



Anton de Kom Universiteit van Suriname

Bibliotheek

Universiteitscomplex, Leysweg 86, Paramaribo, Suriname, Postbus 9212
Telefoon (597)464547, Fax (597)434211, E-mail: adekbib@uvs.edu

APPROVAL

NAAM:

Gabriëlle Dipokrome

verleent wel / niet aan de AdeKUS kosteloos de niet-exclusieve toestemming om haar / zijn Drs. / B.Sc. / M.Sc. afstudeerscriptie online beschikbaar te stellen aan gebruikers binnen en buiten de AdeKUS.

Plaats en datum,

Paramaribo, 31 oktober 2025

Handtekening



ANTON DE KOM UNIVERSITEIT VAN SURINAME

Faculteit der Juridische Wetenschappen

**INTREKKING VAN EEN REEDS GEVESTIGD
RECHT VAN GRONDHUUR:
EEN JURIDISCHE BESCHOUWING**

Thesis ter verkrijging van de graad van Master of Laws (LL.M.)

Gabriëlle Ch. Dipokromo

Begeleider: mr. dr. A.C. Akkal-Ramautar

Paramaribo, oktober 2025

Voorwoord

Het afronden van mijn Master Surinaamsrecht opleiding aan de Anton de Kom Universiteit is voor mij een bijzonder moment, een mijlpaal die het resultaat is van jaren studie, toewijding en groei. In dit onderzoek wil ik een dieper inzicht geven over twee belangrijke onderwerpen: *enerzijds de bevoegdheidsgrens van de minister van GBB bij de intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur buiten de in art. 29 DUD genoemde gronden en anderzijds de rol en bevoegdheid van de bewaarder bij het MI-GLIS om een dergelijke intrekking al dan niet in te schrijven in de openbare registers, gelet op de GLIS-wet en het BW.*

Gedurende de tweeënhalve jaar dat ik werkzaam was bij het MI-GLIS, was dit onderwerp voortdurend onderwerp van discussie geweest, hetgeen mijn belangstelling voor dit onderwerp heeft doen toenemen.

Met deze thesis hoop ik een waardevolle bijdrage te leveren aan het lopende debat binnen de praktijk. Moge de bevindingen van dit onderzoek aanzetten tot nieuwe perspectieven en voortdurende verdieping binnen dit vakgebied.

Het schrijven van deze thesis is een wezenlijk onderdeel van mijn academische reis en hierom ben ik ook dankbaar voor de begeleiding die ik heb ontvangen. Mijn begeleider, mr. dr. A.C. Akkal-Ramautar en mede-beoordelaars mr. N.U. Doorson en mr. K. Jawalapersad, verdienen mijn oprechte dank voor hun waardevolle inzichten, geduld en expertise, die dit werk naar een hoger niveau hebben getild.

Ten slotte wil ik mijn familie en geliefden oprecht bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en motivatie. Jullie vertrouwen en aanmoediging waren voor mij een constante bron van inspiratie. Mijn dank gaat ook uit naar allen die bereid waren een interview af te nemen en hun inzichten met mij te delen over het onderwerp van deze thesis. Een bijzondere dank gaat uit naar God, mijn rots en toevertrouwde. Tijdens de uitdagingen in dit proces heb ik steeds de kracht mogen ontvangen om door te zetten, want: *“ik ben in staat alles te doen door Christus, die mij daarvoor de kracht geeft.” (Filippenzen 4:13).*

Dipokromo, Gabriëlle Ch.

Paramaribo, oktober 2025

Lijst van afkortingen

Abbb	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
Art.	Artikel
BW oud	Oud Burgerlijk Wetboek
NSBW	Nieuw Surinaams Burgerlijk Wetboek
DBG	Decreet Beginselen Grondbeleid
DC	Districtscommissaris
DUD	Decreet Uitgifte Domeingrond
GBB	Grondbeleid en Bosbeheer
Ha.	Hectare
HR	Hoge Raad
Ktr	Kantonrechter
LAD-nummer	Lands Administratienummer
L-Decreten	Landhervormingsdecreten
LVV	Landbouw, Veeteelt en Visserij
MI-GLIS	Management Instituut Grondregistratie en Land Informatie Systeem
No.	Nummer
Ministerie van NH	Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen
Ministerie van ROGB	Ministerie van Ruimtelijke Ordening van Grondbeleid en Bosbeheer
SJB	Surinaams Juristen Blad
GLIS-wet	Wet Grondregistratie en Land Informatie Systeem

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Lijst van afkortingen	2
Inleiding	6
Hoofdstuk 1 Juridische grondslag van het recht van grondhuur	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Ontwikkeling van het Surinaams grondbeleid	11
1.3 Kenmerken van het recht van grondhuur	13
1.3.1 Definitie recht van grondhuur	13
1.3.2 Naamgeving	14
1.3.3 Absoluut recht	14
1.4 Is de gronduitgifte van het recht van grondhuur een eenzijdig besluit of een overeenkomst?	15
1.5 Verrijking van het recht van grondhuur: vestiging	17
1.5.1 Aanvraag en vestiging	17
1.6 Het tenietgaan van het recht van grondhuur	20
1.6.1 Het tenietgaan van de grond	20
1.6.2 Prijsgeving van het recht	20
1.6.3 Vervallenverklaring in het algemeen belang	22
1.6.4 Vervallenverklaring wegens het niet nakomen van verplichtingen door de grondhuurder	22
1.6.5 Het tenietgaan van het recht door het verstrijken van de termijn van uitgifte; verlenging	25
1.6.6 Verjaring	26
1.6.7 Doordat het recht op enige andere wijze op de Staat overgaat	26
1.7 Tussenconclusie	26
Hoofdstuk 2 Intrekking gevestigd recht van grondhuur door de minister van GBB	28
2.1 Inleiding	28

2.2	De beschikking in het gronduitgiftebeleid	28
2.3	Intrekkingsbevoegdheid.....	29
2.3.1	Wettelijke en impliciete intrekkingsbevoegdheid na vestiging recht van grondhuur.....	30
2.3.2	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	31
2.3.3	Intrekking zakelijk recht van grondhuur.....	32
2.3.4	Intrekking van een toewijzingsbeschikking vóór inschrijving in de openbare registers	32
2.4	Beoogde rechtsgevolgen van intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur	33
2.4.1	Intrekkingen reeds gevestigd recht van grondhuur.....	33
2.4.2	Verschijningsvormen van intrekking	36
2.4.3	Verskil tussen intrekking en vervallenverklaring van het recht van grondhuur.....	38
2.5	Belemmeringen binnen het ministerie van GBB	39
2.5.1	Rol van Dienst Grondinspectie	41
2.6	Tussenconclusie.....	41
Hoofdstuk 3 Rechtspraak inzake intrekkingen recht van grondhuur		44
3.1	Inleiding.....	44
3.2	Rechtsontwikkeling binnen de rechtspraak	44
3.2.1	Intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur.....	45
3.2.2	Intrekking van reeds ingeschreven grondhuurbeschikkingen soms wel mogelijk	51
3.3	Tussenconclusie	55
Hoofdstuk 4 Bevoegdheden van de bewaarder bij het MI-GLIS in het kader van een intrekkingsbeschikking		57
4.1	Inleiding.....	57
4.2	Het MI-GLIS en de bewaarder	57
4.2.1	De rol en functie van het MI-GLIS	57
4.2.2	De rol van de bewaarder	58
4.2.3	Bevoegdheden bewaarder.....	58
4.3	Inschrijving van feiten in de openbare registers	60
4.3.1	Constitutieve versus declaratoire inschrijving	61

4.3.2	Inschrijfbare praktijk en feitelijke uitbreiding.....	62
4.3.3	Weigering van de bewaarder tot inschrijving van een intrekkingbeschikking	62
4.4	Tussenconclusie	64
Conclusie	65
Aanbevelingen	67
Bronnenlijst	69

Inleiding

Uit het bericht van 26 maart 2024 op de website van Dagblad Suriname¹ blijkt dat zowel veeboeren als de minister van Landbouw, Veeteelt en Visserij (LVV) hun verontwaardiging hebben geuit over het besluit van de minister van Grondbeleid en Bosbeheer (GBB) om het recht van grondhuur voor de duur van 40 jaar uit te geven op een perceelland, groot 198,27 hectare (ha.). Voornoemd perceelland, gelegen in Stalweide blok 3 (hierna: Stalweide), werd op 06 juli 2023 bij beschikking (no. D 5982) toegewezen aan de Stichting R.R. (hierna: de stichting).²

Sinds het perceelland in handen van de stichting is gekomen, heeft deze stichting activiteiten ontwikkeld die de veeboeren ernstig benadelen. Tegelijkertijd wordt hen ook de toegang tot het terrein ontzegd door de stichting.³ Deze kwestie werd in november 2023 in de Nationale Assemblee aangehaald en hierna volgden protesten van de veeboeren tegen het genomen besluit.⁴

Door de groeiende druk vanuit de veeboeren en vier assembleeleden van Nickerie, besloot de minister van GBB op 03 november 2023 (beschikking no. D 10291) om het bij beschikking van 06 juli 2023 (no. D 5982) verleende recht van grondhuur in het algemeen belang vervallen te verklaren.⁵ Volgens de motivatie van de minister werd dit besluit genomen, omdat het betreffende perceelland deel uitmaakt van een groter stuk land, dat sinds 26 maart 2005 bij beschikking (no. D 846) aan het ministerie van LVV is toegewezen voor gebruik als Stalweide voor vee. De stichting was het niet eens met de vervallenverklaring en spande een kort geding aan tegen de Staat Suriname. In haar verzoekschrift stelde de stichting dat de vervallenverklaring onrechtmatig was en eiste dat de Staat werd verboden beheers- en/of beschikkingshandelingen te verrichten op het perceel en dat de vervallenverklaring zou worden ingetrokken of opgeschort. In het kort

¹ <https://www.dbsuriname.com/2024/03/26/veeboeren-zullen-bij-stalweide-blijven-protesteren> (geraadpleegd d.d. 14 mei 2024)

² Bij beschikking van de minister van GBB d.d. 06 juli 2023 no. D 5982, overgeschreven ten kantore van het MI-GLIS d.d. 06 juli 2023 in register C 3033 onder no. 2481.

³ <https://surinamenieuwscentrale.com/lvv-spant-kort-geding-aan-kwestie-stalweide> (geraadpleegd d.d. 14 mei 2024)

⁴ <https://www.dbsuriname.com/2024/03/23/stalweide-is-van-lvv-benadrukt-minister-sewdien/> (geraadpleegd d.d. 14 mei 2024)

⁵ Bij beschikking van de minister van GBB d.d. 03 november 2023 no. D 10291, overgeschreven ten kantore van het MI-GLIS d.d. 06 november 2023 in register C 3067 onder no. 5712.

geding vonnis (CIVAR No. 20234578) oordeelde de rechter in het voordeel van de stichting, door te besluiten dat de werking van de vervallenverklaring⁶ zou worden opgeschort en de Staat werd verboden beheers- en/of beschikkingsdaden te verrichten totdat er in een bodemprocedure een oordeel wordt geveld over de rechtmatigheid van de vervallenverklaring van het grondhuurrecht van de stichting.⁷

Het is belangrijk op te merken dat in zowel het verzoekschrift van de stichting als in het kort geding vonnis de termen *intrekking* en/of *intrekkingsbeschikking* worden gebruikt. In werkelijkheid betreft de beschikking van 03 november 2023 (no. D 10291) een *vervallenverklaring* en geen *intrekking*, hoewel beide termen vaak door elkaar worden gebruikt. In paragraaf 2.4.3 wordt het onderscheid tussen deze twee termen verder toegelicht.

Probleem omschrijving

In artikel 29 Decreet Uitgifte Domeingrond (DUD) zijn de limitatieve gronden voor het tenietgaan van het recht van grondhuur vermeld, te weten: het tenietgaan van de grond, prijsgeving van het recht, vervallenverklaring in het algemeen belang, vervallenverklaring wegens het niet nakomen van verplichtingen, het tenietgaan van het recht door het verstrijken van de termijn, verjaring en doordat het recht op enige andere wijze op de Staat overgaat.⁸ In dit artikel is er geen grond van tenietgaan van het recht van grondhuur middels intrekking van de reeds gevestigd recht van grondhuur door de minister te vinden, zoals vermeld is in het eerder genoemd kortgeding vonnis.

In de praktijk is volgens Kraan bovendien vaker de vraag ter discussie gesteld of het recht van grondhuur tenietgaat wanneer de minister, op basis van een rechterlijk vonnis, de beschikking tot uitgifte intrekt.⁹

⁶ In het vonnis wordt er gesproken van een intrekkingsbeschikking, terwijl het feitelijk ging om een beschikking van vervallenverklaring.
⁷ Vonnis in kortgeding, CIVAR No. 202304578, 22 februari 2024; <https://www.starnieuws.com/index.php/welcome/index/nieuwsitem/87484?sfnsn=wa> (geraadpleegd d.d. 16 augustus 2025).

Uit een bericht van Starnieuws d.d. 24 juli 2025 is gebleken dat de rechter in bodemprocedure heeft geoordeeld dat de stichting het terrein binnen twee weken moet ontruimen, aangezien de toewijzing van het recht van grondhuur door de minister onrechtmatig was. Volgens de rechter weegt het algemeen belang zwaarder voor het behoud van de grond van veeteelt dan het particuliere economisch belang van de stichting. Bij niet-naleving geldt een dwangsom van SRD één miljoen per dag, met een maximum van SRD 100 miljoen, terwijl de Staat Suriname desnoods de sterke arm mag inzetten. Het vonnis is uitvoerbaar bij voorraad.

⁸ Artikelen jo 30 jo 31 jo 32 jo 14 lid 3 jo 33 jo 16 DUD.

⁹ Kraan 2015, p. 66.

Op grond van het vorenbedoeld luidt de onderzoeksvraag voor dit onderzoek als volgt:

Is het rechtmatig dat de minister van Grondbeleid en Bosbeheer een reeds gevestigd recht van grondhuur intrekt, buiten de gronden genoemd in art. 29 Decreet Uitgifte Domeingrond, en is de bewaarder bij het MI-GLIS op basis van de Wet Grondregistratie en Land Informatie Systeem en het Burgerlijk Wetboek bevoegd om een dergelijke intrekking te weigeren?

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat houdt het recht van grondhuur in, op welke wijze wordt dit recht gevestigd en wanneer gaat dit recht teniet?
- Op welke gronden kan de minister een beschikking intrekken?
- Wat is de ontwikkeling binnen de rechtspraak met betrekking tot intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur?
- Wat zijn de bevoegdheden van de bewaarder krachtens het BW en de GLIS-wet met betrekking tot het al dan niet weigeren van de overschrijving van een dergelijke intrekking?

Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan of de rechtszekerheid van burgers voldoende is gewaarborgd wanneer de overheid, in het bijzonder de minister van GBB, het reeds gevestigd recht van grondhuur intrekt, en in hoeverre dit intrekkingbeleid rechtmatig is. De rechtmatigheid van de intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur zal worden getoetst aan het Decreet Beginselen Grondbeleid, het Decreet Uitgifte Domeingrond, het Nieuw Surinaams Burgerlijk Wetboek (NSBW), de doctrine en de rechtspraak. Ook zal een analyse worden gemaakt van relevante jurisprudentie en reeds ingeschreven beschikkingen in de openbare registers met betrekking tot de intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur, evenals de intrekking van een vervallenverklaring om inzicht te verkrijgen. Hierbij zal specifiek worden gekeken naar de

juridische kaders, de interpretatie van de toepasselijke wet- en regelgeving, de toetsing van de rechtmatigheid en in hoeverre de rechtszekerheid van de belanghebbenden gewaarborgd blijft.

Maatschappelijke relevantie

Wanneer een reeds gevestigd recht van grondhuur wordt ingetrokken zal dit een directe invloed hebben op belanghebbenden (grondhuurder en derden, zoals schuldeisers en vruchtgebruikers). Belanghebbenden moeten op de hoogte zijn van de gronden van intrekking en de rechtsgevolgen hiervan. Het is van eminent belang dat de juridische zekerheid van alle belanghebbenden te allen tijde gewaarborgd blijft. Om de juridische zekerheid te waarborgen is het daarom van belang dat ook de samenleving geïnformeerd blijft over de geldende procedures en regels inzake de intrekkingen van de beschikkingen en de gevolgen daarvan.

Wetenschappelijke relevantie

Bekeken vanuit een wetenschappelijk oogpunt zal dit onderzoek cruciaal zijn voor onder andere juristen, beleidsmakers en wetenschappers. Dit onderzoek zal inzicht bieden in de vraag of het intrekkingbeleid van de overheid, in het bijzonder het ministerie van GBB, voldoet aan de geldende rechtsregels. Voorts kan dit onderzoek contribuireren aan het bevorderen van wetgeving en beleid op dit vlak. Verder zullen de mogelijke knelpunten of implicaties van een intrekkingbesluit binnen de praktijk tot uiting worden gebracht. Dit onderzoek is cruciaal voor de rechtszekerheid. Hiermee wordt nagegaan of de besluitvorming voor wat betreft de intrekking van een reeds gevestigde recht van grondhuur op een rechtmatige wijze plaatsvindt.

Methodologie

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zal de onderzoeksmethode bestaan uit een combinatie van zowel een rechtswetenschappelijk onderzoek als een empirisch-juridisch onderzoek. Het rechtswetenschappelijk onderzoek richt zich op een analyse van de relevante wet- en regelgeving, literatuur en jurisprudentie. In het empirisch-juridisch onderzoek zal er informatie verzameld worden door het afnemen van interviews van juristen, advocaten, notarissen en rechters. Ook zullen interviews afgenomen worden van

grondzaken deskundigen, die belast zijn met juridische kwesties en werkzaam zijn bij het ministerie van Grondbeleid en Bosbeheer en het MI-GLIS met als doel verschillende perspectieven in kaart te brengen.

Thesisopbouw

Hoofdstuk 1 behandelt de historische ontwikkeling van het Surinaams grondbeleid en de plaats die het recht van grondhuur daarin inneemt. Verder worden enkele belangrijke kenmerken en de juridisch aard van dit recht besproken. Daarnaast wordt er ingegaan op de procedure voorafgaand aan de vestiging van het grondhuurrecht. Ten slotte wordt er ingegaan op de wijzen van beëindiging van het recht van grondhuur.

Hoofdstuk 2 gaat in op de toewijzingsbeschikking recht van grondhuur en de vraag of de minister bevoegd is om deze in te trekken nadat het recht is gevestigd. Er wordt ingegaan op het onderscheid tussen volledig gebonden en niet volledig gebonden (discretionaire) bevoegdheden, het ontbreken van een wettelijke intrekkinggrondslag na vestiging van het recht en de toetsing aan de abbb's. Ook worden praktijkvoorbeelden en knelpunten binnen het ministerie van GBB en de dienst Grondinspectie besproken.

In hoofdstuk 3 wordt de jurisprudentie geanalyseerd over de intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur en intrekking van een vervallenverklaring beschikking. De centrale vraag is of de minister bevoegdheid is om een reeds gevestigd recht middels beschikking in te trekken of kan dit alleen na een rechterlijke uitspraak. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een onderbouwd standpunt en conclusie ten aanzien van de uitspraken.

Hoofdstuk 4 richt zich op de juridische positie en bevoegdheden van de bewaarder bij het MI-GLIS. Daarbij wordt ingegaan op de toepasselijke bepalingen uit de GLIS-wet en het NSBW, de aard van de intrekkingbeschikking recht van grondhuur en de vraag of de bewaarder bevoegd is om de inschrijving van een intrekkingbeschikking betreffende het recht van grondhuur te weigeren bij ontbreken van een wettelijke grondslag.

Tenslotte zal er een conclusie getrokken worden en enkele aanbevelingen aangedragen ter beantwoording van de onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 1 Juridische grondslag van het recht van grondhuur

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beperkt zakelijk recht van grondhuur en de bijbehorende wettelijke grondslag besproken. Allereerst wordt ingegaan op de geschiedenis van zakelijke rechten op domeingrond in Suriname en de definitie van het recht van grondhuur. Verder wordt ingegaan op de vraag of grondhuur tot stand komt door een eenzijdig besluit of een wilsovereenstemming (overeenkomst). In het kader van het DUD is een vergelijking tussen het zakelijk recht van grondhuur en het persoonlijk recht van huur noodzakelijk vanwege hun terminologische gelijkenis, maar juridische verschillen. Daarnaast wordt de procedure voorafgaand aan de vestiging van het grondhuurrecht behandeld, met bijzondere aandacht voor de vereisten en formaliteiten. De wijze waarop het grondhuurrecht wordt gevestigd, wordt eveneens besproken. Ten slotte komt de beëindiging van het recht van grondhuur ter sprake, met de aandacht op de juridische voorwaarden en de rechtsgevolgen daarvan.

1.2 Ontwikkeling van het Surinaams grondbeleid

Het goederenrecht¹⁰ is een gesloten systeem, hetgeen inhoudt dat er geen zakelijke rechten in het leven mogen worden geroepen of beëindigd worden, buiten de wet om.¹¹ Binnen het Surinaams goederenrecht worden alle zakelijke rechten gerekend tot beperkte rechten met uitsluiting van eigendom. In het algemeen ontstaan beperkte zakelijke rechten door vestiging en verjaring.¹² Daarom richt paragraaf 1.5 zich op de wijze waarop het recht van grondhuur tot stand komt, met bijzondere aandacht voor de vestiging als vorm van verkrijging.

