

Vergaderjaar 2013–2014

26 234

Vergaderingen Interim Committee en Development Committee

Nr. 156

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 april 2014

Tijdens het Algemeen Overleg landroof op 18 september jl. (Kamerstuk 26 234, nr. 149) met de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de vaste commissie voor Financiën heb ik uw Kamer toegezegd om inzicht te verschaffen in de doelstellingen en kwantitatieve ontwikkelingen van door Nederland ondersteunde projecten en programma's gericht op het verbeteren van *land governance*. Bijgevoegd vindt u de gevraagde informatie.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

Tijdens het Algemeen Overleg landroof op 18 september jl. (Kamerstuk 26 234, nr. 149) met de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de vaste commissie voor Financiën heb ik toegezegd om uw Kamer te informeren over doelstellingen en kwantitatieve ontwikkelingen van door Nederland ondersteunde projecten en programma's gericht op het verbeteren van *land governance*. In deze brief kom ik daar graag op terug.

Doelstellingen van land governance waarop Nederland actief is

In de afgelopen jaren heb ik met diverse partners bijgedragen aan het bereiken van resultaten in ontwikkelingslanden ten aanzien van vijf doelstellingen van *land governance*:

- i. Verbeteren van kennis over beleid en wet- en regelgeving
- ii. Versterken van landadministratiesystemen
- iii. Beter landgebruik en duurzaam gebiedsbeheer
- iv. Verminderen van landconflicten
- v. Vergroten van de toegang tot land voor vrouwen

Deze bijdrage is onderdeel van mijn brede aanpak om landroof tegen te gaan en inclusieve economische ontwikkeling te bevorderen. Integratie van kleinschalige landgebruikers in lokale, regionale en internationale economische ketens is daarbij essentieel.

De inzet op betere *land governance* is op zichzelf uiteraard niet voldoende om doelstellingen als duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, een beter ondernemingsklimaat en vrede en veiligheid te bereiken. Daarvoor dient, complementair, ook aan aspecten als toegang tot markten, financiën en kennis te worden gewerkt. Dat doe ik binnen verschillende speerpuntprogramma's van ambassades in ontwikkelingslanden en in nauwe samenwerking met internationale en Nederlandse publieke, maatschappelijke en private instituties.

Behaalde resultaten als gevolg van de Nederlandse inzet op betere land governance

De inzet van Nederland ter bevordering van betere *land governance* heeft tot de volgende concrete resultaten in ontwikkelingslanden geleid:

- Betere informatievoorziening en kennisvergroting over landkwesties en eigendomsrechten onder burgers;
- Snellere, beter toegankelijke en goedkopere systemen en procedures om land(gebruiks)rechten en -transacties te registreren;
- Gelijkwaardiger relaties tussen investeerders en lokale gemeenschappen;
- Grotere capaciteit bij en invloed van lokale *stakeholders* bij het bevorderen van betere *land governance* in ontwikkelingslanden;
- Toename van duurzame productie en productiviteit in de land- en bosbouw;
- Betere bescherming van kwetsbare ecosystemen.

We zijn er echter nog niet. Landroof vindt nog steeds plaats en inclusieve economische groei blijft een grote uitdaging. Het onderwerp zal de komende tijd terecht hoog op zowel de internationale, als mijn eigen agenda blijven staan. Ik zal me dan ook blijven inzetten om *land governance* te versterken, met de richtlijnen van het *Committee on World Food Security* (CFS) als belangrijke leidraad. De internationale (h)erkenning van de brede Nederlandse kennis en kunde op het terrein van *land governance* komt daarbij goed van pas. Ik heb de afgelopen periode gesproken met NGOs, kennisinstellingen en financiële instellingen afzonderlijk. Zoals

afgesproken met uw Kamer zal ik ook een «multi-stakeholder» dialoog op gang brengen met al deze partijen.

