

Adviesnota

Rechtsstaatbevordering in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: inbreng van hoogwaardige expertise



Universiteit Leiden
Faculty of Law

Van Vollenhoven Institute
for Law, Governance, and Development

Van Vollenhoven Instituut voor Recht, Bestuur, en Ontwikkeling (VVI)

Het VVI is een universitair instituut te Leiden dat zich richt op rechtssystemen in niet-westerse landen, hun functioneren, en interventies om dat te verbeteren. In 1985 was het VVI medeoprichter van de Raad voor Juridische Samenwerking met Indonesië (zie onder) en stelde zijn Indonesië-onderzoek goeddeels in dienst van deze samenwerking door middel van *in-depth studies* van bepaalde rechtsgebieden en rechtsinstellingen waarop de hulp zich richtte, en het ontsluiten van relevante informatie. Sindsdien hebben onderzoek en onderwijs zich uitgebreid naar recht en bestuur in Afrika, het Midden-Oosten, en China. Het VVI publiceerde voor de WRR een preadvies over Goed Bestuur en Ontwikkelingsbeleid en een reeks studies over Sharia en Nationaal Recht. Voor Buitenlandse Zaken was het VVI enige jaren formeel partner als Kenniscentrum voor Rechtsstaat en Ontwikkeling (KREO). Onlangs werden studies afgerond over Access to Justice (A2J) in Indonesië ter ondersteuning van de nationale A2J-strategie, over de positie van sharia in de rechtssystemen van twaalf moslimlanden, en over Legal Empowerment through Customary Legal Systems in Africa, in opdracht van IDLO en de Bill and Melinda Gates Foundation.

Center for International Legal Cooperation (CILC)

Het CILC is in 1985 opgericht op instigatie van de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en Onderwijs om een breed, meerjarig nationaal programma voor juridische samenwerking met Indonesië uit te voeren. Daartoe werden in het bestuur van het CILC vertegenwoordigers van juridisch Nederland opgenomen. Met een klein secretariaat werd een veelzijdig programma van wetgeving, bestuur, rechtspraak en universitaire samenwerking uitgevoerd. Vanaf 1992 heeft het CILC zich, na een naamsverandering, gericht op rechtshervorming in de voormalige Sovjet Unie en Oost Europa, waar vele aansprekende successen werden geboekt. Geleidelijk heeft de overheid haar vaste subsidie afgebouwd, waardoor het CILC thans functioneert als een op projectbasis gefinancierde organisatie in de Rule of Law promotion, zij het met speciale trekken. Het CILC is een stichting en heeft statutair een Raad van Toezicht waarin, als een voortzetting van de Raad voor de juridische samenwerking van de beginjaren, alle sectoren van juridisch Nederland zijn vertegenwoordigd. Tegenwoordig werkt het CILC, naast Indonesië, ook onder meer in Afrika, het Midden Oosten, en de Balkan.

Indien u opmerkingen/aanvullingen heeft n.a.v. deze nota gelieve u te wenden tot:

CILC: office@cilc.nl

VVI: vollenhoven@law.leidenuniv.nl

Leiden/Den Haag, september 2011

Samenvatting

In het nieuwe Nederlandse OS-beleid, gericht op vier thema's en 15 partnerlanden, spelen bevordering van rechtsstaat en goed bestuur een centrale rol. **Inbreng van hoogwaardige expertise** op dit terrein **draagt bij aan de effectiviteit en impact van het beleid**. Over de wijze waarop zulke expertise kan worden ingeschakeld bestaat in de praktijk vaak onbekendheid. Dit komt doordat het hier gaat om een multidisciplinair veld waarbinnen de afgelopen decennia grote ontwikkelingen hebben plaatsgevonden.

Deze adviesnota geeft inzicht in het **hoe, wanneer en waarom van het inschakelen van expertise** op dit terrein. Doel is om een nuttige bijdrage te leveren aan de gedachtevorming binnen het Ministerie over rechtsstaatbevorderingsbeleid tegen de achtergrond van de in het vooruitzicht gestelde **Kennisnota**, alsmede over de vormgeving van de **meerjarenbeleidsplannen** die in deze periode door de OS ambassades worden opgesteld.

Goede **inbedding van Westerse expertise** op het terrein van de rechtsstaat en goed bestuur in het partnerland is cruciaal voor effectief en duurzaam beleid. Dit vraagt om betrokkenheid van experts met een **multidisciplinaire aanpak, met landenspecifieke kennis en goed ontwikkelde netwerken**. Deze moeten snel en gemakkelijk kunnen schakelen tussen de context van het partnerland, Nederland en andere ontwikkelingslanden. Ook dienen zij beleidssectoren (waterbeheer, etc.) en rechtsgebieden te kunnen bezien vanuit het standpunt van de betrokken instituties en eindgebruikers (arm en rijk). Van zulke expertise, zowel die van projectorganisaties als die van kennisinstellingen, moet niet slechts op enkele discrete momenten van de projectcyclus gebruik worden gemaakt.

Communicatie en samenwerking tussen wetenschap en praktijk schiet op veel punten tekort. Mede daardoor bestaan er veel gaten in de kennis over wat bij interventies ter bevordering van de rechtsstaat en goed bestuur nu precies werkt in een bepaalde context. Om, zoals aanbevolen in een recent rapport van de **WRR**, op een systematische wijze praktisch bruikbare kennis op te bouwen over ontwikkelingsprocessen en zo een verdere kwaliteitsimpuls te kunnen geven aan het beleid, is nodig dat kennisinstellingen op een veel nauwere en meer continue wijze betrokken worden bij de uitvoering van het beleid. Een van de mogelijkheden hiertoe is om onderzoek te integreren in de uitvoering van beleid.

Het verband tussen rechtsstatelijkheid en beleidsthema's (voedselzekerheid etc.) wordt verkend door middel van een aantal voorbeelden. Om te kunnen komen tot goede interventies in partnerlanden is interdisciplinaire analyse en concretisering vereist, bij voorkeur door middel van verkenningsmissies. Het NICHE programma dat capaciteitsversterking van kennisorganisaties in partnerlanden ondersteunt kan hierbij mogelijk een nuttige rol spelen. Op dit moment kan reeds gezegd worden dat thematisch gerichte programma's in hun ontwerpfase vanuit een breed rechtsstaatperspectief geanalyseerd moeten worden. Ook worden argumenten aangevoerd om in een aantal 'niet fragiele' partnerlanden te kiezen voor samenwerking rond het thema Veiligheid en Rechtsorde.

Voor een succesvolle uitvoering van brede rechtsstaatbevorderingsprogramma's en om de vereiste samenwerking tussen experts uit verschillende betrokken disciplines mogelijk te maken en te vergemakkelijken is een **goede organisatorische infrastructuur** nodig. Naast een ankerpunt voor bilaterale programma-uitvoering, is coördinatie tussen rechtsinstellingen onderling en tussen kennisinstellingen en uitvoerende instellingen gewenst, zowel in donorland als in ontvangend land. De suggestie wordt gedaan om hiertoe een **Kennisplatform Rechtsstaatbevordering** op te richten.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Rechtsstaatbevordering en de beleidsthema's	6
2.1	Rechtsstaatbevordering, rechtsorde en stabiliteit	6
2.2	Rechtsstaatbevordering en thematisch ontwikkelingsbeleid	8
2.3	Voorbeelden: rechtsstaatkwesties in een themabebanding	11
2.3.1	Voedselzekerheid	11
2.3.2	Waterbeheer	14
2.3.3	Seksuele en reproductieve rechten	15
3.	Inzet van expertise bij rechtsstaatbevordering	17
3.1	De vraag naar expertise	17
3.2	Het aanbod van expertise	20
3.3	Organisatie en afstemming van vraag en aanbod	23
3.3.1	Behoud en opbouw van Nederlandse kennis en ervaring	23
3.3.2	Organisatorische aspecten van inzet van Nederlandse expertise	25
Bijlage	Veiligheid en rechtsorde in niet fragiele partnerlanden	28

1. Inleiding

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is in het verleden nogal breed opgezet geweest, zowel in thematische als in geografische zin. Het nieuwe beleid, uiteengezet in de zogeheten Focusbrief, is duidelijk gericht op het verhogen van de effectiviteit en impact van de samenwerking. Wat betreft de inhoud van het beleid wordt ingezet op een concentratie op vier themagebieden waarin Nederland relatief sterk is. Deze themagebieden zijn waterbeheer, voedselzekerheid, seksuele en reproductieve rechten en, tot slot, veiligheid en rechtsorde. Verder wordt het aantal landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt beperkt tot een totaal van 15.

Op uitnodiging van het Van Vollenhoven Instituut (VVI) en het *Center for International Legal Cooperation* (CILC) heeft Staatssecretaris Ben Knapen van Buitenlandse Zaken in mei een lezing gegeven, waarin hij het belang van het recht en activiteiten gericht op rechtsstaatbevordering binnen dit beleid centraal stelde. Hierbij werd benadrukt dat het Ministerie het wenselijk en noodzakelijk acht om de in Nederland bestaande expertise op het gebied van rechtsstaatbevordering aan te spreken bij het verder ontwikkelen en implementeren van het in de Focusbrief geschetste beleid. **Inbreng van hoogwaardige expertise in het OS beleid draagt uiteraard bij aan het doel van de Focusbrief om de effectiviteit en de impact van het beleid te vergroten.**

Betrokken organisaties werden uitgenodigd om hun visie op de mogelijkheden tot inzet van hun expertise met het Ministerie te delen. Het VVI en CILC – twee organisaties die sinds enkele decennia op dit terrein werkzaam zijn – hebben in reactie op deze uitnodiging de onderhavige adviesnota opgesteld.¹

In de beleidspraktijk bestaat vaak nog enige **onbekendheid** met de wijze waarop expertise met betrekking tot rechtsstaatbevordering en goed bestuur succesvol kan worden ingeschakeld en met de redenen om dit op een bepaald moment te doen. Dit doet afbreuk aan het streven naar meer effectiviteit en impact. De onbekendheid heeft te maken met het feit dat het hier gaat om een **multidisciplinair veld waarbinnen in de afgelopen decennia grote ontwikkelingen zijn doorgemaakt.**

Inbreng van expertise bij rechtsstaatbevordering is niet langer een kwestie van het invliegen van een team van Westerse wetgevingsexperts of advocaten om een nieuwe wet op te stellen. Hoogwaardig beleid op dit terrein vraagt om betrokkenheid van experts en organisaties met een multidisciplinaire aanpak, met landenspecifieke kennis en goed ontwikkelde netwerken.

¹ Het VVI en het CILC bedanken hierbij Dr. Marco Lankhorst en Prof. Jan Michiel Otto voor het samenstellen van de tekst voor dit advies.

