

## UITSPRAAK

in het geding met reg.nr. AWB 04/4576 BESLU

van:

Ch. F. Koenigs, woonachtig te Amsterdam,  
eiseres,  
vertegenwoordigd door mr. G.J.M. Cartigny,

tegen:

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, zetelend te 's-Gravenhage,  
verweerder,  
vertegenwoordigd door mr. A.B. van Rijn / H.C. Grootveld.

### 1. PROCESVERLOOP

De rechtbank heeft op 26 september 2004 een beroepschrift ontvangen gericht tegen het besluit van verweerder van 18 augustus 2004 (hierna: het bestreden besluit).

Het onderzoek is gesloten ter zitting van 20 januari 2006.

### 2. OVERWEGINGEN

#### 2.1

Bij brief van 18 maart 2002 heeft eiseres verweerder verzocht om teruggave van schilderijen en tekeningen uit het voormalig bezit van haar grootvader, Frans W. Koenigs. Dit verzoek is door verweerder ter advisering voorgelegd aan de adviescommissie restitutieverzoeken cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog (hierna: de Restitutiecommissie). Bij brief van 26 november 2002 heeft verweerder voorts de Restitutiecommissie verzocht het verzoek van eiseres van 15 oktober 2002 om teruggave van het tot de collectie van het Rijksmuseum te Amsterdam behorende schilderij *Cadmus zaait Drakentanden* van P.P. Rubens bij de advisering te betrekken. Op 3 november 2003 heeft de Restitutiecommissie verweerder geadviseerd beide aan de commissie voorgelegde verzoeken van eiseres af te wijzen. Bij brief van 10 december 2003 heeft verweerder besloten het advies te volgen en het verzoek om teruggave niet te honoreren. Voor de motivering van het besluit heeft verweerder verwezen naar de overwegingen in het advies van de commissie van 3 november 2003.

## 2.2

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het door eiseres daartegen ingediende bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk verklaard. Verweerder heeft daarbij overwogen dat het schrijven van 10 december 2003 niet kan worden aangemerkt als een publiekrechtelijke rechtshandeling, zodat van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen sprake is. Verweerder heeft daarbij overwogen dat het bij verzoeken als onderhavige steeds gaat om een eigendomsrechtelijke, dus privaatrechtelijke kwestie.

## 2.3

Eiseres heeft in beroep het volgende aangevoerd:

- reeds het inschakelen van de Adviescommissie restitutieverzoeken Cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog brengt het besluit van verweerder in de sfeer van het staatsrecht en het administratieve recht;
- de zienswijze van verweerder impliceert dat rechtsbescherming van de burger jegens de overheid komt te ontvallen, indien eigendom in het geding is;
- de staatssecretaris heeft het beleid van de staat inzake restitutieverzoeken gecorrigeerd; dit is een bevestiging ervan dat het geschil zich in de publiekrechtelijke sfeer bevindt;
- de werkzaamheden van de restitutiecommissie zijn van publiekrechtelijke aard.

## 2.4

Verweerder staat op het standpunt dat hij niet over een publiekrechtelijke bevoegdheid beschikt om voor bezwaar en beroep vatbare besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te nemen inzake de teruggave van deze cultuurgoederen. De Staat treedt hier naar zijn oordeel op in zijn privaatrechtelijke hoedanigheid van bezitter/eigenaar van de desbetreffende cultuurgoederen. Tot teruggaven van cultuurgoederen in andere gevallen dan die van eiseres is besloten op basis van deze privaatrechtelijke bevoegdheid.

De rechtbank overweegt als volgt.

## 2.5

Na de oorlog heeft de Stichting Nederlandsch Kunstbezit (SNK) kunstvoorwerpen die in de Tweede Wereldoorlog door roof of confiscatie in Duitsland waren terecht gekomen en waren teruggehaald, teruggeven aan de eigenaren. De SNK, die door het Departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en het Departement van Financiën in 1945 werd opgericht, voerde als speciale afdeling van het Nederlands Beheers Instituut (NBI), het beheer over gerecupereerde kunstvoorwerpen en zij verzorgde de eventuele teruggave aan de rechtmatige eigenaar. De SNK is officieel opgeheven op 1 november 1952. Het restant van de na de Tweede Wereldoorlog met name uit Duitsland gerecupereerde kunstwerken vormt de Nederlands Kunstbezitcollectie (NK-collectie). Deze collectie bevindt zich sedertdien in beheer van de Rijksoverheid en is thans ondergebracht bij het Instituut Collectie Nederland (ICN). Dit instituut is een onderdeel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (O, C en W).

