

## Inleiding in het Surinaams recht voor onroerende zaken

Chiel Verbruggen, datum 11-01-2021

**Datum**

11-01-2021

**Auteur**

Chiel Verbruggen<sup>[1]</sup>

**Folio weergave**

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

**JCDI**

JCDI:ADS250732:1

**Vakgebied(en)**

Civiel recht algemeen (V)

Rechtswetenschap / Algemeen

Goederenrecht / Bijzondere onderwerpen

Goederenrecht / Eigendom, bezit en houderschap

Pachtrecht / Bijzondere onderwerpen

Het Surinaams grondbeleid is ouder dan het Surinaams Burgerlijk Wetboek. Vanuit de koloniale geschiedenis is een eigen recht ontstaan met eigen principes. Opvallend is het ontbreken van eigendom, in Suriname BW-eigendom genoemd. Dit artikel is een inleiding in het complexe Surinaams grondbeleid. Twee vragen staan centraal. Als eerste de vraag of de traditie van het burgerlijk recht de grondslag is van het grondbeleid. De tweede vraag is of BW-eigendom een grotere rol verdient in dat grondbeleid.

### Inleiding

In het noorden van Zuid-Amerika ligt één van de weinige landen met de Nederlandse rechtstraditie. Ingeklemd tussen de Atlantische oceaan en het Braziliaanse Amazonewoud ligt Suriname. Het tropische Suriname heeft het Nederlands als officiële taal en ook het Burgerlijk Wetboek. Dat wetboek is niet geschreven voor de Surinaamse cultuur of het Surinaams grondgebruik. Het eindeloze groen van het oerwoud met brede rivieren dat zich uitstrekt tot aan de grens met Brazilië is in oppervlakte groter dan Nederland. Dit extensieve grondgebruik is kenmerkend voor Suriname. De hoofdstad vormt daarop geen uitzondering. Paramaribo is een stad met voornamelijk vrijstaande woningen en nagenoeg geen hoogbouw. In de buitenwijken liggen akkertjes tussen de woningen. Het uitgestrekte land roept de vraag op hoe dat zit met rechten op grond. Het privaatrecht staat in het Surinaams Burgerlijk Wetboek (SBW), dat vrijwel gelijk is aan het Nederlands Oud Burgerlijk Wetboek. Dat doet vermoeden dat het Surinaams recht voor onroerende zaken lijkt op het Nederlandse. Dat is echter niet zo. Het Surinaams grondbeleid is ouder dan het SBW. Vanuit de koloniale geschiedenis is een eigen recht ontstaan met eigen principes. Opvallend is het ontbreken van eigendom, in Suriname BW-eigendom genoemd. Dit artikel is een inleiding in het complexe Surinaams grondbeleid. Twee vragen staan centraal. De eerste is of het Surinaams recht voor onroerende zaken afgeleid is van het burgerlijk recht. Tweede vraag is of BW-eigendom een grotere rol verdient in het grondbeleid.

### 1. De drie Surinaamse zakelijke rechten op grond

Dat het Surinaams recht voor onroerende zaken anders is dan het Nederlandse blijkt uit de drie Surinaamse zakelijke rechten. Het oudste recht heeft de weelderige naam 'allodiaal eigendom en erfelijk bezit', vaak afgekort tot allodiaal eigendom. Het tweede, het recht van erfpacht, klinkt vertrouwd. De naam van het derde en nieuwste recht, grondhuur daarentegen past niet in de terminologie voor zakelijke rechten. Naast de namen zijn ook de rechtsprincipes anders. Die rechtsprincipes zijn geworteld in de koloniale tijd. Twee koloniale rechtsprincipes hebben een hoofdrol in alle drie de Surinaamse zakelijke rechten op onroerende zaken: een ontwikkelplicht en een eenvoudige onteigeningsmogelijkheid.

#### 1.1. Allodiaal eigendom

Het oudste zakelijk recht in Suriname is ontstaan in de begintijd van de kolonie. Aan het einde van de 17e eeuw had Suriname veel grond en weinig inwoners. Het koloniale bestuur stond voor de uitdaging om grond in cultuur te brengen, specifiek voor de plantagelandbouw. De inheemse bevolking werkte niet op de plantages, ook niet onder dwang.<sup>[2]</sup> In deze

tijd werden arbeidskrachten uit Afrika overgebracht voor gedwongen arbeid op de plantages.

Niet alleen aan arbeidskrachten was een gebrek, ook planters ontbraken.<sup>[3]</sup> Europese landbouwers werden verleid met grote percelen grond onder gunstige voorwaarden. <sup>[4]</sup> Het Gouvernement stelde grond vrijwel kosteloos beschikbaar aan ondernemers die een suikerrietplantage wilden beginnen. Het zakelijk recht bood zoveel mogelijk rechtszekerheid opdat de ondernemers hun kapitaal in de grond durfden te investeren. Die rechtszekerheid kende grenzen. De allodiaal eigenaar moest een jaarlijkse vergoeding betalen en het bloot eigendom bleef bij de overheid.

Het oudste Surinaamse recht op grond bevat twee karakteristieke bepalingen: de cultuurplicht en de vervallenverklaring. De cultuurplicht is de plicht om het perceel daadwerkelijk te gebruiken. De vervallenverklaring wordt ook wel de eenvoudige onteigening genoemd. De cultuurplicht was de werkelijke tegenprestatie voor het verstrekken van grond. De overheid verstreekte op zichzelf waardeloze grond aan degene die investeerde in de aanleg van een grootschalig agrarisch bedrijf. De vervallenverklaring is het tweede rechtsprincipe. De overheid kan een zakelijk recht vervallen verklaren als de grond nodig is voor enig doeleinde van algemeen nut.

Door de eeuwen heen zijn de ruwe kantjes van allodiaal eigendom afgeslepen. De planters accepteerden de beperkingen van de overheid niet en de overheid dwong haar rechten niet af. Met de invoering van het Surinaams Burgerlijk Wetboek (1869) werd allodiaal eigendom vergeleken met BW-eigendom.<sup>[5]</sup> Deze ontwikkeling is nadien doorgezet.<sup>[6]</sup> Ook de overheid accepteert allodiaal eigendom inmiddels als BW-eigendom.<sup>[7]</sup>

Gedurende ruim 250 jaar was allodiaal eigendom het enige zakelijk recht op grond in Suriname. Pas in 1937 werd het vervangen door een nieuw zakelijk recht, het recht van erfpacht.