Ook het *Hague Institute for the Internationalisation of Law* (HILL) is op de uitnodiging van de Staatssecretaris ingegaan. Ten kantore van het HILL is in juni een vergadering gehouden waaraan verscheidene organisaties en personen met expertise op het gebied van rechtsstaatbevordering hebben deelgenomen. Dit heeft geresulteerd in een rapport getiteld *Netherlands Rule of Law Sector Expertise and Knowledge Products* dat onder de noemer van het *Innovating Justice Platform for Rule of Law Solutions* in de maand juli aan het Ministerie is gepresenteerd. Het genoemde rapport geeft een overzicht van een aantal organisaties en personen en beschrijft zeer in het kort hun specifieke gebieden van expertise.

Er is een tweede reden om een adviesnota te schrijven over inbreng van expertise op het gebied van rechtsstaatbevordering. Gebrek aan communicatie en rechtstreekse samenwerking tussen de beleidspraktijk en het werk van kennisinstellingen leidt tot veel gaten in de kennis over het bevorderen van de rechtsstaat en goed bestuur. **Nauwere en meer continue betrokkenheid van kennisinstellingen bij de uitvoering** kan een belangrijke kwaliteitsimpuls geven aan het OS beleid.

Deze en aanverwante zaken omtrent de inschakeling van expertise worden in de onderhavige adviesnota besproken. Er wordt met name ingegaan op enkele **organisatorische en institutionele stappen** die ondernomen zouden kunnen worden om dit proces gemakkelijker en met meer resultaat te laten verlopen. De nota biedt een breed perspectief op deze materie. Dit betekent dat niet uitsluitend wordt gekeken naar de expertise van het CILC en het VVI, maar naar de mogelijkheden en beperkingen van het veld in het algemeen.

Het VVI en het CILC hopen hiermee ook een nuttige bijdrage te leveren aan de gedachtevorming binnen het Ministerie omtrent de in het vooruitzicht gestelde **Kennisnota**, alsmede aan de vormgeving van de **meerjarenbeleidsplannen** die in deze periode door de OS ambassades worden opgesteld.

Deze **adviesnota is overigens niet bedoeld om** concrete voorstellen te doen voor activiteiten ter bevordering van de rechtsstaat die in specifieke partnerlanden ondernomen zouden kunnen worden. Zoals vele andere organisaties, zijn ook onze beide instellingen uiteraard bereid om het Ministerie daarvoor van concrete adviezen te voorzien.

2. Rechtsstaatbevordering en de beleidsthema's

2.1 Rechtsstaatbevordering, rechtsorde en stabiliteit

De rechtsstaat, vaak ook aangeduid met de Engelse term *Rule of Law*, kan gezien worden als een aspect van het bredere begrip *goed bestuur* of *good governance*. *Goed bestuur* is een normatief geladen begrip dat aangeeft hoe de *governance* huishouding van een land idealiter ingericht zou moeten worden. In de praktijk wordt dit begrip op zeer uiteenlopende wijze ingevuld. Er bestaat wel een algemene consensus over het doel van goed bestuur, namelijk dat de uitoefening van gezag en controle, maatschappelijke besluitvorming, en de verdeling van hulpbronnen geschieden op een transparante, verantwoorde, en rechtvaardige manier die tegemoetkomt aan de belangen van individuen en groepen.

Het is evident dat rechtssystemen hierbij een belangrijke rol hebben te vervullen. Onder rechtssystemen verstaan we hier niet alleen de rechtsregels zelf, maar het geheel van rechtsregels, rechtsinstellingen en rechtsprocessen. Rechtssystemen zijn in de meeste ontwikkelingslanden op historische gronden gelaagd opgebouwd en bestaan veelal uit gewoonte(recht), godsdienst(recht), koloniaal recht, nationaal recht, van meer socialistische, traditionele dan wel liberaal-democratische snit, en internationaal recht. Onder invloed van bredere maatschappelijke processen is de verhouding tussen deze lagen voortdurend in beweging.

Dit betekent ook dat de vaak preciaire rechtsstaat voortdurend in het geding is. De rechtsstaat is eveneens een normatief begrip. Het bevat een aantal standaarden voor de inhoud van het recht (materiële elementen), de wijze waarop recht wordt gemaakt en toegepast (procedurele elementen) en voor de instellingen die hierop toezien (institutionele elementen). Het rechtsstaatsbegrip ziet dus op een aantal cruciale aspecten van het rechtssysteem, en van de bredere *governance* huishouding, van een land.

Belangrijke materiële elementen van de rechtsstaat zijn:

- recht en rechtsinstellingen richten zich op fundamentele beginselen van rechtvaardigheid, en fundamentele rechten (klassieke grondrechten en politieke rechten en vaak ook sociale, economische en culturele grondrechten).

Belangrijke procedurele elementen van de rechtsstaat zijn:

- het handelen van de overheid en overheidsdienaren is onderworpen aan het recht;
- wetten zijn helder, openbaar, in redelijke mate stabiel;
- de procedures voor het tot stand komen van wetten en regels, alsmede met betrekking tot het toepassen en handhaven hiervan zijn vastgesteld, toegankelijk, en efficiënt.

Belangrijke institutionele elementen van de rechtsstaat zijn:

- onafhankelijke en rechtvaardige rechters, advocaten en andere bij de rechtspleging betrokken functionarissen die effectieve toegang tot recht verlenen; dit vereist dat zij in voldoende getale aanwezig zijn, beschikken over toereikende middelen, deskundig zijn en over de juiste achtergrond beschikken om goed met de bevolking te kunnen communiceren.

Daar het begrip rechtsstaat ziet op een zeer complex geheel van procedures, inhoudelijke regels en instituties, kunnen activiteiten gericht op versterking van de rechtsstaat vele vormen aannemen. Elk van de genoemde elementen van het rechtsstaatsbegrip kan voorwerp zijn van zinvolle interventies. In de huidige internationale *Rule of Law* praktijk zien wij tenminste acht **breed geaccepteerde rechtsstaatbevorderende activiteiten** - waartoe ook programma's ter bevordering van de genoemde fundamentele rechten moeten worden gerekend.

- Het verstevigen van de positie en versterken van de capaciteiten van de kerninstituties binnen de rechtspleging, zoals de rechterlijke macht, het openbaar ministerie, de politie en het gevangeniswezen.
- Het versterken van de capaciteiten op het gebied van wetgeving, het ondersteunen van wetgevingsprocessen, en inspanningen gericht op deelname van het publiek in wetgevingsprocessen.
- Het versterken van de capaciteiten van bestuursorganen om wetgeving toe te passen en te handhaven.
- Het bestrijden van corruptie binnen staatsorganen.

- Het versterken van de capaciteiten van *civil society* organisaties en ordes van advocaten, die een rol spelen bij het beschermen van rechten van burgers en groepen en het controleren van overheidshandelen.
- Het vergroten van de mogelijkheid voor burgers om hun rechten te kennen en te handhaven (*access to justice* en *legal empowerment*), door vergemakkelijking van toegang tot gerechten (denk ook aan de ombudsman en zogenaamde *Human Rights Commissions*), het instellen van rechtshulpmechanismen, het stimuleren van *legal awareness*, etc.
- Het bevorderen van een uit rechtstatelijk en beleidsmatig oogpunt optimale verhouding tussen statelijk recht en andere niet-statelijke rechtssystemen, in het bijzonder gewoonterecht en religieus recht.
- Het verbeteren van juridische scholing, binnen universiteiten en opleidingsinstituten, - bijvoorbeeld voor de rechterlijke macht - , en het versterken van de onderzoekscapaciteit van juridische faculteiten voor zowel juridisch onderzoek als interdisciplinaire *socio-legal research*.

2.2 Rechtsstaatbevordering en thematisch ontwikkelingsbeleid

De rechtsstaat is niet alleen een fundamenteel politiek en maatschappelijk doel op zich; het is ook een middel om andere maatschappelijke (ontwikkelings)doelen van evenzeer fundamentele aard te bereiken. Zo draagt de rechtsstaat bij aan vrede, veiligheid, gelijke behandeling van vrouwen en minderheden, economische ontwikkeling (door het scheppen van rechtszekerheid en het creëren van een zogenaamd *level playing field* waarbinnen economische actoren eerlijk kunnen concurreren), duurzaamheid, en het uitbannen van de ergste vormen van armoede en uitbuiting. Rechtsstatelijkheid en goed bestuur zijn dan ook nauw verbonden met effectief en duurzaam sectoraal beleid op de themagebieden voedselzekerheid, water, seksuele- en reproductieve rechten, en veiligheid.

In fragiele staten, waar het beleid inzet op het thema Vrede en Rechtsorde, wordt rechtsstatelijkheid als beleidsdoel op zich nagestreefd. (Zie de Bijlage over de redenen om dit ook te doen voor andere thans meer stabiele partnerlanden, zoals bijvoorbeeld Rwanda, Uganda en Indonesië). In andere partnerlanden zal het beleid wellicht in de eerste plaats gericht zijn op de drie overige thema's. Waar nodig kunnen aspecten van rechtsstatelijkheid en goed bestuur dan als vitale contextfactoren in dit beleid verwerkt worden. Deze nota geeft in paragraaf 2.3 enkele voorbeelden daarvan.

In beide gevallen, dus waar rechtsstatelijkheid en goed bestuur worden benaderd als doel op zich en waar deze factoren onderdeel uitmaken van thematisch beleid, zal moeten worden bepaald op welke aspecten en instituties van de rechtsstaat de interventies gericht moeten worden. Alleen al uit de bovenstaande uiteenzetting van het rechtsstaatsbegrip en van de acht soorten interventies valt af te leiden dat er voor bevordering van de rechtsstaat en de bijbehorende versterking van rechtssystemen een breed scala is van mogelijke aanknopingspunten. In het vervolg van deze paragraaf worden enkele opmerkingen gemaakt die van belang zijn bij het maken van deze keuze.

Rechtsstatelijkheid als doel op zich

Waar met interventies rechtsstatelijkheid wordt nagestreefd als doel op zich, is het gebruikelijk om als eerste aanknopingspunt te kijken naar verschillende elementen van de rechtsstaat, zoals bijvoorbeeld heldere wetgeving, mensenrechten, en de onafhankelijkheid van de rechtspraak, en dan te bepalen hoe men deze zou willen en kunnen versterken. Langs deze weg valt de keuze dan in de regel op één of meerdere relevante rechtsgebieden (bv. staatsrecht, goederenrecht, gezondheidsrecht, etc.) en/of op één of meerdere relevante rechtsinstellingen en -processen. In fragiele staten zal met het oog op vrede en veiligheid bijvoorbeeld gekozen worden voor activiteiten gericht op het versterken en manifesteren van het machtsmonopolie van de staat en op het optuigen van een effectieve en rechtvaardig opererende strafrechtketen.

