

ANTON DE KOM UNIVERSITY OF SURINAME



TERUGKEER IN DE BOEZEM VAN DE STAAT

*Rede uitgesproken door
mr. Carlo Randjit Jadnanansing bij het aanvaarden
van het eredoctoraat verleend door
de Anton de Kom Universiteit van Suriname*

Paramaribo, Woensdag 10 april 2019



ANTON DE KOM UNIVERSITY OF SURINAME



TERUGKEER IN DE BOEZEM VAN DE STAAT

***Rede uitgesproken door
mr. Carlo Randjijt Jadnanansing bij het aanvaarden
van het eredoctoraat verleend door
de Anton de Kom Universiteit van Suriname***

Paramaribo, Woensdag 10 april 2019



Mr. Carlo Randjit Jadnanansing

Educatie:

1970 - Doctoraal Examen Notarieel Recht aan de Rijksuniversiteit, Leiden (Nederland);
1972 - Doctoraal Examen Nederlands Recht.

Werkzaamheden:

1970 - 1972: Kandidaat-notaris op notariaten te Den Haag;
1972 - 1978: Advocaat bij het Hof van Justitie in Suriname, tevens kandidaat-notaris
1973 - 1982: Docent Criminologie en later Strafrecht aan de Universiteit van Suriname.
1978 - 30 november 2010: Notaris in Suriname.
1989 - 1994: Docent Erfrecht AdeKUS;
1 december 2010 - heden: Legal consultant en publicist;
April 2016 - heden: Lid SER.

Vakorganisaties:

Surinaamse Juristenvereniging
1991- heden - Lid;
2004 - 2017 - voorzitter.
2017- heden - Erelid / Adviseur
Surinaams Juristen Blad
1994 - 2013 - Redactielid;
2002 - 2013 - Redactievoorzitter;
2013 - heden - Adviseur.

Belangrijkste publicaties:

- De Notariswet, 1997;
- Hoofdlijnen van het Surinaams Erfrecht (co-auteur mr. C.A. Kraan), Deventer, 1998;
- Met recht over Recht geschreven, 2015;
- Handboek Surinaams Erfrecht (co-auteur mr. C.A. Kraan), Groningen 2017;
- Over Recht (op)recht gezegd(?), 2017;
- 83 Recensies, 2018;
- Recht voor allen, 2019.

Non-profit organisaties:

- Voorzitter RvA Stichting Jnan Adhin Fonds;
- voorzitter Stichting Conservatorium Suriname;
- Lid RvT Henri Frans de Ziel Stichting.

Ere-orde

November 2005 - Officier in de Ere-Orde van de Palm.

I. Inleiding

Met de term *‘terugname in de boezem van de Staat’* wordt bedoeld dat de Staat gebruik maakt van haar bevoegdheid om grond terug te brengen naar het vrije domein. Daarbij gaat het niet alleen om onbeheerde en verlaten gronden, maar ook om gronden die niet op de voorgeschreven wijze gebruikt worden of zelfs gronden die deel uitmaken van het economisch verkeer.

In plaats van *‘terugname in de boezem van de Staat’* wordt ook wel gesproken van *“terugkeer in de boezem van de Staat”*¹, terwijl vele auteurs de uitdrukking *‘terugkeer of terugname in de boezem van het (vrije) domein’* bezigen². Persoonlijk geef ik de voorkeur aan *terugkeer in de boezem van de Staat*³, omdat “terugname” impliceert dat er een rechtshandeling daarvoor verricht moet worden, terwijl in sommige gevallen de terugkeer van rechtswege geschiedt⁴. Ten aanzien van het begrip “domein” wordt opgemerkt dat het verschillende betekenissen kan hebben, waardoor er verwarring kan ontstaan.

De term “terugname in de boezem van het domein” ben ik voor het eerst tegengekomen bij Quintus Bosz⁵, maar dit begrip bestond reeds in de 19e eeuw en wellicht eerder⁶. Q.B. heeft hieraan in Suriname bekendheid gegeven. De zegswijze *terugkeren of terugname in de boezem van*

¹ Zie art. 32 lid 8 Decreet Uitgifte Domeingrond S.B. 1982 no. 11, gelijk zij luidt na de daarin aangebrachte wijzigingen bij S.B. 1990 no. 3 en S.B. 2003 no. 7, hierna aan te duiden met DUD.

² A.J. Saheblal, ‘De Afwikkeling van Onbeheerde Nalatenschappen in Suriname, De terugname door de overheid van onbeheerde en verlaten gronden in de boezem van het domein’, Amsterdam, 1999.

³ De term is ontstaan in de periode waarin Suriname kolonie van Nederland was en later een rijksdeel. In die tijd was er nog geen sprake van de Staat Suriname. Ik neem aan dat daarom de term domein gebruikt werd waarmee te kennen gegeven werd dat de desbetreffende gronden weer eigendom geworden waren van de overheid en opnieuw uitgegeven konden worden.

⁴ Art. 5 Decreet Rechtstoestand vóór 1 juli 1982 uitgegeven gronden, S.B. 1982 no. 12 (Decreet Rechtstoestand); uitgegeven domeingrond, waarvan de titel niet is omgezet in grondhuur, vervalt tot het vrije domein, indien de duur van de titel is verstreken, met dien verstande dat volgens lid 2 van dit artikel binnen één maand na het verstrijken van de duur van de titel, de gewezen titelgerechtigde alsnog een verzoek kan in- dienen de grond in grondhuur te verkrijgen. Uiteraard bestaat er vanwege de Staat geen verplichting de aangevraagde grondhuur te honoreren.

⁵ A.J.A. Quintus Bosz: Drie eeuwen grondpolitiek in Suriname, Dubois & Dubois, Paramaribo-Suriname, 1980, p. 368 en 376, hierna te noemen Q.B.

⁶ Zie bijv. art. 10 KB van 20 december 1820 (GB 1821 no. 7): Laatstelijk reserveren wij ons om een voorstel van den gouverneur ten tegenwoordigen Grondbrief in te trekken en het daarbij omschreven land te doen terugkeren in den boezem van het domein, en Q.B. 1980 p. 88.

de Staat ben ik in de (moderne) Nederlandse rechtsliteratuur niet tegengekomen. Het is niet zeker of het gaat om een authentiek Surinaams rechtsbegrip, maar het lijkt erop alsof deze wijze van uitdrukken in de Nederlandse wetgeving en rechtsliteratuur onbekend is. In ieder geval is de zegswijze “terugkeer in de boezem van het domein” in onze wetgeving vastgelegd⁷.

De redenen voor de Staat om de gronden in eigen boezem terug te doen keren, kunnen zeer verschillend zijn. De belangrijkste overweging voor de Staat om hiertoe over te gaan is dat het algemeen belang zulks vereist. De overheid heeft vaak grond nodig om haar publieke taak te kunnen uitoefenen. In de praktijk komt dit het meest tot uiting bij de sociale woningbouw, het aanleggen van wegen, het bouwen van bruggen en andere infrastructurele werken.

Dit geldt ook voor staatsbedrijven bijvoorbeeld Staatsolie en Telesur. Een voorbeeld is de pijpleiding die Staatsolie in 2013 moest bouwen ter vervanging van de oude 55 km lange ondergrondse pijpleiding die Staatsolie in 1992 had gebouwd van de verwerkingsplant te Saramacca naar de raffinaderij te Tout Lui Faut in het district Wanica. De leiding loopt onder de terreinen van particulieren en bedrijven. Om dit te kunnen realiseren heeft Staatsolie tijdrovende besprekingen moeten voeren om aan de wensen van de perceeleigenaren tegemoet te komen. De eigenaren eisten allerlei contraprestaties.

Verbruggen wijst erop dat het sneller en goedkoper geweest zou zijn als gebruik gemaakt was van de procedure die de Onteigeningswet biedt⁸. Maar ook het DUD⁹ biedt mogelijkheden in sommige gevallen de grondhuurder te verplichten een gedeelte van de grond tot algemeen gebruik af te staan en wel zonder dat de staat enige schadeloosstelling behoeft te betalen¹⁰.

De overheid volgt echter reeds decennia de weg van on-

⁷ Zie onder andere art. 32 lid 8 DUD.

⁸ M.M.L. Verbruggen, ‘Onteigening in het algemeen belang’, SJB 2016 no.1 p. 40 e.v.