¹⁰ In het NSBW wordt van goederenrecht gesproken en niet meer van zakenrecht.

¹¹ Asser e.a. 2001, p. 31.; Ramautar-Akkal 2015, p. 100; Kraan 2015, p. 9.; Reehuis e.a. 2012, p. 13; Hijma e.a. 2022, p. 177j.

¹² Asser-Beekhuizen 1983, p. 9.; Ramautar-Akkal 2015, p. 99.

Vanaf de 17^e eeuw wordt domeingrond onder diverse zakelijke titels uitgegeven. Hierbij wordt gedacht aan: volle en vrije eigendom, allodiale eigendom en erfelijk bezit, eigendom, erfpachtrecht en het recht van grondhuur.¹³ Tevens kan volgens het Surinaamse BW de volgende beperkte genotsrechten gevestigd worden o.a.: recht van erfdiensbaarheid (art. 5:70 NSBW jo. 5:72 NSBW), het recht van opstal (art. 5:101 NSBW), het recht van vruchtgebruik (art. 3:202 NSBW) en het erfpachtrecht (art. 5:85 NSBW).

De uitgifte van domeingrond had tot het jaar 1820 geen wettelijke basis, maar geschiedde uit hoofde van de voorwaarden, vastgelegd in de uitgiftebrieven (warrant of grondbrief). Regelgeving met betrekking tot gronduitgifte in Suriname kwam pas in 1820 tot stand, hetgeen zorgde voor een transparant en uniform grondbeleid voor de uitgifte van domeingrond onder de titel allodiale eigendom en erfelijk bezit.¹⁴

In 1981 werd het Surinaams grondbeleid volledig getransformeerd in 'Contouren van het Nieuwe Revolutionaire Grondbeleid'.¹⁵ Het nieuwe grondbeleid was bestemd om structuur te brengen in het gronduitgiftebeleid.¹⁶ Het huidige grondbeleid is neergelegd in de zogenoemde Landhervormingsdecreten (hierna te noemen: L-decreten). De L-decreten kwamen in 1982 tot stand en betroffen een aantal decreten die het grondbeleid regelen. De belangrijkste decreten zijn het Decreet Beginselen Grondbeleid (DBG)¹⁷ en het Decreet uitgifte Domeingrond (DUD)¹⁸. Volgens de decreten heeft iedere Surinamer recht op een stuk domeingrond onder een zakelijke titel met de gedachtegang dat er voldoende grond beschikbaar is voor elke Surinamer.¹⁹ Het DBG omvat algemene uitgangspunten en in het DUD zijn uitgiftebepalingen voor domeingrond opgenomen.

Domeingrond werd vanaf 1 juli 1982 uitsluitend onder de zakelijke titel van grondhuur uitgegeven door de Staat.²⁰ En met ingang van 2003 werd een vierde lid toegevoegd aan art. 6 DBG, waarin wordt bepaald dat domeingrond ook in eigendom kan worden

¹³ Ramautar-Akkal 2015, p. 100, 108.

¹⁴ Ramautar-Akkal 2015, p. 100.

¹⁵ Countouren van het Nieuwe Grondbeleid 1981, p. 11.

¹⁶ Surinaams zakenrecht in het Nederlands Juristenblad, Carlo Jadnanansing, SJB april 2021, p. 30.

¹⁷ S.B. 1982 no. 10, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2003 no. 8, hierna te noemen DBG.

¹⁸ S.B. 1982 no. 11, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2003 no. 7, hierna te noemen DUD.

¹⁹ Art. 2 lid 1 DBG.

²⁰ Bhoelai 2023, p. 84; Art. 6 DBG.

overgedragen²¹; aan particuliere personen in het kader van huisvesting²², aan particuliere organisaties (waaronder stichtingen) voor het behoud van cultureel erfgoed en/of educatieve doeleinden²³ en aan zowel natuurlijke personen als rechtspersonen anders dan wegens koop/verkoop²⁴. Voor de L-decreten werd domeingrond onder het zakelijk recht van erfpacht uitgegeven krachtens de Agrarische Wet 1936.²⁵ Het erfpachtrecht volgens het NSBW mag heden ten dage nog steeds door particulieren gevestigd worden krachtens art. 5:85 NSBW. Aangezien domeingrond momenteel overwegend onder het beperkt zakelijk recht van grondhuur wordt uitgegeven, zal dit onderzoek zich richten op het recht van grondhuur.

1.3 Kenmerken van het recht van grondhuur

De aard van het recht van grondhuur is een beperkt zakelijk recht. Een beperkt recht is afgeleid uit een meer omvattend recht.²⁶ Er wordt vaak gesproken van een moederrecht en dochterrecht.²⁷ Het recht van grondhuur kan dus gezien worden als een dochterrecht van eigendom (domeingrond) van de Staat Suriname.²⁸

1.3.1 Definitie recht van grondhuur

Het recht van grondhuur wordt in art. 14 DUD gedefinieerd als een door de Staat verleend zakelijk recht op domeingrond, waarmee de grondhuurder de grond mag gebruiken. Hiertegen is de grondhuurder verplicht om de grond te gebruiken in overeenstemming met de vastgestelde bestemming en de daaraan verbonden voorwaarden. Verder geeft dit artikel aan dat het grondhuurrecht eenzijdig wordt verleend en is verbonden aan een jaarlijkse grondhuur vergoeding, die door de Staat is vastgesteld. De grondhuurder verkrijgt het vrije genot van de grond, terwijl de blote eigendom bij de Staat Suriname blijft. De minister van GBB is bevoegd om te beschikken over domeingrond en hierop

²¹ S.B. 2003 no. 8.

²² S.B. 2009 no. 22.

²³ S.B. 2020 no. 54.

²⁴ S.B. 2020 no. 136.

²⁵ M.L.M. Verbruggen 2017, p. 35, SJB december 2011 no. 3.

²⁶ Asser e.a. 2003, p. 11; art. 3:8 NSBW.

²⁷ Reehuis e.a. 2012, p. 437. Een moederrecht is het hoofd- of meer omvattend recht waarop een of meer beperkte rechten op rusten, zoals eigendom. Een dochterrecht is een beperkt recht dat wordt afgeleid uit dat moederrecht, zoals het recht van grondhuur. Als het moederrecht tenietgaat, gaat het dochterrecht ook teniet. En als het dochterrecht tenietgaat, wordt het moederrecht weer vol.

²⁸ Elferink 2006, p. 112-114; Reehuis e.a. 2012, p. 12.

rechten uit te geven (art. 1 lid 2 DUD), aan burgers die woonachtig zijn in Suriname of rechtspersonen die opgericht en gevestigd zijn in Suriname (art. 2 DUD).

1.3.2 Naamgeving

Een opvallend aspect van het recht van grondhuur is de naamgeving. De term “grondhuur” doet denken aan “huur van grond”, terwijl beide termen juridisch van elkaar verschillen. Grondhuur is een zakelijk recht en heeft zakelijke (goederenrechtelijke) werking, terwijl huur van grond een persoonlijk recht is dat slechts verbintenisrechtelijke gevolgen heeft.²⁹ Het persoonlijk recht van huur kan door de minister van GBB eenzijdig verleend en ingetrokken worden, zoals art. 40 DUD daarin voorziet. De gelijkenis in terminologie mag niet leiden tot onduidelijkheid over de aard en werking van het recht van grondhuur in de praktijk. Zowel het zakelijk recht van grondhuur als het persoonlijk recht van huur zijn opgenomen in het DUD. Er zijn belangrijke verschillen tussen zakelijke en persoonlijke rechten. Het zakelijk recht van grondhuur is juridisch sterker dan het persoonlijk recht van huur, omdat het niet afhankelijk is van de persoon, overdraagbaar is en bescherming geniet tegenover derden. Dit maakt het een betrouwbaarder recht voor investeringen en ontwikkeling op domeingrond.

1.3.3 Absoluut recht

Een beperkt zakelijk recht verleent rechtstreeks zeggenschap over een bepaald goed aan een persoon of diens vermogen, waardoor uitsluitend hij beschikkingsbevoegd is over het goed.³⁰ Het gevolg hiervan is dat dit recht absolute werking heeft, omdat dit recht jegens iedereen geldt. Voor de vestiging en derden werking moet dit recht worden ingeschreven in de openbare registers van het MI-GLIS. Het beperkt zakelijk recht heeft dus niet slechts werking tussen contractspartijen (zoals bij persoonlijke rechten), maar bindt ook derden die met de zaak in aanraking komen. Hiernaast heeft dit recht zaaksgevolg, het volgt de zaak, ongeacht wie de eigenaar of bezitter is. Persoonlijke rechten missen zaaksgevolg, omdat het recht niet rust op de zaak maar op de verplichting van partijen.³¹ Daarnaast heeft een ouder zakelijk recht voorrang boven een jonger recht. Persoonlijke rechten daarentegen zijn in rang gelijk, ongeacht het moment van ontstaan

²⁹ Verbruggen 2021, p. 3.

³⁰ Storme 2007, p. 13.

³¹ Elferink 2006, p. 113-115.

(anterioteitsbeginsel).³² Verder is dit recht vatbaar voor overdracht, bezwaring en vererving (art. 18 lid 2 DUD).

1.4 Is de gronduitgifte van het recht van grondhuur een eenzijdig besluit of een overeenkomst?

Artikel 14 DUD bepaalt dat het recht van grondhuur eenzijdig wordt verleend door de Staat, maar Kraan twijfelt aan de juistheid van deze visie. Volgens hem dragen twee partijen gezamenlijk bij aan de totstandkoming van het recht van grondhuur. Hij beschouwt het recht van grondhuur als vestiging van een zakelijk recht, waarvoor een zakelijke overeenkomst vereist is. De beschikking volgt uit een verzoek van de belanghebbende, wat duidt op wilsovereenstemming.³³

Om te beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een overeenkomst in plaats van een eenzijdig besluit, is het van belang om eerst stil te staan bij de juridische kenmerken van een overeenkomst. Ten eerste is de vraag wat een overeenkomst is en ten tweede wat de voorwaarden zijn voor de totstandkoming van een overeenkomst. Het NSBW definieert een overeenkomst als een meezijdige rechtshandeling, waarvan een of meer partijen jegens elkaar een verbintenis aangaan (art. 6:213 lid 1 NSBW).

Volgens Hijma komt een overeenkomst tot stand wanneer er sprake is van een aanbod en aanvaarding, het berust voornamelijk op wilsovereenstemming van partijen.³⁴ In het goederenrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen twee fasen, namelijk de obligatoire fase en de zakelijke fase. Volgens Asser komt een obligatoire overeenkomst tot stand door wederzijdse overeenstemmende wilsverklaringen, die tot rechtsgevolg heeft het scheppen van verbintenissen ten behoeve van een partij en ten laste van een andere.³⁵

³² Elferink 2006, p. 114-116.

³³ Kraan 2015, p. 45.

³⁴ Art. 6:217 lid 1 NSBW; Hijma 2022, p 360.

³⁵ Asser e.a. 2001 p. 24.

In de literatuur zijn er drie (3) uiteenlopende opvattingen over een zakelijke overeenkomst. Volgens Hofmann is van een zakelijke overeenkomst pas sprake als de wilsovereenstemming direct als rechtsgevolg heeft het doen ontstaan van een zakelijk recht. Een ruimere visie met als voorstanders o.a. Asser-Mijnssen-De Haan, Van Oven, Suuling, Wiarda, stellen dat al van een zakelijke overeenkomst sprake is zodra partijen beogen een zakelijk recht tot stand te brengen, ook als aanvullende wettelijke vereisten nog moeten worden vervuld, zoals inschrijving van de toewijzingsbeschikking in de openbare registers. Een derde benadering, verdedigd door Rutten, vereist zowel wilsovereenstemming van partijen als vervulling van alle bijkomende vereisten, zoals inschrijving van de toewijzingsbeschikking in de openbare registers, voordat er sprake is van een zakelijke overeenkomst. Asser geeft de voorkeur aan een tussenvorm: een zakelijke overeenkomst komt tot stand bij geldige wilsovereenstemming en naleving van eventuele vormvoorschriften gesteld door de wet, ook al treedt het zakelijke rechtsgevolg pas later in.³⁶ Dit is te vergelijken met een verkregen toewijzingsbeschikking ten behoeve van de aanvrager. De toewijzingsbeschikking wordt verkregen nadat de aanvaarding heeft plaatsgevonden. En de uiteindelijke vestiging vindt plaats door overschrijving van de toewijzingsbeschikking in de openbare registers bij het MI-GLIS.³⁷

Mijns inziens kan uit het voorgaande gesteld worden dat de gronduitgifte beschouwd moet worden als een overeenkomst in twee fasen: obligatoire fase, waarbij er sprake is van aanbod en aanvaarding (lees: bereidverklaring), gevolgd door de zakelijke overeenkomst (lees: toewijzingsbeschikking recht van grondhuur), waarbij er sprake is van de wilsovereenstemming van beide partijen en naleving van eventuele vormvereisten door de wet, ook al wordt het recht van grondhuur pas gevestigd wanneer deze toewijzingsbeschikking binnen de gestelde termijn wordt ingeschreven in de openbare registers van het MI-GLIS. Een nadere toelichting over de gronduitgifte van het recht van grondhuur volgt in paragraaf 1.4.

³⁶ Asser e.a. 2001, p. 21-24.

³⁷ Kraan 2015, p. 45; Art. 11 DUD.

1.5 Verkrijging van het recht van grondhuur: vestiging

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijzen waarop het recht van grondhuur kan worden verkregen door middel van vestiging. Het recht van grondhuur kan op grond van art. 26 DUD op de volgende limitatieve wijzen verkregen worden: vestiging, natrekking, verjaring, wettelijke of testamentaire erfopvolging, boedelmenging, levering als gevolg van een rechtstitel van eigendomsovergang afkomstig van degene die gerechtigd was over het recht van grondhuur. In deze paragraaf wordt uitsluitend ingegaan op de aanvraag en vestiging van het recht van grondhuur.

1.5.1 Aanvraag en vestiging

Bij de grondaanvraag wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee soorten procedures, namelijk de specifieke en algemene grondaanvraag.³⁸ Bij een specifieke grondaanvraag is het duidelijk waar de betreffende grond zich bevindt, die men wenst aan te vragen. Deze aanvraag wordt met voorrang behandeld, omdat de specifieke aanvragen worden ingediend met bijvoeging van een figuratieve kaart, vervaardigd door een beëdigde landmeter. Deze kaart dient een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding te bevatten van de ligging, de geschatte oppervlakte en de grenzen van de aangevraagde grond.³⁹ Het ministerie hoeft hierom geen extra onderzoek te doen naar de ligging of grenzen van de grond. Voor wat betreft de algemene grondaanvraag is er geen specifieke locatie in gedachten. De vervaardiging van de kaart dient nog te geschieden,⁴⁰ hierom is het proces voor een algemene aanvraag doorgaans langer en minder voorspelbaar.⁴¹ In de praktijk worden de personen met een algemene aanvraag door de minister geacommodeerd bij een collectieve uitgifte.⁴²

In de praktijk blijkt de uitgifteprocedure regelmatig problematisch te verlopen. Om een beter inzicht te krijgen in de uitgifteprocedure van het recht van grondhuur, worden de voorafgaande stappen hieronder besproken:

³⁸ Art. 5 lid 1 DUD; Vraaggesprek: Mr. Santucia Dwarka Chaube, beleidsadviseur Ministerie van GBB, de dato 13 november 2024.

³⁹ Art. 5 lid 1 en 2 DUD.

⁴⁰ Kraan 2015, p. 43.

⁴¹ Vraaggesprek: Mr. Santucia Dwarka Chaube, beleidsadviseur Ministerie van GBB, de dato 13 november 2024.

⁴² Vraaggesprek: mr. M. Stekkel, jurist bij het ministerie van GBB, 7 maart 2025.

- 1. Indienen van een grondaanvraag:** de belanghebbende dient een aanvraag in bij het ministerie van GBB, afdeling Dienst der Domeinen. Met de benodigde stukken, zoals een verzoekschrift⁴³, figuratieve kaart⁴⁴ en nationaliteitsverklaring waaruit blijkt dat de persoon de Surinaamse nationaliteit bezit.⁴⁵ Verder kan ook een rechtspersoon die naar Surinaams recht is opgericht en gevestigd is in Suriname een aanvraag indienen. In de praktijk gaat de belanghebbende opzoek naar een stuk vrij domeingrond door eigen onderzoek te plegen bij het MI-GLIS of bij het ministerie van GBB. Indien de belanghebbende een stuk vrij domein heeft geïdentificeerd, zal deze van dit stuk een figuratieve kaart door een beëdigde landmeter laten opmaken en vervolgens de aanvraag voor dit specifieke stuk grond indienen bij het ministerie van GBB.⁴⁶
- 2. LAD-strook:** na het indienen van de aanvraag ontvangt de belanghebbende een ontvangstbewijs met een 's Lands Administratienummer (LAD-nummer) erop. Het ontvangstbewijs geeft aan dat de aanvraag in behandeling is genomen door de minister.
- 3. Wachtijd en beoordeling:** conform art. 5 lid 4 DUD is er een wachttijd van 6 maanden vanaf de indiening van de aanvraag. Binnen deze periode moet de minister mogelijk een beslissing nemen, na het inwinnen van adviezen van verschillende instanties, stakeholders⁴⁷ of andere ministeries. Voor bijvoorbeeld een grond met de bestemming landbouw kan de minister van LVV om advies worden gevraagd. In de praktijk blijkt dat het ministerie zich zelden houdt aan de termijn van zes (6) maanden. De vraag rijst waaraan dit zou kunnen liggen en welke gevolgen het uitblijven van een besluit kan hebben, gezien de wetgever een termijn van zes (6) maanden heeft gesteld voor de minister van GBB.
- 4. Bereidverklaring:** alleen na het verkrijgen van positieve adviezen, na inwinning van adviezen vanuit onder andere de DC en de afdeling grondinspectie van het Ministerie, kan de minister overgaan tot het uitgeven van een bereidverklaring. Een bereidverklaring is een beschikking waarin de minister aangeeft bereid te zijn om het

⁴³ Een verzoekschrift is een schriftelijke aanvraag waarin de wens om grond te verkrijgen wordt toegelicht. Hiernaast worden de naam, adres, burgerlijke staat, nationaliteit en woonplaats van de burger opgenomen.

⁴⁴ Een figuratieve kaart is een kaart die de locatie of het gebied aanduidt (voor specifieke aanvragen).

⁴⁵ Art. 5 lid 1 DUD.

⁴⁶ Vraaggesprek: Mr. N. Doorson, gewezen plaatsvervangende bewaarder van het MI-GLIS en gewezen afdelingshoofd van de bijhouding bij het MI-GLIS.

⁴⁷ Deze zijn onder andere de Districts-Commissaris en de Dienst der Grondinspectie.

aangevraagde stuk domeingrond onder de zakelijke titel van grondhuur uit te geven, mits aan de daarin opgenomen voorwaarden wordt voldaan.⁴⁸

- 5. Voorwaarden en aanvaarding:** De aanvrager moet, na ontvangen van de bereidverklaring, voldoen aan de daarin vermelde voorwaarden. Bij natuurlijke personen; een nationaliteitsverklaring, leges, ontsluitingskosten en vier (4) uitmetingskaarten voorzien van een perceelsidentificatie (PID).⁴⁹

Voor wat betreft de rechtspersonen dienen dezelfde documenten ingediend te worden door de aanvrager met uitzondering van een nationaliteitsverklaring. Voor een rechtspersoon is een verklaring vereist waaruit blijkt dat deze rechtspersoonlijkheid bezit, zoals een KKF-uittreksel. Nadat deze documenten binnen zes (6) maanden na dagtekening van de bereidverklaring zijn ingediend bij de Dienst der Domeinen, is de bereidverklaring aanvaard.⁵⁰ In de praktijk komt het veelvuldig voor dat de aanvrager helemaal geen reactie ontvangt van de minister, ook na tijdig indienen van de benodigde documenten en dat uiteindelijk een andere persoon het recht van grondhuur toegewezen krijgt op hetzelfde perceel.⁵¹ De vraag is of dit te wijten is aan een niet ordelijke administratie of aan opzettelijke handelingen. Hoe zou dit probleem aangepakt kunnen worden? In paragraaf 2.5 wordt hier nader op ingegaan.

- 6. Toewijzing:** Na aanvaarding van de bereidverklaring wordt de toewijzingsbeschikking opgemaakt. Een toewijzingsbeschikking is een beschikking, waarbij aan de belanghebbende het recht van grondhuur wordt uitgegeven. In de praktijk wordt er in de meeste gevallen geen onderzoek meer verricht nadat de bereidverklaring verstrekt is. Alleen in de gevallen waar er twijfels zijn, wordt een onderzoek verricht voordat de toewijzingsbeschikking verstrekt wordt en in de gevallen waarbij langer dan twee (2) jaren de bereidverklaring aanvaard is.⁵²
- 7. Vestiging:** tot slot moet de toewijzingsbeschikking binnen vier (4) maanden na dagtekening worden ingeschreven in de openbare registers van het MI-GLIS, waarbij kosten aan de inschrijving zijn verbonden, zoals inschrijvingskosten en zegelrechten.

