

Leegstaande luchtkastelen

Over de pathologie van grondenrechtshervormingen
in ontwikkelingslanden

F. von Benda-Beckmann

I. INLEIDING

Het ontwerpen van luchtkastelen, in beginsel een charmante trek van het menselijk denken, heeft zelden een zo grote vlucht genomen als in de afgelopen decaden van ontwikkelingspolitiek en -planning. En zelden heeft men zoveel bouwvakkers aangetrokken om de ontwerpen te realiseren; zelden ook hebben de architecten en bouwvakkers zelf zoveel profijt van hun werk gehad.

Hervormingen van het grondenrecht in vele landen van de derde wereld zijn meestal luchtkastelen. Daarbij maakt het weinig uit of de hervormingen primair op een vergaande herverdeling van grond gericht zijn of primair een kwalitatief karakter hebben en met name op verandering van recht zelf gericht zijn, de situatie waartoe ik mij in deze bijdrage zal beperken. De blauwdrukken voor de luchtkastelen van de grondenrechtshervormingen zijn neergelegd in omvangrijke wetten en verordeningen waarin talloze veronderstellingen en doelstellingen, mythes en bijgeloven verweven zijn. Zij zijn gewijd aan de economische afgod produktieverhoging, die men door een herstructurering van produktie-eenheden en -relaties ruimte voor ontplooiing wil geven. De herstructurering is gericht op een consolidatie van de produktiemiddelen land en arbeid. Hiervoor moet echter eerst de demon van het volksrecht overwonnen worden die het idee belichaamt dat economische vooruitgang door traditionele of gewonterechtelijke normen wordt belemmerd. Voor de bevordering van economische vooruitgang ofstewel produktieverhoging zijn daarom nieuwe rechtsverhoudingen nodig. Nieuwe rechtsverhoudingen zijn in het algemeen zogenaamd westerse rechtsverhoudingen, met als kern het idee van individueel eigendom. De met dit woord verbonden associaties spelen in op belangrijke elementen in wetenschappelijke en alledagstheorieën over de ontwikkeling en modernisering van de landbouw.¹

1. De hieronder beschreven veronderstellingen worden, voor Afrika, het meest expliciet verwoord in het Swynnerton-report (1954); zie ook Simpson (1976:230) en F. von Benda-Beckmann (1983) met verdere referenties.

Voorop staat het idee dat het eigendom aan de eigenaar een haast absolute beschikkingsvrijheid toekent. Deze vrijheid, zo meent men, is een voorwaarde voor de economische zelfontplooiing van de individuele boer, die in de traditionele werk- en levenssfeer geremd en gebonden wordt door verplichtingen tegenover grotere (personen) verbanden, welke in het traditionele familie- en grondenrecht hun neerslag hebben gevonden.

Ten tweede is er het element van rechtsonzekerheid dat men met het traditionele gewoonterecht associeert. Rechtsonzekerheid in de dubbele betekenis; de onbepaaldheid, vaagheid van de bevoegdheden die een individu in een dergelijk systeem worden toegekend, en de onvolledige garantie voor het behouden van die bevoegdheden in de toekomst. De behoudende boer durft, zo denkt men, in een dergelijk systeem tijd, geld noch arbeid in zijn land te investeren uit vrees dat hij, of zijn erfgenamen, niet de vruchten van die investeringen zouden kunnen plukken. Het eigendomsrecht daarentegen, duidelijk afgebakend en publiekelijk ten kantore geregistreerd, beschermd door een duidelijk recht en instellingen van de staat, zou de boer uit deze onzekerheid verlossen en hem de juridische en psychische basis voor doelgericht en daadkrachtig economisch handelen bieden.

Ten derde lost de invoering van het eigendom een verder economisch en juridisch probleem op: om produktiever te kunnen worden zal de boer gebruik moeten maken van moderne technologieën. Hiervoor zijn investeringen nodig en voor deze investeringen kredieten. Op basis van zijn gewoonterechtelijke bevoegdheden zal echter geen bank hem krediet willen geven, maar wel als hij zijn grondeigendom in zekerheid zou kunnen geven. Tegelijk wenst men met een uniforme regeling van het grondenrecht een andere demon, het rechtspluralisme, een deel van zijn heerschappij te ontnemen.

De ervaring¹ heeft herhaaldelijk geleerd dat degenen voor wie men die luchtkastelen had neergezet als een uniform toevluchtsoord in de jungle van het rechtspluralisme slechts weinig bereidheid getoond hebben vrijwillig met hun rechten op grond hun intrede in deze gebouwen te doen. Soms heeft men hen erin kunnen drijven; doch snel blijkt dat de gebouwen door de jungle worden overwoekerd. Vaak staan ze leeg. En zoals dat met leegstaande woonruimte vaker gebeurt laten zich gemakkelijk krakers vinden die gaarne bereid zijn zich zelf met hun meestal luchtige rechten in die kastelen te nestelen. Regelmatig treden de bouwvakkers zelf als krakers op, ambtenaren en andere niet direct bij de landbouw betrokken personen die door middel van het nieuwe grondenrecht produktiemiddelen verwerven ten koste van de eigenlijke doelgroepen van de grondenrechtshervormingen.

1. De in dit stuk verwerkte ervaringen hebben vooral betrekking op de grondenrechtshervormingen in Kenya (zie Coldham 1978, Okoth-Ogendo 1978, 1984), Botswana (zie Hitchcock 1980, Roberts 1980, Werbner 1980) en Malawi (zie F. von Benda-Beckmann 1970, Ngóngóla n.d.).

In mijn bijdrage zal ik voornamelijk op leegstandsituaties ingaan en deze illustreren aan de hand van onderzoek dat mijn vrouw en ik in West-Sumatra (1974/75) en Ambon (1985) hebben verricht.¹ Beide regio's zijn formeel (juridisch) onderworpen aan de Indonesische Agrarische Basiswet en de daarop gebaseerde wetten en verordeningen, die een conversie en registratie van de in de volksrecht *adat* systemen omschreven bevoegdheden ten opzichte van grond beogen. En in beide gebieden staat het luchtkasteel van de grondenrechtshervorming nogal leeg: zowel op Ambon als in West-Sumatra is 15 respectievelijk 25 jaar na de introductie van de wet minder dan 0,1% van de landbouwgronden volgens de nieuwe wetten geregistreerd. In beide gebieden is nog geen concentratie van grondeigendom van enige betekenis ontstaan.

Zoals ook in andere landen van de derde wereld wordt hier de afwijzende houding van de boerenbevolking ten opzichte van het nieuwe recht met teleurstelling en misprijzen gadeslagen. Bij het zoeken naar redenen duiken, begrijpelijkerwijze, dezelfde veronderstellingen weer op die ook al tot het programmeren van het nieuwe recht aanleiding gaven. De oeroude *adat* weerhoudt de boeren ervan mee te werken. De modern ingestelde boeren willen wel, maar worden tegengehouden door de communale en traditionele bindingen die in hun volksrecht zo diep geworteld zijn. Het moderne, westerse recht en het formeel-rationalistische bestuur worden als vreemd ervaren en de afwijzing ligt aan het feit dat de afstand nog niet voldoende overbrugd is door scholing en opleiding van de traditioneel denkende boerenbevolking. Het verwetenschappelijke westerse recht is misschien niet te begrijpen. De communicatie tussen boeren, bestuurders en agrarische juristen moet verbeterd worden.

