

Vergaderjaar 2015–2016

34 078

Voorstel van wet van de leden Bosma en De Graaf ter bescherming van de culturele traditie van het sinterklaasfeest (Zwarte Piet-wet)

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 5 december 2014 en het nader rapport d.d. 25 januari 2016. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 13 november 2014 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Bosma en Wilders ter bescherming van de culturele traditie van het sinterklaasfeest (Zwarte Piet-wet), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt er toe de viering van het sinterklaasfeest te regelen voor zover het de verschijning van Zwarte Piet betreft, en geeft daartoe specifieke voorschriften waaraan diens uiterlijk en kleding moeten voldoen (artikel 1). Bestuursorganen worden verplicht te waarborgen dat bij een sinterklaasviering waaraan zij medewerking verlenen, daaronder begrepen een sinterklaasintocht, het gevolg van Sinterklaas uitsluitend bestaat uit Zwarte Pieten die aan deze voorschriften voldoen (artikelen 2 en 3). Doel van deze regeling, aldus de toelichting, is om het sinterklaasfeest als bijzondere culturele traditie en uiting van het Nederlandschap te codificeren en daardoor te vrijwaren van een geleidelijke verandering in de verschijning van Zwarte Piet, omdat deze verschijning behoort tot de Nederlandse identiteit en ongewijzigd behouden moet blijven. Aldus willen de initiatiefnemers het sinterklaasfeest in de in hun ogen traditionele vorm beschermen.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het niet tot de taak van de overheid hoort om dwingend voor te schrijven hoe een bepaalde manifestatie van een volkscultuur er uit moet zien. Daarmee zou bovendien de sinterklaastraditie worden gefixeerd, terwijl het een kenmerk is van zulke levende tradities dat zij zich aanpassen aan maatschappelijke ontwikkelingen. Voorts zal door aanneming van het wetsvoorstel iedere van de wettelijke voorschriften afwijkende sinterklaas-

viering als een uiting in de zin van artikel 7, derde lid, van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) moeten worden beschouwd. De daaraan door de wettelijke voorschriften opgelegde beperkingen zijn met deze grondrechten onverenigbaar. De Afdeling adviseert op grond van deze overwegingen van het voorstel af te zien.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. Daarop wordt hieronder ingegaan.

1. Rol van de overheid

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde regeling een fundamentele wijziging impliceert in de verhouding tussen de overheid en de burgers die activiteiten organiseren in de openbare ruimte. Uitgangspunt van die verhouding is tot dusver dat burgers een zo groot mogelijke ruimte en vrijheid moet worden gelaten bij het organiseren van hun culturele activiteiten, manifestaties en tradities. De overheid verleent daar waar mogelijk medewerking aan, waarbij haar controlerende taak zich beperkt tot het bewaken van de openbare orde, de publieke en individuele veiligheid en het voorkomen van overlast, en waarbij zij zich ten principale niet bezighoudt met de inhoud.

De Afdeling haalt oorzaak en gevolg door elkaar. Het weet in haar advies met betrekking tot het wetsvoorstel echter onbedoeld precies aan te geven waar de schoen wringt. De aanleiding voor het initiatiefwetsvoorstel is namelijk te voorkomen dat de overheid verder doorgaat de viering van het sinterklaasfeest negatief te beïnvloeden. De actieve rol van de overheid in de strijd tegen onze Zwarte Piet is op veel terreinen waarneembaar:

- gemeentebesturen, waaronder die van Amsterdam en Den Haag, die openlijk aankondigen dat Zwarte Piet over een bepaald aantal jaren tot het verleden zal behoren;
- de politie van Amsterdam die Zwarte Piet in de ban doet;
- scholen die Zwarte Piet verbieden;
- de publieke omroep die zich actief inzet Zwarte Piet een andere kleur te geven;
- het onderschrijven door het kabinet van de stelling geponeerd door de Verenigde Naties als zoude Zwarte Piet «racistisch» zijn, wat niet anders kan worden opgevat dan de wens Zwarte Piet te willen afschaffen;
- de expliciete steun van de vice-premier voor het kaltstellen van Zwarte Piet;
- de Minister voor Cultuur die in haar brief van 27 november jl. Zwarte Piet in verband brengt met racisme en stelt dat «de overheid wel een rol kan spelen om een respectvolle nationale dialoog te faciliteren», waarmee de deur wordt opengezet voor een verdere uitholling van Zwarte Piet.