## 1.2. Recht van erfpacht

Het einde van de 19e eeuw was voor Suriname een roerige tijd. De afschaffing van de slavernij maakte een einde aan een onmenselijk systeem en aan een economisch model. De grootschalige teelt van agrarische producten voor de export kreeg een knauw. Plantages van honderden tot enkele duizenden hectares werden in hoog tempo verlaten. Een economische malaise volgde. Het Gouvernement kon geen alternatief vinden voor de export van suiker en koffie. De inzet op hout en goud bood onvoldoende soelaas. Bauxiet werd pas in de loop van de 20e eeuw belangrijk voor de economie.

Na de afschaffing van de slavernij verlieten de voormalige gedwongen arbeidskrachten de plantages. De overheid stelde geen grond beschikbaar voor deze nieuwe groep vrije Surinamers. Achteraf een gemiste kans en een signaal dat de afschaffing van de slavernij niet geheel was doordacht vanuit medemenselijkheid. De vrijgemaakte werknemers gingen op zoek naar een plek in de stad, of kochten stukjes grond van de voormalige plantages. Dit leidde tot een omslag in het grondgebruik van grootschalige plantagelandbouw naar kleinschalige landbouw.

De plantages die niet stopten liepen opnieuw tegen het gebrek van arbeidskrachten aan. Nieuwe werknemers werden gevonden in India en later in het Indonesische Java.<sup>[8]</sup> Deze werknemers werden eufemistisch contractarbeiders genoemd. Na hun contractperiode mochten contractarbeiders de plantage verlaten en kregen recht op een stukje grond.<sup>[9]</sup> Die grond werd door het Gouvernement gratis beschikbaar gesteld.<sup>[10]</sup> Enkele schrijvers hebben bewondering geuit voor de groep kleine grondgebruikers met Afrikaanse en Indiase wortels die erin slaagden om met beperkte middelen een bestaan op te bouwen.

In dezelfde periode dat de slavernij werd afgeschaft en de eerste contractarbeiders van de boot stapten werd ook het Surinaams Burgerlijk Wetboek (1869) ingevoerd. Dat was een logisch moment om het grondbeleid te hervormen. Dat gebeurde echter niet. Het duurde tot 1937 voordat het Gouvernement een nieuw recht mogelijk maakte in de Agrarische Wet (AW). Het recht van erfpacht werd vanwege het succes van erfpacht in toenmalig Nederlands-Indië ook in Suriname ingevoerd.<sup>[11]</sup>

Het recht van erfpacht lijkt op het gelijknamige recht in het Nederlands recht, toch is het niet hetzelfde.<sup>[12]</sup> Zowel de cultuurplicht als de vervallenverklaring kwamen terug. Beide principes geven de overheid de bevoegdheid om zakelijke rechten te beëindigen. Dat is precies wat in het Nederlandse recht op onroerende zaken niet kan.

Anders dan bij allodiaal eigendom kreeg het recht van erfpacht (AW) een vastgesteld einde. De eindtermijn werd vastgesteld op een maximale looptijd van 75 jaar en voor agrarische percelen van maximaal 40 jaar.

Met het nieuwe recht versterkte de overheid haar rechtspositie ten opzichte van de grondgebruikers. De cultuurplicht en de vervallenverklaring, die bij allodiaal eigendom waren uitgehold, maakten een *come back*. Door de maximale looptijd versterkte de overheid haar grip op domeingrond verder. Ook feitelijk versterkte de rechtspositie van de overheid. Waar voorheen circa 300 invloedrijke planters de dienst uitmaakten ontstond nu een groep van kleine grondbezitters. De afhankelijkheid van grondgebruikers nam toe.

## 1.3. Grondhuur

Het einde van de 20e eeuw was opnieuw een tumultueuze tijd voor Suriname. De Onafhankelijkheid van 1975 verliep rustig met beelden van een dansende prinses Beatrix met de laatste Gouverneur Ferrier. Suriname kreeg een financiële bijdrage voor de ontwikkeling, desondanks verliet een flink deel van de toch al kleine bevolking de jonge republiek. Vijf jaar later bracht de sergeantencoup een einde aan de rust. Niet veel later gevolgd door de Binnenlandse Oorlog.

Het militaire bewind van Bouterse gaf prioriteit aan het grondbeleid. De verdeling van grond moest beter en het braak liggen van grond moest worden tegengegaan. Ter illustratie een veelzeggende passage: 'Wie grond toegewezen krijgt en deze vervolgens aan de wildernis prijsgeeft, pleegt een misdaad tegenover de gehele gemeenschap. Hij onttrekt de grond aan zijn economische bestemming en hij draagt zodoende bij tot de verarming van de gemeenschap.'<sup>[13]</sup>

Binnen twee jaar werd nieuwe wetgeving vastgesteld, de zogenoemde Landhervormingsdecreten. De belangrijkste waren het Decreet Beginselen Grondbeleid en het Decreet Uitgifte Domeingrond. In het eerste stonden algemene uitgangspunten, in het tweede de uitgiftebepalingen voor domeingrond.

In tegenstelling tot wat de naam Landhervormingsdecreten suggereert waren de wijzigingen mild. Het waren grotendeels goede intenties, zoals recht op een gratis stuk grond onder zakelijke titel voor iedere Surinamer.<sup>[14]</sup> Tegenover dat recht stond geen plicht van de overheid om die grond te verstrekken. Verder bleef veel hetzelfde. De tekst van het Decreet Uitgifte Domeingrond is woordelijk terug te vinden in de Agrarische Wet. De cultuurplicht en de vervallenverklaring bleven gehandhaafd.