Dit is geen uitputtende opsomming van de factoren die voor het niet-gebruik maken van het nieuwe recht worden aangedragen. Waar het hier om gaat is dat 'de schuldige' grotendeels gezocht wordt in intrinsieke kenmerken van de traditionele cultuur en het volksrecht van de boeren en in de manier waarop dat hun gedrag beïnvloedt. Dit denkpatroon brengt het gevaar met zich mee, de afwijzing van de nieuwe rechtsvormen te reduceren tot een resultante van de tegenstellingen die bij een abstracte vergelijking van het nieuwe grondenrecht met de bestaande lokale rechten kunnen worden vastgesteld. Zoals ik in deze bijdrage wil laten zien is dat een misleidend beeld. Het berust op een valse vergelijking van de normatieve systemen van het westerse en het volksrecht. Er wordt te weinig rekening gehouden met een aantal belangrijke kenmerken van die syste-

1. Het onderzoek in West-Sumatra werd verricht met een beurs van het *Schweizer Nationalfonds*. Het onderzoek op Ambon vindt plaats in het kader van een Voorwaardelijke Financierings-onderzoek naar *Recht en Sociale Zekerheid op het platteland in ontwikkelingslanden*, en wordt uitgevoerd als samenwerkingsproject van de vakgroep Agrarisch recht, Landbouwhogeschool Wageningen en de vakgroep Sociale Wetenschappen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit, Rotterdam. De resultaten van het onderzoek in Minangkabau zijn te vinden in F. von Benda-Beckmann 1979a, 1979b, K. von Benda-Beckmann 1984 en F. and K. von Benda-Beckmann 1981, 1985. De hieronder vermelde gegevens over Ambon zijn met name gebaseerd op Holleman (1923) en het in 1985 door ons verrichte onderzoek.

men en met de manier waarop beide systemen door de boerenbevolking in concreto worden waargenomen en gebruikt.

2. DE WAARNEMING VAN RECHTEN OP GOEDEREN

In de westers-juridische wetenschap wordt het recht in hoge mate gedifferentieerd. Er worden rechtssferen onderscheiden zoals die van het publiek- en het privaatrecht. Binnen die sferen worden aparte rechtsgebieden van elkaar afgebakend, zoals het familie- en personenrecht, het zaken- en verbintenissenrecht, het erfrecht. Uitgangspunt voor privaatrechtelijke bevoegdheden is de eigendom, het meest omvattende recht op goederen. Andere, minder omvattende rechten zoals pacht, huur, verpanding kunnen (en moeten) van de eigendom worden afgeleid. Binnen de categorie eigendom wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen individueel en communaal eigendom. En tenslotte worden de voorwerpen van die rechten onderverdeeld in onroerende en roerende goederen. In het westers juridisch denken gesocialiseerde personen, juristen zowel als niet-juristen, neigen ertoe andere normatieve systemen en bevoegdheden, zoals de volksrechten van rurale bevolkingsgroepen in de termen van die westerse categorieën waar te nemen. Deze categorieën structureren verder ook het juridische aanbod van overheden in ontwikkelingslanden en liggen tevens ten grondslag aan de door overheden uitgevaardigde grondenrechtshervormingswetten. Daar in het kader van grondenrechtshervormingen de lokale normatieve systemen naar het overheidsrecht toe vertaald moeten worden, krijgt de waarneming van lokaal recht in westerse termen een ver boven een puur academisch probleem uitstijgende praktische betekenis. In de meeste lokale normatieve systemen spelen de westerse juridische categorieën nauwelijks een rol. In het algemeen zijn die systemen intern veel minder gedifferentieerd in rechtssferen en rechtsgebieden, en staan er andere fundamentele onderscheidingen van goederen en bevoegdheden centraal. Belangrijk is meestal, en ook in onze voorbeelden West-Sumatra en Ambon, de onderscheiding met betrekking tot de herkomst van goederen: de onderscheiding tussen zelf verworven of geschapen goederen en geërfde goederen. Belangrijk zijn verder onderscheidingen van soorten goederen of produktierechten naar gelang hun betekenis voor de reproductie van in de gemeenschap dominerende sociaal-economische eenheden.

Bij de confrontatie tussen wetgeving en lokale normatieve systemen treden reeds problemen op bij de vraag naar het voorwerp van rechten. In het door de overheden aangeboden nieuwe recht is dat de grond, gezien als een af te bakken stuk aardoppervlak. In lokale normatieve systemen staan echter vaak andere goederen, vee bijvoorbeeld, of aanplantingen, als centrale vermogenscategorieën centraal.

Op dergelijke goederen bestaan meestal aparte rechten die qua inhoud sterker

zijn dan, of even sterk zijn als, en vooral losstaan van, de bevoegdheden ten opzichte van het aardoppervlak. Met name geldt dat voor goederen die zich over het aardoppervlak bewegen. 'Bewegen' is hier een relatief begrip. Bij *shifting cultivation* bewegen zich de goederen waarop de belangrijkste rechten zijn gevestigd over het aardoppervlak — het aardoppervlak zelf wordt niet of nauwelijks als aanknopingspunt voor belangrijke bevoegdheden beschouwd. Verder zijn de verschillende soorten produktie- en exploitatierechten, zoals ontginnen, jagen, verzamelen, weiderechten, vaak losgemaakt van (andere) rechten op het aardoppervlak in de zin dat zij gelijktijdig aan verschillende (categoriceën van) personen kunnen toebehoren zonder dat ze uit een alomvattend recht, zoals de eigendom, hoeven te zijn afgeleid. Met andere woorden, wat volgens westerse begrippen een afgeleide van eigendom is, is in vele volksrechtssystemen een categorie van dezelfde orde.¹

Bij de pogingen eigendom op grond te registreren komen dus vrijwel automatisch de vragen op: gaat het om rechten op grond of 'slechts' om rechten op aanplantingen die op een stuk aardoppervlak staan? Gaat het om weide- of jachtgrond of om weide- of jachtrechten? En, als het in al die gevallen om grond gaat, wat gebeurt er dan met de andere rechten?

a. Grond en aanplantingen op Ambon

Ambon is één van de gebieden waar deze problematiek een grote rol speelt, omdat in het Ambonese recht niet rechten op grond (die er erkend worden) maar rechten op omvangrijke of kleine aanplantingen (*dusun, tanaman*) centraal staan.

Holleman (1923) heeft hier in zijn studie van het *adat*-grondenrecht een goede beschrijving van gegeven. Ofschoon geschillen met betrekking tot *dusun* langer dan 300 jaar door Nederlandse bestuursambtenaren en rechters als 'grond'geschillen werden behandeld, was dit door de bevolking nog niet gereciperd als grondslag van eigen rechtsopvattingen (1923:53). Zij beschouwden de omstrede rechten in 1923 nog steeds als rechten op aanplantingen. Wel vermeldde Holleman een geleidelijk veranderingsproces, een verschuiving in het conceptueel denken van de bevolking, waarin de grond als zodanig een grotere betekenis leek te krijgen en het primaire aanknopingspunt voor exploitatierechten scheen te worden.

