

# Overheidsaansprakelijkheid voor Koninkrijkshandelen

Dr. mr. L.C.J. van Apeldoorn\*

## 1. Inleiding

In deze bijdrage beantwoord ik de vraag of de Staat der Nederlanden (Staat) bij de burgerlijke rechter aansprakelijk kan worden gehouden voor (dreigend) onrechtmatig Koninkrijkshandelen. Met Koninkrijkshandelen bedoel ik de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden – zowel publiekrechtelijke rechtshandelingen als feitelijke uitvoeringshandelingen – door organen van het Koninkrijk der Nederlanden (Koninkrijk). Het Koninkrijk, aangeduid in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut), vormt een samenwerkingsverband met federatieve trekken van de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten (art. 1 Statuut). Het Statuut, in de woorden van de algemene toelichting, is ‘een rechtsregeling van hoogste orde’ en schept een rechtsorde voor het gehele Koninkrijk.<sup>1</sup> Binnen deze rechtsorde regelt het Statuut de bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk en de landen en constitueert het, althans formeel, een aantal Koninkrijksorganen met publiekrechtelijke bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend met betrekking tot een aantal, in het Statuut limitatief opgesomde, Koninkrijksaangelegenheden.

De mogelijke privaatrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat voor handelen door Koninkrijksorganen is van belang omdat het Koninkrijk naar Nederlands privaatrecht geen rechtspersoonlijkheid bezit,<sup>2</sup> en daarom in beginsel niet kan worden gedaagd bij de burgerlijke rechter.<sup>3</sup> De burgerlijke rechter speelt onder omstandigheden een rol als restrechter bij publiekrechtelijke geschillen. De eiser moet dan beweerdelijk in een burgerlijk recht zijn getroffen en dient er elders geen met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open te staan of hebben gestaan.<sup>4</sup> In dat geval daagt hij niet het betreffende (bestuurs)orgaan waaraan bij wet publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend maar de rechtspersoon waartoe dit orgaan behoort.<sup>5</sup> Omdat het Koninkrijk geen rechtspersoonlijkheid bezit is de zorg dat er een gebrek aan rechtsbescherming dreigt met betrekking tot de uitoefening van publiek-

rechtelijke bevoegdheden door Koninkrijksorganen. Vanuit rechtstatelijk perspectief zou het zeer moeilijk te verteren zijn als dergelijk overheidshandelen niet door een rechter op rechtmatigheid getoetst kan worden. Deze zorg wordt weggenomen als de wel rechtspersoonlijkheid bezittende Staat voor Koninkrijkshandelen kan worden aangesproken.

In de praktijk is het een enkele keer voorgekomen dat de Staat expliciet in plaats van (een orgaan van) het Koninkrijk is veroordeeld in een privaatrechtelijk geschil. Een suikerproducent gevestigd in Aruba daagde zowel de Staat als het Koninkrijk. Hij vorderde bij de voorzieningenrechter te 's-Gravenhage dat geen uitvoering zou worden gegeven aan het besluit van de Rijksministerraad om in te stemmen in de Europese Raad met een voor hem zeer ongunstige wijziging van een Europees besluit betreffende de regulering van de import van suiker uit overzeese gebieden. Het Koninkrijk was niet verschenen. Daarop verbood de voorzieningenrechter de Staat ‘voor zover van belang: mede namens het Koninkrijk’ uitvoering te geven aan het besluit van de Rijksministerraad.<sup>6</sup> Dit verbod was erop gericht de Nederlandse vertegenwoordiger in de Europese Raad – die handelt als Koninkrijksorgaan<sup>7</sup> – te verbieden mee te werken aan de wijziging van het Europese besluit.

Hoewel deze uitspraak is bekritiseerd,<sup>8</sup> is in de literatuur verschillende malen de mogelijkheid geopperd om de Staat, in plaats van het Koninkrijk, in rechte te betrekken bij vermeend onrechtmatig Koninkrijkshandelen. Deze suggestie is echter slechts summier beargumenteerd. Auteurs noemen naast het dreigende gebrek aan rechtsbescherming de omstandigheid dat de Koninkrijksorganen grotendeels samenvallen met de organen van het land

\* Laurens van Apeldoorn is universitair docent staatsrecht en rechtstheorie aan de Open Universiteit, laurens.vanapeldoorn@ou.nl. Hij dankt Leonard Besselink en de redactie van dit tijdschrift voor behulpzaam commentaar op eerdere versies van deze bijdrage.

1. Van Helsdingen 1957, p. 188.

2. Van Helsdingen, *TvO* 1957, p. 457; Ackermans-Wijn 1989, p. 7; De Werd, *NJB* 1998/5, p. 214; Croes 2006, p. 23-24; Borman 2012, par. 2.3; Scheltema & Scheltema 2013, p. 52; Van Rijn 2019, p. 139; Hoogers, *TvCR* 2021/2, p. 30.

3. HR 25 november 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4696, r.o. 3.4, *NJ* 1984/297, m.nt. W.H. Heemskerk (*Pijl/Minister van onderwijs en wetenschappen*).

4. HR 31 december 1915, *NJ* 1916, p. 407 (*Noordwijkerhout/Guldemonde*); HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527, *NJ* 1992/68, m.nt. M. Scheltema (*Changoe*).

5. Jak & Kortmann, *NTB* 2017/40, par. 1.

6. Rb. 's-Gravenhage (pres.) 6 oktober 1997, ECLI:NL:RBSGR:1997:AH6431, r.o. 2, *JB* 1997/248.

7. Besselink, *NJB* 1998/29, p. 1295.

8. De Werd, *NJB* 1998/5, p. 215.

Nederland. Dat zou de aansprakelijkheid van de Staat een ‘redelijke oplossing’<sup>9</sup> maken.

In deze bijdrage wordt deze mogelijkheid nader geduid en onderbouwd. Daartoe wordt eerst de in de jurisprudentie ontwikkelde maatstaf voor het toerekenen van feitelijke handelingen en publiekrechtelijke rechtshandelingen aan rechtspersonen besproken. Vervolgens wordt het karakter van Koninkrijksorganen nader bepaald. Ten slotte wordt betoogd dat op grond van de toerekeningsmaatstaf en gegeven het karakter van Koninkrijksorganen, zowel publiekrechtelijke rechtshandelingen als feitelijke uitvoeringshandelingen door deze organen in beginsel aan de Staat kunnen worden toegerekend. De conclusie is dat de Staat bij de burgerlijke rechter kan worden aangesproken voor (dreigend) onrechtmatig Koninkrijkshandelen.<sup>10</sup>

## 2. Toerekening van handelen aan rechtspersonen

Rechtspersonen zijn een juridische fictie en kunnen alleen door middel van natuurlijke personen aan het maatschappelijk verkeer deelnemen. Onvermijdelijk rijst dus de vraag onder welke omstandigheden de gedragingen van een natuurlijk persoon aan de rechtspersoon kunnen worden toegeschreven, of in andere woorden, wanneer het handelen van de natuurlijke persoon met dat van de rechtspersoon kan worden vereenzelvigd. Deze toerekeningsvraag speelt met betrekking tot privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen.