⁴⁸ Art. 9 lid 1 DUD.

⁴⁹ Art. 9 lid 1 en 2 DUD.

⁵⁰ Vraaggesprek: mr. M. Stekkel, jurist bij het ministerie van GBB, 7 maart 2025.

⁵¹ Zie: HvJ 20 mei 2005, GR 14204.

⁵² Vraaggesprek: mr. M. Stekkel, jurist bij het ministerie van GBB, 7 maart 2025.

Het recht van grondhuur wordt officieel gevestigd met de inschrijving van de toewijzingsbeschikking in de openbare registers.⁵³

1.6 Het tenietgaan van het recht van grondhuur

Zoals eerder vermeld kan het zakelijk recht van grondhuur volledig of gedeeltelijk tenietgaan op basis van de limitatieve opsomming in artikel 29 DUD, te weten: het tenietgaan van de grond, prijsgeving van het recht, vervallenverklaring in het algemeen belang, vervallenverklaring wegens het niet nakomen van verplichtingen, het tenietgaan van het recht door het verstrijken van de termijn, verjaring en doordat het recht op enige andere wijze op de Staat overgaat. Het recht van grondhuur kan tevens van rechtswege vervallen indien bij meerdere deelgerechtigden na overlijden of echtscheiding van de grondhuurder of ontbinding van een rechtspersoon of op andere wijze, niet binnen achttien (18) maanden één wordt aangewezen als rechthebbende.⁵⁴ Vanwege de reikwijdte van dit onderzoek zal hierop niet verder worden ingegaan.

In deze paragraaf zullen de diverse gronden waarbij het recht van grondhuur geheel of gedeeltelijk verloren kan gaan volgens de bepalingen opgenomen in het DUD nader worden besproken.

1.6.1 Het tenietgaan van de grond

Het recht van grondhuur wordt gevestigd op een afgebakend stuk grond. Als dit aangewezen stuk grond tenietgaat, dan vervalt het recht van grondhuur ook. Deze manier van tenietgaan van het recht van grondhuur is volgens Kraan van gering praktisch belang.⁵⁵ Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen bij gronden langs de oevers (landverlies).

1.6.2 Prijsgeving van het recht

In de wet wordt prijsgeving niet expliciet gedefinieerd. In de praktijk houdt dit in dat de rechthebbende vrijwillig afstand doet van zijn recht op een bepaald goed (lees: grond),

⁵³ Vraaggesprek: Mr. Ganeshkoemar Kandhai, Bewaarder van het MI-GLIS; Art. 11 DUD.

⁵⁴ Art. 16 DUD.

⁵⁵ Kraan 2015, p. 63.

zonder enig tegenprestatie daarvoor te krijgen.⁵⁶ Alvorens er overgegaan kan worden tot het prijsgeven van het recht zal de minister toestemming moeten verlenen.⁵⁷ Van belang is dat het recht niet bezwaard mag zijn met een hypotheek of enig ander zakelijk recht, zoals het recht van vruchtgebruik of het recht van opstal.⁵⁸ De minister zal de toestemming pas inwilligen tot algehele prijsgeving, wanneer voldoende is aangetoond dat alle verschuldigde grond- en overige lasten zijn betaald en dat het recht vrij is van hypotheeken en andere zakelijke rechten.⁵⁹

Indien de minister toestemming heeft verleend tot prijsgeven van het recht zal het recht eindigen door toezending van een verklaring van prijsgeving aan de minister van GBB.⁶⁰ De verklaring zal vervolgens ingeschreven worden in de openbare registers van het MI-GLIS. Volgens Kraan is de inschrijving van de beschikking van prijsgeving niet vereist voor het eindigen van het recht. Volgens hem is het voldoende als een verklaring volgens een vastgesteld model is afgelegd.⁶¹ Ook Jadnanansing stelt dat prijsgeving plaatsvindt op het moment dat de zakelijk gerechtigde daartoe een verklaring aflegt, nadat de vereiste toestemming van overheidswege is verkregen.

De inschrijving in de openbare registers is enkel relevant voor de derdenwerking.⁶² Doorson is de mening toegedaan dat het noodzakelijk is dat derden de prijsgeving terug kunnen verifiëren in de openbare registers.⁶³ Ik deel de mening van Doorson, omdat hoewel Kraan stelt dat de overschrijving in de openbare registers niet nodig is, dit juist noodzakelijk zou moeten zijn met name ter bescherming van derden. Volgens Jadnanansing wordt prijsgeving in conflictsituaties ingezet als middel om tot een oplossing te komen. Wanneer sprake is van een onjuiste gronduitgifte, bijvoorbeeld door fouten in de perceelsomschrijving of een dubbele uitgifte, wordt aan de rechthebbende dit als oplossing voorgelegd. Uit de praktijk is gebleken dat betrokkenen hiermee

⁵⁶ SJB 2023 no. 2, p. 326.

⁵⁷ Art. 30 lid 1 DUD.

⁵⁸ Jadnanansing 2019, p. 23.

⁵⁹ Art. 30 lid 2 DUD.

⁶⁰ Art. 30 lid 4 DUD.

⁶¹ Kraan 2015, p. 63.

⁶² SJB 2023 no. 2, p. 429.

⁶³ Vraaggesprek: Mr. N. Doorson, gewezen plaatsvervangende bewaarder van het MI-GLIS en gewezen afdelingshoofd van de bijhouding bij het MI-GLIS.

doorgaans instemmen, aangezien deze werkwijze een langdurige en kostbare juridische procedure voorkomt.⁶⁴

1.6.3 Vervallenverklaring in het algemeen belang

Volgens art. 31 DUD, is de minister bevoegd om het recht van grondhuur vervallen te verklaren in het algemeen belang. Dit doet zich voor wanneer de desbetreffende grond noodzakelijk is voor de openbare dienst of voor bestemming van algemene nut. De overschrijving van de vervallenverklaring beschikking in de openbare registers van het MI-GLIS heeft tot gevolg dat de grond vrij en onbezwaard terugkeert naar het vrije domein.⁶⁵ In het kader van de vervallenverklaring in het algemeen belang maakt de grondhuurder daarentegen aanspraak op een schadeloosstelling, hierbij komt de beterschap aan de orde.⁶⁶ De vergoeding voor de geleden schade is onduidelijk. Indien geen wederzijdse instemming wordt bereikt, zal de Grondkamer, welke heden ten dage niet operationeel is, de hoogte van de vergoeding en de schade moeten bepalen. In de praktijk behandelt de Kantonrechter dergelijke geschillen. Ingeval een hypotheek rustte op het recht van grondhuur en dit recht volledig is vervallen, dient de vordering van de hypotheekhouder uit de schadeloosstelling te worden vergoed, met voorrang en overeenkomstig de rangorde van de hypotheek.⁶⁷ Blijkens art. 31 lid 9 DUD is er sprake van een gelijkstelling tussen de vruchtgebruiker en de grondhuurder. De schadeloosstelling zal gesplitst worden aan de hand van elk individueel recht.

1.6.4 Vervallenverklaring wegens het niet nakomen van verplichtingen door de grondhuurder

In art. 32 DUD is bepaald dat de minister het recht op grondhuur geheel of gedeeltelijk kan laten vervallen indien niet wordt voldaan aan de uitgiftvoorwaarden (lid 1 sub a), zoals de cultuurplicht (lid 1 sub b) en het niet op tijd voldoen aan de grondhuurvergoeding (lid 1 sub c).⁶⁸ Alvorens de minister kan overgaan tot vervallenverklaring heeft hij de plicht een ingebrekestelling bij deurwaardersexploot te sturen naar de desbetreffende

⁶⁴ Jadnanansing 2023, p. 326-327.

⁶⁵ Art. 31 lid 3 DUD; Kraan 2015, p. 63.

⁶⁶ Art. 31 lid 5 DUD; Kraan 2015, p. 63.

⁶⁷ Art. 31 lid 7 DUD; Kraan 2015, p. 63.

⁶⁸ Kraan 2015, p. 64; art. 32 lid 1 DUD.

grondhuurder.⁶⁹ De grondhuurder, diens erfgenamen of rechtverkrijgenden krijgen een termijn van vier weken na deze ingebrekestelling om alsnog te voldoen aan de gestelde eisen.⁷⁰ Nadat de vier weken verlopen zijn, is de minister bevoegd om het recht vervallen te verklaren, mits er niet voldaan is aan de uitgiftevoorwaarden.⁷¹ Zowel de hypotheekhouder als de vruchtgebruiker worden per deurwaardersexploot op de hoogte gesteld van de ingebrekestelling en van de vervallenverklaring. Dit is noodzakelijk voor de bescherming van andere zakelijk gerechtigden en van derden. Belanghebbenden moeten ook op de hoogte gesteld worden van deze vervallenverklaring, zodat ze hun recht veilig kunnen stellen. De vraag hier is dus of de minister zich wel aan deze bepaling houdt. Bij deze vorm van vervallenverklaring maakt de grondhuurder geen aanspraak op schadeloosstelling noch heeft zij recht op beterschap. Het gevolg hiervan is dat de hypotheekhouder als de vruchtgebruiker zijn rechten verliest op het vervallen recht zonder dat er enige vergoeding vanuit de Staat zal komen.⁷²

Gezien de verregaande negatieve gevolgen die een vervallenverklaring voor derden kan hebben, in het bijzonder voor crediteuren, is het van groot belang dat vervallenverklaring behoorlijk zorgvuldig en nauwkeurig wordt uitgevoerd.⁷³ Bij inschrijving van de vervallenverklaring beschikking komt het recht van grondhuur ten einde.⁷⁴ De grond keert vrij en onbezwaard terug in de boezem van de Staat,⁷⁵ wat ten gevolge heeft dat de hypotheek en beslagen ook tenietgaan. Bij het tenietgaan van het recht van grondhuur vervalt het daarop gevestigde hypotheekrecht van rechtswege. Dit rechtsgevolg vloeit voort uit het feit dat het hypotheekrecht als zekerheidsrecht afhankelijk is van het beperkte recht waarop het rust. Hoewel het hypotheekrecht tenietgaat, blijft het vorderingsrecht bestaan van de hypotheekhouder/schuldeiser.⁷⁶

⁶⁹ Art. 32 lid 4 DUD.

⁷⁰ Indien de Staat nalaat de grondhuurder in gebreke te stellen kan het uiteindelijk besluit tot vervallenverklaring worden vernietigd, als zijnde een onrechtmatige genomen besluit. Zie in dit kader Ktr. d.d. 19 februari 1999, AR No. 98-3416, Boedhoe ca. de Staat; art 32 lid 4 DUD.

⁷¹ Kraan 2015, p. 64; zie ktr 14 juni 2014, A.R. 14.2157.

⁷² Kraan 2015, p. 64.

⁷³ Essed 2015, p. 27.

⁷⁴ Kraan 2015, p. 64.

⁷⁵ Art. 32 lid 7 DUD

⁷⁶ Milo 2017, p. 31-33; Halfhide 2006, p. 147-148.

Een schuldeiser met slechts een schuldvordering, ook wel een persoonlijk recht, bevindt zich in een zwakkere positie dan iemand met een zakelijk (zekerheids)recht. In tegenstelling tot zakelijke rechten geldt bij schuldvorderingen geen voorrangregeling, alle vorderingen hebben in beginsel gelijke rang, ongeacht het tijdstip van vestiging of opeisbaarheid. Om betaling af te dwingen moet de schuldeiser zijn vordering realiseren via verhaal op het vermogen van de schuldenaar, bijv. door beslaglegging. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat activa uit het vermogen verdwijnen en daarmee de verhaalsmogelijkheden worden beperkt.⁷⁷

Uit mijn praktijkervaring blijkt dat hypothecaire inschrijvingen en/of beslagen vaak niet worden doorgehaald, zelfs wanneer het recht van grondhuur is vervallen. Ook al gaan het hypotheekrecht en eventuele beslagen teniet bij het verval van het recht van grondhuur, blijven de inschrijvingen in de openbare registers van het MI-GLIS uit hoofde van derde bescherming. Aangezien schuldeisers hun vorderingsrechten behouden en de doorhaling pas plaatsvindt met instemming van de schuldeisers, zolang de vordering onbetaald blijft. De doorhaling moet enkel gezien worden als een administratieve handeling, die de vervallen toestand in de openbare registers van het MI-GLIS bevestigt.⁷⁸ De HR heeft geoordeeld dat zelfs wanneer een hypotheek in de openbare registers wordt doorgehaald, dit niet automatisch betekent dat het hypotheekrecht is geëindigd.⁷⁹ Om de administratieve handeling te plegen voor het doorhalen, moet de hypotheekbewaarder de opdracht daartoe krijgen, omdat hij geen ambtshalve bevoegdheid heeft gekregen om dat te doen. Bij de vervallenverklaring in algemeen belang zou de hypotheekhouder gecompenseerd moeten worden en als de hypotheekhouder gecompenseerd is, wordt een notariële akte van doorhaling ofwel een royementsakte⁸⁰ opgemaakt.

De royementsakte is een machtiging, welke het bewijs is van toestemming van de schuldeiser voor doorhaling van het beslag of hypotheek dat de schuld is afgelost en wordt dit aangeboden bij het MI-GLIS, zodat de hypotheek doorgehaald kan worden.

⁷⁷ Storme 2006, p. 669.

⁷⁸ Halfhide 2006, p. 184.

⁷⁹ HR 07 juni 1946, N.J. 1946, 465.

⁸⁰ <https://www.notariaatmannes.sr/wonen-hypotheek-veling/hypotheek-royement> (geraadpleegd op 01 april 2025).

Zonder de royementsakte is de bewaarder niet op de hoogte van wat er zich afspeelt.⁸¹ Naar mijn mening is het begrijpelijk dat de bewaarder geen hypotheek of beslag doorhaalt zonder een royementsakte, aangezien dit het formele bewijs is van instemming door de schuldeiser(s). Zonder deze machtiging zou een recht ten onrechte tenietgedaan worden, met risico's voor de rechtszekerheid en belangen van derden.

1.6.5 Het tenietgaan van het recht door het verstrijken van de termijn van uitgifte; verlenging

Bij het verstrijken van de termijn van het recht van grondhuur waarvoor het verleend is, zal het recht eindigen op grond van art. 33 DUD. Weliswaar heeft de grondhuurder de mogelijkheid tot verlenging van het recht van grondhuur met eenzelfde termijn.⁸² De verlenging kan verleend worden onder voorwaarde dat de gestelde voorwaarden voldaan zijn of het algemeen belang zich daartegen niet verzet.⁸³ De grondhuurder moet voor de verlenging een schriftelijk verzoek richten aan de minister van GBB en wel hoogstens zes maanden voordat de termijn verstreken is. Aangezien de Grondkamer niet operationeel is zal de burgerlijke rechter moeten inspelen wanneer de minister het verzoek tot verlenging afwijst. Het moment de beschikking waarbij het recht wordt verlengd is ingeschreven in de openbare registers van het MI-GLIS, heeft de verlenging plaatsgevonden.

Het recht eindigt niet bij verlenging, zo ook zal een reeds gevestigde hypotheek op het recht voortbestaan.⁸⁴ Indien het recht tenietgaat door het verstrijken van de termijn, maakt de grondhuurder wel aanspraak op schadeloosstelling.⁸⁵ Het bedrag is gelijk aan de waarde van de beterschap op het moment dat de termijn is verlopen. Onder de schadeloosstelling voor beterschap valt niet de waarde van opstallen, die zonder aanzienlijke schade kunnen worden afgebroken en op een andere locatie opnieuw kunnen worden opgebouwd.⁸⁶

⁸¹ Vraaggesprek: Mr. N. Doorson, gewezen plaatsvervangende bewaarder van het MI-GLIS en gewezen afdelingshoofd van de bijhouding bij het MI-GLIS.

⁸² Art. 9 lid 2 DBG jo. art. 33 DUD.

⁸³ Art. 9 lid 2 DBG.

⁸⁴ Kraan 2015, p. 64.

⁸⁵ Art.34 DUD.

⁸⁶ Art. 34 lid 2 DUD.

1.6.6 Verjaring

Volgens Kraan zal het recht incidenteel door verjaring eindigen. Voor verjaring is een periode van dertig jaar noodzakelijk. Indien de grondhuurder na verloop van tien jaar geen interesse meer toont in de aan hem uitgegeven grond, begint de verjaringstermijn. Het recht eindigt door verjaring na dertig jaar. Wanneer de verjaring begint na het verstrijken van tien of meer jaren na de vestiging van het recht, is de verjaring niet relevant, aangezien het recht al is geëindigd voordat de verjaringstermijn is verstreken.⁸⁷

1.6.7 Doordat het recht op enige andere wijze op de Staat overgaat

De Staat kan het recht van grondhuur verkrijgen in gevallen zoals levering krachtens koop. In zulke situaties gaat het recht door vermenging teniet.⁸⁸ Ook bij rechterlijke uitspraken, waarbij de rechter de overdracht van het recht van grondhuur vernietigt of nietig verklaart, komt het recht van grondhuur te vervallen en keert het recht terug in de boezem van de staat⁸⁹ of keert het recht terug in de handen van de vorige zakelijk gerechtigde. Voor een geldige vestiging van een goed zijn op grond van art. 3:84 lid 1 NSBW drie cumulatieve vereisten: (1) geldige titel, (2) beschikkingsbevoegdheid van de vervreemder (lees: de Staat Suriname) en (3) een levering, bestaande uit een goederenrechtelijke (zakelijke) overeenkomst en een leveringshandeling.⁹⁰ De vestiging zelf is geen rechtshandeling, maar het rechtsgevolg van de vervulling van deze drie vereisten. Indien één van de vereisten ontbreekt, komt de vestiging niet rechtsgeldig tot stand. Het rechtsgevolg van een niet rechtsgeldige vestiging is dat het recht van grondhuur van rechtswege komt te vervallen.⁹¹

1.7 Tussenconclusie

Het recht van grondhuur in Suriname is een juridisch sterk instrument binnen het goederenrecht, met kenmerken die het aanzienlijk onderscheiden van persoonlijke rechten zoals huur. De absolute werking, het zaaksgevolg en de overdraagbaarheid

⁸⁷ Kraan 2015, p.65.

⁸⁸ https://www.uvs.edu/wp-content/uploads/2019/04/Rede-Jagnanansing_Finale-versie_5-april2019.pdf Jadnanansing 2019, p. 24.

⁸⁹ Zie: Ktr 03 juli 2024, CIVAR no. 202303517; Ktr. 14 maart 2023, A.R.no. 20-0407/Civar no.202000251; Ktr. A.R. 16 april 2024 no.22-0469/ Civar no. 202203526.

⁹⁰ Dezelfde regels van overdracht van een goed zijn van toepassing op de vestiging van een beperkt recht, mits de wet anders voorschrijft, zie art. 3:98 BW.

⁹¹ Hijma e.a. 2022, p. 81-86; Reehuis 2012 ,e.a. p. 78-85; Akkal-Ramautar 2015, p. 161-163.

bieden grondhuurders een hoge mate van rechtszekerheid en investeringsbescherming, terwijl de Staat via de L-decreten de blote eigendom behoudt en beleidsmatig sturing kan geven aan het grondgebruik.

Een analyse van de wettelijke bepaling van eenzijdige verlening (art. 14 DUD) en literatuur wijst erop dat de totstandkoming van het recht van grondhuur berust op wilsovereenstemming en naleving van eventuele vormvoorschriften gesteld door de wet en daarmee de kenmerken draagt van een zakelijke overeenkomst. Binnen het goederenrecht bestaan er twee fasen, namelijk: de obligatoire fase en de zakelijke fase, dit benadrukt dat zowel de intentie van partijen als de naleving van wettelijke formaliteiten cruciaal zijn voor een rechtsgeldige vestiging.

Hoewel het art. 29 DUD een duidelijke en limitatieve lijst van beëindigingsgronden van het gevestigd recht van grondhuur kent, laat de praktijk zien dat de effectiviteit van het stelsel wordt aangetast door administratieve tekortkomingen en trage besluitvorming. Deze lacunes vergroten het risico op conflicten en verminderen de voorspelbaarheid van rechtsgevolgen voor zowel grondhuurders als derden.

Dit hoofdstuk toont dat het huidige juridische kader op papier een solide basis biedt voor de uitgifte en beëindiging van grondhuur, maar dat de daadwerkelijke rechtszekerheid in belangrijke mate afhangt van een zorgvuldige en transparante uitvoering door de bevoegde autoriteiten.

Hoofdstuk 2 Intrekking gevestigd recht van grondhuur door de minister van GBB

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de minister bevoegd is om een eerder verleende toewijzingsbeschikking na de vestiging van het recht van grondhuur, in te trekken. De analyse richt zich op het onderscheid tussen volledig gebonden en niet volledig gebonden bevoegdheden van een bestuursorgaan en het ontbreken van een wettelijke intrekkinggrondslag bij het zakelijk recht van grondhuur. Vervolgens wordt de intrekking getoetst aan de *abb*'s, het rechtszekerheid- en het vertrouwensbeginsel. Tevens worden praktijkgevallen besproken, waarbij de minister is overgegaan tot intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur. Ten slotte wordt ingegaan op de belemmeringen binnen het ministerie van GBB en de rol van de Dienst Grondinspectie met aandacht voor mogelijke misstanden en aanbevelingen ter verbetering. Het tijdig identificeren van knelpunten in de besluitvorming van grondhuurbeschikkingen voorkomt dat de minister genoodzaakt is fouten te herstellen middels intrekkingen.

