

5 augustus 2025

### **Prof.mr. Jan de Boer, Langdurig onverdeeld gebleven boedels en het domeinbeginsel <sup>1</sup>**

Naar aanleiding van de ca. 75 inmiddels gedane uitspraken over ‘oude boedels’ van de gerechten in eerste aanleg en het Gemeenschappelijk Hof, volgt hieronder, mede met citaten uit de wetsgeschiedenis, een aantal opmerkingen en algemene gezichtspunten. Ook wordt stilgestaan bij de rol van het domeinbeginsel.

#### *Bedoeling van de regeling<sup>2</sup>*

1. De regeling ter zake van langdurig onverdeeld gebleven boedels (artikelen 3:200a van het Burgerlijk Wetboek) is *niet bedoeld voor liquidatie* (verkoop) van de grond. Wil men geld, dan zijn daarvoor in beginsel andere figuren beschikbaar, als:
  - a. de machtiging tot verkoop van artikel 3:174 BW (gevolgd door verdeling van de opbrengst),
  - b. de verkoop in het kader van een verdeling (artikel 3:185 lid 2 onder c BW), en
  - c. de erfrechtelijke vereffening (artikel 4:204 lid 1 onder a BW).
2. De regeling van artikel 3:200a e.v. BW daarentegen is bedoeld om de ‘gebruikers’ – dat zijn familieleden van de oorspronkelijke eigenaar of personen die anderszins een band hebben met de grond – aldus te helpen dat zij eigenaar (of erfpachter) worden, maar wel met de verplichting om voortaan zelf de grond te gebruiken (voor bewoning of landbouw), met de mogelijkheid van een uitdrukkelijk speculatieverbod.

---

<sup>1</sup> Geschreven op verzoek van de notaris in Saba, deels in vervolg op de voor de Vereniging van Notarissen gehouden voordracht op 17 mei 2025. Daarom soms toegespitst op de BES-eilanden.

<sup>2</sup> Zie P.E. de Kort, Stokoude boedels, in: *Lex-De Boer. Bijzonderheden van de Burgerlijk Wetboeken van het Caribisch deel van het Koninkrijk en Suriname*. Opstellen aangeboden aan prof.mr. J. de Boer, reds. P.E. de Kort en G.C.C. Lewin, Kluwer Deventer 2025, p. 105-123.

### *Toepasselijkheid*

3. De regeling inzake de langdurig onverdeeld gebleven boedels gaat ervan uit dat er een 'gemeenschap' is ('community property'), dus gezamenlijke eigendom van de zaak.
4. Als de zaak eigendom is van de overheid, al dan niet door toepassing van het domeinbeginsel, ontbreekt een 'gemeenschap' en is dus de regeling niet van toepassing.
5. Nodig is voorts dat dat de gemeenschap 'zolang onverdeeld is gebleven dat aannemelijk is geworden dat de deelgenoten niet meer kunnen worden opgespoord of dat de waarde van de aandelen der deelgenoten zeer gering is' (artikel 3:200a lid 1 BW). Is het aantal deelgenoten te overzien, dan is daarvan geen sprake.

### *Domeinbeginsel*

6. Na de inbezitneming door de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden was alle grond van de overheid. Aldus Gem. Hof 16 november 2018, ECLI:NL:OGHACMB:2018:214 (*Henson v. Sint Maarten*) en GEA BES-Saba 5 juni 2024, ECLI:NL:OGEABES:2024:45 (*Cattle Plantation Saba*). Men spreekt wel van domeinbeginsel.
7. In *Suriname* staat uitdrukkelijk in de wet: 'Alle grond, waarop niet door anderen recht van eigendom werd bewezen, is domein van de Staat'. Deze regel geldt als ongeschreven recht ook in *alle Caribische delen van het Koninkrijk*.

### *Bewijslast*

8. Artikel 5:24 BW luidt: 'Onroerende zaken die geen andere eigenaar hebben, behoren toe aan het openbaar lichaam waar zij zijn gelegen.' Maar deze bepaling moet volgens de Hoge Raad zo worden uitgelegd dat *de overheid moet bewijzen* dat er geen andere eigenaar is (ECLI:NL:HR:2018:696, rov. 3.3.3). De bepaling heeft daarom weinig nut voor de overheid, ervan uitgaande dat dit bewijs door de overheid heel moeilijk te leveren is.
9. Het *domeinbeginsel* is veel gunstiger voor de overheid dan artikel 5:24 BW, want het domeinbeginsel *keert de bewijslast om*. Alle grond, waarop niet door anderen recht van eigendom werd bewezen, is domein van het openbaar lichaam' (zie hierboven nr. 7). Hier moet dus door de 'anderen' bewezen worden dat zij eigenaar zijn. Eigendom van de overheid kan dus gemakkelijk worden aangenomen, ervan uitgaande dat dit bewijs door de 'anderen' heel moeilijk te leveren is.