Ontwikkelingen rond Nederlandse inzet op land governance doelstellingen

Hieronder geef ik per doelstelling een overzicht en meer gedetailleerde informatie over een aantal programma's en projecten die illustratief zijn voor de Nederlandse inzet.

i. Verbeteren van de ontwikkeling van en kennis over beleid en wet- en regelgeving

Goede *land governance* vereist effectief beleid, wet- en regelgeving en kennis en kunde. Nederland heeft hiervoor vanaf 2004 ruim € 32 miljoen beschikbaar gesteld. Met deze middelen is voor € 8 miljoen geïnvesteerd in training en institutionele capaciteitsopbouw. Niet alleen binnen de landsector zelf, maar ook binnen aan land gerelateerde sectoren als milieu en beheer van natuurlijke hulpbronnen. Ook zijn bestaande wetten op het gebied van landbouw, landgebruik en eigendoms- en landrechten aangepast en is onderzoek uitgevoerd om geïnformeerde beleidsontwikkeling mogelijk te maken. Dit type ondersteuning is onder andere verschaft in Bolivia, Macedonië, Mali, Uganda en Zimbabwe. Hierbij is extra aandacht geschonken aan aspecten van landbeleid en wetgeving die van belang zijn voor specifieke doelgroepen, zoals rurale gemeenschappen, kleinschalige producenten en vrouwen. Steun aan maatschappelijk organisaties is daarbij van groot belang geweest.

Ongeveer € 24 miljoen is in deze periode geïnvesteerd in capaciteitsopbouw en onderzoek om procedures voor landregistratie eenvoudiger, goedkoper en begrijpelijker te maken. Landregistratie is in veel ontwikkelingslanden duur en tijdrovend en vereist kennis en kunde waarover veel instituties en burgers niet beschikken. De capaciteitsbouw heeft zich voornamelijk gericht op kadasters, lokale rechtbanken, ministeries en maatschappelijke organisaties. Ook is ingezet op het versterken van de dialoog tussen verschillende partijen voor betere beleidsvorming en ondersteuning van onderhandelingsprocessen tussen investeerders en gemeenschappen of kleinschalige producenten.

Er zijn initiatieven ontplooid in Mozambique, Ghana, Rwanda, Guatemala, Laos, Zuid-Afrika, Tanzania en Uganda. In Ghana en Rwanda steunt Nederland lokale maatschappelijke organisaties die de overheid op haar verantwoordelijkheden aanspreken. Rond het aangaan van duurzame landtransacties worden bijeenkomsten tussen maatschappelijke organisaties en de private sector georganiseerd. Ook heeft Nederland ondersteuning geboden aan maatschappelijke organisaties die kennis en bewustzijn bij burgers vergroten op het terrein van landrechten. Dit is hard nodig, omdat veel burgers niet op de hoogte zijn van hun rechten en hoe zij deze rechten kunnen beschermen bij landtransacties.

Mozambique – verbeteren beleid en wet- en regelgeving

Het beleid en wettelijk kader voor *land governance* in Mozambique wordt in Afrika vaak genoemd als een goed voorbeeld: het is innovatief en progressief, stelt lokale rechten veilig en laat mensen participeren in het ontwikkelingsproces. Zo worden bijvoorbeeld lokale gemeenschappen als wettelijke partner in landkwesties erkend en wordt van investeerders geëist dat ze lokale gemeenschappen consulteren voordat een investering wordt goedgekeurd. Uitvoering van dit wettelijk kader vereist wel de nodige kennis en begrip van de

wetten en regels, onder zowel ambtenaren als burgers. Nederland heeft daartoe, met succes, samen met de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) ruim 10 jaar steun verleent.

Een belangrijk onderdeel van die steun was een trainingsprogramma voor *paralegals*, die als bemiddelaar en adviseur tussen gemeenschappen en andere actoren (overheden, investeerders, rechtsinstanties) optreden. Er zijn door het Mozambikaanse *Centre for Juridical en Judicial Training* (CFJJ) in 28 trainingen 635 *paralegals* opgeleid, waarvan 187 vrouwen. Verder hebben de *paralegals* op eigen initiatief in verschillende delen van het land verenigingen opgericht die zorgen voor uitwisseling van kennis en ervaring en voor technische ondersteuning vanuit het Ministerie van Justitie.