Het recht van erfpacht (AW) werd vervangen door een nieuw zakelijk recht, het recht van grondhuur. Het nieuwe recht lijkt als twee druppels water op het recht van erfpacht (AW). Drie wijzigingen worden aangestipt. Als eerste de naam van het nieuwe zakelijk recht. Als tweede de verdere bekorting van de maximale looptijd en als derde een extra grondslag voor het terugnemen van gronden in de boezem van het domein.

Het meest opvallende aan het nieuwe zakelijke recht is de ongelukkige naam. Grondhuur bestaat uit dezelfde woorden als huur van grond. Het recht van grondhuur heeft zakelijke werking in tegenstelling tot huur van grond.<sup>[15]</sup> De gelijkenis tussen de namen van het zakelijke recht en het persoonlijke recht kan tot verwarring leiden.

De maximale termijn van het recht werd bekort van 75 jaar bij erfpacht (AW) tot 40 jaar bij grondhuur. Voor agrarische percelen werd de maximale looptijd bekort tot 25 jaar.

De derde wijziging is een regel van erfrecht. Het betreft grond in onverdeelde erfenissen die gedurende langere tijd niet wordt bewerkt. Dit staat bekend als boedelgronden. Om te voorkomen dat deze gronden lange tijd braak liggen, valt domeingrond in een onverdeelde gemeenschap terug aan de Staat als de boedel langer dan achttien maanden onverdeeld blijft.<sup>[16]</sup>

Met de Landhervormingsdecreten versterkte de rechtspositie van de overheid en nam de afhankelijkheid van de burger verder toe. Naarmate het economisch en maatschappelijk belang van burgers toenam, werd hun recht op grond juist zwakker. Het deed de Surinaamse Juristen Vereniging verzuchten dat het overheidsbeleid had gefaald en niet enig zakelijk recht.<sup>[17]</sup>

## 2. Het domeinbeginsel

De drie Surinaamse rechten op onroerende zaken bevatten alle drie de cultuurplicht en de vervallenverklaring. Deze ontwikkelingsgerichte principes geven voorrang aan het algemeen belang, ten koste van individuele rechtsbescherming. Dat schetst een machtige positie van de Surinaamse overheid. Het fundament onder die rechtspositie heeft de onopvallende naam 'domeinbeginsel'. Dit is het centrale beginsel van het Surinaams grondbeleid. Het domeinbeginsel bepaalt van wie onbeheerde grond is en misschien nog belangrijker, definieert wanneer grond onbeheerd is. Het domeinbeginsel geeft uitsluitel op de vraag of het Surinaams grondbeleid een interpretatie is van het burgerlijk recht, of wortels heeft in een ander rechtstelsel.

### 2.1. Onbeheerde gronden zijn domein van de Staat

Onbeheerde gronden zijn in het dichtbevolkte Nederland niet gangbaar. In het dunbevolkte Suriname zijn onbeheerde gronden een gegeven. Als middelgroot land met slechts 600.000 inwoners is Suriname extreem dunbevolkt. De bevolking is geconcentreerd in de Atlantische kuststrook waar ook Paramaribo ligt. In de hoofdstad woont ongeveer de helft van de bevolking. Het Surinaamse binnenland is grotendeels onbewoond. Door de concentratie van bewoning is ruim 90% van het Surinaams landoppervlak niet in gebruik. Van wie is die onbeheerde grond: het oerwoud, de zwampen en het Wilhelminagebergte? Die vraag wordt beantwoord door het domeinbeginsel.

Het domeinbeginsel luidt: 'alle grond, waarop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen, is domein van de Staat.'<sup>[18]</sup> Deze formulering bevat twee elementen. De eerste is dat onbeheerde grond aan de Staat behoort. Het tweede element is dat grond onbeheerd is, tenzij anderen een recht van eigendom kunnen bewijzen. Dit tweede element is kenmerkend.

Het principe dat onbeheerde grond aan de Staat behoort is gangbaar. Ook in het Nederlands Burgerlijk Wetboek (NBW) is grond die aan niemand toebehoort van de overheid. In het NBW (5:24) staat; 'aan de Staat behoren onroerende zaken die geen andere eigenaar hebben'.<sup>[19]</sup> Het alternatief, om onbeheerde gronden als res nullius vrij te laten voor eenieder om in gebruik te nemen, vond men ook in Europa niet aantrekkelijk.

### 2.2. Tenzij anderen hun recht van eigendom bewijzen

Zowel in Nederland als in Suriname werd de overheid bij de invoering van de grondregistratie eigenaar van onbeheerde gronden. Met de oprichting van het Kadaster in 1832 werd alle grond die door niemand werd geclaimd eigendom van de Nederlandse Staat. Door deze juridische fictie is de Nederlandse Staat eigenaar van een groot deel van het Nederlands landoppervlak. In Suriname wordt van oudsher erkend dat grond toebehoort aan de Staat.<sup>[20]</sup> Bij de kolonisatie van Suriname maakte dezelfde juridische fictie het gehele landoppervlak domein van de Staat.

Het verschil tussen het burgerlijk recht en het domeinbeginsel zit in de manier om aan te tonen dat een perceel onbeheerd is. Onder het domeinbeginsel wordt aangenomen dat grond van de Staat is. Een individu moet zijn recht van eigendom bewijzen. In artikel 5:24 NBW is de Staat een vangnet voor alle grond zonder eigenaar. De Staat moet aantonen dat een perceel geen eigenaar heeft. Het domeinbeginsel draait de bewijslast om in het voordeel van de Staat.<sup>[21]</sup> De grootste gevolgen van die theorie ondervonden de binnenlandbewoners.