Het is duidelijk dat er sprake is van centrale sturing. Zo houdt de Minister van SZW in 2014 een geheime bijeenkomst waar allerlei partijen aanwezig zijn (zoals NTR, die het Sinterklaasjournaal maakt, de gemeente Gouda, waar de nationale intocht wordt gehouden, en het Centrum voor Volkscultuur en Pietengilden) met het doel de sinterklaasviering in negatieve zin te beïnvloeden.¹ Hierbij gaat het kabinet dus zelfs zover zaken te ondernemen die in strijd zijn met artikel 7 van de Grondwet

¹ «Deze maand nog overleg over uiterlijk Zwarte Piet», Website Trouw, 12 september 2015.

(vrijheid van meningsuiting), waarin gesteld wordt dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft om gedachten of gevoelens te openbaren. Het kabinet probeert namelijk de inhoud van tv-programma's te sturen. Dit is een ongehoorde inmenging die zijn gelijke niet kent.

De vice-premier laat zelf weten dat Zwarte Piet als kwetsend ervaren wordt en dient te veranderen.² De Minister zegt: «Zwarte Piet zal heel snel veranderen en verdwijnen en ik denk dat dat goed is, ik vind dat prima.»³

Dit staat haaks op de eerder gedane uitspraken van premier Rutte die mededeelde dat Zwarte Piet zwart is en zal blijven. De eenheid van kabinetsbeleid wordt dus zelf opgeofferd om onze traditie te schaden.

Opvallend is hierbij dat de overheid zich weinig gelegen laat aan de massale wens van burgers. Meer dan acht op de tien Nederlanders vinden bijvoorbeeld dat het Nederlandse kabinet de aanbeveling van de VN om het uiterlijk van Zwarte Piet aan te passen naast zich moet neerleggen.⁴

Dit komt na eerdere peilingen waaruit blijkt dat slechts 6 procent van de bevolking Zwarte Piet een «racistisch fenomeen» vindt, 83 procent tegen aanpassingen van Zwarte Piet is en 88 procent het uiterlijk van Zwarte Piet geen zaak vindt voor de rechter.⁵

Maar liefst 2,1 miljoen mensen tekenden in 2014 de Pietitie, waarmee zij zich afzetten tegen aanpassing van Zwarte Piet.

Op internet kent het filmpje Zwarte Pietenstijl maar liefst 18,6 miljoen views.⁶ Op het Nederlands Filmfestival wordt de publieksprijs (het Abraham Tuschinski Fonds Gouden Kalf van het Publiek) gewonnen door de film De Club van Sinterklaas & het Pratende Paard.⁷ De film met daarin prominent Zwarte Piet (ook op de poster en in de trailer) eindigt voor Michiel de Ruyter en Bloed, Zweet en Tranen.⁸

Bij de verhuurcentrales is de onverminderde populariteit van onze Zwarte Piet duidelijk te merken. De klanten vragen bijna zonder uitzondering om een Piet die ook echt zwart is. In Twente zegt een verhuurder: «Niemand wil hier een stroopwafelpiet.» Ook in de hoofdstad, waar het gemeentebeheer al jaren probeert Piet om te katten geldt dat: de pieten van de Sinterklaas Centrale Amsterdam (met zo'n 25 teams, sinds 1964) zijn dit jaar eigenlijk ook vooral zwart. De klanten vragen daar om.⁹

Ook veel intochten blijven «zwart». De website zwartepieterman.nl telt er duizend door heel Nederland.¹⁰ Het aantal evenementen met Zwarte Piet is nog groter en hierbij komt men tot het aantal van 1.800, mét Zwarte Piet.¹¹

² «Asscher vindt dat «klassieke Zwarte Piet» moet veranderen», Website Algemeen Dagblad, 29 september 2015.