Daarnaast zijn er seminars gehouden gericht op het vergroten van kennis en capaciteit om de landwet juist toe te passen. Onder de 496 deelnemers bevonden zich burgemeesters, rechters, politiecommissarissen, vertegenwoordigers van Ministeries van landbouw en economische zaken en provinciale- en districtsambtenaren verantwoordelijk voor promotie van investeringen, landregistratie, bosbouw, toerisme, milieu, landbouw en planning. Ook zijn er nationale bijeenkomsten en publieksdebatten met honderden deelnemers georganiseerd om het belang van zaken als *community-investor* partnerschappen en *inclusive business* te benadrukken.

Mede door bovenstaande activiteiten is er meer en vooral ook breed informatie gedeeld over het Mozambikaanse *land governance* beleid en wettelijke kader. Gemeenschappen hebben beter inzicht gekregen in hun rechten met betrekking tot het afbakenen en huren van land en het aangaan van partnerschappen met investeerders. Als gevolg daarvan kunnen ze nu zelf eisen stellen en wordt de kans op negatieve gevolgen van landtransacties flink verkleind.

ii. Versterken van landadministratiesystemen

Het verstrekken van land(gebruiks)certificaten door efficiënte en effectieve landregistratiesystemen en kadasters is een belangrijk onderdeel van *land governance*. Gedocumenteerde rechten zijn belangrijk om burgers (mannen, vrouwen en jongeren) of gemeenschappen zekerheid te bieden over hun rechten, investeringen en bezittingen en dragen bij aan het voorkomen en oplossen van conflicten en een beter ondernemingsklimaat.

Nederland heeft sinds 2000 € 45.7 miljoen geïnvesteerd in projecten en programma's gericht op het versterken van landregistratieprocessen en het verstrekken van land (gebruiks-)rechten aan burgers. Door het helpen opzetten van (digitale) kadasters en databanken en het invoeren en financieren van technische instrumenten zoals geografische informatiesystemen (GIS) en infrastructuur is bijgedragen aan eenvoudiger, betaalbare en transparantere landregistratie en -administratie, voornamelijk in rurale gebieden. Deze activiteiten hebben plaatsgevonden in de volgende Nederlandse (voormalige) partnerlanden: Benin, Bolivia, Burkina Faso, Guatemala, Mali, Mongolië, Macedonië, Mozambique, Suriname en Rwanda.

Rwanda – versterken van landadministratiesystemen

Om de landbouwproductiviteit in Rwanda te verhogen heeft Nederland ruim € 13 miljoen bijgedragen aan het Rwandese '*Land Tenure Regularisation Program*' (LTRP). Naast bijdragen van

Rwanda en Nederland waren er ook donaties van het Verenigd Koninkrijk, Zweden en de EU.

Met onder meer assistentie van het Nederlandse Kadaster International een Centraal Landadministratie Informatie Systeem opgezet en zijn alle percelen in Rwanda (in totaal 10,3 miljoen) in kaart gebracht. Van die percelen staat 55% op naam van echtparen, 29% op naam van vrouwen en 16% op naam van mannen. 85% van het land heeft dus een vrouw als eigenaar of co-eigenaar. Tot op heden zijn er meer dan 8 miljoen *leases* goedgekeurd door de overheid en zijn er meer dan 6,5 miljoen certificaten geïncasseerd door de eisers. Er is veel aandacht geweest voor het laag houden van de kosten waardoor de te betalen prijs voor registratie van een perceel onder de 5 euro kon blijven.

Het hele karterings- en registratieproces heeft tussen 2010 en 2013 werk geboden aan ongeveer 100.000 – vaak net afgestudeerde – mannen en vrouwen. In totaal zijn er door LTRP 200 mensen getraind in landadministratie, GIS en landmeetkunde. Naast het technisch goed uitvoeren van zorgvuldig voorbereide stappen is ook flink geïnvesteerd in de betrokkenheid en kennisvergroting onder burgers door de verspreiding van informatie over het proces van landregistratie via de conventionele media (TV, pers, publieke mededelingen en bijeenkomsten), internet, sociale netwerken en mond-tot-mond reclame.

iii. Beter landgebruik en duurzaam gebiedsbeheer

Goede *land governance* is cruciaal voor duurzaam gebiedsbeheer. Nederland heeft daarom de afgelopen jaren rond € 40 miljoen geïnvesteerd in beter beheer en gebruik van land en bos in (grensoverschrijdende) regio's in het Amazone gebied, Ethiopië, Indonesië, Kenia en Mongolië. Lokale overheden zijn in gesprek gegaan met de gebruikers van land, waaronder de oorspronkelijke bewoners (vaak ondersteund door maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen) en bedrijven. Dit heeft geresulteerd in het vastleggen van wettelijke rechten en verantwoorde investeringsbeslissingen.