Er bestaat bij donoren vaak een neiging om samenwerkingsactiviteiten te richten op de kerninstuties binnen het juridische systeem, zoals de hoogste rechter. Dit geldt in de praktijk vaak zelfs voor programma's gericht op *access to justice* en *legal empowerment*. Lagere overheden en *non-state actors*, waarmee rechtzoekenden en burgers in meer direct contact staan, worden in rechtsstaatprogramma's nog zelden centraal gesteld. Dit terwijl het inzetten op basale dienstverlening en besluitvorming op lokaal niveau zeker in de context van een fragiele staat kan bijdragen aan legitimiteit van de overheid en stabilisering van het land. In een aantal partnerlanden hangt deze focus op een beperkt aantal kerninstuties mogelijk samen met het feit dat secretariaten voor het coördineren van juridische hulp institutioneel zijn ondergebracht bij dergelijke instanties van de ontvangende overheid, zoals binnen een Hoge Raad of een Ministerie van Justitie.

Voorts kan worden opgemerkt dat in de praktijk van internationale juridische samenwerking, die gekenmerkt wordt door beperkte middelen en een druk om binnen vrij korte tijd concreet resultaat te tonen, vrijwel altijd wordt ingezet op het aanpakken van deelelementen van de complexe rechtsstaatproblematiek. Dit betekent dat samenwerkingsprogramma's veelal gericht zijn op een of enkele van hierboven genoemde activiteiten en dat **programma's gericht op rechtsstaatbevordering vaak een enigszins fragmentarisch karakter hebben**. Hoewel dit in veel gevallen onvermijdelijk is, schuilt er ook een gevaar in. Dit is het gevaar dat de aandacht hoofdzakelijk uitgaat naar de vaak nogal eng omschreven doelstellingen van het betreffende programma en de daarbij behorende objectief verifieerbare indicatoren van succes, terwijl de bijdrage die hiermee geleverd wordt aan de rechtsstatelijkheid als geheel en de afstemming met andere programma's met dit doel naar de achtergrond worden gedrukt.

De risico's hiervan kunnen als volgt worden verduidelijkt. In veel partnerlanden steunen donoren capaciteitsversterking van de rechterlijke macht. Op zich is dit natuurlijk nuttig en noodzakelijk. Echter, indien geen brede analyse wordt gemaakt en daardoor geen aandacht wordt geschonken aan het feit dat de wetten die deze rechters moeten uitleggen slecht geredigeerd, onvolledig en tegenstrijdig zijn of dat incompetenten of corrupte lokale bestuurders uitvoering van rechterlijke uitspraken bemoeilijken, dan blijft de effectieve bijdrage van een dergelijk initiatief aan de rechtsstatelijkheid beperkt.

Bevordering van de rechtsstaat en goed bestuur binnen een thematische benadering

Ook waar gekozen wordt voor een thematische benadering, en de vraag speelt hoe een bepaald juridisch instrumentarium kan bijdragen aan de beleidsdoelen in de betreffende sector, kleven er risico's aan een te eng opgezette benadering. Zo kan capaciteitsversterking van bij waterbeheer betrokken bestuursorganen worden belemmerd wanneer de wetgeving die het handelen van dit orgaan regelt niet goed is afgestemd op andere relevante wetgeving, wanneer het handelen van dit orgaan niet effectief gecontroleerd wordt door vertegenwoordigende organen, of indien er voor burgers geen effectieve beroepsmiddelen openstaan tegen het handelen van dat orgaan. Het ondersteunen van een programma ter registratie van landrechten als onderdeel van het voedselzekerheidsbeleid, zonder aandacht te geven aan de complexe relatie tussen formeel recht en gewoonterecht kan tot grote problemen leiden, met name voor vrouwen. In landen met veel zogenaamde *women-headed-households*, zoals Rwanda, Uganda en Burundi, kan dit verstrekende gevolgen hebben.

Kort gezegd, de rechtsstatelijkheid in bredere zin en de kwaliteit van bestuur zijn voor de effectiviteit van deze programma's essentieel. Dit betekent dat **thematisch gerichte programma's in hun ontwerpfase vanuit een breed rechtsstaatsperspectief geanalyseerd moeten worden en dat ze goed moeten worden afgestemd zowel op hetgeen er in het desbetreffende land in algemene zin aan rechtsstaatbevordering ondernomen wordt, als op de sectorale rechtsontwikkeling.**

Even belangrijk is dat bij het ontwerpen van thematische programma's wordt uitgegaan van concrete en reële problemen, zoals honger, watergebrek, of productiebelemmeringen bij bepaalde groepen of in een bepaalde regio, of gezondheidsproblemen ten gevolge van vrouwenbesnijdenis. Dit in tegenstelling tot een aanpak die, vaak ook omdat er goede contacten bestaan, wordt ingegeven door de wens om een bepaalde institutie te versterken. Daarbij kan de genoemde problematiek van de doelgroep naar de achtergrond verdwijnen. Slechts wanneer vanuit die problematiek zelf geredeneerd wordt kan duidelijk worden in hoeverre en op welke wijze rechtsstaatbevordering (het scheppen of verbeteren van bepaalde rechtsregels, rechtsinstellingen en rechtsprocessen) daarbij kan helpen. Het kan dan gaan om bepaalde sectorale rechtsgebieden, maar ook om het functioneren van het bestuur of rechtsprekende instellingen, daarbij inbegrepen corruptiebestrijding in bredere zin.

Het belang van een interdisciplinaire analyse en aanpak

Het maken van een probleemanalyse en het ontwerpen van ingrepen in de rechtsstaat en de *governance* huishouding van ontwikkelingslanden vergt, in alle gevallen, een zorgvuldige interdisciplinaire aanpak. Binnen een ontwikkelingscontext is vaak sprake van een opeenstapeling van complicerende factoren die elk begrepen en in samenhang benaderd moeten worden om tot een duurzame verbetering van de situatie te kunnen komen. Denk hiervoor bijvoorbeeld aan de volgende problemen die voorkomen bij rechtssystemen in ontwikkelingslanden:

- een beperkt geografisch bereik van formele wetgeving en de voortdurende invloed en gelding van gewoonterecht dat hiermee op punten strijdig is;

- beperkte legitimiteit van overheidshandelen (wetgeving, bestuur en rechtspraak) in de ogen van de burgers of een gedeelte van de bevolking, zeker waar er ethnische ongelijkheden en tegenstellingen bestaan;
- het ontbreken van effectieve *checks and balances* op overheidshandelen, doordat vertegenwoordigende organen slecht functioneren, rechtbanken buiten het bereik van het gros van de bevolking blijven en van een effectieve bestuursrechtpraktijk vaak nog weinig sprake is;
- verouderde wetgeving (bijvoorbeeld stammend uit de koloniale tijd), wetgeving die slecht geredigeerd is, onvolledig is, of niet is afgestemd op aanverwante regelgeving, of wetgeving die uit een westers land is geïmporteerd maar niet is afgestemd op de lokale omstandigheden;
- het bestaan van grote barrières, door gebrek aan geld, kennis, en toegang tot instellingen van recht en bestuur;
- slechte salariëring van ambtenaren, corruptie en een diepgeworteld systeem van cliëntelisme;
- het bestaan van een rechtscultuur die gebruikmaakt van een westerse taal die door een groot deel van de bevolking slecht begrepen wordt;
- het bestaan van een rechtscultuur die sterk formalistisch van aard is en weinig gevoeligheid toont voor maatschappelijke ongelijkheden en de rol van het recht in het beperken van sociale uitsluiting.

Waar deze problemen in de afgelopen decennia zijn ontrafeld en aangepakt, bleek hiervoor steeds weer naast juridische kennis ook kennis van de ontwikkelingseconomie, de bestuurskunde, de culturele, politieke en rechtsantropologie en de sociologie hoognodig. Wanneer rechtsstaatbevordering en verbetering van bestuur onderdeel wordt gemaakt van thematisch georiënteerd samenwerkingsbeleid, zal naast deze maatschappijwetenschappen het analytisch kader nóg verder verbreed moet worden. Bij waterbeheersing zullen bijvoorbeeld de klimaatwetenschappen, fysische geografie en technische wetenschappen een belangrijke rol spelen.

2.3 Voorbeelden: rechtsstaatkwesties in een themabenedering

In deze paragraaf worden enkele voorbeelden gegeven van problemen met de rechtsstaat of goed bestuur die een rol kunnen spelen bij het verbeteren van de voedselzekerheid, waterbeheer of seksuele en reproductieve rechten. In de inleidende paragraaf werd reeds aangegeven dat deze voorbeelden niet begrepen moeten worden als voorstellen voor concrete activiteiten; daarvoor zou intensief overleg tussen landenexperts, themadeskundigen en interdisciplinaire rechtsstaatexperts van belang zijn. In paragraaf 3 wordt verkend hoe organisaties met kennis en ervaring op het gebied van het versterken van de rechtsstaat hierbij zouden kunnen worden ingeschakeld.

2.3.1 Voedselzekerheid

Zoals ook in de eerder genoemde Focusbrief wordt aangegeven, kunnen problemen rond **toegang tot land (en water)** een gevaar opleveren voor de voedselzekerheid. In veel partnerlanden wordt de voedselproductie gerealiseerd door boeren die op zeer kleine schaal produceren. Veelal is hier een groot

gedeelte van de bevolking bij betrokken en wordt er voornamelijk in familieverband en voor eigen gebruik geproduceerd. Problemen rond toegang tot land (*access to land*) en de zekerheid van rechten op land (*land tenure security*), belemmeren zowel deze vorm van productie als initiatieven gericht op het professionaliseren van de landbouw. Mede als gevolg hiervan blijft de toegang tot kapitaal en de bereidheid tot het doen van investeringen die nodig zijn voor het intensiveren van de productie beperkt. Ook kunnen deze problemen leiden tot landerosie en verdere versnippering van landeigendom.

In zulke situaties wordt vaak gedacht aan **registratie van landrechten** als middel om bij te dragen aan meer voedselzekerheid. De gedachte hierachter is dat door het duidelijk vaststellen, omschrijven en registreren van eigendomsrechten, toegang tot kapitaal, het doen van investeringen en verkoop en consolidatie van land kan worden vergemakkelijkt, zowel voor kleine boeren als voor grotere agrarische bedrijven. In een aantal partnerlanden (waaronder Rwanda, Uganda, Burundi, Ethiopië en Indonesië) staat landregistratie op de agenda (met mogelijke of toegezegde steun van actoren als de EU, USAID, DFID en UNDP) en zou assistentie verleend kunnen worden op het gebied van ondersteunende wetgeving en bestuurlijke capaciteit.

In dit verband is het is echter van groot belang zich rekenschap te geven van de risico's van zulke programma's. Problemen kunnen alleen voorkomen worden indien behalve het directe belang van de voedselzekerheid ook de complexiteit en de volle omvang van de betrokken rechtsstaatproblemen in ogenschouw worden genomen. De volgende twee hypothetische voorbeelden onderstrepen dit.