2.2 De beschikking in het gronduitgiftebeleid

In het bestuursrecht is de beschikking een veelvoorkomende publiekrechtelijke rechtshandeling waarmee de minister als bestuursorgaan, individuele besluiten neemt die juridische gevolgen scheppen voor burgers of rechtspersonen.⁹² Denk hierbij aan vergunningen of toewijzingen van domeingrond onder een beperkt zakelijk recht. De minister verleent het recht van grondhuur middels een toewijzingsbeschikking.⁹³ In dit onderzoek staat voornamelijk de toewijzingsbeschikking recht van grondhuur centraal.

⁹² Hoever-Venoaks e.a. 2021, p. 205.

⁹³ Zie voorbeeld: Bij beschikking van de minister van GBB d.d. 06 juli 2023 no. D 5982, overgeschreven ten kantore van het MI-GLIS d.d. 06 juli 2023 in register C 3033 onder no. 2481.

De geldende definitie van de Surinaamse term *beschikking* is opgenomen in art. 8 Besluit Vormgeving (BV).⁹⁴ Volgens lid 1 van dit artikel is een ministeriële beschikking een besluit dat door een of meer ministers is genomen, binnen hun wettelijke taak en door hen is ondertekend. Lid 2 van dit artikel breidt dit begrip uit naar andere bestuursorganen die bij of krachtens de wet bevoegd zijn. Deze bepaling waarborgt dat besluiten die individueel gericht zijn en rechtsgevolgen hebben, onder de noemer “beschikking” vallen, ongeacht welk bestuursorgaan ze neemt.

De beschikking heeft geen algemene strekking, maar is gericht op een specifiek individueel of concreet geval. In het bestuursrecht is de beschikking een publiekrechtelijke rechtshandeling. De beschikking is een species van het genus besluit en stelt vast dat de beschikking een schriftelijke rechtshandeling is.⁹⁵ De minister van GBB is volgens het DUD⁹⁶ belast met de uitvoering van het grondbeleid van Suriname, zoals vastgesteld door de regering en goedgekeurd door de DNA. De minister van GBB geeft grond onder een zakelijke titel uit bij ministeriële beschikking.

2.3 Intrekkingsbevoegdheid

Binnen het bestuursrecht is de term *intrekking* geen vreemde rechtshandeling. Volgens Chin A Lin is de intrekking in het bestuursrecht mogelijk, maar er zijn verschillende opvattingen over de voorwaarden. Het is belangrijk om te onderzoeken wat intrekking van een gevestigd recht van grondhuur inhoudt, wie daartoe bevoegd is en onder welke omstandigheden dit kan plaatsvinden. De laatste twee (2) aandachtspunten worden in deze paragraaf besproken, het eerste aandachtspunt volgt daarna, eerst vanuit bestuursrechtelijk oogpunt en vervolgens vanuit goederenrechtelijk oogpunt.

⁹⁴ SB 1996 no. 54.

⁹⁵ Hoever & Damen 2021, p. 204-205.

⁹⁶ Art. 1 DUD.

2.3.1 Wettelijke en impliciete intrekingsbevoegdheid na vestiging recht van grondhuur

De bevoegdheid om een beschikking in te trekken kan in verschillende wetten zijn geregeld.⁹⁷ Naast het feit dat de intrekingsbevoegdheid in de wet is opgenomen, kan een bestuursorgaan ook zonder wettelijke grondslag bevoegd zijn een besluit in te trekken. In dergelijk geval heeft de betreffende bestuursorgaan een geïmpliceerde bevoegdheid om dit te doen en deze bevoegdheid wordt ook erkend in de jurisprudentie.⁹⁸ Het bestuursorgaan dat de beschikking verleende, mag deze ook intrekken.⁹⁹ In de literatuur is het uitgangspunt voor een impliciete bevoegdheid, dat een bestuursorgaan enkel een impliciete bevoegdheid heeft tot intrekking, als de oorspronkelijke bevoegdheid, bijvoorbeeld de bevoegdheid om een vergunning of beschikking te verlenen of te weigeren, niet volledig gebonden is. Bij een niet volledig gebonden bevoegdheid heeft het bestuursorgaan enige beleidsruimte of beoordelingsvrijheid, dus een discretionaire bevoegdheid en mag het belangen afwegen. Bij een volledig gebonden bevoegdheid moet het bestuursorgaan het besluit nemen zodra aan de voorwaarden is voldaan. In dat geval mag alleen worden ingetrokken als de wet daar expliciet in voorziet.¹⁰⁰

Ter toelichting wordt de volgende situatie geschetst: de minister is op grond van de wet bevoegd om het recht van grondhuur toe te wijzen aan een persoon, die aan bepaalde voorwaarden voldoet. Indien sprake is van een volledig gebonden bevoegdheid, houdt dit in dat de minister verplicht is het recht toe te wijzen zodra aan de gestelde voorwaarden is voldaan. In dergelijke situaties mag de minister de toewijzing recht van grondhuur niet zomaar intrekken, tenzij er in de wet staat dat hij daartoe bevoegd is. Bij een discretionaire bevoegdheid mag de minister terugkomen op een besluit, tenzij dit wettelijk is uitgesloten. Onder deze omstandigheden *kan* de minister het recht van grondhuur toewijzen, maar hij is daartoe niet verplicht. In voorkomend geval heeft de minister een impliciete

⁹⁷ Zo is in art. 40 DUD een intrekingsgrond opgenomen voor het persoonlijk recht van huur. Een ander voorbeeld is het Decreet Mijnbouw, waarbij intrekking één van de gronden is voor het beëindigen van de mijnbouwrechten. Ook de Wet Bedrijven en Beroepen bevat intrekingsgronden voor het intrekken van een vergunning.

⁹⁸ ECLI:NL: PHR:2012:BR4790.

⁹⁹ Schlössels 2016, p. 22.

¹⁰⁰ Hoever-Venoaks & Damen 2021, p. 227; Van Wijk e.a. 2008, p. 483-484; de Graaf & Marseille 2005, p. 317.

bevoegdheid om het besluit in te trekken. Mijns inziens kan dit worden afgeleid uit de gekozen bewoording in de wet.

Ter toetsing van het voorgaande in het kader van de verlening van het recht van grondhuur, dient de vraag te worden gesteld of de minister een niet volledig gebonden of volledig gebonden bevoegdheid bezit. In dit verband zal art. 10 DUD in beschouwing worden genomen. Dit artikel bepaalt: *‘Voldoet de aanvrager aan de in art. 9 gestelde verplichtingen, dan willigt de Minister bij beschikking, de aanvraag in, van welke beschikking aan de aanvrager een afschrift of fotocopie wordt toegezonden’*. Hieruit blijkt dat de wetgever de minister een volledig gebonden bevoegdheid toekent. Indien de aanvrager voldoet aan de gestelde voorwaarden, is de minister gehouden de aanvraag in te willigen. Doordat de wetgever heeft bepaald dat de minister moet inwilligen bij een geldige aanvraag, bestaat er geen beoordelingsruimte. De formulering laat geen ruimte voor beleidsvrijheid, de inwilliging dient verplicht te volgen bij het voldoen aan de voorwaarden. Gesteld kan worden dat de minister van GBB alleen mag overgaan tot intrekking indien daarvoor een expliciete wettelijke grondslag voor bestaat en die ontbreekt vooralsnog.

2.3.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bestuursmaatregelen moeten altijd op een wettelijke grondslag berusten, dat waarborgt belangrijke kernbeginsels, zoals legaliteitsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel. Als de minister geen expliciete of impliciete bevoegdheid heeft om een verleend recht van grondhuur in te trekken, vormt een intrekking een schending van deze beginselen. Volgens het rechtszekerheidsbeginsel mag het bestuur niet zomaar terugkomen op een eerder genomen besluit. Burgers moeten erop kunnen rekenen dat bestuursbesluiten op een consistente en voorspelbare wijze worden genomen.¹⁰¹ Dit is vooral van belang bij zakelijke rechten, zoals het recht van grondhuur, die ook rechtsgevolgen hebben voor derden. In zulke gevallen zou intrekking niet alleen de rechtspositie van de grondhuurder aantasten, maar ook die van derden. Het vertrouwensbeginsel vereist dat de overheid gerechtvaardigde verwachtingen van

¹⁰¹ Opdebeek 2006, P. 342; de Graaf & Marseille 2005, p. 313.

burgers respecteert. De burger moet erop kunnen vertrouwen, dat de overheid zich aan haar besluiten en beleid houdt.¹⁰²

2.3.3 Intrekking zakelijk recht van grondhuur

Doorson stelt dat de intrekking zijn oorsprong vindt in persoonlijke rechten ten opzichte van zakelijke rechten. In persoonlijke beschikkingen, zoals verblijfsvergunningen- of winkelvergunningen, worden de voorwaarden en intrekkinggronden expliciet vermeld.¹⁰³ Uit hoofdstuk 1 is gebleken dat het recht van grondhuur gekwalificeerd wordt als een zakelijk recht. Bij zakelijke rechten, die langduriger en overdraagbaar zijn ontbreekt deze flexibiliteit. Naar mijns inziens is het verschil in rechtskarakter hierbij doorslaggevend. Persoonlijke rechten zijn niet gericht op derde bescherming en kunnen vervallen bij het niet naleven van voorwaarden. Zakelijke rechten hebben wel derden werking en vormen onderdeel van het vermogen. Zoals besproken in paragraaf 1.3 zijn zakelijke rechten sterker dan persoonlijke rechten. Dit komt door de zakelijke kenmerken van het recht van grondhuur, zoals de absolute werking, het zaaksgevolg, de voorrang boven jongere rechten, de mogelijkheid tot overdracht en bezwaring, alsmede de vererfbaarheid van het recht. Daarom kan het zakelijk recht van grondhuur niet zonder wettelijke grondslag worden ingetrokken. De bescherming van rechtszekerheid en derden belangen weegt hierbij zwaarder.

2.3.4 Intrekking van een toewijzingsbeschikking vóór inschrijving in de openbare registers

Volgens de klassieke leer binnen het bestuursrecht wordt intrekking van een bestuursbesluit getoetst aan een dubbel criterium. Er wordt eerst beoordeeld of een bestuursbesluit rechten toekent aan derden en vervolgens of het besluit regelmatig (rechtmatig) of onregelmatig (onrechtmatig) is. Alleen onregelmatige rechtsverlenende handelingen en niet- rechtsverlenende rechtshandelingen kunnen in beginsel worden ingetrokken, waarbij het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel worden

¹⁰² Opdebeek 2006, P. 320.

¹⁰³ Vraaggesprek: Mr. N. Doorson, gewezen plaatsvervangende bewaarder van het MI-GLIS en gewezen afdelingshoofd van de bijhouding bij het MI-GLIS.

afgewogen.¹⁰⁴ Deze leer is ook van belang bij de verlening van het recht van grondhuur. De toewijzingsbeschikking recht van grondhuur, strekt ertoe een zakelijk recht van grondhuur toe te kennen, maar dit recht ontstaat pas wanneer het is ingeschreven in de openbare registers van het MI-GLIS. Vóór de inschrijving heeft de toewijzingsbeschikking recht van grondhuur nog geen zakelijk recht doen ontstaan. In lijn met de klassieke leer mag de minister van GBB naar mijn mening, een nog niet reeds ingeschreven toewijzingsbeschikking recht van grondhuur wel intrekken. Pas na inschrijving van de toewijzingsbeschikking wordt het zakelijk recht van grondhuur gevestigd.

2.4 Beoogde rechtsgevolgen van intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur

Zoals eerder aangehaald wordt er geen expliciete noch impliciete bevoegdheid verleend aan de minister om het reeds gevestigd recht van grondhuur in te trekken. Desondanks blijkt uit de praktijk dat de minister wel overgaat tot intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur. In de volgende paragrafen worden enkele intrekkingen besproken, waaruit blijkt dat de minister in de praktijk het gevestigd recht van grondhuur intrekt. Daarbij wordt ook ingegaan op de motivering van deze besluiten, om te laten zien op welke gronden de minister de intrekkingen gedaan heeft.

2.4.1 Intrekkingen reeds gevestigd recht van grondhuur

Hieronder volgen enkele voorbeelden intrekkingen van een reeds gevestigd recht van grondhuur. Kort zal worden ingegaan op de relevante casus en de gronden voor de intrekking van dit recht door de minister.

1. Onjuiste informatie vanuit de Dienst Grondinspectie

Op 23 augustus 2010 werd ten behoeve van A.J. (hierna: grondhuurder) het recht van grondhuur voor 40 jaar gevestigd op een perceel, groot 1,9387 ha., ter uitoefening van tuinbouw. Op dat moment bleek dat het perceel al jarenlang werd bewoond, beplant en

¹⁰⁴ Van Damme 1994, P. 37-39; Van Mensel 1997, p. 118-120.

onderhouden door S.D. en haar kinderen. Onduidelijk is of S.D. reeds een aanvraag had ingediend ter verkrijging van het recht van grondhuur op de grond. In het uitgebreide advies van de Dienst Grondinspectie, verband houdende met de uitgifte van voormeld recht aan grondhuurder, bleek dat er onjuiste informatie in het advies stond, namelijk dat het perceel uit tertiair bos (kapoewerie) zou bestaan. Aangezien volgens art. 3 lid 1 DBG rechten op domeingrond toekomen aan degenen die de grond daadwerkelijk bebouwen, bewonen en bewerken, werd besloten door de minister van GBB dat de fout moest worden gecorrigeerd. Daarom werd besloten dat het perceel in grondhuur aan S.D. moest worden afgestaan en werd de beschikking waarbij het grondhuurrecht aan A.J. werd verleend, ingetrokken.¹⁰⁵

Naar mijn mening is de intrekking van de beschikking onterecht. Hoewel erkenning van feitelijke gebruikers van belang is, mag dit niet gebeuren op basis van onduidelijke of onvolledige informatie. Ook is er niet vastgesteld dat S.D. een formele aanvraag had ingediend ten tijde van de uitgifte. De fout ligt bij de Staat en niet bij de grondhuurder, die rechtmatig het recht van grondhuur had verkregen. Rechtszekerheid vereist dat burgers kunnen vertrouwen op de geldigheid van het verleend recht die via de juiste procedure is verkregen. Intrekking zonder schuld van de grondhuurder schaadt dat vertrouwen. In plaats van de intrekking door de minister zonder tussenkomst van een rechterlijk vonnis, had men moeten zoeken naar een evenwichtige oplossing waarin beide belangen werden afgewogen.

2. Dubbele uitgifte

Op 13 juli 2015 werd ten behoeve van een N.V. (hierna: grondhuurder 2) het recht van grondhuur voor 40 jaar gevestigd op een perceel, groot 130,7510 ha. in het district Commewijne, ter uitoefening van landbouw en veeteelt. Na heronderzoek, naar aanleiding van een rechtszaak, bleek echter dat dit perceel deel uitmaakte van een groter perceel van 293,6083 ha., dat was afgestaan aan een andere N.V. (hierna: grondhuurder 1) voor landbouwdoeleinden, welke beschikking op 08 december 2010 werd overgeschreven in de openbare registers. Dit betekende dat het perceel dat aan

¹⁰⁵ Bij beschikking d.d. 25 januari 2011 No. D 9., overgeschreven ten kantore van het MI-GLIS 01 februari 2011, register C 2047 onder nummer 4927.

grondhuurder 2 was toegewezen, niet tot het vrije domein behoorde, waardoor de uitgifte in strijd was met de geldende wetgeving. Ter rectificatie van deze fout werd besloten de beschikking van 8 juli 2015 in te trekken.¹⁰⁶ Uit de beschikking blijkt niet precies wanneer het heronderzoek heeft plaatsgevonden. Deze situatie betreft duidelijk een geval van dubbele uitgifte, waarbij het recht van grondhuur op een stuk grond dat reeds aan grondhuurder 1 was toegewezen en ingeschreven in de openbare registers, later ten onrechte opnieuw is uitgegeven aan grondhuurder 2. Uit mijn werkervaring blijkt dat het MI-GLIS bij ontdekking van een dergelijke dubbele uitgifte, de tweede beschikking terugstuurt naar het ministerie van GBB, vóódat het wordt ingeschreven in de openbare registers van het MI-GLIS. In het verleden was dit niet het gebruikelijke beleid vanwege het lijdelijk karakter van zijn functie,¹⁰⁷ recente werkwijze is een positieve ontwikkeling, omdat zij bijdraagt aan rechtszekerheid en het voorkomen van langdurige juridische conflicten. Het direct terugsturen van de beschikking voorkomt dat deze onterecht in het systeem worden ingeschreven.

Op grond van het nemo-plus-beginsel kan niemand aan een ander meer rechten overdragen dan hij zelf bezit. De Staat beschikt in casu niet over de voor vestiging vereiste beschikkingsbevoegdheid als bedoeld in art. 3:84 lid 1 NSBW. Bij dubbele uitgifte ontstaat het tweede recht van grondhuur niet rechtsgeldig, omdat de vestiging van het recht van grondhuur reeds heeft plaatsgevonden. De tweede vestiging is daarom van rechtswege nietig en kan het geen rechtsgevolgen hebben.

3. Wegens rechterlijk vonnis

Op 12 mei 2020 werd ten behoeve van mevrouw B.B. het recht van grondhuur ter uitoefening van tuinbouw gevestigd op het perceel, groot 3,8818 ha.¹⁰⁸ Deze uitgifte was gebaseerd op gunstige adviezen van de DC en de Dienst Grondinspectie. Het bleek dat mevrouw N.B. een verzoek tot grondhuur had ingediend op 06 juli 2015 met betrekking tot hetzelfde perceel. Uit diverse rapportages blijkt dat mevrouw N.B. en haar gezin het perceel al meer dan tien jaar bewerken, onderhouden en gebruiken voor

¹⁰⁶ Bij beschikking d.d. 13 januari 2017 G no. 9, overgeschreven ten kantore van het MI-GLIS 17 januari 2017, register C 2559 onder nummer 8969.

¹⁰⁷ Reehuis e.a. 2012, p.34.

¹⁰⁸ Bij beschikking d.d. 29 april 2020 No. D 1198, overgeschreven ten kantore van het MI-GLIS 12 mei 2020, register C 2778 onder nummer 8991.

landbouwdoeleinden. Bovendien heeft mevrouw N.B. het perceel bij uiterste wil van een familielid gelegateerd gekregen. Mevrouw N.B. heeft naar aanleiding hiervan een vordering ingesteld (A.R. No. 22-0561), waarin ze vorderde dat het recht van grondhuur van mevrouw B.B. nietig dan wel vernietig wordt verklaard en het recht aan haar zou worden verleend. Op 16 juli 2024 heeft de kantonrechter vonnis gewezen, waarbij de Staat Suriname werd veroordeeld tot intrekking van de beschikking d.d. 29 april 2020, welke was verleend aan mevrouw B.B. Verder was de Staat verplicht om binnen drie maanden een nieuwe toewijzingsbeschikking af te geven aan mevrouw N.B voor hetzelfde perceel.¹⁰⁹

De rechterlijke uitspraak is naar mijn mening in principe niet volledig correct, omdat de eiseres had gevorderd de toewijzingsbeschikking nietig te verklaren of te vernietigen. In plaats daarvan veroordeelde de rechter de Staat tot intrekking. Vanuit goederenrechtelijk perspectief had de rechter moeten besluiten tot nietigverklaring, zodat bij inschrijving in de openbare registers van het MI-GLIS het recht van grondhuur van rechtswege zou vervallen (art. 29 sub g DUD). Zoals in de volgend paragraaf zal worden besproken, is het rechtsgevolg van intrekking in de zin van opzegging, dat het besluit wordt beëindigd gericht op de toekomst. Het recht heeft bestaan, maar houdt vanaf de intrekking op te bestaan. Voor wat betreft de nietigverklaring is het rechtsgevolg dat het besluit wordt geacht nooit rechtskracht noch rechtsgevolg te hebben gehad. Het recht heeft juridisch nooit bestaan in casu, hierom is een intrekking overbodig.

Vanaf 1 mei 2025 kan de rechter ook bepalen dat de beschikking waardeloos is, op grond van art. 3:29 NSBW. Dit betekent dat deze inschrijving zonder rechtsgevolg is.

2.4.2 Verschijningsvormen van intrekking

Volgens het bestuursrecht kunnen bij intrekking twee verschijningsvormen worden onderscheiden, te weten de opzegging en de terugnemning.¹¹⁰ Hoewel beide vormen onder de noemer 'intrekking' vallen, brengen ze verschillende rechtsgevolgen met zich mee.

¹⁰⁹ Bij beschikking d.d. 23 oktober 2024 No. D 14343, overgeschreven ten kantore van het MI-GLIS 28 november 2024, register C 3245 onder nummer 3275; vonnis KG in het derde kanton, A.R. no. 22-0561/Civar no. 202201772, d.d. 16 juli 2024.

¹¹⁰ Hoever-Venoaks & Damen 2021, p. 229; Spanjer 2020, p. 17.