⁹ Art 24 DUD

¹⁰ Art 24 DUD luidt als volgt: “De grondhuurder is verplicht te allen tijde een zodanig gedeelte van de grond tot algemeen gebruik af te staan als de Staat behoeft voor de aanleg van openbare wegen of kanalen met de daarbij behorende kunstwerken en nutsvoorzieningen, zonder voor het verlies van zijn genot enige schadeloosstelling te kunnen vorderen, tenzij een doelmatige uitoefening van het doel waarvoor het recht is verleend onredelijk wordt belemmerd of meer bedraagt dan 1/4 van de grond, onverminderd zijn recht op vergoeding van de schade welke door het grondwerk aan be-drijf en aan gebouwen, beplantingen of andere beterschap wordt veroorzaakt”.

derhandelen met de eigenaren en als die niet succesvol verlopen, worden de projecten vaak afgeblazen. Het lijkt er soms op alsof de expertise bij de overheid ontbreekt om gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden om de gronden terug te nemen. Het kan ook zijn dat eventueel stemmenverlies bij een volgende verkiezing een belangrijke reden is om niet tot onteigening over te gaan. Hier-teenover kan gesteld worden dat het succesvol realiseren van een project in het algemeen belang juist tot stemmen-winst kan leiden.

II. De mogelijkheden tot terugkeer in de boezem van de Staat

Onze wetgeving bevat verscheidene instrumenten om grond terug te nemen en weer tot domeingrond te maken. In dit verband kunnen acht mogelijkheden worden genoemd, die geen limitatieve opsomming behoeven in te houden:

A. Publiekrechtelijk:

1. De Onteigeningswet 1904;
2. De Wet Onteigening Stedebouwkundige ontwikkeling en Woningvoorzieningen (Wet OSoW) 1948; en
3. Het Domeindecreet 1981;

B. Privaatrechtelijk:

1. Nadering en naasting bij allodiale eigendom en erfelijk bezit (aeeb);
2. De procedure omschreven in de artikelen 1153 e.v. Burgerlijk Wetboek (B.W.) bij onbeheerde nalatenschappen.
3. Vervallenverklaring; expiratie van het recht; prijsgeving;
4. Aankoop van particuliere terreinen door de Staat of ruiling van particuliere terreinen met domeingrond;
5. Verjaring

Hieronder zullen alle hiervoor genoemde mogelijkheden in het kort nader bekeken worden¹¹.

¹¹ Zie ook C.R. Jadnanansing, 'Suriname onteigent niet', Starnieuws 31 juli 2016 – ook opgenomen in de bundel 'Over Recht (op)recht gezegd (?)', Paramaribo Ralicon 2017, p. 211 - waarin het artikel van M.M.L. Verbruggen 'Onteigening in het algemeen belang' (Surinaams Juristen Blad (SJB) 2016 no. 1) besproken wordt.

III. Onteigening

1. Waarborgen

Bij onteigening moeten er waarborgen worden ingebouwd die ervoor zorgen dat de onteigende persoon schadeloos gesteld wordt. De waarborgen die uit de toepasselijke wetsbepalingen kunnen worden afgeleid zijn:

- a. De doeleinden waarvoor de Staat mag onteigenen, zijn limitatief in de wet genoemd. Er moet sprake zijn van een *gewichtig* belang ten behoeve van de gemeenschap.
- b. De Staat heeft een *informatieplicht* naar de belanghebbenden toe, waarbij deze hun grieven mogen inbrengen tegen de voorgenomen onteigening. Na de beëindiging van de procedure is er een mogelijkheid om in hoger beroep te gaan bij het Hof van Justitie (HvJ).
- c. De belanghebbenden moeten *vooraf* geldelijk gecompenseerd worden voor de schade die zij lijden (m.u.v. de onteigening die hierna onder 4 wordt beschreven).

2. Grondwet (G.W.)

In de G.W.¹² staat vermeld dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang volgens regels bij wet te stellen en tegen *vooraf* verzekerde schadeloosstelling.

In dit verband is het ook goed te wijzen op de grondwettelijke bepaling voor het waarborgen van het eigendomsrecht:

“Eigendom zowel van de gemeenschap als van het individu, vervult een maatschappelijke functie. Een ieder heeft recht op ongestoord genot van zijn eigendom, behoudens de beperkingen die uit het recht voortvloeien¹³”.

3. De Onteigeningswet 1904

De Onteigeningswet¹⁴ verstaat onder onteigening iemand van overheidswege tegen schadeloosstelling ontzetten uit zijn eigendom ten behoeve van een werk van algemeen nut of van maatregelen als bedoeld in artikel 13 van deze wet. Soms wordt aangenomen dat onteigening alleen mogelijk

¹² Art. 34 lid 2 G.W.

¹³ Art. 34 lid 1 G.W. De vraag rijst of eigendom niet in ruime zin moet worden uitgelegd, in die zin dat ook zakelijke rechten daaronder vallen.

¹⁴ Art. 1 Onteigeningswet (G.B. 1904 no. 37), gelijk zij luidt na de daarin aangebrachte wijzigingen bij G.B. 1911 no. 19, G.B. 1924 no. 47, G.B. 1935 no. 80. De letterlijke formulering van het artikel lijkt taalkundig minder juist.

is bij (B.W.-)eigendom¹⁵. Akkal-Ramautar wijst erop dat het mogelijk is dat in enkele gevallen de Onteigeningswet is toegepast bij aeeb¹⁶.

Het is wel zo dat in de praktijk de overheid geen of weinig gebruik zal maken van de onteigeningsmogelijkheid van andere zakelijke rechten dan eigendom, aangezien bij aeeb, erfpacht en grondhuur eenvoudigere mogelijkheden voorhanden zijn. Hierop wordt later teruggekomen.

Voor de toepassing van deze wet¹⁷ wordt met ontzetten uit eigendom gelijkgesteld het vestigen of opheffen van zakelijke rechten en het in gebruik nemen van iemands goed ten behoeve van een werk van algemeen nut.

De moeilijkheid bij onteigening is dat hiervoor een wet in formele zin nodig is.

De onteigening¹⁸, met uitzondering van een speciaal in de wet genoemd geval¹⁹, kan slechts plaatshebben wanneer bij wet verklaard is dat het algemeen nut die vordert. Er moet dus een behandeling in DNA plaatsvinden. De bedoeling is echter dat het in de regel om een hamerstuk gaat, daar aangenomen mag worden dat de leden van het parlement overtuigd zullen zijn van het algemeen belang dat in het geding is.

De wet die in dit verband wordt aangenomen, wordt in de literatuur aangeduid met de term *'nutswet'*²⁰.

Voorafgaand aan de parlementaire behandeling moet de voorgenomen onteigening gepubliceerd worden in het Advertentieblad van de Republiek Suriname (ARS)²¹.

¹⁵ M. Deira, 'De Rahamalbuitenkwesie en de rechtspositie van partijen', Scriptie Anton de Kom Universiteit van Suriname, augustus 2005, p. 26.

¹⁶ Zie ook A.C. Akkal-Ramautar, Boedelproblematiek in Suriname, Paris, Zutphen 2015, p. 67. Zie ook A. Harmsma, Boekbespreking: Drie eeuwen grondpolitiek in Suriname door mr. A. J. A. Quintus Bosz, SJB 1981 no. 36, p. 563;

In Nederland staat het buiten kijf dat ook andere zakelijke rechten onderwerp kunnen zijn van onteigening, zie T. Peters, Commentaar op artikel 14 van de (Ned) Grondwet in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red), Artikelgewijs commentaar op de (Ned.) Grondwet, webeditie 2019.

¹⁷ Art. 13 lid 2 Onteigeningswet

¹⁸ Art. 2 Onteigeningswet

¹⁹ Art. 3 Onteigeningswet stelt dat indien het gaat om een werk, welks uitvoering bij wet is bevolen, de verklaring geschiedt bij besluit van de President, de Staatsraad gehoord.

En art. 13 Onteigeningswet, waarbij het gaat om gevallen van brand, watersnood, oorlog of oorlogsgevaar en oproer.

²⁰ Van der Pot-Donner, 'Handboek van het Nederlands Staatsrecht', 12e druk, 1989 p. 343 en 345.

²¹ Artt. 5 en 6 Onteigeningswet.