Partnerland A: landregistratie

Neem het hypothetische geval van partnerland A, waar een landregistratieprogramma is opgestart. Dit landregistratieprogramma is onderdeel van een breder programma in het partnerland dat intensivering van de landbouwproductie mogelijk moet maken. Men is, op abstract niveau, bekend met de mogelijke risico's van registratie voor zwakkere groepen in de samenleving. Daarom wordt de voorziening getroffen dat de namen van zowel de man als de vrouw worden ingetekend in het kadaster. De problemen zijn hiermee echter niet uit de wereld.

- In de praktijk raken vrouwen vaak hun gewoonterechtelijke aanspraken op de grond van de familie van hun ouders (in tegenstelling tot het land dat de man in het huwelijk heeft gebracht) kwijt aan hun broers, doordat het formele systeem geen mogelijkheden kent om deze rechten bovenop die van de broers te vestigen.
- Traditioneel gesproken fungeren dergelijke aanspraken op de grond van de familie van de ouders vaak als een soort verzekering voor het geval vrouwen verstoten worden (bijvoorbeeld omdat ze geen kinderen kunnen krijgen) of wanneer zij weduwe worden en de familieleden van de man zich het land toe-eigenen.
- De namen van de man en de vrouw worden alleen ingetekend indien zij op de door de formele wet erkende wijze gehuwd zijn, maar het merendeel van de plattelandsbevolking is dat niet.

Ingrepen in het huwelijksrecht en het erfrecht en initiatieven om de bekendheid hiermee onder de bevolking, bestuursorganen en rechtsprekende instanties te vergroten kunnen dus nodig zijn voor een

daadwerkelijke verbetering van de voedselzekerheid. Anders gezegd, gebrekkige analyse van een interventie gericht op registratie kan leiden tot het onbedoelde gevolg dat de toegang tot grond voor zwakkere groepen verslechtert en dat voedselzekerheid voor hen afneemt.²

Partnerland B: local land governance en access to justice

Een substantieel gedeelte van de plattelandsbevolking in land B is landloos of beschikt over te weinig grond om in de behoeftes te voorzien. Ondervoeding en daarmee samenhangende aandoeningen en problemen doen zich bij dit gedeelte van de bevolking dan ook veel voor, met name in het droge seizoen. Een van de oorzaken van deze problemen ligt in het functioneren van het *land governance* systeem. Zoals in veel partnerlanden behoort formeel gesproken alle grond toe aan de staat. Welke juridische waarde precies gehecht moet worden aan de aanspraken van gemeenschappen die vaak al eeuwen volgens gewoonterecht op hun grond leven is niet geheel duidelijk. In de praktijk gebeurt het vaak dat ambtenaren van lokale afdelingen van het Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen de bestemming van zulke gemeenschapsgrond zonder consultatie of waarschuwing wijzigen. Het land wordt dan bestemd voor commerciële landbouw en in concessie gegeven aan een onderneming, bijvoorbeeld voor het verbouwen van suikerriet of palmolie. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat zulke ondernemingen de betrokken ambtenaren hiertoe aanzetten door middel van giften of het verlenen van gunsten.

Wanneer dit gebeurt heeft de bevolking vaak het nakijken; er wordt geen compensatie betaald voor het verlies van toegang tot land. Een gedeelte van hen zal een uitweg vinden; zij worden bijvoorbeeld toeleverancier van de plantage of vinden een baan op de plantage als opziener of chauffeur. Anderen verhuizen naar elders, kennen een vak, hebben een winkeltje of beschikken nog over genoeg land in de omgeving om rond te komen. De minder kansrijken, echter, worden vrijwel geheel afhankelijk gemaakt van het werk dat zij op de plantage voor dag- of stukloon kunnen doen, hetgeen vaak beperkt blijft tot het oogstseizoen. De negatieve gevolgen voor de voedselzekerheid die zich in deze situatie voordoen werden hierboven reeds genoemd. Het feit dat bestuursorganen op lokaal niveau zo kunnen handelen heeft te maken met een aantal rechtsstaatproblemen en *governance* problemen.

- De onduidelijkheid in de formeel juridische situatie die ambtenaren feitelijk grote bewegingsvrijheid geeft bij het nemen van besluiten.
- Het ontbreken van adequate controle door het Ministerie zelf en door lokale of nationale vertegenwoordigende organen op het handelen van lokale afdelingen van het Ministerie.

² Ook moet bij registratieprogramma's worden bedacht dat toegang tot kapitaal, hogere investeringen en opkomst van een landmarkt vaak uitblijven. Hiermee hangt samen dat informele transacties vaak talrijk blijven waardoor de in de database opgeslagen informatie snel verouderd. Verder zijn er sterke aanwijzingen dat informele en gewoonterrechtelijke landrechtenstelsels in bepaalde situaties voldoende rechtszekerheid kunnen bieden om verbetering van de landbouw mogelijk te maken. Het versterken van zulke systemen kan dus een alternatief bieden. Tot slot kan in dit verband nog gewezen worden op het feit dat landregistratie zeker niet de enige manier is om **toegang tot krediet** te verschaffen in de agrarische sector. In de praktijk worden vele innovatieve vormen van (micro) krediet ontwikkeld die anders dan door middel van hypotheek een positieve bijdrage kunnen leveren aan duurzame agrarische ontwikkelingen. Adequate regulering van zulke financiële dienstverlening, zonder onnodige restricties maar met voldoende waarborgen, is soms echter een punt van zorg.

- Het ontbreken van effectieve en toegankelijke *public complaints mechanisms* (bijvoorbeeld bezwaar- en beroepsprocedures en de Ombudsman) waarmee getroffen burgers de overheid op haar handelen kan aanspreken.
- De onbekendheid van getroffen burgers met hun rechten en de mogelijkheden om deze te handhaven en de reële angst dat er repercussies volgen met betrekking tot andere diensten van de lokale overheid indien zij hiertegen in het verweer komen.

2.3.2 Waterbeheer

Een fors gedeelte van de wereldbevolking heeft onvoldoende toegang tot water en adequate sanitaire voorzieningen. Steeds vaker wordt erop gewezen, ondermeer door de Wereldbank en de OESO, dat slecht waterbestuur, naast bijvoorbeeld sterke bevolkingsgroei en klimaatverandering, een van de hoofdoorzaken is van waterschaarste (en, in het verlengde daarvan, voedselschaarste) en slechte waterkwaliteit. Goed waterbestuur wordt dan ook terecht in de Focusbrief genoemd als een essentieel onderdeel van een samenhangende benadering van de waterproblematiek. Voor de duidelijkheid, met waterbestuur wordt hier bedoeld op alle economische, politieke, bestuurlijke en juridische aspecten die noodzakelijk zijn voor efficiënt, eerlijk en duurzaam beheer van watervoorraden en waterdiensten. Hiervan volgen hieronder enkele, wederom hypothetische, voorbeelden.

Partnerland B: wateroverlast

Concessies zoals die in het zojuist gegeven voorbeeld van Partnerland B betreffen veelal de meest vruchtbare grond in rivierdalen. Het komt echter veel voor dat er zich op deze laaggelegen stukken land problemen voordoen met rivieren die van loop veranderen of die buiten hun oevers treden. Hierdoor wordt een flink gedeelte van de gewassen beschadigd en moeten getroffen stukken land, soms oplopend tot wel 25% van de oppervlakte van de concessie, voor een seizoen of langer braakliggen. Dit levert problemen op voor de betrokken onderneming en voor de bevolking. Zo zal er minder werk en inkomen te verdelen zijn. Ook zijn er in dat soort situaties grote frustraties onder de leden van de bevolking omdat zij de hun afgenomen grond ongebruikt zien liggen, terwijl zij er wel minder watergevoelige voedingsgewassen op zouden kunnen verbouwen.

Hoewel duidelijk is welke technische oplossingen nodig zijn om de wateroverlast te beperken, worden de problemen niet aangepakt. Hierbij speelt een grote rol dat er onduidelijkheid bestaat in de regelgeving over de volgende kwesties:

- of het de overheid of de concessiehouder is die de kosten voor de maatregelen moet dragen;
- welke dienst van het Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen, de Milieu Autoriteit of de Land Autoriteit, zeggenschap over deze kwestie heeft;
- of de concessiehouder de overheid aansprakelijk kan stellen voor de schadelijke gevolgen van overstromingen.

Partnerland C: strijd om water

Een vrij bevolkingsrijke inheemse gemeenschap bedrijft sinds eeuwen landbouw in een bergachtig gebied. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een systeem van kanaaltjes waardoor de velden op de hellingen bevoeid worden. De toevoer van het water naar de velden van gemeenschapsleden wordt gereguleerd en gecontroleerd door zogenaamde *water chiefs*. Formeel gesproken is deze vorm van irrigatie, die ook voorziet in een groot gedeelte van de drinkwaterbehoefte van de gemeenschap, illegaal, omdat er nooit een vergunning voor onttrekking is aangevraagd of afgegeven. In het verleden heeft de overheid hier vaak en dreigend op gewezen, maar in de praktijk werden nooit stappen ondernomen om het verbod op illegale onttrekking te handhaven. Dat staat nu op het punt te veranderen.

In de afgelopen twee decennia zijn er in deze omgeving steeds meer commerciële landbouwondernemingen actief geworden, die met name tuinbouwproducten voortbrengen voor de stad en voor de export. Meer recent hebben zich ook enkele viskwekerijen gevestigd. Beide soorten ondernemingen verbruiken veel water en hebben hiervoor onttrekkingsrechten van de overheid gekregen, waarvoor zij jaarlijkse vergoedingen betalen. In de praktijk, echter, onttrekken zij veel meer dan de hen toegewezen quota. Hierdoor ontstaan spanningen met de inheemse gemeenschap die de laatste tijd meerdere malen zijn ontaard in geweld. Het levert ook problemen op voor de iets stroomafwaarts gelegen stad, die een sterke economische- en bevolkingsgroei heeft doorgemaakt. Dit betekent dat terwijl de toevoer door onttrekking aan de bovenloop is afgenomen, de vraag naar drinkwater is toegenomen. Hierdoor zijn tekorten ontstaan die de verdere ontwikkeling van de stad remmen. Omdat de inheemse gemeenschap geen vergunning heeft, richten de pijlen zich nu op de wateronttrekking door deze groep.

Een dergelijke situatie maakt duidelijk dat goede waterwetgeving alleen niet genoeg is voor effectief en duurzaam waterbeheer. De **toegankelijkheid van het systeem van water governance** verdient ook aandacht. Dit betekent dat betrokken bestuursorganen gedwongen moeten worden om een redelijke afweging van alle bij hun besluiten betrokken belangen te maken en, als voorwaarde hiervoor, dat adequate consultatie van de bevolking wordt gegarandeerd. Hiervoor is van fundamenteel belang dat er mechanismen bestaan voor burgers en *civil society* organisaties om de overheid op haar handelen aan te spreken. In de eerste plaats gaat het hier om vertegenwoordigingsmechanismen, maar het garanderen van *access to justice* is eveneens van belang.