Wanneer men spreekt van intrekking van een besluit in de zin van opzegging, wordt het besluit beëindigd met het oog op de toekomst. Het bestuursorgaan bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit niet langer zullen voortduren vanaf een bepaald moment, meestal de datum waarop de intrekking ingaat of een specifieke toekomstige datum. De periode vóór de intrekking blijft onaangetast. Met andere woorden, alles wat vóór de intrekking is gebeurd op basis van het besluit, blijft rechtsgeldig en is er dus geen terugwerkende kracht.

Daartegenover staat een intrekking in de zin van terugneming, dit is een veel ingrijpender rechtshandeling, het betreft het verleden. Het bestuursorgaan bepaalt in zulks geval dat het besluit in feite nooit had mogen bestaan of vanaf een datum in het verleden niet meer geldig is. Hierdoor worden de rechtsgevolgen met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt. Alles wat op grond van dat besluit is ontvangen, bijvoorbeeld een vergunning, wordt als onterecht beschouwd. Een duidelijk onderscheid tussen deze verschijningsvormen is cruciaal om te bepalen welk rechtsgevolg wordt beoogd door het bestuursorgaan.¹¹¹

Zoals reeds in de inleiding vermeld, worden de termen vervallenverklaring en intrekking vaak door elkaar gehaald, omdat men ervan uitgaat dat beide hetzelfde rechtsgevolg hebben. Om die reden zou gesteld kunnen worden dat zowel de rechter als de minister hetzelfde rechtsgevolg beogen als de vervallenverklaring, wanneer zij overgaan tot intrekking. In dergelijke gevallen vervalt het recht en houdt het op te bestaan in de zin van opzegging, wanneer de minister intrekt middels een intrekkingbeschikking of wanneer de rechter heeft veroordeeld dat de Staat c.q. de minister van GBB moet overgaan tot intrekking. Dit kan afgeleid worden uit art. 31 lid 3 DUD en art. 32 lid 7 DUD, waarbij de vervallenverklaring ingaat op de dag van inschrijving van de vervallenverklaring beschikking in de openbare registers van het MI-GLIS. Het besluit tot beëindiging is met het oog op de toekomst en niet met terugwerkende kracht.

¹¹¹ Hoever-Venoaks & Damen 2021, p. 229-230.

2.4.3 Verschil tussen intrekking en vervallenverklaring van het recht van grondhuur

In de Surinaamse praktijk worden zowel intrekking als vervallenverklaring toegepast om een rechtsgevolg te realiseren, waarbij het recht van grondhuur tenietgaat. Naar mijns inziens is het echter dus onjuist.

Vervallenverklaring is expliciet in DUD opgenomen, welke een grond is voor het tenietgaan van het recht van grondhuur. Deze bepaling geeft de minister de bevoegdheid om het recht van grondhuur te vervallen te verklaren, indien de grondhuurder niet voldoet aan de gestelde wettelijke vereisten of om reden van algemeen belang.¹¹²

Intrekking daarentegen is een handeling van een bestuursorgaan om een besluit te herroepen in de zin van opzegging. Zoals besproken in par. 1.6 is het geen wettelijke grond voor het tenietgaan van het recht van grondhuur. Zoals uiteengezet in par. 1.3 wordt intrekking vooral toegepast bij persoonlijke rechten, omdat deze slechts gelden tussen de Staat Suriname en de belanghebbende en geen derden werking heeft. Zolang de toewijzingsbeschikking nog niet is ingeschreven in de openbare registers, kan de minister de toewijzingsbeschikking nog intrekken, aangezien het zakelijk recht van grondhuur nog niet is gevestigd en enkel de bestuursrechtelijke en verbintenissenrechtelijke regels gelden. De bevoegdheid tot intrekking is dan wel beperkt door de abbb's en omdat er reeds een verbintenisrechtelijke verhouding bestaat, kan de minister bij intrekking schadevergoeding verschuldigd zijn aan de belanghebbende.

Na de inschrijving ontstaat het zakelijk recht en gelden de regels van het gesloten systeem van het goederenrecht. Vanaf dat moment is intrekking niet meer mogelijk, omdat zakelijke rechten alleen volgens de wet kunnen ontstaan of tenietgaan. Het beëindigen van het recht van grondhuur kan dan uitsluitend op grond van de wet, onder andere door vervallenverklaring.

¹¹² Art. 31 jo. art. 32 DUD.

2.5 Belemmeringen binnen het ministerie van GBB

Zoals is uiteengezet in paragraaf 2.4.1, zijn de intrekkingen van de toewijzingsbeschikking voornamelijk het gevolg van twee belangrijke oorzaken. Ten eerste waren er fouten in de oorspronkelijke toewijzing van de grond, zoals het verstrekken van onjuiste informatie over de status van de grond door de Dienst Grondinspectie en de dubbele uitgifte van het recht van grondhuur. Deze administratieve fouten leidden ertoe dat de beschikkingen werden ingetrokken om de fouten te corrigeren. Ook werd de Staat door de rechter veroordeeld om een eerder genomen besluit in te trekken. De vraag rijst of burgers onterecht gestraft dienen te worden door het intrekken van hun gevestigd recht van grondhuur, als gevolg van fouten die door de Staat c.q. de minister, zijn gemaakt wegens onzorgvuldig handelen.

Het voorgaande benadrukt de noodzaak om inzicht te verwerven in de onderliggende knelpunten of belemmeringen, die leiden tot dergelijke foutieve administratieve handelingen. Zodra deze oorzaken helder zijn, kan worden onderzocht welke preventieve maatregelen getroffen kunnen worden om herhaling van dergelijke fouten te voorkomen en dat de minister niet langer genoodzaakt is om over te gaan tot intrekking van het recht van grondhuur. In het DUD ontbreekt een formele bezwaarprocedure noch administratief beroep procedure. Toch wordt aangenomen dat een belanghebbende op grond van het rechtszekerheidsbeginsel altijd informeel bezwaar kan maken bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Het is wel ideaal om een wettelijke bezwaarprocedure op te nemen, zoals ook door Hoever-Venoaks wordt gesuggereerd.¹¹³ Mijns inziens zijn veel belanghebbenden (met name leken) zich er niet van bewust dat zij de mogelijkheid hebben om bezwaar of beroep aan te tekenen tegen genomen besluiten. Hierdoor wenden zij zich vaak direct tot de rechter. Door in het DUD expliciet een bepaling op te nemen over de bezwaar- en beroepsprocedure, kan de druk op de rechterlijke macht worden verlicht. Tegelijkertijd biedt dit burgers een praktische en toegankelijke oplossing.

¹¹³ Hoever-Venoaks & Damen 2021, p. 556.

Volgens Chin A Lin roept bij intrekkingen de vraag op wat er precies is gebeurd: is er sprake van een fout of is er opzettelijk gehandeld? In sommige gevallen heeft men bewust handelingen verricht en zodra dit wordt ontdekt, probeert men deze te corrigeren. Wanneer iets opzettelijk is gedaan, kan dit als corruptie worden aangemerkt, wat leidt tot de nietigheid van de handeling, alsof deze nooit heeft bestaan. Indien er geen fout is, maar sprake is van corruptie, is de rechtshandeling al van rechtswege nietig. In zo'n situatie kan er slechts worden vastgesteld door de rechter dat de handeling nietig is.¹¹⁴ Nietige rechtshandeling zijn onder andere, rechtshandelingen die naar inhoud of strekking in strijd zijn met de goede zeden, openbare orde of een dwingende wetsbepaling.¹¹⁵ Ook rechtshandelingen die zijn verricht door handelingsonbevoegden, met andere woorden personen die vanwege hun maatschappelijke posities, risico's lopen op belangenverstremming in zaken waarin zij betrokken zijn, zoals rechters, notarissen, advocaten of ambtenaren die betrokken zijn bij de gronduitgifte.¹¹⁶ Tevens eenzijdige ongerichte rechtshandelingen verricht door handelingsonbekwamen of personen die een geestelijke stoornis hebben.¹¹⁷

Volgens Essed is het primair probleem niet het DUD, uiteraard zijn er aspecten in de wet die aangepast moeten worden. Het grootste probleem ligt voornamelijk bij het ministerie, waarbij er beter gewerkt moet worden aan hun structuur. Er is sprake van ernstige organisatorische disfunctioneren binnen het ministerie, gekarakteriseerd door een tekort aan capaciteit en deskundigheid, een gebrek aan consistent beleid, ontoereikende financiële middelen, vriendjespolitiek, misbruik van rechtsmiddelen ten behoeve van partijbelangen en vermoedens van corruptie.¹¹⁸ Chin A Lin is wel van mening dat de wet volledig gewijzigd moet worden in tegenstelling tot Essed, omdat er te veel losse eindjes zijn in het DUD, de rechtsbescherming is onvoldoende gewaarborgd en de gevolgen van zaken zijn slecht geregeld.

¹¹⁴ Vraaggesprek: Mr. Anneke Chin-A-Lin, Notaris, de dato 21 november 2024; Van Zeijl 2006, p. 115.

¹¹⁵ Art. 3:40 NSBW.

¹¹⁶ Art. 3:43 NSBW.

¹¹⁷ Art. 3:32 NSBW; Art. 3:34 lid 2 NSBW; Van Zeijl 2006, p. 111.

¹¹⁸ Vraaggesprek: Mr. S. Essed, Advocaat, de dato 08 april 2025.

2.5.1 Rol van Dienst Grondinspectie

Volgens art. 9 Anti-Corruptiewet zijn de ambtenaren van de Dienst Grondinspectie één van de weinige lage ambtenaren, die verplicht zijn om een naar waarheid opgemaakte verklaring van hun persoonlijk inkomen en vermogen bij de notaris in bewaring geven. Gekoppeld aan de indiening van de verplichte verklaring dient over elke toename van inkomen of vermogen vanaf 30%, die daarna plaats vindt om de drie jaren een verklaring in bewaring te worden gegeven bij de notaris. Deze verplichting geldt eveneens nadat de publieke functionaris zijn functie beëindigd heeft. De indiening hiervan dient binnen drie maanden na beëindiging van de functie plaats te vinden.¹¹⁹

De achterliggende gedachte hierbij is dat de grondinspecteur een cruciale rol speelt in grondzaken, waarbij zijn werkzaamheden gevoelig zijn voor corruptie. De grondinspecteur zou zichzelf of anderen kunnen bevoordelen of zelfs de Staat kunnen benadelen. Het is daarom essentieel dat de grondinspecteur zijn werkzaamheden zorgvuldig uitvoert, aangezien hij adviesrapporten opstelt waarop de minister zijn besluit neemt met betrekking tot de gronduitgifte, vervallenverklaring en intrekkingen van het recht van grondhuur. De grondinspecteur is verantwoordelijk voor het uitvoeren van onderzoeken naar de juridische status van de grond en dient in dit kader met de grootste zorgvuldigheid te handelen.¹²⁰ Zo wordt in een vorig besproken intrekkingbesluit de dato 01 februari 2011 in paragraaf 2.4.1, waarbij er sprake was van het uitgebreide advies van de Dienst Grondinspectie, welke een verband hield met de uitgifte van het recht van grondhuurder, hieruit bleek dat er onjuiste informatie in het adviesrapport stond. Het gevolg hiervan was dat de minister mee had gewerkt aan een onterechte uitgifte van het recht van grondhuur.

2.6 Tussenconclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de minister van GBB slechts onder strikte voorwaarden bevoegd is tot intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur. Het recht van grondhuur is een beperkt zakelijk recht dat onderdeel uitmaakt van het

¹¹⁹ MvT Anti-Corruptie wet, p. 43-44.

¹²⁰ Vraaggesprek: Mr. N. Doorson, gewezen plaatsvervangende bewaarder van het MI-GLIS en gewezen afdelingshoofd van de bijhouding bij het MI-GLIS.

goederenrechtelijke stelsel en wordt gekenmerkt door absolute werking, zaaksgevolg, overdraagbaarheid, vererfbaarheid en de mogelijkheid tot bezwaring met beperkte rechten zoals hypotheek en vruchtgebruik. Deze kenmerken maken dat het recht tegenover een ieder werkt, inclusief derden en in beginsel niet eenzijdig door een bestuursorgaan kan worden beëindigd. Anders dan bij persoonlijke rechten, zoals vergunningen, ontbreekt bij zakelijke rechten de flexibiliteit om zonder expliciete wettelijke grondslag tot intrekking over te gaan. Een dergelijke intrekking zou afbreuk doen aan het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en de bescherming van derden die hun rechten aan de grondhuurder ontleen.

De bevoegdheid tot intrekking zou slechts kunnen bestaan indien de wet daar expliciet in voorziet of indien sprake is van een niet-volledig gebonden bevoegdheid, waarbij uit de aard van de bevoegdheid een impliciete intrekkingbevoegdheid voortvloeit, dit is de fase voordat het recht van grondhuur is gevestigd. Art. 10 DUD kent de minister echter een volledig gebonden bevoegdheid toe: indien aan de wettelijke vereisten is voldaan, moet de aanvraag worden ingewilligd. Dit laat geen ruimte voor beleidsvrijheid en sluit een impliciete intrekkingbevoegdheid uit. Zolang een toewijzingsbeschikking nog niet is ingeschreven in de openbare registers van het MI-GLIS, is het zakelijk recht nog niet gevestigd en valt de rechtsverhouding onder het verbintenissenrecht. In dat stadium kan intrekking in beginsel plaatsvinden, mits getoetst aan de abbb's. Na inschrijving is het zakelijk recht gevestigd en kan beëindiging alleen plaatsvinden binnen de kaders van het DUD of bij rechterlijk oordeel.

In de praktijk blijkt echter dat de minister ook gevestigde rechten intrekt, veelal ter correctie van eerdere fouten zoals dubbele uitgifte of onjuiste adviezen van de Dienst Grondinspectie, soms zelfs zonder rechterlijke tussenkomst. Hoewel deze handelwijze beoogt onrechtmatigheden te herstellen, is zij juridisch discutabel omdat zij afbreuk doet aan de sterke goederenrechtelijke bescherming van het recht van grondhuur. Onrechtmatige intrekkingen kunnen bovendien leiden tot aansprakelijkheid van de Staat Suriname op grond van wanprestatie of onrechtmatige daad.

Organisatorische tekortkomingen bij het ministerie van GBB, waaronder gebrekkige administratieve procedures, onvoldoende controlemechanismen, gebrek aan deskundigheid, politieke beïnvloeding en risico's op corruptie, zorgen er vaak voor dat de minister van GBB ervoor kiest om over te gaan tot dergelijke intrekkingen om zijn fouten te herstellen. De cruciale rol van de Dienst Grondinspectie in het verstrekken van feitelijke en juridische informatie maakt dat onzorgvuldigheden of onjuiste adviezen direct gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van besluiten.

Daarmee toont dit hoofdstuk aan dat de problematiek rond intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur niet primair in het wettelijke kader is gelegen, maar vooral in de uitvoering en naleving ervan. Verbetering van interne processen, versterking van toezicht en kwaliteitscontrole en consequente toepassing van de abbb's zijn essentieel om onrechtmatige of twijfelachtige intrekkingen te voorkomen en het vertrouwen in het gronduitgiftebeleid te herstellen.

Hoofdstuk 3

Rechtspraak inzake intrekkingen recht van grondhuur

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de rechtspraak met betrekking tot twee (2) onderwerpen besproken. Ten eerste of de wijze van intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur rechtmatig is en ten tweede of wijze van de intrekking van een reeds vervallenverklaring recht van grondhuur rechtmatig is. In de praktijk rijzen de vragen of grondhuur eindigt door een rechterlijke uitspraak waarna de minister het reeds gevestigd recht van grondhuur intrekt of als de minister het reeds gevestigd recht van grondhuur ook zelfstandig mag doen middels een intrekkingbesluit, zonder tussenkomst van de rechter. Enkele rechtszaken zullen besproken worden, waarna een conclusie wordt getrokken over welk uitgangspunt prevaleert.

3.2 Rechtsontwikkeling binnen de rechtspraak

Binnen de rechtspraak zijn er uiteenlopende opvattingen over de rechtmatigheid en de voorwaarden van het intrekken van een reeds gevestigd recht van grondhuur, dit komt duidelijk tot uiting in de navolgende rechtspraken. Dit onderwerp roept vragen op over de grenzen van het bestuursrecht, rechtsbescherming van de burgers en de bevoegdheden van de overheid. Jurisprudentie speelt hierbij een belangrijke rol, aangezien rechterlijke uitspraken de interpretatie en toepassing van de wet beïnvloeden. In deze paragraaf zullen enkele vonnissen en de gehanteerde overwegingen van de rechter worden besproken. Door deze uitspraken te analyseren, wordt duidelijk hoe de rechtspraak zich verhoudt tot de vraag of en onder welke omstandigheden het gevestigde recht van grondhuur kan worden ingetrokken.

3.2.1 Intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur

Uit de in deze paragraaf uiteen te zetten drietal uitspraken blijkt dat in de rechtspraak wordt aangenomen dat een reeds gevestigd recht van grondhuur, middels inschrijving van de toewijzingsbeschikking recht van grondhuur (voor gemakshalve, lees: toewijzingsbeschikking) in de openbare registers niet kan worden ingetrokken.

3.2.1.1 Case 1: Hoger Beroep vonnis van 20 mei 2005, G.R. no. 14204¹²¹

▪ Achtergrond van de zaak (Kort geding, 14 februari 2002)

Op 18 mei 1987 verzocht erflater aan het Ministerie van GBB om hem het recht van grondhuur toe te kennen op een perceelland van 501,03 ha. in het district Saramacca. Op 26 januari 1988 ontving hij een bereidverklaring van het Ministerie van NH (gedaagde sub a). Na overlijden van erflater werden diens erfgenamen (eisers) geconfronteerd met het feit dat op 25 mei 2000 aan gedaagde sub B een beschikking tot grondhuur was verleend met betrekking tot hetzelfde perceel. Eisers stelden dat er reeds aan alle voorwaarden van de bereidverklaring was voldaan en het perceel in cultuur was gebracht door hen. Eisers stelden dat de Staat een onrechtmatige daad en wanprestatie pleegde door de grond aan een ander toe te wijzen. Omdat gedaagde sub B maatregelen tot ontruiming trof, stelden eisers een spoedeisend belang te hebben bij hun vordering.

Vordering van eisers en oordeel kortgedingrechter

De eisers vorderden onder meer intrekking van de beschikking van gedaagde sub B, doorhaling van de overschrijving in de openbare registers en toekenning van het recht van grondhuur aan de eisers. De kortgedingrechter wees de vordering van de erfgenamen toe. De Staat werd bevolen om de beschikking aan gedaagde sub B in te trekken, de overschrijving in het openbaar register door te halen en het recht van grondhuur toe te kennen aan eisers.

▪ Hoger Beroep, vonnis Hof van Justitie, 20 mei 2005, G.R. no. 14204

Gedaagde sub B kon zich niet vinden in de uitspraak van de rechter in kortgeding en stelde daartegen hoger beroep in. De rechtsvraag was of een ministeriële beschikking tot

¹²¹ Vonnis: Soenessardien ca. Soenessardien.

verlening van grondhuur kan worden ingetrokken nadat deze tijdig en rechtsgeldig is overgeschreven in de openbare registers.

Het hof vernietigde het kortgedingvonnis voor zover het de intrekking van de beschikking betrof. Het hof overwoog dat een ministeriële beschikking tot verlening van grondhuur, die eenmaal tijdig en rechtsgeldig is ingeschreven in de openbare registers, niet meer kan worden ingetrokken. De inschrijving maakt het recht definitief en onaantastbaar. De uitspraak benadrukt het belang van tijdige registratie van zakelijke rechten in de openbare registers en de onomkeerbaarheid van de inschrijving. Verder kan uit deze uitspraak afgeleid worden dat de intrekking van een reeds overgeschreven recht van grondhuur niet tot rechtsgevolg heeft dat het recht van grondhuur hierdoor tenietgaat. Na de inschrijving in de openbare registers kan het recht van grondhuur niet meer worden ingetrokken. De inschrijving in de openbare registers maakt dat het recht is gevestigd. Deze overweging sluit aan bij het constitutief karakter van inschrijving van zakelijke rechten. Reehuis stelt dat bij overdracht of vestiging van zakelijke rechten op registergoederen, waartoe het recht van grondhuur kan worden gerekend, inschrijving in de openbare registers een vereiste is voor het doen ontstaan van het recht. Zonder deze inschrijving heeft de beschikking geen goederenrechtelijke werking. Daarbij geldt dat inschrijving niet slechts als bewijs dient, maar het zakelijke daadwerkelijk intreedt en ook nog derdenwerking heeft.¹²² Ook het gesloten stelsel van zakelijke rechten speelt hier een rol. Tenietgaan van eenmaal gevestigde zakelijke rechten is alleen mogelijk binnen de wettelijke kaders.¹²³ Het hof bevestigt met deze uitspraak impliciet, dat inschrijving in de openbare registers rechtsbescherming biedt aan degene die daarop mogen vertrouwen, ook als de beschikking mogelijk onzorgvuldig tot stand is gekomen.

Samenvattend rechtsregel: een eenmaal rechtsgeldig ingeschreven beschikking met betrekking tot het recht van grondhuur kan niet meer worden ingetrokken. De inschrijving heeft constitutieve werking, met andere woorden het recht ontstaat bij inschrijving en wordt onaantastbaar. Dit waarborgt het rechtszekerheidsbeginsel en betrouwbaarheid van het goederenrechtelijk systeem.