In de 17e eeuw werden bestaande ongeschreven gebruiksrechten van de inheemse bevolking niet geaccepteerd als bewijs van eigendom. De kolonisator gaf de *customary rights* van de inheemsen geen formele juridische status. Datzelfde gebeurde met de naar het binnenland gevluchte slaven, of marrons. De Surinaamse overheid erkent de rechten van binnenlandbewoners nog steeds niet.<sup>[22]</sup> Buiten Suriname wordt dat standpunt niet geaccepteerd.<sup>[23]</sup> Door de ontkenning van de *customary rights* van inheemsen en marrons viel in de 17e eeuw het hele oppervlak van Suriname onder het domeinbeginsel.<sup>[24]</sup>

### 2.3. Het Surinaams model en het NBW

De cultuurplicht, de vervallenverklaring en het domeinbeginsel wekken de indruk dat het burgerlijk recht niet de grondslag is van het Surinaams recht voor onroerende zaken. Tegelijkertijd is het Surinaamse model wel mogelijk binnen het burgerlijk recht. Het Surinaams model bestaat uit een overheid die als grondmonopolist geen grond verkoopt en uitsluitend beperkte zakelijke rechten vestigt. Dit klinkt exotisch, maar komt incidenteel ook in Nederland voor. Voorbeelden zijn de Flevopolder en de klassieke erfpachtgemeenten.

De Flevopolder werd na inpoldering eigendom van de rijksoverheid. Het nieuwe land werd in eerste instantie niet verkocht. De overheid gaf grond uit in erfpacht.<sup>[25]</sup> Naarmate de Flevopolder een permanentere invulling kreeg bouwde de overheid haar eigendomspositie af. Voor woonbebouwing zoals in Almere werd grond in eigendom verkocht.

Een stap verder gaan de klassieke erfpachtgemeenten zoals Amsterdam. Daar wordt erfpacht ook voor woondoeleinden gebruikt. Hoe excentriek een overheidsmonopolie op grond in combinatie met de afwezigheid van BW-eigendom ook klinkt, het is mogelijk binnen het burgerlijk recht. Een verschil blijft de flexibiliteit waarmee de Surinaamse overheid met zakelijke rechten om kan springen door de cultuurplicht, de vervallenverklaring en ook bij de verlenging van een beperkt zakelijk recht. Het Surinaams grondbeleid is, op enkele stevige nuances na, mogelijk binnen het NBW.

### 2.4. Oorsprong van het domeinbeginsel

Wat resteert is de vraag of het domeinbeginsel een variatie is op het burgerlijk recht, of gebaseerd is op een ander rechtssysteem. Het antwoord op die vraag ligt in de begintijd van de kolonie. Omstreeks 1650 is Suriname ontwikkeld door Engelse suikerrietplanters uit Barbados die op zoek waren naar nieuwe gronden.<sup>[26]</sup> In korte tijd bouwden ze een bloeiende kolonie op met tientallen plantages op beide oevers van de Surinamerivier.<sup>[27]</sup> De kolonisten brachten het Surinaams landoppervlak onder gezag van de Engelse koning.<sup>[28]</sup> In het Engelse recht behoort grond, als *crownland*, aan de soeverein.<sup>[29]</sup>

Na de Tweede Engels-Nederlandse oorlog ging Suriname over op de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, bekend geworden als de ruil van Suriname tegen Nieuw Amsterdam, het huidige New York. Nederland nam de rechten van de Engelse koning op het landoppervlak over.<sup>[30]</sup> De juridische oorsprong van het domeinbeginsel ligt in het Engelse recht. Daarmee is de eerste vraag beantwoord. Het domeinbeginsel komt niet uit het burgerlijk recht<sup>[31]</sup> en is ook geen Nederlands koloniaal principe.<sup>[32]</sup> Het domeinbeginsel komt uit het Engelse recht. Het Surinaams grondbeleid heeft wortels in twee rechtstelsels. Het ene is het Engelse *common law* en het tweede het burgerlijk recht. De invloed van het Engelse recht gaat verder dan alleen het domeinbeginsel, ook allodiaal eigendom bevat aanwijsbare invloeden uit het Engelse recht.<sup>[33]</sup> Dit werd aangevuld met Nederlandse koloniale rechtsprincipes en pas later met het burgerlijk recht. Dat roept de vraag op welke plaats het SBW in neemt in het Surinaams grondbeleid.

## 3. Het Surinaams Burgerlijk Wetboek

Het Surinaams Burgerlijk Wetboek (SBW) is met 150 jaar relatief jong. De invoering was een initiatief van de Nederlandse wetgever. Het doel was met het SBW een einde te maken aan het gebrek aan rechtszekerheid en aan het 'oud-Hollands regt'.<sup>[34]</sup> Dat is slechts ten dele gelukt. Voor onroerende zaken hield het Gouvernement vast aan het domeinbeginsel en aan de uitgifte van domeingrond, met cultuurplicht en vervallenverklaring. Het SBW werd een aanvulling op het bestaande recht. Zo werd het Surinaams grondbeleid een hybride stelsel van de twee grote Europese rechtstradities. Het SBW heeft afgelopen eeuw een prominente plek verworven. Net als in Nederland zijn Surinaamse burgers gebonden aan het SBW en

ook de overheid is bij privaatrechtelijk handelen gebonden aan het SBW. De uitzondering daarop is domeingrond. Het recht voor onroerende zaken uit het SBW wordt in twee stappen beschreven. Als eerste het recht tussen burgers onderling zoals erfdiensbaarheden en hypotheke. Als tweede de invloed van het SBW op het overheidsbeleid.

### 3.1. SBW tussen particulieren

Particulieren onderling zijn aangewezen op het SBW. Rechten die particulieren onderling kunnen vestigen, zonder tussenkomst van de overheid, vallen onder het SBW. Denk in de eerste plaats aan erfdiensbaarheden en hypotheke. Deze zakelijke rechten uit het SBW zijn gangbaar in Suriname.

Een ander zakelijk recht uit het SBW dat particulieren onderling kunnen vestigen is het recht van erfpacht (SBW). Het hybride karakter van het Surinaams grondbeleid wordt daarbij zichtbaar. Een recht van erfpacht (SBW) kan geen langere looptijd hebben dan het onderliggende recht van erfpacht (AW) of grondhuur, respectievelijk 75 en 40 jaar. Ook de vervallenverklaring en de cultuurplicht moeten opgenomen worden in het erfpachtrecht (SBW). Beide staan op gespannen voet met het SBW.