³ Minister Asscher spreekt zich uit voor verdwijnen Zwarte Piet, Republiek Allochtonie, 25 augustus 2015.

⁴ «VN aanbevelingen Zwarte Piet niet overnemen», EenVandaag.nl, 31 augustus 2015.

⁵ EenVandaag Opiniepanel, Onderzoek: Zwarte Piet, 9 oktober 2014.

⁶ Bron: YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=LurEuv7LjMU>

⁷ «Winnaars Gouden Kalveren 2015, de Grote Prijzen van de Nederlandse film», website Nederlands Filmfestival, 28-10-2015.

⁸ «Sinterklaasfilm wint Gouden Kalf voor publiek», RTLNieuws, 2 oktober 2015.

⁹ «Piet ook in verhuur gewoon zwart», website Telegraaf, 7 november 2015.

¹⁰ Website zwartepieterman.nl, «Al 1000 intochten mét Zwarte Piet in Nederland», 7 november 2015.

¹¹ Website zwartepieterman.nl, «Sintcentrales: Piet blijft zwart», 4 december 2015.

Veel scholen geven toe aan de actievoerders tegen Zwarte Piet, maar als bijvoorbeeld op de scholen in de gemeente Den Haag Zwarte Piet wordt afgeschaft, vindt onmiddellijk een protest plaats waarbij 12.000 mensen hun handtekening zetten.¹²

Over particuliere aanvragen bij Sintcentrales weet Zwartepieterman.nl te melden: «De Sintcentrales in Arnhem, Groningen, Harlingen, Bodegraven en Midden-Limburg hebben helemaal geen vraag gekregen naar alternatieve Pieten. In Amsterdam is er van de 400 boekingen bij slechts 2 reserveringen gevraagd naar een KleurenPiet of AltoPiet.»¹³

Ook op de Antillen is onze Zwarte Piet populair. Een actie op Facebook wordt binnen korte tijd door 100.000 «geliket». De initiatiefnemer liet weten «kotsmisselijk» te worden van de discussie: «Zelfs op de Antillen vieren wij gewoon Sinterklaas mét zwarte pieten. Waarbij wij negers ook nog bijgeschminkt worden. Slavernij is allang afgeschaft!»¹⁴

Het is nadrukkelijk geen taak van de overheid ons dierbare kinderfeest te beïnvloeden, zeker niet als dit gebeurt na acties van mensen met een raciale agenda, zoals dat het geval is bij de heer Gario, een aanhanger van Robert Mugabe en iemand die zich onmiddellijk na de ramp van de MH-17 uitlaat over het ras van de getroffen en. Er is tevens aangifte gedaan tegen Gario wegens smaad, waarbij hem wordt verweten veelvuldig racistische taal uit te slaan.

Ook de aanwezigheid van het uniform van de Black Panthers wijst op een raciale agenda. De Black Panthers vormden in de Verenigde Staten een gewelddadige, intolerante, intimiderende en racistische organisatie. Alleen zwarten mochten hier lid van worden – een duidelijk racistisch toelatingsbeleid dus. De Panthers martelden en vermoordden mensen. Zij aanbaden Stalin, Mao en Noord-Korea.¹⁵ De Panthers waren nadrukkelijk in hun zwarte uniform aanwezig bij de sint-intocht in Amsterdam Zuid-Oost, 28 november 2015.¹⁶ Ook de foto's van het Zapp Sinterklaasfeest in de Jaarbeurs in Utrecht vertonen actievoerders in de zwarte uniformen van de Black Panthers.¹⁷

Daarnaast is het duidelijk dat de haters van onze tradities een veel bredere agenda hebben dan alleen onze Zwarte Piet. Het verzet tegen ons kinderfeest wordt veelal gedreven door de strijd tegen alles wat blank is. Zo plaatsen Dionne Abdoelhafiezkhana van IZI SOLutions en Mitchell Esajas van de multiculturele sociale onderneming New Urban Collective hun afkeer van onze Zwarte Piet in het kader van de strijd tegen «de dominante witheid» zoals zij die op veel plaatsen in onze samenleving zien.¹⁸

Veel haters van onze Zwarte Piet zijn uit op herstelbetalingen omdat zij menen dat Nederland geld heeft verdiend aan de slavernij of als goedmaker voor ons koloniale verleden.