2.3.3 Seksuele en reproductieve rechten

Het begrip seksuele en reproductieve rechten is een verzamelterm voor een breed scala aan beleidsterreinen die te maken hebben met de verbetering van seksuele en reproductieve gezondheid en de erkenning en bescherming van seksuele en reproductieve rechten. Individuen moeten over het recht en de mogelijkheid kunnen beschikken om hun reproductieve en seksuele gezondheid ten volle te beschermen en met kennis van zaken de daarmee verband houdende beslissingen te kunnen nemen. Zoals ook duidelijk uit het hierover handelende gedeelte van de Focusbrief naar voren komt, vergt dit interventies van verschillende aard.

Gezondheidszorg, onderwijs en voorlichting staan hierbij voorop, maar (al dan niet ondersteunende) interventies gericht op de juridische en *governance* aspecten van deze problematiek zijn eveneens van belang. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan wetgeving en effectief overheidsoptreden (inclusief politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht) ter voorkoming en bestrijding van zaken als gedwongen of gewelddadige gemeenschap, gedwongen huwelijk, vrouwenbesnijdenis en onvrijwillige sterilisatie. Voorlichting, participatie van betrokken groepen in de vormgeving van wetgeving en beleid, en **access to justice** zijn in dit verband van buitengewoon belang, **aangezien** het hier veelal gaat om leden van relatief zwakkere groepen, zoals vrouwen en minderjarigen, die geconfronteerd worden met moeilijk in het publiek te bespreken onderwerpen (omgeven door taboes en vooroordelen).

De verwevenheid van seksuele en reproductieve rechten met cultuur en gebruiken betekent voorts dat goede wetgeving alleen geen garantie biedt voor feitelijke bescherming van zulke rechten. Nieuwe wetgeving op dit gebied kan op veel punten indruisen tegen geldende tradities en gewoonterecht. In veel partnerlanden, en zeker in rurale gebieden, is de kracht van de formele wet beperkt. Tradities zijn sterk, formele wetten zijn in brede kring niet of slechts gedeeltelijk bekend, en rechtspleging is vaak een zaak van toepassing van (buigzaam) gewoonterecht door traditionele autoriteiten, zolang staatsrechtbanken buiten het bereik van het gros van de bevolking blijven. Er zijn sterke aanwijzingen dat in zulke situaties de beste resultaten met het implementeren van SRR-wetgeving geboekt kunnen worden door in dialoog te gaan met zowel de verantwoordelijke hoofdamttenaren op lokaal niveau als met lokale traditionele autoriteiten. Door op dit niveau samen te werken kan men ontwikkelingen stimuleren die zowel overheidsbeleid kunnen helpen verwezenlijken als traditionele structuren meer representatief en responsief kunnen maken.

Partnerland D: repressief toezicht op vrouwenbesnijdenis

In partnerland D wordt ruim 80% van alle meisjes besneden. Sinds een aantal jaren is vrouwenbesnijdenis wettelijk strafbaar gesteld. Mede door het optreden van NGO's is er in bepaalde streken een bewustwordingsproces op gang gekomen van de onwenselijkheid van vrouwenbesnijdenis. In brede kring geldt vrouwenbesnijdenis echter nog als 'goed', 'juist', en 'noodzakelijk'. Politie, openbaar ministerie, en de ambtenaren van openbare gezondheidscentra spelen nog nauwelijks een rol bij het tegengaan, de strafbepaling is een dode letter.

Enkele NGO's zijn gemotiveerd om hier verandering in te brengen. Ook binnen het overheidsapparaat is er een kleine groep van artsen en vroedvrouwen die bereid is zich hierbij aan te sluiten, en aandacht te vragen voor verbeterde procedures voor registratie van ziekten en doodsoorzaken. Er zijn fondsen nodig voor proefprocessen in gevallen dat meisjes overlijden ten gevolge van bloedingen of anderszins ernstige schade ondervinden na een besnijdenis. Het trainen van vrouwelijke politiemensen en officieren van justitie in de betreffende materie, inclusief de bewijsrechtelijke kwesties, en het inroepen van grondrechten en het voorbereiden van een *class action* door slachtoffers behoren alle tot het juridische instrumentarium dat ingezet kan worden. Er zijn 'landmark cases' met veel publiciteit nodig om het recht ook op dit terrein zijn werk te laten doen, en bij te dragen aan gedragsverandering. Een belangrijke vraag voor beleid en onderzoek is waarom zo weinig aangifte wordt gedaan.

3. Inzet van expertise bij rechtsstaatbevordering

Wat is de vraag vanuit de partnerlanden naar expertise op het terrein van rechtsstaatbevordering? Om welke soorten kennis en ervaring gaat het daarbij eigenlijk? Gaat het om korte vragen met snelle antwoorden, of is het complexe kennis die nog moet worden gemaakt, gebruikt en opgeslagen? In deze paragraaf wordt op basis van onze ervaringen op dit terrein gekeken naar vraag en aanbod van soorten expertise (kennis en ervaring) op het gebied van rechtsstaatbevordering. Hierbij wordt onder meer ook gewezen op de potentiële rol van **Nederlandse** kennis en ervaring en organisaties die zulke kennis en ervaring in huis hebben.

3.1 De vraag naar expertise

In partnerlanden waar gewerkt wordt aan versterking van de rechtsstaat blijkt doorgaans vraag te bestaan naar verschillende soorten kennis en ervaring. Wij maken hierbij een verschil tussen vier verschillende situaties maar merken vooraf op dat de gemaakte indeling wat abstract van aard is en dat de categorieën kunnen overlappen. Eerst bespreken we twee situaties waar de afgelopen decennia veel ervaring mee is opgedaan.

Vraag naar verschillende soorten expertise

1. Vraag naar **specifiek Nederlandse kennis en ervaring** met betrekking tot **juridische en juridisch-bestuurlijke vraagstukken**. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende voorbeelden:

- vraag naar expertise vanuit landen waar het rechtssysteem in belangrijke mate geënt is op Nederlands recht, zoals Indonesië of Suriname; dit beslaat een breed scala van grotere en kleinere vraagstukken, waartussen dikwijls allerlei samenhang bestaat; het varieert van Nederlandse assistentie bij een nieuwe faillissementswet of milieuwet, training van bestuursrechters, verbeteren van grondregistratie, tot het incidenteel zenden van een expert naar een seminar over de strafrechtelijke positie van klokkenluiders in verband met corruptiebestrijding;
- vraag naar inbreng van kennis en ervaring op een terrein waarop Nederland internationaal gezien goed bekend staat, voorop loopt, en/of al in het betreffende land actief is met technische assistentie in een bepaalde sector. De vraag hangt dan samen met de *governance* en technische aspecten van bijvoorbeeld waterbeheersing in een dichtbevolkte overstromingsgevoelige delta.

2. Vraag naar **meer algemene kennis en ervaring**, zowel over juridische- en juridisch-bestuurlijke vraagstukken als over de opbouw of het functioneren van (delen van) het rechtssysteem. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende voorbeelden:

- vraag naar kennis over het internationaal publiekrecht en de relatie tot nationaal recht (Nederlandse experts hebben bijvoorbeeld trainingen over dit onderwerp gegeven aan leden van de rechterlijke macht in Afghanistan);
- de regulering van financiële markten, of het mededingingsbeleid in opkomende markteconomieën (zoals op dit moment in de *East African Community*);
- managementvraagstukken van rechtbanken en vragen met betrekking tot wetgevingstechnieken en procedures;
- het opzetten of versterken van een opleidingsinstituut voor de rechterlijke macht (bijvoorbeeld bij het *Institute for Legal Practice and Development* in Rwanda);
- opzetten of versterken van het onderwijsprogramma van een juridische faculteit, om het systeem te bemensen met goede juristen;
- het opzetten of versterken van wetenschappelijk onderzoek waardoor de rechtsontwikkeling wordt bevorderd en toegankelijk gemaakt.

Naarmate internationale programma's voor rechtsstaatbevordering zich verder hebben uitgebreid en verdiept, zijn nieuwe soorten vraag naar kennis naar voren gekomen en steeds belangrijker geworden. Hierboven werd reeds opgemerkt dat de vormgeving van rechtsstaatbevorderende activiteiten in een thematische benadering sterk wordt bepaald door de specifieke (juridische) problemen zoals die spelen in de betreffende beleidssectoren en door de concrete problemen die de gebruikers en rechtzoekenden daarbij ondervinden. Verwacht mag daarom worden dat de hieronder omschreven vormen van technische assistentie in het huidige beleid in belang zullen toenemen.

3. Vraag naar kennis over de wijze waarop in verschillende meer of minder gelijk gesitueerde landen juridische of juridisch-bestuurlijke hervormingen zijn doorgevoerd en over de resultaten die met zulke interventies zijn geboekt (**internationaal vergelijkende kennis**). Hierbij kan gedacht worden aan de volgende voorbeelden:

- vraag in Indonesië bij de voorgenomen hervorming van de Agrarische Basiswet en aanverwante regelingen naar kennis over de wijze waarop andere landen dan Nederland, bijvoorbeeld Zuid-Afrika of Uganda, omgaan met groepeerigendomsrechten lijkend op die van adatgemeenschappen of over de verschillende manieren waarop een landregistratieproces technisch vormgegeven kan worden,
- de vraag in Rusland midden jaren '90 bij het invoeren van een burgerlijk wetboek naar de internationale rechtsvergelijkende kennis die in de voorgaande veertig jaar in Nederland was opgedaan bij de voorbereiding van het Nieuw Burgerlijk Wetboek.

4. Vraag naar inbreng van kennis en ervaring bij het **in kaart brengen van problemen in het partnerland die verband houden met het feitelijk functioneren van het recht in zijn maatschappelijke context, met behulp van *socio-legal analysis***. Hierbij moet het volgende in gedachte worden gehouden. Het onderwijsprogramma van juridische faculteiten in partnerlanden is vaak zeer formalistisch van aard. Dat wil zeggen dat de nadruk ligt op kennis van wetsteksten en jurisprudentie en op het begrip van de samenhang tussen verschillende aspecten van geldend recht. Tegelijk bestaat er dikwijls een forse kloof

tussen het formele recht, zoals dat gedoceerd wordt, en de normen die in praktijk worden gevolgd en waarmee bij het invoeren van hervormingen terdege rekening moet worden gehouden. Rechtswetenschappers in ontwikkelingslanden zijn vaak onvoldoende bekend met de onderzoeksmethoden en -technieken die nodig zijn om die kloof te analyseren en met zinvolle oplossingen te komen, met name vanuit maatschappijwetenschappen als economie, sociologie, antropologie, politologie en bestuurskunde. Deze laatste kennen specialisaties om de sociaal economische effecten van recht en juridische hervormingen te analyseren en beoordelen (*ex ante* of *ex post*). In de context van ontwikkelingslanden is dit gebrek aan kennis een groot probleem omdat juist daar vaak een grote kloof bestaat. In dit verband kan gedacht worden aan de volgende voorbeelden:

- vraag naar advies over de wijze waarop het openbaar ministerie en bestuursorganen verantwoordelijk voor nieuwe wetgeving met betrekking tot seksuele en reproductieve rechten het meest effectief kunnen optreden in een traditionele context en kunnen bijdragen aan een cultuuromslag;
- vraag naar technische assistentie bij het in kaart brengen van de (mogelijke) effecten van landrechtenregistratie op de toegang tot land van vrouwen uit armere lagen van de bevolking (denk aan Rwanda en Uganda).