De toerekening van privaatrechtelijke rechtshandelingen is geregeld in de wet – in het geval van publiekrechtelijke rechtspersonen veelal in de wet waarmee ze zijn ingesteld.<sup>11</sup> (Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn rechtspersonen naar Nederlands privaatrecht – zie art. 2:1 BW – die krachtens publiekrecht zijn ingesteld en hun interne organisatie beheerst zien door regels van publiekrecht.) Deze vorm van toerekening kan hier verder buiten beschouwing blijven omdat het Koninkrijk geen (publiekrechtelijke) rechtspersoon is. De toerekeningsvraag doet zich wel voor met betrekking tot publiekrechtelijke

rechtshandelingen en feitelijke handelingen van Koninkrijksorganen. In verband met deze typen handelingen rijst de vraag of ze kunnen worden toegerekend aan de Nederlandse Staat als publiekrechtelijke rechtspersoon. Voor de toerekening van publiekrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen bestaan geen wettelijke regels en de wetgever heeft de ontwikkeling van een toerekeningsmaatstaf aan de rechtspraak overgelaten.<sup>12</sup> De relevante jurisprudentie betreft met name geschillen over de toerekening van feitelijke handelingen aan rechtspersonen. Aannemelijk is dat de in deze jurisprudentie geformuleerde gezichtspunten ook van toepassing zijn op de toerekening van publiekrechtelijke rechtshandelingen aan rechtspersonen.<sup>13</sup>

Tot het arrest *Kleuterschool Babbel* in 1979 paste de Hoge Raad enkel de ‘orgaantheorie’ toe om te bepalen of het handelen van een persoon (of instelling) aan een rechtspersoon kan worden toegeschreven. Op grond van deze orgaantheorie gelden de handelingen verricht door een persoon als de handelingen van de rechtspersoon als de persoon een orgaan is van de rechtspersoon en de persoon ‘binnen de formele kring van zijn bevoegdheid’ heeft gehandeld. Alsdan is het handelen van de persoon met dat van de rechtspersoon te vereenzelvigen.<sup>14</sup> De Hoge Raad heeft geen definitie gegeven van een orgaan in privaatrechtelijke zin. In de literatuur wordt een privaatrechtelijk orgaan begrepen als een persoon of lichaam dat krachtens wet of statuten bevoegd is de wil van de betrokken corporatie tot stand of tot uiting te brengen.<sup>15</sup> Dit orgaanbegrip wordt in het geval van de Staat zeer ruim ingevuld. Sieburgh stelt dat organen van de Staat onder meer zijn, ‘de Kroon, de Eerste en de Tweede Kamer, de Minister-raad en de Ministers, de leden van de rechterlijke macht, de ambtenaren van de rijkspolitie en talrijke raden, colleges, commissies en bijzondere ambtenaren, aan wie door de wet een bepaalde taak wordt opgedragen’.<sup>16</sup>

De orgaantheorie lijkt de Hoge Raad ook na 1979 nog in sporadische gevallen toe te passen. Een sprekend en relevant voorbeeld kan gevonden worden in het arrest *Ruilverkaveling* uit 1994. Aan de orde was onrechtmatig handelen door de plaatselijke commissie die in de Ruil-

9. Borman 2012, p. 28. Ook Van Rijn 2019, p. 139.

10. Na afronding van het onderzoek voor dit artikel verscheen Hoogers, *TvCR* 2021/2. Hoogers benadrukt de nadelen van de hier getrokken conclusie, onder meer vanwege de mogelijkheid dat Koninkrijksorganen handelen ter uitvoering van een bevoegdheid van twee of meer landen en in opdracht van die landen (op grond van art. 38 Statuut) of dat het Koninkrijk op verzoek van een Caribisch land een volkenrechtelijke verplichting aangaat (op grond van art. 26 Statuut). In die gevallen zou er ‘juridisch geen enkele aanleiding [zijn] om de handeling van het orgaan van het Koninkrijk privaatrechtelijk (volledig) aan Nederland toe te rekenen’ (p. 33). Mijn eerste reactie is dat hier wellicht uitkomst kan bieden het onderscheid tussen aansprakelijkheid en draagplicht, zoals bijvoorbeeld toegepast bij onrechtmatig politioptreden onder gezag van de burgemeester of het openbaar ministerie (zie Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019, par. 956, onder verwijzing naar HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7721, *Gst.* 2004/210, m.nt. J.A.E. van der Does). Hoe dan ook dienen dergelijke complicaties mijns inziens behandeld te worden binnen het in dit artikel geschetste kader, dat wil zeggen, door middel van toepassing van de in de jurisprudentie ontwikkelde toerekeningsmaatstaf met inachtneming van het karakter van de Koninkrijksorganen.

11. Scheltema & Scheltema 2013, par. 3.2.9.

12. *Parl. Gesch. Boek 6 BW*, p. 599.

13. Bijvoorbeeld HR 28 maart 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2325, *NJ* 1998/418, m.nt. J.B.J.M. ten Berge (*Eilandgebied Curaçao/Vigilancia*), waar de Hoge Raad de orgaantheorie toepast bij het toeschrijven van een publiekrechtelijke rechtshandeling aan het rechtspersoonlijkheid bezittende Eilandgebied Curaçao.

14. HR 10 mei 1955, ECLI:NL:HR:1955:AG2012, *NJ* 1955/552, m.nt. L.E.H. Rutten (*Horneman*).

15. Asser/Sieburgh 6-IV 2019/327. Deze omschrijving gaat terug op L.E.H. Rutten, noot bij HR 10 mei 1955, ECLI:NL:HR:1955:AG2012, *NJ* 1955/552, par. 1 (*Horneman*).