## 2.6

In 1997 heeft de Staatssecretaris van O, C en W de commissie Herkomst Gezocht - ook wel de commissie Ekkart genoemd - opdracht gegeven een proefonderzoek uit te voeren naar de herkomst van een selectie van kunstvoorwerpen. Daarna is onder verantwoordelijkheid van de



Staatssecretaris op 1 september 1998 het projectbureau Herkomst Gezocht opgericht met als taak het achterhalen van de oorspronkelijke eigenaren, voorzover dat ruim 50 jaar na het einde van de oorlog nog mogelijk was. In april 2000 bracht de commissie Ekkart een rapport "Herkomst gezocht" uit, voorzien van een aantal aanbevelingen. Naar aanleiding van deze aanbevelingen heeft de Staatssecretaris bij brief van 29 juni 2001 (TK 2000-2001, 25839, nr 26) aangegeven dat de Regering niet koos voor een puur juridische maar voor een meer beleidsmatige benadering van het restitutievraagstuk. In dat kader paste het instellen van een adviescommissie ter beoordeling van individuele restitutieverzoeken. Dit mede in het licht van de internationale ontwikkelingen terzake zoals verwoord in de uitkomsten van de conferentie die in 1998 in Washington plaatsvond ter mondiale bespreking van de tegoeden Tweede Wereldoorlog (de zogenaamde "Washington principles").

## 2.7

Bij besluit van 16 november 2001 van de Staatssecretaris van O,C en W (Stcrt 21 december 2001, nr 248/pag 4) is de Restitutiecommissie ingesteld. De commissie heeft ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Instellingsbesluit tot taak de minister van O,C en W op diens verzoek te adviseren over de te nemen beslissingen op verzoeken om teruggave van cultuurobjecten waarover de oorspronkelijke eigenaar, door omstandigheden die direct verband hielden met het nazi-regime, onvrijwillig het bezit heeft verloren en die zich thans in bezit van de Staat der Nederlanden bevinden. De Restitutiecommissie oefent sedert 1 januari 2002 deze adviestaak uit. Naar aanleiding van positieve adviezen van de Restitutiecommissie heeft de minister in een aantal gevallen tot teruggave van kunstvoorwerpen aan rechthebbenden besloten.

## 2.8

Wat betreft de vraag of de beslissing tot teruggave van de tot de NK-collectie behorende kunstwerken berust op een privaatrechtelijke dan wel een publiekrechtelijke bevoegdheid overweegt de rechtbank het volgende. Het teruggeven van in de oorlog geroofde of geconfisceerde goederen door SNK vond zijn basis in de tijdens de Tweede Wereldoorlog genomen Koninklijke Besluiten en met name het KB van 17 september 1944, houdende vaststelling van het Besluit herstel rechtsverkeer (Stb. E100), waarbij de Raad voor rechtsherstel werd ingesteld. Hoewel uit het jaarverslag 2002 van de Restitutiecommissie (pag. 13) blijkt dat de Commissie Ekkart in 2001 van oordeel was dat beslissingen van de SNK niet tot rechtsherstel moesten worden gerekend omdat deze bevoegdheid bij noodwetgeving was opgedragen aan de Raad voor rechtsherstel, moeten de beslissingen tot teruggave door de betrokken (overheids)organen uit die tijd naar het oordeel van de rechtbank geacht worden voort te vloeien uit de publieke taak van het recupereren en het teruggeven aan de rechthebbenden van de tijdens de oorlog verloren gegane bezittingen. Vast staat dat de teruggave destijds niet op enig ander wettelijk voorschrift berustte dan de hierboven genoemde en de overige - door de gemachtigde van eiseres ter zitting - genoemde wetgeving tijdens de oorlogsjaren.

## 2.9

Naar het oordeel van de rechtbank valt niet goed in te zien dat de teruggave van de zich onder de staat bevindende cultuurobjecten, welke in een aantal gevallen soms pas ver na de oorlog uit andere landen zijn gerecupereerd, door het enkele tijdsverloop van een publiekrechtelijke tot een privaatrechtelijke bevoegdheid van verweerder zijn geworden. Mede in het licht de internationale ontwikkelingen, zijn de resultaten van onderzoek naar roof en rechtsherstel sedert 1997 onderwerp geweest van een uitvoerige parlementaire behandeling. In het kader van die behandeling hebben de minister-president, de ministers van

