

Vergaderjaar 2015–2016

**34 109**

## **Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet)**

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 5 november 2015

#### **1. Inleiding**

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de nadere vragen bij het wetsvoorstel Erfgoedwet. Zij gaat hier graag op in en volgt daarbij de indeling van het nader voorlopig verslag.

#### **2. Bescherming van erfgoed**

*De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat zich ertegen verzet om in de Erfgoedwet artikel 7:1 en artikel 8:3 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht expliciet niet van toepassing te verklaren. Deze artikelen in de Algemene wet bestuursrecht zien er globaal gezegd op, aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen en tegen welke besluiten dat al dan niet kan. De leden van de fracties van D66, SP, PvdA en ChristenUnie sluiten zich bij deze vraag aan.*

In het Nederlandse rechtssysteem bestaat een scheiding tussen privaatrecht en bestuursrecht. Beide rechtsgebieden hebben een eigen stelsel van procesrecht en rechtsbescherming. Afhankelijk van de rechtshandeling die de overheid verricht, treedt zij op als bestuursorgaan of privaatrechtelijke partij. Bij het optreden als bestuursorgaan neemt de overheid bestuursrechtelijke besluiten. Bestuursrechtelijke besluiten kunnen eenzijdig worden opgelegd en volgen uit specifiek bij wet toegekende bevoegdheden. Tegen de toepassing hiervan moet adequate rechtsbescherming bestaan. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent daarom een zorgvuldig systeem van besluitvorming door bestuursorganen en de rechtsmiddelen die hiertegen open staan. Privaatrechtelijke rechtshandelingen zijn van een andere orde. Hierbij verschilt de overheid in het rechtsverkeer niet van andere partijen. Voor privaatrechtelijke geschillen staat de weg naar de burgerlijke rechter open. Om te voorkomen dat feitelijk tegen een privaatrechtelijke rechtshandeling bestuursrechtelijk beroep mogelijk is, bepaalt de Awb in artikel 8:3 dat geen beroep open staat tegen de voorbereiding door de overheid van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Bestuursrechtelijk beroep tegen

overeenkomsten beperkt het effectief besturen door de overheid en maakt de overheid een onbetrouwbare contractspartij. Afhankelijk van een eventuele beroepsprocedure kan de overheid een overeenkomst met een derde niet meer nakomen. De regering ziet geen reden om bij de vervreemding van cultuurgoederen het gescheiden systeem van bestuurs- en privaatrecht te doorbreken. Het belang van behoud van belangwekkend erfgoed acht de regering van groot maatschappelijk belang. Dit is echter geen onderscheidend criterium ten opzichte van alle andere overeenkomsten en privaatrechtelijke handelingen die de overheid aangaat. Het publieke belang volgt bij alle overeenkomsten alleen al uit het feit dat belastinggeld of zaken in publiek bezit betrokken zijn. Zoals in de memorie van antwoord aangegeven, vertrouwt de regering op de waarborgen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen om tot een zorgvuldig besluit te komen over vervreemding en op de democratische controle op het bestuur.

*De leden van de VVD-fractie vragen zich verder af of er andere geldende wetten zijn waarvoor in de wetstekst uitdrukkelijk een aantal artikelen van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing verklaard wordt. De leden van de PvdA-fractie en de leden van de D66-fractie sluiten zich bij deze vraag aan.*

In geen enkele wet wordt artikel 8:3 van de Awb buiten toepassing verklaard. Er zijn wel wetten waarin op andere punten van de Awb wordt afgeweken, zoals in de belastingwetgeving en de vreemdelingenwetgeving. Op geen enkel terrein is echter bestuursrechtelijk beroep tegen de voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling mogelijk.

*De leden van de VVD-fractie hebben het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake het wetsvoorstel van de Erfgoedwet nog eens goed gelezen en komen daardoor tot de volgende vraag. Heeft de regering naar aanleiding van het advies extra waarborgen bij een eventuele vervreemding van cultuurgoederen of collecties opgenomen in het wetsvoorstel? En zo ja, welke? De leden van de fracties van de SP en de PvdA sluiten zich bij deze vraag aan.*