16. Asser/Sieburgh 6-IV 2019/327, onder verwijzing naar onder meer HR 6 januari 1921, *NJ* 1921, p. 310 (*Grenssoldaat*) waarin een soldaat met de opdracht tot grensbewaking als orgaan van de Staat werd aangemerkt.

verkavelingswet (oud) de uitvoering van de ruilverkaveling was opgedragen. De plaatselijke commissie had geen rechtspersoonlijkheid en vormde ook geen orgaan van een ander, wel rechtspersoonlijkheid bezittend, lichaam. De vraag was of de Staat aansprakelijk kon worden gehouden voor het handelen van de plaatselijke commissie. De Hoge Raad beantwoordde de vraag bevestigend op grond van het oordeel dat de plaatselijke commissie als orgaan van de Staat had te gelden. Hij overwoog daartoe dat de plaatselijke commissie in de wet een aantal overheidstaken werd opgedragen, dat de commissie onder toezicht stond van een bestuursorgaan van de Staat, en dat de financiële afwikkeling van ruilverkavelingen verliep via de Staat en voornamelijk voor rekening kwam van de Staat. Ook noemde hij de omstandigheid dat een ander oordeel tot gevolg zou hebben dat 'in het geheel geen schadevergoeding zou kunnen worden gevorderd, welk resultaat moeilijk te aanvaarden zou zijn'.<sup>17</sup>

Sinds *Kleuterschool Babbel* wordt in de rechtspraak een, in vergelijking tot de orgaantheorie, verruimde toerekeningsmaatstaf gehanteerd. Het arrest betrof onrechtmatige uitspraken van een wethouder met betrekking het instorten van het dak van een kleuterschool. De wethouder was geen orgaan van de gemeente noch kon hij als ondergeschikte van de gemeente worden aangemerkt. Toch oordeelde de Hoge Raad dat de gemeente aansprakelijk kon zijn voor de gedragingen van de wethouder 'wanneer zij in het maatschappelijk verkeer als gedragingen van de gemeente hebben te gelden'.<sup>18</sup> Ter onderbouwing van deze toerekeningsmaatstaf noemde de Hoge Raad de omstandigheid dat 'de in feite handelende persoon en de rechtspersoon aan wie dat handelen wordt toegerekend, vanuit het perspectief van de benadeelde tot op zekere hoogte met elkaar zijn te vereenzelvigen'.<sup>19</sup> De gelaedeerde mag afgaan op de gerechtvaardigde verwachtingen die hij heeft op basis van zijn waarnemingen betreffende de wijze waarop de rechtspersoon deelneemt aan het maatschappelijk verkeer. Hij hoeft zich niet te verdiepen in de interne verhoudingen binnen de rechtspersoon (die onder meer bepalen of een persoon of instelling als orgaan van de rechtspersoon heeft te gelden).<sup>20</sup>

Bij het vaststellen van verkeersopvattingen die toerekening rechtvaardigen dient volgens de Hoge Raad een onderzoek van feitelijke aard plaats te vinden waarbij met name van belang zijn de positie van de betrokken persoon in de rechtspersoon, de omstandigheden waaronder de gedragingen zijn verricht en de relevante maatschappelijke opvattingen.<sup>21</sup> Ook heeft de Hoge Raad gewicht toegekend aan de aard en strekking van de geschonden norm, of de gedraging past binnen de normale activiteiten van de rechtspersoon, en de mate waarin de interne structuur

van de rechtspersoon heeft bijgedragen aan de gedraging.<sup>22</sup> Ten slotte heeft de Hoge Raad ook in dit verband oog voor de maatschappelijke wenselijkheid van de toerekening.<sup>23</sup>

Het is niet geheel duidelijk of de Hoge Raad met het *Kleuterschool Babbel*-arrest de orgaantheorie heeft vervangen of slechts een aanvullend criterium heeft geïntroduceerd. Aannemelijk is dat kan worden volstaan met de nieuwe toerekeningsmaatstaf gebaseerd op verkeersopvattingen, waarbij de vraag of een orgaan van de rechtspersoon heeft gehandeld relevant blijft bij het toepassen van die maatstaf: in de regel zal handelen door een orgaan van een rechtspersoon (binnen de formele kring van zijn bevoegdheid) naar verkeersopvattingen immers als handelen van de rechtspersoon hebben te gelden.<sup>24</sup>

Wordt het handelen van een persoon (of instelling) op deze wijze toegeschreven aan een (publiekrechtelijke) rechtspersoon dan kan de rechtspersoon bij de burgerlijke rechter op dat handelen worden aangesproken. Alvorens vast te stellen of Koninkrijkshandelen op deze grond aan de Staat kan worden toegerekend wordt in de volgende paragraaf eerst het karakter van Koninkrijksorganen nader bepaald.

### 3. Koninkrijksorganen

Het Statuut benoemd een aantal Koninkrijksorganen met publiekrechtelijke bevoegdheden. Deze bevoegdheden hebben betrekking op de in beginsel in het Statuut limitatief opgesomde Koninkrijksaangelegenheden, zoals onder meer het Nederlanderschap, de buitenlandse betrekkingen en defensie van het Koninkrijk (art. 3 lid 1 Statuut), en de waarborgtaak met betrekking tot de verwezenlijking van fundamentele rechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur in de landen (art. 43 lid 2 Statuut). Buiten de Koninkrijksaangelegenheden waarborgt het Statuut de politieke autonomie van de landen van het Koninkrijk. In deze paragraaf bespreek ik de Koninkrijksministers, de regering van het Koninkrijk, de Raad van ministers van het Koninkrijk, de Staten-Generaal van het Koninkrijk en de Gouverneurs. Bij het handelen van deze organen is het aannemelijk dat de toerekeningsvraag zich in de praktijk kan voordoen.

De meeste Koninkrijksorganen leunen zwaar op de corresponderende organen van het land Nederland. Koninkrijksministers als organen van het Koninkrijk zijn de Nederlandse ministers in zoverre zij Koninkrijksaangele-

17. HR 2 september 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1432, r.o. 4.1, NJ 1995/660, m.nt. R.A. Morzer Bruyns (*Ruilverkaveling*).

18. HR 6 april 1979, ECLI:NL:HR:1979:AH8595, NJ 1980/34, m.nt. C.J.H. Brunner (*Kleuterschool Babbel*).

19. HR 11 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT6018, NJ 2007/231, r.o. 3.6, m.nt. J.B.M. Vranken (*Ontvanger/Voorsluijs*).

20. Asser/Maeijer & Kroeze 2-I\* 2015/90 en 94, onder verwijzing naar HR 11 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT6018, NJ 2007/231, m.nt. J.B.M. Vranken (*Ontvanger/Voorsluijs*).

21. HR 2 februari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AB7889, r.o. 3, NJ 1990/384 (*Garage Cordia Aruba NV/Aruba*).

22. HR 25 mei 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, r.o. 4.2, NJ 2010/371 (*Provincie Gelderland/Vitesse e.a.*).

23. Westenbroek 2017, par. 10.4.7 onder verwijzing naar HR 25 juni 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC2936, NJ 2000/33, m.nt. P.A. Stein (*Vriescel*).

24. Asser/Maeijer & Kroeze 2-I\* 2015/82; Asser/Siebhuis 6-IV 2019/328.

genheden behartigen.<sup>25</sup> Geen vereiste is dat de betreffende Koninkrijksaangelegenheid de Caribische landen raakt. Dat betekent dat de Nederlandse ministers verantwoordelijk voor defensie en buitenlandse betrekkingen – onderwerpen die ingevolge art. 3 lid 1 aanhef en sub a en b Statuut Koninkrijksaangelegenheden zijn – altijd optreden als Koninkrijksminister. Voor andere Nederlandse ministers geldt dat zij slechts optreden ‘in hoedanigheid van minister van het Koninkrijk’ indien zij handelen op een beleidsterrein dat een Koninkrijksaangelegenheid is.

