

Promoting Land Administration and Good Governance

Van 8 tot 11 maart 2006 werd in Accra (Ghana) de vijfde FIG (Fédération Internationale des Géomètres) Regional Conference gehouden met als thema het promoten van land-administratie in relatie tot goed bestuur. Het congres gaf, naast de andere gangbare thema's van de FIG, een goed overzicht met betrekking tot de stand van zaken omtrent land-administratie in diverse Afrikaanse landen. Geconcludeerd kan worden dat lering is getrokken uit de lessen van het verleden en dat met nieuwe inzichten wordt getracht door middel van land-administratie de armoede te bestrijden en economische ontwikkeling te stimuleren.

In dit verslag is zoveel mogelijk getracht een Nederlandse vertaling te gebruiken. Sommige vaktermen blijken echter lastig te vertalen. *Land administration* wordt vertaald als land-administratie en wordt door de UN/ECE (United Nations, Economic Commission for Europe) gedefinieerd als het proces van het bepalen, registreren en beschikbaar stellen van informatie over eigendom, waarde en gebruik van land, ter ondersteuning van de implementatie van het grondbeleid. Het dekt daarmee een breder werkveld af dan de in Nederland gangbare term kadastrale registratie.

Land tenure is moeilijk te vertalen en kan worden gedefinieerd als de aanwezige juridische (beschreven dan wel ongeschreven) relaties tussen mens en land in een bepaalde gemeenschap. Een belangrijk aspect is *security of tenure*, hier vertaald als rechtszekerheid, te omschrijven als de mate van zekerheid, robuustheid en houdbaarheid van de rechten met betrekking tot onroerende goederen. *Customary tenure* wordt vertaald als inheems recht, vaak ongeschreven, wetten en regels van toepassing bij de diverse stammen in een land.



Paul van Asperen,
parttime
onderzoeker

Het congres

Het was de derde FIG-conferentie in Afrika en de eerste voor West-Afrika. De conferentie werd gehouden in het La Palm Royal Beach Hotel te Accra, direct gelegen aan de Atlantische Oceaan. De conferentie was boven verwachting succesvol, met 650 participanten uit vijftig landen (waarvan twintig van het Afrikaanse continent). De capaciteit van het conferentiecentrum en de FIG-organisatie werden danig op de proef gesteld maar bleken goed bestand tegen de stortvloed aan deelnemers. In totaal werden er ongeveer 150 presentaties in 25 technische sessies gehouden.

De opening zou geschieden door de president van Ghana, John Kuffour. Helaas kon hij niet komen en werd hij vervangen door Senior Minister John Mensah. Ondanks enige vertraging en de hitte in de overvolle zaal (fig. 1) werd de conferentie geopend, bijgewoond door tal van hoogwaardigheidbekleeders, waaronder de Minister en Deputy

Fig. 1. Een overvolle zaal.



(foto: Cl
mmen)

Fig. 2. Een stamhoofd arriveert



(foto: auteur)

Minister van Land, Bos- en Mijnbouw en een aantal stamhoofden (fig. 2). Mede hierdoor kreeg de conferentie veel publiciteit in de media: de voorzitter van de FIG, prof. Holger Magel, en de congresdirecteur, dr. Kwesie Prah, waren op TV in de ontbijtshow, de opening van de conferentie kwam op het tv-journaal, op de radio en in de krant.

Namens de president van Ghana besprak de Mensah (fig. 3) de noodzaak voor land-administratie, vooral in het licht van de enorme verstedelijking in de gehele wereld en ook in Ghana. Hij droeg de aanwezigen op om in samenwerking met andere disciplines Ghana verder te ontwikkelen. Hij stelde dat landmeters en planologen vroeger als schonevrouwen werden bestempeld maar voegde daaraan toe dat degenen die verantwoordelijk zijn voor het managen van de fysieke leefomgeving ook betrokken dienen te zijn bij het oplossen van de grote morele problemen van het moderne menselijk bestaan.

In zijn openingstoespraak deed prof. Magel de visie van de FIG op land-management uit de doeken (fig. 4).

Hij besprak de diverse relaties tussen beleid, informatie, instanties, onderwijs en onderzoek en uiteindelijk de dienstverlening richting burgers en bedrijven. Hij adviseerde onder andere om:

- in het groot te denken maar klein te beginnen;
- land-administratie in de politieke arena onder de aandacht te blijven houden;
- de bureaucratie te verminderen;
- geodetische referentiesystemen verder te ontwikkelen;
- meer te privatiseren;
- gebruik te maken van goed opgeleide professionals.