Naar onze onderzoekservaring ziet het er nu, 60 jaar later, in de meeste Ambonese dorpen nauwelijks anders uit dan in 1923. In het dorp denkt en spreekt men nog steeds voornamelijk in termen van bomen of aanplantingen, en het beginsel dat op aanplantingen en aardoppervlak verschillende rechthebbenden gelijkwaardige en even sterke rechten (kunnen) hebben is algemeen aanvaard. Ook in

1. Vergelijk hierover met name Meek 1949, Bohannan 1963.

de jurisprudentie van de rechtbanken van de Indonesische overheid wordt dat beginsel als *horizontale scheiding* erkend. Nog in het geval 627 uit 1979 formuleerde de *Pengadilan Negeri* van Ambon dat 'in het *adat*recht land en bomen volstrekt gescheiden kunnen zijn, dat wil zeggen verschillende eigenaren kunnen hebben'.

Hoe zouden dergelijke rechten in een grondenrechtshervormingsprogramma kunnen worden ingepast?

Men stelle zich een kleine *dusun* voor, die misschien een oppervlakte van 50 x 50 meter beslaat. Het land behoort toe aan een clangedeelte (*dati*): in beginsel hebben alle leden van de patrilineaire afstammingsgroep er recht op om van het *dati*-vermogen te 'eten'. Vrouwelijke *dati*-leden verliezen dat recht met hun huwelijk; zij blijven echter 'het recht om te vragen' houden. Als zij hun (*dati*) familie verzoeken om ook van de *dati* te mogen genieten, dan 'kan', 'mag' niet geweigerd worden. Stel, op dat *dati*-land staan van oudsher 30 sagopalmen — alle *dati*-leden hebben er in beginsel recht op. Acht verdere sagopalmen zijn echter door de overgrootvader geplant en *pusaka* (erfgoed) van zijn nakomelingen geworden. Het erfrecht op *pusakagoederen* is in beginsel een bilateraal erfrecht, sterk gekleurd door Islamitische erfrechtbeginselen. Weer andere palmen zijn van een grootvader, en slechts voor diens nakomelingen bestemd. Een vader heeft er 10 kruidnagelbomen geplant — voor zichzelf en zijn kinderen. Twee durianbomen staan er, al 3 generaties geleden aan uitgehuwelijkte dochters gegeven, al lang naar andere clans overgegaan en daar verder vererfd als *pusaka* goed. Dan zijn er nog 3 langsat bomen, en een manggisboom...

Zelden is het minder ingewikkeld. In 1923 schreef Holleman: 'De rechtstoestand der *pusakagronden* is chaotisch en précair. Uit de beginselen, dat kleinere kernen van *pusaka* bezit niet opgaan in de grotere, doch een eigen bestaan blijven voeren, voorts dat de rechten op de nalatenschap van iedere erfflater alleen door zijn afstammelingen worden voortgezet, en tenslotte dat ook de aangehuwde familie — doordat de rechten van de dochter die huwt door haar kinderen worden voortgezet — aanspraken op dat *pusaka* bezit verkrijgt, ontstaat die chaos vanzelf. Die chaos wordt nog erger indien men bedenkt, dat het niet alleen gaat om *doesoens* maar voornamelijk om aanplantingen op die *doesoens* die kriskras door elkaar liggen en één bonte baaierd zijn van aanspraken van allerlei generaties, gezinnen en individuen (1923:96, 97).'

En de situatie is nog gecompliceerder als men er rekening mee houdt dat de grond waarop zich al die verschillende *pusaka* goederen bevinden gemeenschappelijk goed van alle *dati*-leden is, en dat lidmaatschap in het *dati*-verband en erfrecht in de *pusaka* goederen uiteenlopen.

Bovenstaand citaat heeft ook nu, 60 jaar later, nog volle gelding. Er is weinig veranderd. Het is onmogelijk zich voor te stellen, hoe een dergelijk stelsel van bevoegdheden gereduceerd zou kunnen worden tot individueel of communaal eigendom, zonder dat er radicale veranderingen in de bestaande rechten optreden. Andere oplossingen worden echter nauwelijks voorgedragen. In het om-

vangrijke werk over grondenrecht en registratie van Simpson (1976) wordt het feit dat er eigendom op bomen mogelijk is slechts één keer vermeld (1976:260); hij gaat er niet op in. Weliswaar wordt het probleem van de horizontale scheiding behandeld en ook een legislatieve aanpak voorgesteld (1976:266ff). De gekozen oplossing – voor huizen – is de vorm van *strata lots*: er wordt mede-eigendom geschapen (*common property*) en de eigenaren vormen samen een rechtspersoon (*corporation*). Beschikking over het mede-eigendom is slechts mogelijk bij unanieme beslissing van alle leden (Simpson 1976:266). Dat is een merkwaardige oplossing die noch bij lokale rechtsvoorstellen aansluit noch bij de algemene doelstelling van de grondenrechtshervorming om individuele beschikkingsvrijheid te bevorderen. De transpositie van lokale volksrechten in de termen van westers recht leidt ertoe dat bepaalde bevoegdheden, en dat zijn in het algemeen die met betrekking tot grond als aardoppervlak, opgewaarderd worden in de richting van eigendom; terwijl andere bevoegdheden in belang afnemen respectievelijk irrelevant verklaard worden. In het ééndimensionale kader van het denken in termen van eigendom blijft slechts de onderscheiding individueel versus communaal over, en het afleiden van mindere rechten van dat eigendom. De koloniale rechtswetenschap en rechtspraak leveren van deze problematiek vele voorbeelden. Zelfs in gevallen waar het erom ging de lokale volksrechtscategorieën toe te passen, leidde het 'proppen' ervan in Europese eigendoms categorieën tot misvormingen van lokale bevoegdheden. De manier waarop bijvoorbeeld de vermogensrelaties bij de Minangkabau door koloniale juristen werd geïnterpreteerd is er een goed voorbeeld van.¹ Ook bij de registratie van lokale rechten in het kader van grondenrechtshervormingen zijn dergelijke ingrijpende veranderingen waar te nemen, met het verschil dat het nu systematisch en op grote schaal gebeurt. Kenya en Botswana zijn er sprekende voorbeelden van.

b. Erfrecht

Het bovengenoemde citaat van Holleman wijst tegelijk op het dynamisch aspect in het vermogensrecht van lokale gemeenschappen, het erfrecht, dat ervoor zorgt dat individueel gehouden vermogen tot familie- en erfgoederen wordt en zo regelmatig alle pogingen, om blijvende resultaten door grondenrechtshervormingen te bereiken, frustreert. Want zelfs al zou het lukken, door middel van de registratie van grond en de consolidatie van landbouwgronden de gewenste sociaal-economische eenheden te scheppen: een generatie later zou deze mooie eenheid weer zijn verbroken. Tenzij men ook het erfrecht ingrijpend wijzigt en een administratieve controle op boedelscheidingen invoert. Dat is moeilijk, misschien onmogelijk, tegen de wil van de bevolking in te doen. In

1. Zie hierover uitvoerig F. and K. von Benda-Beckmann 1981, 1985; verder Snyder 1981 en Slaats en Portier 1981.

Kenya, waar men daar wel aan had gedacht, bleek spoedig dat hier het luchtkasteel van de geregistreerde gronden weer overwoekerd werd door het vasthouden aan het eigen erfrecht.

In het algemeen en ook in Indonesië krijgt echter het probleem van het erfrecht in het kader van de grondenrechtshervorming nauwelijks aandacht. Dat is onder meer terug te voeren tot de manier waarop tegen het rechtssysteem aangekeken wordt. Het vermogens- en grondenrecht en het erfrecht worden als duidelijk gescheiden rechtsgebieden beschouwd en behandeld. De westers-juridische scheiding tussen vermogens- en erfrecht komt bovendien overeen met een scheiding in de tijdsdimensie. Het vermogensrecht ligt in de synchrone tijdsdimensie, het erfrecht in de diachrone. In niet-westerse systemen zijn deze aspecten daarentegen nauwelijks, in ieder geval minder duidelijk, gescheiden. In de culturele uitwerking van concepten en regels met betrekking tot vermogensrelaties en de voortzetting daarvan staat vaak het erfrechtelijke aspect, en daarmee de diachrone tijdsdimensie, voorop. Het vermogensrecht 'is' erfrecht; de verhoudingen tussen levende personen nemen slechts een onbeduidende plaats in en worden als uitwerking van diachrone beginselen geconcipeerd. Rechtshandelingen met betrekking tot vermogen worden door leden van boerenbevolkingen dan ook tegen deze conceptuele achtergrond geïnterpreteerd; daarbij spelen altijd potentiële veranderingen in de toekomst, dat wil zeggen na de dood van de betrokken personen, een rol. Pogingen in de vorm van 'het' vermogens-(gronden-)recht het synchronische aspect te verzelfstandigen, zijn dan ook meestal gedoemd te mislukken. Het blijven abstracties op papier.

c. Beschikkingsvrijheid en haar beperkingen

Vertaalfouten bij het vergelijken van westers en lokaal recht treden verder met name op bij het denken over individuele beschikkingsbevoegdheid. De beperkingen van de individuele beschikkingsbevoegdheid over produktiemiddelen door communale en familiale bindingen in het traditionele recht zijn misschien de grootste steen des aanstoots in de visie van grondenrechtshervormers. Deze denkt men weg te nemen door de introductie van op het westers recht geënte individuele eigendomsrechten. Dit is een fraai voorbeeld van zelfbedrog. Want, anders dan de daarmee verbonden ideologie het wil, verschaft de nieuwe eigendom helemaal geen grote beschikkingsvrijheid. De invoering van de nieuwe rechtsvormen gaat regelmatig gepaard met de introductie van een nieuw bureaucratisch apparaat dat vèrgaande bevoegdheden van controle en zeggenschap over het beheer en transacties over grond verkrijgt. De exploitatie van het nieuwe eigendom, vervreemding en zelfs erfopvolging worden in hoge mate beperkt, zoals dat ook bij de 'sociale' eigendom in hedendaagse westerse industriële staten het geval is. Simpson (1976:236), de vader van de nieuwe grondenwetgeving in Kenya (die later tot model werd voor grondenrechtshervormin-

gen in andere Afrikaanse staten) geeft de redenen hiervoor aan. 'Yet paradoxically this freedom must be withheld or at least severely restricted where individual title is first officially recognized among unsophisticated people'. Wat crasamengevat betekent dat: de voor produktieverhoging noodzakelijk geachte sociaal-economische eenheden moeten door middel van het nieuwe recht worden geschapen. De producenten zijn echter te dom en te achterlijk om er een verantwoord gebruik van te maken. Daarom moesten zij door bureaucraten gecontroleerd worden.

'Westers' in het nieuwe recht is bij nader inzien niet de mate van beschikkingsvrijheid, maar de mate van bureaucratische controle. Het idee dat men hier 'westers' eigendom in de oude, ik zou haast zeggen ideologische, zin zou invoeren kan slechts in stand worden gehouden omdat planners en juristen in de termen van de duidelijk gescheiden categorieën van 'privaatrecht' en 'publiekrecht' plegen te denken. Het nieuwe eigendomsrecht werd bijna uitsluitend met privaatrechtelijke ogen bekeken. Slechts in de privaatrechtelijke sfeer tracht men beperkingen op de individuele beschikkingsvrijheid, voortkomend uit familierechtelijke betrekkingen, af te breken. Op 'communaal' niveau echter worden door het nieuwe recht een aantal nieuwe beperkingen en controles ingevoerd die, daar zij publiekrechtelijk van aard zijn, buiten beschouwing worden gelaten.

Anders dan de in westers-juridische categorieën denkende juristen en planners zijn de boeren er echter aan gewend het recht met al zijn gevolgen voor hun handelingsvrijheid integraal te bekijken. Het idee dat juist de overheid de bron zou zijn van maatregelen die hen meer vrijheid en zekerheid voor hun productief gedrag zou verschaffen, wil bij hen dan ook niet gemakkelijk opkomen. Wat het verleden betreft, hebben zij de ervaringen van hun ouders en grootouders beslist niet vergeten. Hoe de overheid zich grote gebieden van potentieel bebouwbaar land toeëigende, tot *crown land* of staatsdomein verklaarde en aan vreemden verkwanselde. Hoe de overheid de produktie van bepaalde gewassen beval (cultuurstelsel), of de produktie van andere gewassen verbood. Hoe de overheid in de vorm van corvee- arbeid of herendiensten hun arbeidskracht aan het landbouwproductieproces onttrok en/of in dienst stelde van blanke landbouwondernemingen. Controle en beheer van grond en arbeid door de boeren evenals de vermarkting en handel in landbouwprodukten door hen werden op drastische wijze ingeperkt.¹ Deze beperkingen mogen dan niet op het vlak van het 'privaatrecht' hebben gelegen en hun 'eigendom' niet hebben aangetast; effectief waren hun rechten beperkt en werd hun productief gedrag erdoor belemmerd.

Ook de hedendaagse grondenrechtshervormingen worden door de boeren in hun geheel bekeken en met hun eigen systeem vergeleken. Anders dan in de meeste rechts- en sociaal-wetenschappelijke discussies staat dan ook voor de

1. Zie Okoth-Ogendo 1978, 1984 voor Kenya, Breman 1983 voor Java.

boeren niet het inhoudelijke rechtsconflict tussen het 'traditionele communale' en het 'moderne westerse individualistische' recht op grond centraal. Voor de dorpsbevolking zijn vragen zoals wie deze controle mag uitoefenen, hoe deze wordt uitgeoefend en welke gevolgen dat voor hun besteding van tijd en geld heeft, dan ook veel belangrijker dan de vraag om welk 'recht' het daarbij gaat.