Algemene Zaken, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Financiën d.d. 21 maart 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 25839, nr. 13), verwoordt dat de Staat individuele claims van (nabestaanden van) rechthebbenden, die voortvloeien uit het rechtsherstel, onder bepaalde voorwaarden alsnog in behandeling zal nemen. Uit overwegingen van coudance zal in die gevallen worden afgezien van een beroep op louter verjaring. Op 18 april 2000 heeft de Tweede Kamer steun uitgesproken voor het in voornoemde brief weergegeven regeringsstandpunt. De rechtbank leidt daaruit af dat ook in het huidige tijdsbestek de publieke taak tot rechtsherstel bij beslissingen als de onderhavige voorop staat, nu uitsluitend claims uit rechtsherstel voortvloeiende op deze wijze aan de Restitutiecommissie worden voorgelegd. Tegen deze achtergrond bezien kan de bestreden weigering tot teruggave van de tekeningen en schilderijen uit het voormalig bezit van F.W. Koenigs, ook al zouden deze cultuurvoorwerpen - zoals door verweerders gemachtigde ter terechtzitting is betoogd - inmiddels naar Nederlands burgerlijk recht door verjaring eigendom geworden zijn van de Nederlandse Staat, niet worden gekwalificeerd als uitsluitend behelzend een weigering tot het verrichten van een rechtshandeling naar burgerlijk recht. De weigering moet worden geacht te delen in het hoofdzakelijk publiekrechtelijke karakter van de wijze waarop verweerder naar internationale normen en volgens de wens van het parlement heden ten dage met zijn bevoegdheid tot het bieden van rechtsherstel dient om te gaan. Dat dit - anders dan met het instellingsbesluit van de Restitutiecommissie - niet in een wettelijk kader is vastgelegd, doet hieraan naar het oordeel van de rechtbank niet af.

#### 2.10

Evenmin deelt de rechtbank door verweerders gemachtigde ter terechtzitting geuite stelling dat uit het overleg tussen de Staatssecretaris en de Tweede Kamer op 22 november 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 25839, nr. 28, p 8) zou blijken dat zowel verweerder als het parlement hebben beoogd het restitutiebeleid binnen een civielrechtelijk kader te plaatsen. De enkele vermelding van de Staatssecretaris dat verzoeken tot teruggave worden ingediend bij het Rijk, dat daarvan geacht wordt eigenaar te zijn, acht de rechtbank onvoldoende grond voor het oordeel dat regering en parlement in deze niet primair het oog hebben gehad op de publieke taak van de Staat om alsnog rechtsherstel te bieden.

#### 2.11

De hiervoor gegeven duiding van het rechtskarakter van de bestreden weigering wordt naar het oordeel van de rechtbank ook weerspiegeld in de wijze waarop de besluitvorming van verweerder inzake verzoeken om teruggave is ingericht. De rechtbank wijst hierbij met name op de adviserende rol van de Restitutiecommissie. Op grond van het Instellingsbesluit verricht deze commissie de adviestaak met inachtneming van het rijksbeleid ter zake, naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid. In de toelichting bij het Instellingsbesluit wordt aangegeven, dat de regering niet voor een puur juridische, maar voor een meer beleidsmatige benadering van het restitutievraagstuk kiest en worden als de beleidskaders waarbinnen de commissie adviseert, aangeduid de door de regering vastgestelde beleidslijnen ter zake. Genoemde benadering leidt tot de conclusie dat de advisering door de Restitutiecommissie zich niet beperkt tot een enkele vaststelling van de eigendomssituatie van cultuurgoederen in civielrechtelijke zin. Dit oordeel vindt voorts bevestiging bij kennisneming van de motivering die de Restitutiecommissie ten grondslag legt aan haar beoordeling van verzoeken om teruggave. Daarbij wordt de toetsing of sprake is van onvrijwillig bezitsverlies niet langs strikt civielrechtelijke lijnen uitgevoerd en spelen, zo maakt de rechtbank op uit die motivering, kennelijk ook overwegingen van morele respectievelijk beleidsmatige aard een rol.



### 2.12

Uit het oogpunt van rechtsbescherming is het naar het oordeel van de rechtbank gewenst dat de tot oordelen geroepen rechter zich van dit toetsingskader rekenschap kan geven. Gelet op het beschreven toetsingskader van de advisering en besluitvorming inzake verzoeken om teruggave, komt de rechtbank tot de conclusie dat deze zich goed lijkt te verdragen met een bestuursrechterlijke beoordeling, binnen het kader van de Awb. De beoordeling door de bestuursrechter kent immers een ruimer afwegingsbereik dan uitsluitend de vraag naar de eigendom in civiele zin. Daarnaast is de bestuursrechter voor de burger een eenvoudiger te benaderen geschilbeslechter wegens het ontbreken van verplichte procesvertegenwoordiging en een procesrisico. Dit past ook in de doelstelling van het restitutiebeleid, zoals verwoord in de Washington principles, om het belanghebbenden niet te moeilijk te maken een claim te realiseren.

