

# LAND, LAW AND GOVERNANCE

*Notitie voor Rondetafelbijeenkomst NILG op 9 september 2010*

L.C.A. Verstappen (RUG) & W.D. Kolkman (RUG)

## 1. Inleiding

Het GCL/NILG stelt zich onder meer ten doel volgens een bepaalde centrale vraagstelling en methodiek de borging van publieke belangen in private rechtsverhoudingen te bestuderen. Het onderzoek komt langs twee lijnen tot stand:

1. Theoretisch-dogmatisch metajuridisch onderzoek (Ontvlechting of vervlechting? Hybride organisaties, etc.)
2. Onderzoek rondom bepaalde thema's (energie, sociale markten, familierecht, land, etc.).

Deze notitie beschrijft de activiteiten op het terrein van 'Land, law and governance', een thematisch onderzoeksprogramma van het GCL/NILG, waaraan vanuit Groningen ongeveer 10 personen werken (ongeveer 8,5 fte), uiteenlopend gefinancierd.

## 2. Land als publiek belang

Zonder twijfel is 's werelds belangrijkste productiemiddel en gebruiksgoed *land* en de gebouwen die met land zijn verbonden. Overal bestaat een grote hoeveelheid regelgeving rondom het gebruik, het beheer en het beschikken over land. Het bijzondere aan dit onderwerp is dat het toepasselijke recht op land voornamelijk nationaal bepaald is. De systemen van registratie van eigendomstitels en van verkrijging en verlies van rechten op land, alsmede de wijze waarop het gebruik van grond is geregeld, verschillen in hoge mate van staat tot staat, al kunnen de systemen worden ingedeeld in bepaalde categorieën. Bijzonder aan dit onderwerp is ook dat er een groot aantal publieke belangen zijn gemoeid met dit thema. Registratie van rechthebbenden is van groot belang met het oog op de publieke taakuitvoering. Het gaat om vragen van ruimtelijke ordening, milieu en duurzaam bouwen, maar ook om ordening van het rechtsverkeer in registergoederen en een efficiënt werkende markt van rechten op land, waaronder begrepen het gebruik van land als hypothecaire zekerheid voor financiering van allerlei investeringen en activiteiten.

De vraag welke de relevante publieke belangen zijn, is een rechtspolitieke vraag. De vraag hoe die juridisch het beste gediend kunnen worden, vergt een empirisch-juridische en sociaal-economische benadering.

## 3. Lopend GCL/NILG onderzoek

Het Groningse onderzoek op dit thema omvat thans zeven promotietrajecten en bergt zowel een internationale component als een nationale component in zich. Naast deze langlopende projecten, worden korte termijn projecten uitgevoerd en wordt gewerkt aan een wereldwijd netwerk van onderzoekers en onderzoeksinstituten rondom het thema land.

### *a. Nationale component*

In de nationale component wordt onderzocht op welke wijze publieke belangen in privaatrechtelijke rechtsverhoudingen rondom vastgoed worden geborgd, of die wijze van borging succesvol kan worden genoemd en welke alternatieven bestaan.

Door Noortje Vegter wordt onderzoek verricht naar het functioneren van de *vereniging van eigenaars*. Een in appartementen gesplitst gebouw kent een gemeenschap van appartementseigenaars die samen allerlei zaken in overleg moeten regelen. In vooral stedelijke gebieden zijn gebrekkige functionerende verenigingen van eigenaars een van de

oorzaken van verloedering van wijken. De overheid heeft zich de leefbaarheid van wijken aantrokken. Het is daarom gerechtvaardigd dit als een publiek belang aan te merken. Het onderzoek bevat naast een normatief en rechtsvergelijkend deel, een belangrijke en omvangrijke empirische component naar het functioneren van vereniging van eigenaars. Het aanhangige wetsvoorstel waarbij de gemeente een rol krijgt toebedeeld in de vereniging van eigenaars, vormt ook onderwerp van onderzoek.