Over een brede linie wordt thans erkend dat, zelfs waar de vraag in eerste instantie gericht is op een specifieke of juridisch technische kwestie (zoals in het geval van de twee vormen van expertise die hierboven het eerst werden genoemd), de inbedding in het rechtssysteem van het ontvangende land en de daarmee verband houdende politieke, economische, sociale en culturele processen van doorslaggevend belang zijn. Dit vraagt om betrokkenheid van experts en organisaties met een **multidisciplinaire aanpak, met landenspecifieke kennis en goed ontwikkelde netwerken**. Deze moeten snel en gemakkelijk kunnen schakelen tussen de context van het partnerland, Nederland en andere ontwikkelingslanden. Ook dienen zij beleidssectoren (waterbeheer, etc.) en rechtsgebieden te kunnen bezien vanuit het standpunt van de betrokken instituties en van de verschillende soorten (armere en rijkere) eindgebruikers.

Expertise en de vraaggerichte projectcyclus

Expertise op het gebied van rechtsstaatbevordering **kan ingebracht worden in elke fase van de projectcyclus**, dat wil zeggen tijdens de identificatie en analyse van de problematiek, het projectontwerp, de begeleiding van implementatie en de evaluatie (*mid-term* en *final*). Daarbij is 'de vraag' leidend, maar om goed begrepen te worden, heeft die vraag interpretatie en een juiste behandeling nodig. Een goede interpretatie van de vele vragen die bij brede rechtsstaatprogramma's van allerlei kanten naar voren komen, en de mogelijkheid die vraag te 'vertalen' en naar de juiste plaats te leiden, is een vak op zich. Verder is het van belang te onderstrepen dat **onderzoek verricht door kennisorganisaties uit het Noorden – bij voorkeur in samenwerking met instellingen en personen in het Zuiden – vaak een sleutelrol speelt in de identificatie en analyse van de problematiek** en het ontwerpen van de daarbij behorende *policy actions*.

Zo ontbreken in partnerlanden vaak de capaciteiten, alsook de financiële middelen, om geheel zelfstandig de benodigde interdisciplinaire analyse te maken van problemen met rechtsstatelijke of *governance* aspecten, zoals de gevolgen van landregistratie voor vrouwen of de gevolgen van het handelen van lokale bestuurders voor voedselzekerheid. Buitenlandse steun voor het opzetten, vormgeven, financieren en uitvoeren van zulke studies is derhalve belangrijk. Uiteraard worden buitenlandse onderzoekers en adviseurs hierbij geleid en geïnspireerd door enkele progressieve sleutelfiguren uit hun netwerk in het partnerland, zoals bijvoorbeeld NGO-activisten, wetenschappers, en leden van het staatsapparaat, en spelen ook contacten met de ambassades en met andere in het partnerland aanwezige donoren een grote rol. Bovendien wordt er in de praktijk bij de uitvoering van zulk onderzoek samengewerkt met lokale onderzoekers, die nogal eens in een eerder stadium aan een Nederlandse of andere buitenlandse universiteit zijn gevormd (bijvoorbeeld op bepaalde rechtsgebieden alsmede in de methoden en technieken van *socio-legal research*).

3.2 Het aanbod van expertise

Het belang van landenspecifieke kennis en netwerken

Om op constructieve en duurzame wijze te kunnen inspelen op de hierboven omschreven vraag is landenspecifieke kennis van groot belang. Met landenspecifieke kennis wordt hier bedoeld op kennis van:

- de taal en rechtstaal van het partnerland en de hoofdinhoud van de belangrijkste rechtsgebieden;
- hoe het rechtssysteem in elkaar steekt, hoe het in de praktijk functioneert, onder welke politieke en maatschappelijke invloeden het rechtssysteem staat;
- welke rol het recht speelt bij het ontstaan, beheersen en oplossen van conflicten tussen individuen en tussen groepen;
- hoe hervormings- of veranderingsprocessen verlopen, welke obstakels zich daarbij voordoen en welke instituties een rol kunnen spelen bij de gewenste hervormingen.

Het onderhouden van sterke netwerken in partnerlanden hangt hiermee nauw samen en is van groot belang. Het gaat hierbij om contacten met goed ingevoerde overheidsambtenaren, politici (wetgever), rechters, advocaten, wetenschappers en NGO-activisten. Met hen kunnen informatie en ideeën over nieuwe of mogelijke ontwikkelingen worden uitgewisseld en afgestemd. Bovendien kunnen zij nieuwe ideeën verder verspreiden en in goede banen leiden en toegang geven tot nieuwe contacten.

Beide elementen – de expertise zowel als het netwerk – zijn essentieel voor het kunnen leveren van maatwerk. Dat wil zeggen, om niet alleen toegang te geven tot juridische kennis, maar om tegelijk ook de **vertaalslag** te kunnen helpen maken naar het systeem en de omstandigheden van het partnerland die maakt dat deze kennis en ervaring op een praktisch haalbare en nuttige manier kan worden ingezet en ingebed. Dit is een kenmerk van het werk van veel Nederlandse organisaties waarmee zij zich nogal eens in positieve zin onderscheiden, en dat maakt dat zij in een aantal landen als zeer goede partners

worden beschouwd. Deze goede reputatie kan bijdragen aan het realiseren van Nederlandse doelstellingen op het gebied van het ontwikkelings- en economische beleid en het verdient ook daarom aanbeveling om **opbouw van landenspecifieke kennis en netwerken te (blijven) stimuleren**.

Duidelijk is dat dit van Nederland en Nederlandse instellingen **investeringen in voortgaande kennisopbouw en kennisbehoud over rechtsstaatbevordering in partnerlanden** vraagt. Dat vraagt van de overheid ook een redelijk vaste koers voor de middellange termijn wat betreft de landenkeuze en de intentie om daar door middel van juridische samenwerking en rechtsstaatbevordering bij te dragen aan duurzame ontwikkeling. Het opbouwen van kennis en een netwerk is een geleidelijk en arbeidsintensief proces dat gevoelig is voor onderbrekingen.

De verschillende wijzen waarop expertise geleverd kan worden

Expertise op het gebied van rechtsstaatbevordering kan in verschillende vormen geleverd worden. In veel gevallen zal overigens gewerkt worden met een combinatie van twee of meer van de onderstaande vormen.

- **Technische assistentie.** Hierbij moet vooral gedacht worden aan het uitvoeren van *quick scans* en analyses, het doen van onderzoek, en het geven van advies gericht op de verdere ontwikkeling of ondersteuning van het rechtssysteem in het partnerland. Uiteraard hangt het van de omstandigheden van het geval af hoeveel onderzoek er nodig zal zijn om het gewenste advies te geven. In bepaalde gevallen zal het mogelijk zijn om dit hoofdzakelijk op basis van bestaande kennis en ervaring te doen. In andere gevallen kan een meerjarig veldwerkprogramma met meerdere universitaire onderzoekers vereist zijn – dit laatste kan ook bijdrage aan duurzame capaciteitsopbouw ter plaatse.
- **Van collega-tot-collega benadering.** Deze benadering kan van groot nut zijn om ideeën te genereren over hoe een bepaalde problematiek zou kunnen worden aangepakt, bijvoorbeeld door sleutelpersonen binnen de recht- en governance systemen van het partnerland in een *brainstorm* meeting samen te brengen met experts en collega's uit Nederland. Plaatsingen van Nederlandse experts die voor enige tijd bij een instelling in het partnerland worden ondergebracht, zijn soms ook geschikt om de inbedding van nieuw juridisch instrumentarium te begeleiden of om meer praktische vormen van kennis en ervaring over te dragen.
- **Capaciteitsopbouw.** Hierbij gaat het om een breed scala aan activiteiten waardoor kennis overgedragen kan worden aan overheidsfunctionarissen of medewerkers van andere organisaties uit het partnerland: scholing (toegang geven tot een mastersopleiding of een *PhD track* bij een Nederlandse faculteit), trainingen, workshops, seminars, etc. In dit verband is veel flexibiliteit mogelijk. Bepaalde organisaties kunnen maatwerk cursussen leveren gericht op specifieke onderwerpen (bijvoorbeeld de cursussen van de Academie voor Wetgeving en de SSR) en op bepaalde landen of regio's. Cursussen kunnen in het partnerland worden gegeven, in de regio, of in Nederland. Vaak wordt hierbij ook samengewerkt met opleidingsinstellingen in het partnerland.
- **Management en begeleiding van hervormingsprogramma's.** Bepaalde Nederlandse organisaties, met name het CILC, hebben ervaring met het managen of begeleiden van hervormings-

processen in partnerlanden. Dit gaat verder dan louter als projectorganisatie zorg dragen voor het inschakelen van de technische assistentie en het organiseren van uitwisselingen of programma's gericht op capaciteitsopbouw. Deze organisaties vervullen ook de rol van aanjagers van de hervormingen, fungeren als aanspreekpunt en zorgen dat het proces op de rails blijft.

Soorten organisaties met relevante expertise

Tot besluit van dit overzicht van de inzet van expertise kan gekeken worden naar verschillende soorten Nederlandse organisaties die hierbij een rol spelen. In de onderstaande indeling worden een aantal organisaties als voorbeeld genoemd, de bedoeling is niet om per categorie een volledig overzicht te geven. Het is voorts mogelijk dat bepaalde al dan niet genoemde organisaties karakteristieken hebben die maken dat zij in meerdere categorieën ondergebracht kunnen worden.

