



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

'Het belang van sociale afstand: ngo's en de Zuid-Afrikaanse staat' [Bespreking van: Handmaker, J. (2009) Advocating for accountability: Civic-state interactions to protect refugees in South Africa. Mortselsel: Intersentia]

Bedner, A.W.

Citation

Bedner, A. W. (2011). 'Het belang van sociale afstand: ngo's en de Zuid-Afrikaanse staat' [Bespreking van: Handmaker, J. (2009) Advocating for accountability: Civic-state interactions to protect refugees in South Africa. Mortselsel: Intersentia]. *Recht Der Werkelijkheid*, 32, 85-87. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/19849>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/19849>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het belang van sociale afstand: ngo's en de Zuid-Afrikaanse staat

Adriaan Bedner

Bespreking van: Jeff Handmaker, Advocating for accountability: Civic-state interactions to protect refugees in South Africa, Mortselsel: Intersentia 2009, 258 pp., ISBN 978-90-5095-910-0.

Dit boek van Jeff Handmaker, oorspronkelijk geschreven als proefschrift, biedt een unieke inkijk in het reilen en zeilen van ngo's¹ die zich inzetten voor de rechten van vluchtelingen in Zuid-Afrika. Hoewel iedereen bekend is met de term 'participerende observatie' wordt deze methode feitelijk niet veel gebruikt, maar Handmaker verkeerde in de gelukkige omstandigheid dat hij na jaren actief te zijn geweest voor een van de betrokken ngo's de gelegenheid kreeg zijn ervaringen te verwerken in een onderzoek. Dat deze overstap voor de schrijver geen sinecure is geweest, blijkt uit de verantwoording op pagina 15, waarin hij aangeeft hoe hij geworsteld heeft om tot een voldoende afstandelijke benadering te komen. Daarvan is overigens niets te merken voor de lezer, want het resultaat is zowel evenwicht als nuance – en zeker geen partijdigheid.

Het boek concentreert zich op de interactie tussen de Zuid-Afrikaanse ngo's die zich inzetten voor de rechten van vluchtelingen en de Zuid-Afrikaanse overheid en richt zich in het bijzonder op de vraag in hoeverre de betrokken ngo's hebben kunnen bijdragen aan effectieve bescherming van de (mensen)rechten van deze vluchtelingen. Het ging hierbij vooral om Mozambikanen, die de burgeroorlog in hun land ontvlucht waren en in een onzekere rechts- en maatschappelijke positie in Zuid-Afrika verkeerden. Het eerste deel van de studie analyseert de totstandkoming van het Zuid-Afrikaanse vluchtelingenbeleid tussen 1996 en 1998 (in dat laatste jaar werd de Vluchtelingenwet aangenomen). Vervolgens wordt gekeken naar de implementatie van dit beleid, waarbij de auteur speciaal aandacht besteedt aan de rol van de rechter in zaken die door ngo's waren aangespannen.

De onderzochte periode, van 1994 tot 2004, kenmerkte zich door een aantal exceptionele omstandigheden die de mogelijkheden van ngo's om een rol van betekenis te spelen duidelijk bevorderden. Zo stond de nieuwe regering, die volgde op het apartheidsregime, duidelijk open voor de argumenten van de ngo's, omdat de president en een aantal ministers zelf tijdens de apartheid slachtoffer van mensenrechtenschendingen waren geweest. Daarnaast had de strijd tegen de apartheid in Zuid-Afrika ook voor een sterk ontwikkelde ngo-wereld gezorgd, wat de uitgangspunten voor het verbeteren van de positie van vluchtelingen duidelijk ten goede kwam. En ten slotte is een bijzondere omstandigheid in Zuid-Afrika dat het in vergelijking met veel ontwikkelingslanden een onafhankelijke en goed

1 De auteur gebruikt consequent de uitdrukking 'civics', die specifiek is dan ngo's. Bij gebrek aan een goed equivalent in het Nederlands heb ik in deze bespreking verder de term ngo gebruikt.

opgeleide rechterlijke macht heeft, die goed toegankelijk is voor burgerrechten-activisten en er niet voor terugschrikt de regering te veroordelen.