De regering van het Koninkrijk – art. 2 lid 1 Statuut spreekt in dit verband over ‘Koning’, dat wil zeggen de constitutionele koning – bestaat uit de Koning en de Koninkrijksministers.<sup>26</sup> Het is de Nederlandse regering die handelt in de hoedanigheid van Koninkrijksregering als het een Koninkrijksaangelegenheid behartigt en de Nederlandse ministers dus optreden als Koninkrijksministers.

De Raad van ministers van het Koninkrijk is het besluitvormende orgaan binnen de Koninkrijksregering en bestaat uit de Koninkrijksministers en de Gevolmachtigde Ministers (art. 7 Statuut). De Nederlandse ministerraad treedt op als Rijksministerraad als er een Koninkrijksaangelegenheid is geagendeerd die bovendien behandeling in de Rijksministerraad vergt. Deze dubbele voorwaarde volgt uit art. 10 lid 1 Statuut.<sup>27</sup> Daarin wordt gesteld dat de Gevolmachtigde Ministers deelnemen aan de Rijksministerraad als het te bespreken onderwerp een Koninkrijksaangelegenheid betreft en het land raakt waarvan zij de regering vertegenwoordigen. De Gevolmachtigde Ministers vertegenwoordigen, en leggen verantwoording af aan respectievelijk de regering van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

In zoverre de hierboven besproken Nederlandse organen optreden als Koninkrijksorgaan zijn zij voor hun handelen op dezelfde wijze als bij de behartiging van Nederlandse aangelegenheden verantwoording verschuldigd aan de Nederlandse Staten-Generaal die optreedt als Staten-Generaal van het Koninkrijk.<sup>28</sup> Dat er een Staten-Generaal van het Koninkrijk is kan onder meer worden afgeleid uit art. 4 Statuut waar gesproken wordt over ‘de wetgever van het Koninkrijk’.<sup>29</sup> Bij de wetgevende taak van de Staten-Generaal als Koninkrijksorgaan geeft het Statuut een aantal aanvullende regels van procedure (met name in art. 15-20 Statuut). Deze regels hebben betrekking op (facultatieve) mondelinge of schriftelijke voorlichting die de Gevolmachtigde Ministers en andere afgevaardigden van de Caribische landen bij de behandeling van Rijkswetten kunnen verstrekken aan de Kamer. Dat

dit Koninkrijksorgaan ook een controlerende taak heeft moet worden afgeleid uit het systeem van het Statuut. Bij de controlerende taak zijn geen aanvullende regels gesteld en fungeren de Staten-Generaal ‘op gelijke wijze als Nederlands orgaan en als Koninkrijksorgaan’.<sup>30</sup>

De Caribische landen van het Koninkrijk, ten slotte, hebben elk een Gouverneur (art. 2 lid 2 Statuut). De Gouverneur handelt in twee hoedanigheden.<sup>31</sup> Ten eerste maakt hij deel uit van de landsregering van het betreffende Caribische land als vertegenwoordiger van de Koning. In die hoedanigheid functioneert hij als een landsorgaan en worden zijn bevoegdheden bepaald door de staatsregeling van het betreffende Caribische land. Ten tweede vertegenwoordigt hij de Koninkrijksregering. In die hoedanigheid handelt hij op instructies van, en is hij verantwoording verschuldigd aan de Koninkrijksregering en de Koninkrijksministers. Hij functioneert dan als Koninkrijksorgaan.

In de literatuur bestaat onenigheid over de vraag hoe de overwegende afhankelijkheid van de Koninkrijksorganen van de corresponderende (Nederlandse) landsorganen juridisch geduid moet worden. Veel auteurs ontkennen het onafhankelijke bestaan van Koninkrijksorganen. Oud vertolkt deze lezing als hij overweegt dat er (afgezien van de Kroon) in strikte zin geen Koninkrijksorganen zijn:

‘Er zijn alleen *Nederlandse* instellingen, fungerend in en door het Nederlandse constitutionele recht met inachtneming van bijzondere voorschriften van procedure, als Koninkrijksorganen. De aanduiding Koninkrijksorganen is niet te beschouwen als de aanduiding van een instelling, doch als die van de functie, die de Nederlandse instelling bij de behandeling van Koninkrijksaangelegenheden verricht.’<sup>32</sup>

Het Statuut creëert in andere woorden geen nieuwe organen maar attributeert nieuwe bevoegdheden aan bestaande Nederlandse landsorganen, en stelt met betrekking tot het uitoefenen van die bevoegdheden (al dan niet facultatieve) additionele voorwaarden met betrekking tot de samenstelling en werkwijze van deze organen.

Andere auteurs kennen aan Koninkrijksorganen wel een zelfstandig bestaansrecht toe. Hoogers en De Vries zien geen doorslaggevende rol voor de ‘herkomst’ van de Koninkrijksorganen, die – zo erkennen ze – in vrijwel alle gevallen gelegen is in de Nederlandse Grondwet, maar nemen als uitgangspunt de vraag of er verschillen zijn in de samenstelling, besluitvormingsprocedures en bevoegdheden die de Koninkrijksorganen kenmerken in

25. Borman 2012, p. 90; Van Rijn 2019, p. 179.

26. Borman 2012, p. 91. Anders Van Rijn 2019, p. 149.

27. Van Rijn 2019, p. 150. Raakt een Koninkrijksaangelegenheid slechts het land Nederland (en nemen de Gevolmachtigde Ministers daarom niet deel aan de beraadslagingen) dan wordt de aangelegenheid volgens de meeste auteurs behandeld en afgedaan in de Nederlandse ministerraad. Borman 2012, p. 86; Van Rijn 2019, p. 153. Anders Van Helsdingen 1957, p. 315.

28. Oud 1967, p. 402; Borman 2012, p. 107; Van Rijn 2019, p. 158-159.

29. Borman 2012, p. 107.

30. Borman 2012, p. 107.

31. Borman 2012, p. 99-100; Van Rijn 2019, p. 142-143.

32. Oud 1967, p. 49. Ook Van Helsdingen 1957; Van der Hoeven, *RMThemis* 1959, p. 382-85; Croes 2006, p. 31-32; Borman 2012, p. 87-88; *Kamerstukken II* 2014/15, 34000-IV, nr. 52; Santos do Nascimento 2016, p. 89-92; Van Rijn 2019, p. 149.

vergelijking met de corresponderende landsorganen. Is er sprake van de uitoefening van in het Statuut geattribueerde bevoegdheden en functioneert het orgaan in aangepaste vorm of samenstelling, dan handelt 'een werkelijk orgaan van het Koninkrijk'.<sup>33</sup> Dat zou recht doen aan de federale grondstructuur van het Koninkrijk en de normenhiërarchie die het Statuut in het leven heeft geroepen.