Door Irene Visser wordt onderzoek verricht naar het functioneren van *executieveilingen* in Nederland. Slecht functionerende executieveilingen spelen vastgoedfraude in de kaart en benadelen eigenaars van onroerend goed en hun hypotheccaire financiers. Het onderzoek kent een internationaal rechtsvergelijkende en een empirische component. Het vergelijkt de verschillende modellen van gedwongen openbare verkoop mede in het licht van de voortschrijdende technologie en de daarmee gepaard gaande aanpassingen in het bestaande burgerlijke recht. In essentie heeft het te maken met de vraag langs welk model van openbare verkoop het doel van de wetgever (het behalen van de hoogst mogelijke verkoopopbrengst en het tegengaan van vastgoedfraude) het beste kan worden bereikt. In welke mate moet de overheid daarin een rol vervullen?

Fokke Jan Vonck verricht onderzoek naar specifieke rechtsvragen over *erfpacht*. Het grootste deel van de erfpachtsrechten is in Nederland door overheden uitgegeven, vooral door sommige steden (Amsterdam). Een van de aspecten die daarbij vrijwel steeds een grote rol speelt is in hoeverre de overheid door gebruikmaking van deze rechtsfiguur overheidsbeleid mag realiseren. Gelden voor de overheid als grondeigenaar andere regels dan voor elke willekeurige private persoon? Daarnaast handelt het onderzoek over specifieke rechtsvragen die allemaal te maken hebben met de complexiteit van de rechtsfiguur. Het onderzoek is nationaal georiënteerd.

Rutger Timmer verricht onderzoek naar de bescherming die derden kunnen ontlenen aan *openbare registers*. De voornaamste betekenis van openbare registers is dat zij toegankelijk zijn en rechtszekerheid bieden. De in de openbare registers geregistreerde informatie wordt voor talloze wetgeving in met name de publieke sfeer gebruikt. Naar mate de wet derden beschermt die op de in de openbare registers geregistreerde gegevens afgaan, is sprake van meer rechtszekerheid. De kwaliteit van landregistratiesystemen kan daaraan worden afgemeten. Maar die bescherming gaat meestal ten koste van rechthebbenden. Welke beginselen liggen aan de bescherming ten grondslag? Is er een correlatie tussen de kwaliteit van in openbare registers geregistreerde informatie (volledigheid en juistheid) en de mate van derdenbescherming? Wordt de derde ook beschermd tegen de overheid als die overheid nalaat beperkingen te publiceren? Het onderzoek heeft een sterk internationaal rechtsvergelijkende component.

#### *b. Internationale component*

De internationale component heeft als thema land governance in met name ontwikkelingslanden. Waar in ontwikkelde landen land registratie en land administratie grotendeels op orde zijn, bestaan in ontwikkelingslanden grote problemen. Niet alleen onvolledige en onjuiste registratiestelsels, maar ook gebrekkige transparantie, gebrekkige wetgeving, gebrekkige handhaving (rule of law), terwijl rondom natuurlijke bronnen (delfstoffen, landbouwgrond) commerciële belangen in de praktijk een overheersende rol spelen, vaak ten nadele van de minbedeelden in de samenleving.

In het kader van het ProLand project is afgelopen jaar Yongjun Zhao gepromoveerd op de Chinese ontwikkelingen en modellen van beheer van land en gebruiksrechten op land. Rafael Bosko verricht onderzoek naar de rechtspositie van kleinschalige grondeigenaren met het oog op de toenemende commerciële druk van grootschalige projecten in Indonesië. In dit kader verdient het vermelding dat in samenwerking met Terre des Hommes in Jakarta een pilotproject van start gaat waarin tools worden ontwikkeld met behulp waarvan sloppenwijkbewoners hun rechtspositie op legale wijze kunnen handhaven (Acces to land). Huong doet onderzoek naar de reguleringsmodellen met het oog op het enerzijds bevorderen van de agrarische productie en anderzijds het waarborgen van de belangen van kleine boeren.

In Zuid-Afrika verricht visiting professor Hanri Mostert onderzoek naar constitutionele aspecten van landrechten in de context van landhervorming.

