

# De kunst van het kopen: de wondere wereld van kunstaankopen door de Staat

Ellen Hardy\*

Tussen 2015 en 2022 kocht de Nederlandse Staat tweemaal een schilderij van Rembrandt van de Franse bankiersfamilie De Rothschild. De kostprijs was in totaal € 255 miljoen, waarvan € 230 miljoen werd betaald met publiek geld. Welke regels gelden er voor niet begrote staatsaankopen als deze? Welke afwegingen worden er gemaakt en wat is de rol van het parlement? Over hoe de liefde voor kunst kan verbinden en verblinden.

## 1 Inleiding

In 2015 bracht de Franse bankier en kunstverzamelaar Eric de Rothschild de manshoge portretten van Maerten Soolmans en Oopjen Coppit uit zijn privécollectie op de internationale kunstmarkt.<sup>1</sup> Rembrandt van Rijn schilderde deze huwelijksportretten in 1634, toen hij 28 jaar oud was. Na een opmerkelijk onderhandelingsproces verwierf de Staat der Nederlanden (hierna: Staat) de eigendom van het portret van Maerten en de Franse republiek dat van Oopjen. Beide landen betaalden € 80 miljoen. In 2021 kocht de Nederlandse Staat opnieuw een Rembrandt: het portret 'De Vaandeldrager' uit 1636. Ditmaal was de prijs € 175 miljoen, waarvan een klein deel – € 25 miljoen – werd bekostigd met privaat geld.<sup>2</sup> Bij deze transactie was de familie De Rothschild opnieuw de verkopende partij.<sup>3</sup>

Beide aankopen waren niet onomstreden en hebben veel commotie veroorzaakt. Zij werpen ook juridische vragen op. Is er eigenlijk regelgeving voor de aankoop van een kunstwerk door de Staat? Zijn er bij-

voorbeeld criteria en vindt er een afweging plaats? Hoe komt de koopprijs tot stand en wie betaalt uiteindelijk de rekening?

**De aankopen door de Staat van het portret van Maerten Soolmans en 'De Vaandeldrager' van Rembrandt waren niet onomstreden en hebben veel commotie veroorzaakt. Zij werpen ook juridische vragen op**

In deze bijdrage wordt de procedure tot staatsaankopen van kunstwerken onder de loep genomen, waarbij het accent ligt op de financiering. Als illustratie wordt de aankoop van de hiervoor genoemde schilderijen van Rembrandt gebruikt.

De eerstvolgende paragraaf (§ 2) belicht de regelgeving over cultuuroederen. Wat zijn de algemene wettelijke kaders op dit

\* Mr.dr. E.M.J. Hardy doet onderzoek naar juridische knelpunten bij overheidsfinanciering van de cultuursector. Zij promoveerde op 2 maart 2023 aan de Universiteit Maastricht op het proefschrift *De kunst van het financieren: financiering van de kunst*.

1 De afmeting van beide portretten is 210 x 135 cm.

2 De Vereniging Rembrandt droeg € 15 miljoen bij; het Rijksmuseum Fonds € 10 miljoen.

3 Zij het een andere tak: nu waren het de kinderen van de in 2007 overleden Elie Robert de Rothschild.





terrein, wie is bevoegd als het om kunst-aankopen gaat en welke procedure moet worden gevolgd? Paragraaf 3 zoomt nader in op de financiering van cultuurgoederen door de Rijksoverheid. Welke wegen zijn er om een kunst aankoop financieel rond te krijgen? Vanaf paragraaf 4 gaat het over de aankoop van twee specifieke 'cultuurgoederen van bijzonder belang'. Hoe verliep destijds de verwerving van het portret van Maerten Soolmans en welke aspecten waren juridisch interessant bij deze aankoop? In paragraaf 5 wordt dezelfde vraag beantwoord voor de verkrijging van 'De Vaandeldrager'. Waarom was de Staat zes jaar later opnieuw bereid een immense som publiek geld te spenderen aan een schilderij van Rembrandt? Vervolgens maakt paragraaf 6 de balans op en rondt paragraaf 7 af met een aantal suggesties.

**De zorg voor erfgoed kan doorgaans worden overgelaten aan eigenaren en gebruikers die zelf belang hebben bij een duurzame instandhouding, maar soms gaan erfgoedopgaven dat belang, de interesse, de draagkracht of de kennis van hen te boven. De Erfgoedwet regelt dat in dat geval de overheid in beeld komt**

## 2 Regelgeving inzake cultuurgoederen

### 2.1 Rijksbeleid voor cultuur: welke wettelijke kaders?

De basis voor het Nederlandse cultuurbeleid ligt in de Grondwet: artikel 7 behandelt de vrijheid van meningsuiting en artikel 22 bepaalt in het derde lid dat de overheid voorwaarden schept voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding. Deze grondwettelijke basis is nader uitgewerkt in wetgeving. Het beleidsterrein *cultuur* omvat daarbij het geheel van de beleidsterreinen kunsten en erfgoed.<sup>4</sup>

Voor het kunstenbeleid op Rijksniveau is de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) de belangrijkste kaderwet.<sup>5</sup> Zij vormt de grondslag voor het landelijke cultuur-

subsidiebeleid en voor de vierjaarlijkse subsidieplannen van het Rijk. Hiermee is overigens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onverbreekelijk verbonden, omdat subsidies sinds 1998 worden gekwalificeerd als besluiten in de zin van de Awb.<sup>6</sup> Dat betekent dat cultuursubsidiëring dus volledig onder het bestuursrechtelijke rechtsregime valt. De Wsc is nader uitgewerkt in de Regeling op het specifiek cultuurbeleid<sup>7</sup> en het Besluit op het specifiek cultuurbeleid.<sup>8</sup> De Wsc verplicht de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) tot het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen, waarbij 'hij zich moet laten leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid'.<sup>9</sup> De Rijksoverheid is daarmee verantwoordelijk voor het instandhouden van een landelijke culturele basisinfrastructuur<sup>10</sup> en voor de aansturing van de zes sectorale cultuurfondsen.<sup>11</sup>

Het erfgoedbeleid wordt sinds 2016 nader ingevuld door de Erfgoedwet<sup>12</sup> en de Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen.<sup>13</sup> Ook de nieuwe Omgevingswet<sup>14</sup> is voor dit beleidsterrein van belang, omdat zij ten aanzien van monumenten complementair is aan de Erfgoedwet.<sup>15</sup> Verder maken internationale verdragen voor bescherming en behoud van cultureel erfgoed deel uit van het wettelijke kader.<sup>16</sup> De Erfgoedwet bevat zowel de basis voor het beheer van de museale cultuurgoederen van de Staat (de Rijkscollectie) als voor het museale bestel van de Minister van OCW. De Erfgoedwet beschermt voorwerpen die voor Nederland onmisbaar en onvervangbaar zijn, waaronder roerende zaken die deel uitmaken van openbare collecties waarvan de Staat of een ander openbaar lichaam eigenaar is. Daarbij is het uitgangspunt dat de rol van de overheid aanvullend is op die van eigenaren van monumenten en particuliere initiatiefnemers.<sup>17</sup> De zorg voor erfgoed kan doorgaans worden overgelaten aan eigenaren en gebruikers<sup>18</sup> die zelf belang hebben bij een duurzame instandhouding, maar soms gaan erfgoedopgaven dat belang, de interesse, de draagkracht of de kennis van hen te boven. De Erfgoedwet regelt dat in dat geval de overheid in beeld komt.

In deze bijdrage blijft het kunstenbeleid verder onbesproken. Geïnteresseerde lezers verwijs ik graag naar mijn proef-

4 Dit is een algemeen aanvaarde uitleg. Zie bijv. Auditdienst Rijk, *Rapport Beleidsdoorklichting Cultuur 2009-2014* (ADR/2015/698), Den Haag: Auditdienst Rijk 2015, p. 16-19.

5 *Stb.* 1993, 193.

6 Titel 4.2 (*Subsidies*) omvat de artikelen 4:21-4:80 Awb. De subsidiëring is in werking getreden op 1 januari 1998 (*Stb.* 1996, 333).

7 *Stert.* 2010, 6444.

8 *Stb.* 2010, 169.

9 Art. 2 Wsc.

10 De culturele basisinfrastructuur (BIS) is het landelijke cultuursubsidiëringstelsel. Binnen de BIS wordt rechtstreeks subsidie verstrekt aan culturele instellingen en aan de zes landelijke cultuurfondsen. Zie [www.cultuursubsidie.nl](http://www.cultuursubsidie.nl).

11 Het Fonds voor Cultuurparticipatie, het Fonds Podiumkunsten, het Mondriaan Fonds, het Nederlands Filmfonds, het Nederlands Letterenfonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie.

12 *Stb.* 2015, 511. Voor een schets van deze wet: T. Barkhuysen & M. Claesens, 'Naar een zorgvuldige omgang met particulier en openbaar kunstbezit via de nieuwe Erfgoedwet?', *NJB* 2015/1950.

13 *Stert.* 2016, 1220.

14 Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (*Stb.* 2016, 156). Inwerkingtreding op 1 januari 2024. De Omgevingswet bevat de bepalingen uit de huidige Monumentenwet 1988 die direct betrekking hebben op de besluitvorming in de fysieke leefomgeving.

15 De *duiding* van cultureel erfgoed en de zorg voor cultuurgoederen in overheidsbezit staat in de Erfgoedwet; de *omgang* met het cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving is geregeld in de Omgevingswet. Zie [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl).

16 Dit betreft door Nederland geratificeerde verdragen van de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) en verdragen van de Raad van Europa, alsmede wetgeving van de Europese Unie.

17 *Kamerstukken II* 2014/15, 34109, nr. 3, p. 22 (MvT bij de Erfgoedwet).

18 Denk aan particulieren, maar ook aan musea.

schrift, dat juridische knelpunten bij overheidsfinanciering van de cultuursector belicht vanuit een bestuursrechtelijk – met name: subsidierechtelijk – perspectief.<sup>19</sup> Het vizier is in deze bijdrage gericht op de aankoop van belangwekkend geachte kunstwerken door de Staat. Dat betekent: het erfgoedbeleid.