- **Onderzoeks- en onderwijsinstellingen en *think tanks*** die zich in het bijzonder richten op het volgen en analyseren van ontwikkelingen met betrekking tot de rechtsstaat in (bepaalde) ontwikkelingslanden en opkomende economieën, zoals bijvoorbeeld de juridische faculteiten te Leiden (met o.a. VVI), Utrecht (met o.a. SIM) . Tilburg (met o.a. TISCO).
- **Staatsinstellingen en daaraan gelieerde organisaties en overige rechtsinstellingen**, met name ministeries en lagere overheden, de rechterlijke macht (Raad voor de Rechtspraak, SSR) , Orde van Advocaten, Notariële Broederschap, Nationale Ombudsman, Nederlands Mediatie Instituut *VNG International*, Unie van Waterschappen, etc., etc.
- **Netwerkorganisaties**, zoals het HILL, die een nuttige rol spelen in het bevorderen van uitwisseling en verspreiding van ideeën over bevordering van de rechtsstaat, en daartoe Nederlandse en buitenlandse experts en practici uit de bovenstaande categorieën bijeen brengen in vergaderingen en *seminars*;
- **Projectorganisaties** die juridische samenwerkingsprojecten ontwerpen en managen en hierbinnen zorg dragen voor inbreng van experts. In dit verband moet met name gedacht worden aan het CILC, dat een groot netwerk heeft van experts werkzaam bij onderzoeksinstituten, bij de overheid of in de juridische praktijk. Ook het Helsinki Comité en het Asser Instituut zijn op dit gebied actief.
- **Consultancy bureaus en individuele consultants** zijn actief op het gebied van de rechtsstaat. Sommigen zijn landenspecialist, anderen thematisch specialist, dan wel een combinatie van beide.

Het onlangs opgerichte *Institute for Global Justice* zal, afhankelijk van zijn nader te bepalen koers, wellicht ook dergelijke activiteiten ontplooiën, en samenwerkingsrelaties aangaan met de genoemde instellingen.

3.3 Organisatie en afstemming van vraag en aanbod

Het vermogen om op kwalitatief hoogstaande wijze te kunnen voldoen aan de in partnerlanden levende vraag naar expertise wordt bepaald door het bestaan van en de aanspreekbaarheid van relevante en praktisch bruikbare kennis. Hieronder gaan wij eerst in op enkele inhoudelijke aspecten van de expertise, en op de verhouding tussen enerzijds de wereld van de wetenschap die zich bezighoudt met het behouden, bundelen en verwerven van kennis en anderzijds de wereld van ontwikkelingsbeleid, bestuur, en interventies. Vervolgens wordt aandacht gevraagd voor enkele belangrijke organisatorische maatregelen die getroffen zouden kunnen worden om het aanspreken van deze kennis aanzienlijk te vergemakkelijken en om ervoor te zorgen dat deze kennis rechtstreeks aansluit bij de maatschappelijke realiteit en behoeften vanuit het beleid.

3.3.1 Behoud en opbouw van Nederlandse kennis en ervaring

Expertise, landenspecifiek en thematisch

Om op constructieve en duurzame wijze te kunnen inspelen op de behoefte aan programma's en projecten op dit terrein is **landenspecifieke kennis en opbouw en onderhoud van netwerken in de partnerlanden** en in de donorlanden van groot belang.

Behoud en opbouw van landenspecifieke kennis en netwerken vereist investering van middelen en een redelijk vaste koers over de middellange termijn wat betreft de landenkeuze en de intentie om daar door middel van juridische samenwerking bij te dragen aan duurzame ontwikkeling. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat het te betreuren valt dat, na meer dan vijf jaar van Nederlandse bijdrage aan inspanningen ter bevordering van de rechtsstaat in Afghanistan, er slechts weinig lijkt te zijn bereikt in termen van toegankelijke kennisopbouw hieromtrent.

De in het vorig hoofdstuk gegeven schets van de **verbanden tussen de rechtsstaat en de beleidsthema's** voedselzekerheid, waterbeheer, seksuele en reproductieve rechten en van de concrete aanknopingspunten om op deze snijvlakken beleid te kunnen voeren, is niet meer dan een eerste en bescheiden aanzet. **Verdere gedachtevorming en concrete plannen rond deze kwesties zijn nodig, om bij voorkeur op ambassadeniveau met praktisch bruikbaar advies te komen.** Verkenningsmissies in de partnerlanden lijken hiervoor een aangewezen eerste middel. Een voorbeeld vormt de zogenaamde *land investigation mission* die dit najaar door de ambassade in Kampala zal worden georganiseerd ter verkenning van de mogelijke activiteiten op het gebied van landrechten en voedselzekerheid. Uit een reeks van zulke verkenningen kunnen dan meer algemene lessen worden getrokken. Hierbij ligt samenwerking met lokale kennisinstellingen (bijvoorbeeld in het kader van het NICHE programma) voor de hand. Een dergelijke aanpak draagt ook bij tot behoud en opbouw van landenspecifieke kennis en netwerken en zorgt ervoor dat in het partnerland bestaande kennis in het beleid wordt verdisconteerd en wordt uitgebouwd.

Ervaring met de sectorale aanpak op justitieterrein

Een ander onderwerp dat meer aandacht verdient en dat in deze nota nog niet voor het voetlicht is gekomen is de **wijze waarop bilaterale samenwerking op juridisch gebied wordt gestructureerd**. In enkele partnerlanden wordt gewerkt met een sectorale aanpak (**sector-wide approach** of *SWAp*) ondersteund door een sectoraal programma. Dit is, in meerdere of mindere mate, het geval in Rwanda, Uganda, Kenia, Burundi en Ethiopië. Een dergelijke gecoördineerde aanpak biedt duidelijke voordelen wat betreft de effectiviteit en efficiëntie van de geboden hulp, en de opbouw en het behoud van kennis.

Tegelijkertijd roept deze aanpak ook een aantal belangrijke vragen op. Zo dient de vraag te worden gesteld of het versterken van de regie van het partnerland in staten met autoritaire tendensen niet kan bijdragen aan versterking van de dominantie van de uitvoerende tak van de overheid, hetgeen zou indruisen tegen het doel van de verleende steun. In dit verband moet ook bezien worden in hoeverre het vanuit het oogpunt van het bevorderen van de rechterlijke onafhankelijkheid wenselijk is om steun aan de rechterlijke macht te kanaliseren via een *SWAp* waarvan de uitvoerende macht het voorzitterschap voert. Van vergelijkbare aard is de vraag in hoeverre een *SWAp* kan bijdragen aan het versterken van de greep van de overheid op *civil society* organisaties en daarmee op hun pogingen om *accountability*, *transparency*, *access to justice* en *legal empowerment* te vergroten. Het verdient daarom aanbeveling te bezien hoe Nederlandse deelname in een sectorale aanpak zodanig kan worden vormgegeven dat nadelige effecten worden voorkomen of tot een minimum worden beperkt.

Nauwe samenwerking tussen de uitvoeringspraktijk en kennisorganisaties

Wat betreft de opbouw van kennis kan in meer algemene zin gezegd worden dat er in veel gevallen **onvoldoende communicatie is tussen de wetenschap en de praktijk**. Zo worden de resultaten van onderzoek niet altijd overgedragen aan beleidsmakers, instellingen in de partnerlanden en ontwikkelingsorganisaties. Wanneer dit wel gebeurt zijn de resultaten vaak onvoldoende concreet om rechtstreeks tot actie over te kunnen gaan. Anderzijds worden de kennis en ervaring die door experts en organisaties worden opgedaan in projecten ter bevordering van de rechtsstaat over het algemeen onvoldoende gekapitaliseerd en teruggekoppeld naar de wetenschap. Door deze onvolkomenheden in de uitwisseling en samenwerking tussen wetenschap en praktijk, bestaat er een veelheid aan openliggende vragen over wat nu precies werkt in welke context.

Om op een meer systematische wijze praktisch bruikbare kennis over ontwikkelingsprocessen op te bouwen en zo een verdere kwaliteitsimpuls te kunnen geven aan het beleid is het nodig dat kennisinstellingen op een veel nauwere en meer continue wijze betrokken worden bij de uitvoering van het beleid. Dit kan gebeuren door **onderzoek te integreren in de uitvoering van beleid**. Doel van door Nederland ondersteunde projecten en programma's op dit terrein zou daartoe tweeledig moeten zijn. In de eerste plaats gaat het uiteraard om het teweegbrengen van een bepaalde verandering in de *governance* huishouding van het partnerland. Maar zulke projecten en programma's kunnen ook gezien worden als instrumenten voor het vergaren en testen van kennis over hoe rechtssystemen – of elementen daarvan - werken en in de toekomst gestuurd kunnen worden. Met name aan innovatieve projecten en programma's kan een onderzoekscomponent verbonden worden die het mogelijk maakt

dat onderzoekers worden betrokken bij de formulering van de relevante *targets* en *indicators* in het *log frame*, bij het proces van data verzameling, en de evaluatie van de interventie.

Er zijn ook andere, minder ver gaande, opties voor het kapitaliseren van kennis en ervaring die door experts en organisaties worden opgedaan in projecten ter bevordering van de rechtsstaat. Zulke projecten worden uiteraard afgesloten met een (evaluatie)rapport. Maar in de praktijk bestaat maar zelden gelegenheid om meer algemene lessen te trekken uit vergelijking van projecten en ervaringen (*lessons learned en best practices*). Een van de stappen die ondernomen kan worden om dit mogelijk te maken is het systematisch *debriefen* van experts na uitzending, en het beschrijven, analyseren en publiceren van hun belangrijkste bevindingen (het zogenaamde IRI project dat op dit moment mede door het CILC wordt uitgevoerd is hier een goed voorbeeld van).

3.3.2 Organisatorische aspecten van inzet van Nederlandse expertise

In gesprekken met vele spelers in dit veld is duidelijk naar voren gekomen dat er **behoefte bestaat aan een institutionele structuur die vraag naar en aanbod van expertise daadwerkelijk bijeenbrengt en zo nauwere samenwerking en uitwisseling mogelijk maakt en aanmoedigt**. Meer in het bijzonder zijn de volgende behoeften geïdentificeerd:

- om een aanspreekpunt te hebben waar het Ministerie en de ambassades terecht kunnen met adviesvragen of verzoeken om inzet van expertise;
- om een aanspreekpunt te hebben waar overheden en organisaties (waaronder ook kennisinstellingen en NGOs) uit partnerlanden terecht kunnen met adviesvragen of verzoeken om inzet van expertise;
- om een forum te creëren waar Nederlandse organisaties met (praktische zowel als wetenschappelijke) expertise op het gebied van rechtsstaatbevordering elkaar kunnen treffen om te spreken over ontwikkelingen binnen hun werk;
- om kennisorganisaties op zodanige wijze te betrekken bij de uitvoering van het beleid dat hierdoor nieuwe, relevante en praktisch bruikbare kennis gegenereerd wordt, met name op het gebied van de beleidsthema's en de ontwikkelingen in het rechtssysteem van de partnerlanden.

In deze behoefte kan worden voorzien door oprichting van een **Kennisplatform Rechtsstaatbevordering**. De relevante ministeries waaronder die van Buitenlandse Zaken, OCW, Veiligheid en Justitie, en ELI onderhouden een inhoudelijke werkrelatie met het Kennisplatform. Zoals hieronder wordt uiteengezet, is een financiële ondersteuning van deze wezenlijke functie vereist. Om te verzekeren dat het platform resultaatgericht werkt, is het essentieel dat het een compacte en slagvaardige institutionele vorm krijgt. Hieronder volgt een ruwe schets van de organisatorische vormgeving van dit platform. Desgevraagd zijn het VVI en het CILC graag bereid om een meer uitgewerkt voorstel te presenteren.