### *c. IALTA netwerk*

De onderzoeksgroep heeft IALTA (International Alliance on Land Tenure and Administration) opgericht, een internationaal netwerk van onderzoekers en onderzoeksinstituten rondom het thema land. IALTA is een van de partners van de Land Portal Partnership, een internationaal samenwerkingsverband dat zich ten doel stelt informatie over land tenure en land governance te ontsluiten en een platform te bieden voor IGO's en NGO's (beleidsmakers, onderzoeksinstituten, grass root organisaties) door middel van het creëren van de zogenaamde Land Portal, een multifunctionele website die wereldwijd het referentiepunt voor kennis van en debat over landrechten moet worden. Naast de International Land Coalition maken daarvan onder meer deel uit: FAO, IFAD, ActionAid en IDLO. Als een van de leden van de steering board is IALTA verantwoordelijk voor het opzetten van een wereldwijd netwerk van onderzoekers en onderzoeksinstituten op het terrein van land. Subsidies van Omidyar Network (privaat fonds) en Norad (Noorse ontwikkelingshulporganisaties) zijn inmiddels verkregen. Afgezien daarvan wordt dit initiatief gesteund door grote internationale organisaties zoals ILC, FAO en IFAD. Inmiddels is opdracht verleend de website te bouwen en worden er voorbereidende maatregelen genomen om allerlei databestanden te koppelen aan deze website.

In IALTA participeren een groot aantal onderzoeksinstituten en organisaties (o.a. FAO, UNHDP, Wereldbank, Van Vollenhoven Instituut, International Union of Notaries, Terre des Hommes, Kadaster Internationaal, Oxfam Novib en een groot aantal universiteiten, waaronder OTB Delft, ITC Twente, Ius Commune onderzoeksschool, Michigan State University, Rural Development Institute (Seattle, Washington), University of Cape Town, PLAAS (University of the Western Cape), Chinese Academy of Social Sciences (Beijing), Universitas Indonesia). Dit netwerk wordt de komende maanden uitgebreid en gekoppeld aan de Land Portal.

## **4. Aansluiting bij bestaand onderzoek**

Bovenstaand onderzoek is voor een deel opgestart vóór de oprichting van het GCL. Het is ondergebracht in het thema 'Land, law and governance' omdat het onderling veel samenhang vertoont. Het onderzoek is voor een deel echter niet specifiek ontworpen met het oog op het thema van het GCL/NILG.

De belangrijkste vraag is welke andere onderzoekers of onderzoeksgroepen met ons dit onderzoek verder willen ontwikkelen en uitbouwen, zowel in nationaal als internationaal verband. Welke zijn de interessante, uitdagende en belangrijke onderzoeksvragen rondom dit thema? De bedoeling is met meer focus inhoud te geven aan het centrale thema van het GCL/NILG zoals hiervoor beschreven.

## **5. Actuele thema's**

Voorbeelden van mogelijk belangrijke nationale thema's:

- Publiek/private samenwerking in vastgoedprojecten
- Positie van woningbouwcorporaties
- Multifunctioneel publiek/privaat gebruik van gebouwen
- Gereguleerde eigendom
- Nieuwe technologische mogelijkheden die leiden tot nieuwe rechtsfiguren; vastgoedmarkt via internet ('Klik zei de muis en weg is het huis')
- Verdere optimalisering en digitalisering van registratiestelsels en de daarmee ontstane nieuwe mogelijkheden en gevaren

Belangrijke thema's in ontwikkelingslanden rondom land zijn:

- Rule of law (zwakke governance, corruptie)
- Duurzame ontwikkeling van land (industrie, landbouw en verstedelijking)
- Commerciële druk op land (urbanisatie, grootschalige landbouw, mijnbouw)
- Positie van kwetsbare personen en bevolkingsgroepen (vrouwen, inheemse volken)
- Samenwerkingsvormen voor de exploitatie van grond in rurale gebieden

De afgelopen jaren werden in internationaal verband vooral best practices en guidelines opgesteld. Er ontbreekt een gecoördineerde internationale onderzoeksagenda.