## 2.2 De Collectie Nederland: de Rijkscollectie en overige roerende cultuurgoederen

De complete verzameling kunst- en andere roerend erfgoedcollecties in openbaar bezit in Nederland wordt *de Collectie Nederland* genoemd.<sup>20</sup> Een belangrijk onderdeel daarvan is *de Rijkscollectie*. Deze collectie bestaat uit ruim 100.000 objecten van bijzondere artistieke, culturele of wetenschappelijke waarde die zijn te kwalificeren als ‘museale cultuurgoederen’ in de zin van de Erfgoedwet.<sup>21</sup> Van deze goederen is de Staat eigenaar of is de zorg aan de Staat toevertrouwd.<sup>22</sup> Tot de laatste categorie behoren de cultuurgoederen waarvan de staatseigendom ontbreekt, maar waarvoor de Minister van OCW in het verleden met de beheerende instelling een beheerovereenkomst heeft gesloten.<sup>23</sup> De minister is verplicht een lijst bij te houden van alle museale cultuurgoederen van de Staat.<sup>24</sup> Deze lijst wordt vaak aangeduid als ‘de Rijkscollectie’, maar een vermelding op de lijst is geen voorwaarde voor de toepassing van de regels over beheer in de Erfgoedwet. Daarvoor is doorslaggevend of een cultuurgoed materieel is te kwalificeren als een ‘museaal cultuurgoed’ in de zin van de wet.

Het grootste deel van de Rijkscollectie bevindt zich in de voormalige rijksmusea. In 1994 zijn deze 16 musea verzelfstandigd en zijn de collecties van de Staat aan hen in bruikleen gegeven. Deze musea hebben op grond van de Erfgoedwet een wettelijke beheertaak en krijgen daarvoor een vaste subsidie van de Rijksoverheid.<sup>25</sup> Daarnaast worden delen van de Rijkscollectie beheerd door instanties die zelf onderdeel zijn van het Rijk, zoals verschillende ministeries, Colleges van Staat<sup>26</sup> en ambassades. Enkele musea vallen daardoor direct onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister, bijvoorbeeld de diverse defensiemusea en het Belasting- en Douanemuseum. Voorts beheert de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) de Rijkscollectie die niet elders is ondergebracht, maar in depots in

het Collectiecentrum (CCNL) in Amersfoort wordt bewaard. De verantwoordelijkheid voor de Rijkscollectie ligt dus in hoofdzaak bij de Minister van OCW, maar ook deels bij de overige ministers en bij de Colleges van Staat.

De Collectie Nederland omvat meer dan alleen de museale cultuurgoederen uit de Rijkscollectie. Tot de Collectie Nederland behoren ook collecties van andere overheden, zoals kunst in gemeentehuizen, of schilderijen, boeken en gebruiksvoorwerpen in musea. Deze collectie wijzigt voortdurend, niet alleen door aankopen en afstoting, maar ook door schenkingen van kunst aan het Rijk. Cultuurgoederen en verzamelingen die geen staatseigendom zijn, kunnen door de minister worden voorzien van de aanwijzing ‘beschermd’.<sup>27</sup> Van deze beschermde cultuurgoederen wordt een register bijgehouden.<sup>28</sup> De particuliere objecten en collecties die zijn aangewezen als beschermde cultuurgoederen horen ook bij de Collectie Nederland.<sup>29</sup>

## De Erfgoedwet bepaalt dat de Minister van OCW exclusief belast is met het privaatrechtelijke beheer van de museale cultuurgoederen van de Staat

### 2.3 Verantwoordelijk voor de Rijkscollectie: de Minister van OCW

De Erfgoedwet bepaalt dat de Minister van OCW exclusief belast is met het privaatrechtelijke beheer van de museale cultuurgoederen van de Staat.<sup>30</sup> Dat betekent dat privaatrechtelijke handelingen als bruikleen en vervreemding namens de Staat alleen door deze minister kunnen worden verricht. Om zijn verantwoordelijkheid voor de Rijkscollectie te kunnen waarmaken en het behoud hiervan te kunnen waarborgen, heeft de minister verschillende verplichtingen en bevoegdheden.

Zo kan hij elke beheerder van een Rijkscollectie aanwijzingen geven met betrekking tot het beheer.<sup>31</sup> Bestaat er vrees voor het verlies van een cultuurgoed, dan kan de minister direct ingrijpen en het beheer tijdelijk overnemen.<sup>32</sup> Deze coördinerende rol voor de Rijkscollectie betekent tevens dat een andere minister (of een College van Staat) het beheer van de Rijkscollectie

19 E.M.J. Hardy, *De kunst van het financieren: financiering van de kunst* (diss. Maastricht), Den Haag: Boom juridisch 2023. Voor de belangrijkste bevindingen, zie E.M.J. Hardy, ‘De kunst van het financieren: financiering van de kunst’, *JBplus* 2023/4, p. 45-58.

20 [www.collectienederland.nl](http://www.collectienederland.nl). Hierbij zijn de collecties van bijna tweehonderd musea en andere cultuurinstellingen aangesloten. Het digitale systeem van de Collectie Nederland geeft inmiddels toegang tot meer dan 7 miljoen objecten.

21 Art. 1.1 Erfgoedwet: ‘museaal cultuurgoed: cultuurgoed van bijzonder belang dat eigendom is van de Staat of waarvan de zorg aan de Staat is toevertrouwd’.

22 Zie het Collectieplan 2019-2022, [www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl).

23 Voorbeelden van dergelijke goederen zijn de collectie schilderijen van Van Gogh in het Van Gogh Museum en de collectie van het Scheepvaartmuseum.

24 Art. 2.6 lid 2 Erfgoedwet.

25 Op basis van de Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen.

26 Van een aantal overheidsorganen is (grond)wettelijk vastgelegd dat ze zelfstandig en onafhankelijk zijn. Dit zijn de ‘Hoge Colleges van Staat’: de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de Eerste en Tweede Kamer en de Raad van State.

27 Art. 3.7 Erfgoedwet.

28 Art. 3.11 lid 1 Erfgoedwet.

29 Zie nader: bijv. I.C. van der Vlies (red.), *Kunst, recht en beleid*, Den Haag: Boom juridisch 2017, hoofdstuk 4 (p. 123-190).

30 Art. 2.6 lid 1 Erfgoedwet.

31 Art. 2.6 lid 3 Erfgoedwet.

32 Art. 2.6 lid 4 Erfgoedwet.

niet kan beëindigen zonder overleg met de Minister van OCW te hebben gevoerd. Hetzelfde geldt wanneer een andere minister besluit de verstrekking van middelen aan een instelling die een Rijkscollectie beheert, te stoppen.<sup>33</sup> Dan kan immers het behoud van de museale cultuurgoederen van de Staat in gevaar komen.

## Een cultuurgoed geldt als 'onvervangbaar' indien er geen of nagenoeg geen ander of gelijksoortig goed in goede staat in Nederland aanwezig is; het is 'onmisbaar' als het een symboolfunctie, schakelfunctie of ijkfunctie heeft

De Erfgoedwet introduceerde ook de verplichting dat de Minister van OCW bepaalde cultuurgoederen of verzamelingen voor de Rijkscollectie aanvaardt.<sup>34</sup> Dat gebeurt wanneer deze als 'beschermd'<sup>35</sup> kunnen worden aangemerkt en de eigenaar niet meer in staat is zorg te dragen voor het beheer of deze zorg voor de toekomst veilig wil stellen. De status 'beschermd' weerspiegelt dat de cultuurgoederen of verzamelingen een bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis hebben die als 'onvervangbaar en onmisbaar'<sup>36</sup> voor het Nederlands cultuurbezit moet worden beschouwd.<sup>37</sup> Zij moeten voor Nederland worden behouden. Een cultuurgoed geldt als 'onvervangbaar' indien er geen of nagenoeg geen ander of gelijksoortig goed in goede staat in Nederland aanwezig is; het is 'onmisbaar' als het een symboolfunctie, schakelfunctie of ijkfunctie heeft.<sup>38</sup> De overdracht naar de Staat moet overigens om niet geschieden en de cultuurgoederen moeten onbezwaard zijn.<sup>39</sup> De toelichting vermeldt in dit kader:

'De voorziening moet gezien worden als oplossing wanneer niemand zich bereid verklaart het beheer van de cultuurgoederen over te nemen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze voorziening de mogelijkheid open laat voor de Minister om namens de Staat vrijwillig aankopen te verrichten'.<sup>40</sup>

Opmerkelijk is dat de Erfgoedwet verder niet expliciet regelt langs welke wegen de Staat actief cultuurgoederen kan verkrijgen. De toelichting bij de Erfgoedwet

besteemt weliswaar aandacht aan 'Cultuurgoederen in privaat bezit', maar die uitleg beperkt zich tot de voor eigenaren van beschermde cultuurgoederen geldende restricties om deze goederen te vervreemden en het recht van de Staat om dan als eerste in onderhandeling te treden over de aankoop.<sup>41</sup> Uit de toelichting kan wel worden opgemaakt dat enkele musea tijdens de internetconsultatie vragen hebben gesteld over het kader dat het wetsvoorstel aanreikte voor het verwerven en aankopen van cultuurgoederen. De toelichting vermeldt als antwoord:

'Het staat musea en particulieren vrij om cultuurgoederen te verwerven. Pas bij aanwijzing als beschermd cultuurgoed of door toevoeging aan de Rijkscollectie vallen deze cultuurgoederen onder het beschermingsregime van de Erfgoedwet. De Erfgoedwet schrijft dus geen programma van aanwijzing van cultuurgoederen of verwerving voor de Rijkscollectie voor'.<sup>42</sup>

De hiervoor beschreven verantwoordelijkheden van de Minister van OCW laten vrijwillige staatsaankopen dus onverlet. De vraag of de minister zich actief op de kunstmarkt kan bewegen om de Rijkscollectie uit te breiden, moet dan ook bevestigend worden beantwoord. De Erfgoedwet legt hem daarbij geen strobreed in de weg.