Land-administratie en goed bestuur

De meeste sessies van het congres gingen over administratie en goed bestuur, de overige sessies over de andere thema's van de FIG. In dit verslag wordt alleen aandacht besteed aan het congres-thema. Volgens het Nederlandse Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking is er sprake van goed bestuur als de overheid in een land effectief

Fig. 3. Senior Minister Mensah opent de conferentie.



(foto: Chrit Lemmen)

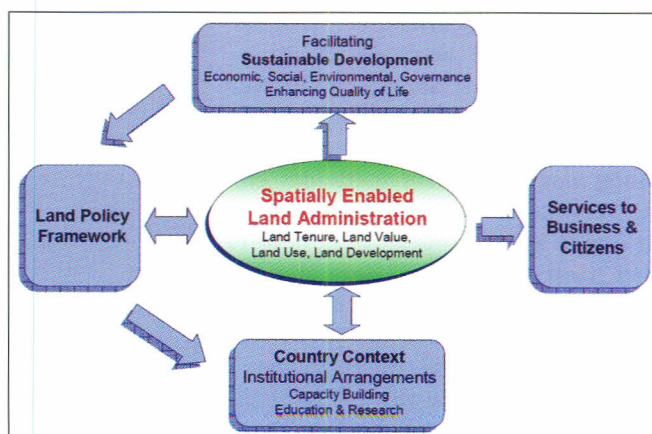
functioneert en ten dienste van de burgers staat. Elementen van goed bestuur zijn onder andere verantwoordelijkheid, transparantie, interactie met burgers, het maken en implementeren van beleid en het opstellen en handhaven van wetten. De relatie tussen land-administratie en goed bestuur heeft wat weg van het 'kip-ei' dilemma: is land-administratie een voorwaarde voor goed bestuur, of andersom? Prof. Magel citeerde The Economist in zijn slotrede: "van alle ziektes die de armen doen sterven, is wanbestuur veruit de meest dodelijke".

Vanuit westers oogpunt gezien is Zimbabwe natuurlijk een voorbeeld van wanbestuur maar deze case werd slechts zijdelings besproken. Mijn indruk is dat de mensen uit de regio de situatie met andere ogen beoordelen en begrip opbrengen voor de landhervormingen in Zimbabwe. Wel is de algemene opinie dat een dergelijke situatie in andere landen moet worden voorkomen.

Internationale organisaties

Land-administratie staat in de belangstelling bij diverse organisaties zoals de FAO (Food and Agricultural Organisation), de Wereldbank en UN Habitat. Zij hebben alle onlangs diverse rapporten over het onderwerp gepubliceerd. Mika-Petteri Törhönen van de FAO gaf een gedetailleerd overzicht van de relatie tussen goed bestuur en land-administratie. Hij stelde vast dat problemen rondom grondeigendom vaak en overal ter wereld kunnen voorkomen. Er is daarentegen weinig over gepubliceerd. Hij constateerde verder dat de laatste jaren taboes zijn doorbroken, corruptie in relatie tot land

Fig. 4. Visie FIG op land management.



(bron: Holger Magel)

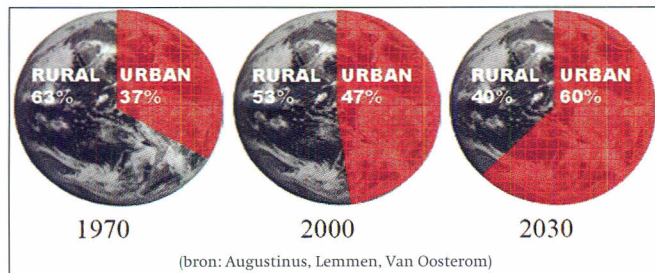


Fig. 5.
Verstedelijking.

bespreekbaar is geworden. Anderzijds zijn er weinig correctieve middelen beschikbaar. Zwak bestuur in relatie tot land-administratie leidt tot een belemmering van investeringen, het marginaliseren van de armen, schendingen van eigendomsrechten, het aanwenden van publieke middelen voor private doeleinden en draagt bij aan ongeplande en oncontroleerbare gebiedsontwikkelingen. Als antwoord op deze problematiek is de FAO een normatief project gestart, getiteld 'Goed bestuur in land tenure en land-administratie'. Het project is dit jaar gestart en zal in 2009 worden afgerond. Doel is om het bestuur met betrekking tot land-administratie te verbeteren. Hiervoor zullen organisaties en naties worden geadviseerd en bewust worden gemaakt van de positieve wisselwerking tussen goed bestuur en de ontwikkeling van land-administratiesystemen.

