

KARIN HALDRUP
Kampsax A/S
Danmark

MERE END GRÆNSER REFLEKSIONER OVER UDFØRELSEN AF MATRIKULERINGSPROJEKTER

INDLEDNING

Landinspektører har til alle tider beskæftiget sig med skel, - ejendomsgrænser – i en sådan grad, at dette emne i nogen grad har overskygget andre matrikulære temaer og, vil jeg her påstå, været en uhensigtsmæssig indgangsvinkel til forståelsen af, hvad ejendomsregistrering egentligt drejer sig om og betyder.

Grænserne bruges ganske vist ofte som et symbol for det videre ejendomsbegreb, men alligevel må det siges, at den omfattende og kontinuerte diskussion om teknik og opmålingsnøjagtighed er et symptom på at man ofte taler om matrikulering i et for snævert perspektiv.

Det skal først lige bemærkes at en matrikel i dette papir bliver brugt som betegnelse for et system, som definerer og vedligeholder beskrivelse og identifikation af de fysiske objekter i ejendomsregistreringsprocessen, hvilket kræver en form for spatial definition, mens ejendomsregistrering bruges for den samlede proces inklusiv registrering af rettigheder til objekterne.

Lad mig forsøge at skabe lidt debat ved at nævne et par eksempler.

Mere end grænser

For nogle måneder siden var jeg på besøg hos en lokaladministration i et afrikansk land: her kunne man fortælle, at man i distriktet har et problem med grænserne, hvorefter man viste mig dette kort, som mere lignede et Burdasymønster med et virvar af linier på kryds og tværs end et matrikelkort.

Jovist har man da et problem med grænserne, men det er lidt af en underdrivelse og er ikke en rammende beskrivelse af situationen.

Man har, som det kunne ses, et alvorligt problem med ejendomsretten til jorden og voldsomt overlappende krav. Går man lidt dybere, drejer det sig om, at man ikke hidtil har følt et behov for at definere hver høvdings ejendomsret nærmere, men at den galopperende byudvikling og et befolkningspres har konverteret jorden fra at være et vagere defineret territorium underlagt traditionelle anvendelser til (også) at være et spekulationsobjekt.

Den nødvendige matrikulering er altså ikke bare et spørgsmål om at fastsætte nogle grænser. (Det var de naturligvis alle selv bevidste om.) Den vedrører samfundets fundamentale forhold til jord.

Fastsættelse af grænser på den anden side

kunne i dette tilfælde medføre en for enkel tolkning af de mere udflydende overlappende anvendelser, som et traditionelt samfund har. Grænserne er blot ét af mange spørgsmål.

Et andet eksempel: I tilknytning til krigen i eks-Jugoslavien blev jeg temmelig rystet over et par matrikulære glimt af begivenhederne. Efter krigen i Bosnien var der ved en matrikulær kongress i Warsaw en sand invasion af matrikuleringsekspertter fra rest-Jugoslavien, hvor de redegjorde for deres effektive metoder. Der var ingen, der stillede spørgsmål om, hvordan de dokumenterede eller prioriterede rettigheder til jorden i denne høj-hastigheds-matrikulering.

Matrikulære ekspertter balancerer altså på en moralsk knivsæg i nogle tilfælde meget tæt på politisk sprængstof og prioritering af rettigheder, som har at gøre med retssikkerhed, for ikke at tale om menneskerettigheder.

Engelske problemer

Englændere har så længe jeg husker forført debatten på deres egen måde. Vi har alle lyttet til mange, gode foredrag om "general boundaries", og om hvorledes man udmærket klarer sig med synlige grænser vist på et topografisk kort som grundlag for registreringen.