Uit eigen ervaring weten de boeren dat de sociale en economische verhoudingen die zij tot verwanten, clangenoten en burens hebben zwakker zijn geworden, evenals de mechanismen van sociale en juridische controle door dorpsbesturen. Verdwenen zijn ze echter niet, en zij zullen het gedrag van de meeste dorpingen nog steeds beïnvloeden. De schepping van een individueel eigendomsrecht in privaatrechtelijke zin zou aan die situatie nauwelijks iets veranderen. De mate van beschikkingsvrijheid zou nauwelijks groter worden, en de sociale en economische bindingen tegenover verwanten zouden nauwelijks aan kracht inboeten ook al worden zij in de sfeer van het overheidsrecht juridisch irrelevant verklaard.¹

3. DE VERWEZENLIJING VAN RECHTEN

a. Abstracties en interacties

Met het vorenstaande is er reeds op gewezen dat de plattelandsbevolking in ontwikkelingslanden (evenals elders) bij het afwegen van alternatieven — bijvoorbeeld wel of niet land laten registreren — niet stil blijft staan bij een inhoudelijke vergelijking van rechtsregels en daarmee verbonden gevolgen.

In het volksrechtelijke denken van de plattelandsbevolking zijn de abstract verwoorde bevoegdheden, mogelijkheden, verplichtingen niet los te denken van de processen waarin hieraan concrete betekenis wordt gegeven. Deze zal afhangen van de bij het proces betrokken personen, hun sociale rollen, hun persoonlijkheden, en van de omstandigheden van het concrete geval. Bij het onderzoek naar lokaal recht, met name bij vragen wat bepaalde rechten en algemene regels dan concreet inhouden, wordt men dan ook regelmatig geconfronteerd met het antwoord: 'dat hangt van de omstandigheden af'.

In Indonesië is dit beginsel als SIKON (*tergantung situasi dan kondisi*) een standaardbegrip geworden. Met welke omstandigheden rekening te houden is, wordt meestal uitgedrukt in beginselen: de behoefte van betrokken personen, hun sociale en economische omstandigheden, etc. Een centrale rol heeft het in-

1. In een ander verband heb ik laten zien dat bijvoorbeeld de individuele beschikkingsvrijheid over zelf verworven goederen in de hedendaagse Minangkabause *adat* ruimer is dan die over individueel eigendom in het Nederlandse recht (F. von Benda-Beckmann 1979b), en hoe door de monetaarisatie van verhoudingen tot de erfgoederen ook exploitatierechten op rijstland nogal gemakkelijk overgedragen kunnen worden. Deze en soortgelijke veranderingen elders hebben het onder meer mogelijk gemaakt dat boeren zonder al te grote lokaal-juridische moeilijkheden deel konden nemen aan marktgerichte landbouwproductie (zie Hill 1970, Snyder 1981).

teractie- element in sommige maatschappijen gekregen in de vorm van het principe van unanime beslissingen. Het juiste proces, de vraag wie de abstracte noties van het recht op welke manier gaat interpreteren is daardoor een belangrijk element van elke bevoegdheid en elke verplichting, vaak belangrijker dan de concrete inhoud zelf. Deze manier van denken staat in sterk contrast tot het westers juridische denken. Daar zijn rechten verregaand van een dergelijk interactie-element geabstraheerd. Rechten behoren een duidelijke en specifieke inhoud te hebben. Kunnen zij niet door de rechthebbende zelf verwezenlijkt worden, dan staat de machinerie van bestuur en rechtbanken ter beschikking om die rechten door te zetten.

In deze optiek hebben niet-westerse rechten daarom een onduidelijk karakter. Soms wordt dat, onder de naam van 'flexibiliteit' of 'adaptiemogelijkheid' positief gewaardeerd; het negatieve beeld van onduidelijkheid en rechtsonzekerheid overheerst echter. Het idee dat de registratie van duidelijke rechten in een openbaar register en de bescherming van die rechten door instellingen van de overheid bij zou dragen tot een grotere rechtszekerheid komt dan snel op. De vele, en dankzij de onduidelijkheid op lokaal niveau, onvermijdelijke geschillen over grond zouden hierdoor kunnen worden vermeden of, mochten er toch geschillen over ontstaan, gemakkelijker worden beslist. Hieronder zal ik nader op deze tegenstellingen ingaan.

b. Rechtszekerheid en openbaarheid

Het westers juridisch denken met betrekking tot de registratie van rechten in een openbaar kadaster heeft weinig te maken met de ervarings- en verwachtingswereld van de boeren. Als er één sfeer is die door ontoegankelijkheid en geheimzinnigheid gekenmerkt is dan is dat de sfeer van kadasters en andere registratie-instellingen.

Tijdens ons onderzoek in een Westsumatraans dorp werd ons door iedereen die wij vroegen verzekerd dat in het dorp geen enkel stukje land onder de nieuwe, inmiddels toch al 15 jaar oude wet was geregistreerd. Het hoofd van de *Adat*-dorpsraad was bijzonder eloquent en wist de gevoelens van de dorpsbevolking goed te verwoorden. Registratie was tegen de *adat*, diende slechts louche pogingen een bepaald stuk land aan de volgens *adat* erkende rechthebbenden te onttrekken, omdat het (zoals men terecht verwachtte) na conversie als eigendom niet meer de erfrechtelijke regels voor familiegoederen zou volgen. Het duurde enkele maanden voordat hij ons vertelde, onder voorwaarde van geheimhouding, dat zijn ouders en hij de eersten waren geweest die wel een stuk rijstland hadden laten registreren. Maar niemand mocht het weten, anders zou er ruzie van komen. Zij hadden het ook slechts gedaan om in geval van zijn vaders dood een sterke juridische basis te hebben. Overigens had hij zich vergist. Hij was niet de eerste geweest. Zoals wij bij ons onderzoek bij het kadaster

konden zien waren er reeds twee andere percelen uit het dorp geregistreerd. Het waren in het geheel slechts 1.899m² (of 0,017% van het voor rijstaanbouw gebruikte gebied), maar niemand wist er in het dorp verder van. Ik herinner me nog goed het geschrokken gezicht van één van de kadasterambtenaren. Hij woonde in ons dorp en hij was de eerste geweest die een stuk land had geregistreerd en vreesde nu dat zijn geheim door ons openbaar zou kunnen worden gemaakt.