### 3 Financiering van cultuurgoederen

#### 3.1 Financiering van kunstaankopen (I): het Museaal Aankoopfonds

Voor kunstaankopen is kapitaal vereist en om die reden heeft de regering per 1 oktober 1999 het Aankoopfonds Collectie Nederland in het leven geroepen.<sup>43</sup> Daarbij werd eenmalig fl. 100 miljoen en vanaf 2002 jaarlijks een bedrag van € 8 miljoen publiek geld beschikbaar gesteld, bestemd voor aankopen in het kader van de uitvoering van de Wet tot behoud van cultuurbezit (Wbc)<sup>44</sup> enerzijds en voor museale aankopen ten behoeve van de Collectie Nederland anderzijds. Inmiddels is de Wbc opgegaan in de Erfgoedwet en gaat het fonds door het leven als Museaal Aankoopfonds. Het beheer van het budget voor deze aankopen ligt in handen van het Mondriaan Fonds.<sup>45</sup> De bijdragen uit het Aankoopfonds zijn bedoeld voor aankopen die een verrijking zijn voor de Collectie Nederland en die (semi)permanent aan het publiek worden getoond.

33 Art. 2.5 Erfgoedwet.

34 Art. 2.6 lid 5 Erfgoedwet.

35 In de zin van art. 3.7 Erfgoedwet.

36 'Onvervangbaar en onmisbaar' hangen samen met de criteria 'bijzondere cultuurhistorische betekenis', 'bijzondere wetenschappelijke betekenis' en 'uitzonderlijke schoonheid'. De minister is van plan deze criteria te wijzigen in een set van criteria die bij toepassing als uitkomst heeft dat een cultuurgoed of verzameling in particuliere handen *onmisbaar* is voor het Nederlands cultuurbezit (*Kamerstukken II 2022/23*, 32820, nr. 489, p. 10).

37 Art. 3.7 lid 1 en lid 2 Erfgoedwet.

38 Art. 3.7 lid 4 Erfgoedwet. Daarbij betekent 'symboolfunctie': de functie van een cultuurgoed als duidelijke herinnering aan personen of gebeurtenissen die voor de Nederlandse geschiedenis van overtuigend belang zijn; 'schakelfunctie': de functie van een cultuurgoed als wezenlijk element in een ontwikkeling die voor de wetenschapsbeoefening, met inbegrip van de beoefening van de cultuurgeschiedenis, in Nederland van overtuigend belang is; 'ijkfunctie': de functie van een cultuurgoed als wezenlijke bijdrage in het onderzoek of de kennis van andere belangrijke cultuurgoederen (*Kamerstukken II 2014/15*, 34109, nr. 3, p. 73 (MvT bij art. 3.7 Erfgoedwet)).

39 Art. 2.6 lid 5 Erfgoedwet.

40 *Kamerstukken II 2014/15*, 34109, nr. 3, p. 65-66 (MvT bij art. 2.6 Erfgoedwet).

41 Geregeld in art. 4.4 tot en met 4.10 Erfgoedwet.

42 *Kamerstukken II 2014/15*, 34109, nr. 3, p. 51.

43 Via de Tijdelijke regeling voor financiële ondersteuning van museale aankopen (*Stert.* 1999, 192), nadien gewijzigd in de Regeling voor financiële ondersteuning van museale aankopen (*Stert.* 2001, 91).

44 *Stb.* 1984, 49. De Wbc had ten doel te voorkomen dat roerende voorwerpen van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis voor Nederland verloren zouden gaan. Voorwerpen die voor het Nederlands cultuurbezit zouden moeten worden behouden, stonden op een speciale lijst en mochten niet onbelemmerd worden uitgevoerd. Er was toestemming nodig van de minister van OCW. Een weigering van de minister werd automatisch omgezet in een aanbod tot aankoop van de Nederlandse Staat.

45 Het Nationaal museaal aankoopfonds is een intra-comptabel fonds, gevuld met publiek geld en met het karakter van een interne reserve-rekening. De feitelijke verdeling van het beschikbare budget geschiedt door het Mondriaan Fonds. Zie [www.mondriaanfonds.nl/subsidie-aanvragen/regelingen/aankopen/](http://www.mondriaanfonds.nl/subsidie-aanvragen/regelingen/aankopen/).



46 *Stert.* 2016, 65488.

47 Art. 1 Deelregeling incidentele aankopen 2017.

48 Via de website [www.rijksfinancien.nl](http://www.rijksfinancien.nl) (Jaarverslag > VIII OCW > beleidsartikel 14).

49 Zie [www.rijksfinancien.nl](http://www.rijksfinancien.nl).

50 Jaarverslag 2022 van het ministerie van OCW (*Kamerstukken II 2022/23*, 36360 VIII, nr. 1, p. 161).

51 Waarover kritisch: de Adviescommissie bescherming cultuuroederen. Zie Aanbeveling 8 uit haar rapport: 'Waarborg, liefst bij wet, dat er altijd voldoende overheidsmiddelen aanwezig zijn in het Nationaal Aankoopfonds, voor eventuele aankoop van (beschermde) cultuuroederen en verzamelingen die uit Nederland dreigen te verdwijnen'. Rapport Adviescommissie bescherming cultuuroederen (commissie Pechtold), *Van terughoudend naar betrokken*, Den Haag: Raad voor Cultuur 2019, p. 15.

52 Het ging om subsidie voor Eurosonic Noorderslag en Scapino Ballet (*Kamerstukken II 2019/20*, 32820, nr. 359 en 360).

53 Zie het Rapport van de Commissie Collectie Nederland (commissie-Buma), *Onvervangbaar en onmisbaar*, Den Haag: Raad voor Cultuur 2022, p. 44. De commissie wijst op het feit dat een financieel fundament voor het aankopen van beschermwaardig erfgoed ontbreekt omdat noch het Museaal Aankoopfonds, noch zijn doelstellingen en budgetten wettelijk zijn verankerd.

54 *Kamerstukken II 2021/22*, 32820, nr. 467, p. 11. Zie voorts de motie-Werner c.s. over het wettelijk verankeren van de doelstellingen en budgetten van het Museaal Aankoopfonds, aangenomen na het debat over de aankoop van 'De Vaandeldrager' (*Kamerstukken II 2021/22*, 35984, nr. 11).

55 Art. 4.10 tot en met 4.16 Erfgoedwet.

56 Bijv. H. Deterding, die met zijn aankoop van *Het straatje van Vermeer* voorkwam dat dit schilderij in handen van een Amerikaanse koper belandde. Hij schonk het vervolgens aan het Rijksmuseum.

57 Zoals de Vereniging Rembrandt en het Prins Bernhard Cultuurfonds. Nader over cultuur en de invloed van particulier geld: R. Steenbergen, *De nieuwe mecenas*, Amsterdam: Business Contact 2010.

58 Art. 4.4 Erfgoedwet. De limitatief bedoelde handelingen zijn: verplaatsen; in veiling brengen; vervreemden; bezwaren; verhuren; in bruikleen geven; bij boedelscheiding toedelen aan een niet-ingezetene.

De Deelregeling incidentele aankopen 2017<sup>46</sup> is de actuele basis voor aanvragen om een bijdrage voor een museale aankoop. Musea en erfgoedwetteninstellingen kunnen bij het Mondriaan Fonds een aanvraag indienen voor het aankopen van een object of een collectie. Aanvragen die voldoen aan de voorwaarden worden door het Fonds voorgelegd aan een commissie die adviseert over de toekenning. Het moet daarbij gaan om

'het verhogen van de kwaliteit, de samenhang en de zichtbaarheid van de Collectie Nederland door middel van het verwerven van belangrijke objecten of deelcollecties waarmee een aspect uit de kunst of cultuurgeschiedenis getoond kan worden dat nog niet in de Collectie Nederland is vertegenwoordigd.'<sup>47</sup>

Het Museaal Aankoopfonds draagt maximaal 40% van de aankoopprijs bij en over de bijdragen wordt jaarlijks publieke verantwoording afgelegd.<sup>48</sup> Zij blijken substantieel. Zo is er in 2015 een bijdrage van € 30 miljoen geleverd aan 'de aankoop Rembrandts', in 2019 ruim € 1,5 miljoen bijgedragen aan de aankoop van 'Godenbanket' van Joachim Anthonisz Wtewael, in 2020 bijna € 1,5 miljoen bijgedragen aan de aankoop van 'Bloemstilven met een keizerskroon in een stenen nis' van Jacob Woutersz en van de 'Wandtapijten ter nagedachtenis aan de Slag bij Solebay 1672' door het Scheepvaartmuseum Amsterdam, en in 2021 bijna € 3,5 miljoen aan de aankoop van 'A view of Hampstead Heath' van John Constable.<sup>49</sup> In 2022 is er voor zeven aankopen een bijdrage van ruim € 26,5 miljoen geleverd, waarvan de € 19 miljoen voor 'De Vaandeldrager' het meest in het oog sprong.<sup>50</sup>

Opvallend is dat het publieke geld uit het Museaal Aankoopfonds niet is 'geoormerkt'.<sup>51</sup> Het fondsbudget *hoeft* dus niet te worden aangewend voor kunstaankopen door de Staat. Daarom stond het de Minister van OCW vrij om in 2020 geld uit het fonds te halen om tegemoet te komen aan de Kamer moties waarin werd afgedwongen dat twee afgewezen subsidieontvangers tóch in aanmerking zouden komen voor een vierjarige subsidie in het kader van de landelijke culturele basisinfrastructuur 2021-2024.<sup>52</sup> Maar de subsidies die dankzij het Aankoopfonds alsnog werden verleend – in totaal bijna € 9,5 miljoen – waren in wezen afkomstig uit een vestzakbroekzak-constructie. Er kwam immers

geen extra geld naar de cultuursector; er werd slechts geld verschoven *binnen* het rijkscultuurbudget. Het is dan ook niet vreemd dat in 2022 opnieuw stevig werd gepleit voor een verankering van de doelstellingen van het Museaal Aankoopfonds in de Erfgoedwet.<sup>53</sup> Die wens is nog niet vervuld, maar de minister heeft inmiddels wel toegezegd extra middelen vrij te maken voor het aankoopfonds.<sup>54</sup>

**De kunstmarkt is zeer dynamisch, de prijzen voor kunstwerken zijn exorbitant en het Museaal Aankoopfonds is beperkt in zijn financiële middelen. Om die reden is in de Erfgoedwet nadrukkelijk meer ruimte gecreëerd voor de inbreng van privaat geld**

### 3.2 Financiering van kunstaankopen (II): particulier initiatief

De kunstmarkt is zeer dynamisch, de prijzen voor kunstwerken zijn exorbitant en het Museaal Aankoopfonds is beperkt in zijn financiële middelen. Om die reden is in de Erfgoedwet nadrukkelijk meer ruimte gecreëerd voor het particulier initiatief, dus voor de inbreng van privaat geld.<sup>55</sup> Particuliere bijdragen aan staatsaankopen zijn zeker niet uitzonderlijk; het is bijvoorbeeld al eerder gebeurd dat kunstwerken door particulieren zijn aangekocht om uitvoer uit Nederland te beletten.<sup>56</sup> Het komt ook regelmatig voor dat particuliere instellingen een substantiële bijdrage leveren aan de aankoop van een cultuuroed door de Staat.<sup>57</sup> Om deze particulieren – waaronder ook professionele beheerders, zoals musea – in een betere positie te brengen om te kunnen bijdragen aan het behoud van belangwekkende cultuuroederen voor Nederland, geldt als hoofdregel dat bij een dreigend verlies van een beschermd cultuuroed voorrang wordt verleend aan het particulier initiatief boven aankoop door de Staat.

