties kunnen zich vinden in de voorgestelde lijn.

Tot slot merk ik op dat in de beleidsbrieven van mijn voorgangers over het restitutiebeleid ook andere onderwerpen dan het beoordelingskader zijn geregeld, zoals de omgang met recuperatie van cultuurgoederen uit andere landen. Deze onderdelen blijven ongewijzigd van toepassing.

VI. De werkwijze van de Restitutiecommissie

Het restitutiebeleid is gericht op herstel van het onrecht dat slachtoffers van het naziregime is aangedaan. Ik hecht er daarom ten eerste aan dat het restitutiebeleid ook wordt ervaren als een bijdrage aan het rechtsherstel en dat verzoekers zich gehoord voelen. De commissie-Kohnstamm doet daarom enkele suggesties voor de werkwijze van de Restitutiecommissie. Ook adviseert de commissie-Kohnstamm dat de Restitutiecommissie actiever zoekt naar bemiddelende oplossingen.

De Restitutiecommissie neemt de suggesties van de commissie-Kohnstamm over haar werkwijze ter harte. De Restitutiecommissie zal de communicatie met de verzoeker tijdens de behandeling van het verzoek intensiveren. Onderdeel

daarvan is het gesprek met verzoeker en bezitter. Dit gesprek is een belangrijk element in het horen van (een erfgenaam van) een slachtoffer van het naziregime. De huidige praktijk is dat de Restitutiecommissie aan partijen vraagt of zij naast de schriftelijke behandeling ook een mondelinge behandeling wensen. Deze vraag wordt niet vaak bevestigend beantwoord. Desondanks ben ik met de commissie-Kohnstamm en de Restitutiecommissie van mening dat een mondelinge behandeling van een verzoek een belangrijke bijdrage kan leveren aan het beter betrekken van verzoekers bij de behandeling van hun verzoek. De Restitutiecommissie zal daarom haar werkwijze aanpassen en voortaan in beginsel in iedere zaak ook een mondelinge behandeling houden, desgewenst via digitale weg. De Restitutiecommissie kan daarnaast op elk moment in de procedure met verzoeker en bezitter het gesprek aan gaan om te bezien of een schikking mogelijk is.

In aanvulling hierop, streeft de commissie ernaar om haar adviezen (bij werken in bezit van de Staat) en beslissingen (bij werken van andere bezitters dan de Staat) helder te communiceren en uit te leggen. Daartoe zal de Restitutiecommissie, conform het advies van de commissie-Kohnstamm, voortaan een concept van het advies of de beslissing aan de verzoeker en de bezitter sturen. Verzoeker en bezitter krijgen dan de mogelijkheid een zienswijze over dat concept naar voren te brengen. Aangezien ik hecht aan de onafhankelijke positie van de Restitutiecommissie ten opzichte van de Staat, zal ik niet inhoudelijk reageren op een concept met betrekking tot cultuurgoederen in bezit van de Staat.

Verder wijst de commissie-Kohnstamm erop dat verzoeken zo snel mogelijk moeten worden behandeld. Verzoekers moeten niet langer dan nodig wachten op de behandeling van hun verzoek. Daarom adviseert de commissie een periodiek overleg tussen de Restitutiecommissie en het Expertisecentrum. Dit periodieke overleg vindt al plaats. Beide organisaties zijn bezig te verkennen of en hoe de behandeling van verzoeken kan worden versneld. Daarnaast zal ik verkennen of de toegang tot archieven ten behoeve van het herkomstonderzoek voor medewerkers van beide organisaties optimaal is, binnen de kaders van de Archiefwet.

Tot slot, merk ik op dat het gemiddeld genomen ingewikkelder is geworden om te bepalen of er sprake is van onvrijwillig bezitsverlies en aan wie restitutie moet plaatsvinden. Het streven naar restitutie van alle onvrijwillig uit bezit verloren cultuurgoederen blijft echter onverminderd belangrijk. Ik sluit aan bij de internationale consensus dat rechthebbenden nog altijd om restitutie moeten kunnen verzoeken. De Restitutiecommissie bestaat dit jaar 20 jaar. In deze 20 jaar heeft de commissie belangrijk en complex werk verricht, waarvoor ik de commissie en haar leden zeer dankbaar ben.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven