



Verslag lunchlezing: 'Dealing strategically with land issues: the case of Benin'

Maandag 12 mei 2014, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

1. Introductie

Frits van der Wal, BZ focal point on land governance

Land is een belangrijk onderwerp in het BZ-beleid, zowel voor private sector ontwikkeling als voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Bij de helft van de ambassades staat land dan ook op de beleidsagenda. Nederland heeft op dit terrein als internationale frontrunner met een groot netwerk (o.a. LANDac, GLTN, ILC) veel te bieden. Recent is binnen het Food & Business Knowledge Platform door Marco Lankhorst een korte studie uitgevoerd naar de nieuwe landwetgeving in Benin. De bijeenkomst zal in het teken daarvan staan en ook dienen ter inventarisatie van eventuele landthema's die in meerdere regio's spelen en partijen als LANDac en BZ eventueel binnen Food & Business Knowledge Platform zouden kunnen oppikken.

2. Presentaties Benin

Ruud van der Helm

Ambassade Cotonou, Benin. Voedselzekerheid.

'Landrechten in Benin – van ver gekomen, nog ver te gaan' (zie PowerPoint presentatie)

In Benin wordt door de ambassade een groot nieuw landrechtenprogramma gestart. Dit programma treedt in het voetspoor van een reeks van programma's, en in het bijzonder het MCC Compact dat in 2011 tot een einde kwam.

Benin is een vrij klein West-Afrikaans land met een oppervlakte van drie keer Nederland. Er is op papier veel landbouwpotentie: ongeveer 60% van het land, waarvan op dit moment 17% in gebruik is. Vooral in het zuiden is sprake van grote bevolkingsgroei (hoge geboortecijfers, toenemende urbanisatie), waardoor landrechten een steeds dringender probleem worden.

Er wordt vanaf de jaren 1990 geëxperimenteerd met landwetgeving en instrumenten. Dit leidde in 2007 tot de eerste rurale landwet. In 2013 werd deze opgevolgd door een algemene landwet die alle eerdere wet- en regelgeving, deels nog stammend uit de koloniale periode, vervangt. Met deze wet is een einde gekomen aan het duale systeem, waarin traditionele en moderne wetgeving naast elkaar bestonden. De wet brengt alle landzaken onder centrale regie, met gedeconcentreerde bureaus. Ook is landeigendom van staat, gemeente en privépersonen gelijkwaardig gesteld. De uitvoering ligt bij het (nog niet bestaande) ministerie van land en domeinen, die de taken van andere ministeries (in het bijzonder van de ministeries van Financiën en van Urbanisatie) op zich zal nemen. Het Ministerie van Landbouw is, problematisch genoeg, niet nauw betrokken en ontbeert iedere serieuze capaciteit om de belangen van de rurale bevolking en het zorgen voor toegang tot land voor voedselzekerheid veilig te stellen.



Zwaktepunten van de wetgeving zijn dat er een complexe institutionele architectuur bestaat; er spanning bestaat tussen centrale en decentrale instituties; er een sterke focus op landeigendom ligt, maar weinig aandacht bestaat voor de geassocieerde rechten (huur, gebruiksrecht etc.); en er een beperkt instrumentarium voor het tegengaan van *land grabbing* is.

Marco Lankhorst

Heeft als jurist gekeken naar de praktische en juridische uitvoerbaarheid van de wetgeving. Hieruit bleek dat er problemen zijn met de wettelijke grondslag en functionaliteit van deze wetgeving. Zo zijn er zowel besluiten gemaakt die geen grondslag hadden in de wet, als besluiten die veel verder gingen dan de grondslag in de wet.

De ervaring uit Burundi en Rwanda leert dat een groot gedeelte van de bevolking in de praktijk eigenaar van land is, maar middels gewoonterecht waarbij land niet formeel is geregistreerd. Bij het registreren van land komen, mede hierdoor, veel slapende conflicten weer aan het licht. Ook zorgt dergelijke informele registratie ervoor dat het kadaster niet overeen komt met de werkelijkheid.