Nu mag men in een vergelijking de dorps sfeer zeker niet idealiseren. Ook binnen het dorp probeert men grondtransacties geheim te houden. Processen waarin rechten op grond worden toegewezen, erfenissen worden verdeeld of geschillen worden behandeld hebben vaak weinig te maken met de ideaal-normen van het lokale recht. Bedrog, corruptie en manipulatie zijn ook binnen de dorps sfeer veelvuldig voorkomende verschijnselen. Maar feitelijk is de openbaarheid van rechten in het dorp nog beter gewaarborgd dan in de overheids-sfeer. De publieke ceremonieën, die door de *adat* bij belangrijke transacties zijn voorgeschreven, worden nog grotendeels gehandhaafd. Bovendien is de toegang tot de openbaarheid van het dorp gemakkelijker en goedkoper, althans voor de dorpsbewoners zelf; het brengt geen reiskosten naar districtshoofdplaatsen met zich mee, geen reiskosten en cadeaus voor kadasterambtenaren, die zonder deze niet naar het dorp zouden komen om het land op te meten, en geen registratiekosten. Voor de keuze gesteld doen de boeren liever water in de wijn van hun *adat*. Dat het voor planners en bureaucraten andersom ligt, dat het voor hen veel gemakkelijker is om in een register na te kijken dan inzicht te krijgen van wat er in het dorp gebeurt, zal de boeren niet veel kunnen schelen. Tenslotte hebben zij niet om het nieuwe grondenrecht en al de hierbij betrokken ambtenaren gevraagd.

c. Rechtszekerheid en geschilspreventie

Ambon

Op Ambon wordt veel over rechten op aanplantingen en grond gestreden. Een herhaaldelijk gehoord verwijt ten aanzien van het *adat* grondenrechtsregime is dat de onbepaaldheid van rechten en de onduidelijke afbakening van grenzen steeds weer de aanleiding vormen voor ruzies over grond. En die leggen een groot beslag op de tijd en werklast van lokale ambtenaren en rechtbanken. Zo gaat ook het onderdistrictshoofd van het district waarin ik onderzoek heb gedaan gebukt onder de vele ruzies over grond in zijn sub-district. Als grondenrechtsambtenaar is het één van zijn taken voor grondtransacties officiële koopactes te passeren — en herhaaldelijk wordt hij daarbij met ruzies over grond geconfronteerd die hij niet kan oplossen. De situatie op zijn eigen eiland, Sapura, overwegend door Christenen bewoond, is volgens hem veel gunstiger.

Daar zijn in de Hollandse tijd alle *dati*-(clan) gronden geregistreerd, en men heeft die registers tot heden toe bijgehouden. Er zijn veel minder ruzies dan in Islamitische dorpen; en komt het tot ruzie, dan heeft men in ieder geval bewijsmiddelen aan de hand waarvan men de strijd kan beslechten. Anders is het in zijn huidige onderdistrict, dat bijna uitsluitend door Islamieten wordt bewoond. Hier heeft men de *dati*-gronden niet geregistreerd, heeft men geen bewijsmiddelen en wordt men steeds met de irritante mogelijkheid geconfronteerd dat er voor land en bomen verschillende eigenaren zijn.

De door het onderdistrictshoofd onder woorden gebrachte gedachte is inderdaad suggestief en lijkt, zeker op het eerste gezicht, plausibel. Maar hij gaat niet op, zoals bij nader onderzoek bij de rechtbank blijkt. Want uit de dorpen op Saparua worden 2 1/2 keer zo veel geschillen over aanplantingen en grond aan de rechtbank in Ambon voorgelegd als uit de – veel dichterbij gelegen – dorpen van het onderdistrict Leihitu, waar geen land geregistreerd is.¹ Als men al de verhouding registratie van grond/aantal geschillen in een causaal verband wil zetten dan zou het er dus eerder op lijken dat registratie van grond tot een toename van geschillen zou leiden.

Dat schijnt geen nieuw probleem te zijn. Reeds 60 jaar geleden schreef Holleman over twee factoren 'die telkens weer den weldadigen invloed, die van de zoo juist genoemde omstandigheden (i.e. de door het interactie-element bepaalde invulling van concrete gebruiksrechten, F. von Benda-Beckmann) verstoren: Die factoren zijn, ten eerste, de registrering der gronden van 1814 (1823) en, ten tweede, het bestaan van geslachtsregisters of stambomen'. En hij merkt op: 'Het is wel merkwaardig, dat het in beide gevallen een middel betreft, dat de bedoeling heeft om de rechtszekerheid te verhogen' (1923:98).

Bij nader inzien is dat echter misschien helemaal niet zo merkwaardig. Willen dergelijke maatregelen tot een afname van conflicten leiden dan moeten de rechthebbenden ook beseffen en erkennen dat hun rechten daarmee vastliggen. In situaties waar het door wetgeving/registratie van andere sociale verhoudingen gedifferentieerde grondenrechtsaspect ook feitelijk het enige juridisch relevante band tussen personen is, zal dat wellicht het geval zijn. Als bijvoorbeeld vreemdelingen, zoals immigranten, Chinese handelaren of ambtenaren een stuk land in een dorp kopen en laten registreren, zal hun grondenrecht niet in de sfeer van familie- of erfrechtelijk relevante verhoudingen met andere dorpsbewoners getrokken worden. Ook zal in deze gevallen voor beide partijen duidelijk zijn dat hun verhouding niet zonder meer door *adat*(recht) beheerst wordt.

In de gewone dorpsamenleving die nog door een hoge mate van multiplexe, veelvoudige relaties gekenmerkt wordt, zal de bovengeschetste differentiatie en abstractie echter weinig invloed hebben op het denken en doen van de mensen. Pogingen van enkelingen zich met beroep op de overheidswetgeving te bevrij-

1. Dat suggereert een voorlopige analyse van de rechtbankregisters van de jaren 1972, 1973 en 1977. Voor Saparua komt men op een verhouding van één geval per 1.400 inwoners per jaar. Voor Leihitu zijn dat er 3.049.

den uit de multiplexe banden van de dorpsamenlevingen zullen in tegendeel weerstand oproepen. Want het (vermeende) voordeel dat deze enkeling nastreeft zullen de andere betrokkenen als nadeel ervaren. Zij zullen zich er tegen verzetten, temeer daar de bovengenoemde differentiatie en abstractie tevens tot een reductie van hun verscheidene aanspraken zou leiden. Het is dus begrijpelijk dat registratiepogingen in ieder geval op korte termijn tot ruzies zullen leiden. Wij moeten aannemen dat boeren daarom niet erg genegen zijn door registratie van hun aanspraken ruzies uit te lokken. Het is dan ook zeer begrijpelijk dat, als zij het al doen, zij het met zo groot mogelijke geheimzinnigheid omgeven.

Het idee, dat de rechtshandhaving in preventieve zin door de registratie van de nieuwe rechten op grond aanzienlijk zou worden bevorderd, is empirisch en logisch niet zonder meer plausibel. Zelfs al is de rechtszekerheid op lokaal niveau slechts beperkt, dan is toch niet te verwachten dat de registratie van rechten op grond deze in positieve zin zou bevorderen. Zij voegt slechts een nieuw element aan de rechtsonzekerheid toe.

d. Rechtszekerheid en geschilsbeslechting

Hoe staat het, in het verlengde hiervan, met de rechtshandhaving in reactieve zin: het definitief beslissen van geschillen? Zou niet de rechtspraak volgens geschreven recht, over geregistreerde, duidelijk afgebakende rechten meer tot rechtszekerheid bijdragen – een veronderstelling die regelmatig aan hervormingen van het grondenrecht en de justiciabiliteit van grondenrechten in overheidsinstellingen ten grondslag ligt.