Ook is geïnvesteerd in het aanpakken van landdegradatie als gevolg van te intensief landgebruik. Boeren, veetelers en bosbouwers hebben beter inzicht gekregen in de effecten van hun gezamenlijk handelen op de natuurlijke hulpbronnen. Door het in kaart brengen van land- en gebruikersrechten en het maken van afspraken konden conflicten tussen akkerbouwers en nomaden of tussen stedelingen en plattelandsbewoners sterk verminderd worden. Op eenzelfde manier werden landrechten van (inheemse) gemeenschappen in bosgebieden vastgelegd, hetgeen heeft bijgedragen aan duurzaam bosbeheer en terugdringen van illegale houtkap. Daarbij is ook aandacht besteed aan het vergroten van de kennis en capaciteit van overheidsinstanties, zowel via trainingen en cursussen als het uitrusten van land(schaps)diensten met bijvoorbeeld geo-informatiesystemen en karteringsapparatuur.

Ethiopië – beter landgebruik en duurzaam gebiedsbeheer

Het door Nederland sinds 2006 ondersteunde *Horn of Africa Regional Environment Centre and Network* (HoA-REC) richt zich op behoud en beheer van belangrijke ecosystemen waar sprake is van zogenaamde '*competing claims*' tussen verschillende groepen gebruikers. Op dit moment werken 40 lokale maatschappelijke organisaties en ruim 10 plaatselijke kennis- en trainingsinstellingen

in Djibouti, Ethiopië, Kenia, Somalië, Zuid Soedan en Soedan samen met overheden en lokale bedrijven aan het bevorderen van duurzame economische ontwikkeling.

Zo wordt er in de *Gambella and Rift Valley Landscapes* in Ethiopië gewerkt aan verbetering van het beheer van stroomgebieden, bestrijding van milieudegradatie door gebiedsafsluitingen en het opzetten van een geografisch informatiesysteem voor betere landinrichting en uiteindelijk versterkte land governance. Daarnaast wordt gewerkt aan diversificatie van de landbouw om de druk op natuurlijke hulpbronnen te verminderen en het welvaartsniveau van lokale bewoners te verbeteren. Voorbeelden zijn duurzame *agroforestry* praktijken en ontwikkeling van waardeketens, waaronder ecotoerisme en productie van grondstoffen als *shea butter*, *moringa* en *neem* voor de internationale cosmetica- en gezondheidsindustrie.

HoA-REC heeft bijgedragen aan betere land governance door duidelijk aan te tonen dat meer verantwoordelijk gedrag ten aanzien van het milieu en duurzaamheid wordt betracht als land(gebruiks) rechten (h)erkend worden.

iv. Verminderen van landconflicten

In zowel post-conflict landen als meer stabiele ontwikkelingslanden vormen aan land gerelateerde conflicten vaak de hoofdmoot van geregistreerde rechtszaken, zeker op lokaal niveau. Dat kunnen conflicten zijn binnen families, tussen lokale boeren en palmoliebedrijven (bijvoorbeeld in Indonesië) of conflicten over illegaal gebruik van (bos)gebieden voor houtkap, goudwinning of drugssmokkel. Betere *land governance* is er op gericht het grote aantal landconflicten te verminderen en daarmee bij te dragen aan meer stabiliteit, wat essentieel is voor inclusieve economische ontwikkeling.

Gewelddadige conflicten leiden vaak tot grote aantallen vluchtelingen. Na afloop van een conflict keren vluchtelingen weer terug naar hun oorspronkelijke woongebied. Niet zelden is hun land dan in gebruik door anderen. Nederland ondersteunt de vreedzame terugkeer van vluchtelingen door te helpen bij de teruggave van land.