"The Ordnance Survey established (essentially between 1853 and 1893) a topographic map of the whole of England, normally on a scale of 1:2500 for rural areas and 1:1250 for urban areas. The map shows hedges, ditches, roads, etc., that is, in most cases all the natural boundaries around a certain property. The maps are continually revised. Except for newly developed properties, it is often possible to identify a sold property directly on the map. Accordingly, the Land Registration Rules of 1925 state that 'the Ordnance map shall be the basis of all registered descriptions of land'. Because of the general boundary rule, the Ordnance map satisfies the need for the identification of properties in most cases. Descriptions contained in private deeds are, however, not infrequently inaccurate or ambiguous. In such cases as well as in areas of new development, the Ordnance Survey Department collaborates with the Land Registry and makes ad hoc surveys." (Gerhard Larson, 1991, Land registration and Cadastral Systems, p. 43.)

Således har englænderne på deres side og landinspektører fra andre lande gennem diskussion om opmålings nøjagtighed, hver på deres måde fastholdt den matrikulære diskussion om, hvordan man skal måle eller ikke måle

grænser. I mange år har man til gengæld forsømt at gøre opmærksom på en katastrofal mangel i det engelske system i en moderne tid: manglen på matrikulære identifikationer (parcel ID's), og systemer til vedligeholdelsen af samme, en af det matrikulære systems vigtigste opgaver.

I visse tilfælde er det mit indtryk, at den engelske indflydelse været medvirkende til, at lande i transition har forsømt at få de fundamentale matrikulære betingelser i orden fra starten af, hvilket har resulteret i usikkerhed omkring grundlæggende matrikulære definitioner og ID's med alt hvad deraf følger.

Hvordan skulle vi i Norden have så effektive, digitaliserede Land Informations systemer, som tilfældet er, hvis ikke vi, som næsten det vigtigste element i vore ejendomsregistreringssystemer, havde unikke identifikationsnumre til alle parceller /ejendomme med dertil hørende stringente procedurer for tildeling og vedligehold?

"Cadastré" brugt som almen betegnelse for en database

I det tidligere Sovjet og i Østeuropa har "Cadastré" været brugt som betegnelse for en database i al almindelighed. Dette medfører en del vanskeligheder, når der skal etableres et ejendomsregistreringssystem med cadastré, idet der da ofte fokuseres meget på opmålingsdata, men ikke tilstrækkeligt på processer. Uden erfaringer fra tilsvarende systemer er det simpelthen for vanskeligt at forestille sig helheden i et matrikulært system (ejendomsregistreringssystem).

Det er naturligvis vanskeligt at have en forståelse for de blødere aspekter af dette, når netop karakteren af den offentlig administration skal gennemgå en så radikal forandring, som der er behov for ved overgangen til markedsøkonomi og ved konvertering til ny teknologi samtidigt. Begge dele repræsenterer monumentale forandringer. Det kan ikke understreges nok, at velfungerende organisationer og management er helt centrale forudsætninger – også for ejendomsregistrering – men at dette vedrører så store spørgsmål, som fagspecifikke projekter vanskeligt kan gennemtrænge.

Med andre ord, kommer man ofte til kort med de gode, professionelle bidrag, såfremt organisationerne ikke fungerer rimeligt i administrativ henseende, kan tage beslutninger og fastholde dygtige mennesker til at udføre disse. I sagens natur har konsulenter ikke magt til at gribe ind, kun den eventuelle mulighed for at argumentere og tilbyde inspiration.

BACK TO BASICS

De klassiske formål med at indføre en matrikel er stadig aktuelle:

Registrering som grundlag for

1. Beskatning af fast ejendom
2. Beskyttelse af individuelle rettigheder
3. Indførelse af markeds økonomi
4. Effektiv areal forvaltning (bæredygtig udvikling).

Dette hierarki kan dels ses som en afspejling af den historiske udviklingsproces og dels som forskellige aspekter ved indførelse af nye matrikulære systemer. Dog ligger sammenhængen med fysisk planlægning og arealforvaltning ofte ude i fremtiden.

Disse formål afspejles i karakteren af projekterne, som lægger vægten lidt forskelligt, hvilket søges illustreret gennem et par eksempler nedenfor.

**KAMPSAX A/S
AKTIVITETER
INDENFOR
MATRIKULERING MV.**

Kampsax A/S gennemfører i øjeblikket projekter indenfor grundlæggende matrikulering i så forskellige lande som Rumænien, Belize og Bolivia. I hvert projekt dækkes der et bredt spektrum fra lovgivning, etablering af systemer til public relations og mark-arbejde.