- De aansturing van het platform wordt verzorgd door een sterke stuurgroep (**steering committee**) die overzicht houdt en grote lijnen uitzet (het lange termijn perspectief). De belangrijkste *stakeholders* worden in deze stuurgroep op hoog niveau vertegenwoordigd. Een **onafhankelijke voorzitter** leidt de stuurgroep, ondersteund door het hoofd van een secretariaat (zie onder). De leden komen na een intensievere opbouwperiode ongeveer eens in de twee à drie maanden samen.
- Het platform kent **werkgroepen** waarin wetenschappers en *practitioners* - landenexperts en/of thematische experts - op het gebied van rechtstaatbevordering bijeen worden gebracht om te adviseren over programma's en het beleid te begeleiden en te voeden met kennis. De genoemde werkgroepen komen tenminste drie à vier keer per jaar bijeen, de agenda wordt vastgesteld vanuit zowel de beleidspraktijk als het wetenschappelijk onderzoek. Zij worden inhoudelijk ondersteund vanuit geëigende wetenschappelijk instituten, in goed overleg met de betreffende beleidsdirecties, en organisatorisch voor zover nodig door het secretariaat. Het spreekt vanzelf dat de leden van werkgroepen nauw in verbinding staan met kennisinstellingen in de EU, de partnerlanden, en de rest van de wereld, en zo het open karakter van kennisuitwisseling garanderen.
- De dagelijkse ondersteuning van de *steering committee* en de werkgroepen geschiedt door een **professioneel secretariaat**. Dit secretariaat zal ook als taak hebben om te fungeren als aanspreekpunt, als landelijk coördinator en toezichthouder voor programma's en projecten, en om vragen en verzoeken door te sluisen naar organisaties met relevante expertise of toegang daartoe. Op die wijze is verzekerd dat vragen en verzoeken terechtkomen bij de werkgroepen, programma's, projecten, en andere organisaties die de nodige kennis en capaciteit hebben om hierop te reageren. Een dergelijk secretariaat zou de samenhang en kwaliteit van de programma's kunnen waarborgen, en samenwerking tussen de betrokken projecten, programma's en organisaties kunnen faciliteren. Behalve in het kader van thans voor de hand liggende bilaterale programma's met landen als Indonesië, Uganda en Rwanda, zou een dergelijk secretariaat ook coördinerend kunnen optreden ten behoeve van nieuwe initiatieven in Noord Afrika/de Arabische wereld, of bijvoorbeeld Afghanistan. Ook zou het secretariaat de mogelijkheden om relevante expertise van en voor de private sector in te schakelen moeten verkennen en waar mogelijk benutten.
- In ieder geval in die partnerlanden waar het beleid sterk inzet op rechtsorde, goed bestuur en rechtsstaat, dient het secretariaat een **liaison office** te hebben. Deze *liaison offices* dragen zorg voor de goede aansluiting bij relevante ontwikkelingen en organisaties in het partnerland. Zij faciliteren de inbreng van lokale en internationale (inclusief Nederlandse) expertise in het proces waarin de vraag naar beleid wordt bepaald en in de uitvoering van dit beleid. Daarmee wordt de goede inbedding van het beleid en de ingebrachte kennis verzekerd. Ook kunnen *liaison offices* een nuttige rol spelen in het ondersteunen van projecten ter versterking van de capaciteiten van kenniscentra in de partnerlanden (met name in relatie tot de beleidsthema's). Deze *counterparts* van het in Nederland gevestigde secretariaat kunnen zeer klein van omvang zijn. Waar mogelijk zouden zij kunnen worden ondergebracht in bestaande door Nederland ondersteunde structuren, zoals bijvoorbeeld het *Institute for Legal Practice and Development* in Rwanda of het *Law Development Centre* in Uganda. In de Centraal en Oost Afrikaanse regio zou

bijvoorbeeld ook aan een regionale *liaison office* gedacht kunnen worden (Uganda, Rwanda en Burundi).

Het model van de Raad voor Juridische Samenwerking met Indonesië (1985-1992), en later het *CILC* (1992-heden), vormt hierbij een interessante referentie. In deze organisatie kwamen vertegenwoordigers van overheid (BuZa, Justitie, Onderwijs) en rechtspraak samen met kennisinstellingen zoals de juridische faculteiten en instellingen met landenspecifieke en thematische 'ontwikkelingsexpertise', zoals het instituut voor Oost-Europees recht en het VVI. De programma's die werden ontwikkeld waren succesvol door een combinatie van factoren, namelijk a) een sterke behoefte, kenbaar gemaakt vanuit het partnerland met steun van de ambassade, b) bereidheid van BuZa, aangevuld door OCW en Justitie, te financieren, en c) een grote bereidheid en inzet vanuit het Nederlandse veld om de programma's tot een succes te maken. Een 'algemeen bestuur' fungeerde als stuurgroep van het kennisplatform, en adviseerde over de door BuZa goed te keuren projecten. Koppels van projectleiders uit donor- en partnerland werkten nauw samen. Een klein slagvaardig bureau met behulp van een kleine *liaison office* in het partnerland ondersteunde bij de communicatie en organisatie van de projecten, en *last but not least* de selectie van deelnemers. Dit Kennisplatform *avant la lettre* kwam tot stilstand toen bilateraal-politieke twisten president Suharto brachten tot het eenzijdig beëindigen van de ontwikkelingsrelatie. De formule werd vervolgens echter nog jarenlang met succes voortgezet voor de rechtsstaatbevordering in landen van de voormalige Sovjet-Unie en Oost Europa. Opgemerkt moet worden dat in deze jaren veel bijdragen werden geleverd door mensen die op de *payroll* stonden van universiteiten (OCW) en van Justitie. Dit is in de huidige tijd niet meer mogelijk vanwege de veel strakkere bedrijfsvoering en financieringseisen binnen deze instellingen. Daarom zou tegenwoordig een passende financiële ondersteuning noodzakelijk zijn.

Wij eindigen deze adviesnota met twee slotopmerkingen. Ten eerste, ook **andere toonaangevende donorlanden** streven naar een wijze van samenwerking en uitwisseling van kennis zoals die door een dergelijk platform tot stand gebracht kan worden. Organisaties als **UK AID (DFID), GIZ, USAID en JICA** spelen een belangrijke rol in het coördineren, faciliteren en aanmoedigen van kennisinbreng en uitwisseling op de hierboven omschreven wijze. Nu Nederland geen zelfstandige organisatie voor ontwikkelingssamenwerking (NL AID) kent, is het extra van belang een Kennisplatform Rechtsstaatbevordering op een goede wijze te verankeren. In dit verband zouden VVI en CILC gaarne het initiatief nemen om partijen bij elkaar te brengen, en daarbij ook de rol te overwegen van o.a. het HILL en het nieuw opgerichte Institute for Global Justice. Ten tweede, wij zijn er ons van bewust dat deze nota spreekt over een Kennisplatform Rechtsstaatbevordering terwijl het door de regering gedefiniëerde beleidsthema 'Veiligheid en Rechtsorde' heet. Tussen veiligheidsbeleid en rechtsstaatbevordering bestaan inderdaad belangrijke banden. Tegelijk is een groot deel van de problematiek verschillend. Er bestaat daarom alle reden om hiervoor twee afzonderlijke kennisplatforms op te richten, op de voorwaarde dat zij op overlappende terreinen hun activiteiten vanaf het begin goed coördineren en afstemmen.

Bijlage Veiligheid en Rechtsorde in niet fragiele partnerlanden

In paragraaf 2.2 werd opgemerkt dat in het huidige beleid rechtsstaatbevordering hetzij als een centraal doel kan worden nagestreefd, hetzij als onderdeel van beleid gericht op een ander thema (voedselzekerheid, water, SRR). In partnerlanden die als fragiel gekarakteriseerd zijn ligt een keuze voor de eerstgenoemde aanpak, dat wil zeggen een keuze voor het thema Veiligheid en Rechtsorde, voor de hand. Het verdient echter overweging om eenzelfde benadering te kiezen ten aanzien van andere thans meer stabiele partnerlanden.

Zo zijn Rwanda en Uganda op zich relatief stabiel, maar zij bevinden zich in een zeer instabiele regio waarin conflicten in het verleden vaak zijn overgeslagen van het ene land naar het andere. Voorts hebben beide landen in hun recente geschiedenis zelf zeer ernstige conflicten meegemaakt waarvan de gevolgen nog slechts gedeeltelijk zijn verwerkt. Toenemende spanningen en hernieuwde interne conflicten zijn dus niet uit te sluiten. Het versterken van de rechtsstaat vervult een sleutelrol bij het voorkomen hiervan, zeker ook gezien de regimes in beide landen de neiging vertonen om het recht te gebruiken als machtsmiddel. Rechtsstaatbevordering kan helpen het recht ook te hanteren als een middel om de uitoefening van macht te controleren. Ook voor landen als Ethiopië en Kenia, en zelfs voor instabiele regio's van een land als Indonesië valt een keuze voor dit thema goed te verantwoorden.

In het geval van Indonesië zijn er ook andere zwaarwegende argumenten om in brede zin, dus niet uitsluitend in instabiele regio's, actief te blijven op het terrein van de rechtsstaat. Het is zeker zinvol daar nieuwe initiatieven mede te richten op de nieuwe beleidsthema's, maar het is de vraag of dit met uitsluiting van andere onderwerpen dient te gebeuren. Immers, Nederland heeft op juridisch gebied een uitzonderlijke verhouding met Indonesië, die van grote waarde is. In Indonesië heeft zich na 1998 een uniek proces van politieke en rechtshervorming voltrokken. Bij dit proces, waaraan Nederland actief heeft bijgedragen en dat op vele punten nog niet is afgerond, is voor Nederland een bijzondere rol weggelegd. Indonesië is het enige partnerland met een juridisch systeem dat substantieel door Nederlands recht beïnvloed is. Dit grootste moslimland ter wereld is een belangrijke opkomende economie en een regionale grootmacht (lid van de G20) waarmee Nederland nauwe economische betrekkingen onderhoudt. De overeenkomsten tussen onze twee rechtssystemen vergemakkelijken het economisch verkeer en kunnen zo een bredere bijdrage leveren aan het realiseren van het Nederlandse ontwikkelings- en economische en politieke beleid in Indonesië. Hiervoor is van belang dat, in deze periode waarin het Indonesische recht door democratisering en mede onder invloed van Australische en Amerikaanse steun een stormachtige ontwikkeling doormaakt, de nu nog bestaande oriëntatie van veel Indonesische juristen en van het rechtssysteem als zodanig op het Nederlandse recht niet wordt veronachtzaamd. Voortgezette steun aan de nationale *Access to Justice Strategy* en aan versterking van de capaciteiten van wetgever, bestuur, rechtspraak, rechtshulp, rechtswetenschap en juridisch onderwijs, ligt voor de hand.