

Het recht om te escaleren

Het Pietendebat in de rechtszaal

Alex Brenninkmeijer¹

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft uitspraak gedaan in de procedure tegen de evenementenvergunning voor de intocht van Sinterklaas in 2013 in Amsterdam. Het College voor de Rechten van de Mens heeft de week daarvoor een oordeel gegeven over de klacht van een moeder over de onwil van een school om 'Zwarte Piet' aan te passen en te ontdoen van racistische kenmerken. Deze juridische procedures vormen onderdeel van een escalatieproces in Nederland dat zelfs de voorpagina van kwaliteitskrant *Le Monde* haalde.² Hoe aan te kijken tegen de gevoerde procedures vanuit het oogpunt van conflictescalatie en conflictoplossing?

Mediacultuur

Het Sinterklaasfeest met Zwarte Piet in zijn rol als knecht is in onze mediacratie en mediacultuur ruim een jaar geleden opgekomen als controversieel onderwerp. Na een vrij onopvallende ontwikkeling gedurende decennia is de controverse rond Zwarte Piet een hype geworden. Zwarte Piet en het Sinterklaasfeest hebben daarmee hun onschuld verloren. Verwoede debatten worden in de media over Zwarte Piet gevoerd en met gespannen aandacht werd de intocht van Sinterklaas dit jaar afgewacht net als de ontwikkelingen in het Sinterklaasjournaal. Bij de intocht in Gouda vonden zelfs 90 arrestaties plaats van voor en tegenstanders van Zwarte Piet.

De vraag is wat – tegen deze achtergrond – de betekenis is van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het oordeel van het College voor de Rechten van de Mens in de 'pietenkwestie'. Om deze vraag te beantwoorden schets ik eerst de context van het 'pietendebat'. Maar ik stel voorop een opmerkelijke parallel die Adrian Hart aandroeg in een interview in *Trouw*.³ Enerzijds stelde hij dat alle aandacht voor discriminatie voor kinderen contraproductief is omdat kinderen elkaar soms weliswaar plagen en treiteren, maar kleurverschillen normaal vinden. Aandacht voor 'discriminatie'-incidenten is uit de volwassenenwereld en leert kinderen eerder te discrimineren, dan dat het iets helpt. Hij memoreerde tevens de strijd rond het negentiende eeuwse popje Golliwog. Dit popje werd lang geleden door thuiskerende Britse soldaten meegenomen uit Egypte waar het al een populair speelpopje was (zwart, rode lippen en kroeshaar). Golliwog figureerde eind negentiende eeuw in populaire kinderboeken van Enid Blyton. In de jaren zeventig werd Golliwog als speelgoed razend populair, en werd uitverkoren tot de mascotte van een jammerk. Ook Golliwog is zijn onschuld verloren en werd uiteindelijk in

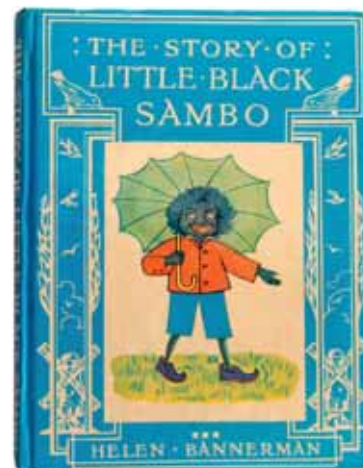
de ban gedaan.⁴

In 2009 viel het doek voor de dochter van Margaret Thatcher toen zij als BBC figuur backstage een zwarte voetballer



met 'golliwog' aangeduid had, terwijl de microfoon nog open stond.⁵ De Court of Appeal heeft een uitspraak gedaan over een opmerking over Golliwog in de nabijheid van een zwarte collega. Lord Justice Floyd oordeelde de uitlating als racistisch en daarmee werd het oordeel van het Employment Tribunal bevestigd.⁶

In de VS heeft zich een soortgelijke strijd voorgedaan rond Little Black Sambo, die in een kinderboek figureerde. 'Sambo' wordt inmiddels als een raciale term beschouwd.



De opmerkelijke parallel met Zwarte Piet is dat, net als Golliwog, Little Sambo figuren zijn bedoeld voor de kinderwereld, die in de loop der tijd onder de verdenking van racisme zijn komen te staan. Er zijn meer voorbeelden.⁷ Sjors en Sjimmie ondergingen veel eerder een metamorfose waardoor hun verhouding



als stripfiguren meer gelijkwaardig werd.⁸ Tegen deze achtergrond ijlt de strijd rond Zwarte Piet jaren achter eerdere gebeurtenissen in bijvoorbeeld de VS en UK aan. Dit werpt de vraag op waarom niet veel eerder een discussie over de racistische kenmerken van Zwarte Piet aan de orde is gekomen. Dit zegt wellicht iets over de Nederlandse nationale cultuur.

De context

De vorm van het Sinterklaasfeest is nauw verbonden met de Nederlandse historie en cultuur. Het is uiteindelijk een 'Dutch made' volksfeest geworden en de Piet petitie kreeg twee miljoen 'likes'. Ik zeg 'Dutch made', omdat er andere varianten zijn, zoals in de Noord-Franse grensstreek met verwijzingen naar het zwarte stof van de kolenmijnen en de knecht die op een ezel rijdt: Père Fouettard is donker gekleurd en hanteert de roe. In Tsjechië wordt Sinterklaas vergezeld door een blanke engel en een donkere duivel. De Nederlandse invulling is zo beschouwd in vergelijkend cultureel perspectief vrij specifiek gericht op de negerfiguur, terwijl het uiteindelijk ging om beelden voor goed/kwaad.

Sinterklaas is in Nederland met al zijn attributen gedurende de afgelopen decennia vercommercialiseerd en onderdeel geworden van een mediafeestijn zoals het Sinterklaasjournaal en de steeds grootser opgezette verslaglegging van zijn intocht. Bovendien is er een massaal marktaanbod van Sinterklaas en Zwarte Piet attributen. Sinterklaas en Zwarte Piet zijn de iconen van dit mediafeestijn geworden en daarmee zijn ook de fysieke kenmerken van deze iconen fors uitgemeten. Naast de witte sint verschijnt zwarte piet als knecht met zoals het College voor de Rechten van de Mens schrijft: een donkere huidskleur, kroeshaar en zich soms dom gedragend. Het College kwalificeert deze verschijning als racistisch.⁹ In het licht van de ontwikkelingen in het VK rond Golliwog en de VS met Little Black Sam wekt dit oordeel op zich geen bevreemding. Evenmin wekt bevreemding dat onder verantwoordelijkheid van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten een commissie zich buigt over de vraag of Zwarte Piet een racistisch stereotype is.¹⁰ Dit bericht haalde veel buitenlandse media en daarbij viel op dat er geen

enkele verwondering geuit werd over het onderzoek van VN. Dat Zwarte Piet onder de verdenking van racisme staat, is voor niet-Nederlanders kennelijk heel normaal. Ik meen dat cultureel gezien de figuur van Zwarte Piet een anachronisme is geworden dat vroeger of later als een racistisch fenomeen door de mand moest vallen.

Het is daarom begrijpelijk dat er in Nederland een maatschappelijk debat rond de 'pietenkwestie' is ontstaan. Kenmerkend voor dit debat is echter dat de strijd rond Zwarte Piet escaleerde. In deze escalatie onderscheid ik drie fasen. De eerste fase van escalatie levert een gevoel van ongemak op, zoals ongemak van de moeder van twee wat donker gekleurde kinderen die uiteindelijk een zaak aanhangig maakte bij het College voor de Rechten van de Mens. In deze fase van conflict is overleg mogelijk en veelal komen partijen er wel uit (*win-win*). Het streven van de moeder was ook gericht op een vergelijk met de medezeggenschapsraad van de school, maar zij kreeg nul op haar rekest. Burgemeester Van der Laan van Amsterdam heeft vanaf het moment dat de controversie opkwam ingezet op een dialoog rond de toekomst van 'Zwarte Piet' en vond de juridische procedure bij de rechter alleen maar een overbodige last.