De namen van de belanghebbenden, voorzover die in de openbare registers (ten M.I. Gliskantore) bekend zijn, en de omschrijving van de eigendommen worden ook in het ARS vermeld. De plannen, met tekening en kaarten van het werk, worden gedurende drie weken ter inzage gelegd. Gedurende vier weken te rekenen van de dag der nederlegging kunnen tegen de plannen schriftelijke bezwaren worden ingebracht bij de President. Een ieder die bezwaar indient, mag dit mondeling toelichten voor een commissie die is benoemd door de President. Binnen 12 maanden na het aannemen van een nutswet moet de President de onteigening uitspreken. De bezwaarprocedure moet binnen die termijn afgerond zijn.

Het uitspreken van de onteigening door de president strekt tot titel voor de onteigening²². De laatste fase is het vaststellen van de schadevergoeding. In de wet is er een minnelijke procedure hiervoor aangegeven. Als partijen geen overeenstemming kunnen bereiken, dan kan de meest gerede partij vragen aan de rechter om de schadevergoeding vast te stellen²³. Tegen de schadevergoeding die de kantonrechter vaststelt, staat hoger beroep open²⁴.

De overheid is pas na uitkering van de schadevergoeding bevoegd de onteigeningstitel in te schrijven in de registers van het M.I. Gliskantoor.

4. Onteigening in de praktijk

Verbruggen stelt dat uit zijn onderzoek is gebleken dat de Onteigeningswet in ieder geval sinds 1995 niet is toegepast²⁵. Vanaf 1991 publiceert het SJB wettelijke regelingen en bestuursbesluiten. Raadpleging van de verschenen nummers vanaf 1991 tot 2018 heeft geen enkele nutswet opgeleverd. We kunnen dus aannemen dat tussen 1991 en 2018 geen enkele onteigening heeft plaatsgevonden.

Akkal-Ramautar heeft een onderzoek ingesteld door raadpleging van de gouvernementsbladen, vanaf de invoering van de Onteigeningswet (1904) tot en met 1955, en daarbij 19 gevallen van onteigening geïdentificeerd. In al deze gevallen heeft de onteigening plaatsgevonden ten behoeve

²² Art. 10 Onteigeningswet.

²³ Art. 15 Onteigeningswet.

²⁴ Art. 27 Onteigeningswet.

²⁵ M.M.L. Verbruggen t.a.p. p. 48 stelt dat op de website die DNA sinds 1995 publiceert geen enkel nutswet vermeld staat.

van een werk van algemeen nut. De titels van de onteigende gronden heeft zij niet kunnen achterhalen²⁶.

Eén van de meest bekende gevallen van onteigening houdt verband met de uitvoering van de Brokopondo-overeenkomst²⁷. In de desbetreffende landsverordening werd verklaard dat het algemeen nut de onteigening vordert, ten name van de Suriname Aluminium Company, en ten behoeve van de aanleg van een weg en een hoogspanningsleiding alsmede ten behoeve van de bouw en exploitatie van een aluminium reductiebedrijf en een aluinaarde fabriek²⁸.

Helaas wordt de Surinaamse jurisprudentie, zoals bekend reeds jaren niet meer uitgegeven. Vonnissen worden, zij het in beperkte mate, alleen in het SJB gepubliceerd. De enige vonnissen over onteigening die ik heb kunnen achterhalen, zijn opgenomen in de publicatie *Geschillen tussen burger en overheid*²⁹.

IV. Wet Onteigening Stedebouwkundige Ontwikkeling en Woningvoorzieningen (Wet OSoW) 1948³⁰

De Wet OSoW borduurt voort op de Onteigeningswet en noemt drie doeleinden waarvoor een eenvoudigere procedure dan die van de Onteigeningswet geldt. Die doeleinden worden als zo zwaarwichtig voor de gemeenschap beschouwd dat ze **niet bij wet van algemeen nut** hoeven te worden verklaard. De behandeling in DNA is dus niet nodig. Dit is het eerste verschil met de Onteigeningswet.

²⁶ Zie Akkal-Ramautar 2015, p. 66.

²⁷ Zie Landsverordening van 14 mei 1959 (G.B. 1959 no. 40).

²⁸ Art. 2 Landsverordening van 14 mei 1959 (G.B. 1959 no. 40).

²⁹ Tom Schalken/Lidwine van der Valk, *Surinaamse Jurisprudentie, Geschillen tussen burger en overheid 1937 - 1977 deel I*, Dubois & Dubois, Paramaribo 1977: - Hof van Justitie 1 december 1972, H.v.J. Griffie no. 9815, S.J. 1973 no. 13, Harpal ca de Staat Suriname, p. 449, in dit geval ging het om de vaststelling van het bedrag der schadeloosstelling i.v.m. onteigening in het belang van de volkshuisvesting en - Hof van Justitie 23 juli 1976, HvJ Griffie no. 10206, S.J. no. 158, Hiwat ca de Staat Suriname, p. 554. Rechtsvraag: is bij de onderhavige onteigening sprake van strijd met de wet en/of detournement de pouvoir?

³⁰ Wet Onteigening Stedebouwkundige Ontwikkeling en Woningvoorzieningen (Wet OSoW) G.B. 1948 no. 4, vroeger geheten De Wet Onteigening Volkshuisvesting, welke naam gewijzigd is bij art. 20 lid 4 Stedebouwkundige wet (G.B. 1972 no. 96, gelijk zij luidt na de daarin aangebrachte wijzigingen bij S.B. 1982 no. 94, S.B. 2002 no. 72).

De in de Wet OSoW genoemde doeleinden van de onteigening zijn³¹:

1. ten behoeve van de uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan³²;
2. ten behoeve van oppervlakten in het belang van de woningvoorziening;
3. ten behoeve van een in het belang van de woningvoorziening uit te voeren bouwplan.

De verdere procedure van de Wet OSoW is voorts vrijwel gelijk aan die van de Onteigeningswet. Het tweede grote verschil tussen beide wetten is dat bij de procedure van de Wet OSoW de schadevergoeding *niet vooraf* betaald behoeft te worden voldaan. *De onteigeningstitel mag terstond na het aanbod ingeschreven worden* in de registers ten M.I. Gliskantore.

V. Het Domeindecreet 1981³³

Dit decreet dat in 1981 tot stand is gekomen, biedt mogelijkheden die voor velen onbekend zijn. Blijkens de nota van toelichting is de strekking van het decreet te komen tot een nieuwe vaststelling van regels omtrent de rechtstoestand van onbeheerde en kennelijk verlaten gronden. Er wordt vermeld dat het voor een slagvaardig beleid in de praktijk noodzakelijk is gebleken de lange termijnen van de Domeinwet 1936 drastisch te verkorten³⁴. De procedure van laatstgenoemde verordening vergde minimaal twee jaar, terwijl het Domeindecreet de mogelijkheid opent de procedure te beperken tot elf maanden.

Krachtens de Domeinwet 1936³⁵ (thans vervallen³⁶) is in de jaren 1937 tot 1940 een aantal gronden in de boezem

³¹ Art. 1 Wet OSoW

³² Artt. 3 e.v. Stedebouwkundige Wet G.B. 1972 no. 96, gelijk zij luidt na de daarin aangebrachte wijzigingen bij

³³ S.B. 1982 no. 94, S.B. 2002 no. 72.

³⁴ Decreet van 8 augustus 1981 tot vaststelling van nieuwe regelen omtrent de rechtstoestand van onbeheerde- en kennelijk verlaten gronden, S.B. 1981 no. 125

³⁵ Het besluit om de onbeheerde en kennelijk verlaten gronden in een aparte wet te regelen, is genomen door gouverneur Warmolt Tonckens (1899 -1902), zelf een gepromoveerd jurist. Het ontwerp is echter om allerlei redenen blijven liggen en pas in 1936 aangenomen. Zie Q.B. t.ap.

p. 355. Zie ook A.C. Akkal-Ramautar 2015, p. 59 en 60.

GB. 1936 no. 145, geldende tekst G.B. 1953 no. 55

³⁶ Art. 7 Domeindecreet 1981.

van het domein teruggebracht³⁷.