Een relatief nieuw recht is het appartementsrecht. Dit staat niet in het SBW. De huidige hoogbouw in Paramaribo heeft slechts één eigenaar. Splitsing van woontorens in appartementsrechten is in het huidige SBW niet mogelijk. Het appartementsrecht is als vernieuwing van het Surinaams zakenrecht opgenomen in het Ontwerp Nieuw SBW.<sup>[35]</sup>

### 3.2. SBW en overheid

De overheid vestigt geen zakelijke rechten uit het SBW op het domein.<sup>[36]</sup> De overheid geeft de voorkeur aan het eigen grondbeleid waarbij grond eenvoudiger kan worden teruggenomen. Toch heeft het SBW in de afgelopen anderhalve eeuw grote invloed gehad. De juridische elite, inclusief rechters, is van oudsher opgeleid aan Nederlandse universiteiten. Onder die invloed is allodiaal eigendom ontwikkeld tot BW-eigendom en heeft het recht van erfpacht (AW) een duidelijke basis in het SBW. De invloed van het SBW is groot, maar de overheid vestigt geen zakelijke rechten van het SBW op domeingrond. Een uitzondering is het recht van opstal. De overheid gebruikt het opstalrecht voor nutsvoorzieningen zoals water- en elektriciteitsleidingen.<sup>[37]</sup> Hier wordt opnieuw het hybride karakter van het Surinaams grondbeleid zichtbaar. Net als bij het recht van erfpacht (SBW) moet de maximale looptijd van het onderliggende recht worden opgenomen, alsook de vervallenverklaring. Het is de vraag of een recht van opstal eindigt als de overheid het onderliggende recht van grondhuur vervallen verklaart.

Het vestigen van opstalrechten voor netten, zoals waterleidingen en elektriciteitsnetten is ook in Nederland uitdagend gebleken. In het NBW heeft de Nederlandse wetgever nieuwe regelgeving gemaakt voor glasvezelnetten, waterleidingen, warmte- en elektriciteitsnetten. De bevoegde aanlegger van een net wordt eigenaar van dat net. Net als het appartementsrecht staat ook dit artikel in het Ontwerp Nieuw SBW.

Ondanks de grote invloed van het SBW op het grondbeleid ontbreekt BW-eigendom nog steeds. De overheid houdt het domein intact en verkoopt geen gronden, ook niet voor woondoeleinden. Verdient BW-eigendom een grotere rol?

## 4. BW-eigendom

Het SBW bepaalt al ruim een eeuw de rechtsontwikkeling, maar het karakter van het grondbeleid wordt nog steeds bepaald door de rechtsprincipes uit de begintijd van de kolonie. Het domeinbeginsel uit de Engelse tijd en de cultuurplicht en vervallenverklaring uit de vroege koloniale tijd zijn nog steeds de basis van het grondbeleid. Met die 17e-eeuwse uitgangspunten is een grondbeleid ontstaan dat gunstig is voor de overheid en onzekerheden bevat voor burgers. Daar bovenop is het SBW gestapeld, zonder dat de onbalans tussen overheid en burger verdween. Past dat nog in het hedendaagse Suriname? Het maatschappelijk leven in Suriname is sinds de koloniale tijd flink veranderd. De plantage-economie is geëindigd. Paramaribo is uitgegroeid tot het sociaal en economisch hart van Suriname. Het grondbeleid is niet meegegroeid met die ontwikkelingen. Het toegenomen belang van particulieren heeft niet geleid tot een verbetering van de rechtspositie van particuliere grondbezitters. Is meer rechtszekerheid voor woningbezitters wenselijk? Verdient BW-eigendom een grotere rol, of is BW-eigendom een onaanvaardbare aantasting van het domein?

### 4.1. Redenen voor het ontbreken van BW-eigendom

De Surinaamse overheid is van oudsher terughoudend met BW-eigendom en daar zijn redenen voor. Suriname behoort tot de dunst bevolkte landen ter wereld. De economische wet van vraag en aanbod functioneert onvoldoende. Dat uit zich in grondspeculatie en braakliggende gronden, beide zijn in Suriname reële maatschappelijke problemen.<sup>[38]</sup> Door het ontbreken van BW-eigendom kan de overheid toezien op het beste economische gebruik van grond.<sup>[39]</sup>

Het meest sprekende voorbeeld zijn de plantages uit het verleden. Deze enorme agrarische percelen zijn inmiddels weer oerwoud, maar worden beschermd door een allodiaal eigendomsrecht. Dit permanente gebruiksrecht beschermt een onduidelijke groep erfgenamen van lang vergeten allodiaal eigenaren uit de 19e eeuw.

BW-eigendom werd ondanks de slechte ervaringen mogelijk gemaakt in de Agrarische Wet (1937) voor 'kleine' percelen, tot

maximaal 5 hectare. Dat was in navolging van het Indonesische voorbeeld. Voor grote percelen van honderden tot duizenden hectares waren ook in Indonesië slechte ervaringen opgedaan met BW-eigendom.<sup>[40]</sup> Bij het Surinaamse Gouvernement bestond echter geen draagvlak voor de verkoop van kleine percelen.<sup>[41]</sup>

Later die eeuw, na de sergeantencoup van 1980 had het militaire bewind een ander argument tegen BW-eigendom. Uit socialistische motieven koos de regering voor behoud van het domein voor de gemeenschap.<sup>[42]</sup> De mogelijkheid om domeingrond te vervreemden in BW-eigendom werd, net als de uitgifte in erfpacht, uit de Agrarische Wet geschrapt.<sup>[43]</sup>

## 4.2. Argumenten voor BW-eigendom in het hedendaags grondbeleid

Met uitzondering van de socialistische keuze voor gemeenschapsbezit zijn de nadelen van BW-eigendom gebaseerd op extensief agrarisch grondgebruik. Dat grondgebruik is de afgelopen anderhalve eeuw ingrijpend veranderd. Eerst van grootschalige landbouw naar kleinschalige landbouw en in de afgelopen decennia is, volgend op de bevolkingsgroei van 180.000 in 1950 naar 575.000 inwoners nu,<sup>[44]</sup> woonbebouwing het dominante grondgebruik geworden.