De Nederlandse invulling is in vergelijkend cultureel perspectief vrij specifiek gericht op de negerfiguur, terwijl het uiteindelijk ging om beelden voor goed/kwaad

Bij verdere escalatie staan partijen tegenover elkaar en vormt winnen of verliezen inzet van de strijd (*win-lose*). In deze fase past ook juridisering door procedures bij College voor de Rechten van de Mens, de rechtbank en in hoger beroep bij de Raad van State. Betoging en tegenbetoging horen ook bij deze escalatie, waarbij de tegenbetogers de betogers het woord willen ontnemen. In de hoogste fase van escalatie worden alle mogelijke middelen ingezet, zelfs als die tot eigen schade kunnen leiden (*lose-lose*).¹¹ Het is de vraag in hoeverre de groeiende

Auteur

1. Dr. A.F.M. Brenninkmeijer is lid van de Europese Rekenkamer en hoogleraar Institutionele aspecten van de rechtsstaat aan de Universiteit Utrecht. Hij was tot 1 januari 2014 Nationale ombudsman. Brenninkmeijer is tevens medewerker van dit blad.

Noten

2. L'Histoire du Jour, Aux Pays-Bas, le Père Fouettard peut rester noir, *Le Monde* 15 november 2013.

3. A. Hart, 'That's Racist!', *Trouw*, Letter en geest 5 november 2014.

4. www.golliwogg.co.uk/racism.htm.

5. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/entertainment/7868401.stm>.

6. 7 maart 2014, EqLR 150, *Lindsay vs. London School of Economics and Political Science*; Court of Appeal 18 December 2013, (*Lord Justice Moore-Bick, Lord Justice Floyd, Lord Justice Christopher Clarke*); www.eqqr.co.uk/default.aspx?id=1131840.

7. R. Redmond, *Zwarte mensen in kinder-*

boeken, Den Haag: Nederlands Bibliotheek en Lectorium Centrum 1980.

8. <http://tvblik.nl/andere-tijden/witte-sjors-en-zwarte-sjimmie-13-nov-2014>.

9. Oordeelnummer2014-131, 4 november 2014, www.mensenrechten.nl/berichten/school-aan-zet-voor-discriminatievrije-invulling-sinterklaasfeest.

10. Brief van 17 januari 2013, www.scribd.com/doc/177303852/De-brief-van-de-VN-over-Zwarte-Piet.

11. M. Deutsch, Chapter 1, 'Cooperation,

Competition, and Conflict' in: M. Deutsch, P.T. Coleman & E. Marcus (eds.) *The Handbook of Conflict Resolution, Theory and Practice*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers 2014 p. 3-29. Zie ook H.C.M. Prein, Hoofdstuk 2, 'Conflict', in: A.F.M. Brenninkmeijer, H.J. Bonenkamp, K. van Oyen & H.C.M. Prein, *Handboek mediation*, Den Haag: Sdu Den Haag 2013.

tegenstellingen en eventuele protestacties bij de intocht van Sinterklaas in Amsterdam of elders dit jaar destructieve kenmerken kunnen krijgen. De aankondiging dat agenten verkleed als 'zwarte piet' met kogelwerende vesten en al meelopen in de optocht zegt genoeg. Illustratief is in dit verband de beëindiging van anti-Zwarte Piet acties, die tot een negatief oordeel van de Nationale ombudsman leidde: in zijn rapport van 15 oktober 2014 oordeelde hij dat de aanhouding van kunstenaars Quinsy Gario en Jerry Afriyie bij de intocht van Sinterklaas in 2011 in Dordrecht onrechtmatig, disproportioneel gewelddadig en in strijd met hun mensenrechten was.¹²

Vergaande escalatie van tegenstellingen in de samenleving en vooral via de media lijkt mij een kenmerk van deze tijd. Wegbereider is wellicht geweest 'het recht om te beledigen' zoals mede door Ayaan Hirshi Ali verdedigd in verband met het (her)plaatsen van spotprenten van Mohammed.¹³ In de stijl van het populisme en de harde internetcultuur heeft de uitoefening van dit recht om te beledigen bijgedragen tot hoger oplopende maatschappelijke tegenstellingen. Die uiten zich bij voorbeeld in de uitspraak 'minder Marokkanen', waarover nog een oordeel van de strafrechter te verwachten valt, nu het OM het voornemen heeft PVV leider Wilders te vervolgen wegens het beledigen van een groep mensen op grond van ras en aanzetten tot discriminatie en haat. Partijleider Rutte gebruikte in de verkiezingen een leus als: 'Nederland teruggeven aan de Nederlanders'. In het pietendebat wordt gesteld dat Piet 'van ons' wordt afgepakt.