Hoe juristen en planners hierover mogen denken, voor de boerenbevolkingen in haast alle landen van de derde wereld is het denkbeeld, dat men in de rechtbanken van de overheid meer rechtszekerheid zou kunnen vinden, hooguit een uiting van galgenhumor. Als je rechtszekerheid, in welke betekenis van dat woord dan ook, ergens niet kunt verwachten, dan is het wel in de rechtbanken. Dit om meerdere redenen:

Ten eerste is er het probleem van corruptie van getuigen, advocaten en rechters, waarop dorpelingen zullen wijzen; met andere woorden, het vermoeden of de ervaring, dat beslissingen van rechtbanken op grond van betalingen of pressie een andere inhoud krijgen dan zij zonder die betalingen zouden hebben gehad. Ook al moet men verhalen hierover (meestal van de verliezerskant) met voorzichtigheid bekijken, toch lijdt het weinig twijfel dat dergelijke praktijken in de meeste Indonesische rechtbanken nogal gebruikelijk zijn. In het verwachtingspatroon van dorpelingen zijn zij een onomstotelijk feit.

Maar afgezien daarvan, ook zonder corruptie blijft de gang naar de rechter een gokspel. De dorpelingen zullen erop wijzen dat de rechters nauwelijks iets van de aan hen voorgelegde zaken begrijpen. Deze opvatting komt verregaand overeen met de analyse van de buitenstaande onderzoeker, maar ook, en dat is veel belangrijker, met wat rechters zelf bij nadere gesprekken toegeven. Door

grote afstand tot het dorpsleven en hun geringe kennis van 'de *adat*' kunnen zij ook bij goede wil vaak onmogelijk een goed vonnis wijzen. Want de problemen waarmee zij hoofdzakelijk worden geconfronteerd hebben niet zozeer met 'de regels' te maken. Zij liggen voornamelijk in de sfeer van 'de feiten', bij vragen van bewijs, bij het uitzoeken van welke juridisch relevante gegevens er überhaupt zijn. Dit gebrek aan kennis maakt hen een gemakkelijke prooi voor de manipulaties van de dorpelingen. En daarbij is de kans groot – in de onderzochte gebieden omstreeks 1:1 – dat men in beroep of cassatie uiteindelijk weer op een andersluidend vonnis moet rekenen. En Indonesische boeren gaan, in vergelijking met bijvoorbeeld Afrikaanse boeren, erg vaak in beroep – in West-Sumatra in meer dan 50% van alle gevallen (vergelijk F. von Benda-Beckmann 1985).¹ Ook al kennen de dorpelingen de exacte cijfers niet, toch kennen zij de grilligheid uit eigen ervaring en van andere geschillen uit hun dorp.

Maar ook dit is nog niet alles. Want ook al heeft men tenslotte een uitspraak in zijn voordeel verworven, dan nog is het maar zeer de vraag of men die kan realiseren. Tijdens ons onderzoek in West-Sumatra bleek duidelijk dat het lot van rechtbankvonnissen in hoge mate wordt bepaald door de sociale en politieke verhoudingen in het dorp, en dat vonnissen vaak niet meer zijn dan een nieuw element in de onderhandelingen van partijen. In Ambon bleek dat zelfs een executiebesluit nog geen garantie biedt dat het vonnis wordt uitgevoerd. Geen wonder dus dat boeren niet erg onder de indruk zijn van de door de overheid gegarandeerde rechtszekerheid. Zij weten wel beter.

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Het handelen van boeren wordt door hun ervarings- en verwachtingswereld mede gestructureerd en bepaald. Het recht is geen afgescheiden of afscheidbaar gedeelte; eerder een dimensie van deze wereld.

Verleden, contemporaine en toekomstige gebeurtenissen worden integraal, dat wil zeggen met inbegrip van deze juridische dimensie, bekeken. Een sago-palm wordt niet als 'een' boom waargenomen maar als 'mijn', 'onze' of 'hun' boom. Bij het afwegen en beslissen over eigen gedrag – wat te verbouwen en waar; wel of niet zijn grond laten registreren – wordt rekening gehouden met de verschillende normatief geconceptualiseerde mogelijkheden en de vermoedelijke gevolgen daarvan.

In vele ontwikkelingslanden komen op het platteland twee of meer normatie-

1. Voor deze rechtbankgegevens over Minangkabau, zie F. von Benda-Beckmann 1979a:196, K. von Benda-Beckmann 1984:43, 117. De gegevens over Ambon berusten op een eerste en nog voorlopige inventarisatie van de door ons onderzochte rechtbankregisters van de jaren 1977, 1979, 1981-1983.

ve sub-systemen met elkaar in aanraking welke in vele opzichten van elkaar verschillen. Ik heb laten zien dat deze verschillen niet tot puur inhoudelijke kunnen worden herleid en dat de simplistische dichotomieën, zoals westers/oosters (niet- westers), overheids/traditioneel, individualistisch/communaal etcetera, weinig inzicht in de onderlinge relatie verschaffen. Zonder aandacht te besteden aan andere kenmerken, de vorm en structuur, de mate van interne differentiatie en differentiatie ten opzichte van externe (politieke, economische, landbouw-technische) systemen kan de werking van de afzonderlijke deelsystemen niet voldoende worden begrepen. Ik heb verder laten zien dat juristen en ambtenaren ertoe neigen om ander, lokaal recht zo te zien als zij hun eigen westers-nationale recht zien. Boeren daarentegen passen hun meer ongedifferentieerde visie op hun eigen recht ook toe op het recht van de overheid. Dat leidt aan beide kanten tot misverstanden en tot vertekende waarnemingen van het systeem van de ander.

Inzicht in de aard van de normatieve subsystemen en de verschillende manieren waarop deze worden waargenomen is een belangrijke voorwaarde voor de analyse van de werking van recht en dus ook van het functioneren van grondenrechtshervormingen. Dit is temeer belangrijk daar boeren of ambtenaren niet slechts met 'hun eigen' systeem in het hoofd rondlopen. Hun handelen wordt beïnvloed door hun kennis, ervaringen en verwachtingen van het *geheel* van het pluriforme systeem en van de interactieprocessen waarin met recht wordt omgegaan.

Met de voorbeelden van West-Sumatra en Ambon heb ik laten zien dat het de analyse van het geheel van recht is wat de boeren ervan weerhoudt hun bevoegdheden ten aanzien van produktiemiddelen vrijwillig als grondenrechten te laten registreren. Het is, hoop ik, duidelijk geworden dat dat weinig te maken heeft met intrinsieke kenmerken van hun lokale normatieve systemen maar veel met hun zienswijze op het functioneren van ambtenaren en het recht dat deze ter rationalisering en rechtvaardiging van hun activiteiten gebruiken. Dat de boeren bij hun afwegingen de ideale inhoud van dat recht noch de publieke retoriek over de doelstellingen daarvan als basis voor hun handelen willen nemen getuigt van gezond verstand. Dat zij dit niet willen ruilen voor op rechtswetenschappelijke verhandelingen of politieke wensvoorstellingen gebouwde luchtkastelen kan niemand hun kwalijk nemen.