De Erfgoedwet bepaalt dat het zonder voorafgaande schriftelijke melding verboden is handelingen te verrichten met betrekking tot een beschermd cultuuroed.<sup>58</sup> Voor verplaatsing binnen Nederland

volstaat een melding, maar voor het exporteren van een beschermd cultuuroed is expliciete toestemming van de Minister van OCW vereist.<sup>59</sup> Na de publicatie volgt een periode van zes weken waarin potentiële kopers zich kunnen aanmelden bij de minister. In deze fase geeft de minister de aanmeldingen door aan de eigenaar en publiceert hij zijn eventuele 'bedenkingen' tegen de handeling, die moeten zijn gebaseerd op de overweging dat er gevaar dreigt voor het verlies van het beschermd cultuuroed voor het in Nederland aanwezige cultuurbezit.<sup>60</sup> Zes weken na de publicatie in de *Staatscourant* gelden de bedenkingen van de minister als aanbod tot aankoop door de Staat.<sup>61</sup> Dit aanbod geldt drie maanden, waarin de minister onverwijld in onderhandeling treedt met de eigenaar over de koopprijs en de overige verkoopvoorwaarden.<sup>62</sup> Deze systematiek leidt ertoe dat, als de Staat een werk voor Nederland wil behouden en er geen kopers zijn in Nederland, de Staat een inspanningsverplichting heeft om het werk aan te kopen of moet besluiten de beschermde status te laten vallen.<sup>63</sup> De aanwijzing van een cultuuroed of verzameling werkt dus verdragend, maar is geen absoluut verbod op verkoop aan het buitenland.<sup>64</sup>

### Mochten het Museaal Aankoopfonds en welwillende particulieren toch niet het benodigde aankoopbedrag kunnen financieren, dan is er de sluiproute van de *incidentele suppletoire begroting* (ISB)

In de toelichting bij deze procedure wordt erop gewezen dat de prominente rol van het particulier initiatief onverlet laat dat de Staat de bevoegdheid houdt om een beschermd cultuuroed zelf aan te kopen om het te behouden voor het Nederlands cultuurbezit. Dit instrument blijft volgens de wetgever van belang, waarbij wordt opgemerkt: 'het gebruik ervan vergt een afweging tussen het algemeen belang van het cultureel erfgoed, het belang van de eigenaar, het belang van het vrije verkeer, en de beschikbare publieke middelen'.<sup>65</sup> Dit citaat geeft het afwegingskader weer

dat leidend is bij de staatsaankoop van een beschermd cultuuroed of verzameling. Het is aannemelijk dat dit kader ook van toepassing is wanneer de Staat een cultuuroed wil verwerven dat zich in buitenlandse handen bevindt. Ook dan zullen immers het algemeen belang van het cultureel erfgoed en de beschikbare publieke middelen in de afweging moeten worden betrokken.

#### 3.3 *Financiering van kunstaankopen (III): incidentele suppletoire begrotingswet*

Mochten het Museaal Aankoopfonds en welwillende particulieren toch niet het benodigde aankoopbedrag kunnen financieren, dan is er de sluiproute van de *incidentele suppletoire begroting* (ISB). Daarmee komt de Comptabiliteitswet 2016 (Cw 2016) in beeld, die een nadere uitwerking geeft van het parlementaire budgetrecht, één van de belangrijkste en oudste rechten van de Staten-Generaal.<sup>66</sup> De Cw 2016 regelt dat een minister pas geld mag uitgeven of verplichtingen mag aangaan, nadat het parlement daarvoor toestemming heeft gegeven.<sup>67</sup> De beide Kamers moeten dus vooraf hebben ingestemd met de maatregelen en de beschikbare middelen in de begroting. De begroting heeft de vorm van een wet waarin maximumbedragen staan.<sup>68</sup> Overschrijding van deze bedragen leidt tot strijd met de Begrotingswet en is daarmee onrechtmatig.<sup>69</sup>

Omdat beleid soms noopt tot snel handelen en begrotingswijzigingen niet altijd kunnen wachten tot het wettelijk verplichte moment van de voorjaars- of najaarsnota,<sup>70</sup> biedt de Cw 2016 de mogelijkheid om ook buiten deze momenten een wijzigingsvoorstel in te dienen. Deze mogelijkheid wordt gelezen in artikel 2.26 Cw 2016. De toelichting verwoordt het aldus:

'Naast de regeling van (de momenten van indiening van) deze reguliere suppletoire begrotingen sluit het wetsvoorstel niet uit dat er ook op incidentele basis een suppletoire begroting wordt ingediend, een zogenoemde *incidentele suppletoire begroting* (ISB). Suppletoire begrotingen worden door middel van een wet vastgesteld en het indienen van een voorstel tot wijziging van wet kan in beginsel op elk moment geschieden. Van het instrument van een ISB wordt om de overzichtelijkheid van en de rust in het begrotingsproces te behouden alleen gebruik gemaakt als daar bijzondere redenen voor zijn.'<sup>71</sup>

Een ISB is dus een wijziging van de begroting(swet) die een minister aanbiedt aan de Tweede en Eerste Kamer *buiten*

59 Art. 4.5 Erfgoedwet.

60 Art. 4.6 Erfgoedwet.

61 Art. 4.10 lid 3 Erfgoedwet.

62 Art. 4.13 Erfgoedwet.

63 Met het vervallen van de beschermde status verliest het cultuuroed ook de bescherming van de Erfgoedwet en kan het zonder belemmeringen worden vervaemd.

64 Vgl. M. Kruijt, 'Nederlandse kunstschatten moeten beter beschermd tegen verkoop aan buitenland', *de Volkskrant* 30 september 2019.

65 *Kamerstukken II* 2014/15, 34109, nr. 3, p. 23 (MvT).

66 Neergelegd in art. 105 Grondwet. Zie nader bijv. M. Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2017; S. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie. De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en Duitse budgetrecht* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

67 Art. 2.25 Cw 2016.

68 Art. 2.3 Cw 2016.

69 Zie rapport Algemene Rekenkamer, *Staat van de Rijksverantwoording 2021*, Den Haag 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 36100, nr. 3), p. 22-24.

70 Art. 2.26 lid 3 Cw 2016: 'Onze Minister van Financiën biedt uiterlijk op 1 juni en op 1 december van het begrotingsjaar de Voorjaarsnota, respectievelijk de Najaarsnota, aan de Staten-Generaal aan.'

71 *Kamerstukken II* 2015/16, 34426, nr. 3, p. 56 (MvT).

72 Art. 2.27 Cw 2016: '[lid 1] Zolang een voorstel van wet tot wijziging van een begrotingsstaat niet tot wet is verheven en in werking is getreden, wordt lopend beleid dat ten grondslag ligt aan die wijziging met terughoudendheid in uitvoering genomen; [lid 2] Zolang een voorstel van wet tot wijziging van een begrotingsstaat niet tot wet is verheven en in werking is getreden, wordt nieuw beleid dat ten grondslag ligt aan die wijziging, niet in uitvoering'

ring genomen, tenzij uitstel van de uitvoering naar het oordeel van Onze Minister die het aangaat niet in het belang is van het Rijk en hij de Staten-Generaal daarover heeft geïnformeerd.'

73 In 2021: 63, in 2022: 51. Zie nader over de ISB's in het kader van de COVID19-maatregelen: J.E. van den Brink, 'Publiek geld als pleister op de coronawonde', in: J.P. Loof, J. Korzelijs, J.E. van den Brink & M. van der Steen, *Bestuursrecht in crisistijd* (Pre-adviezen VAR-reeks 166), Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 248-251.

74 Bijvoorbeeld recent: Algemene Rekenkamer, *Staat van de Rijksverantwoording 2022*, Den Haag 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 36360, nr. 3), p. 16-20.

75 Aldus de minister in haar toespraak op 1 februari 2016 bij de ondertekening van het Verdrag over de aankoop (<https://rijkssoeverheid.site.archieff.nl/#archive>). Voorts bijv. M. Reints, 'Maerten Soolmans en Oopjen Coppit', *De Groene Amsterdammer* 1 oktober 2015; K. Kleijn, 'Marten en Oopjen zijn weer thuis', *De Groene Amsterdammer* 13 juli 2016.

76 Zie ook R. Pontzen, 'Groots charme-offensief moet Soolmans en Coppit geliefd maken', *de Volkskrant* 1 juli 2016.

77 V.E.L. de Stuers, 'Holland op zijn smalst', *De Gids* 1873/37, p. 320-403 ([www.dnbnl.org](http://www.dnbnl.org)).

78 Dit standpunt is gebaseerd op het (ongeschreven) Thorbecke-adagium, op basis waarvan de overheid wordt geacht zich afzijdig te houden van de inhoudelijke beoordeling van kunsten en wetenschappen (*Handelingen II* 1862/63, 36 en 172).