Maar het spoor van in- en uitsluiting in onze samenleving tekent zich op vele terreinen af. In februari 2015 verschijnt bij Amsterdam University Press een bundel van o.a. Ashley Terlouw over diversiteit en discriminatie, processen van in- en uitsluiting, waarin voor veel maatschappelijke terreinen onderzocht wordt hoe de processen van uitsluiting plaatsvinden. Daarbij teken ik aan dat de onderliggende partij altijd meer last heeft van de uitsluiting dan de bovenliggende partij. Anders gezegd, de pietenstrijd wordt niet door iedereen hetzelfde beleefd en dat is normaal. Net zoals degene die bij herhaling aangehouden wordt bij politiecontroles zich – al dan niet pijnlijk – ervan bewust is dat een donkerdere huidskleur in de Nederlandse samenleving van invloed is op de wijze waarop je behandeld wordt.¹⁴ Frank Bovenkerk geeft in de bundel over diversiteit en discriminatie daarvan een fraaie analyse.¹⁵ Maar moet een burgemeester met het al dan niet discriminatoire karakter van Zwarte Piet rekening houden bij het verlenen van een vergunning voor de intocht van Sinterklaas?

De uitspraak van de Raad van State

Nee, zegt de Raad van State.¹⁶ Deze uitspraak is een uitspraak waarvan de inhoud volgens mij geen reden voor heftig juridisch debat kan geven. Kern van het oordeel is dat de burgemeester bij het verlenen van een vergunning voor een evenement overeenkomstig de Wet op de openbare manifestaties alleen let op onderwerpen als openbare orde en veiligheid,¹⁷ maar onder toepassing van het specialiteitsbeginsel (artikel 3:4 lid 1 Awb) niet de uiting die verbonden is met het evenement mag toetsen. Op dit punt is er een – in mijn ogen essentiële – parallel met de vrijheid van meningsuiting: iedereen is vrij om zijn

mening te uiten zonder controle vooraf, 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' (artikel 7 Grondwet). Die verantwoordelijkheid is strafrechtelijk dan wel civielrechtelijk.

De Raad van State hanteert die strafrechtelijke dan wel civielrechtelijke aansprakelijkheid van de vergunning verkrijgende private organisatoren van de Sinterklaasintocht als belangrijk argument om – anders dan de rechtbank oordeelde – het uit artikel 8 van het EVRM voortvloeiende recht op respect voor hun privéleven niet te betrekken bij het besluit van de burgemeester over het al dan niet verlenen van de evenementenvergunning. Je zou kunnen zeggen dat de bestuursrechter, omdat het over de vergunning ging, de strijd om Zwarte Piet zelf niet oplost en kan oplossen, maar dat dat ook voor de burgemeester in zijn hoedanigheid van vergunningverlenende autoriteit geldt. Is dat erg? Ik meen van niet. Daarbij zou ik twee opmerkingen willen plaatsen.

Ten eerste ontstaat in de Pietenkwesie een scheiding tussen het 'publieke' en het 'private'. De wetgeving die de overheid toepast op manifestaties leidt niet tot een inhoudelijke toetsing van de uiting bij de manifestatie. Voor zover tijdens de manifestatie strafbare feiten gepleegd worden of civielrechtelijk onrechtmatig gehandeld wordt, kunnen derden voor de rechter aangesproken worden. De intocht van Sinterklaas vindt weliswaar in de openbare ruimte plaats, maar is een private, maatschappelijke aangelegenheid. Wellicht ontstaat er een onbedoelde verarring van beide werelden wanneer politieagenten als stereotiepe Zwarte Pieten verkleed aan de intocht deelnemen. Want die politie-'Pieten' mogen geen discriminatoire uitdossing hebben en de Minister van Veiligheid en Justitie is hierop wel aanspreekbaar.