De toepassing van deze verordening werd in 1940 gestaakt in verband met de ingetreden oorlogstoestand. Daarna is de toenmalige gouverneur pas in 1951 weer begonnen met het uitspreken van het *vermoeden* bedoeld in de Domeinwet 1936³⁸ ten aanzien van een zestal gronden in Comwewijne³⁹. Hoe het verder verlopen is met de toepassing van de Domeinwet 1936 zou nader onderzocht moeten worden, maar het lijkt erop alsof er tussen 1951 en 1981 geen gebruik van gemaakt is. Het is wel duidelijk dat de Domeinwet 1936 als voorbeeld gediend heeft voor het Domeindecreet 1981. In het Domeindecreet 1981 is aan de President van de Republiek Suriname een centrale rol toebedeeld bij de terugname van *onbeheerde en kennelijk verlaten gronden*. Dit is overigens naar analogie van de vervallen Domeinwet 1936, waarin de regie voor de terugname in handen van de gouverneur van de kolonie Suriname was.

Er mag in casu gesproken worden van een *prerogatief* van de President. Het is waarschijnlijk de bedoeling geweest van de wetgever van 1981 om de terugname van onbeheerde en kennelijk verlaten gronden op een zo eenvoudig mogelijke wijze te laten plaatsvinden, zonder het parlement en de ministerraad of zelfs de minister belast met grondaangelegenheden daarin een rol te laten spelen. Hierbij moet wel gesteld worden dat er voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor de belanghebbenden, zoals hieronder zal worden vermeld⁴⁰.

Volgens het Domeindecreet is de President bevoegd om bij resolutie te verklaren dat er een *vermoeden* bestaat *dat op enig stuk grond, anderen het recht van eigendom noch enig ander zakelijk recht bezitten* en dat de grond mitsdien deel uitmaakt van het *vrij domein* van de Staat.

De procedure⁴¹ die het Domeindecreet voorschrijft, luidt als volgt:

³⁷ Zie Q.B. t.a.p. p. 368.

³⁸ Art. 1 lid 1 Domeinwet 1936.

³⁹ Zie Q.B. t.a.p. p. 369.

⁴⁰ Zie ook C.A. Akkal-Ramautar: De wettelijke mogelijkheden tot vereffening van onbeheerde nalatenschappen in Suriname vanaf de koloniale periode tot heden, SJB 2017 no. 1. Voorts: Akkal-Ramautar 2015, p. 75 en 239 e.v.

⁴¹ Artt. 1 tot en met 5 Domeindecreet 1981.

- a. De President geeft een *resolutie* uit, waarbij verklaard wordt dat het vermoeden zoals hiervoor vermeld aanwezig is, met een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van het desbetreffende stuk grond en de namen van eventuele rechthebbenden.
- b. De resolutie wordt twee keer (met tussentijd van tenminste 14 dagen) gepubliceerd in het ARS, behoudens de bevoegdheid van de President om de bekendmaking nog op andere wijze te doen geschieden.
- c. Binnen 60 dagen na de eerste publicatie kan door belanghebbenden mondeling of schriftelijk verzet worden ingesteld bij het HvJ.
- d. Het HvJ deelt het verzet mede aan de President, die binnen 30 dagen hierop een antwoord doet toekomen aan het Hof.
- e. Het HvJ deelt het antwoord van de President aan de belanghebbende mee, die op zijn beurt binnen 14 dagen zijn verweer bij het Hof moet indienen.
- f. Het HvJ beslist of het verzet ontvankelijk wordt verklaard en omtrent de deugdelijkheid daarvan.
- g. Het HvJ doet de President een *schriftelijke verklaring* toekomen indien er geen verzet is aangetekend of wanneer het verzet niet ontvankelijk is verklaard dan wel ondeugdelijk is gebleken, waardoor de grond wordt aangemerkt te behoren tot het vrij domein van de Staat.
- h. De President doet de schriftelijke verklaring van het HvJ *overschrijven* in de ten Hypotheekkantore (thans MI-GLIS) aangehouden openbare registers, zodat uit de registers blijkt dat de Staat eigenaar is van de grond die derhalve is teruggekeerd in de boezem van de Staat.
- i. Alle eerdere overschrijvingen van de onbeheerde en verlaten grond worden ambtshalve doorgehaald in de registers.
- j. Na de overschrijving kan binnen 6 maanden alsnog bezwaar worden aangetekend bij het HvJ, die het bezwaar behandelt. Ingeval het HvJ het ingediende bezwaar deugdelijk verklaart, is de Staat gehouden aan de belanghebbenden te vergoeden de geldswaarde van het vervallen zakelijk recht. Ingeval van verschil van mening tussen partijen hierover, wordt de hoogte vast-

gesteld bij uitspraak van drie scheidsmannen (van welke één wordt aangewezen door de President, één door de andere belanghebbende en de derde – tevens voorzitter door het HvJ). Indien na 6 maanden geen bezwaar is aangetekend “verjaren alle rechtsvorderingen tegenover de Staat terzake van vóór de overschrijving bestaan hebbende zakelijke rechten op de grond”.

Vermeldenswaard is dat van de krachtens dit decreet genomen beslissingen van het HvJ en van de scheidsmannen geen hoger beroep mogelijk is⁴².

Dit decreet biedt mogelijkheden om binnen een periode van *elf maanden*, nadat de President het vermoeden van onbeheerd zijn bij resolutie heeft verklaard, het desbetreffende perceelland terug te brengen in het vrije domein van de Staat. Hoewel de wet slechts publicatie in het ARS verplicht stelt, verdient het bij toepassing van dit wetsproduct aanbeveling dat ook bekendmaking geschiedt in één of meer in Suriname verschijnende dagbladen. Dit omdat velen het ARS niet lezen en het voor belanghebbenden toch belangrijk is dat zij in de gelegenheid gesteld worden om van het één en ander kennis te kunnen nemen. Ook zijn derden dan in de gelegenheid om belanghebbenden die in het buitenland vertoeven of woonachtig zijn, op de hoogte te stellen van de bekendmaking in het ARS.

Het decreet biedt de mogelijkheid verlaten plantages, waarvan vele in het district Commewijne liggen, maar ook in Para en overige districten, terug te brengen tot het staatseigendom. Volgens bekomen informatie was kort na de invoering van het Domeindecreet 1981 een aanvang gemaakt met het instellen van de procedure in de vorm van een soort pilotproject. De afronding daarvan heeft niet plaatsgevonden. Eén van de redenen zou kunnen zijn dat de initiatiefnemers van het instellen van de procedure na 8 december 1982 naar het buitenland zijn vertrokken. Daarna is er geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die dit decreet biedt, waarschijnlijk door gebrek aan expertise of uit vrees voor eventuele politieke consequenties.

Op grond van de rede van de President van de Republiek

⁴² Art 6 Domeindecreet 1981

Suriname, gehouden op 22 januari 2019, bestaat de verwachting dat er thans wel gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid die het genoemde decreet biedt. Het zou goed zijn als begonnen wordt met het terugbrengen in de boezem van de Staat van de onbeheerde en verlaten plantages waarvan de eigenaren sinds jaar en dag buiten Suriname wonen en niets meer van zich hebben laten horen. De gronden zijn veelal onbenut en dit stagneert de economische ontwikkeling van ons land.

Het belangrijkste verschil tussen de procedure van het Domeindecreet 1981 en de meeste andere vormen van terugname in de boezem van de Staat, is dat er in principe geen schadeloosstelling betaald behoeft te worden. Slechts in het geval van een deugdelijk verklaard bezwaar binnen zes maanden na de dagtekening van de overschrijving in de openbare registers moet de Staat schadeloosstelling aan de belanghebbenden betalen⁴³.

VI. Nadering en naasting bij allodiale eigendom en erfelijk bezit (aeeb)

a. Nadering

Het begrip *nadering* treffen we aan bij aeeb. Deze vorm van eigendom is niet geregeld in ons B.W. van 1869, maar dateert uit de tijd daarvoor toen in Suriname nog het Romeins-Hollandse recht gold⁴⁴. Hoewel ik⁴⁵ met Kraan⁴⁶ en Kruisland⁴⁷ van mening ben dat in deze tijd aeeb gelijk gesteld moet worden met BW-eigendom, is het toch een realiteit dat er in onze rechtsgemeenschap verschil van mening blijft bestaan over het rechtskarakter van het aeeb⁴⁸. Indien aangenomen wordt dat dit recht verschilt van het commune eigendomsbegrip, rijst de vraag of de rechten van nadering en naasting⁴⁹ inherent verbonden zijn aan het recht van aeeb.