I de pågældende lande er tidshorizonten for udførelsen af matrikuleringen radikalt anderledes end den tilsvarende, hvorunder de skandinaviske lande har indført deres nuværende systemer. Tid er den mest kritiske faktor. Der skal findes strategier og metoder, som kan fremme etableringen mest muligt under behørigt hensyn til de langsigtede formål.

De presserende behov for systematisk matrikulering og registrering, kommer til udtryk på forskellige måder:

LAND ADMINISTRATION I BELIZE

I Belize har man nu i flere år ikke opkrævet ejendomsskatter på grund af et håbløst degraderet land administration system, med et sådant provenuetab til følge, at man har måttet skære ned i antallet af offentlige ansatte, hvilket igen bevirkede, at man ikke engang kunne få udsendt rykkere for de betydeligste restancer.

En reform af systemet har krævet dels en fuld konvertering af eksisterende registreringer samt en systematisk gennemgang og matrikulering i marken (systematisk "adjudication").

Med udgangspunkt i projektets prioritering af indkrævning af ejendomsskat og forpagtningsafgifter har projektet således prioriteret den finansielle del (land revenue system), som Kampsax nu har udviklet og implementeret. Imidlertid hænger dette jo nøje sammen med resten af fødekæden fra den grundlæggende ejendomsregistrering af hvem, der ejer/lejer hvad. Der kan ikke siges at være nogen hurtig gennemvej, bortset fra at man jo altid skal søge

at optimere anvendelsen af de oplysninger, som allerede findes. Data konvertering og kontrol af konsistens af flere hundrede tusinde land records har derfor været en central opgave.

Systemdesign og udvikling er som altid nært knyttet til begrebet "Business Process Reengineering", dvs. en omlægning af processerne, således at der gøres optimalt brug af de digitale arbejdsmetoder og værktøjer. Denne reform smugles på en måde diskret ind med den tekniske implementering, og den kan tage fart, når organisationen erfarer hvordan systemet kan bruges i praksis. Nye ønsker og krav vil da opstå, som driver udviklingen videre.

GPS-teknologien giver store lettelser ved udførelsen af adjudication i marken. I Belize har man valgt at udlicitere dette arbejde til den private sektor, og at fastholde moderate nøjagtighedskrav for at holde omkostningerne nede.



Alt sammen meget fornuftigt. Her som andre steder arbejdes der med at redefinere den offentlige sektors rolle.

Projektet har også haft andre komponenter indenfor land policy, men det er karakteristisk at opnår man først håndgribelige resultater indenfor computerisering af systemet følger en række lettelser og muligheder, navnlig med hensyn til transparens og ledelse. Efter den første fase arbejdes nu videre med at styrke arealforvaltningen. De fire formål for matrikulering og ejendomsregistrering følges derfor nærmest i den angivne rækkefølge.

EJENDOMSREGISTRERING I RUMÆNIEN

I Rumænien er der siden 1991 gennemført en omfattende privatisering, som har resulteret i estimeret 20 millioner parceller, heraf en stor del er af urentabel form og størrelse. For at markedet kan komme i gang med en naturlig regulering, kræves en infrastruktur, som indtil videre er ganske utilstrækkelig. Der er gennemført grundlæggende lovgivning om matrikulering og tinglysning, men markedet for fast ejendom er stærkt hæmmet af høje udgifter til opmåling og registrering, samt flaskehalse i organisationerne.

Den rumænske regering repræsenteret ved Ministry of Justice og The National Office of Cadastre, Geodesy and Cartography (ONCGC) har iværksat et storstilet projekt, som finansieres ved et lån fra Verdensbanken på adskillige millioner USD, og udføres over en projektperiode på 5 år. Kampsax er konsulent på opgaven, der i øvrigt gennemføres ved en høj grad af outsourcing.