¹²² Reehuis e.a. 2012, p. 6-7.

¹²³ Reehuis e.a. 2012, p. 445; Hijma e.a. 2022, p. 77.

3.2.1.2 Case 2: Intrekking vervallenverklaring beschikking recht van grondhuur niet meer mogelijk na inschrijving

Kort geding vonnis van 12 juni 2014, A.R. 14-2157¹²⁴

Aan eiser M werd het recht van grondhuur verleend op een perceel, groot 28,97 ha., bestemd voor landbouwdoeleinden en overgeschreven in de openbare registers van het MI-GLIS op 31 oktober 1994. In de daaropvolgende jaren werd dit perceel in delen herbestemd voor bebouwing en bewoning door middel van Bestemmingswijziging beschikkingen van de minister van ROGB. Eiser M verzuumde deze beschikkingen tijdig aan te bieden ter overschrijving in de openbare registers, zoals wettelijk vereist. Op 8 april 2014 werd hij door het ministerie op de hoogte gesteld van het voornemen tot vervallenverklaring van het recht van grondhuur wegens niet-naleving van de voorwaarden, waaronder cultuurplicht.

A. Kort geding

Eiser M stelde een vordering in kort geding in, nadat hij op 08 april 2014 werd geïnformeerd over het voornemen van de overheid om zijn grondhuurrecht vervallen te verklaren. Tijdens deze procedure legde de Staat een beschikking d.d. 10 juni 2014 over, waarin de vervallenverklaring reeds was geformaliseerd.

De rechter oordeelde dat de Staat onrechtmatig had gehandeld door de vervallenverklaring te effectueren zonder dat een definitief oordeel van de bodemrechter was verkregen. De overheid werd verboden verdere uitvoering te geven aan de vervallenverklaring tot het moment dat een inhoudelijke beslissing in een bodemprocedure zou volgen.

Belangrijk gevolg: eiser M mocht op basis van dit vonnis voorlopig gebruik blijven maken van het perceel.

B. Reactie van de Staat en inleidende stappen naar de bodemprocedure

Op 18 juni 2014 trok het ministerie formeel de beschikking van 10 juni 2014 in. Desondanks stelde de Staat op 27 juni 2014 zelf een kortgedingvordering in tegen eiser M (zaak A.R. 14-2937), met als vordering een verbod op uitvoering van het kortgedingvonnis van 12 juni 2014.

¹²⁴ Vonnis: Chiragally ca. de Staat, ingeschreven ten kantore van het MI-GLIS d.d. 18 juni 2014 in register A 273 onder no. 1183.

Op 11 juli 2014 werd eiser M in deze nieuwe kortgedingzaak verboden om uitvoering te geven aan het eerdere vonnis en werd bepaald dat aan hem geen nieuwe beschikkingen voor bestemmingswijziging mochten worden verstrekt zolang het hoger beroep nog liep.

C. Bodemprocedure – Vonnis AR 143328, 08 maart 2022

Eiser M vorderde in bodemprocedure onder meer:

- Een verklaring dat de beschikking van 10 juni 2024 onrechtmatig was;
- Een verbod voor de Staat om verdere maatregelen te treffen die zouden leiden tot beëindiging van zijn grondhuurrecht;
- Verstrekking van nieuwe beschikkingen ter bevestiging van de bestemmingswijzigingen;
- Een dwangsom bij niet-naleving van deze bevelen.

Oordeel van de bodemrechter

De bodemprocedure is voortgevloeid uit het kortgeding en draaide om de vraag of de Staat rechtmatig heeft gehandeld bij het vervallen verklaren van het grondhuurrecht. Waar eiser M in het kort geding nog in het gelijk werd gesteld, volgde uiteindelijk in de bodemzaak een definitieve afwijzing van zijn vorderingen.

De rechter oordeelde dat:

- De beschikking van 10 juni 2014, waarin het grondhuurrecht werd vervallen verklaard, niet meer ingetrokken kon worden, omdat deze reeds was ingeschreven in de openbare registers. Door deze inschrijving was de beschikking tot vervallenverklaring reeds uitgewerkt.
- Het eerdere kortgedingvonnis van 12 juni 2014 geen gezag van gewijsde had, aangezien dit slechts een voorlopige voorziening betrof. De uitspraak in de bodemprocedure heeft voorrang en bepaalt de rechtsverhouding tussen partijen definitief.

Het niet nakomen van de cultuurplicht berust op een wettelijke grondslag, welke is opgenomen in art. 29 DUD. Dit artikel bepaalt limitatief de omstandigheden waaronder het recht van grondhuur tenietgaat. De vervallenverklaring beschikking recht van grondhuur werd op 10 juni 2014 ingeschreven in de openbare registers van het MI-GLIS.

Hierdoor werd conform het gesloten stelsel van het goederenrecht,¹²⁵ het recht van grondhuur beëindigd. De inschrijving van de beschikking in de openbare registers is namelijk constitutief van aard¹²⁶, met andere woorden op dat moment treedt het rechtsgevolg in voor het tenietgaan van het zakelijk recht. Gelet op deze inschrijving geldt dat het recht van grondhuur rechtsgeldig teniet is gegaan. Zoals de bodemrechter terecht oordeelde, is een eenmaal rechtsgeldig ingeschreven vervallenverklaring niet meer vatbaar voor intrekking door de minister. In een dergelijk geval lijkt mij de juiste manier, om met inachtneming van de geldende procedure, het recht van grondhuur opnieuw te vestigen in plaats van het intrekken van een reeds vervallenverklaring beschikking recht van grondhuur.

Samenvattend rechtsregel: een rechtsgeldig ingeschreven vervallenverklaring beschikking recht van grondhuur o.g.v. de wettelijke vereisten heeft als rechtsgevolg dat het recht van grondhuur tenietgaat. Na inschrijving hiervan kan deze beschikking niet meer door de minister worden ingetrokken, nu de inschrijving constitutieve werking heeft en de beëindiging van het zakelijk recht definitief en onomkeerbaar maakt.

3.2.1.3 Case 3: Onomkeerbaarheid van ingeschreven grondhuurbeschikkingen

Kantongerecht in het eerste kanton: 08 maart 2022, A.R.no. 20-2246

In de zaak van A.R. no. 20-2246 van 08 maart 2022 heeft de kantonrechter in rechtsoverweging 4.4 verwezen naar het oordeel van het HVJ dat het niet mogelijk is om een reeds ingeschreven grondhuurbeschikking in te trekken, omdat deze haar rechtskracht reeds heeft verloren. De Kantonrechter verwees hierbij naar het vonnis van het Hof van Justitie van 20 mei 2005 (G.R. 14204), waarin werd geoordeeld dat:

“De intrekking van een grondhuurbeschikking niet meer mogelijk is, nu die beschikking door de inschrijving in het hypotheekregister reeds is uitgewerkt en daarmee haar juridische betekenis heeft verloren.” Hier is er dus sprake van consistentie met betrekking tot de bovenvermelde zienswijze.

¹²⁵ Hijma e.a. 2022, p. 77; Reehuis e.a. 2012, p. 445.

¹²⁶ Reehuis e.a. 2012, p. 6-7.

De kantonrechter paste deze overweging naar analogie toe op de voorliggende zaak, waarin de vernietiging van een grondhuurbeschikking werd gevorderd. Volgens de rechter zou, net als bij een intrekking, ook een vernietiging geen enkel rechtsgevolg meer kunnen hebben voor de rechtstoestand van het grondhuurrecht, zodra de beschikking is overgeschreven in het openbare register.

Belangrijk uitgangspunt

De kern van deze uitspraak is dat een beschikking, die reeds ingeschreven is in het hypotheekregister niet meer ingetrokken of vernietigd kan worden.

Zoals besproken in par. 1.3 is de zakelijke overeenkomst vergelijkbaar met de toewijzingsbeschikking recht van grondhuur en de toewijzingsbeschikking is vereist voor de vestiging van het recht van grondhuur.¹²⁷

Het is van belang om een onderscheid te maken tussen het gevestigd zakelijk recht (van grondhuur) en de titel waarop het berust. De onderliggende titel vormt de rechtsgrond voor de overdracht en vloeit doorgaans voort uit een obligatoire overeenkomst, waarin partijen zich verbinden tot overdracht en kan wel nietig verklaard worden wegens o.a. in strijd met de wet, goede zeden en openbare orde. De titel kan ook vernietigd worden wegens o.a. wilsgebrek (dwaling, bedrog, bedreiging of misbruik van omstandigheden). Indien de titel vernietigd wordt, heeft dit op grond van art. 3:53 NSBW terugwerkende kracht: de titel wordt geacht nooit te hebben bestaan. En indien de titel nietig verklaard wordt: de titel was vanaf het begin ongeldig (art. 3:40 NSBW). Aangezien een geldige titel een voorwaarde is voor de rechtsgeldige vestiging van een zakelijk recht, leidt het vervallen van de titel ertoe dat ook op basis daarvan het gevestigd recht van grondhuur van rechtswege vervalt.¹²⁸ Niet het zakelijk recht zelf wordt aangetast, maar het vervalt van rechtswege doordat de rechtsgrond waarop het rust ontbreekt wegens het ontbreken van een rechtsgeldig titel. In de overwegingen erkent de rechter dat vernietiging uitsluitend mogelijk is op grond van wilsgebrek en in casu is er sprake van mogelijk onrechtmatig handelen door de Staat, in strijd met de abbb's. Volgens eerdere jurisprudentie waaronder het vonnis Hoelas vs. Staat Suriname (2003) en Stichting

¹²⁷ Art. 3:84 NSBW; Hijma e.a. 2022, p. 81.

¹²⁸ Hijma e.a. 2022, p. 81-86; Reehuis 2012, e.a. p. 78-85; Akkal-Ramautar 2015, p. 161-163.

Leefbaar Tourtonne (2009), is de burgerlijke rechter niet bevoegd om een grondhuurbeschikking te vernietigen. Bovendien leidt vernietiging niet van rechtswege tot verval van het een reeds ingeschreven zakelijk recht in de openbare registers van het MI-GLIS, waardoor de rechtstoestand ongewijzigd blijft.

3.2.2 Intrekking van reeds ingeschreven grondhuurbeschikkingen soms wel mogelijk

In paragraaf 3.2.1 bleek uit de uitspraken dat zowel een intrekking als vernietiging geen rechtsgevolgen meer heeft zodra de toewijzingsbeschikking recht van grondhuur eenmaal is overgeschreven in het openbare register van het MI-GLIS en het zakelijk recht van grondhuur daarmee is gevestigd. In een recent geval zal blijken dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie, de intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur onder bepaalde omstandigheden wel mogelijk is. Deze visie wijkt dus af van de lijn die werd gevolgd in de zaken: G.R. 14204, A.R. 143328 en A.R.no. 20-2246.

3.2.2.1 Case 4: Intrekking wel mogelijk bij onregelmatigheden in de uitgifte Het Hof van Justitie 1 maart 2024, GR No. 15090

In 2008 werd ten behoeve van eiser het recht van grondhuur gevestigd op een perceel van 1,5935 ha. In 2009 werd ten behoeve van gedaagde sub b, eveneens het recht van grondhuur gevestigd op een deel van dit perceel (0,7968 ha.). Eiser verzette zich tegen deze dubbele uitgifte, stellende dat haar reeds gevestigd recht van grondhuur hierdoor werd geschonden. Zij voerde aan dat deze tweede uitgifte in strijd was met het legaliteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het beginsel van behoorlijk bestuur en de prioriteitsregel (het oudere recht gaat voor).

Eerste aanleg – Kantonrechter, 2 juli 2014, A.R. no. 10-0364

Eiser vorderde intrekking van de beschikking aan gedaagde sub b, alsook dat gedaagde sub b gehouden zou zijn zich hierbij neer te leggen. De kantonrechter wees deze vordering af, onder verwijzing naar het feit dat het betwiste perceel inmiddels op een openbare verkoop was verkocht aan een derde partij. De rechter oordeelde dat het belang van die derde zwaarder woog dan de vordering tot intrekking van het besluit.

Hoger beroep – Hof van Justitie, 1 maart 2024, G.R. No. 15090

Eiser stelde hoger beroep in bij het Hof van Justitie, met als belangrijkste grief dat de kantonrechter niet had geoordeeld over de rechtmatigheid van de tweede gronduitgifte. Zij wees erop dat het enkele feit van doorverkoop aan een derde niet afdeed aan de (on)rechtmatigheid van het oorspronkelijke besluit.

Uitspraak Hof van Justitie

Het Hof vernietigde het vonnis van de kantonrechter en oordeelde dat:

- De kantonrechter had gefaald door niet eerst te toetsen of de tweede uitgifte (aan gedaagde sub b) rechtmatig was;
- De prioriteitsregel maakt dat het oudere recht van eiser voorrang had;
- De staat had onrechtmatig gehandeld door het perceel dubbel uit te geven;
- De overschrijving van gedaagde sub b' beschikking moest worden doorgehaald en de beschikking zelf ingetrokken;
- Gedaagde sub b werd verplicht de uitspraak te respecteren;
- De Staat en gedaagde sub b werden veroordeeld in de proceskosten, maar het Hof legde geen dwangsom op.

Juridische betekenis en verhouding tot eerdere rechtspraak

Het vonnis in deze zaak markeert een belangrijke rechtsontwikkeling ten opzichte van de eerdere jurisprudentie, in het bijzonder de zaak G.R. 14204, 20 mei 2005. In die zaak oordeelde het Hof dat een beschikking tot grondhuur, eenmaal ingeschreven in het openbare register, niet meer kon worden ingetrokken, omdat deze haar rechtsgevolgen reeds had ontplooid. Het Hof week in deze recente zaak van dat standpunt af, door te overwegen dat intrekking wel mogelijk is bij onregelmatigheden in de uitgifte, zoals een dubbele toekenning van hetzelfde perceel. Daarna bevestigt het Hof dat het legaliteitsbeginsel en behoorlijk bestuur zwaarder wegen dan de formele onherroepelijkheid van een inschrijving in het openbaar register, wanneer de uitgifte zelf ondeugdelijk blijft.

Conclusie

In eerste aanleg verloor eiser de zaak, doordat de rechter het belang van de derde koper liet prevaleren. In hoger beroep stelde het Hof haar alsnog in het gelijk, op basis van de prioriteitsregel en het feit dat de tweede gevestigd recht van grondhuur onrechtmatig was. De beschikking aan gedaagde sub b werd ingetrokken en diens inschrijving werd doorgehaald, waarmee het Hof ook expliciet ruimte creëerde voor intrekking van reeds ingeschreven zakelijke rechten in geval van onregelmatigheid. In deze zaak heeft het Hof geoordeeld dat de intrekking als rechtmatig moet worden beschouwd.

Onregelmatige wijze totstandkoming

In het vonnis geeft het Hof aan dat de Staat in geen geval opgedragen kan worden om een reeds uitgegeven recht van grondhuur in te trekken vanwege de beleidsvrijheid die zij heeft. Een uitzondering hierop betreft situaties waarbij het verkregen of toegewezen recht op onregelmatige wijze tot stand is gekomen. De vraag rijst wat onder onregelmatige wijze verstaan moet worden. Er kan derhalve worden gesteld dat onregelmatige wijze inhoudt dat bij de toewijzing en/of verlening van het recht van grondhuur de toepasselijke wettelijke bepalingen of procedures niet in acht worden genomen. In dit specifiek geval heeft het Hof geoordeeld dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door een deel van het aan eiser in grondhuur uitgegeven perceelland achteraf in grondhuur aan gedaagde sub b uit te geven, zonder dat er voldoende grond was voor deze actie. Eiser had een ouder zakelijk recht op het perceelland, wat prioriteit gaf volgens de prioriteitsregel in zakelijke rechten. Volgens Stekkel is een onregelmatigheid ruim. Onregelmatigheden kunnen zich voordoen in situaties wanneer de Staat in strijd heeft gehandeld met de abbb's of in geval van dubbele uitgifte waarbij meerdere mensen het recht van grondhuur hebben verkregen op hetzelfde perceel. In zulks geval was de uitgifte onrechtmatig, omdat de burgers het recht hebben gekregen van een beschikkingsonbevoegde, aangezien de Staat niet meer bevoegd was om hetzelfde recht weer uit te geven.¹²⁹ Een belangrijke voorwaarde voor de rechtsgeldige vestiging van een zakelijk recht, in casu het recht van grondhuur, is dat de vervreemder, in dit geval de Staat

¹²⁹ Vraaggesprek: mr. M. Stekkel, jurist bij het ministerie van GBB, 7 maart 2025.

Suriname beschikkingsbevoegd is met betrekking tot het recht van grondhuur. Art. 3:84 lid 1 NSBW stelt dat voor overdracht van een zakelijk recht drie cumulatieve vereisten gelden: een geldige titel, levering en beschikkingsbevoegdheid van de vervreemder. Indien het perceel reeds bezwaard is met het gevestigd recht van grondhuur, is de Staat Suriname niet langer bevoegd om daarover opnieuw te beschikken.

In casu is er sprake van dubbele uitgifte, waarbij het recht van grondhuur reeds is gevestigd op een perceel en dit recht opnieuw uit is gegeven aan een derde, de Staat is beschikkingsonbevoegd voor deze handeling. Volgens het nemo-plus-beginsel kan niemand meer rechten aan een ander verschaffen dan hijzelf heeft.¹³⁰ Dit leidt ertoe dat de tweede vestiging nietig is of geen goederenrechtelijke werking heeft, omdat zij niet voldoet aan de vereisten van art. 3:84 lid 1 NSBW. Hoewel het Hof in zijn uitspraak heeft geoordeeld dat de intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur mogelijk is bij een onregelmatige totstandkoming, geldt dat een dergelijke intrekking slechts een administratieve handeling is, die een reeds bestaande juridische toestand bevestigt.

De intrekking is niet constitutief voor het verval van het recht van grondhuur. In geval van een dubbele uitgifte heeft het tweede recht van grondhuur juridisch nooit bestaan en heeft de tweede vestiging van het recht van grondhuur derhalve geen rechtsgevolgen kunnen hebben. Naar mijns inziens zou het Hof nietigheid moeten uitspreken in plaats van intrekking. Een intrekking is in dit geval zelfs niet nodig, aangezien de vestiging nooit rechtsgeldig is geweest.

Waardeloos verklaring van de inschrijving

Vóór 1 mei 2025 had de rechter geen alternatieve mogelijkheden, maar onder het huidige NSBW is er nu wel een regeling voor wanneer een inschrijving geen rechtsgevolg heeft. Dit heet de *waardeloosheid van de inschrijving*. In de artikelen 3:28 en 3:29 NSBW staat hoe dit vastgesteld kan worden. Volgens art. 3:28 NSBW kunnen partijen samen verklaren dat de inschrijving geen waarde meer heeft. De betrokken partijen zijn verplicht om op verzoek van een direct belanghebbende schriftelijk te verklaren dat de inschrijving waardeloos is. In deze verklaring moet er uitgelegd worden waarom de inschrijving

¹³⁰ Akkal-Ramautar 2015, p. 161.

waardeloos is en kan ingeschreven worden in de openbare registers van het MI-GLIS, met uitzondering van de hypotheek en beslagen. Als de inschrijving betrekking heeft op een hypotheek of beslag, geeft de verklaring de hypotheekbewaarder toestemming om over te gaan tot doorhaling.

Als partijen weigeren een dergelijke verklaring af te geven, kan op grond van art. 3:29 NSBW de kantonrechter op verzoek van een directe belanghebbende, verklaren dat de inschrijving waardeloos is. Hierbij worden alle ingeschreven rechthebbenden en hun rechtsopvolgers opgeroepen. De rechter kan maatregelen treffen en bewijsopdrachten geven om ook niet-verschenen rechthebbenden te beschermen. Het vonnis wordt pas in de openbare registers van het MI-GLIS ingeschreven nadat het in kracht van gewijsde is gegaan. Bij hypotheek en beslagen geeft het vonnis de hypotheekbewaarder toestemming tot doorhaling direct na inschrijving.

3.3 Tussenconclusie

Uit de besproken jurisprudentie blijkt dat de rechtspraak over de intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur een ontwikkelende lijn laat zien. In de zaken G.R. 14204 (Hof van Justitie, 2005) en A.R. 143328 (Kantongerecht in het eerste kanton, 2022) werd geoordeeld dat een reeds gevestigd recht van grondhuur niet meer ingetrokken kan worden, indien het rechtsgeldig is ingeschreven in de openbare registers van het MI-GLIS. De inschrijving heeft in deze gevallen constitutieve werking, waardoor het zakelijk recht definitief ontstaat. Intrekking van een gevestigd recht van grondhuur heeft geen rechtsgevolg, omdat het onomkeerbaar is.