Het recht van nadering kan getypeerd worden als een ver-

⁴³ Art. 4 lid 3 Domeindecreet 1981

⁴⁴ Zie Q.B. 1980

⁴⁵ Zie Jadnanansing 2017, p. 14 e.v.

⁴⁶ C.A. Kraan, De uitgifte van domeingrond in Suriname, 3e druk, Groningen (Nederland) 2018, p. 98 e.v.

⁴⁷ F. Kruisland, Nogmaals het recht van allodiale eigendom en erfelijk bezit, SJB 2009 no.2, p. 62 e.v.

⁴⁸ Zie Akkal-Ramautar 2015, p. 119 e.v. Zie ook M.L.M. Verbruggen, B.W.-eigendom in de 21ste eeuw, SJB 2017 no. 1 p. 29 e.v. en Allodiale eigendom en erfelijk bezit in de 21^{ste} eeuw, SJB 2018 no. 1

⁴⁹ Zie Jadnanansing 2017, p. 25 e.v.

eenvoudigde vorm van onteigening⁵⁰. Bij de normale onteigening dient deze in DNA te worden behandeld en dus in principe bij wet te geschieden. De Staat heeft het recht om, indien het algemeen belang dat vordert, het onroerend goed te naderen, weliswaar met schadeloosstelling van de allodiale eigenaar op basis van een taxatierapport, uitgebracht door twee taxateurs: één te benoemen door de Staat en de andere door de allodiale eigenaar.

Het beding van nadering werd vanaf 1790 in de grondbrieven als standaardbeding opgenomen⁵¹. Kraan wijst er terecht op dat dit beding niet in strijd is met de eigendom, daar het ontnemen van de eigendom in het algemeen belang er juist op wijst dat de eigendom bij de verkrijger (allodiale eigenaar) berust.

Hiermee wordt dus aangetoond dat de Staat eerder de eigendom *niet* had⁵².

Mijn opvatting is dat het naderingsrecht niet inherent is aan het aeeb, maar dat middels de desbetreffende grondbrief, waarbij de grond werd uitgegeven door de toenmalige overheid, de rechten van nadering (en naasting) uitdrukkelijk werden voorbehouden of gevestigd⁵³.

Indien dit niet uitdrukkelijk in de grondbrief (warrant) staat vermeld of niet kan worden aangetoond, omdat het desbetreffende document niet meer voorhanden is, moet aangenomen worden dat dit recht niet kan worden uitgeoefend.

Vermeldenswaard is dat dit recht in deze tijd nog is toegepast in de zaak Rahamalbuiten (1997)⁵⁴ en zelf recentelijker bij plantage Jagtlust (2009)⁵⁵.

b. Naasting

Bij het recht van allodiale eigendom komt ook het begrip naasting aan de orde. Dit recht geeft de overheid ook de mogelijkheid om een reeds gesloten koop ‘over te nemen’⁵⁶.

⁵⁰ Zie Akkal-Ramautar 2015, p. 62 e.v., 68 e.v.

⁵¹ Zie Kraan t.a.p. p. 102; Q.B. 1980 p. 383; Saheblal 1999, p. 22

⁵² Zie Kraan t.a.p. p. 102

⁵³ Zie Akkal-Ramautar 2015, p. 64 en ook het vonnis van de Kantonrechter de dato 3 december 2007, A.R. no. 200672: Bhagwat Bipat/de Staat en N.V. Fatum

⁵⁴ Zie Scriptie Deira

⁵⁵ Zie Akkal-Ramautar 2015, p. 63

⁵⁶ Zie Q.B. 1980 en CRJ, Bestaat het recht van allodiale eigendom en erfelijk bezit de facto nog in ons land?

Kortweg kan men zeggen dat het recht van naasting de Staat het recht geeft om bij (onderhandse) verkoop van het recht van allodiale eigendom aan een derde, de koop/verkoop 'over te nemen', dat wil zeggen in de plaats van de koper te treden ('naast' deze te gaan staan), tegen betaling van dezelfde koopsom. Naasting wordt volgens Q.B. ook wel het recht tot nakoop genoemd⁵⁷. Harmsma spreekt van een soort optierecht⁵⁸. Ook van het recht tot naasting kan gezegd worden dat het alleen maar kan worden uitgeoefend, indien het bestaan ervan aangetoond wordt middels de grondbrief.

Men zou wel kunnen zeggen dat in 1820 een Koninklijk besluit geslagen is waarbij een model grondbrief is vervaardigd waarbij naasting en nadering als standaardbedingen werden opgenomen. Maar desondanks zou voor uitgiffen vóór 1820 de desbetreffende grondbrief moeten worden geraadpleegd.

Anders dan nadering heeft de Staat voor zover kon worden nagegaan, weinig gebruik gemaakt van het naastingsrecht. Er is mij slechts één geval bekend, namelijk Rahamal buiten⁵⁹.

VII. De procedure omschreven in de artikelen 1153 e.v. B.W. bij onbeheerde nalatenschappen

Er kan slechts in twee gevallen sprake zijn van onbeheerde nalatenschappen⁶⁰. Het eerste is dat hiervan sprake is als na het openvallen van een nalatenschap niemand zich opdoet (aankomt) die daarop aanspraak maakt. Het tweede geval is dat de bekende erfgenamen de nalatenschap verwerpen. De heersende leer is dat een nalatenschap als onbeheerd wordt beschouwd, indien er geen beheersdaden daarover verricht worden. Er is dus ook sprake van een onbeheerde nalatenschap als de bekende erfgenamen zich niets aan de

⁵⁷ Zie Q.B. 1980 p. 42

⁵⁸ Harmsma 1981 p. 558 e.v.

⁵⁹ Zie Scriptie Deira

⁶⁰ Art. 1153 B.W. Zie ook A.C. Akkal-Ramautar: De wettelijke mogelijkheden tot vereffening van onbeheerde nalatenschappen in Suriname vanaf de koloniale periode tot heden, SJB 2017 no.1; C.R. Jadnanansing: Mogelijkheden tot (gedeeltelijke) oplossing van de boedelproblematiek in Suriname, Starnieuws 27 augustus 2017;

Asser-van der Ploeg-Perrick 1996 p. 558

nalatenschap gelegen laten liggen.⁶¹

Indien een nalatenschap onbeheerd is, zijn er maatregelen nodig in het belang van de boedel of voor degenen die op de een of ander manier belang hebben bij de nalatenschap, bijv. schuldeisers.

Er moet een *curator* worden benoemd⁶², teneinde beheersmaatregelen te kunnen uitoefenen.

De benoeming van een curator geschiedt op verzoek van een belanghebbende of van het Openbaar Ministerie door de kantonrechter.

De kantonrechter is verplicht na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van een onbeheerde nalatenschap m.a.w. of inderdaad zich niemand heeft aangemeld. Op de curator rusten verscheidene verplichtingen, o.a. moet hij door oproeping in het ARS of op andere wijze de eventuele erfgenamen proberen op te sporen.

Recht van de Staat m.b.t. de nalatenschap

Indien na verloop van 3 jaren, vanaf het openvallen van de nalatenschap, zich geen erfgenaam heeft aangemeld, zal de slotrekening door de curator aan de Staat gedaan moeten worden. Laatstgenoemde is dan bevoegd zich bij voorraad *in het bezit te doen stellen* van de goederen van de onbeheerde nalatenschap⁶³. Omdat de Staat geen erfgenaam is, heeft de Staat niet de rechtsvordering van de *heriditatis petitio*⁶⁴.

De inbezitstelling moet de Staat bij de rechter aanvragen en wordt bij vonnis verleend. De inbezitstelling geldt slechts bij voorraad, hetgeen betekent dat de erfgenamen hun aanspraak kunnen doen gelden zolang de verjaringstermijn niet is verstreken. Als zich na de genoemde termijn van drie jaar erfgenamen melden, zijn deze bevoegd de

⁶¹ Hof 's-Gravenhage 20 mei 1976, NJ 1977 no. 244, Asser-van der Ploeg-Perrick 1996, p. 557. Zie ook C.A. Kraan/C.R. Jadnanansing: Handboek van het Surinaams erfrecht, 2e druk, 2017, p. 193;

⁶² Art. 1153 B.W.