### *Domeinbeginsel alleen als er geen inschrijving in de openbare registers is*

10. Is er wel een eigenaar ingeschreven in de openbare registers, al is die al 100 jaar geleden overleden, dan is er geen plaats voor het domeinbeginsel. In Saba en Sint Eustatius bestaat de bijzondere situatie dat er van veel grond geen inschrijving in de openbare registers is.

*Open terrein (onbebouwde grond) zonder inschrijving in de openbare registers*

11. Het ligt in de rede dat de overheid bij dit soort grond in beginsel *altijd beroep doet op het domeinbeginsel*, in elk geval als het gaat om een groot oppervlakte.
12. De overheid loopt anders het risico (de grip op) veel grond te verliezen.
13. Als het gaat om bijvoorbeeld ca. 1.000 m<sup>2</sup> en de bedoeling en mogelijkheid bestaan er een huis op te bouwen, zou de overheid kunnen besluiten deze grond te behandelen als grond met een huis (zie hierna nr. 17 onder b) en geen beroep te doen op het domeinbeginsel.

*Verjaring*

13. Voor een beroep op verjaring is *bezit* nodig. Een houder kan niet door verjaring verkrijgen.

*Courtat v. Statia*

14. Zijn er personen die de grond met een groot oppervlakte gebruiken of gebruikt hebben (bijvoorbeeld voor het houden van geiten), dan hebben zij dat gedaan als *houder voor de overheid*, niet als bezitter. Aldus Gemeenschappelijk Hof van Justitie 29 augustus 2008, TAR-Justicia 2008, p. 321 (*Courtat/Sint Eustatius*. Het ging om ca. 110 hectare, zijnde ca. 5% van de totale oppervlakte van Sint Eustatius. Cassatieberoep is door de Hoge Raad verworpen in ECLI:NL:HR:2010:BO2422 (echter zonder dat tegen het oordeel van het Gemeenschappelijk Hof omtrent bezit en houderschap was opgekomen). Zie ook de conclusie van de Advocaat-Generaal ECLI:NL:PHR:2021:980, met meer gegevens.
15. Dus iedereen die grond van de overheid gebruikt of heeft gebruikt, al is dat vanaf lang geleden en al is er op enig moment een meetbrief opgemaakt, is *houder*, geen eigenaar. Een houder kan niet door verjaring de eigendom verkrijgen.
16. Wel is denkbaar dat de overheid, bij beleidsbeslissing, op een of andere wijze aan het houderschap (tenzij dit al meer dan 20 jaar niet is uitgeoefend; zie hierna nr. 18) *tegemoet wil komen*.
17. Mogelijke wijzen van tegemoetkoming zijn:
  - a. Als een op het eiland wonende houder *een huis* op het perceel bewoont met niet meer dan ca. 1.000 m<sup>2</sup> eromheen, zou de overheid kunnen besluiten in zoverre geen beroep op het domeinbeginsel te doen. De rechter kan dan ingevolge artikel 3:200a BW de eigendom toekennen aan deze gebruiker (of diens erfgenaam). Rechtstreekse levering door de overheid aan de gebruiker is waarschijnlijk problematisch omdat de overheid niet is ingeschreven als eigenaar.

- b. Als er *geen huis* op het perceel staat, maar tegen het bouwen van een huis geen planologische bezwaren bestaan, zou de overheid ten behoeve van een op het eiland woonachtige houder eveneens kunnen besluiten geen beroep te doen op het domeinbeginsel, voor zover de grond niet groter is dan ca. 1.000 m<sup>2</sup>. De rechter kan vervolgens deze houder (of diens erfgenaam) eigenaar maken ingevolge artikel 3:200a BW onder de voorwaarde dat de houder een huis bouwt voor eigen gebruik.
  - c. De overheid zou de houder (of diens erfgenamen) een *geldbedrag* kunnen uitkeren, bij wijze van schikking of afkoop. De vergoeding kan minder zijn dan de marktwaarde van de grond.
18. Zijn er gedurende ten minste 20 jaar geen daden van houderschap verricht, bijvoorbeeld doordat de houder het eiland heeft verlaten, dan zou verdedigd kunnen worden dat het houderschap door niet-gebruik (*non usus*) is tenietgegaan en dat dus niet langer aan het houderschap hoeft te worden tegemoetgekomen.