De onverschilligheid van grondenrechtshervormers ten opzichte van de tot nu toe beschikbare kennis en hun onvermogen alternatieven te ontwikkelen is opzienbarend. Nog steeds, en steeds weer worden dezelfde normatieve clichés gebiteerd. Systematisch blijft men zijn ogen sluiten voor het inzicht dat boeren al lang hebben: namelijk dat grondenrechtshervorming, wat ook haar vaak welluidende sociaal-politieke en ideologische inkleding moge zijn, primair de expansie van bureaucratische controle over hun produktiemiddelen inhoudt, die bovendien noch henzelf noch de gemeenschap economische baten oplevert. Zolang in het overheidsrecht en in de werkwijze van de bureaucratie geen ver-

andering komt is het een drogreden om te verwachten dat ingrepen in het lokale recht gunstige resultaten zullen opleveren. Niemand zou kunnen beweren dat het bewerkstelligen van dergelijke veranderingen een gemakkelijke opgave zou zijn. Maar men zou in ieder geval kunnen beginnen met de oude mythes en zorgzaam gekoesterde stromannen af te danken, en de boeren wat verlot van hun dwangtherapie te gunnen.

Ook ligt het voor de hand dat, wil men het denken en handelen van boeren veranderen, men in ieder geval hun ervarings- en verwachtingswereld moet kennen en weten hoe deze onder gegeven omstandigheden hun gedrag beïnvloedt. Het grenst aan het absurde — en het woord pathologisch is hier zeker op zijn plaats — als men ziet hoe deze banale en door niemand betwiste vaststelling tegen beter weten in met voeten wordt getreden. Nog steeds worden er plannen gemaakt, projecten opgezet en uitgevoerd, worden er miljoenen besteed aan 'ontwikkeling' met een minimum aan kennis over de toestanden en mensen waarmee men te maken heeft, en in het bijzonder over het pluriforme rechtsgeheel met betrekking tot produktiemiddelen en de manieren waarop boeren en bureaucraten daarmee omgaan. Veel te weinig tijd en mankracht wordt in vooronderzoek geïnvesteerd en als dat al gebeurt dan zelden op een adequate manier.

Surveys en *rapid rural appraisals* als kosten- en energiebesparende wondermiddelen vieren nog steeds hoogtij alsof de nodige kennis zich bij dergelijke *hit-and-run* onderzoeksovervallen zou laten vangen. Als men inderdaad *bottom-up* wil plannen, als men inderdaad met boeren samen wil communiceren moet men allereerst op hun niveau kennis over hun eigen leefwereld verwerven. Enkele vriendelijke dorpsvisites, het rondsturen van hulpkrachten met vragenlijsten zal geen enkele boer of boerin ervan overtuigen dat hier een serieuze poging wordt gedaan om inzicht in hun normatief systeem en hun handelingswijzen te verkrijgen. Integendeel, zij zullen zoets dom vinden en de enquêteur als zodanig behandelen: wie dom vraagt krijgt dom antwoord. Wil men echter ophouden met het bouwen van luchtkastelen dan zal men de consequenties moeten trekken. Men zal zich minder zorgen moeten maken over hoe de moderne westerse kennis zo overgedragen kan worden dat de boeren daar in hun gedrag rekening mee houden, maar meer serieus onderzoek moeten doen om het eigen deficiet aan kennis weg te werken.

Literatuur

Benda-Beckmann, F. von, 1970. Rechtspluralismus in Malawi. München: Weltform Verlag.

— 1977. Entscheidungsvorgänge in vorindustriellen Gesellschaften. In: A. Müller (Hrsg), Gesellschaftliche Entscheidungsvorgänge. Basel: Birkhäuser Verlag, pp. 45-62.

— 1979a. Property in Social Continuity — Continuity and Change in the Maintenance of Property Relationships Through Time in Minangkabau, West Sumatra. The Hague: M. Nijhoff.

– 1979b. Modernes Recht und traditionelle Gesellschaften. In: *Verfassung und Recht in 'Übersee* 12:337-351.

– 1983. Op zoek naar het kleinere euvel in de jungle van het rechtspluralisme. *Oratic*, Wageningen.

– 1985. Some Comparative Generalizations About the Differential Use of State and Folk Institutions of Dispute Settlement. In: A.N. Allott and A.R. Woodman (Eds.), *People's Law and State Law – The Bellagio Papers*. Dordrecht: Foris Publications, pp. 187-205.

Benda-Beckmann, K. von, 1984. *The Broken Stairways to Consensus – Village Justice and State Courts in Minangkabau*. Dordrecht: Foris Publications&

Benda-Beckmann, F. and K. von, 1981. Rechtsveranderingen in Minangkabau. In: F. von Benda-Beckmann (red.) *Rechtsantropologie in Nederland, Sociologische Gids* 4: 365-390.

– 1985. Transformation and Change in Minangkabau. In: L.L. Thomas and F. von Benda-Beckmann (eds.), *Change and Continuity in Minangkabau: Local, Regional and Historical Perspectives*. Ohio University Monographs in International Studies pp. 235-278.

Bohannan, P., 1963. 'Land', 'Tenure' and Land Tenure. In: D. Biebuyck (ed.), *African Agrarian Systems*. London: Oxford University Press.

Breman, J., 1983. *Control of Land and Labour in Colonial Java*. Dordrecht: Floris Publications.

Coldham, S., 1978. The Effect of Registration of Title Upon Customary Land Rights in Kenya. In: *Journal of African Law* 22: 91-110.

Hill, P., 1970. *Migrant Cocoa-Farmers of Southern Ghana: A Study in Rural Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hitchcock, R.K., 1980. Tradition, Social Justice and Land Reform in Central Botswana. In: *Journal of African Law* 24: 1-34.

Holleman, F.D., 1923. *Het Adat-Grondenrecht van Ambon en de Oeliasers*. Delft: Meinema.

Meek, C.K., 1949. *Land Law and Custom in the Colonies*. 2nd. ed., London: Oxford University Press.

Merryman, J.H., 1977. Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline and Revival of the Law and Development Movement. In: *American Journal of Comparative Law* 25: 457-491.

Ngóngóla, C., n.d. *Land Reform and Land Dispute Resolution in Malawi: The Work of the Lilongwe Local Land Board*.

Okoth-Ogendo, H.W.O., 1978. *The Political Economy of Land Law: An Essay in the Legal Organization of Underdevelopment in Kenya, 1895-1974*. J.S.D., Yale University (unpublished).

– 1984. Development and the Legal Process in Kenya: An Analysis of the Role of Law in Rural Development Administration. In: *International Journal of the Sociology of Law* 12: 59-83.

Roberts, S.R., 1980. Arable Land Tenure and Administrative Change in the Kgatleng. In: *Journal of African Law* 24: 117-130.

Simpson, S.R., 1976. *Land Law and Registration*. Cambridge: Cambridge University Press.

Slaats, H. en K. Portier, 1981. *Grondenrecht en zijn verwerkelijking in de Karo Batakse dorpssamenleving*, 2 delen, Nijmegen: Instituut voor Volksrecht.

Snyder, F., 1981. Colonialism and Legal Form: The Creation of 'Customary Law' in Senegal. In: *Journal of Legal Pluralism* 19: 49-90.

Swynnerton, R.J.M. (comp.), 1954. *A Plan to Intensify the Development of African Agriculture in Kenya*. Nairobi: Government Printer.

Werbner, R.P., 1980. The Quasi-Judicial and the Experience of the Absurd: Remaking Land Law in North-Eastern Botswana. In: *Journal of African Law* 24: 131-150.