⁶³ Art. 1159 B.W.

⁶⁴ Heriditatis petitio is een bevoegdheid die de wet aan een erfgenaam toekent om zaken op te vorderen die tot de nalatenschap behoren, zonder dat de erfgenaam hoeft de bewijzen dat de erflater daarvan eigenaar was.

Kraan/Jadnanansing 2017, p. 11; Asser-van der Ploeg-Perrick, p. 278.

nalatenschap op te vorderen⁶⁵.

Als niemand zich aanmeldt na de genoemde termijn van drie jaar na het openvallen van de nalatenschap en na de inbezitstelling, wordt de Staat door verjaring dertig jaar daarna eigenaar van de in bezit gestelde goederen van de nalatenschap⁶⁶.

VIII. Vervallenverklaring; expiratie van het recht; prijsgeving en omzetting

a. Erfpacht

Het erfpachtrecht eindigt door de vervallenverklaring, het verstrijken van de termijn, door prijsgeving van het recht en omzetting in grondhuur.

1. Vervallenverklaring⁶⁷

De gehele of gedeeltelijke vervallenverklaring van het erfpachtrecht is mogelijk indien de in erfpacht uitgegeven grond geheel of gedeeltelijk nodig is voor de openbare dienst of voor een doel van algemeen belang, zulks ter beoordeling van de President.

Het erfpachtrecht gaat in dit geval te niet door de overschrijving van de desbetreffende beschikking van de President ten M.I. Gliskantore. Hierdoor keert de grond vrij en onbezwaard terug in het vrije landsdomein⁶⁸.

Vervallenverklaring van het erfpachtrecht is verder mogelijk indien de erfpachter⁶⁹:

- a. de bepalingen en voorwaarden van algemene of bijzondere aard niet of niet behoorlijk naleeft;
- b. na de uitgifte niet binnen een voor verlenging vatbare termijn van één jaar een ernstig begin gemaakt heeft met ontginning, bebouwing, beplanting of gebruik van het land overeenkomstig het doel waarvoor het recht is uitgegeven;

⁶⁵ Art. 863 B.W.

⁶⁶ Art. 1159 B.W.

⁶⁷ M.L.M. Verbruggen, Betekening van de beschikking tot vervallenverklaring, SJB 2017 no. 1 p. 69 e.v.

⁶⁸ Art 12 lid 3 Agrarische Wet (A.W.) G.B. 1937 no. 53, laatst gewijzigd S.B. 1986 no. 28. In feite hebben we hier te maken met een vereenvoudigde vorm van onteigening.

⁶⁹ Art. 16 A.W.

c. de canon over drie achtereenvolgende jaren niet heeft voldaan⁷⁰.

Bij vervallenverklaring in het algemeen belang heeft de erfpachter het recht op vergoeding van zijn beterschap⁷¹, terwijl bij vervallenverklaring indien de erfpachter niet voldaan heeft aan zijn verplichtingen er geen aanspraak bestaat voor de erfpachter op enige vergoeding.

2. Expiratie van het recht⁷²

Bij expiratie op grond van tijdsverloop heeft de erfpachter geen recht op enige vergoeding, tenzij anders overeengekomen bij de uitgifte van het recht.

Hij heeft wel het wegneemrecht van de beterschap, mits hij de grond in dezelfde staat achterlaat .

3. Prijsgeving

De erfpachter kan alleen met toestemming van de President zijn recht prijsgeven, tenzij een deel van zijn erfpachtrecht in algemeen belang vervallen is verklaard⁷⁴. In dat geval kan hij zonder toestemming van de Staat afstand doen van het overige deel. In de praktijk heb ik geen enkel geval van prijsgeving meegemaakt.

4. Omzetting

Persoonlijk en zakelijk gerechtigden op domeingrond, uitgegeven vóór 1 juli 1982 zijn bevoegd de minister te verzoeken de verworven titel op de grond om te zetten in grondhuur⁷⁵.

In de praktijk denkt men dat bij het eindigen van het erf-

⁷⁰ Hoewel deze wijze van vervallenverklaring de meest eenvoudige is voor de overheid, wordt in de praktijk hiervan nauwelijks gebruik gemaakt. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat de inning van de canon van overheidswege slecht geregeld is. Vaak worden de achterstallige canons pas betaald bij de overdracht van het recht van erfpacht, uiteraard met toestemming van de blote eigenaar (de Staat Suriname).

⁷¹ Art. 12 lid 5 A.W.

⁷² Art. 767 e.v. B.W. jo art. 15 A.W. In art. 15 A.W. is de erfpachter het recht verleend verlening te vragen voor ten hoogste een gelijke termijn als waarvoor het oorspronkelijk recht verleend was. Sinds 1982 kan domeingrond onder een zakelijke titel echter alleen in grondhuur uitgegeven worden. (Art. 6 Decreet Beginselen Grondbeleid S.B. 1982 no. 10, gelijk zij luidt na de daarin aangebrachte wijziging bij S.B. 1983 no. 103 Voor het laatst gewijzigd bij S.B. 2003 no. 8, hierna te noemen Decreet BG)

⁷³ Artt. 770 en 771 B.W.

⁷⁴ Art. 14 A.W.

⁷⁵ Art. 2 Decreet Rechtstoestand

pachtrecht de erfpachter het recht heeft de conversie aan te vragen van het recht van erfpacht in het recht van grondhuur. Dit is echter onjuist, omdat omzetting rechteens alleen gevraagd kan worden als het erfpachtrecht nog niet geëxpireerd is. Wat wel veelal gebeurt, is dat gewoonlijk na afloop van het erfpachtrecht aan de gewezen erfpachter op zijn verzoek het recht van grondhuur wordt verleend. Dit is echter geen omzetting van het recht, maar er is sprake van uitgifte van een nieuw recht na het eindigen van het oude⁷⁶. In de praktijk wordt in dergelijke gevallen in de beschikking van de minister wel de term omzetting (conversie) gebruikt.

Hierbij wordt er uitdrukkelijk op gewezen dat de Staat niet verplicht is het terrein aan de gewezen erfpachter in grondhuur te verlenen.

b. Grondhuur

Het recht van grondhuur eindigt door de vervallenverklaring, het verstrijken van de termijn, door prijsgeving van het recht en verval van rechtswege.

1. Vervallenverklaring

Het recht van grondhuur kan vervallen verklaard worden vanwege de desbetreffende minister, indien de grond waarop het recht rust, benodigd is voor de openbare dienst of voor enig doeleinde van algemeen nut⁷⁷. De grondhuurder heeft in dit geval recht op een schadeloosstelling voor de door hem aangebrachte beterschap⁷⁸. De schade wordt indien een minnelijke overeenstemming niet wordt bereikt, vastgesteld door de Grondkamer. Deze is echter tot op heden niet operationeel gemaakt. Dit betekent dat bij verschil van mening tussen partijen de schadevergoeding door de rechter zal moeten worden vastgesteld.

Bij vervallenverklaring indien de grondhuurder zijn verplichtingen niet is nagekomen, heeft de grondhuurder geen recht op enige schadevergoeding⁷⁹. Dit moet worden afgeleid uit het decreet, waarin alleen over een schadever-

⁷⁶ Zie C.A. Kraan 2018, p. 40

⁷⁷ Art. 31 DUD. Evenals bij erfpacht wordt van deze vorm van vervallenverklaring (ook een vereenvoudigde vorm van onteigening) in de praktijk geen of weinig gebruik gemaakt.

⁷⁸ Art. 31 lid 5 DUD

⁷⁹ Art. 29 lid 3 DUD. Zie Kraan 2018 p. 68

goeding wordt gesproken bij vervallenverklaring wegens een algemeen belang⁸⁰. Aangetekend moet worden dat vergoeding niet verleend wordt voor opstallen die zonder noemenswaardige beschadiging kunnen worden afgebroken om elders te worden opgezet⁸¹.

2. *Expiratie van het recht*

Bij het verstrijken van de termijn waarvoor het recht van grondhuur is verleend, eindigt dit recht. In dat geval heeft de grondhuurder het recht om verlenging met een gelijke termijn, tenzij niet meer aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan of het algemeen belang zich daartegen verzet⁸².