Werkt de FAO vooral in de landbouwgebieden, UN Habitat is gefocust op de verstedelijkte gebieden. Clarissa Augustinus ging in detail in op de *land tenure* problematiek in deze gebieden. De cijfers betreffende verstedelijking zijn ontluisterend (fig. 5). Enkele feiten:

- 32% van de stedelijke wereldbevolking leeft in krottenwijken (2001);
- als er nu niet wordt ingegrepen, leven er in 2030 twee miljard bewoners in de krottenwijken;
- 2007 wordt een keerpunt: dan zijn er meer inwoners in stedelijk dan landelijk gebied, op wereldschaal bekeken. Het deel van Afrika ten zuiden van de Sahara heeft het grootste percentage bewoners van krottenwijken ten opzichte van de totale stedelijke bevolking, namelijk 72%.

UN Habitat werkt vanuit de Millennium Development Goals (2000) en de UN General Assembly Resolution on Land Administration aan het verbeteren van de rechtszekerheid van rechthebbenden in stedelijke gebieden. Daarvoor is onder andere het Global Land Tool Network (www.glttn.net) opgericht, een samenwerkingsverband waar de krachten met betrekking tot land-administratie zijn gebundeld. Speerpunten van dit netwerk zijn onder andere de ontwikkeling van innovatieve methodes en het verankeren van de belangen van de armen en achtergestelde groepen (met name vrouwen) bij deze methodes. In juni 2006 zal GLTN onder de aandacht worden gebracht tijdens het World Urban Forum in Vancouver. Eén van de projecten van UN Habitat en GLTN is de ontwikkeling van een

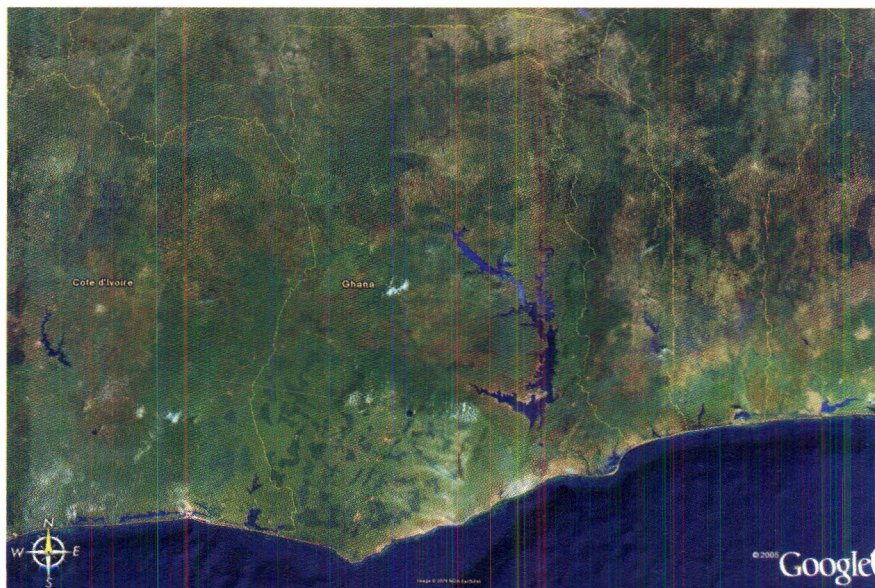
Social Tenure Domain Model, wat later in dit verslag zal worden toegevoegd.

Ghana

Logischerwijs ging de meeste aandacht uit naar de situatie in Ghana (fig. 6). Ghana heeft een oppervlakte van 240.000 km² en 21 miljoen inwoners. De volgende sprekers presenteerden aspecten van land-administratie in Ghana: Wordsforth Larbi, Isaac Kari-kari, Yaw Antwi, Anthony Arko-Adjei, Theodora Mends en Johan de Meijere, Collins Fosu, Francis Derby en Mech-tild Rüngr. Ghana is pluriform wat *tenure* systemen betreft. Vóór het koloniale tijdperk was er alleen sprake van inheems recht. Door de koloniale macht hebben in het verleden meerdere interventies plaatsgevonden in het systeem van onroerend goedrecht. Er kwam een staatswetgeving en een deel van het land werd onder dat regime geplaatst: State Land. Momenteel is 22% van Ghana State Land. Hier is *common law* van toepassing (in tegenstelling tot het bij ons van toepassing zijnde Romeins recht) met als mogelijkheden eigendom (*freehold*), pacht (*leasehold*), erfdienstbaarheden (*easements*) en restricties.