### 2.13

De rechtbank deelt niet de opvatting die wordt verwoord in het bestreden besluit dat het hier ook naar internationale maatstaven gaat om ordening van het burgerrechtelijk rechtsverkeer. Volgens verweerder gaat het in deze niet om een bestuursrechtelijke betrekking van de overheid tot burgers maar om het herstel van vermogensrechten van burgers, ook in de relatie tot de overheid waar deze zich na de recuperatie - in feite bij gebrek van enig alternatief - in het bezit van de kunstwerken heeft gesteld. De rechtbank is, zoals hiervoor is overwogen, echter van oordeel dat de Staat die kunstwerken heeft gerecupereerd en ze daartoe - voor teruggave aan mogelijke rechthebbenden - in beheer houdt en beslist over (eventuele) teruggave, niet primair krachtens burgerrechtelijke vermogenspositie handelt maar krachtens zijn publieke taak. In zoverre verschilt de positie van de Staat dan ook van die van gewone burgers. In die opvatting past ook dat de Staat en de Restitutiecommissie, daar waar het geschillen tussen particulieren betreft, desgewenst ingevolge artikel 2, tweede lid van het Instellingsbesluit een bemiddelende rol voor het rechtsherstel kunnen vervullen. De rechtbank vindt voor zijn opvatting voorts steun in de Resolutie van het Europees Parlement over een juridisch kader voor het vrije verkeer binnen de interne markt van goederen waarvan het eigenaarschap waarschijnlijk wordt aangevochten (2002/2114(INI)) en het bijbehorend verslag van de Commissie juridische zaken en interne markt van 17 december 2003. In de toelichting op de resolutie in dat verslag wordt gewezen op de erkenning in tal van naoorlogse verdragen dat staten verplicht zijn geroofde bezittingen terug te winnen, ook wanneer deze zijn overgegaan op schijnbaar onschuldige kopers, alsmede ervoor te zorgen dat zwevende bezittingen naar hun land van oorspong terugkeren en er blijvend voor te ijveren dat dit gebeurt. Staten zijn volgens het internationaal recht dus beheerders van de geroofde bezittingen, geen eigenaars, zo stelt deze toelichting. De rechtbank acht de in het verweerschrift gehandhaafde stelling dat teruggave aan rechthebbenden ook internationaal steeds is gezien als de ordening van het burgerlijk rechtsverkeer, gelet op deze toelichting niet houdbaar.

### 2.14

De slotsom van het vorenstaande is dat de weigering van verweerder om de kunstwerken terug te geven een publiekrechtelijke rechtshandeling is en derhalve een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, zodat de verweerder de hiertegen gerichte bezwaren ten onrechte kennelijk niet-ontvankelijk heeft geacht.

De rechtbank zal het beroep gegrond verklaren en de beslissing op bezwaar d.d. 18 augustus 2004 vernietigen.

Verweerder zal alsnog inhoudelijk op de bezwaren dienen te beslissen. De rechtbank zal daartoe een termijn stellen.

Er is aanleiding om verweerder te veroordelen in de proceskosten (1 punt voor het verschijnen er zitting) en de vergoeding van het griffiegeld.

### 3. BESLISSING

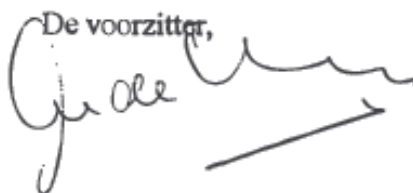
De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 18 augustus 2004 en verstaat dat verweerder binnen 12 weken een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift neemt;
- veroordeelt verweerder in de kosten van het geding aan de zijde van eiseres begroot op € 322,-- (zegge: driehonderd en tweeëntwintig EURO)
- bepaalt dat verweerder (de Staat der Nederlanden) het door eiseres betaalde griffierecht van € 136,-- (zegge: honderzesendertig EURO) vergoedt.

Gewezen door mr. M. de Rooij, voorzitter,  
en mrs. J.J. Bade en B.J. Schueler, rechters,  
in tegenwoordigheid van mr. P.J. van Vliet, griffier,  
en openbaar gemaakt op

07 JUN 2006

De griffier,  
(verhinderd te tekenen)

De voorzitter,  


Tegen deze uitspraak kunnen een belanghebbende en het bestuursorgaan gedurende zes weken na toezending van deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te 's-Gravenhage/Centrale Raad van Beroep te Utrecht.

Afschrift verzonden op: 07 JUN 2006  
Coll:  
DOC: A/B/C

GAR