In de meer recente uitspraak G.R. 15090 (Hof van Justitie, 2024) komt het Hof tot een afwijkend oordeel. Het Hof oordeelde dat intrekking van een gevestigd recht van grondhuur wel mogelijk is, indien de uitgifte op onregelmatige wijze tot stand is gekomen, in dit geval door een dubbele uitgifte. Hoewel het Hof in hiermee ruimte lijkt te scheppen voor intrekking, is dat vanuit goederenrechtelijk perspectief niet geheel juist. Het tweede recht van grondhuur heeft in een dergelijke situatie immers nooit rechtsgeldig bestaan op grond van het nemo-plus-beginsel. Bij dubbele uitgifte ontbreekt de vereiste

beschikkingsbevoegdheid voor het vestigen van een zakelijk recht (art. 3:84 lid 1 NSBW), waardoor het recht nooit is gevestigd. De intrekking heeft in dit geval slechts een administratief karakter en geen constitutieve; het verval van recht van grondhuur vloeit rechtstreeks voort uit het ontbreken van de beschikkingsbevoegdheid van de Staat Suriname.

De ontwikkeling binnen de rechtspraak laat hiermee een verschuiving zien waar het Hof in 2005 en 2022 onomkeerbaarheid van reeds gevestigde rechten benadrukte, is in 2024 geoordeeld dat ernstige gebreken bij de totstandkoming van de uitgifte alsnog grond kunnen vormen voor intrekking van een reeds gevestigd recht.

Indien het recht van grondhuur is gevestigd op basis van een geldige titel, dient het recht van grondhuur beschermd te worden conform de regels van het goederenrecht. Indien daarentegen niet aan de vereisten van art. 3:84 lid 1 NSBW is voldaan, is het recht juridisch nooit ontstaan en is een intrekking overbodig. In dergelijke gevallen ligt nietigverklaring van de rechtshandeling (levering) meer voor de hand.

Vanaf 1 mei 2025 voorziet de wet bovendien in een aanvullende mogelijkheid: de rechter kan op grond van een nieuwe wettelijke bepaling verklaren dat een inschrijving geen rechtsgevolg (meer) heeft. Middels een verklaring van waardeloosheid wordt met de inschrijving in de openbare registers het recht tenietgedaan. Deze regeling biedt een heldere, wettelijke route om fouten te herstellen zonder afbreuk te doen aan de rechtszekerheid die het goederenrecht beoogt te waarborgen.

Hoofdstuk 4 Bevoegdheden van de bewaarder bij het MI-GLIS in het kader van een intrekkingbeschikking

4.1 Inleiding

Het in Suriname geldende stelsel van openbare registers voor registergoederen is ingericht met het doel om de rechtszekerheid rondom deze goederen te waarborgen. Deze registers dienen als betrouwbare informatiebron over de juridische status van onroerende zaken en andere registergoederen.¹³¹ De bewaarder fungeert binnen het MI-GLIS als poortwachter van het rechtszekerheidsstelsel.¹³² In de praktijk rijst regelmatig de vraag naar voren wat er moet gebeuren als een bestuursorgaan, zoals de minister van GBB, een beschikking opmaakt om een reeds gevestigd recht van grondhuur in te trekken. De bewaarder wordt vervolgens gevraagd deze intrekkingbeschikking in te schrijven. De vraag is of de bewaarder bevoegd is om de inschrijving van een dergelijke beschikking te weigeren. Deze vraag is van groot belang, omdat de rechtszekerheid van een reeds gevestigd zakelijk recht wordt aangetast en er buiten de grenzen van bestuurlijke bevoegdheden wordt gehandeld bij het beëindigen van het zakelijk recht van grondhuur. Ter beantwoording van deze vraag zal in dit hoofdstuk eerst worden uiteengezet welke bevoegdheden de bewaarder heeft op basis van de GLIS-wet en het NSBW.

4.2 Het MI-GLIS en de bewaarder

4.2.1 De rol en functie van het MI-GLIS

Het MI-GLIS is op grond van art. 5 GLIS-wet verantwoordelijk voor het beheren en bijhouden van registraties die verband houden met de rechtstoestand van onroerende zaken in Suriname. Hiernaast zorgt het MI-GLIS voor een nauwkeurige percelenadministratie. Het instituut is ook belast met het onderhouden van het Nationaal

¹³¹ Art. 50 GLIS-wet.

¹³² Art. 17 jo. 18 GLIS-wet.

Geodetisch Referentiestelsel en beheert het specifieke registraties voor schepen en luchtvaartuigen. Een belangrijke taak is het beheren van het digitale GLIS-systeem en het verstrekken van de verzamelde informatie aan derden. Bij staatsbesluit kunnen aanvullende taken worden opgedragen, inclusief financiële regelingen.¹³³

4.2.2 De rol van de bewaarder

De hypotheekbewaarder is de functionaris die volgens art. 1 van het Koninklijk Besluit van 15 augustus 1868 (hierna: KB), verantwoordelijk is voor het beheer van de openbare registers.¹³⁴ Het ambt van de hypotheekbewaarder trad in werking bij de invoering van het KB, dat gelijktijdig met het BW oud op 1 mei 1869 werd ingevoerd. Deze wetgeving bracht de verplichting met zich mee de invoering van de openbare registers en dat notariële akten in de daarvoor bestemde registers over- en ingeschreven moesten worden.¹³⁵ Deze inschrijvingen zijn essentieel voor het verkrijgen van eigendom van onroerende goederen en het vestigen van zakelijke rechten daarop.¹³⁶

Naast het houden en bijhouden van de percelenadministratie, zoals aangegeven in art. 59 GLIS-wet, heeft de bewaarder ook de verantwoordelijkheid voor het beheer van de registratie van schepen, zoals beschreven in art. 83 GLIS-wet. Ook draagt hij zorg voor de registratie van luchtvaartuigen, zoals vermeld in art. 89 GLIS-wet.¹³⁷ De bewaarder speelt een belangrijke rol in het correct en up-to-date houden van diverse registers en administraties, die van groot belang zijn voor de eigendom en registratie van onroerende goederen, schepen en luchtvaartuigen.

4.2.3 Bevoegdheden bewaarder

Volgens de memorie van toelichting van het NSBW, afdeling 3.1.2 is de bewaarder een lijdelijke functionaris. De bewaarder beperkt zich tot de beoordeling van formele vereisten, zoals de vorm van het stuk, de bevoegdheid van de ondertekenaar en de inschrijfbaarheid volgens de wet. De bewaarder controleert niet of de opgegeven feiten

¹³³ Art. 5 GLIS-wet.

¹³⁴ Koninklijk Besluit van 15 augustus 1868 (15 augustus 1868 nr. 62, GB nr. 16, geldende tekst GB 1946, nr. 32); zie ook MvT art. 12 GLISwet; zie ook art. 50 lid 1 GLIS-wet.

¹³⁵ Art. 670, 759, 766, 782, 793 BW oud.

¹³⁶ MvT art. 12 GLIS-wet, p. 74.

¹³⁷ Art. 18 GLIS-wet.

materieel juist zijn. Dit betekent dat hij geen actieve rol speelt bij het toetsen van de inhoud van de stukken, die ter inschrijving worden aangeboden.

Volgens BW oud heeft de bewaarder in beginsel niet de bevoegdheid om akten van eigendomsoverdracht te weigeren of te vertragen, evenals het inschrijven van hypotheek of het verstrekken van inzage in de registers. Tevens is hij verplicht om de verzochte getuigschriften te verstrekken.¹³⁸ Dit houdt in dat de hypotheekbewaarder een administratieve rol vervult en zijn taken tijdig en zonder onterecht uitstel moet uitvoeren, tenzij er specifieke wettelijke gronden zijn die het tegendeel rechtvaardigen.

In art. 3:20 lid 1 NSBW is geregeld dat de bewaarder een inschrijving mag weigeren indien niet wordt voldaan aan wettelijke eisen en andere wettelijke vereisten voor de inschrijving. Indien de stukken niet aan de wettelijke vereisten voldoen, registreert de bewaarder de aanbieding in het register van voorlopige aantekeningen en vermeldt de bezwaren. Dit artikel biedt de bewaarder een duidelijke wettelijke basis om inschrijvingen te weigeren wanneer deze niet aan de wettelijke vereisten voldoen.

Volgens art. 3:19 lid 4 NSBW is de bewaarder bevoegd om de aanbieder van overgelegde stukken en andere belanghebbenden opmerkzaam te maken op deze vermoedens. Dit geeft de bewaarder de mogelijkheid om mogelijke problemen te signaleren voordat hij tot inschrijving overgaat. De bewaarder beschikt namelijk over een discretionaire bevoegdheid, dit betekent dat de bewaarder bij twijfel van juistheid of geldigheid van de overgelegde stukken de inschrijving uit kan stellen of zelfs te weigeren naar zijn oordeel. Dit kan zich voordoen in gevallen wanneer kadastrale aanduiding niet overeenkomt met de gegevens ten opzichte van het registergoed. Bijvoorbeeld, als een perceelnummer in de akte niet juist is. Een fout in de kadastrale omschrijving zou kunnen leiden tot verwarring of problemen bij latere mutaties. Ook in gevallen waarbij de bewaarder twijfels heeft over de beschikkingsbevoegdheid van de persoon. Bijvoorbeeld, de persoon die de akte heeft getekend, niet de juiste volmacht bezit. Daarnaast in situaties wanneer er sprake is van onverenigbaarheid tussen de ingediende stukken ter inschrijving. Een

¹³⁸ Art. 1253 BW oud.

voorbeeld hiervan is wanneer een grondhuurder een transportakte aanbiedt, terwijl hiervoor een akte tot vestiging van hypotheek op het recht van grondhuur op de zaak is aangeboden. De bewaarder is bevoegd om in zulks geval tijdelijk te weigeren om de akte in te schrijven.¹³⁹ Hoewel de bewaarder een discretionaire bevoegdheid wordt toegekend bij twijfel aan de geldigheid van stukken, is deze bevoegdheid naar mijns inziens niet onbegrensd. Hij mag slechts toetsen aan de formele vereisten die de wet stelt. Inhoudelijke beoordeling van de bestuursrechtelijke geldigheid van een beschikking behoort in beginsel tot de rechterlijke macht. Dit waarborgt de scheiding der machten en voorkomt dat de bewaarder op de stoel van de rechter gaat zitten.

Verder is op basis van art. 28 van de Zegelwet (G.B. 1872, laatst gewijzigd bij S.B. 1994, nr. 41), de bewaarder bevoegd om stukken die voor over- of inschrijving worden aangeboden, te viseren om de verschuldigde zegelrechten vast te stellen. Daarnaast geeft deze wet de bewaarder de mogelijkheid om een onroerend goed opnieuw te laten taxeren als hij de door de partijen opgegeven waarde van het te transfereren goed te laag vindt.¹⁴⁰

4.3 Inschrijving van feiten in de openbare registers

In de openbare registers worden feiten over de juridische status van registergoederen ingeschreven (art. 3:16 lid 1 NSBW). Het NSBW biedt een aanvulling op de openbare registers en stelt dat de regeling hiervan in de wet wordt geregeld, zoals welke registers dit zijn, de plaats en wijze van inschrijving, welke documenten aan de bewaarder moet worden aangeboden, de inhoud van deze stukken, de inrichting van de registers, de wijze van inschrijving en hoe deze registers geraadpleegd kunnen worden (art. 3:16 lid 2 NSBW). Inschrijving in de openbare registers kan uitsluitend plaatsvinden indien hiervoor een expliciete wettelijke grondslag bestaat.¹⁴¹ Dit uitgangspunt waarborgt dat alleen juridisch relevante feiten met rechtsgevolgen kunnen worden vastgelegd. Het BW oud kende geen inschrijfbaar feiten, maar verplichte wel tot het aantekenen van bepaalde

¹³⁹ Lopes 2017, p. 486-487.

¹⁴⁰ MvT art. 18 GLIS-wet.

¹⁴¹ Reehuis e.a. 2012, p. 26.

stukken, zoals de aantekening van cessie (art. 667 BW oud), subrogatie (art. 1421 jo.1231 BW oud), verandering van woonplaats van schuldeisers en dergelijke bij de hypothecaire inschrijving (art. 1218 BW), hypotheekbedingen: het beding van geen zuivering bij willige verkoop (art.1238 BW), eigenmachtige verkoop (art. 1207 BW), de doorhaling en opheffing van hypothecaire inschrijvingen (art. 1224 BW jo. art. 29 KB hypotheekbewaarder) en van beslagen, de aantekening van de eis tot boedelscheiding (art. 1217 jo. 1135 BW), erfstellingen over de hand (art. 1013 BW), inschrijving van de eis tot tenietdoening van een schenking (art. 1709). Essed benadrukt dat een feit alleen dan kan worden ingeschreven als dit expliciet door de wet is toegestaan. Indien de wet niet expliciet bepaald heeft dat een feit inschrijfbaar is, heeft de bewaarder geen bevoegdheid om zulks in te schrijven. In het NSBW is er een verruiming doorgevoerd waardoor ook vonnissen nu als inschrijfbaar feiten gelden, wat een wijziging in de rechtstoestand van een registergoed met zich meebrengt.¹⁴²

Het NSBW dat op 1 mei 2025 officieel in werking is getreden, bevat in tegenstelling tot BW oud een algemene regeling over de inschrijfbaarheid van feiten. Het NSBW heeft dit verduidelijkt door een algemene regeling op te nemen in art. 3:17 NSBW, waarin is opgesomd welke feiten als inschrijfwaardig worden beschouwd. Hiermee wordt voorkomen dat bestuursorganen naar eigen inzicht feiten aan de registers toevoegen, wat een bedreiging zou vormen voor de rechtszekerheid in het registergoederenverkeer.

4.3.1 Constitutieve versus declaratoire inschrijving

Er bestaat een belangrijk onderscheid tussen constitutieve en declaratoire inschrijvingen. Constitutieve inschrijvingen zijn vereist om een beoogd rechtsgevolg in werking te laten treden. Een voorbeeld hiervan is de eigendomsoverdracht van een onroerende zaak: zonder inschrijving van de transportakte in de openbare registers van het MI-GLIS komt de overdracht niet tot stand (art. 670 BW oud). Eveneens geldt dit voor hypotheekvestiging op onroerende zaken (art. 1208 BW oud). Voorbeelden van het huidige BW zijn: onroerende zaken (art. 3:89 lid 1 NSBW), teboekgestelde zeeschepen en binnenschepen (art. 8:199 jo. art. 8:790 NSBW), luchtvaartuigen (art. 8:1306 lid 1 NSBW),

¹⁴² Vraaggesprek: Mr. S. Essed, Advocaat, de dato 08 april 2025.

alsmede beperkte rechten op deze goederen en op die beperkte rechten zelf (art. 3:98 NSBW).

Daarentegen zijn declaratoire inschrijvingen bedoeld om een reeds ingetreden rechtsgevolg kenbaar te maken of te bevestigen. Enkele voorbeelden hiervan zijn de doorhaling en opheffing van hypothecaire inschrijvingen.¹⁴³ En de opheffing van beslagen op onroerend goed¹⁴⁴, die allemaal de rechtstoestand van het onroerend goed beïnvloeden, ondanks dat het rechtsgevolg al eerder is ingetreden. Deze laatste inschrijvingen zijn administratief van aard, maar dragen bij aan de transparantie en rechtszekerheid in het registergoederenverkeer.

4.3.2 Inschrijfbare praktijk en feitelijke uitbreiding

Vóór 1 mei 2025 werden in de praktijk soms ook feiten ingeschreven, die niet expliciet wettelijk zijn voorgeschreven, zoals een akte van scheiding en deling van een nalatenschap of verklaringen van erfrecht. Deze inschrijvingen zijn gebaseerd op vaste notariële of juridische praktijk. Deze inschrijvingen gebeuren door het overschrijven van notariële akten in het C-register of door het maken van aantekeningen over de rechtstoestand van het onroerend goed.¹⁴⁵

4.3.3 Weigering van de bewaarder tot inschrijving van een intrekkingbeschikking

Het NSBW bevat uitgebreidere regelingen met betrekking tot het zorgvuldig in het toelaten van informatie tot de openbare registers. In art. 3:17 lid 1 sub j NSBW wordt specifiek geregeld dat bepaalde (overheids)beschikkingen en rechterlijke uitspraken, waaronder die waarin een eerdere beschikking wordt vernietigd, gewijzigd of ingetrokken kunnen worden ingeschreven. In dit artikel wordt een duidelijke voorwaarde gesteld en dat houdt in dat er een expliciete wettelijke regeling moet zijn die voorschrijft dat de oorspronkelijke beschikking voor inschrijving in aanmerking komt. Met andere woorden, alleen indien de wet uitdrukkelijk bepaalt dat een beschikking inschrijfbaar is en dat de intrekking daarvan inschrijfbaar is, kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt. Deze voorwaarde is essentieel ter bescherming van het openbare register van het MI-

¹⁴³ Art. 1223 jo. 1224 BW oud.

¹⁴⁴ Art. 441 Brv.

¹⁴⁵ Afgeleid uit M. Stekkel, enige juridische aspecten van het vervallenverklaren van het grondhuurrecht, afstudeerthesis, Anton de Kom Universiteit van Suriname, januari 2004.

GLIS tegen onterechte of onwillekeurige mutaties. Naar mijns inziens is de gedachte hierachter dat het register alleen feiten moet bevatten die wettelijk erkend zijn als registerwaardig. Het voorkomt dat bestuursorganen naar eigen inzicht informatie in de openbare registers kunnen laten opnemen of weghalen. Alleen de wetgever mag bepalen wanneer dat mag en daarmee beschermt het systeem niet alleen het rechtsverkeer, maar ook de burger tegen willekeur.

Vóór de invoering van het NSBW op 1 mei 2025, onder het BW oud, ontbrak een bepaling die de inschrijving van een intrekking van het gevestigd recht van grondhuur mogelijk maakte. Dit betekende dat de bewaarder op goede gronden de inschrijving van een intrekkingbeschikking, met betrekking tot het gevestigd recht van grondhuur, mocht weigeren, omdat er geen wettelijke basis bestond. Met de intrede van art. 3:17 sub j in het NSBW zou de indruk kunnen ontstaan dat de inschrijving van een intrekkingbeschikking alsnog toelaatbaar is. Hoewel er ook onder het NSBW het zo blijft dat de intrekking van een verleend recht van grondhuur slechts inschrijfbaar is, indien dit expliciet is toegestaan bij of krachtens een bijzondere wetsbepaling. Aangezien een dergelijke bijzondere wetsbepaling ontbreekt, is de conclusie dat ook onder NSBW een intrekkingbeschikking met betrekking tot het gevestigd recht van grondhuur niet in de openbare registers van het MI-GLIS kan worden ingeschreven en dit is in lijn met de goederenrechtelijke aspecten.

De bewaarder is op grond van het legaliteitsbeginsel dan ook niet alleen bevoegd, maar zelfs verplicht om een dergelijke inschrijving te weigeren. Het betreft hier geen discretionaire afweging of beleidsvrijheid, maar een gebonden bevoegdheid tot handhaving van het wettelijk gesloten stelsel van registerwaardigheid. In deze hoedanigheid vervult de bewaarder geen ondergeschikte rol ten opzichte van het bestuursorgaan, maar treedt hij op als onafhankelijke bewaarder van de openbare registers, belast met het bewaken van de rechtszekerheid en betrouwbaarheid van het registergoederenverkeer.

4.4 Tussenconclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de bewaarder van het MI-GLIS een centrale rol vervult in de waarborging van rechtszekerheid rond registergoederen. Zijn taken en bevoegdheden zijn niet louter administratief of uitvoerend, maar zijn verankerd in een wettelijke verplichting om te toetsen aan de formele inschrijfvereisten binnen het gesloten stelsel van registerwaardigheid.

Zowel onder het BW oud als het NSBW geldt dat de bewaarder gehouden is de inschrijving van een intrekkingbeschikking te weigeren, indien daarvoor geen expliciete wettelijke grondslag bestaat. Onder het BW oud ontbrak elke bepaling, die de inschrijving van de intrekking van een gevestigd recht van grondhuur mogelijk maakte, waardoor weigering terecht was. Met de inwerkingtreding van het NSBW op 1 mei 2025, is dit uitgangspunt ongewijzigd gebleven. Art. 3:17 lid 1 sub j NSBW bepaalt uitdrukkelijk, dat een intrekking slechts kan worden ingeschreven, indien de oorspronkelijke beschikking inschrijfbaar is en de intrekking daarvan uitdrukkelijk is toegestaan bij of krachtens een bijzondere wetsbepaling. Aangezien een dergelijke bepaling ontbreekt voor de intrekking van een verleend recht van grondhuur, is inschrijving daarvan niet toegestaan.

In dit kader handelt de bewaarder in dit geval niet op basis van een beleidsmatige afweging, maar op grond van een gebonden bevoegdheid die voortvloeit uit het legaliteitsbeginsel. Hij is daarmee niet alleen bevoegd, maar ook verplicht om onrechtmatige of niet-registerwaardige mutaties uit het openbare register te weigeren, teneinde de rechtszekerheid en de integriteit van het registergoederenverkeer te waarborgen.

Conclusie

In dit onderzoek staat de onderzoeksvraag centraal: *Is het rechtmatig dat de minister van Grondbeleid en Bosbeheer een reeds gevestigd recht van grondhuur intrekt, buiten de gronden genoemd in art. 29 Decreet Uitgifte Domeingrond, en is de bewaarder bij het MI-GLIS op basis van de GLIS-wet en het Burgerlijk Wetboek bevoegd om een dergelijke intrekking te weigeren?*

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het recht van grondhuur een beperkt zakelijk recht is dat de grondhuurder een exclusief gebruiksrecht verschaft over domeingrond. Dit recht ontstaat pas na inschrijving van de toewijzingsbeschikking in de openbare registers van het MI-GLIS, waarbij de inschrijving constitutieve werking heeft. Het tenietgaan van het recht van grondhuur is uitsluitend mogelijk op grond van art. 29 DUD genoemde wijzen. Intrekking is in deze opsomming niet opgenomen en kan derhalve niet als zelfstandige beëindigingsgrond dienen.