¹² «Zwarte Piet geweerd op Haagse basisscholen ondanks 12.000 protesten», Dichtbij.nl, 3 november 2015.

¹³ Website zwartepieterman.nl, «Sintcentrales: Piet blijft zwart», 4 december 2015.

¹⁴ «Massale steun voor Zwarte Piet-oproep van Antilliaan», website Omroep Zeeland, 1 september 2015.

¹⁵ Michael Moynihan, «Whitewashing the Black Panthers», *The Daily Beast*, 25 juli 2015.

¹⁶ Winkeliers Reigersbos willen opheldering over anti-Piet-protest, Parool, 30 november 2015.

¹⁷ Grimmig protest bij Zapp Sinterklaasfeest Jaarbeurs. Algemeen Dagblad, 29 november 2015.

¹⁸ «De witte stedeling denkt dat we het goed voor elkaar hebben», Mitchell Esajas en Dionne Abdoelhafiezkhana, Parool, 31 augustus 2015.

De grimmigheid en dat men totaal ongevoelig is voor de Nederlandse cultuur werd onderstreept toen anti-Piet-actievoerders de intocht van Sinterklaas in Nederland verstoorden, een dag na de aanslagen in Parijs. Velen vonden het doorgaan van de demonstraties smakeloos.

Daarnaast zijn er dubbelrollen. Zo werkt in de gemeente Den Haag topambtenaar Barryl Biekman net onder onderwijswethouder Van Engelshoven, terwijl zij tevens voorzitter is van het Landelijk Platform Slavernijverleden dat zich ten doel stelt onze Zwarte Piet af te schaffen. Het leidt dan ook geen verbazing dat wethouder Van Engelshoven heeft toegezegd binnen drie jaar onze Zwarte Piet te zullen afschaffen.

Ook is het opvallend dat bij de publieke omroep het voortouw in de strijd tegen onze Zwarte Piet is genomen door de VARA, een organisatie nauw gelieerd aan de PvdA – de partij die zich bij monde van vice-premier Asscher het meest fanatiek uitlaat tegen onze Zwarte Piet.

De heer Gario wordt veelvuldig ingeschakeld door de omroep om te ageren tegen Zwarte Piet. Het is niet bekend of de heer Gario, veelvuldig gast bij het VARA-programma Pauw betaald wordt voor zijn optredens.

Nergens zijn de krachten tegen onze cultuur erin geslaagd de centrale claim van hun stellingname hard te maken, namelijk dat Zwarte Piet iets te maken heeft met trans-Atlantische slavernij of racisme. Zwarte Piet-achtige figuren komen overal in Europa en daarbuiten (Iran) voor en zijn veel ouder dan de trans-Atlantische slavernij. Ook heeft onze Zwarte Piet geen onderdanige relatie met Sinterklaas, zodat ook de claim van een slaaf-relatie volledig ongeloofwaardig is.

Onderzoek aan de Universiteit Leiden van hoogleraar Judi Mesman, onder 201 kinderen van 5 tot 7 jaar oud, laat zien dat kinderen Zwarte Pieten eerder met clowns dan met zwarte mensen associëren. De kinderen hebben een positief beeld van Zwarte Piet, vaak ook als de ouders dat niet hebben.¹⁹ Er blijkt bij de onderzochte kinderen dus geen racistisch stereotype aanwezig te zijn.

Tegenstanders van Zwarte Piet maken er geen geheim van het hele sinterklaasfeest liefst te zien verdwijnen. De voorzitter van de mensenrechtenwerkgroep van de Verenigde Naties die in 2013 ging beoordelen of onze Zwarte Piet een «racistische stereotype» is, beveelt de regering aan niet alleen Zwarte Piet af te schaffen, maar ook «gewoon een Kerstman te nemen, in plaats van twee». De Jamaicaanse voorzitter is dus niet in staat een onderscheid te maken tussen sinterklaas en de kerstman. Daarnaast geeft zij aan dat de enige «diversiteit» waarin zij geïnteresseerd is, een raciale is. Diversiteit op het gebied van culturen ziet zij blijkbaar liever vervangen door een wereldwijde eenvormigheid van Amerikaanse cultuur. Een monocultureel pleidooi dus in een multicultureel jasje.