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in haar advies op dat het voorstel niet waarborgt dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt geïnformeerd over het voornemen van het gemeentelijk of provinciaal bestuur tot vervreemding of over het advies van de commissie daaromtrent, en zo tijdig kan ingrijpen. Zij vindt dit extra van belang als waarborg voor zorgvuldig handelen daar de Minister of een andere belanghebbende niet tegen het besluit tot vervreemding in beroep kan gaan omdat het de voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling betreft. De regering heeft aan dit advies gevolg gegeven door aan het voorstel een informatieverplichting toe te voegen voor het geval uit het advies blijkt dat het om een cultuurgoed of verzameling gaat van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis, dat of die onvervangbaar en onmisbaar is voor het Nederlands cultuurbezit. In artikel 4.21 van het voorliggende wetsvoorstel is geregeld dat in een dergelijk geval gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders en het bevoegd gezag van een ander publiekrechtelijke rechtspersoon, een besluit tot vervreemding aan de Minister van OCW meldt. Hiermee is gewaarborgd dat de Minister op de hoogte is van een dergelijk besluit en kan overgaan tot aanwijzing van het cultuurgoed of de verzameling als beschermd cultuurgoed of beschermde verzameling of het besluit tot vervreemding kan voordragen voor vernietiging door de Kroon. Bij amendement is daarnaast toegevoegd dat de daadwerkelijke vervreemding pas dertien weken na de melding van het besluit tot vervreemding mag plaatsvinden. Dit garandeert dat de Minister gedurende die periode tot een eventueel besluit kan komen zonder dat daarna al verrichte handelingen moeten worden teruggedraaid.

*De regering betoogt in haar beantwoording dat de bescherming van het cultureel erfgoed goed geregeld is omdat de daartoe te volgen procedure in deze wet ervoor zal zorgen dat een stap naar vervreemding zorgvuldig gemaakt wordt. De leden van de fractie van de SP zijn het met haar eens dat de nationale procedures adequaat zijn ingericht en dat hier ook vele ogen zullen meekijken. Op lokaal niveau zal men hier heel anders tegenaan kijken. Het voorbeeld van Dordrecht, waar de bewoners van de stad zich inzetten voor het behoud van «Gezicht op Dordrecht», illustreert dit eens te meer. Daar dreigde een schilderij vervreemd te worden dat in de landelijke collectie van veel minder belang was dan voor Dordrecht. Deze inspanningen waren succesvol.*

*De regering noemt dit als voorbeeld dat het systeem dus werkt, maar eigenlijk is het tegendeel dus waar. Want afhankelijk van de publieke opinie zal er een dergelijke actie al dan niet gevoerd worden. En met het toenemende takenpakket en de afnemende financiën bij de gemeente is een kunstwerk nu eenmaal snel verkocht. Dat risico is in deze tijden in toenemende mate aanwezig. Ziet de regering dit risico ook? En zo ja, waarom heeft zij er dan niet voor gekozen om door middel van een bestuursrechtelijke procedure een stok achter de deur te houden? De regering antwoordt dat dit al geregeld is omdat eisers een privaatrechtelijke procedure kunnen voeren. Dat is juist en die procedures worden nu ook al gevoerd. Alleen zijn de kosten van deze rechtsgang veel hoger en zijn de procedures veel trager. Omdat het hier gaat om een algemeen belang, is naar de mening van de leden van de fractie van de SP een laagdrempelige procedure met minder kosten voor alle partijen beter. Wat is de visie van de regering?*

De regering ziet het risico waar de leden van de fractie van de SP aan refereren niet. Overheden gaan in Nederland vrijwel altijd zorgvuldig om met cultuurobjecten die zij in bezit hebben. De regering heeft geen indicatie dat overheden cultuurobjecten zien als mogelijke bron van inkomsten. In de afgelopen eeuw is sprake geweest van enkele incidenten waarbij in het bijzonder het proces tot vervreemden onvoldoende kenbaar en transparant is verlopen. Om de zorgvuldigheid van de besluitvorming te garanderen, stelt de regering daarom een procedure voor vervreemding voor.

De regering haalde overigens de casus van het schilderij van Jan van Goyen voor Dordrecht aan in antwoord op de vraag in hoeverre kunst van lokaal of regionaal belang voldoende wordt beschermd. Dit voorbeeld laat zien hoe onder meer door de gemeente en betrokkenen dit erfgoed van grote waarde voor de lokale gemeenschap kon worden behouden.

De regering beseft dat met civielrechtelijke procedures het kostenaspect een rol kan spelen. Daarom acht de regering betrokkenheid aan de voorkant bij het besluitvormingsproces van groter belang dan het creëren van juridische procedures achteraf. Op grond van artikel 4.17 zijn de overheden bovendien straks verplicht voorgenomen besluiten tot vervreemding bekend te maken en kan eenieder zienswijzen indienen. Daarmee is inbreng en betrokkenheid gegarandeerd op een laagdrempelige en toegankelijke wijze, die bovendien nauwelijks met kosten gepaard hoeft te gaan.