De overige 78% van Ghana valt onder inheems recht. De onroerende goederen zijn in deze gebieden onderworpen aan diverse *tenure* regimes: 35% behoort tot familie- en individueel bezit, de overige gronden behoren tot de categorie *Stool Lands*, land toebehorende aan stammen. Bij de *Stool*

Fig. 6. Ghana.



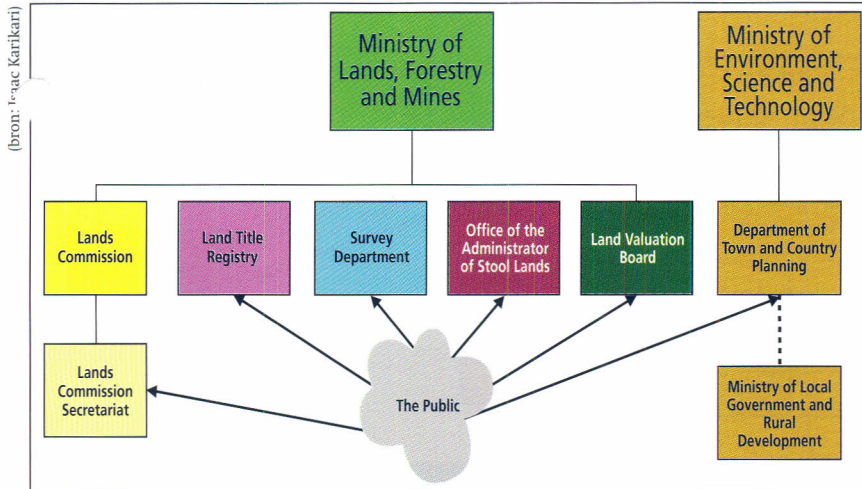


Fig. 7. Betrokken instanties bij land administratie.

Lands hebben de stamhoofden (*chiefs*) veel invloed, bij het familiebezit het hoofd van de familie (vaak een koning of lid van de koninklijke familie). Grofweg zijn er de volgende onroerend goedrechten in het inheems recht: gebruik van land zonder enige restrictie (*allodial rights*), gebruik van grond van een allodial rechthebbende, al dan niet tegen betaling (*customary law freehold*), en *share cropping*, waar het land of de oogst wordt verdeeld tussen meerdere rechthebbenden. De uit de inheemse *tenure* voortkomende rechten vormen overigens een door het staatsrecht erkend juridisch geheel.

Diverse instanties spelen een rol in het landmanagement in Ghana. In de inheemse gebieden zijn het vaak de stamhoofden met hun bestuursorganen, bij grote Land spelen de volgende instituten een rol (fig. 7): Lands Commission, Land Valuation Board, Land Title Registry, Survey Department, Town and Country Planning Department.

Fig. 8. Een wel erg openbare registratie van eigendomsrecht.

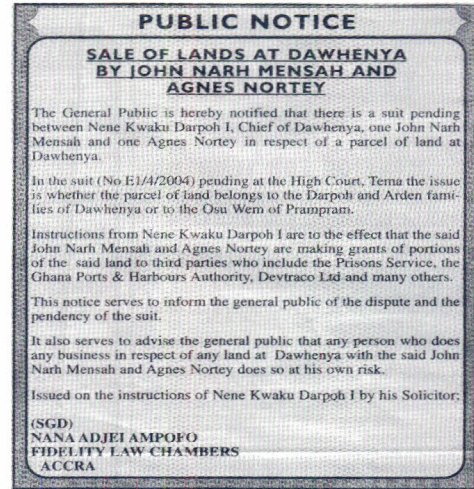


Fig. 9. Rechtsonzekerheid (Daily Graphic, 10/3/06)