79 Bijv. Argos TV-Medialogica, 'De Rembrandt-rel', *VPRO* 2 maart 2016. Voor een reconstructie: de documentaire 'Marten en Oopjen: portret van een huwelijk' van O. Hoogendijk ([www.2doc.nl/documentaires/2019/09/marten-en-oopjen-portret-van-een-huwelijk.html](http://www.2doc.nl/documentaires/2019/09/marten-en-oopjen-portret-van-een-huwelijk.html)); voorts P. Steenhuis, 'Documentaire over de aankoop van Marten en Oopjen: drama in een mijnenveld', *NRC* 18 september 2019.

80 Bijv. C. Courbet, 'La France laisse partir deux portraits rares de Rembrandt', *Le Figaro* 18 maart 2015.

81 Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Franse Republiek betreffende de gezamenlijke presentatie en het beheer van de portretten van Maerten Soolmans en van Oopjen Coppit door Rembrandt van Rijn (*Trb.* 2016, 11).

82 Een heuse 'omgangsregeling', door de minister toegelicht in de Eerste Kamer (*Kamerstukken I* 2015/16, 34285, F), nadien uitgewerkt in het Verdrag.

83 *Stb.* 2015, 384 (*Kamerstuk* 34285).

84 *Kamerstukken II* 2015/16, 34285, nr. 2.

het reguliere begrotingsproces om. Is het extra geld bedoeld voor het realiseren van nieuw beleid, dan kan de minister het geld pas uitgeven indien uitstel niet in het belang is van het Rijk en nadat beide Kamers zijn geïnformeerd over de gewijzigde begroting, aldus artikel 2.27 Cw 2016.<sup>72</sup> In 2021 en 2022 hebben ministers een groot aantal ISB's ingediend bij de Staten-Generaal, die vaak te maken hadden met coronacrisismaatregelen of de oorlog in Oekraïne.<sup>73</sup> Er klinkt regelmatig kritiek op het gebruik van ISB's: zij maken het begrotingsproces onoverzichtelijk voor het parlement en de ministeries.<sup>74</sup>

Het zal geen verbazing wekken dat ook voor de financiering van het portret van Maerten Soolmans en 'De Vaandeldrager' gebruik is gemaakt van ISB's. Deze uitgaven uit de staatskas waren vooraf immers niet begroot. De volgende paragrafen geven een reconstructie van deze aankoopprocedures.

## Het zal geen verbazing wekken dat ook voor de financiering van het portret van Maerten Soolmans en 'De Vaandeldrager' gebruik is gemaakt van ISB's. Deze uitgaven uit de staatskas waren vooraf immers niet begroot

### 4 Maerten & Oopjen: gehuwd, maar niet in gemeenschap van goederen

#### 4.1 Het aankooptraject

In 2015 bood Eric de Rothschild de huwelijkspportretten van Maerten Soolmans en Oopjen Coppit van Rembrandt van Rijn te koop aan. De schilderijen hadden Nederland in 1877 verlaten en het aanbod werd door velen gezien als een unieke kans om het echtpaar weer 'thuis' te laten komen.<sup>75</sup> Politieke motieven lijken een belangrijke rol te hebben gespeeld bij de beslissing om deze aankoop met publiek geld te financieren. Bij de presentatie van de twee portretten in het Rijksmuseum zei minister Bussemaker dat met de aankoop een historische vergissing werd hersteld.<sup>76</sup> Hoewel de verkoop van vaderlands erfgoed in de negentiende eeuw schering en inslag

was, overigens tot grote ergernis van kunstkenneren,<sup>77</sup> hield de regering zich decennialang principieel afzijdig: kunst was immers geen regeringszaak.<sup>78</sup> Anderhalve eeuw later was het tij gekeerd en moest het gebrek aan waardering voor het nationale erfgoed worden hersteld. Daarmee diende het doorslaggevende argument zich aan: het nationale belang vereiste dat deze schilderijen aan de Collectie Nederland konden worden toegevoegd.

De onderhandelingen over de aankoop werden aanvankelijk uitsluitend gevoerd tussen het Rijksmuseum en de verkoper.<sup>79</sup> De Rothschild had de twee schilderijen eerst aan het Louvre aangeboden, maar dat had er het geld niet voor. De Franse minister van cultuur vond de schilderijen niet tot het Franse cultuurbezit behoren en was bereid een exportvergunning te geven. De voorgenomen verkoop aan Nederland leidde in Frankrijk echter tot tumult.<sup>80</sup> Een diplomatieke oplossing leek te liggen in een gezamenlijke aankoop, maar dat idee stuitte op juridische bezwaren aan Franse kant omdat het Franse recht gezamenlijk eigendom in het publieke domein niet toestaat. Uiteindelijk hebben beide landen daarom afzonderlijk een schilderij verworven, voor elk € 80 miljoen. Voor de uitwerking van dit samenwerkingsverband is een verdrag gesloten.<sup>81</sup> Nederland heeft de eigendom van het portret van Maerten Soolmans, Frankrijk die van Oopjen Coppit. De portretten mogen alleen gezamenlijk in het Louvre of het Rijksmuseum worden tentoongesteld, waarvoor een gedetailleerd rotatieschema is opgesteld.<sup>82</sup> Bruikleen is niet toegestaan en ook de onderhoudswerkzaamheden zijn nauwgezet verdeeld. Een verstandshuwelijk dus, onder strikte huwelijkse voorwaarden.

#### 4.2 Juridische aspecten van de verwerving

Op 7 oktober 2015 publiceerde het *Staatsblad* een wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2015, getiteld 'Incidentele suppletore begroting inzake verwerving kunstwerk'.<sup>83</sup> De toelichting vermeldt dat 'Artikel 14 Cultuur' voor het jaar 2015 wordt verhoogd met € 80 miljoen, waarvan € 30 miljoen ten laste komt van het Museaal Aankoopfonds en € 50 miljoen ten laste van begrotingshoofdstuk 9, artikel 3 ('Financiering publiek-private sector').<sup>84</sup> De motivering luidt:



'Het doel van de verhoging is het mede mogelijk maken dat het portret van Maerten Soolmans en het portret van Oopjen Coppit, geschilderd door Rembrandt van Rijn, in het Nederlandse publieke domein komen. Daartoe reserveert deze begrotingswet middelen waarmee de Minister van OCW namens de Staat der Nederlanden een van de twee portretten kan verwerven en in eigendom nemen.<sup>85</sup>

Uit de bijbehorende Kamerstukken blijkt dat er in het parlement zorgen zijn geuit over deze financiering. Zo zijn er vragen gesteld over het saldo van het Museaal Aankoopfonds, waarin na deze donatie nog maar € 4 miljoen zou resteren voor andere kunstaankopen.<sup>86</sup> Ook werd er een motie ingediend om een zelfde bedrag van € 80 miljoen toe te voegen aan de begroting van VWS ten bate van de langdurige zorg in verpleeghuizen.<sup>87</sup> Niettemin stemde de Tweede Kamer op 29 september 2015 voor het wijzigingsvoorstel. Hoewel de Eerste Kamer kritischer was – zo vroeg zij om een volledig feitenrelaas met alle stappen vanaf het moment dat de exportvergunning door Frankrijk was afgegeven<sup>88</sup> – stemde ook zij op 6 oktober 2015 voor deze ISB.<sup>89</sup>

Op 12 januari 2016 volgde een tweede publicatie in het *Staatsblad*.<sup>90</sup> Ditmaal betrof het de Wet van 7 oktober 2015 tot wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2015, getiteld 'Incidentele suppletoire begroting Maerten Soolmans en Oopjen Coppit'.

De toelichting meldt dat is gekozen voor een ISB 'om alle budgettaire mutaties samenhangende met het mogelijk maken van de aankoop van de huwelijksportretten van Maerten Soolmans en Oopjen Coppit direct in het geheel te kunnen presenteren'.<sup>91</sup> Merkwaardig is dat het onderdeel 'Begrotingstoelichting' geen woord wijdt aan deze kunstaankoop. De mutaties van (in totaal) € 50 miljoen betreffen 'een kasschuif in verband met ICT-uitgaven die in 2016 in plaats van 2015 zullen worden gerealiseerd' en 'een kasschuif op de aanvullende post'. Volgens de minister houden deze mutaties onder meer verband met de verplichting en wens te voldoen aan regels 'ten behoeve van aanbesteding'.<sup>92</sup>

Uit de antwoorden op de Kamervragen die hierover zijn gesteld, blijkt dat er inderdaad geen direct verband bestond tussen de aankoop van het schilderij en

de lagere ICT-uitgaven.<sup>93</sup> Wel was de kasschuif van de ICT-uitgaven noodzakelijk omdat de geraamde middelen hiervoor in 2016 zouden worden besteed. Door de kasschuif kon de meevaller bij de dividendontvangsten 2016 al in 2015 worden ingezet, ter dekking van de bijdrage van de Rijksoverheid aan de aanschaf van het huwelijksportret.

## Bij de uiteindelijke aankoop van het portret van Maerten Soolmans ontbreekt elke vorm van private financiering. Dat is vreemd, omdat het Rijksmuseum de onderhandelingen was gestart met de intentie om de beide portretten zelf te verwerven

De beantwoording van de Kamervragen brengt nog een ander aspect aan het licht. Bij de uiteindelijke aankoop ontbreekt elke vorm van private financiering. Dat is vreemd, omdat het Rijksmuseum de onderhandelingen was gestart met de intentie om de beide portretten zelf te verwerven.<sup>94</sup> Op enig moment liet directeur Pijbes zelfs weten al te beschikken over een deel van de benodigde financiële middelen.<sup>95</sup> Ook de fractievoorzitters gingen uit van een aankoop door de Staat en het Rijksmuseum gezamenlijk, hetgeen blijkt uit de brief waarin zij het kabinet verzochten de aankoop 'samen met het Rijksmuseum' mogelijk te maken.<sup>96</sup> Desondanks zijn de toegezegde private middelen van het Rijksmuseum in de loop van het aankooptraject als sneeuw voor de zon verdwenen. Het portret van Soolmans is uiteindelijk volledig bekostigd met publiek geld en dat is tegen de achtergrond van de intenties van de Erfgoedwet een merkwaardige uitkomst. Toch bleek dit resultaat weldoordacht. De Staat zag geen andere optie dan zelf de eigendom te verwerven: de toekenning van publieke middelen om het Rijksmuseum in staat te stellen het portret zelf te kopen, werd te risicovol geacht vanwege de staatssteunregels.<sup>97</sup> Het Rijksmuseum heeft daarmee wel de lusten, maar niet de lasten van deze aankoop.