Det overordnede formål med projektet er at understøtte markedet for jord og anden fast ejendom. Dette skal ske som en nødvendig forudsætning for den økonomiske udvikling og i forventning om at der vil ske en fundamental strukturudvikling gennem markedet. Privatisering blev iværksat i 1991 og er langt fremskreden mht. jorden. Projektets hovedopgaven består i at udvikle og implementere effektive og økonomiske metoder og processer til ejendoms-

registrering. Der gennemføres i princippet tre forskellige typer af pilotforsøg: "Land titles", som er blevet udstedt ved privatiseringen, skal konverteres til det nye registreringssystem, de løbende transaktioner skal opfanges, og endeligt skal der ske en systematisk matrikulering og registrering.

Kompleksiteten er stor:

- Der er stor forskel på den økonomiske aktivitet og formåen i de store byer og på landet udenfor udviklingsområderne.

- De tidligere transylvanske områder havde tidligere et Land Book system, som i det øvrige Østrig-Ungarske rige, mens de øvrige områder havde et skøderegistreringssystem (deed registration system), som i Frankrig.

- Der er adskillige organisationer involveret i den samlede proces, som ikke har udviklet optimale samarbejdsrelationer.
- Der er stor labilitet i de organisatoriske strukturer og i lovgivningen, og beslutningsprocesserne kan være vanskelige, etc.
- De væsentligste dokumenter fra privatiseringen i landområderne fastholdes af landbrugsministeriet, og der er ikke hidtil opnået enighed om at overføre dokumenterne til Ministry of Justice og National Office of Cadastre, Geodesy and Cartography.

Et eksempel på de usikre rammebetingelser er, at der arbejdes politisk med privatisering af tinglysningssystemet (land registry), hvilket vanskeliggør system design og den langsigtede planlægning.

Ejendomsregistrering er i denne situation et spørgsmål om at etablere operative forhold, som kan håndtere de store kvantiteter af sager, der er tale om, og sikre at de nødvendige oplysninger registreres på en måde, således at de kan være lettilgængelige og genanvendes på en hensigtsmæssig måde. Forsinkelser af administrativ art har allerede i projektets første år vist, hvor vanskeligt det er at omstille organisationerne til denne store "produktions-

driftsopgave”.

Der har været fokuseret meget på opmåling af mange grunde. Der er enorme mængder af lange smalle parceller, som er vanskelige at afsætte /identificere og anvende i marken. En teknokratisk løsning kunne være en nøjagtig opmåling og afsætning, men dette eliminerer ikke det grundlæggende problem med arrondering og er uhensigtsmæssigt på mange måder. Strenge opmålingskrav ville ved anvendelse i hele landet være umådeligt kostbart og tidskrævende, mens et oversigtskort ville gøre underværker! Hvor meget skal man investere i opmåling af skel når:

- værdien af hver jordlod er lille
- der kan forventes en udvikling af strukturen, når markedet slår igennem (situationen er ikke permanent)
- der ikke er permanente afmærkninger /synlige skel.

Det er således et af projektets helt store udfordringer at skabe forståelse for et top-down koncept til matrikulering med en senere gradvis opgradering. Forenkling og praktiske løsninger, kan synes lidet attraktive for professionelle fagfolk med klassisk skoling. Der er behov for at udbrede en videre konceptuel forståelse for de forskellige aspekter af et cadastre, som ikke mindst gælder identifikationen, kompletthed og løbende vedligehold.

MATRIKULERING I BOLIVIA

I *Bolivia*, et af Sydamerikas fattigste lande, spiller jorden en central betydning for alle sektorer af befolkningen. Der blev i 1996 gennemført en progressiv lov om jordreformer, som tilgodeser både de små jordejere og den oprindelige befolkning. Gennemførelsen i hele landet er et mastodont projekt, og Kampsax gennemfører i øjeblikket matrikuleringen i et område på 2 mio. hektar. Formålet med projektet er først og fremmest at afklare rettigheder til jorden, men der tales naturligvis også om at jordskatter vil være en finansieringskilde for det store decentraliseringsprogram, der er iværksat. Jordskatter tilfalder den lokale administration.