Anders dan bij agrarisch gebruik zijn de ervaringen met allodiaal eigendom in stedelijk gebied positief. Deze zogenoemde eigendomspercelen zijn gewild, wat terugkomt in de waarde van de percelen. BW-eigendom biedt rechtszekerheid voor woningbezitters en maakt bovenal het individu minder afhankelijk van de overheid.

Voor woningen, vooral in Paramaribo, lijken de bevoegdheden van de overheid om grond terug te nemen doorgeslagen in anti-misbruikbepalingen tegen burgers. Het geeft de overheid de bevoegdheid om inbreuk te maken op de persoonlijke leefomgeving van burgers. De vraag of BW-eigendom meer aandacht verdient is de vraag of de woningbezitter meer rechtszekerheid verdient. Dat kan met BW-eigendom. Het kan ook door het verlengen van de termijn van grondhuur tot 60 of 75 jaar, zoals we verderop zien. Vanuit economisch en maatschappelijk oogpunt heeft BW-eigendom in bewoonde gebieden aansprekende voordelen.<sup>[45]</sup>

De regering Venetiaan kwam op basis van andere argumenten tot dezelfde conclusie.<sup>[46]</sup> Vanaf het begin van het millennium stond de regering Venetiaan voor stabiliteit; deze herstructureerde de staatsfinanciën en deed een aanzet voor een herstructurering van het grondbeleid. De regering vroeg aandacht voor ruimtelijke ordening en maakte in 2003 BW-eigendom mogelijk.<sup>[47]</sup> Gedacht werd aan de omzetting van bestaande rechten van grondhuur naar BW-eigendom.

De regering Venetiaan werd opgevolgd door de regering Bouterse. Ook deze regering gaf prioriteit aan het grondbeleid en liet het rapport *Domeingrond voor alle Surinamers* opstellen. In dit rapport wordt BW-eigendom niet vermeld. Wel adviseerde de Commissie om de rechtszekerheid van woningbezitters te versterken door het recht van erfpacht (AW) opnieuw in te voeren en de termijn van grondhuur te verlengen tot 60 jaar.<sup>[48]</sup> Deze aanbevelingen zijn niet opgevolgd.<sup>[49]</sup>

In 2015 startte de eerste proef met de conversie van grondhuur naar BW-eigendom, ruim twaalf jaar na de invoering van de wet van 2003.<sup>[50]</sup> Dit was geen succes. De perceptie was dat de overheid inkomsten wilde genereren.<sup>[51]</sup> De regering Santhoki die in 2020 aantrad zet opnieuw in op de conversie naar BW-eigendom.<sup>[52]</sup> De schatkist is daarbij wederom een overweging. Het belang van de overheid en het algemeen belang lijken hier uit elkaar te lopen. Een mogelijke verklaring is het politieke aspect van de uitgifte van domeingrond.

## 4.3. Politieke component van uitgifte van domeingrond

Een belangrijk aspect van het Surinaams grondbeleid is nog niet belicht, de politieke component van de uitgifte van domeingrond. Burgers krijgen gratis een perceel grond onder een zakelijke titel. De jaarlijks verschuldigde vergoeding ligt onder de marktprijs. Binnen dit systeem wil elke burger zoveel mogelijk domeingrond. Bij de toetsing van aanvragen heeft de overheid veel beleidsvrijheid, algemene publiekrechtelijke normen ontbreken. Ook toetsingscriteria voor het beoordelen van aanvragen van domeingrond ontbreken.<sup>[53]</sup> Sommigen krijgen grond en anderen niet.

De eerste die dit openlijk benoemde was Bouterse na de coup van 1980. 'Als meest schrijnend probleem wil ik noemen de oneerlijke procedure, die werd toegepast bij de behandeling van de aanvragen en de toewijzing van gronden. Het is mijn stellige overtuiging dat er op geen enkel terrein corruptie en vriendjespolitiek zozeer hoogtij hebben gevierd, als op het gebied van de toewijzing van gronden.'<sup>[54]</sup> Na het benoemen van deze praktijk ging de willekeur bij het toewijzen van domeingrond onverminderd door. Het ontspoorde opnieuw en heviger dan voorheen.

De tweede regering Bouterse herhaalde de tactiek om ongeregelheden onder het voorgaande bestuur te benoemen. Nog geen drie maanden na zijn aantreden startte een onderzoek naar de wanpraktijken van de voorgaande regering.<sup>[55]</sup> Het rapport *Domeingrond voor alle Surinamers* schetst een ontluisterend beeld van ongebreidelde corruptie en wantoestanden bij de uitgifte van domeingrond.<sup>[56]</sup> Opnieuw leidde het benoemen van de wantoestanden niet tot wijziging van de praktijk. Hier ontstaat een paradox. In theorie beheert de Staat het domein voor de gemeenschap. In de praktijk zetten politieke partijen het domein in als instrument om burgers te binden. Het ontbreken van publiekrechtelijke regelgeving vergroot de kans op willekeur bij uitgifte, verlengen en vervallen verklaren van zakelijke rechten op het domein. De rol van de overheid in het algemeen belang mondt uit in willekeur en zelfs corruptie.