- 85 *Kamerstukken II* 2015/16, 34285, nr. 2, p. 2.
- 86 *Kamerstukken II* 2015/16, 34285, nr. 3. De minister bevestigde dat het budget van het Museaal Aankoopfonds gebruikt kon worden voor (museum)aankopen van nationaal belang. Daarvan was in dit geval sprake. Verder streefde zij ernaar het fonds binnen vijf jaar aan te vullen.
- 87 *Kamerstukken II* 2015/16, 34285, nr. 4. De motie werd verworpen.
- 88 *Kamerstukken I* 2015/16, 34285, C.
- 89 *Kamerstukken I* 2015/16, 34285, nr. 6.
- 90 *Stb.* 2016, 12 (*Kamerstuk* 34286).
- 91 *Kamerstukken II* 2015/16, 34286, nr. 2.
- 92 *Kamerstukken II* 2015/16, 34286, nr. 2, p. 2. De aanbesteding werd niet nader toegelicht.
- 93 *Kamerstukken II* 2015/16, 34286, nr. 3.
- 94 'Het Rijks heeft 160 miljoen over voor twee Rembrandts', *NOS Nieuws* 24 augustus 2015. Daarin: 'Directeur Pijbes verwacht dat dat enorme bedrag bijeen wordt gebracht. Verder wilde hij daarover nog niets zeggen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal geen bijdrage leveren, zegt een woordvoerder'.
- 95 Directeur Pijbes vertelt op 24 augustus 2015 in een radio-interview op BNR dat hij graag de huwelijksportretten van Rembrandt wil aanschaffen en met fondsenwerving bezig is. Het Rijksmuseum laat daarop aan OCW weten dat de fondsenwerving weliswaar loopt, maar dat er op dat moment geen sprake van is dat het benodigde bedrag voor de verwerving al bij elkaar is gebracht (*Kamerstukken I* 2015/16, 34285, C, p. 4).
- 96 *Kamerstukken II* 2015/16, 34285, B, blg-591287 (brief van fractievoorzitters Pechtold en Zijlstra aan premier Rutte).
- 97 Een lening of voorfinanciering aan het Rijksmuseum werd als niet geoorloofde staatssteun ingeschat (Documentenset Wob-verzoek 2021-105, Deel 1 ([www.open.overheid.nl](http://www.open.overheid.nl)), onder 17).
- 98 Overigens hing 'De Vaandeldrager' in 2019 ondanks het exportverbod toch in de tentoonstelling Rembrandt-Velazquez in het Rijksmuseum. Het verbod was beperkt tot de verkoop van het schilderij.
- 99 Voor een analyse met voorspellen van de waarde: A. Ribbens, 'Rembrandt en het Rijksmuseum, dat genereert gulheid', *NRC* 17 mei 2019.
- 100 Net als bij de aankoop van de huwelijksportretten, destijds met een duur van drie maanden.

- 101 Documentenset Wob-verzoek 2021-105, Deel 1 ([www.open.overheid.nl](http://www.open.overheid.nl)).
- 102 Aldus de gespreksnotitie van 1 november 2021 (Documentenset Wob-verzoek 2021-105, Deel 1, onder 5c).
- 103 Te realiseren via een tournee van 12 maanden langs 12 musea in de 12 Nederlandse provincies.
- 104 Documentenset Wob-verzoek 2021-105, Deel 1, onder 5c.
- 105 Documentenset Wob-verzoek 2021-105, Deel 1, onder 7 en uitgewerkt onder 16a.
- 106 In twee fasen: 1) Het schilderij komt aan in Nederland, maar de koop is nog niet rond; 2) De Nederlandse Staat heeft het schilderij officieel aangekocht. De marketingplannen waren met name gericht op fase 2, maar ook in fase 1 zou al aan persaandacht worden gewerkt (Documentenset Wob-verzoek 2021-105, Deel 1, onder 16a).
- 107 De kop van het persbericht van de Rijksoverheid luidde: 'Nederland wil Rembrandts laatste topstuk van nationaal belang verwerven' (8 december 2021). Daarmee was de vraag naar de noodzaak al beantwoord.
- 108 Het Rijksmuseum ging uit van een bandbreedte van € 165 tot 180 miljoen, de ministers van OCW en Financiën van maximaal € 175 miljoen (Documentenset Wob-verzoek 2021-105, Deel 1, onder 19a).
- 109 Het kabinet-Rutte III was demissionair vanaf 15 januari 2021. Het kabinet-Rutte IV is op 10 januari 2022 geïnstalleerd. Een demissionaire regering is volledig bevoegd, maar wordt geacht alleen nog 'lopende zaken' af te handelen. Controversiële kwesties moeten in beginsel wachten, maar hoe langer de demissionaire status duurt, hoe meer de noodzaak kan toenemen om omstrede zaken wel af te handelen.
- 110 Documentenset Wob-verzoek 2021-105, Deel 1, onder 19a.
- 111 *Kamerstukken II 2021/22, 32820, nr. 455; Kamerstukken I 2021/22, 32820, A.* Beide brieven gingen vergezeld van de (vertrouwelijke) intentieverklaring tot aankoop (*Kamerstukken II 2021/22, 32820, nr. 457; Kamerstukken I 2021/22, 32820, B*).
- 112 De prijs was aanvankelijk € 165 miljoen, maar door 'prijsinflatie' met € 10 miljoen gestegen (vgl. A. Ribbens, 'Nederlandse staat wil 150 miljoen euro betalen voor "De Vaandeldrager" van Rembrandt', *NRC* 8 december 2021).
- 113 Met de verkopende partij was in een *letter of intent* een tijdelijke exclusiviteit voor de Nederlandse Staat overeengekomen: tot 31 januari 2022 zou niet worden onderhandeld met andere partijen.
- 114 *Kamerstukken II 2021/22, 35984, nr. 2.*

## 5 'De Vaandeldrager': maakt liefde blind?

### 5.1 Het aankooptraject

Al in de herfst van 2018 kondigde een telg van de familie De Rothschild aan dat men opnieuw een schilderij van Rembrandt op de markt wilde brengen: 'De Vaandeldrager'. Meteen is door het Rijksmuseum onderzocht of er mogelijkheden waren om het schilderij te verwerven, maar toen Frankrijk een exportverbod instelde tot 24 november 2021, zijn deze activiteiten gestaakt.<sup>98</sup> Het vuur bleek echter niet volledig gedoofd.<sup>99</sup> In de loop van 2021 werd duidelijk dat Frankrijk er waarschijnlijk niet in zou slagen deze Rembrandt zelf te kopen voor het Louvre en daarom wendde de verkoper zich rechtstreeks tot het Rijksmuseum. Directeur Dibbitts veronderstelde dat het kunstwerk spoedig op de markt zou komen en wilde voor het verstrijken van het exportverbod een voorlopig koopcontract sluiten, met een voorbehoud voor de financiering en de exportvergunning.<sup>100</sup> Opnieuw was er haast geboden en ook nu deed het Rijksmuseum weer een beroep op de Staat.

**De aankoop van 'De Vaandeldrager' werd juridisch en diplomatiek als minder complex ingeschat dan het traject van Maerten & Oopjen in 2015, maar de Staat had wel lessen getrokken uit die transactie, zo blijkt uit de inmiddels geopenbaarde documenten over de onderhandelingsfase**

De aankoop van 'De Vaandeldrager' werd juridisch en diplomatiek als minder complex ingeschat dan het traject van Maerten & Oopjen in 2015, maar de Staat had wel lessen getrokken uit die transactie, zo blijkt uit de inmiddels geopenbaarde documenten over de onderhandelingsfase.<sup>101</sup> Zij onthullen wat door de betrokken partijen essentieel werd geacht.<sup>102</sup> Vanwege het vereiste tempo van het aankoopproces zou moeten worden gestreefd naar een zo breed mogelijke parlementaire steun. Heel Nederland zou 'De Vaandel-

drager' moeten kunnen bewonderen.<sup>103</sup> Private (co)financieringsbronnen als het Rijksmuseum en de Vereniging Rembrandt zijn onderzocht, maar ook nu was de verwachting dat het risico op juridische problemen – strijd met staatssteunregels en mandaatperikelen bij cofinanciering door fondsen en donateurs – het meest zou worden ingeperkt wanneer de Staat het kunstwerk zelf zou aanschaffen en in eigendom nemen. Dan zou wel opnieuw 'de gebruikelijke route' van ISB's moeten worden bewandeld.<sup>104</sup> Om het draagvlak voor de aankoop te stimuleren werd in de Rijksmuseum-communicatie gegrossierd in superlatieven: 'hors catégorie', 'absoluut meesterwerk', 'artistieke doorbraak', 'Rembrandt is Nederland en Nederland is Rembrandt', 'Met dit werk wordt Rembrandt *Rembrandt*' en de onnavolgbare frase: 'Het Rijksmuseum is het museum van Rembrandt voor Nederland en voor de wereld'.<sup>105</sup> Het doel was om gefaseerd 'een nationale hype' te creëren.<sup>106</sup>

Dit alles overziend zal het voor de betrokken partijen niet gemakkelijk zijn geweest om de voorgenomen aankoop nog met een neutrale bril te beoordelen.<sup>107</sup> Bijkomende hindernissen waren dat de prijs van 'De Vaandeldrager' nog niet vaststond,<sup>108</sup> de regering demissionair was<sup>109</sup> en het Rijksmuseum een exclusieve *call option agreement* had gesloten met de verkoper waarvan de inhoud niet bekend was bij de Staat. Daarvan zou de geldigheidsduur verstrijken 60 dagen na afgifte van de exportvergunning.<sup>110</sup> Kortom: de druk was hoog om een voorlopig koopcontract op te stellen met de Staat als partij.