Hoewel dit niet de plek is om deze controverse te beslechten, zijn er goede gronden om Ouds lezing te volgen als het gaat om de Koninkrijksministers, de regering van het Koninkrijk, de Raad van ministers van het Koninkrijk, en de Staten-Generaal van het Koninkrijk. Met betrekking tot de Gouverneurs is dat minder duidelijk.

Ter ondersteuning van Ouds lezing kan men met name wijzen op de bestuursrechtelijke literatuur en jurisprudentie waarin Koninkrijksministers als Nederlandse bestuursorganen behandeld worden. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is van toepassing op Nederlandse bestuursorganen als zij handelen ter uitvoering van Rijkswetgeving.<sup>34</sup> Op die grond concluderen verschillende auteurs dat de Awb van toepassing is op Koninkrijkshandelen waarmee zij dus aannemen dat Koninkrijksorganen in feite Nederlandse (bestuurs)organen zijn.<sup>35</sup> Nederlandse bestuursrechters kunnen zich vinden in deze conclusie zoals onder meer blijkt uit het feit dat de Minister van Justitie in zijn hoedanigheid van minister van het Koninkrijk (ook als zodanig aangeduid) geregeld als partij wordt ontvangen bij geschillen over besluiten ter uitvoering van de Rijkswet op het Nederlandschap.<sup>36</sup>

Zijn de Koninkrijksministers in feite Nederlandse landsorganen dan is daarmee aannemelijk dat de Koninkrijksregering en de Rijksministerraad eveneens Nederlandse landsorganen zijn – voor hun status als Koninkrijksorgaan is immers doorslaggevend of de Nederlandse ministers die er deel van uitmaken optreden als Koninkrijksministers. Daarnaast blijkt volgens Oud en Van Helsdingen dat de Nederlandse ministers (als Nederlandse landsorganen) lid zijn van de Rijksministerraad uit het feit dat het aantal ministers dat zitting heeft in de raad een geheel Nederlandse aangelegenheid is waarover de andere Koninkrijkspartners geen zeggenschap hebben.<sup>37</sup>

Met betrekking tot de Staten-Generaal van het Koninkrijk bestaat geen onenigheid. Ook Hoogers en De Vries concluderen dat, nu de samenstelling van de Staten-Generaal niet wijzigt indien dit orgaan optreedt binnen de statutaire rechtsorde, zij als Nederlands landsorgaan functioneren binnen de Koninkrijkswetgever.<sup>38</sup> Daaraan kan toegevoegd worden dat hetzelfde geldt bij de uitoefening van de controlerende taak.

Kan ten slotte ook met betrekking tot de Gouverneur de aanduiding Koninkrijksorgaan beschouwd worden als aanduiding van een functie die een landsorgaan uitoefent? Men kan enerzijds betogen dat het in feite gaat om een functie van het landsorgaan van het betreffende Caribische land. Tegen deze lezing spreekt echter dat de Gouverneur als Koninkrijksorgaan onder instructiebevoegdheid staat van, en verantwoording verschuldigd is aan de Koninkrijksregering en Koninkrijksministers. Anderzijds kan men betogen dat het gaat om de functie van een Nederlands landsorgaan. Dat is echter twijfelachtig omdat de herkomst van de Gouverneurs niet gelegen is in de Grondwet en dus niet zonder meer gesproken kan worden van 'Nederlandse instellingen' zoals Oud impliceert. Dit suggereert dat de Gouverneur zoals benoemd in het Statuut duidelijker dan andere Koninkrijksorganen een *sui generis*-karakter heeft. Wat dat betekent voor de toerekening van zijn handelen als Koninkrijksorgaan aan de Staat wordt in de volgende paragraaf besproken.

#### 4. Toerekening van Koninkrijkshandelen aan de Staat

Zoals bleek kunnen publiekrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen worden toegeschreven aan een rechtspersoon als die handeling in het maatschappelijk verkeer als de gedraging van de rechtspersoon heeft te gelden. Aan die maatstaf is in beginsel voldaan als is gehandeld door een orgaan van de rechtspersoon en de persoon binnen de formele kring van zijn bevoegdheid heeft gehandeld. Of een persoon of instelling een orgaan is wordt vastgesteld met behulp van de orgaantheorie.

Gaat men uit van Ouds opvatting dat Koninkrijksorganen in feite 'Nederlandse instellingen' zijn, dan is aannemelijk dat op grond van deze maatstaf steeds kunnen worden toegeschreven aan de Staat, de gedragingen van de Koninkrijksregering, de Raad van ministers van het Koninkrijk, de Koninkrijksministers, en de Staten-Generaal van het Koninkrijk. Dan is immers sprake van Nederlandse landsorganen – te weten de Nederlandse regering, ministerraad, ministers, en Staten-Generaal – die, voor zover zij geen Koninkrijksaangelegenheden behartigen, ontegenzeggelijk als organen van de Staat hebben te gelden.<sup>39</sup> Er is geen reden om anders te oordelen indien deze instellingen bevoegdheden uitoefenen die geattribueerd zijn in het Statuut en ze (al dan niet facultatief) in aangepaste samenstelling functioneren. Uitgangspunt is de ruime invulling van het orgaanbegrip bij de Staat, waarbij de omstandigheid dat aan een persoon of college 'door de wet een bepaalde taak wordt opgedragen' een belangrijke aanwijzing vormt dat er sprake is van een orgaan van de Staat. Aan die voorwaarde lijkt voldaan nu de Hoge Raad

33. Hoogers & De Vries 2002, p. 42. Ook Logemann, *NJB* 1955; Hoogers 2009, p. 17; Karapetian 2019, par. 7.3.1.

34. *Kamerstukken II* 1992/93, 23252 (R 1477), nr. 3, p. 2.

35. Barkhuysen, Hoeneveld & Nuijten, *NTB* 2000/4, p. 89; Borman 2012, p. 140-141. Anders Sillen 2016, p. 49.

36. Bijv. Rb. 's-Gravenhage 14 juli 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN4120; Rb. 's-Gravenhage 27 oktober 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BO4154. In ABRvS 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2059 trad op de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn hoedanigheid van minister van het Koninkrijk.