#### *Meetbrieven*

19. Dat een gebruiker *meetbrieven* heeft laten opmaken, is geen bezitsdaad (vergelijk HR 14 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:257, *Rancho*, rov. 5.3.4); men blijft houder voor de overheid. Iedereen kan een landmeter opdragen om een meetbrief op te maken. Ook betrekkelijk oude meetbrieven zijn door het Gemeenschappelijk Hof nooit gelijkgesteld met een inschrijving in de openbare registers.
20. Door het Gemeenschappelijk Hof wordt in beginsel wel als bezitsdaad beschouwd een *inschrijving in de openbare registers*. Voor *oude notariële aktes* zonder inschrijving zie hierna onder 21 (*Cattle Plantation*).

#### *Cattle Plantation is bijzonder geval*

21. In de Sabaanse zaak *Cattle Plantation* ging het ook om onbebouwde grond, maar dit was een bijzonder geval. Er waren namelijk oude *notariële aktes* opgemaakt. Omdat destijds op Saba inschrijving in de openbare registers problematisch was, heeft het Gerecht kennelijk bezitsdaden aangenomen.
22. Van belang in die zaak was voorts dat de overheid uitdrukkelijk géén beroep deed op het domeinbeginsel.
23. Kortom, de beslissing van het Gerecht in *Cattle Plantation* kan niet zonder meer gevolgd worden in andere zaken.

#### *Grond met daarop een huis*

24. Het is wenselijk dat voor bebouwde grond (met bescheiden oppervlakte; zie hierna nr. 30) de overheid in beginsel *geen* beroep doet op het domeinbeginsel. Zie hierboven nr. 17 onder a. Dit past bij het streven van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius om de problematiek van de onverdeelde gronden op Saba en Sint Eustatius op te lossen.

#### *Eisen uit de regeling inzake de langdurig onverdeeld gebleven boedels*

25. Nadat de rechter besloten heeft dat de regeling van de artikelen 3:200a e.v. BW in beginsel kan worden toegepast, moet de rechter erop toezien dat de eisen uit de regeling vervuld worden.

#### *Gebruiker moet wonen/verblijven op het eiland*

26. Artikel 3:200b lid 1 BW BES luidt: ‘Onder gebruikers worden in deze afdeling verstaan personen die rechtmatig in het openbaar lichaam Bonaire, Sint Eustatius of Saba verblijven en de zaak ten minste tien jaren in gebruik hebben. In bijzondere gevallen kan de rechter een kortere termijn aanhouden.’

#### *Speculatieverbod*

27. Artikel 3:200a lid 1, laatste zin, BW luidt: ‘De rechter kan daarbij de mogelijkheid van vervreemding of ingebruikgeving aan derden voor een bepaalde tijd beperken.’
28. De rechter zou de eigendom kunnen toewijzen onder de ontbindende voorwaarde dat de verkrijger binnen bijvoorbeeld vijf jaar na de inschrijving in de openbare registers de zaak vervreemdt of aan een derde in gebruik geeft. Met als toevoeging dat de zaak wordt toegekend aan de overheid voor het geval dat de ontbindende voorwaarde in vervulling gaat.

#### *Veel grond bij huis*

29. De in de artikelen 3:200a e.v. BW neergelegde regeling heeft het karakter van *sociale wetgeving*. Zie Memorie van Toelichting (*Staten van de Nederlandse Antillen 2002/2003-2718*, no. 3), onder Algemeen:
- ‘De regering meent dat de in het onderhavige voorstel neergelegde regeling – welke kan worden gekenschetst als sociale wetgeving – geen strijd oplevert met artikel 1 van Protocol I EVRM (bescherming van eigendom). Voorwaarde voor toepasselijkheid van de regeling is immers dat, indien de deelgenoten bekend zijn, de waarde van hun aandelen zeer gering is. Ook overigens is gestreefd naar proportionaliteit.’

30. Dat een gebruiker een betrekkelijk groot terrein gebruikte geeft niet zonder meer recht op toekenning van dat grote terrein. Zie de Memorie van Toelichting bij artikel 200a lid 1:

‘Het ligt voor de hand dat een individuele gebruiker dat deel van de grond krijgt dat hij in gebruik heeft, maar een wettelijk recht daarop heeft hij niet. De rechter zal trachten een voor alle gebruikers redelijk resultaat te bereiken.’

31. Gaat het om een huis op een heel groot perceel, dan zou de overheid beroep kunnen doen op het domeinbeginsel, behalve wat betreft het huis, met omringende grond van ca. 1.000 m<sup>2</sup>.