Op 8 december 2021 verscheen er witte rook, via een brief van de Minister van OCW aan de beide Kamers: 'de Nederlandse regering [heeft] het voornemen, samen met De Vereniging Rembrandt en Het Rijksmuseum te Amsterdam, dit schilderij te kopen en het daarmee voor altijd in het Nederlandse publieke domein te brengen'.<sup>111</sup> De vraagprijs was € 175 miljoen en de financiering zou zowel publiek als privaat zijn.<sup>112</sup> De minister verzocht met klem het voorstel voor het kerstreces te behandelen, vanwege de beperkte tijd om alles rond te krijgen.<sup>113</sup> Toen dat in de Tweede Kamer op 16 december 2021 lukte, werd de Eerste Kamer een dag later verzocht de stemming te laten plaatsvinden op 21 december 2021 of ten laatste op 18 januari 2022.<sup>114</sup> Dat laatste geschiedde.

Op 4 februari 2022 kon de staatssecretaris<sup>115</sup> meedelen dat het aankoopproces was voltooid.<sup>116</sup> De levering had ook al plaatsgevonden: ‘De Vaandeldrager’ bevond zich op dat moment reeds in het restauratie-atelier van het Rijksmuseum.

*5.2 Juridische aspecten van de verwerving*  
Gelijktijdig met de aankondiging van de voorgenomen aankoop ontving de Tweede Kamer een voorstel tot Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2022 (‘Incidentele suppletoire begroting inzake verwerving kunstwerk’).<sup>117</sup> Daarmee werd opnieuw het instrument ISB in stelling gebracht.

**Opmerkelijk is dat de minister onomwonden toegaf dat er niet is onderhandeld over de prijs, dat niet vaststond dat er meer potentiële gegadigden in de race waren en dat er is geleund op één taxatierapport. De minister beaamde ook dat de timing van de aankoop ongelukkig was**

Een aantal aspecten uit het parlementaire traject van dit wijzigingsvoorstel is vermeldenswaard. Zo blijkt dat de minister voorafgaand aan de indiening van de ISB een inschatting heeft willen maken van de politieke haalbaarheid van het voorstel. In dat kader heeft zij informeel contact opgenomen met vertegenwoordigers van alle fracties, behalve Forum voor Democratie.<sup>118</sup> Desgevraagd was die keuze terug te voeren op ‘een persoonlijke afweging’,<sup>119</sup> maar het is eigenaardig dat hierover een nadere toelichting ontbreekt. Zou de minister (te) veel tegenwind hebben verwacht? Voorts valt op hoe zeer de minister telkens benadrukt dat de financiering ‘publiek-privaat’ zou zijn. De Staat betaalde echter € 150 miljoen van de € 175 miljoen, dus het aandeel privaat geld bedroeg maar 14%.<sup>120</sup> Opmerkelijk is ook dat de minister in haar beantwoording van de Kamervragen onomwonden toegaf dat er niet is onderhandeld over de prijs,<sup>121</sup>

dat niet vaststond dat er meer potentiële gegadigden in de race waren en dat er is geleund op één taxatierapport uit 2018.<sup>122</sup> Deze taxateur vond € 165 miljoen een redelijke prijs. Maar in 2021 heeft de verkoper de prijs verhoogd naar € 175 miljoen en die vraagprijs is door de Staat betaald. De minister beaamde ook dat de timing van de aankoop ongelukkig was, tegen de achtergrond van de deplorabele situatie waarin de cultuursector zich bevond vanwege de COVID19-pandemie.

De parlementaire stukken van de behandeling in de Eerste Kamer laten zien dat deze Kamer zeer kritisch was over de prijs (waarom geen bruikleen of andere constructies besproken?), over het koopcontract (dat te weinig juridische waarborgen zou bevatten; de betaling moest geschieden aan een trust op de Cook Islands) en over de taxatie (waarom maar één taxateur?). Hoewel de staatssecretaris pas een week in functie was, heeft zij alle vragen in het debat behendig weten te pareren.<sup>123</sup> Uiteindelijk kwam het maar tot twee moties, die beide werden verworpen.<sup>124</sup> Daarmee kwam ook de aankoop van ‘De Vaandeldrager’ zonder kleerscheuren door het parlement, opnieuw via de route van de ISB.

Niet geheel onverwacht is in dezelfde periode het gebruik van ISB’s sterk in de belangstelling komen te staan. De Rekenkamer had in 2021<sup>125</sup> al geconstateerd dat (te) veelvuldig gebruik gemaakt werd van ISB’s en dat (te) vaak een beroep werd gedaan op de uitzondering in artikel 2.27 lid 2 Cw 2016.<sup>126</sup> De Tweede Kamer heeft vervolgens de ‘terugkeer naar een regulier en voorspelbaar begrotingsproces’ als focusonderwerp aangewezen voor de verantwoording over het jaar 2022.<sup>127</sup> In dit verband heeft zij de regering verzocht, ter versterking van het budgetrecht van de Staten-Generaal, een voorstel tot wijziging van de artikelen 2.25 en 2.27 Cw 2016 in te dienen. Daarin zou als voorwaarde moeten worden opgenomen dat ‘de Staten-Generaal zich voldoende geïnformeerd achten’.<sup>128</sup> Ook is de regering verzocht om, in afwachting van dit wetsvoorstel, alvast in de geest daarvan te handelen. In reactie hierop heeft de Minister van Financiën de departementen gevraagd begrotingswijzigingen zoveel mogelijk in te passen in de reguliere begrotingsmomenten, om het gebruik van ISB’s te voorkomen.<sup>129</sup> Dat betekent dat uitvoering van beleid met

115 Minister Van Engelshoven was op 10 januari 2022 (start kabinet-Rutte IV) al opgevolgd door staatssecretaris Uslu.

116 *Kamerstukken II* 2021/22, 32820, nr. 459.

117 *Kamerstukken II* 2021/22, 35984, nr. 1.

118 ‘Minister lichtte FvD als enige fractie niet in over aankoop Rembrandt’, *NOS* 29 december 2021.

119 *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, 1354, p. 2.

120 De Staat betaalde € 131 miljoen, daarnaast werd € 19 miljoen bijgedragen door het Museaal Aankoopfonds. Ook dat is publiek geld.

121 Aanvankelijk was de directeur van het Rijksmuseum in onderhandeling met de verkoper. De Staat kwam pas in beeld tegen het einde van de termijn van het exportverbod.

122 Zie de beantwoording van de vragen in beide Kamers (*Kamerstukken II* 2021/22, 35984, nr. 7; *Kamerstukken I* 2021/22, 35984, E).

123 *Kamerstukken I* 2021/22, 35984, Handelingen Eerste Kamer 13-8.

124 *Kamerstukken I* 2021/22, 35984, F (motie-Prast) en H (motie-Otten).

125 Algemene Rekenkamer, *Staat van de Rijksverantwoording 2021*, Algemene Rekenkamer 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 36100, nr. 3).

126 Zie voetnoot 72.

127 *Kamerstukken II* 2021/22, 31865, nr. 211.

128 In plaats van dat de desbetreffende minister de Staten-Generaal daarover ‘heeft geïnformeerd’. *Kamerstukken II* 2021/22, 36100, nr. 5 (motie-Heinen c.s.).

129 *Kamerstukken II* 2021/22, 31865, nr. 215.



budgettaire gevolgen moet wachten. Is dat niet mogelijk, dan moet per ISB worden onderzocht of versnelde parlementaire behandeling zou kunnen, in plaats van een beroep op artikel 2.27 lid 2 Cw 2016.

Bijzonder is dat de minister bij de optie ‘versnelde parlementaire behandeling’ wees op de aankoop van ‘De Vaandeldrager’.<sup>130</sup> Dat is bijzonder omdat er discussie mogelijk is over de vraag of het wijzigingsvoorstel voor de ISB voor ‘De Vaandeldrager’ inderdaad versneld parlementair is behandeld, dus dat artikel 2.27 Cw 2016 hier (materieel) niet is toegepast.<sup>131</sup> In de toelichting bij de ISB voor ‘De Vaandeldrager’ staat namelijk: ‘De middelen worden nu overgeboekt om tot een snelle afhandeling van de verwerving richting de eigenaar/verkoper over te gaan. De aankoop zal daadwerkelijk plaatsvinden nadat de Staten-Generaal deze begrotingswet heeft geautoriseerd.’<sup>132</sup> Hieruit kan worden afgeleid dat het ministerie de uitgaven pas zou doen nadat de begrotingswet was geautoriseerd, maar wel al verplichtingen was aangegaan voordat het parlement toestemming had gegeven. Deze volgorde wijst op het gebruik van de uitzondering uit artikel 2.27 Cw 2016.

## Onlangs heeft de Tweede Kamer opnieuw benadrukt het gebruik van ISB's te willen inperken. Daarmee zullen aankoopprocedures in het tempo van ‘De Vaandeldrager’ hopelijk tot het verleden gaan behoren

Onlangs – tijdens het verantwoordingsdebat op 31 mei 2023 – heeft de Tweede Kamer opnieuw benadrukt het gebruik van ISB's te willen inperken.<sup>133</sup> De Kamer wil zelf bepalen of er genoeg informatie is voordat kabinet uitzonderlijke uitgaven doet: ‘We moeten echt het budgetrecht van de Kamer heroveren’.<sup>134</sup> Deze koerswijziging zal er waarschijnlijk toe leiden dat het gebruik van ISB's afneemt, omdat de vaststelling dat de Staten-Generaal zich voldoende geïnformeerd achten meer tijd vraagt dan het louter informeren van beide Kamers. Daarmee zullen aankoopprocedures in het tempo van ‘De Vaandeldrager’ – waarbij tussen het informeren van beide

Kamers en de laatste stemronde slechts 41 dagen lagen, inclusief het kerstreces – hopelijk tot het verleden gaan behoren.