Verlenging kan geweigerd worden indien de minister, de Grondkamer gehoord, terugkeer in de boezem van de Staat wenselijk acht⁸³.

Bij het teniet gaan van het recht door het verstrijken van de grondhuurtermijn heeft de gewezen grondhuurder aanspraak op een schadeloosstelling van Staatswege overeenkomende met de waarde van de beterschap op het tijdstip waarop de termijn is geëindigd⁸⁴.

Onder beterschap, waarvoor schadeloosstelling wordt uitgekeerd, is niet begrepen de waarde van opstallen die zonder noemenswaardige beschadiging kunnen worden afgebroken om elders te worden opgezet⁸⁵.

3. *Prijsgeving*⁸⁶

Voor het prijsgeven van het recht van grondhuur is de toestemming van de minister vereist. Deze toestemming wordt alleen verleend als ten genoegen van de minister aangetoond is dat alle lasten zijn voldaan en het recht niet met hypotheek of enig ander zakelijke recht is bezwaard. Ook van deze vorm van eindiging heb ik in de praktijk geen voorbeeld gezien.

4. *Verval van rechtswege*

Indien na het overlijden van de grondhuurder, bij echt-

⁸⁰ Art. 31 lid 5 DUD

⁸¹ Art. 34 lid 2 DUD

⁸² Art. 9 lid 1 Decreet BG.

⁸³ Art. 33 lid 1 DUD

⁸⁴ Art. 34 lid 1 DUD

⁸⁵ Art. 34 lid 2 DUD

⁸⁶ Art. 29 sub b jo art. 30 DUD

scheiding, scheiding van tafel en bed, ontbinding van een rechtspersoon of op andere wijze meerdere deelgerechtigden aanspraak maken op het recht van grondhuur, dienen zij binnen achttien maanden één van hen aan te wijzen op wie het recht van grondhuur overgaat. Dit dient schriftelijk aan de hypotheekbewaarder te worden bericht onder overlegging van een notariële verklaring van gerechtigdheid. Indien niet aan het voorgaande is voldaan, tenzij in geval van overmacht, vervalt het recht van grondhuur van rechtswege⁸⁷.

Gedurende vele jaren werd artikel 16 DUD nooit toegepast en als een dode letter beschouwd. Velen kregen de schrik van hun leven toen de kantonrechter in de zaak Kasi ca de Staat Suriname⁸⁸ besliste dat het voormeld artikel wel degelijk volgens de letter van de wet moest worden toegepast. Op dit artikel en het gewezen vonnis is terecht kritiek geleverd⁸⁹.

IX. Aankoop van particuliere terreinen door de Staat of ruiling van particuliere terreinen met domeingrond.

Zoals eerder vermeld maakt de Staat, in ieder geval gedurende de laatste decennia, vrijwel geen gebruik van de mogelijkheid om te onteigenen. In plaats daarvan wordt gekozen voor het aankopen van de benodigde terreinen van particulieren. Ingeval de Staat het erfpachtrecht of het recht van grondhuur koopt, gaan deze door vermenging teniet⁹⁰.

Verder wordt door de Staat veelvuldig gebruik gemaakt van de ruilingsconstructie. Hoewel de gegevens hierover niet gepubliceerd worden, heb ik de indruk dat deze laatste constructie in de praktijk het meest toegepast wordt.

Als de Staat een bepaald stuk grond nodig heeft dat aan een particulier toebehoort, wordt aan hem de mogelijkheid geboden een stuk domeingrond aan te wijzen om deze te ruilen met de aan hem toebehorende grond. In deze ge-

⁸⁷ Art. 16 DUD

⁸⁸ Kantonrechter d.d. 5 januari 2012, A.R. no.11-0347, Kasi/De Staat Suriname. Zie ook A.F.K. Chin-a-Lin, Geen verval, wel verval, SJB 2012 no. 2 en C.A. Kraan, Verval van het recht van grondhuur ingevolge art. 16 Decreet Uitgifte Domeingrond, SJB 2012 no. 3

⁸⁹ Kraan 2018 p. 9 e.v.

⁹⁰ C.A. Kraan 2018, p. 41

vallen is er geen notariële akte vereist, aangezien de Staat partij is⁹¹. Als kanttekening moet wel gesteld worden dat er, vooral vanuit het notariaat, bedenkingen worden geuit tegen sommige van de van Staatswege opgemaakte akten vanwege de juridische mankementen die daarin voorkomen. Vele van dergelijke akten zouden in rechte kunnen worden aangevochten en wellicht nietig verklaard met alle consequenties van dien, in het bijzonder voor hypotheekhouders.

Het voordeel van een ruiling boven een koop en verkoop door de Staat, is dat een ruiling de Staat geen geld kost. Het is daarom begrijpelijk dat indien de Staat de keuze daartoe heeft, de voorkeur gegeven wordt aan ruiling. Voor de betrokken particuliere verkrijger was dit tussen 1982 en 2003 de enige mogelijke weg om van de Staat het betrokken perceel in eigendom te verwerven. Dit omdat gedacht werd dat de wet deze mogelijkheid niet had uitgesloten⁹². Na inwerkingtreding van de L-Decreten konden domeingronden tot 2003 uitsluitend in grondhuur worden uitgegeven. Vanaf 2003⁹³ kunnen domeingronden ook in eigendom worden overgedragen.

Het lijkt er overigens op dat van deze mogelijkheid geen of weinig gebruik gemaakt wordt.

Het beleid van de Staat schijnt er toch op gericht te zijn om de blote eigendom van de uitgegeven gronden in eigen handen te houden.

X. Verjaring

Het HvJ heeft in de zaak betreffende plantage La Paix aangenomen dat de Staat Suriname door zich uiterlijk als rechthebbende te gedragen, middels het verrichten van bezitsdaden o.a. door verhuring van de desbetreffende plantage, als bezitter van de plantage kon worden aangemerkt.

⁹¹ Art 670 lid 2 B.W. In de praktijk wordt de akte opgemaakt op het ministerie van RGB door daartoe aangewezen ambtenaren.

⁹² De bekendste ruiling betrof de plantage Waterland (erfpacht), waarbij in de jaren tachtig de Staat haar blote eigendom ruilde met enkele eigendomspercelen die aan een particulier toebehoorden. Door vermenging werd de (voormalige) erfpachter volledige eigenaar van de plantage. De vraag of deze ruiling rechtsgeldig is, blijft discutabel. Aangenomen mag worden dat door het tijdsverloop van meer dan dertig jaar de gerechtigden op de grond uiteindelijk toch het eigendomsrecht door verjaring hebben verkregen. Uiteraard moet voldaan zijn aan alle voorwaarden die voor een verkrijgende verjaring gelden.

⁹³ Art. 13 DUD, gewijzigd bij S.B. 2003 no. 7

Aangezien de Staat dit gedurende langer dan dertig jaar ongestoord gedaan heeft en overigens aan alle vereisten voor de verjaring heeft voldaan, was de Staat volgens het HvJ eigenaar van de plantage geworden⁹⁴. Saheblal⁹⁵ merkt op dat de Staat door tijdens het proces “non-usus” aan te halen voor de tijd van meer dan 30 jaar een beroep op extinctieve (bevrijdende) verjaring heeft gedaan⁹⁶.

Conclusies en aanbevelingen

In het voorgaande zijn de acht belangrijkste mogelijkheden besproken om gronden in de boezem van de Staat te doen terugkeren. De redenen voor deze terugkeer zijn zoals hiervoor beschreven uiteenlopend. Maar ze hebben allemaal met elkaar gemeen dat de Staat in de gelegenheid gesteld wordt de bedoelde gronden na terugkeer in het vrije domein wederom uit te geven.

Bij het kiezen uit de mogelijkheden voor het doen terugkeren van gronden naar de Staat is het kostenaspect één van de belangrijkste aandachtspunten.

De kosten voor de Staat variëren per gekozen optie.

- Het minst kostbaar is de *vervallenverklaring bij erfpacht en grondhuur*, indien niet voldaan is aan de gestelde voorwaarden bij uitgifte of indien gedurende drie jaren de canon of grondhuurvergoeding niet is betaald. In de praktijk wordt van laatstgenoemde mogelijkheid, voorzover mij bekend, geen gebruik gemaakt. Dit zal bij velen bevreemding opwekken omdat deze grond van vervallenverklaring de meest eenvoudige is en de Staat geen cent kost. Naar mijn mening ligt de oorzaak bij de inefficiënte wijze waarop de canons en grondhuurvergoedingen worden geïnd. In vele gevallen worden achterstallige canons en grondhuurvergoedingen pas betaald bij de overdracht van de percelen via de notaris, omdat één van de voorwaarden voor het verkrijgen van toestemming van de minister van RGB is dat de canonschuld in zijn geheel voldaan moet zijn.