37. Oud 1967, p. 402; Van Helsdingen 1957, p. 310. Ook Borman 2012, p. 93.

38. Hoogers & De Vries 2002, p. 48. Ook Karapetian 2019, par. 7.3.1.

39. Asser/Sieburgh 6-IV 2019/327.

het Statuut als formele wet heeft gekwalificeerd.<sup>40</sup> Aansluiting kan verder worden gezocht bij de overwegingen in *Ruilverkaveling* waarin de plaatselijke commissie als orgaan van de Staat werd beschouwd onder meer omdat de commissie onder toezicht stond van een bestuursorgaan van de Staat en de financiële afwikkeling van opgedragen taken liep via de Staat en voor een belangrijk deel voor rekening kwam van de Staat. De financiële afwikkeling van Koninkrijksaangelegenheden vindt plaats via de Staat en komt voor een belangrijk gedeelte voor rekening van de Staat: op grond van art. 35 lid 1 Statuut worden de financiële kosten voor de behartiging van Koninkrijksaangelegenheden gedragen door het land Nederland en dragen de Caribische landen overeenkomstig hun draagkracht financieel bij aan defensie en aan de behartiging van andere aangelegenheden voor zover deze hun tot voordeel strekt.<sup>41</sup> Ook staan de Koninkrijksregering, de Raad van ministers van het Koninkrijk, en de Koninkrijksministers onder toezicht van een orgaan van de Staat: ze leggen verantwoordelijkheid af aan de Nederlandse Staten-Generaal die (vanwege de afwezigheid in het Statuut van aanvullende procedurele regels met betrekking tot die controlerende taak) op geen enkele wijze onderscheidenlijk als Koninkrijksorgaan functioneren. Deze overwegingen rechtvaardigen de conclusie dat de hier besproken Koninkrijksorganen in privaatrechtelijke zin als organen van de Staat dienen te worden aangemerkt. En omdat het bij Koninkrijkshandelen gaat om de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden is (per definitie) voldaan aan de voorwaarde dat zij handelen binnen de formele kring van hun bevoegdheid. Dit betekent in beginsel dat het handelen van deze Koninkrijksorganen in het maatschappelijk verkeer als gedragingen van de Staat heeft te gelden.

Concludeert men met Hoogers en De Vries dat Koninkrijksorganen instellingen zijn die publiekrechtelijk gezien niet behoren tot het land Nederland, dan is niet minder aannemelijk dat het handelen van de bovengenoemde organen aan de Staat kan worden toegeschreven. De vraag is dan of de handelingen van deze instellingen in het maatschappelijk verkeer als gedragingen van de Staat hebben te gelden. De omstandigheden die de Hoge Raad gewicht toekent bij het vaststellen van verkeersopvattingen die toerekening rechtvaardigen zijn onder meer de positie van de betrokken persoon in de organisatie, de omstandigheden waaronder de gedragingen zijn verricht, de relevante maatschappelijke opvattingen, en de maatschappelijke wenselijkheid van de toerekening. In dit licht is van belang dat bij de totstandkoming van gedragingen van de hier besproken Koninkrijksorganen een belangrijke, zo niet, doorslaggevende rol gespeeld wordt

door de interne structuur van de Staat. Dat het in dit geval formeel niet gaat om Nederlandse landsorganen doet daar niet aan af. Men kan bijvoorbeeld wijzen op het feit dat de werkwijze van de Koninkrijksorganen grotendeels bepaald wordt door de regels van toepassing op de corresponderende organen van het land Nederland. Tevens relevant is de al genoemde verantwoording die verscheidene Koninkrijksorganen afleggen aan de Nederlandse Staten-Generaal, waarbij opmerking verdient dat Hoogers en De Vries zoals gezegd moeten erkennen dat de Staten-Generaal bij die controlerende taak binnen de statutaire rechtsorde optreden als Nederlands landsorgaan.<sup>42</sup> Wat betreft de indruk die derden (kunnen) hebben van de positie van Koninkrijksorganen in relatie tot de Staat kan men wijzen op het feit dat het Koninkrijk en de Staat 'zeker in de beeldvorming gemakkelijk in elkaar overvloeien'.<sup>43</sup> Die beeldvorming wordt versterkt door het feit dat als een Nederlandse minister optreedt als Koninkrijksminister hij bij bestuurshandelingen gebruikmaakt van de ambtelijke organisatie van het Haagse ministerie waaraan hij leidinggeeft.<sup>44</sup> De maatschappelijke wenselijkheid van de toerekening, ten slotte, is evident: kan de Staat niet worden aangesproken voor (dreigend) onrechtmatig Koninkrijkshandelen dan dreigt een gebrek aan rechtsbescherming tegen overheidshandelen, een vanuit de rechtstaatgedachte bezien zeer onwenselijke uitkomst.

Opgemaakt kan daarom worden dat gedragingen van de Koninkrijksregering, de Raad van ministers van het Koninkrijk, de Koninkrijksministers, en de Staten-Generaal van het Koninkrijk in het maatschappelijk verkeer in beginsel steeds als gedragingen van de Staat hebben te gelden en daarmee kunnen worden toegeschreven aan de Staat.

Het hierboven overwogene geldt niet zonder meer ook voor de Gouverneur. Men zou kunnen betogen dat het handelen van de Gouverneur kan worden toegeschreven aan het betreffende Caribische land omdat hij in feite een landsorgaan is, ook als hij handelt als Koninkrijksorgaan.<sup>45</sup> De juistheid van dat betoog is echter twijfelachtig gegeven het feit dat de Gouverneur als Koninkrijksorgaan handelt op instructies van, en verantwoording verschuldigd is aan de Koninkrijksregering en de Koninkrijksministers wier handelen – zoals zojuist is vastgesteld – aan de Staat kan worden toegeschreven. Hoewel er ook geen sprake is van een 'Nederlandse instelling', wijst de toepassing van de in de jurisprudentie ontwikkelde toerekeningsmaatstaf wel in de richting van de Staat. Veel van de bovengenoemde overwegingen kunnen worden herhaald, waaronder de overweging dat de Gouverneur zijn bevoegdheden uitoefent krachtens een formele wet, hij (indirect via het toezicht van de Koninkrijksregering en de

40. HR 7 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AI0355, r.o. 3.3.4, AB 2005/49, m.nt. J.A. Borman (*M./Aruba*).

41. Van Rijn 2019, p. 181.

42. Hoogers & De Vries 2002, p. 48. Ook Karapetian 2019, par. 7.3.1.

43. *Kamerstukken II* 2010/11, 32500-IV, nr. 50, p. 11. Elders merkt de Afdeling advisering van de Raad van State op dat het optreden van het Koninkrijk met name in de Caribische landen, vanwege de manier waarop de Koninkrijksorganen zijn vormgegeven rond Nederlandse organen, 'al snel [wordt] ervaren als het optreden van Nederland'. (*Kamerstukken II* 2014/15, 34000-IV, nr. 52, p. 15). Ook Borman 2012, p. 115.