## 6 Opmaken van de balans

In deze bijdrage lag de focus op de staatsaankoop van kunstwerken, in het bijzonder op de financiering daarvan. Als illustratie is de aankoop van Rembrandts portret van Maerten Soolmans en ‘De Vaandeldrager’ gebruikt. Deze aankoopprocedures hebben een gemeenschappelijke rode draad.

Allereerst was er sprake van een bovenmatig enthousiasme bij de regering om tot aankoop over te gaan. Dat enthousiasme werd primair gevoed door de directeur van het Rijksmuseum, waar de kunstwerken zouden komen te hangen. Verder is voor beide schilderijen een hoge prijs betaald. Uit de procedures blijkt niet dat er deskundigencommissies zijn ingeschakeld om te adviseren over de aankopen en evenmin dat er verschillende taxateurs zijn geraadpleegd om zeker te zijn van de redelijkheid van de vraagprijs. Over de prijs lijkt bovendien niet te zijn onderhandeld.

Ter financiering heeft de minister bij beide aankopen gebruikgemaakt van een incidentele suppletoire begroting. Voor het huwelijksportret van Maerten Soolmans gebeurde dat via voorstellen tot wijziging van de begrotingsstaten van de ministeries van OCW en van Financiën, voor ‘De Vaandeldrager’ via een voorstel tot wijziging van de Begrotingsstaat van het Ministerie van OCW. Hoewel de systematiek van de Erfgoedwet voorrang verleent aan het particulier initiatief als het om de staatsaankoop van cultuurgoederen gaat, is dit uitgangspunt in deze aankoopprocedures verlaten. De eerste aankoop is volledig gefinancierd met publiek geld, de tweede aankoop voor 86%. Uit de stukken blijkt niet dat er inspanningen zijn verricht om private financiers te vinden of om de directeur van het Rijksmuseum zijn toezeggingen over de financiering van het portret van Soolmans gestand te laten doen. Ook lijkt de gestelde ‘spoed’ niet nader te zijn onderzocht door de Staat, terwijl bij ‘De Vaandeldrager’ vaststond dat zich geen andere potentiële gegadigden voor het kunstwerk hadden aangediend.

Het voorgaande levert het beeld op van gedreven directeuren, die er alles aan deden om de collectie van het Rijksmuseum te verrijken met kunstwerken van wereld-

130 *Kamerstukken II 2021/22*, 31865, nr. 215, p. 2.

131 *Kamerstukken II 2021/22*, 31865, nr. 225 (Dienst Analyse en Onderzoek, Commissie Rijksuitgaven, *Rapport Incidentele bijstellingen en gebruik van art. 2.27 CW*, 1 mei 2023), p. 12.

132 *Kamerstukken II 2021/22*, 35984, nr. 2. Zie ook *Kamerstukken II 2022/23*, 36360 VIII, nr. 1, p. 282.

133 ‘Kamer wil einde aan onnodig geld uitgeven zonder parlementaire goedkeuring’, *NOS Nieuws* 31 mei 2023. Voorts bijv. R. Rutten, ‘Zo kan het niet langer: “Het uitschrijven van blanco cheques moet echt stoppen”, zegt de Tweede Kamer’, *NRC* 31 mei 2023.

134 Tweede Kamerlid Nijboer tijdens het Verantwoordingsdebat over het jaar 2022 (plenair verslag 87e vergadering, Tweede Kamer, 31 mei 2023, ongecorrigeerd stenogram, p. 26, ook te raadplegen via [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/detail/2022-2023/87](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2022-2023/87)).

niveau. Dat valt beslist te prijzen, maar het is natuurlijk hun vak. Het voorgaande leidt ook tot het beeld van een minister die zich liet meevoeren in die gedrevenheid en die gemakkelijk bleek te overtuigen van de noodzaak van de aankopen. De vonk sloeg over, zo leek het. Kwalificaties als ‘exceptioneel, uniek en eenmalig’ leidden er vervolgens toe dat het onmogelijke mogelijk werd: de benodigde budgetten werden via ISB’s ‘gecreëerd’. Het parlement ging daar zonder noemenswaardig tegenstribbelen mee akkoord.

Vanuit juridisch perspectief kunnen bij deze aankoopprocedures kanttekeningen worden geplaatst. Dat de procedures weinig transparant zijn verlopen, kan worden toegeschreven aan de privaatrechtelijke setting waarin zij plaatsvonden, maar het gebrek aan transparantie gaat schuren nu blijkt dat de aankopen – toch – grotendeels zijn gefinancierd met publiek geld. Hoe verhoudt een ‘geheime’ procedure zich tot de waarborgen die gelden voor publieke financiering, zoals de geschreven en ongeschreven publiekrechtelijke rechtsnormen en de sinds Thorbecke vereiste ‘gepaste afstand’ voor de overheid als het gaat om de (inhoudelijke) beoordeling van de kwaliteit van kunst en cultuur? Vragen als deze had de minister tijdens de aankoopprocedures scherper op het netvlies mogen hebben, omdat de besteding van publiek geld specifieke verantwoording verlangt.

## De liefde voor de kunst is soms zo groot, dat het recht erdoor wordt verblind

### 7 Slotsom

Kan het anders? Nu de kunstwerken op hun plaats hangen en het tumult is verstomd, kan worden geïnventariseerd welke lering voor de toekomst uit deze procedures kan worden getrokken. Ik doe graag drie suggesties.

Ten eerste: deskundigen. Niet alleen het draagvlak, maar ook de juridische legitimiteit van dergelijke aankopen zou verbeteren als het parlement niet zou hoeven varen op het enthousiasme van een museumdirecteur, maar zou kunnen oordelen op basis van een gedegen advies van een breed samengestelde onafhankelijke deskundigencommissie. Dat advies zou zowel de

noodzaak van de aankoop als de daarvoor bedongen prijs van inhoudelijke argumenten moeten voorzien. Deskundigen hadden invulling kunnen geven aan het afwegingskader dat volgens de Erfgoedwet leidend is bij de staatsaankoop van cultuuroederen.<sup>135</sup> Die legitimiteit is belangrijk, omdat het nu eenmaal gaat om de besteding van publiek geld. Niet voor niets ligt bij cultuursubsidies het kwalitatieve oordeel over de verstrekking van de publieke middelen ook bij onafhankelijke deskundigen. Een ‘grondslag’ in de vorm van één enkel taxatierapport en het oordeel van de directeur van het museum waar de aankoop komt te hangen, is onvoldoende objectief.<sup>136</sup>

Ten tweede: onderhandelen. Schakel professionele onderhandelaars in. De kunstmarkt is grillig, eigennuttig en gesloten. Het was verbazingwekkend om te lezen dat er over de prijs van deze schilderijen niet is onderhandeld, terwijl serieuze potentiële gegadigden ontbraken. Na het traject van Maerten en Oopjen werd al opgemerkt dat de Staat zijn onderhandelingsvaardigheden zou moeten bijstellen.<sup>137</sup> Dat geldt te meer omdat de aanwezigheid van een staat op de kunstmarkt het prijsniveau lijkt te verstoren.<sup>138</sup> De commissie-Pechtold had hierover in 2019 al een glasheldere aanbeveling geformuleerd.<sup>139</sup>

Ten derde: tijd. De parlementaire behandeling van de beslissing tot het spenderen van sommen publiek geld van deze omvang vraagt om een gedegen afweging van alle belangen. Het is daarom positief dat het gebruik van de ISB als ‘spoed’-instrument in de toekomst met extra waarborgen wordt omgeven, zodat het parlementaire budgetrecht wordt versterkt. Ik hoop dat het resultaat daarvan is dat aankopen als deze niet meer enkele dagen voor het kerstreces worden aangekondigd, tijdens een pandemie, op een beleidsterrein dat daar sterk onder te lijden had en met de aantekening dat de besluitvorming spoed vereiste vanwege nationale belangen die op het spel stonden. Deze omstandigheden maakten een evenwichtige besluitvorming nagenoeg onmogelijk, terwijl voor grote uitgaven als deze het peilen van het draagvlak van het grootste belang is. Dat vraagt tijd.

Tot besluit: deze bijdrage leert ook dat kunst & recht een uitermate interessant en veelzijdig duo vormen. De liefde voor de kunst is soms zelfs zo groot, dat het recht erdoor wordt verblind.

<sup>135</sup> Zie § 3.2.

<sup>136</sup> De staatssecretaris heeft inmiddels toegezegd om bij toekomstige prijsonderhandelingen met de Staat gebruik te maken van twee internationaal georiënteerde onafhankelijke taxateurs. Zij vertrouwt erop dat dit de juiste voorwaarden creëert om tot een eerlijke prijs te komen (*Kamerstukken II 2022/23*, 32820, nr. 489, p. 12).

<sup>137</sup> P. Meerts, ‘De kunst van het onderhandelen: lessen van Maerten en Oopjen’, *Clingendael Spectator* 23 oktober 2019, <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/de-kunst-van-het-onderhandelen-lessen-van-maerten-en-oopjen>.

<sup>138</sup> Vgl. F. Kalshoven, ‘Overheid moet geen schilderijen kopen’, *de Volkskrant* 3 oktober 2015; E. Schrijver, ‘De Vaandeldrager was een buitenkans. Maar critici hebben óók gelijk’, *Het Parool* 17 december 2021; G. Schwartz, ‘Waarom is De Vaandeldrager van Rembrandt zo marktontregelend duur?’, *NRC* 14 januari 2022.

<sup>139</sup> Aanbeveling 7 uit Adviescommissie Bescherming Cultuuroederen (commissie-Pechtold), *Van terughoudend naar betrokken*, Den Haag: Raad voor Cultuur 2019: ‘Ontwikkel een model of protocol om de (internationale) marktwaarde van een cultuuroord of verzameling te bepalen bij een aanbod tot koop door de Staat. Dit model of protocol dient te worden opgesteld in samenspraak met deskundigen en dient in de basis een aantal richtlijnen te bevatten op grond waarvan een prijs kan worden vastgesteld. Het moet in het bijzonder aandacht hebben voor het internationale aspect van de kunsthandel en de waardebeoordeling daarbinnen.’