94 HvJ 1-12-1967 no. 81, SJ December 1968 no. 11; Zie A.J. Saheblal 1999, p. 29 e.v.

95 A.J. Saheblal 1999 p.30 e.v.

96 Art. 1988 B.W.

Het marktconform maken van de absurd lage canons en grondhuurvergoedingen, waardoor de Staat forse inkomsten kan verwerven, wordt hier buiten beschouwing gelaten.

- Ook de door de Staat weinig toegepaste rechtsfiguur van verkrijging door *verjaring* kost geen geld.

- Maar ook voor *ruiling* behoeft de staatskas niet te worden aangesproken. Bij deze rechtsfiguur moet de Staat wel grond beschikbaar stellen.

Indien de Staat grond nodig heeft die aan particulieren toebehoort, wordt veelal de mogelijkheid bekeken of laatstgenoemden gecompenseerd kunnen worden met een stuk domeingrond. Lukt dat niet, dan moet de Staat de duurste weg kiezen, namelijk die van aankoop tegen een marktconforme prijs. Ook dit komt in de praktijk veel voor.

- *Onteigening* is eveneens een kostbare weg, daar de Staat aan de onteigende (rechts-)persoon een schadeloosstelling moet betalen. De vergoeding zou beneden de marktconforme prijs kunnen liggen omdat de Staat de waarde enigszins zou kunnen drukken, vanwege de bevoegdheid die hij heeft om één van de drie taxateurs te benoemen.

- De Staat is ook een gelijksoortige vergoeding verschuldigd bij *vervallenverklaring in het algemeen belang* bij erfpacht en grondhuur, en bij *naasting* en *nadering*.

- Ook voor de nog niet toegepaste mogelijkheid die het *Domeindecreet 1981* biedt, is de Staat geen vergoeding verschuldigd. Behalve als binnen 6 maanden na de overschrijving van de schriftelijke verklaring van de President zoals bedoeld in het decreet, deugdelijk bezwaar wordt aangetekend. In dat geval dient er een vergoeding aan de belanghebbenden voldaan te worden gelijk aan de geldswaarde van het desbetreffende onroerend goed. Bij verschil van mening hierover wordt de vergoeding vastgesteld bij uitspraak van drie scheidsmannen.

- De procedure omschreven in *artikelen 1153 en volgende B.W.* die in de praktijk vele malen is toegepast, kost de Staat ook geen geld. Het probleem van deze procedure is echter dat de toepassing ervan veel tijd vergt.

De mogelijkheid voor het voeren van een goede grondpo-

litiek door de overheid wordt middels toepassing van de aangedragen mogelijkheden vergroot.

In de voorgaande decennia is het niet duidelijk geweest welke beleidslijn gevolgd wordt terzake het gronduitgiftebeleid. De L-decreten geven wel richtlijnen, maar of de Staat zich ook daadwerkelijk aan houdt is op zijn minst discutabel.

Het met veel revolutionair elan gepresenteerde beginsel dat *elke Surinamer die tevens in Suriname woonplaats heeft recht heeft op een stuk domeingrond onder zakelijke titel*⁹⁷ wordt nog steeds als pronkstuk van de L-decreten beschouwd. Na bijkans een halve eeuw ervaring met bedoelde decreten zou het interessant zijn na te gaan hoe de implementatie van het laatstgenoemde beginsel in de praktijk heeft gewerkt.

Tenslotte eindig ik met twee aanbevelingen aan de Staat.

1. Operationalisering van de Grondkamer.

De Grondkamer is ingesteld bij Decreet van 15 juni 1982⁹⁸. Dit decreet is echter tot op heden niet operationeel gemaakt. Ligt dit aan het ontbreken van de bijbehorende uitvoeringsbesluiten of andere wettelijke regelingen of zijn er andere redenen hiervoor? Het decreet maakt een integrerend deel uit van de meergenoemde L-decreten. Zonder het operationaliseren ervan is de landhervormingswetgeving van 1982 niet compleet. De belangrijkste taak van de uit drie man bestaande Grondkamer is volgens de Memorie van Toelichting de bescherming van de particuliere belangen van de grondgebruiker, zowel tegen de overheid als tegen de particuliere grondbezitters.

Dit houdt een stuk rechtsbescherming van de grondhuurd in. Reeds hierom zou de Grondkamer operationeel gemaakt moeten worden. Maar het belangrijkste argument voor het inwerking doen treden van de Grondkamer is het completeren van de landhervormingswetgeving.

⁹⁷ Art 2 lid 1 Decreet Beginsel Grondbeleid, (S.B. 1982 no. 10), gelijk zij luidt na de daarin aangebrachte wijziging bij S.B. 1983 no. 103, S.B. 2003 no. 8.

⁹⁸ Art. 3 Decreet Grondkamer G.B. 1982 no. 109

2. Rechtsbescherming van de erfpachters, grondhuurders, huurders en gebruikers van domeingrond.

In de bekendmaking van het Ministerie van RGB⁹⁹ is terecht de aandacht erop gevestigd dat het de bedoeling van de overheid is om tot een strikte naleving van de wet over te gaan. De keerzijde van de medaille is echter dat de burger geen of nauwelijks bescherming geniet tegen het eventueel niet behoorlijk handelen van het bestuur.

Een voorbeeld: In de praktijk wordt bij een naderend einde van een erfpachtrecht, gewoonlijk tenminste 6 maanden voor de expiratiedatum, conform de wet¹⁰⁰, het verzoek ingediend tot omzetting van het erfpachtrecht in grondhuur. In de wet is echter geen termijn vermeld waarbinnen de minister een beslissing moet geven. In de praktijk laat het antwoord vaak jaren op zich wachten. In de tussentijd is het erfpachtrecht in vele gevallen vervallen en daardoor in de boezem van de Staat teruggekeerd. De (voormalige) erfpachter kan volgens de wet de grond die hem toebehoorde alsnog in grondhuur aanvragen. Maar formeel is de Staat niet verplicht dit verzoek in te willigen, maar kan het onderhavige perceel aan een willekeurige derde toewijzen. Volgens Kraan heeft de gewezen erfpachter een heel sterk recht op het verkrijgen van het recht van grondhuur. Dit recht zou hij desgewenst bij de rechter kunnen afdwingen¹⁰¹. Maar mij zijn echter geen gevallen bekend waarbij de toewijzing als door Kraan bedoeld, door de rechter zijn gehonoreerd.

Een betere bescherming voor de (gewezen) erfpachter is daarom aanvulling van de wet, in die zin dat indien de minister niet binnen een bepaalde termijn (bijv. 6 maanden) op het verzoek tot omzetting heeft gereageerd, dit als ingewilligd dient te worden beschouwd. De technische verwerking in de registers ten M.I. Gliskantore moet uiteraard nader worden geregeld¹⁰².

⁹⁹ De Ware Tijd 6 maart 2019

¹⁰⁰ Art. 2 Decreet Rechtstoestand

¹⁰¹ C.A. Kraan, Bekendmaking RGB erfpachtrecht zorgt voor onrust, Starnieuws 22 en 23 maart 2019

¹⁰² Zie ook: KKF pleit voor automatische omzetting titel op gronden, DWT 28 maart 2019



Concluderende kan gesteld worden dat in het voorgaande belangrijke instrumenten voor de Staat zijn aangeleverd om een effectiever en doelmatiger grondbeleid te voeren. Hierbij moeten de belangen van de burger wel in de gaten gehouden worden. Rechtsbescherming van de burger tegen eventuele handelingen in strijd met beginselen van behoorlijk bestuur vanwege de Staat, is één van de pijlers van een democratische rechtsstaat waartoe Suriname gelukkig nog gerekend kan worden.







Anton de Kom Universiteit van Suriname
Leysweg 86, Paramaribo - SURINAME
T (597) 465558 of (597) 465497
info@uvs.edu
www.uvs.edu