Frans Olthof

Werkt met VNG International regelmatig in Benin om een aantal gemeentes te begeleiden bij het onderhouden van de administratie van landrechten.

'*Foncier Communes Bénin*' (zie PowerPoint presentatie)

De nieuwe wet is in een transitieperiode: procedures worden uitgewerkt en getest. Een terugkerend knelpunt is het feit dat landadministratiesystemen niet bij worden gehouden. Hiervoor ontbreekt veelal ook de lokale capaciteit. Zo is er een gebrek aan technische kennis (GIS, landmeters, geo-informatie) bij gemeenten en de overheid. Ook blijkt dat het laten registreren, updaten of de transfer van land erg duur is, waardoor men minder snel geneigd is dit te doen. Dit draagt er weer aan bij dat het landadministratiesysteem niet up-to-date is.

3. Discussie

- Er is een verschil tussen eigendoms- en gebruiksrecht en vooral het laatste blijft in veel landen een uitdaging. Hiervoor kan een *participatory approach*, waarbij men zelf afspraken maakt over het gebruik, goed werken. Ook kan gebruik worden gemaakt van luchtfoto's waarbij de bevolking zelf vaststelt welk land van wie is, een relatief goedkope manier die in Rwanda op grote schaal is toegepast. Verschillende vormen van landgebruik registreren kost echter veel tijd en geld. Daarom zou hier tijdens de totstandkoming van wetgeving voor eigendom en gebruik van landrechten rekening mee moeten worden gehouden, zodat dit niet in een later stadium hoeft te gebeuren.
- Een belangrijke ontwikkeling is de opkomst van zogeheten *pro-poor land tools* en *fit-for-purpose* land administratie oplossingen, die veel meer kijken naar het uiteindelijke doel van de invoering van een kadastersysteem. Deze methoden zijn vaak iets minder secuur en zorgvuldig, maar ook goedkoper en simpeler, en sluiten dikwijls beter aan bij lokale behoeftes.
- *Communal lands* en land voor veeteelt zijn vaak in bezit van de staat, en daardoor sneller een target voor grootschalige landacquisities. Dit land wordt ook nog te vaak aangemerkt als '*empty land*', dat beschikbaar is voor landbouwproductie.



- De nieuwe landwet is in principe voor iedereen, dus ook voor vrouwen. De praktijk verschilt echter vaak van de werkelijkheid: in andere landen is te zien dat landregistratie in veel gevallen lijkt te leiden tot uitsluiting van vrouwen. Er moet echter worden beseft dat er in de traditionele systemen vaak wel al rechten voor vrouwen bestaan, maar dat deze bijvoorbeeld secundair zijn. Wij weten met de westerse instrumenten die we aanvoeren niet wat we hiermee aan moeten en stellen al snel dat er helemaal geen vrouwenrechten zijn. Er is dus behoefte aan een genuanceerde blik. Ook zou het nuttig zijn om ervaringen uit andere landen mee te nemen in Benin, omdat men daar nog aan het begin van toepassing van de wet staat en het eenvoudiger is om hier nu al mee aan de slag te gaan dan als dit in een later stadium moet gebeuren.
- Wat betreft de rol van *civil society*: zowel voor civil society organisations (CSOs) als voor vrouwen is het niet makkelijk geweest om betrokken te raken. Er is echter wel een platform van organisaties die zich verenigd hebben.

4. Terugkoppeling

Gemma Betsema, LANDac

Vier thema's die in Benin naar voren komen, spelen ook in een bredere context:

- LANDac doet op dit moment onderzoek naar de rol van lokale overheden (gemeenten, districten, communes) bij het reguleren van land acquisitie en *land grabbing* in een vijftal Afrikaanse landen (Burkina Faso, Burundi, Ghana, Mozambique en Uganda). In het algemeen weten we nog weinig van de bewegingsruimte van lokale bestuurders binnen het proces van land acquisitie en manieren waarop zijn economische ontwikkeling en bescherming van burgerrechten afwegen. Hoe worden bijvoorbeeld nieuwe *governance* instrumenten en capaciteiten benut? En hoe worden commerciële en sociale belangen afgewogen door lokale bestuurders?
- LANDac heeft eerder kort onderzoek uitgevoerd naar de rol van maatschappelijke organisaties, en in het bijzonder de rol van boerenorganisaties, in het beïnvloeden van debatten rondom land acquisitie en *land grabbing* in Uganda. Hieruit kwam naar voren dat de boerenorganisatie in Uganda momenteel nog een kleine rol speelt, maar dat er belangrijke mogelijkheden liggen om in de toekomst meer invloed uit te oefenen. Breder komt er ook meer aandacht voor de rol van boerenorganisaties in het landdebat. Uitkomsten en aanbevelingen uit het onderzoek worden op dit moment onder meer door LANDac partner Agriterria toegepast in verschillende landen waar zij werkzaam zijn.
- Er is breder meer behoefte aan het in kaart brengen van netwerken, actoren en expertises op het gebied van *land governance* (incl. coördinatie in landen zelf). Een van de manieren waarop LANDac hierin voorziet is een recente publicatie – in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en RVO – waarin de meeste Nederlandse organisaties, instellingen en bedrijven werkzaam op het gebied van *land governance* worden gepresenteerd. Een andere manier waarop overzicht wordt gegeven van *land governance* issues is via de in 2012 gepubliceerde LANDac factsheets. Deze factsheets zijn samengesteld voor de 15 Nederlandse OS-partnerlanden en LANDac gaat kijken of er behoefte bestaat om deze binnenkort te updaten.



Frits van der Wal

Hoofdpunten van deze bijeenkomst: kennis, kwaliteit en kosten spelen een grote rol bij land issues. Wat betreft kennis blijkt in het bijzonder het gebrek aan personeel voor handhaving en uitvoering een serieus probleem.

GLTN, ILC en *fit-for-purpose* benadering zijn nu belangrijk. De kennis en ervaringen die men heeft moeten met elkaar gedeeld kunnen worden in dergelijke platforms.

5. Concluderende punten

Frans Verberne, Food & Business Knowledge Platform

Concluderend komen een aantal algemene thema's met gerelateerde kennisvragen terug die landes- overstijgend zijn en door LANDac en/of binnen het Food & Business Knowledge Platform (F&BKP) verder opgepakt kunnen worden:

- (1) Alle sprekers verwijzen naar het gebrek aan lokale capaciteit als belangrijk knelpunt voor structurele verbetering van landrechten. Middelen voor opleidingen zijn waarschijnlijk beperkt, maar het zou toch integraal onderdeel moeten zijn van elk programma. Zijn er goede voorbeelden van versterking van deze capaciteiten parallel aan uitvoering van programma's?
- (2) Een integrale aanpak en brede steun van alle stakeholders is vereist. Een zorgvuldig voortraject voordat wetgeving tot stand komt lijkt daarom goed. Is het zinvol om ervaring uit te wisselen om inzicht te verkrijgen in hoe men komt tot een Nationaal Programma dat hieraan voldoet? Verschilt de noodzaak van tempo en grondigheid van het proces per situatie? Wat zijn bestaande ervaringen met verschillende aanpakken in dergelijke multi-stakeholder processen?
- (3) Uitwisseling van kennis en praktische ervaring over instrumenten en de toepassing daarvan in verschillende contexten lijkt belangrijk.
- (4) Impactmonitoring is relevant, niet alleen uit oogpunt van accountability, maar vooral om commitment van belangrijke actoren zoals lokale overheden en donoren te verkrijgen door aan te tonen dat het bijdraagt aan bijvoorbeeld belastingopbrengsten, voedselzekerheid en de positie van vrouwen.
- (5) Tijdens de bijeenkomst is niet besproken of er via het betrekken van investeerders/bedrijfsleven kansen zijn voor verbetering van *landgovernance*.

LANDac en het F&BKP zijn benieuwd of op deze punten inderdaad kennisvragen leven en in hoeverre groepen van netwerken geïnteresseerd zouden zijn deze verder uit te werken. Eind mei vindt overleg plaats over vervolgvragen.