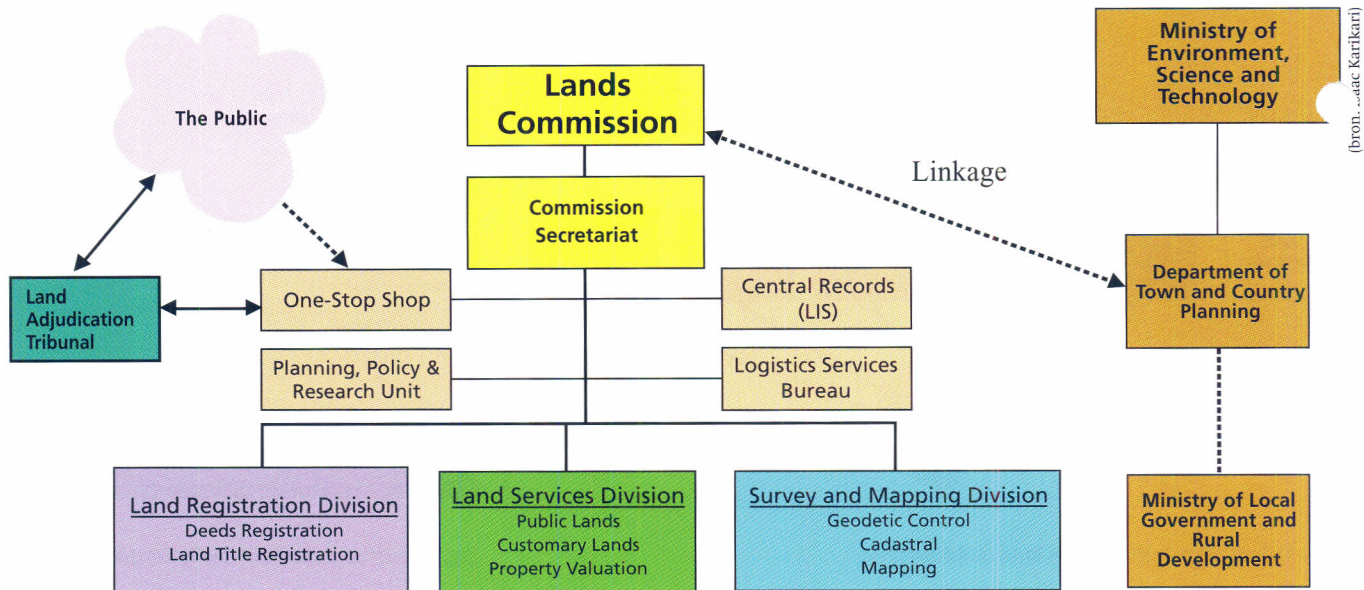
De pluriformiteit is vaak een bron van conflicten: het is vaak onduidelijk welk *tenure* regime (inheems recht: stool of familie, of staat) van toepassing is bij een overdracht van rechten. Hierdoor ontstaat rechtsonzekerheid ten aanzien van de rechtstoestand van onroerende goederen. Meervoudige verkoop van land door diverse traditionele leiders komt relatief vaak voor. Dergelijke conflicten leggen een grote belasting op het gerechtelijke apparaat. Daarnaast is de organisatie voor de kadastrale registratie verre van efficiënt. De problemen hieromtrent zijn uitgebreid beschreven in de National Land Policy van 1999. Dat er problemen omtrent onroerend goedrechten zijn, is in het dagelijks leven in Ghana merkbaar (fig. 8 en 9)

Gelijke onroerend-goedrechten voor vrouwen is een belangrijk thema in land-administratie. Toevallig viel de eerste dag van de conferentie samen met Internationale Vrouwendag en kreeg het thema extra aandacht. Voor Ghana kan, net als in veel andere Afrikaanse landen, worden geconcludeerd dat zowel in het staatsrecht als in het inheems recht de vrouwen structureel worden achtergesteld. Zij hebben meer problemen met de toegang tot en zeggenschap over onroerend goed dan mannen. Diverse aanbevelingen werden gedaan om de positie van vrouwen te versterken, zoals het ontwikkelen van een *genderstrategie* in land-administratie en het beter informeren van vrouwen in het algemeen over hun individuele rechten met betrekking tot onroerend goed.

Om de hierboven beschreven problemen op te lossen, heeft de regering van Ghana in 2003 het initiatief genomen tot het Land Administration Programme (LAP). Uitvoering van het gefaseerde programma zal zo'n vijftien à vijftintig jaar bedragen. In de eerste fase (2004-2008) zal vooral de harmonisatie van wetgeving en de herstructurering van organisaties moeten plaatsvinden. In zijn openingsspeech maakte *Senior Minister Mensah* al bekend dat de regering in februari had besloten de zes aan land gerelateerde instanties samen te voegen (het *one stop shop* principe, fig. 10).