## Conclusie

Deze inleiding in het Surinaams recht voor onroerende zaken is opgebouwd aan de hand van twee vragen. Als eerste de vraag of de traditie van het burgerlijk recht de grondslag is van het grondbeleid. Met als tweede vraag of BW-eigendom een grotere rol verdient. De eerste vraag is ingegeven door drie oude uitgangspunten die onbekend zijn in het burgerlijk recht: het domeinbeginsel, de cultuurplicht en de vervallenverklaring. Het domeinbeginsel is het beginpunt van het Surinaams grondbeleid. Door dit beginsel behoort alle grond in Suriname aan de Staat. Dit rechtsprincipe stamt uit de Engelse tijd. De cultuurplicht en de vervallenverklaring zijn Nederlands koloniale rechts principes. Op de verdere rechtsontwikkeling van het grondbeleid hebben het Engelse recht en koloniale principes geen aanwijsbare invloed gehad. Die ontwikkeling werd bepaald door de civiele rechtstraditie, eerst het Oudvaderlands recht en in de afgelopen anderhalve eeuw het Surinaams Burgerlijk Wetboek. De drie basisprincipes uit de begintijd maken van het Surinaams grondbeleid een hybride rechtstelsel. Daarmee is de eerste vraag beantwoord. De tweede vraag of BW-eigendom een grotere rol verdient is ingegeven door het veranderde grondgebruik. Woonbebouwing is toegenomen en de grootschalige landbouw is verdwenen. De kleine percelen met kapitaalintensieve woonbebouwing zijn minder gevoelig voor grondspeculatie en langdurig braakliggen. Tegelijkertijd verdient de persoonlijke leefomgeving meer bescherming. Dat kan door het verlengen van de termijn van het recht van grondhuur of door de omzetting van bestaande zakelijke rechten naar BW-eigendom. Het beschermen van de burger tegen overheidsmacht kan ook door het inperken van de beleidsvrijheid die de overheid heeft bij de uitgifte, verlenging en beëindiging van zakelijke rechten op domeingrond. Deze combinatie van het versterken van de privaatrechtelijke rechtszekerheid en de publiekrechtelijke rechtsbescherming heeft aantrekkelijke voordelen voor de Surinaamse samenleving. Liberalisatie of democratisering van het grondbeleid doet recht aan het toegenomen belang van particulieren en is een randvoorwaarde voor economische groei.

Voetnoten

[1]

Mr. M.L.M. Verbruggen is adviseur economie en duurzaamheid bij de gemeente Westland.

[2]

M.O.S. Cruz & L. Hulsman, *A brief political history of the Guianas*, Boa Vista: UFFR 2014, p. 54, 55, 87.

[3]

A. van Stripriaan, *Surinaams contrast*, Leiden: KITLV 1993, p. 39: 'Rond 1770 bestond de blanke elite uit ongeveer 70 planters, die samen 40% van alle plantages in bezit hadden.'

[4]

G.J. van Grol, *De grondpolitiek in het West-Indische domein der generaliteit*, deel II, Amsterdam: Emmering 1980, p 111-112.

[5]

A.J.A. Quintus Bosz, *Drie eeuwen grondpolitiek*, Assen: Van Gorcum & Comp. N.V. 1954, p. 179 en 374-375.

[6]

Rapport der Commissie benoemd bij de Resolutie van Z.E. den Minister van Koloniën dd. 19 maart 1913, afd. B no. 13. p. 35; A.J.A. Quintus Bosz 1954, p. 181; Gangaram Panday, 'Van erfpacht en grondhuur naar eigendom', *SJB* december 2012, p. 10-20; C.R. Jadnanansing, 'Allodiale eigendom is volledige eigendom', *Dagblad van Suriname* 2 september 2015; M.L.M. Verbruggen, *Allodiaal eigendom versus vol eigendom op woonerven*, oktober 2009, p. 57-62.

[7]

Nota van toelichting op het Decreet Beginzelen Grondbeleid, toelichting op artikel 11. Zie tevens publicatie van het Ministerie van ROGB (Ruimtelijke Ordening, Grond en Bosbeheer) 'Diverse titels op grond', <https://pdf4pro.com/view/diverse-titels-van-grond-gov-sr-4976d.html>, geraadpleegd op 5 januari 2021.

[8]

E. Snellen, *De aanvoer van arbeiders voor den landbouw in Suriname*, Wageningen, d.d. 28 september 1933, p. 28-69, zie ook p. 113-120.

[9]

Zie de in 1937 vervallen Grondjesverordening (G.B. 1916 No.24); Verordening van 11 december 1914, houdende bepalingen omtrent de uitgifte van perceelen domeingrond voor den kleinen landbouw en tot bevordering van de vestiging van immigranten als kolonisten.

[10]

O.E.G. Graaf van Limburg Stirum, 'De Surinaamsche Grondpolitiek', *West Indische Gids*, V, 1923, p. 639-647.

[11]

Quintus Bosz 1954, p. 250.

[12]

Memorie van toelichting bij artikel 10 AW, Veiligheidshalve verdient het aanbeveling, de bepalingen omtrent erfpacht van het algemeene recht subsidiair toepasselijk te verklaren.

[13]

*Contouren van het nieuwe grondbeleid*, p. 23, Paramaribo, 4 november 1981. Uitgave van de Garnizoenscommandant.

[14]

Art. 2 Decreet Beginselen Grondbeleid.

[15]

Art. 36-40 Decreet Uitgifte Domeingrond.

[16]

Art. 16 Decreet Uitgifte Domeingrond.

[17]

Surinaamse Juristenvereniging, Verslag en discussie omtrent 'Contouren van het nieuwe grondbeleid', *SJB* december 1981, p. 591: Aangezien niet enig bestaand zakelijk recht maar juist het overheidsbeleid gefaald heeft, valt niet in te zien waarom een nieuw (zakelijk) recht moet worden ingevoerd.

[18]

Art. 1 lid 1 Decreet Beginselen Grondbeleid.

[19]

Art. 576 Surinaams Burgerlijk Wetboek, zie ook art. 576 Oud Burgerlijk Wetboek: 'Gronderven en andere onroerende zaken, die onbeheerd zijn en geen eigenaar hebben, gelijk mede de zaken van degene, die zonder erfgenaam overleden is, of wiens erfenis is verlaten, behoren aan het land.'

[20]

Quintus Bosz 1954, p. 327-329.

[21]

Publicatie van het Ministerie van ROGB *Diverse titels op grond* (zie noot 6).

[22]

A.J.A. Quintus Bosz, 'De rechten van de bosnegers op de ontruimde gronden in het stuwmeergebied', in: *Grepen uit de Surinaamse rechtshistorie*, Paramaribo: Vaco 2008, p. 135-143.

[23]

Rombouts, Meijer & Asarfi, 2016, *The implementation of IACtHR judgments concerning land rights in Suriname*, [https://pure.uvt.nl/portal/files/12806759/ILA\\_contribution\\_Saramaka\\_vs\\_Suriname.pdf](https://pure.uvt.nl/portal/files/12806759/ILA_contribution_Saramaka_vs_Suriname.pdf), geraadpleegd op 5 januari 2021.