44. Van Rijn 2019, p. 179.

45. Van Rijn 2019, p. 139 verwijst naar Rb. 's-Gravenhage (pres.) 13 maart 1998, *KG* 1998/176 (een uitspraak die ik niet heb kunnen raadplegen), 'die voor de behandeling van een vordering in kort geding verwees naar het land waar de voorziening diende te worden getroffen. In casu betrof het een handeling van de gouverneur van Aruba die optrad als orgaan van het Koninkrijk en niet van het land Aruba.'

Koninkrijksministers) onder toezicht staat van de Nederlandse Staten-Generaal, en dat zijn optreden in de beeldvorming gemakkelijk geïdentificeerd wordt met handelen van de Staat. In de jurisprudentie is de mogelijkheid opengelaten dat de Staat aansprakelijk kan worden gehouden voor het handelen van de Gouverneur als Koninkrijksorgaan.<sup>46</sup>

## 5. Conclusie

Toen de voorzieningenrechter te 's-Gravenhage in de zaak van de Arubaanse suikerproducent de Staat verbod uitvoering te geven aan een besluit van de Rijksminister-raad deed dat destijds het nodige stof opwaaien. Er werd toen getwijfeld of een dergelijke verbodsactie met betrekking tot het handelen van een orgaan van het Koninkrijk tegen de Staat gericht kan worden.<sup>47</sup> Uit het voorgaande blijkt dat dat kan. Op grond van de in de jurisprudentie ontwikkelde toerekeningsmaatstaf met betrekking tot publiekrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen, kunnen de gedragingen van Koninkrijksorganen in beginsel met die van de Staat worden vereenzelvigd. Dit is met name aannemelijk voor het handelen van de Koninkrijksregering, de Raad van ministers van het Koninkrijk, de Koninkrijksministers, en de Staten-Generaal van het Koninkrijk. Met betrekking tot het handelen van de Gouverneurs als Koninkrijksorganen is dit, omdat hier geen sprake is van 'Nederlandse instellingen', minder zeker.

Opgemerkt kan worden dat er in de jurisprudentie meer voorbeelden te vinden zijn waar de Nederlandse burgerlijke rechter (stilzwijgend) lijkt aan te nemen dat Koninkrijkshandelen kan worden toegerekend aan de Staat. In de eerste plaats kan men wijzen op zaken waarin de Staat wordt aangesproken voor beweerdelijk onrechtmatige Rijkswetgeving. Het arrest *Staat/Stichting Privacy First c.s.*, bijvoorbeeld, betrof een vordering tot de onverbindendverklaring van artikelen van de Paspoortwet met betrekking tot de opslag van privacygevoelige informatie die volgens de eisers onrechtmatig waren vanwege strijdigheid met art. 8 EVRM.<sup>48</sup> De Paspoortwet is een Rijkswet overeenkomstig art. 3 lid 1 sub b Statuut dat de buitenlandse betrekkingen als Koninkrijksaangelegenheid kwalificeert. De Staat werd dus aangesproken voor beweerdelijk onrechtmatig handelen van de Rijkswetgever (de regering van het Koninkrijk en de Staten-Generaal van het Koninkrijk gezamenlijk). De Hoge Raad beoordeelde de vordering weliswaar als niet-ontvankelijk maar niet omdat de eisers de verkeerde rechtspersoon zouden hebben gedagvaard; er stond naar zijn oordeel een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de bestuursrechter open. Dat is een aanwijzing dat de Hoge

Raad aannam dat het handelen van deze Koninkrijksorganen met dat van de Staat kan worden vereenzelvigd.

In de tweede plaats is er de gewoonte om de Staat als procespartij te betrekken bij civiele zaken die (militair) optreden van de Nederlandse strijdkrachten betreffen. Neem bijvoorbeeld de geruchtmakende zaak over de plaatsing van kruisraketten op het Nederlands grondgebied.<sup>49</sup> Appellanten verzochten de rechter om de Staat het plaatsen van dergelijke wapens te verbieden. De Werd betoogt dat, nu het een Koninkrijksaangelegenheid betrof, eigenlijk het Koninkrijk had moeten worden gedaagd, waarbij zijn zorg is dat dat onmogelijk is omdat het Koninkrijk geen rechtspersoonlijkheid bezit en er dus een gebrek aan rechtsbescherming dreigt.<sup>50</sup> In zoverre de verbodsactie tegen de Staat erop was gericht het handelen van de Minister van Defensie – die zoals gezegd altijd optreedt als Koninkrijksorgaan – te binden, is de zorg van De Werd begrijpelijk maar onterecht. Uit het voorgaande volgt dat de Staat terecht is aangesproken omdat het handelen van de Minister van Defensie ook in zijn hoedanigheid van Koninkrijksminister in het maatschappelijk verkeer als het handelen van de Staat heeft te gelden en dat handelen daarom met dat van de Staat vereenzelvigd kan worden. Daar ging kennelijk ook de rechter – stilzwijgend – van uit.

Kortom, er zijn goede redenen om te concluderen dat de Staat bij de burgerlijke rechter kan worden aangesproken voor (dreigend) onrechtmatig Koninkrijkshandelen. Hoewel het Koninkrijk naar Nederlands privaatrecht geen rechtspersoonlijkheid bezit dreigt geen gebrek aan rechtsbescherming. Op grond van de in jurisprudentie ontwikkelde maatstaf voor het toeschrijven van publiekrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen aan rechtspersonen en gegeven het karakter van Koninkrijksorganen kunnen de handelingen van Koninkrijksorganen in beginsel aan de wel rechtspersoonlijkheid bezittende Staat worden toegerekend.

## Literatuur

### Ackermans-Wijn 1989

J.C.E. Ackermans-Wijn, *Contracten met de overheid*, Deventer: Kluwer 1989.

### Asser/Maeijer & Kroeze 2-I\* 2015

M.J. Kroeze (m.m.v. H. Beckman, M.A. Verbrugh), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel I. De rechtspersoon*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

46. Zie Hof 's-Gravenhage 5 februari 1958, ECLI:NL:GHSGR:1958:1, *NJ* 1958/343, waarin geoordeeld werd (met toepassing van de orgaantheorie) dat de Gouverneur in dat geval niet als orgaan van de Staat had te gelden omdat 'de Gouverneur bij de gewraakte handelingen uitsluitend heeft gehandeld ter behartiging van de plaatselijke Antilliaanse belangen en zodanig als orgaan van de Ned. Antillen'. Ook Rb. Amsterdam 20 januari 1959, ECLI:NL:RBAMS:1959:14, *NJ* 1959/234, p. 671.

47. De Werd, *NJB* 1998/5, p. 215.

48. HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, *NJ* 2016/262, m.nt. H.J. Snijders (*Staat/Stichting Privacy First c.s.*).