Uiteindelijk zal uitvoering van het LAP moeten leiden tot:

- verhoogde economische en sociale groei en vermindering van armoede door verbeterde toegang tot onroerend goed en verbeterde rechtszekerheid;



- een grotere rol voor maatschappelijke sectoren en marktpartijen in land-administratie;
- verbeterd bestuur.

Eén van de cruciale factoren in het LAP is de harmonisatie van inheems recht met het staatsrecht. Inheems recht is in de grondwet gedefinieerd als de rechtsregels die volgens inheems gebruik van toepassing zijn op de diverse gemeenschappen in het land. Grote vraag is natuurlijk of eerst de diverse inheemse systemen moeten worden geharmoniseerd voordat afstemming met het staatsrecht kan plaatsvinden. In het algemeen wordt gesteld dat een aantal basisprincipes geldig is voor alle inheemse systemen.

Voor de inheemse gebieden zullen zogenaamde *customary lands secretariats* (CLS) worden uitgebouwd (wanneer ze al aanwezig zijn) dan wel opgericht. Daar zullen, in plaats van de voorheen gebruikelijke omzetting naar staatsrechten, de inheemse rechten worden vastgelegd. Hiermee wordt ondermeer beoogd de rechtszekerheid van kleine landgebruikers te verbeteren. Pilots zijn inmiddels gaande om ervaring op te doen met CLS. Het LAP kiest hiermee voor een leertraject: middels het uitvoeren van pilots wordt gekeken welke methoden en technieken het best geïmplementeerd kunnen worden. In de Wassia Amenfi pilot zijn de rechten van ruim vijfduizend boeren in een database opgeslagen. Duidelijk is dat hierdoor veel informatie beschikbaar komt maar dat de implementatie nog verre van gereed is.

Nederlandse inbreng

De Nederlandse inbreng was voor een regionale Afrikaanse conferentie redelijk te noemen. Paul van der Molen en Chrit Lemmen (beiden ITC/Kadaster) waren natuurlijk vanwege hun rol in FIG-commissie 7 (*Cadastre and Land Management*) aanwezig.

Van der Molen (fig. 11) schetste de recente ontwikkelingen betreffende land-administratie. De laatste jaren heeft de gedachte postgevat dat het op grote schaal uitgeven van eigendomsbewijzen (*land titling*) naar westers model niet altijd de juiste weg is. De grote landhervormingsprogramma's in de ja-

Fig. 10. One-stop shop principe voor grondzaken.

ren tachtig en negentig van de vorige eeuw, dikwijls gefinancierd door de Wereldbank, zijn niet succesvol gebleven. Als het al lukte projecten af te ronden (projecten bleken complex, duur en langdurig), kwamen ze vaak de armen niet ten goede met alle desastreuze gevolgen van dien. Trends zijn nu om innovatieve, goedkope en snelle methodes te ontwikkelen en toe te passen. Relatie met armoedebestrijding is een speerpunt geworden. Een aantal landen (bijvoorbeeld Lesotho, Tanzania, Uganda) doet inmiddels ervaring op met innovatieve methoden. Daarnaast is een multidisciplinaire aanpak noodzakelijk. De Wereldbank heeft ook geleerd van haar geschiedenis en is inmiddels afgestapt van de grote kadastrale projecten van vroeger. Het onderzoeksrapport 'Land Policies for Growth and Poverty Reduction' verwoordt het nieuwe beleid van de Wereldbank. Een andere beleidswijziging betreft de meer kritische houding ten opzichte van de vroeger vrijwel standaard gepropageerde



Fig. 11. Paul van der Molen.

steeds kritisch worden bekeken.

Godfried Barnasconi (fig. 12) hield een presentatie over de ontwikkelingen bij het Kadaster. Hij besprak het belang van toegankelijkheid van informatie, het toenemende belang van de derde dimensie in kadastrale registraties, de ontwikkelingen rondom authentieke registraties, het completeren van de registratie met huur, pacht en erf dienstbaarheden. In de nabije toekomst zal het Kadaster zich verder moderniseren en haar werkgebied verder uitbreiden. Vanuit de zaal werd de openheid van het Kadaster geroemd, de mogelijkheid dat je op internet de prijs van onroerende goederen kan opvragen is in weinig landen gerealiseerd.

Labreng van Kadaster en ITC in deze conferentie is niet toevallig. Van der Molen is bezig met het opzetten van een School for Land Administration Studies, een samenwerking tussen het Kadaster en ITC.