*Wanneer een kunstbezitter een voorwerp tijdens leven of bij overlijden schenkt aan de overheid met de voorwaarde dat dit kunstwerk nooit verkocht mag worden, dan is hij of zij er niet zeker van dat dit nooit zal gebeuren. Dat is een vreemde afspraak. De overheid krijgt iets wat ze niet mag vervreemden, maar stiekem toch kan doen. Het is dan ook wel voorgekomen dat stukken die vervreemd dreigden te worden door middel van rechtszaken toch in een collectie konden blijven. Dit voorbeeld*

*illustreert dat wat er aan regels is niet garandeert dat die regels worden nageleefd. Dit zorgt voor een terughoudende houding van de private sector, die het hierdoor risicovoller vindt te investeren in het cultureel erfgoed. Voor een mecenaat is het van belang dat er zekerheid is, rechtszekerheid. De Erfgoedwet stelt een bescherming op diverse niveaus voor. Waarom heeft de regering de regimes voor het behoud niet gelijk gesteld? Het gaat immers om het behoud van het erfgoed, niet om wie dat erfgoed in handen heeft.*

De regering deelt met de leden van de SP-fractie de inzet op het behoud van ons erfgoed. Naar de mening van de regering is daarbij wel relevant in wiens handen het erfgoed zich bevindt. De omgang met en handelingsvrijheid bij cultuurgoederen in publiek bezit is van een andere orde dan die in particulier bezit. Cultuurgoederen in bezit van overheden zijn van ons allemaal. Bovendien is het kenmerkend voor erfgoed in publiek bezit dat het veelal in beheer is bij musea en ook voor iedereen toegankelijk is. Deze musea zijn gehouden aan de Leidraad Afstoting Museale Objecten (LAMO), een breed geaccepteerde norm bij het selecteren en afstoten van objecten uit museale collecties. De regering heeft daarnaast geen aanwijzingen dat musea voorbijgaan aan afspraken met gevers over niet vervreemden van schenkingen. Musea beseffen terdege dat gevers hen moeten kunnen vertrouwen; zij zijn daar namelijk zeer van afhankelijk.

Het vervreemden van een cultuurgoed in publiek bezit moet in een democratische context worden geplaatst. Het bestuur legt over een mogelijke vervreemding verantwoording af aan de desbetreffende volksvertegenwoordiging. In dit debat stelt de Erfgoedwet kaders en voorwaarden om een zorgvuldige procedure en afweging te garanderen.

Bij de bescherming van cultuurgoederen in particulier bezit is sprake van beperking van het eigendomsrecht. In dat beschermingsregime is daarom een zorgvuldige balans tussen het algemeen belang van behoud van cultuurgoederen voor Nederland en het eigendomsrecht van een particulier. Alleen als een cultuurgoed onmisbaar en onvervangbaar voor het Nederlands cultuurbezit is, kan het als beschermd cultuurgoed worden aangewezen. Na de aanwijzing gelden beperkingen rond het verrichten van handelingen met het cultuurgoed en is de eigenaar niet meer geheel vrij om het te vervreemden. Het verschil in eigendomssituatie verklaart waarom de regering de regimes voor het behoud niet gelijk heeft gesteld, maar een voor bij het bezit passend regime heeft gekozen.

### **3. Archeologische monumentenzorg**

*De regering stelt dat zij geen geld zal gaan geven aan een landelijk fonds bij grote archeologische vondsten, zo lezen de leden van de SP-fractie. Zij heeft er geen bezwaar tegen dat een dergelijk fonds privaat zal worden opgericht. Daaruit leiden de leden van de fractie van de SP af dat de regering van mening is dat een degelijk fonds van meerwaarde kan zijn, maar dat zij geen financiën beschikbaar heeft. Zou de regering evenwel bereid zijn om zich in te zetten voor een dergelijk fonds en private partijen aan te zoeken om een dergelijk fonds tot stand te brengen?*

De regering ziet geen rol voor haar weggelegd bij het initiatief voor het vormen van een privaat fonds. Voor een dergelijk fonds zijn private partijen aan zet, maar tot op heden zijn er geen private partijen naar voren getreden die een landelijk fonds voor grote archeologische vondsten willen instellen of vullen. De regering is wel bezig de mogelijkheden te

verkennen om bij uitzonderlijke vondsten nader wetenschappelijk onderzoek te ondersteunen. De regering zal beide Kamers informeren over de resultaten van deze verkenning.

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