Ook in meer stabiele landen draagt Nederland bij aan het verminderen van landconflicten. Van belang is daar de versterking van zowel informele als formele bemiddelings- en rechtspraakmechanismen en het stimuleren van de dialoog tussen burgers onderling en die tussen burgers en overheden. Daartoe heeft Nederland tot op heden ongeveer € 10 miljoen beschikbaar gesteld aan lokale en internationale maatschappelijke organisaties in Rwanda, Colombia, Zuid-Sudan en Burundi.

Burundi – verminderen van landconflicten

In het dichtbevolkte Burundi, waar 90% van de inwoners afhankelijk is van de landbouw, ontstaan regelmatig conflicten over land. Geschat wordt dat 80% van de rechtszaken over landconflicten gaan. Om dergelijke landconflicten te voorkomen heeft Nederland steun geboden bij de ontwikkeling van een nieuwe landwet en versterking van de institutionele capaciteit van de overheid van Burundi om de landwet uit te voeren. Het landbeheer is gedecentraliseerd, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de leiders van lokale gemeenschappen (*communes*). Die zien er op toe dat de registratie van gemeenschappelijk land niet in strijd is met de lokale wetten en gebruiken

In 2013 hebben bezitters van landcertificaten voor het eerst toegang gekregen tot krediet. Tevens is het percentage van certificaten verstrekt aan vrouwen in 2013 gestegen van 2% naar 11%. Dergelijke maatregelen hebben er aan bijgedragen dat van de 1075 conflicten die geregistreerd waren bij rechtbanken, er in 2013 direct al 734 zijn opgelost.

Tijdens de uitvoering van dit programma is duidelijk gebleken hoe belangrijk het is om burgers en hun vertegenwoordigers te betrekken bij de oplossing van landkwesties, zoals bij terugkerende vluchtelingen en bij grens- en familieconflicten. Het publieke debat hierover is op gang gebracht via de media en een e-forum en website die informatie verspreiden over land gerelateerde onderwerpen.

v. Vergroten van de toegang tot land voor vrouwen

In ontwikkelingslanden zijn vrouwen verantwoordelijk voor 60% tot 80% van de totale voedselproductie. Desondanks wordt het recht van vrouwen op (toegang tot) land en andere natuurlijke hulpbronnen in veel landen nog steeds niet formeel erkend. Ook waar rechtsgelijkheid tussen mannen en vrouwen wettelijk is vastgelegd hebben vrouwen vaak te maken met obstakels die voortkomen uit het gewoonterecht, het erfrecht, het huwelijksrecht en discriminerende praktijken in de toewijzing van land. Als gevolg van deze rechtsongelijkheid hebben zij bijvoorbeeld niet of nauwelijks toegang tot krediet, tot lidmaatschap van boerenorganisaties en tot gelijkwaardige deelname in besluitvorming. Bij gelijke rechten en kansen voor vrouwen zou volgens berekeningen van de FAO de voedselproductie in 34 ontwikkelingslanden met 4% stijgen waardoor 150 miljoen minder mensen honger zouden lijden.

Gelijke rechten voor vrouwen in de toegang tot land is een doelstelling van het Nederlandse beleid en vormt dan ook een terugkerend thema in door Nederland ondersteunde *land governance* programma's. Daarnaast wordt geïnvesteerd in versterking van vrouwenorganisaties die zich inzetten voor rechtsgelijkheid van boerinnen en hun gelijkwaardige deelname in boerenorganisaties.

De afgelopen jaren heeft Nederland € 10 miljoen geïnvesteerd in activiteiten van de International Land Coalition (ILC) en de Nederlandse faciliteit Funding Leadership and Opportunities for Women (FLOW), die beide rechtsgelijkheid in de toegang tot land nastreven. Onze samenwerking met de ILC, het *Global Land Tool Network* (GLTN) en de Houairou Commissie heeft bijgedragen aan betere integratie van vrouwenrechten in *land governance* programma's. Concrete projecten hieromtrent met boerinnen zijn uitgevoerd in onder meer Uganda, Ecuador, Ghana, India, Malawi, Mozambique, Zuid Afrika, Zambia en Zimbabwe.

IOB is op dit moment bezig met een beleidsdoorlichting gendergelijkheid. In de beleidsreactie daarop zal ook dit onderwerp aan de orde komen.