De auteur van dit verslag (fig. 13) hield een presentatie over inheemse rechten in Zambia. Net als Ghana kent Zambia een duaal systeem van State Land en inheems land. State Land werd daar als superieur beschouwd. Door de invoering van een nieuwe wet werd de mogelijkheid geïntroduceerd om inheems land om te zetten naar State Land. Echter, de registratie verloopt doorgaans moeizaam. Verder worden hiermee de rechten van de oorspronkelijke bewoners geschrapt, zij verliezen dikwijls meerdere (en vaak tweederangs) rechten op de overgedragen grond. Alhoewel de rechten tweederangs zijn, kunnen ze van groot belang zijn voor de levensbehoefte

inheemse rechten te registreren en te beschermen, zoals ook in het Ghanese LAP wordt beoogd.

Core Cadastral domain model (CCDM)

De laatste congresdag stond vooral in het teken van de ontwikkeling van het Core Cadastral Domain Model. Het model is grotendeels ontwikkeld door Chrit Lemmen (fig. 14) en Peter van Oosterom (TU Delft). Zij beogen een standaardmodel te ontwikkelen zodat instanties die een database met kadastrale rechten willen opzetten niet elke keer het wiel hoeven uit te vinden. Het model is zeer uitgebreid en voorziet in opslag en management van state-rechten, inheemse rechten en zelfs conflicterende rechten. In Afrika zijn er natuurlijk vele, voor westerse begrippen, exotische situaties mogelijk zoals:

- stammen als rechthebbende;
- rechten voor nomaden;
- kadastrale percelen niet als planaire partitie;
- temporele rechten (seizoensafhankelijk);
- enz.

Het model is in Unified Modelling Language (UML) vastgelegd. De basis van het model vormt de trits Object-Recht-Subject en de relaties daartussen (fig. 15):

1. De categorie Object valt uiteen in registerparcel, spaghettiparcel, pointparcel, textparcel, parcelcomplex en deelperceel.
2. Persoon kan een natuurlijk of een niet-natuurlijk persoon zijn (organisatie, bedrijf, coöperatie, enz.), en groepen (gemeenschappen, stammen). Individuele personen kunnen dan ook aan groepen worden gerelateerd zodat de rechten die tot de groep toebehoren ook aan het individu zijn gekoppeld.
3. Onder rechten vallen ook restricties en verantwoordelijkheden. Alle hebben een juridisch document als bron. Rechten zijn altijd verbonden met een persoon (of groep) en een object. Het model is verder verfijnd om secundaire rechten (zoals recht van overpad) op te nemen.

UN Habitat voert momenteel een programma voor *pro-poor land management* uit. Het ontwikkelt daartoe een Social Tenure Domain Model (STDM). Onderdeel is onder andere het model van het *continuum of rights*: het plaatsen van moge-



Fig. 12. Godfried Barnasconi.



Fig. 13. Paul van Asperen.



Fig. 14. Chrit Lemmen.

lijke onroerend goederrechten in oplopende volgorde van rechtszekerheid: van illegaal landbezit via inheems recht naar geregistreerd grondeigendom. De vraag is nu in hoeverre het STDM overeenstemt met het CCDM. In een vraag-antwoordsessie tussen Augustinus en Lemmen werden onder andere de volgende vragen behandeld:

- kunnen formele en informele *tenure* regimes worden samengevoegd in één omgeving?
- kan het model overlappende rechten onderbrengen?
- op welke wijze kan het STDM toegepast worden in een omgeving met brondata die wat geometrie betreft van uiteenlopende kwaliteit zijn?
- welke ruimtelijke eenheden, percelen en eenduidige nummering worden ondersteund?
- hoe kunnen dynamische en *fuzzy* grenzen vastgelegd worden?
- kan het model het *continuum of rights* opnemen?

Lemmen concludeerde dat het STDM veel overlap heeft met het model van UN Habitat. Het model is de afgelopen jaren verder verfijnd en zal nu in de praktijk zijn waarde moeten bewijzen. In ieder geval zal worden gepoogd het model via de gangbare standaardisatiebureaus (ISO, OGC) als officiële standaard te verklaren. Daarnaast is voorgesteld om het model in samenwerking met diverse instanties in de praktijk te testen.