Afklaring og sikring af de enkeltes rettigheder i et land som stadigt oplever aktiv "land grabbing" er en ganske særlig udfordring. Her gælder det om at gå særdeles grundigt til værks med undersøgelse af dokumenter og beviser for retmæssig besiddelse. Kampsax har selv ansat 5 dygtige jurister, som gransker dokumenter og er med i marken, hvor der diskuteres med de enkelte jordbesiddere. Når der sker denne nøjterne behandling efter lovens bogstav, er der relativt få egentlige stridigheder. Som alle andre steder er der en lille procentdel, som skaber spektakulære sager med ublu krav og forsøg på svig. Nøglen til succes ved gennemførelse af matrikuleringen er en offentlighedsfase, som nøje forklarer formålet, fordelene for de enkelte og hvad der skal ske. Resultaterne udstilles inden myndighederne træffer endelig beslutning, og der er mulighed for indsigelse. Det er vores erfaring, at jordbesiddere medvirker positivt og aktivt. Dette skal måske ses i lyset af, at der er tale om et kæmpe land, og folk i de øde områder oplever at regeringen gør noget for dem, og er glade for den interesse, der er for den enkelte.



Udfordringerne ligger for eksempel i de vanskelige terræforhold, den begrænsede infrastruktur og den komplekse befolkningssammensætning. Der tales forskellige sprog udover spansk, og der er en stor grad af analfabetisme blandt småbønderne. Vi har endnu ikke været ude for deciderede folkelige manifestationer imod projektet eller usamarbejdsvillige individer. Det har vi endnu til gode. Det tunge bureaukrati er som en tung byrde at bære oveni.

På den positive side tæller at det er en umådelig lettelse for arbejdet, at GPS'ere og PC'er kan bruges og transporteres næsten overalt. Vi etablerer feltkontorer ude i de områder, hvor der arbejdes. Disse "kontorer" fungerer med generatorer og denne basale teknologi på tilfredsstillende vis. Der er tegn på, tilgængeligheden og den vide udbredelse af standard PC'er uanset geografi, har en positiv indflydelse på strukturer og arbejdsforhold, som lover godt for fremtiden. Det vigtigste er, at vi har rekrutteret dygtige unge mennesker i Bolivia, som samvittighedsfuldt gennemfører arbejdet i marken under primitive forhold.

Så kan man spørge sig selv, hvad et dansk firma foretager sig på disse breddegrader med en opgave, der i den grad er nationalt /lokalt. Min egen filosofi er, at der netop i en situation, hvor jord har været genstand for forskellige politiske uddelingsprocesser kan argumenteres for at anvende nogle helt uvildige parter til at afklare forholdene. Et udenlandsk firma, som nøje følger alle regler og som overlader evt. konflikt spørgsmål til myndighederne efter en forudgående grundig juridisk og teknisk analyse, er den

bedste garant for at matrikuleringen foregår korrekt.

AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

En af de konklusioner, man med sikkerhed kan drage, er at det er en sagablot at tro, at nordiske landinspektører generelt er vore kollegaer i andre lande overlegne, når det gælder teknologi og færdigheder. Hvor vi virkelig kan bidrage udviklingsmæssigt, er med vores erfaringer fra et komplet land administration system baseret på matrikulering og "title registrering", som en integreret del af den offentlige forvaltning. Organisation og udvikling af tværfaglighed og horisontalt samarbejde i organisationer har skandinavernes særlig tradition for.

Viden om matrikler og ejendomsregistreringssystemer er desværre dårligt beskrevet på et konceptuelt plan. Der er for alvor behov for at råde bod på dette mht. grundlæggende litteratur og til den professionelle uddannelse, ligesom der er behov for beskrivelser, som bedre lader sig anvende overfor "policy makers".

Min tese er at Nordiske landinspektører så absolut har noget at bidrage med i den store verden, f.eks. i kraft af den integrerede rolle, som vore matrikulære og ejendomsregistreringssystemer har i den moderne offentlige administration.

Karin Haldrup,
KNH@kampsax.dk