49. HR 10 november 1989, ECLI:NL:HR:1989:AC1679, *NJ* 1991/248, m.nt. P.H. Kooymans (*Kruisraketten*).

50. De Werd, *NJB* 1998/5, p. 215.

**Asser/Sieburgh 6-IV 2019**

C.H. Sieburgh, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel IV. De verbintenis uit de wet*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

**Barkhuysen, Hoeneveld & Nuijten, NTB 2000/4**

T. Barkhuysen, A. Hoeneveld & J.J. Nuijten, 'Het Kroonberoep leek dood, leve het Kroonberoep? Beslechting van bestuursgeschillen binnen het Koninkrijk', *NTB* 2000/4.

**Besselink, NJB 1998/29**

L.F.M. Besselink, 'Suiker en Rijst', *NJB* 1998/29.

**Borman 2012**

C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk* (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2012.

**Croes 2006**

A.G. Croes, *De herdefiniëring van het Koninkrijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

**Van Helsdingen, TvO 1957**

W.H. van Helsdingen, 'Is het overkoepelend Koninkrijk een privaatrechtelijke rechtspersoon', *TvO* 1957, p. 474-476.

**Van Helsdingen 1957**

W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1957.

**Van der Hoeven, RMThemis 1959**

J. van der Hoeven, 'Koninkrijksrecht en Nederlands constitutioneel recht', *RMThemis* 1959, p. 375-389.

**Hoogers 2009**

H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden. Een bijdrage aan het constitutioneel Koninkrijksrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

**Hoogers, TvCR 2021/2**

H.G. Hoogers, 'Het Koninkrijk als rechtspersoon. Een verkenning', *TvCR* 2021/2.

**Hoogers & De Vries 2002**

G. Hoogers & F. de Vries, *Hoofdpijnen Arubaans Staatsrecht*, Zutphen: Uitgeversmaatschappij Walburg Pers 2002.

**Jak & Kortmann, NTB 2017/40**

N. Jak & C.N.J. Kortmann, 'Procesbevoegdheid van de overheid in een burgerlijk geding', *NTB* 2017/40.

**Karapetian 2019**

G. Karapetian, *Morganatisch burgerschap. Een onderzoek naar burgerschap en politieke representatie van de overzeese burger in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek en de Europese Unie* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

**Logemann, NJB 1955**

J.H.A. Logemann, 'De hiërarchie der wettelijke regelingen in het statuut', *NJB* 1955, p. 433-440.

**Oud 1967**

P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Deel 1, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1967 (2e druk).

**Van Rijn 2019**

A. van Rijn, *Handboek Caribisch staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019.

**Santos do Nascimento 2016**

R.R. Santos do Nascimento, *Het Koninkrijk ontsluit*, Apeldoorn-Antwerpen: Maklu 2016.

**Scheltema & Scheltema 2013**

M.W. Scheltema & M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2013.

**Schlössels, Schutgens & Zijlstra 2019**

R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 2. Rechtsbescherming, Overheidsaansprakelijkheid* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

**Sillen 2016**

J.J.J. Sillen, 'De geschillenregeling van artikel 12a Statuut', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

**De Werd, NJB 1998/5**

M. de Werd, 'Een grafschrift op de Grondwet', *NJB* 1998/5.

**Westenbroek 2017**

W.A. Westenbroek, *Bestuurdersaansprakelijkheid in theorie* (diss. Rotterdam; Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 108), Deventer: Wolters Kluwer 2017.

**Jurisprudentie**

HR 31 december 1915, ECLI:NL:HR:1915:AG1773, *NJ* 1916, p. 407 (*Noordwijkerhout/Guldemonde*).

HR 6 januari 1921, ECLI:NL:HR:1921:224, *NJ* 1921, p. 310 (*Grenssoldaat*).

HR 10 mei 1955, ECLI:NL:HR:1955:AG2012, *NJ* 1955/552, m.nt. L.E.H. Rutten (*Horneman*).

HR 25 november 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4696, *NJ* 1984/297, m.nt. W.H. Heemskerck (*Pijl/Minister van onderwijs en wetenschappen*).

HR 10 november 1989, ECLI:NL:HR:1989:AC1679, *NJ* 1991/248, m.nt. P.H. Kooymans (*Kruisraketten*).



HR 2 februari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AB7889, *NJ* 1990/384 (*Garage Cordia Aruba NV/Aruba*).

HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527, *NJ* 1992/687, m.nt. M. Scheltema (*Changoe*).

HR 2 september 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1432, *NJ* 1995/660, m.nt. R.A. Morzer Bruyns (*Ruilverkeveling*).

HR 28 maart 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2325, *NJ* 1998/418, m.nt. J.B.J.M. ten Berge (*Eilandgebied Curaçao/Vigilancia*).

HR 25 juni 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC2936, *NJ* 2000/33, m.nt. P.A. Stein (*Vriescel*).

HR 7 november 2003, ECLI:NL:HR:2003:AI0355, *AB* 2005/49, m.nt. J.A. Borman (*M./Aruba*).

HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7721, *Gst.* 2004/210, m.nt. J.A.E. van der Does.

HR 11 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT6018, *NJ* 2007/231, m.nt. J.B.M. Vranken (*Ontvanger/Voorsluijs*).

HR 25 mei 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, *NJ* 2010/371 (*Provincie Gelderland/Vitesse e.a.*).

HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, *NJ* 2016/262, m.nt. H.J. Snijders (*Staat/Stichting Privacy First c.s.*).

ABRvS 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2059.

Hof 's-Gravenhage 5 februari 1958,  
ECLI:NL:GHSGR:1958:1, *NJ* 1958/343.

Rb. Amsterdam 20 januari 1959,  
ECLI:NL:RBAMS:1959:14, *NJ* 1959/234.

Rb. 's-Gravenhage (pres.) 6 oktober 1997,  
ECLI:NL:RBSGR:1997:AH6431, *JB* 1997/248.

Rb. 's-Gravenhage (pres.) 13 maart 1998, *KG* 1998/176.

Rb. 's-Gravenhage 14 juli 2010,  
ECLI:NL:RBSGR:2010:BN4120.

Rb. 's-Gravenhage 27 oktober 2010,  
ECLI:NL:RBSGR:2010:BO4154.

## Wetsgeschiedenis

### *Parl. Gesch. Boek 2 BW*

C.J. van Zeben, W.G. Belinfante & O.W. van Ewijk (red.), *Parlementaire Geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Boek 2, Rechtspersonen*, Deventer-Antwerpen: Kluwer 1962.

## Kamerstukken

*Kamerstukken II 1992/93, 23252 (R 1477), nr. 3*  
*Memorie van Toelichting bij de rijkswet Aanpassing Rijkswetten naar aanleiding van de invoering van de Awb.*

*Kamerstukken II 2010/11, 32500-IV, nr. 50*  
*Afdeling Voorlichting Raad van State, Voorlichting inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk.*

*Kamerstukken II 2014/15, 34000-IV, nr. 52*  
*Afdeling Voorlichting Raad van State, Voorlichting over het geven van aanwijzingen aan de Gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk.*