De resultaten van de pogingen om tot een betere bescherming van de rechten van vluchtelingen te komen, zijn vaak opvallend positief geweest en de rol van ngo's daarbij heel groot. Vooral de Vluchtelingenwet betekende een grote stap vooruit. Minder positief is Handmaker over het proces dat moest leiden tot de registratie van de honderdduizenden nog in Zuid-Afrika verblijvende Mozambikaanse vluchtelingen van 2000 tot 2002. Dit was vooral te wijten aan het opereren van de overheidsdienst die dit proces moest begeleiden en eigenlijk geen zin had in inbreng van lokale ngo's. Een belangrijke rol werd ook gespeeld door de Nederlandse ngo AWEPA onder Jan Nico Scholten, die zich uiteindelijk geheel achter de betrokken overheidsdienst schaarde en daarmee de invloed van lokale ngo's tenietdeed. Dit heeft voor duizenden vluchtelingen ernstige consequenties gehad. Het inschakelen van de rechterlijke macht om tot vluchtelingenbescherming te komen door het toetsen van de rechtmatigheid van procedures heeft wel weer positief gewerkt, waarbij Handmaker opmerkt dat de rechters in dit soort zaken zorgvuldig moeten bepalen hoeveel handelingsruimte ze de betrokken instanties dienen te laten. Vergeleken met veel collega's in andere landen heeft de Zuid-Afrikaanse rechter ruime bevoegdheden om overheidsbeleid te toetsen, wat dit tot een interessante case maakt voor landen die overwegen de rechterlijke toetsing van overheidsbeleid uit te breiden.

Handmaker is vooral geïnteresseerd in de vraag in hoeverre ngo's kunnen bijdragen tot *structurele* veranderingen en of de beste tactiek daarbij is om met de overheid te onderhandelen en eventueel mee te werken, of dat confrontatie – in het bijzonder via de rechter – effectiever is. Zijn belangrijkste conclusie is tamelijk algemeen, namelijk dat ngo's een zekere sociale afstand van de staat moeten houden om effectief te kunnen zijn en dat de meest effectieve mate van sociale afstand afhangt van de context, de structurele grenzen tussen staat en ngo's en de gewenste uitkomst. Daarbij is een strategische combinatie van de verschillende methoden het meest effectief. Gelukkig bieden de verschillende hoofdstukken veel aanwijzingen om deze conclusie nader in te vullen en het is te hopen dat de auteur of anderen deze kwestie verder opnemen om tot verdere theorievorming te komen.

Een vraag die ik zelf wel heb bij deze studie is in hoeverre hij theoretisch adequaat is ingebed. Handmaker sluit voornamelijk aan bij het 'analytisch dualisme' van Margaret Archer, het werk van Sally Engle Merry over mensenrechtenimplementatie en bij de interactionele benadering van Robert Kidder. Ik heb de indruk dat de algemeenheid van de conclusies in ieder geval deels wordt ingegeven doordat de auteur zich daarbij laat leiden door de tamelijk abstracte theorieën van Archer en Kidder. Archer geeft vooral een aantal algemene noties aan van de relatie tussen *structure* en *agency* en het hoofdargument van Kidders theorie is dat beleidsbeïnvloeding een dynamisch proces is dat plaatsvindt door interactie tussen de verschillende hierbij betrokken actoren. Deze theorieën zijn daarom geschikter als algemeen kader voor gedachtevorming dan als leidraad bij het formuleren van conclusies op basis van een empirisch onderzoek als dat van Handmaker.

Voor het werk van Sally Engle Merry geldt dit gebrek aan specificiteit niet, maar hierbij is een probleem dat haar werk vooral gebaseerd is op onderzoek naar geweld tegen vrouwen. Dit wijkt sterk af van het onderwerp van dit boek, waarbij de belangrijkste doelgroep niet de vluchtelingen zelf is, of de lokale bevolking op plaatsen waar veel vluchtelingen verblijven, maar overheidsinstanties die zich bezighouden met de vluchtelingenproblematiek. De interpretatie dat het internationale recht op het gebied van vluchtelingen moet worden 'vertaald' naar de nationale en/of de lokale context, doet daarom wat geforceerd aan. Een daarbij aansluitend punt is dat de studie wat mij betreft meer aandacht had mogen hebben voor de diverse actoren binnen het Zuid-Afrikaanse overheidsapparaat, nu voortdurend blijkt dat de verschillen in handelen tussen de betrokken onderdelen behoorlijk groot zijn. Ik hoop van harte dat Handmaker hier in toekomstige publicaties nog aandacht aan zal besteden.

Ondanks deze punten van kritiek kan ik iedereen die geïnteresseerd is in beleidsvorming en -implementatie met betrekking tot vluchtelingenproblematiek Handmakers werk van harte aanbevelen. Hetzelfde geldt voor mensen met een meer algemene interesse in Zuid-Afrika en in de werking van ngo's. Het boek biedt een fascinerende inkijk in de werking van de postapartheidsstaat en steekt een hart onder de riem van al diegenen in ontwikkelingslanden die hopen dat ngo's verschil kunnen maken. Handmaker geeft zelf in de conclusie al een voorzet voor een vergelijking met Oost-Europese landen en de Palestijnse gebieden, maar in feite biedt deze studie een uitstekend uitgangspunt voor veel meer onderzoek waarbij invloed van ngo's een rol speelt. Het is daarom te hopen dat dit boek zijn weg zal weten te vinden.