Het spoor van in- en uitsluiting in onze samenleving tekent zich op vele terreinen af

In de tweede plaats is het zinvol om te kijken naar de 'normen en waarden' die rond de intocht van Sinterklaas kunnen spelen. Deels zijn dat rechtsnormen, zoals die hiervoor aan de orde kwamen. Als het echter gaat om respect voor de diversiteit in onze samenleving dan wordt dat respect voornamelijk bepaald door normen van wellevendheid, fatsoen zo men wil. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in 2003 het rapport uitgebracht: Waarden, normen en de last van het gedrag.¹⁸ Diversiteit komt in dat rapport uitvoerig aan de orde. De WRR stelt:

'De overheid heeft een primaire taak in het tegengaan van gedrag dat wettelijke normen schendt, maar het tegengaan van de vele vormen van normoverschrijdend gedrag in het algemeen kan niet uitsluitend worden gerekend tot de verantwoordelijk-

heid van de overheid. De pijlers van de samenleving, dat wil zeggen burgers, organisaties en instituties, zijn daarvoor ieder op zijn eigen wijze verantwoordelijk. De overheid zal deze eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid wel beter moeten ondersteunen.’

En:

‘De overheid heeft met maatschappelijke instellingen een taak om verschillende waardeopvattingen, vooral wanneer die samenhangen met cultuurverschillen, op ruime schaal bespreekbaar te maken. De discussies dienen om schadelijke en negatieve stereotyperingen tegen te gaan en om burgers met ogenschijnlijk onverengbare waarden praktisch met elkaar te laten samenleven.’

Anders gezegd, de vraag ‘hoe we met elkaar omgaan’ is afgezien van wettelijke grenzen een kwestie voor de samenleving, waarbij de overheid faciliterend kan optreden. Deze aanbeveling van de WRR past precies bij wat er nu uiteindelijk gebeurd is. Burgemeester Van der Laan is niet alleen als vergunningverlenende autoriteit opgetreden, maar heeft als ‘burgervader’ partijen in het Pietendebat aan tafel uitgenodigd en er is een uitkomst uitgekomen die zichtbaar was in het Sinterklaasjournaal op TV en bij de intocht. Uiteindelijk wordt Zwarte Piet ontdaan van de kenmerken die door het College voor de Rechten

‘Het recht om te beledigen’ zoals dat in onze samenleving is geïntroduceerd, vormt de basis voor vele escalaties al dan niet met behulp van juridische procedures

van de Mens als racistisch gekenmerkt zijn.

De vraag is wel waarom mede door de inzet van de vele media er zoveel kabaal over de Pietenkwestie is gemaakt dat zelfs in het buitenland met verwondering wordt toegekeken. Wij blijken in de ogen van buitenlanders al met al nogal bot om te gaan met de pietenkwestie. Mijn inschatting is dat ‘het recht om te beledigen’ zoals dat in onze samenleving is geïntroduceerd de basis vormt voor vele escalaties al dan niet met behulp van juridische procedures. Als het gaat om conflictoplossing bij maatschappelijke tegenstellingen en bij ‘last van het gedrag’ verdient een goed gesprek de voorkeur boven een gang naar de rechter. ●

12. www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport/rapport-2014-138.pdf.

13. www.liberales.be/essays/ayaanbeledigen.

14. Als Nationale ombudsman heb ik een expertmeeting georganiseerd met ervaringsdeskundigen (mensen met een donkerdere huidskleur) en o.a. anti-discriminatiebureau's. Waarom krijgt de Nationale ombudsman vrijwel geen klachten over discriminatie? Het antwoord was dat je met

een donkere kleur nu eenmaal met grote regelmaat een andere behandeling ervaart, maar dat je dat als ‘fact of live’ accepteert.

15. Zie ook Nationale ombudsman, rapport 2014/078: Contrasterende beelden; www.nationaleombudsman.nl/Geen-aanwijzing-structurele-misstanden-politie-Schilderswijk-DenHaag.

16. www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoe-ken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=81512.

17. Op grond van artikel 2:43 van de APV (hoofdstuk 2, ‘Orde en Veiligheid’) kan de burgemeester de vergunning slechts weigeren als naar zijn oordeel het evenement gevaar oplevert voor de openbare orde, de gezondheid, de veiligheid, de brandveiligheid of voor het ontstaan van wanordelijkheden.

18. *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003; ileadmin.nl/publicaties/PDF-

rapporten/Waarden__normen_en_de_last_van_het_gedrag.pdf. De volgende citaten staan op p. 14. Zie ook M. Bovens, P. Dekker & W. Tiemeijer, *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2014; www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-overige_uitgaven/Gescheiden_werelden_web.pdf.