*Nooit toekenning aan één gebruiker van niet-aangrenzende percelen*

32. Het gaat om een sociale regeling. Zie Gem.Hof 30 januari 2018, *Rancho*, ECLI:NL:OGHACMB:2018:46, rov. 3.27:

‘Denkbaar is dat een persoon op verschillende plaatsen van Rancho een kavel in gebruik heeft. Hij zal dan moeten kiezen welke hij of zij toegescheiden wil hebben. Het gaat hier om sociale wetgeving (zie rov. 3.8), met in beginsel de strekking dat men een kavel verkrijgt om die zelf te bewonen (zie rov. 3.19). Toewijzing aan een gebruiker van niet-aangrenzende kavels zou speculatie in de hand werken, hetgeen niet in overeenstemming is met de aard van deze wetgeving.’

*Ontwikkeling van de zaak; plan*

33. Artikel 3:200c lid 1 BW luidt:

‘Voorwaarde voor toekenning aan de gebruikers is dat deze gezamenlijk of afzonderlijk aanvaardbare voorstellen hebben gedaan tot ontwikkeling van de zaak, indien nodig, en zekerheid hebben gesteld voor de kosten verband houdende met de toekenningsprocedure, de inschrijving in de openbare registers, de kosten van een kadastraal metingstuk inbegrepen, en de ontwikkeling van de zaak.’

34. Zie de Memorie van Toelichting bij artikel 3:200c:

‘Dit artikel bevat een belangrijke beperking voor rechtstreekse verkrijging door de gebruikers. Het onderhavige ontwerp beoogt een ordelijke oplossing van de problematiek van de onverdeelde boedels. De bedoeling is dat de gronden waarom het gaat in ontwikkeling komen. Zij dienen te worden voorzien van een behoorlijke infrastructuur en de bebouwing dient te voldoen aan de bouwvoorschriften. De gebruikers zijn daarom gehouden een plan voor te leggen – dat past in het eilandelijke ontwikkelingsplan (EOP) – inzake de ontwikkeling van de grond en zekerheid te stellen voor de kosten. Dit plan kan bijv. voorzien in verkoop van een gedeelte van de grond ter dekking van de kosten. Denkbaar is dat de gebruikers een rechtspersoon oprichten die met de realisering van de ontwikkeling belast is.

De rechter beoordeelt, naar men mag aannemen na advies van DROV of een andere instantie, of het plan in de gegeven omstandigheden aanvaardbaar is. De rechter beslist over de gehele grond. Denkbaar is dat een deel van de grond wordt toegekend aan de gebruikers, of aan een deel van de gebruikers, en de resterende grond aan het eilandgebied of een stichting, met toepassing van artikel 200d.'

35. De gebruiker die de eigendom toegekend wil worden moet *een plan* indienen bij het Gerecht. In Bonaire verlangt de rechter ook een plan als het gaat om een bestaand huis. Het plan kan dus inhouden dat er niets hoeft te gebeuren, maar misschien denkt het bestuurscollege daar anders over (zie volgende punt). Door de toekenning van de eigendom aan de gebruiker kan deze een hypothecaire lening krijgen. Het plan, bedoeld in artikel 3:200c lid 1 BW, moet gegevens bevatten omtrent de financiering waaronder eventueel een verslag van overleg met een bank.

#### *Advies overheid*

36. Artikel 3:200c lid 3 BW BES luidt:

'De rechter wint omtrent de voorstellen tot ontwikkeling van de zaak het gevoelen in van het bestuurscollege van het openbaar lichaam waarin de zaak is gelegen.'

37. De overheid zal een ambtenaar sturen om de zaak en het bestaande huis te bekijken. Misschien deugt de rioleringsaansluiting niet of lekt het dak e.a. of dat anderszins niet voldaan is aan de bestaande bouwvoorschriften.

#### *Besluit*

38. De regeling is totstandgekomen in de Nederlandse Antillen in 2007 en in Aruba in 2021. Op alle eilanden behalve Aruba bestaat zij dus al 18 jaren. In die jaren is gebleken dat de regeling enorm *soepel* is. Er zijn hele grote terreinen en hele kleine, bebouwde en onbebouwde, met een in de openbare register ingeschreven, reeds lang geleden overleden, eigenaar en zonder enige inschrijving. Op al deze grond is de regeling toepasbaar. De rechter is een 'social engineer' die ingevolge de regeling in staat blijkt een redelijk resultaat te bereiken.
39. In de woorden van rechter Pieter de Kort (Stokoude boedels, p. 105; zie hierboven noot 2).
- 'Met deze wettelijke regeling kunnen stokoude, soms al honderden jaren onverdeeld gebleven nalatenschappen tot een goede afwikkeling worden gebracht, daarvwaar de bestaande wettelijke instrumenten in de praktijk ontoereikend bleken of leken'.