[24]

Zie voor kritische kanttekeningen bij deze stelling: E.R. Kambel & F. MacKay, *De rechten van inheemsen en marrons in Suriname*, Leiden: KITLV 2003, p. 168-173.

[25]

Zie voor meer informatie: E. Vriend, *Het Nieuwe Land*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2013.

[26]

Van Grol 1980, p. 11. Zie voor achtergrondinformatie over de Engelse kolonisatie: M. Parker, *Willoughbyland. Engeland's verloren kolonie*, Zutphen: Walburg Pers 2017.

[27]

Zie landkaart met grondgebruik d.d. 1667; J.D. Black, *Blathwayt Atlas*, vol. II, p. 199-202, A description of the colony Surrenam in Guiana drawne in the yeare 1667. [www.pinasroots.nl](http://www.pinasroots.nl), geraadpleegd op 5 januari 2021.

[28]

Van Grol, 1980, p. 110. Zie nader Hartsinck [www.dbnl.org/tekst/hart038besc01\\_01/hart038besc01\\_01\\_0026.php](http://www.dbnl.org/tekst/hart038besc01_01/hart038besc01_01_0026.php), geraadpleegd op 5 januari 2021.

[29]

W.J. Zwolve, *Common Law & Civil Law*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 38; 'Engeland kende (en kent) vanaf 1066 slechts één opperste leenheer; de koning. Voor Engeland geldt het oude (Franse) rechtsadagium 'nulle terre sans seigneur' dus nog steeds (...).'

[30]

Van Grol 1980, p. 18.

[31]

A.S. De Blécourt, *Kort begrip van het Oud-Vaderlands Burgerlijk recht*, Groningen-Djakarta: Wolters 1950, p. 148.

[32]

Van Grol 1980, p. 158.

[33]

Rapport Commissie 1913, p. 14-15.



[34]

Quintus Bosz 1954, p. 125-126.

[35]

P. Sebok, 'Lezing Appartementsrecht', *SJB* 2006, nr. 3.

[36]

Quintus Bosz 1954, p. 127-128.

[37]

C.R. Jadnanansing, 'Hypotheek en recht van opstal bij de rechten van grondhuur en opstal', *SJB* augustus 2017, p. 29-35.

[38]

A. Chin-a-Lin, 'Boedelproblematiek, struikelblok in de ruimtelijke ordening', *De Rooilijn* 2010, jrg. 47, nr. 3, 2010, p. 207-209.

[39]

C.K. Meek, *Land law and custom in the colonies*, London, New York, Toronto: Oxford University Press 1946, p. 226 en 243-248.

[40]

*Handleiding ten dienste van inlandsche bestuursambtenaren op Java en Madoera* No. 5/B.B., Inleiding tot het grondenrecht, Batavia: Departement van Binnenlandsch Bestuur 1918, p. 26.

[41]

Quintus Bosz 1954, p. 274.

[42]

Contouren 1981, p. 24: 'De Overheid als vertegenwoordigster van de gehele Surinaamse gemeenschap zal zeggenschap behouden over de toestand met betrekking tot grond.'

[43]

Art. 48 lid 2 Decreet Uitgifte Domeingrond.

[44]

Algemeen Bureau voor Statistiek, demografische data 2013-2016, Paramaribo augustus 2017, <https://statistics-suriname.org/wp-content/uploads/2019/09/DEMOGRAFISCHE-DATA-2013-2016.pdf>, geraadpleegd op 5 januari 2021.

[45]

M.L.M. Verbruggen, 'BW-eigendom in de 21ste eeuw', *SJB* april 2017, p. 29-36.

[46]

Zie voor alternatieve overwegingen vanuit het oogpunt van de Staat: Memorie van toelichting bij de wet van 28 januari 2003 houdende nadere wijziging van het Decreet Beginselen Grondbeleid.

[47]

Wet van 28 januari 2003 houdende nadere wijziging van het Decreet Uitgifte Domeingrond.

[48]

Verslag van werkzaamheden van de Commissie Reorganisatie Ministerie van Ruimtelijke Ordening, Grond- en Bosbeheer, *Domeingrond voor alle Surinamers*, 1 maart 2011, p. 56-57.

[49]

R.D. Dhanes, 'Niet verlengen van het recht van erfpacht en de gevolgen?!', *De West* 16 maart 2019, [www.starnieuws.com/index.php/welcome/index/nieuwsitem/51709](http://www.starnieuws.com/index.php/welcome/index/nieuwsitem/51709); C.R. Jadnanasing, 'Erfpachter let op uw zaak!', *De West* 17 maart 2019, [www.starnieuws.com/index.php/welcome/index/nieuwsitem/51725](http://www.starnieuws.com/index.php/welcome/index/nieuwsitem/51725), geraadpleegd op 5 januari 2021.

[50]

[www.gfcnieuws.com/rgb-begonnen-met-uitvoering-grondconversie-grondhuur-in-eigendom/](http://www.gfcnieuws.com/rgb-begonnen-met-uitvoering-grondconversie-grondhuur-in-eigendom/), geraadpleegd op 5 januari 2021.

[51]

[www.dbsuriname.com/2020/07/15/nieuwe-coalitiepartners-moeten-grondconversie-nieuw-leven-inblazen/](http://www.dbsuriname.com/2020/07/15/nieuwe-coalitiepartners-moeten-grondconversie-nieuw-leven-inblazen/), geraadpleegd op 5 januari 2021.

[52]

<https://rgb.gov.sr/actueel/2020/president-santokhi-installeert-commissie-grondzaken/>, geraadpleegd op 5 januari 2021.

[53]

M.L.M. Verbruggen, 'De uitgifte van domeingrond', *SJB* december 2011, p. 34-47.

[54]

Contouren 1981, p. 14.

[55]

P. van Maele, 'Het ministerie van Ruimtelijk Ongemak, Grondfraude en Bosmisbruik', *Parbode*, p. 20-23.

[56]

Verslag Commissie 1 maart 2011.