Voorts is vastgesteld dat de minister van GBB slechts tot intrekking kan overgaan wanneer de wet daarin voorziet of voordat het recht van grondhuur is gevestigd, waarbij de abbb's te allen tijde in acht worden genomen. De verlening van het recht van grondhuur door de minister van GBB op grond van art. 10 DUD is een volledig gebonden bevoegdheid, waardoor geen ruimte bestaat voor beleidsmatige heroverweging nadat het recht is gevestigd. Intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur zonder expliciete wettelijke basis is in strijd met het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel en kan leiden tot aansprakelijkheid van de Staat Suriname wegens wanprestatie of onrechtmatige daad.

De jurisprudentie bevestigt dit uitgangspunt, maar laat ook een ontwikkeling zien. In G.R. 14204 (2005) en A.R. 143328 (2022) werd geoordeeld dat een rechtsgeldig gevestigd recht van grondhuur niet meer kan worden ingetrokken. In G.R. 15090 (2024) heeft het Hof echter geoordeeld, dat intrekking mogelijk is bij onregelmatige totstandkoming, zoals dubbele uitgifte. Juridisch is dit te verklaren doordat het tweede recht in zo een geval

nooit rechtsgeldig is ontstaan wegens het ontbreken van beschikkingsbevoegdheid (art. 3:84 lid 1 NSBW). Tot 1 mei 2025 ontbrak een wettelijke procedure voor het waardeloos verklaren van foutieve inschrijvingen, waardoor intrekking soms door de rechter werd aanbevolen. Met de invoering hiervan bestaat nu de mogelijkheid tot waardeloos verklaring, waarmee intrekking in deze context grotendeels overbodig is geworden.

Ten aanzien van de bevoegdheden van de bewaarder geldt dat deze, op grond van het NSBW en de GLIS-wet, gehouden is te toetsen of een aangeboden stuk inschrijfbaar is en of de wet een dergelijke inschrijving toestaat. Aangezien geen enkele bijzondere wettelijke bepaling voorziet in de intrekking van een reeds ingeschreven toewijzingsbeschikking recht van grondhuur, ontbreekt de wettelijke basis voor inschrijving van een intrekkingbeschikking (art. 3:17 lid 1 sub j NSBW). De bewaarder is dan bevoegd om inschrijving te weigeren. Hij handelt hierbij niet als verlengstuk van de minister, maar als autonome poortwachter die de rechtszekerheid en de integriteit van het registergoederenverkeer waarborgt.

Het antwoord op de onderzoeksvraag luidt dan ook dat de minister van GBB niet bevoegd is een reeds gevestigd recht van grondhuur in te trekken buiten de in art. 29 DUD genoemde beëindigingsgronden en dat de bewaarder bevoegd is de inschrijving van een dergelijke intrekkingbeschikking te weigeren. Uitzonderingen kunnen zich slechts voordoen wanneer de rechter vaststelt dat het recht nooit rechtsgeldig is ontstaan, bijvoorbeeld bij dubbele uitgifte of wanneer de wet expliciet daarin zou voorzien.

Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen worden de volgende aanbevelingen gedaan om de rechtszekerheid binnen het gronduitgiftebeleid van de Staat Suriname te waarborgen en de uitvoering van het beleid door het ministerie van GBB te verbeteren.

1. Versterking van de capaciteit en deskundigheid binnen het ministerie

Het ministerie van GBB dient structureel te investeren in het aantrekken en behouden van gekwalificeerd personeel, met specifieke kennis van de wet, het goederenrecht en bestuursrechtelijke beginselen. Daarnaast is het van belang gerichte opleidingen en bijscholingstrajecten te ontwikkelen voor bestaande medewerkers. Deze capaciteitsopbouw zal bijdragen aan een juridisch correcte uitvoering van het gronduitgiftebeleid en het minimaliseren van fouten. Ook dient het ministerie werk te maken van een herziening van interne werkprocessen en administratieve procedures, waarbij digitalisering en procesautomatisering een centrale rol kunnen spelen om efficiëntie te vergroten. Ook zou de samenwerking met het MI-GLIS geïntensiveerd moeten worden, waarbij heldere afspraken worden gemaakt over toetsingsprocedures en informatie-uitwisseling. Door deze gecombineerde maatregelen kan het ministerie efficiënter functioneren, het vertrouwen van burgers vergroten en de rechtszekerheid in het gronduitgifteproces versterken.

2. Versterken van de verantwoordelijkheid van ministers en ambtenaren

Om de kwaliteit van besluitvorming te verbeteren en fouten in het gronduitgifteproces te beperken, is het noodzakelijk dat de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van ministers en ambtenaren wordt versterkt. Momenteel worden fouten vaak afgewenteld op de Staat als entiteit, zonder dat individuele functionarissen daarvoor consequenties ondervinden. Door het invoeren van duidelijke wettelijke of beleidsmatige bepalingen die consequenties koppelen aan het maken van fouten, kan worden gezorgd voor meer zorgvuldigheid en transparantie in de besluitvorming. Dit zal tevens bijdragen aan het versterken van het vertrouwen van burgers in het overheidsapparaat.

3. Benutten van het instituut van waardeloosheid van een inschrijving

Met de inwerkingtreding van het NSBW op 1 mei 2025 is het mogelijk geworden om een inschrijving in de openbare registers van het MI-GLIS waardeloos te laten verklaren, bijvoorbeeld in gevallen van dubbele uitgifte. Voorheen bestond dit instrument niet en was intrekking vaak de enige praktische oplossing. Het verdient aanbeveling dat de Staat en het ministerie van GBB actief gebruik maken van dit instrument in gevallen waarin een zakelijk recht ongeldig blijkt te zijn, zodat intrekking zonder wettelijke basis kan worden vermeden en de rechtszekerheid van derden wordt gewaarborgd.

4. Overgang naar prijsgeving in plaats van intrekkingen

Ter oplossing kan de Staat in plaats van over te gaan tot intrekkingen, over te gaan tot prijsgeving als oplossing. De staat kan in overleg treden met de burger, waarbij de burger zijn recht van grondhuur prijsgeeft. Daarnaast zou de staat kunnen overwegen de burger te compenseren, bijvoorbeeld door het aanbieden van het recht van grondhuur op een ander grond of het vergoeden van gemaakte kosten, om zo tot een minnelijke oplossing te komen.

5. Wettelijke regeling voor intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur

Een belangrijk knelpunt dat uit dit onderzoek naar voren is gekomen, is het ontbreken van een expliciete wettelijke regeling voor de intrekking van een reeds gevestigd recht van grondhuur. Dit schept ruimte voor uiteenlopende interpretaties, hetgeen leidt tot rechtsonzekerheid voor zowel burgers als bestuursorganen. Het is daarom van belang dat de wetgever overweegt om in het DUD of in aanvullende wetgeving expliciet vast te leggen onder welke omstandigheden intrekking van een reeds gevestigd zakelijk recht mogelijk is. Een duidelijke wettelijke regeling zal bijdragen aan een transparanter gronduitgiftebeleid, vermindering van juridische geschillen en versterking van de rechtszekerheid.

Bronnenlijst

- **Akkal-Ramautar 2015**

A.C. Akkal-Ramautar, '*Boedelproblematiek in Suriname: over vereffening van tot een onverdeelde of onbeheerde boedel behorende rechten op plantage gronden in Suriname*', Paramaribo: 2015.

- **Akkal-Ramautar 2020**

A.C. Akkal-Ramautar, '*Consequenties van het teniet gaan van het recht van grondhuur door verstrijken van de uitgiftetermijn*', SJB december 2020 no. 3 blz. 60-67.

- **Asser 1963**

C. Asser & J.H. Beekhuis, '*Handleiding tot de beoefening van het nederlands burgerlijk recht, tweede deel zakenrecht*', Zwolle 1963.

- **Asser 1983**

- C. Asser en J.H. Beekhuis, '*ZAKENRECHT: tweede deel art. 625-876t: eigendom en beperkte zakelijke genotsrechten*', Zwolle 1983.

- **Asser e.a. 2001**

C. Asser, F.H.J. Mijnsen, P. de Haan, '*Goederenrecht: Algemeen goederenrecht*, Deventer: Uitgeverij Kluwer BV, 2001.

- **Asser e.a. 2001**

C. Asser en A.S. Hartkamp, '*Verbintenissenrecht: Deel II: algemene leer der overeenkomsten*', Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 2001.

- **Asser e.a. 2003**

C. Asser, A.I.M. van Mierlo, F.H.J. Mijnsen, A.A. van Velten, '*Goederenrecht: zekerheidsrecht*'; 13^e druk Kluwer – Deventer, 2003.

- **Bhoelai 2023**

S.R. Bhoelai, 'Verkrijging van het recht van grondhuur door verjaring', *Surinaams Juristenblad* Aflevering 1 2023, DOI: 10.5553/SJB/056266842023060001007.

- **Blokland 2019**
F. Blokland, *'De invloeden van het negatief stelsel op de rechtszekerheid en rechtsbescherming van kopers van onroerende zaken'*, Paramaribo 2019.
- **Broring e.a. 2016**
H.E. Broring, K.J. de Graaf, C.L.G.F.H. Albers, L.J.A. Damen, A.P. Klap, A.M. Klingenberg, A.T. Marseille, H.D. Tolsma, G.A. van der Veen, *'Bestuursrecht deel 1 Systeem - Bevoegdheid - Bevoegdheidsuitoefening – Handhaving'*, Boom Juridische Uitgevers, 2016.
- **Elferink e.a. 2006**
W.M.B. Elferink, J.P. Coumou & G. Klompmaker, *'Privaatrecht voor de overheid'*, Den Haag: Sdu, 2006.
- **Essed 2015**
S.N. Essed, *'Gronduitgifte en crediteurenbescherming'*, Paramaribo 2015.
- **Halfhide 2006**
B.A. Halfhide, *'Surinaams Algemeen Vermogensrecht, Beslag en Executie en Zekerheidsrechten'*, N.V, Drukkerij Leo Victor, 2006.
- **Hijma 2022**
J. Hijma, *'Compendium van het Surinaams vermogensrecht'*, Deventer: wolters kluwer, 2022.
- **Hoever & Damen 2021**
M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, *'Surinaams bestuursrecht'*, Boom Juridische Uitgevers, 2021.
- **Jadnanansing 2017**
C.R. Jadnanansing, *'Over recht (op)recht gezegd: 80 artikelen'*, 1e print, Paramaribo-Ralicon, 2017.
- **Jadnanansing 2017**
C.R. Jadnanansing, *'Boedelproblematiek in Suriname'*, Over recht (op)recht gezegd: 80 artikelen Paramaribo: Ralicon, 2017.
- **Jadnanansing 2019**
C.R. Jadnanansing, *'Terugkeer in de boezem van de Staat'*, Anton de Kom Universiteit, 2019.

- **Jadnanansing, 2020**
C.R. Jadnanansing, *'Domeinbeginsel, (allodiale eigendom) en grondrechten'*, SJB december 2020 no. 3 blz. 80-87.
- **Jadnanansing e.a. 2021**
C. Jadnanansing en E.P. Rudge, *'Surinaamse zakenrecht in het Nederlands Juristenblad'*, Surinaams Juristenblad nr. 1, 2021.
- **Jadnanansing 2023**
C. Jadnanansing, *'Prijsggeving bij de rechten van erfpacht en grondhuur'*, Surinaams Juristenblad (60) nr. 2 , 2023. doi:10.5553/SJB/056266842023060002008
- **Kabinet van de Garnizoenscommandant 1981**
'Countouren van het Nieuwe Grondbeleid 1981', Paramaribo: Dubois & Dubois, 1981.
- **Kraan 2015**
C.A. Kraan, *'De uitgifte van domeingrond in Suriname: over erfpacht, grondhuur en het rechtskarakter van de allodiale eigendom'*, Groningen 2015.
- **Neerhof 2011**
A.R. Neerhof, *'Overgang van schaarse publieke rechten'*, In F. J. van Ommeren, W. J. den Ouden, & C. J. Wolswinkel (Eds.), *Schaarse publieke rechten* (pp. 323-359), Boom Juridische uitgevers: 2011.
- **Ortlep, den Ouden, Schuurmans, Tollenaar, van der Veen, & Wolswinkel 2014**
R. Ortlep, W. den Ouden, Y. E. Schuurmans, A. Tollenaar, G.A. van der Veen, & C.J. Wolswinkel, *'Nut en noodzaak van een algemene codificatie van bestuursrecht'*, Netherlands Administrative Law Library, 2014.
- **Quintus Bosz 1954**
A.J.A. Quintus Bosz, *'Drie eeuwen grondpolitiek in Suriname: een historische studie van de achtergrond en de ontwikkeling van de Surinaamse rechten op grond'*, Assen: Van Gorcum, 1954.
- **Reehuis, Heisterkamp, van Maanen & de Jong 2012**
W. Reehuis, A. Heisterkamp, G. van Maanen & G. de Jong, G, *Goederenrecht*. (13 ed.), Pitlo, Het Nederlands burgerlijk recht; Vol. 3, Wolters Kluwer, 2012.

- **Solinge 2023**
G. Solinge, '*Concordant bestuursrecht*', Part of book or chapter of book (Peters, J.A.F.; Hillegers, S.; Nijmeijer, A.G.A. (ed.), Keynotes. Nijmeegse annotaties als afscheid van Raymond Schlössels, pp. 153-166)
- **Storme 2007**
M.E. Storme, '*De algemene begrippen van het Zakenrecht (deel I – Zakenrecht I)*', Gent-Mariakerke, 2007.
- **Storme 2006**
M.E. Storme, '*Overdracht en vestiging nader bekeken Deel III*', Gent-Mariakerke, 2006.
- **Verbruggen 2017**
M.L.M. Verbruggen, '*BW-eigendom in de 21e eeuw*', nr. 1 2017.
- **Verbruggen 2011**
M.L.M. Verbruggen, '*Uitgifte van domeingrond*', Surinaams Juristen Blad, nr. 3 2011.
- **Verbruggen 2021**
C. Verbruggen, '*Inleiding in het Surinaams recht voor onroerende zaken*', NJB 2021/103, 2021.
- **Van Vliet 2017**
L.P.W. van Vliet, '*Natrekking door onroerende zaken: Bespreking van het proefschrift van mr. P.J. van der Plank*', Maandblad voor Vermogensrecht, 27 (1), 24-29. **Van der Plank 2016**
P.J. van der Plank, '*Natrekking door onroerende zaken*', Deventer : Wolters Kluwer, 2016.
- **Van Es 2011**
P.C. van Es, '*Verkrijging door verjaring*', Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2011.
- **Veira 2006**
M.A. Veira, '*De langstlevende echtgenoot: een vergelijking van de positie van de Langstlevende echtgenoot in het Marron-erfacht met de positie van de langstlevende in het Caraïbisch en het Surinaams erfrecht*', Universiteit Amsterdam, Wolf Legal Publishers 2006.

- **Van Es 2011**
P.C. van Es, *'Verkrijging door verjaring'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2011.
- **Van Damme e.a. 2006**
M. Van Damme, I. Opdebeek, C.I. Opdebeek, *'Beginselen van behoorlijk bestuur'*, Die Keure: 2006.
- **Van Wijk e.a. 2008**
H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt, R. van Male, *'Hoofdstukken van bestuursrecht'*, Elsevier Juridisch, Den Haag, 2008.
- **Zeijl 2006**
A.M.M.M. van Zeijl, *'De grondslag van het vermogensrecht- en ondernemingsrecht'*, Wolters-Noordhoff bv Groningen/Houten, 2006.

Scripties

- **Doorson 2013**
N.U. Doorson, *'Doorhaling in de openbare registers op het hypotheekkantoor'*, afstudeerthesis, Anton de Universiteit van Suriname, augustus 2013.
- **Dorn 1973**
R.H.A. Dorn, *'Enige beschouwingen over huur van domeingrond en particuliere huur'*, afstudeerthesis, Anton de Universiteit van Suriname 2021.
- **Essed 2015**
S. Essed, *'Gronduitgifte en Crediteurenbescherming'*, afstudeerthesis, Anton de Kom Universiteit van Suriname, maart 2015.
- **Spanjer 2020**
R. Spanjer, *'Intrekking van een beschikking bij wijze van bestuurlijke sanctie'*, Masterscriptie Nederlands recht, Open Universiteit, november 2020.
- **Stekkel 2004**
M. Stekkel, *'Enkele juridische aspecten van het vervallenverklaren van het grondhuurrecht'*, master thesis, Anton de Kom Universiteit van Suriname, januari 2004.

Wetten

- Decreet van 15 juni 1982, S.B. 1982 no. 11, houdende regelen met betrekking tot de uitgifte van domeingrond, laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2003 no. 7.
- Decreet van 15 juni 1982, S.B. 1982 no. 10, houdende vaststelling van algemene beginselen inzake het grondbeleid, laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2003 no. 8.
- Staatsbesluit van 14 oktober 2020, S.B. 1991 no. 58, houdende nadere wijziging van het Besluit Taakomschrijving Departementen, laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2017 no. 22.
- Wet van 24 september 2017, S.B. 2017 no. 85, houdende regels inzake preventie en bestrijding van corruptie en instelling van een Anti-corruptie Commissie, alsmede wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het decreet Uitgifte Domeingrond.
- Wet van 5 december 2024, S.B. 2024 no. 164, houdende vaststelling van een nieuw Burgerlijk Wetboek.
- Wet van 28 december 1859, betreffende de invoering van een nieuwe wetgeving in de West-Indische Kolonien, G.B. 1860 no. 4, laatstelijk gewijzigd S.B. 2004 No. 25.

Jurisprudentie

- Ktr. 22 februari 2024, CIVAR No. 202304578.
- Hoge Raad 14 januari 2022, [ECLI:NL:HR:2022:871](#).
- Hoger Beroep vonnis van 20 mei 2005 G.R. no. 14204.
- Eerste Kanton 14 juni 2022, A.R. no. 20-0407.
- Vonnis in kort geding A.R. 14-2157, 12 juni 2014.
- Kantongerecht in het eerste kanton: 08 maart 2022, A.R.no. 20-2246.
- Eerste Kanton 06 maart 2003, AR No. 020719.
- Kort geding vonnis van 11 oktober 2024 CIVAR No. 202303403.
- Het Hof van Justitie, GR No. 15090, 1 maart 2024.

Electronische Bronnen

- ‘*Veeboeren zullen bij stalweide blijven protesteren*’, geraadpleegd op 14 mei 2024 via <https://www.dbsuriname.com/2024/03/26/veeboeren-zullen-bij-stalweide-blijven-protesteren/>

- ‘LVV spant kort geding aan in kwestie stalweide’, geraadpleegd op 14 mei 2024 via <https://surinamenieuwscentrale.com/lvv-spant-kort-geding-aan-kwestie-stalweide>
- ‘Stalweide is van LVV benadrukt Minister’, geraadpleegd op 14 mei 2024 via <https://www.dbsuriname.com/2024/03/23/stalweide-is-van-lvv-benadrukt-minister-sewdien/>
- ‘Veel gestelde vragen: vraag en antwoord’, geraadpleegd op 15 augustus 2024 via <http://www.notarisvishnudatt.com/veel-gestelde-vragen/Vraag-and-Antwoord.html>
- ‘Hoe recht is recht: artikel 3 erfrecht’, DWT September 2021, geraadpleegd op 2024 via [DWT-HOE-RECHT-IS-RECHT-ART.-3-erfrecht.pdf](https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/SJB/2023/1/SJB_05626684_2023_060_001_007)
- https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/SJB/2023/1/SJB_05626684_2023_060_001_007
- ‘Het uniciteitsbeginsel in het goederenrecht (O&R nr. 92) 2016/2.2’ H. Tweehysen, op 31 januari 2016 via <https://www.inview.nl/document/idpass1ce1f1720aed4a99b624c675f10280f4/het-uniciteitsbeginsel-in-het-goederenrecht-onderneming-en-recht-nr-92-samenvatting>, geraadpleegd op 20 mei 2025.

Interviews

- Mr. Santucia Dwarka Chaube, beleidsadviseur Ministerie van GBB: 13 november 2024
- Mr. Ganeshkoemar Kandhai, Bewaarder van het MI-GLIS: 18 november 2024
- Mr. Anneke Chin-A-Lin, Notaris: 21 november 2024
- Mr. Sandra Nanhoe, rechter: 17 december 2024
- Drs. R. Thakoer, projectmanager bij het MI-GLIS: 15 november 2024
- Mr. Z. Enig, gewezen onder directeur GBB: 20 januari 2025
- Mr. Marcia Stekkel, jurist bij het ministerie van GBB: 07 maart 2025
- Mr. N.U. Doorson, plaatsvervangende bewaarder, gewezen afdelingshoofd van Bijhouding bij het MI-GLIS: 28 maart 2025
- Mr. Serena Essed, advocaat: 08 april 2025