Conclusie

Het moge duidelijk zijn dat er in Afrika enorme problemen met betrekking tot land-administratie moeten worden opgelost waarbij met name de verstedelijkingsproblematiek de meeste aandacht zal vragen. Geo-informatici zullen in nauwe samenwerking met antropologen, juristen, IT-ers en managers een bijdrage moeten leveren om deze problemen te lijf te gaan. Oplossingen zullen creatief, innovatief, goedkoop en niet ten nadele van de armen moeten zijn. Het is duidelijk dat een efficiënte en effectieve land-administratie in combinatie met goed bestuur een bijdrage kan leveren aan economische ontwikkeling en armoedebestrijding. ■

Samenvatting

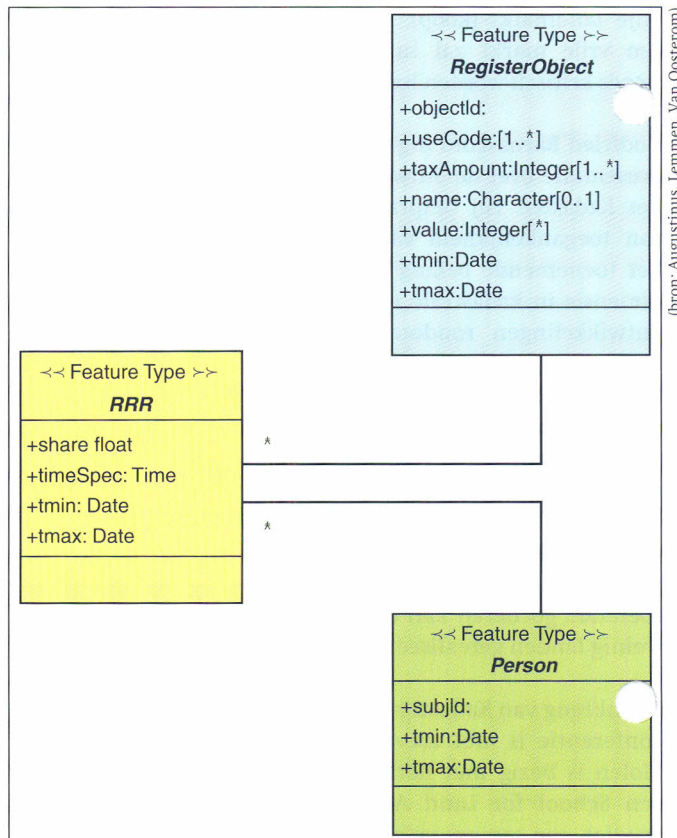
Promoting Land Administration and Good Governance

Van 8 tot 11 maart 2006 werd in Accra (Ghana) de vijfde FIG Regional Conference gehouden met als thema het promoten van land-administratie in relatie tot goed bestuur. Het congres gaf een goed overzicht van de stand van zaken omtrent land-administratie in diverse Afrikaanse landen. In de diverse presentaties werd duidelijk dat de grote klassieke registratie-projecten nauwelijks succesvol zijn en er behoefte is aan innovatieve, op de lokale situatie toegespitste, registratie-systemen. Ghana kreeg natuurlijk speciale aandacht, alwaar het Land Administration Programme (LAP) is gestart om de huidige problemen in het pluriforme stelsel op te lossen.

Summary

Promoting Land Administration and Good Governance

From 8-11 March 2006, the fifth FIG Regional Conference was held in Accra (Ghana) and focused on the promotion of land administration and good governance. The programme provided an overview of



(bron: Augustinus, Lemmen, Van Oosterom)

Fig. 15. Basis van het Core Cadastral Domain Model.

the current practice regarding land administration in various African countries. Presentations emphasised that large-scale conventional registration projects are hardly successful and that there is a need for innovative registration systems adapted to the local situation. Of course, Ghana received special attention, where the Land Administration Programme (LAP) was initiated to address problems in the current multi-form system.

Résumé

Promoting Land Administration and Good Governance

Du 8 au 11 mars 2006 a été tenu à Accra (Ghana) la 5ème Conférence Régionale de la FIG. Le congrès a donné un bon aperçu de l'état de l'administration territoriale dans divers pays africains. Dans plusieurs présentations il s'est avéré que les grands projets classiques d'enregistrement sont à peine couronnés de succès et qu'il y a un fort besoin de systèmes d'enregistrements innovateurs adaptés à la situation locale. Une attention particulière a été portée sur le Ghana où un LAP (Land Administration Programme) a été créé afin de résoudre les problèmes actuels du système pluriforme.

De proceedings van de conferentie staan op www.fig.net/pub/accra/