We zien dit projecteren van de Amerikaanse rassenverhoudingen op Nederland steeds terug bij de Nederlandse actievoerders. Het verstoren van de intocht van Sinterklaas in Nederland te Meppel werd gelinkt aan de Freedom Riders,²⁰ een episode uit de Amerikaanse strijd voor burgerrechten uit de jaren zestig. De eerder genoemde Black Panthers, die de intocht in Amsterdam Zuid-Oost en het Zapp Kinderfeest in Utrecht verstoorden, werken vanuit een Amerikaans raciaal idioom.

¹⁹ website Universiteit Leiden, «Jonge kinderen associëren Zwarte Piet meer met clowns dan met zwarte mensen», 3 december 2015

²⁰ Website van de «Freedom Ride to Meppel», Stop Black Face, zonder datum.

De initiatiefnemers van het wetsvoorstel zijn het met de Afdeling advisering eens dat de overheid zich ten principale niet bezig dient te houden met de inhoud van de sinterklaasviering, maar zij stellen vast dat de overheid dit wel degelijk doet en daarbij een salomitactiek lijkt toe te passen, zoals blijkt uit de geheimzinnige bijeenkomst op het Ministerie van SZW.

Het wetsvoorstel is dus in die zin nadrukkelijk reactief van aard en dient om verdere schade aan ons culturele erfgoed te voorkomen en het sinterklaasfeest in ongeschonden staat over te dragen aan onze kinderen. Dit kabinet en andere bestuurders hebben geen enkel mandaat ons erfgoed aan te tasten. De traditie van Zwarte Piet heeft zich gevestigd in de harten van ons volk.

Het wetsvoorstel beoogt evenwel te bewerkstelligen dat de overheid zich indringend bezig moet gaan houden met de inhoud van publieke activiteiten, manifestaties en uitingen van burgers – in zoverre die de viering van het sinterklaasfeest betreffen – omdat zij vooraf en tijdens deze activiteiten zal moeten waarborgen dat de personen die zich in het gevolg van Sinterklaas bevinden voldoen aan de wettelijke voorschriften ten aanzien van uiterlijk en kleding. Dat moet leiden tot uniforme optochten en manifestaties, bestaande uit standaard Zwarte Pieten, zodat «van kleur verschieten» voorkomen wordt.

Helaas is het reeds praktijk dat dit gebeurt en is vice-premier Asscher hier de drijvende kracht achter. Dit moet stoppen, dus vandaar deze wet.

Het kabinet geeft in zijn reactie op het rapport van het VN-comité aan dat «in de vertolking van Zwarte Piet» negatieve stereotyperingen een rol kunnen spelen. Hiermee neemt het expliciet stelling tegen Zwarte Piet en ziet het racisme waar dat simpelweg niet aanwezig is. De overheid zaait hiermee verdeeldheid door te kiezen voor een kleine activistische groep en afstand te nemen van de grote meerderheid die dit volksfeest wil blijven vieren zoals dat al generaties gevierd wordt.

De Afdeling erkent dat de overheid het tot haar taak mag rekenen om cultuurgoederen te beschermen. Dat blijkt onder meer uit het feit dat Nederland sinds 2012 partij is bij het Verdrag inzake de bescherming van het immaterieel cultureel erfgoed, dat in 2003 binnen de Unesco tot stand is gekomen.²¹

Dat is dan mooi meegenomen. Het actief aansturen op verandering van Zwarte Piet, waarmee de ziel uit het sinterklaasfeest gehaald wordt en het mooiste volksfeest van Nederland wordt verstoord is dan natuurlijk uit den boze.

De Afdeling onderkent ook dat de wetgever de bevoegdheid heeft om de grenzen waarbinnen een (volks)cultuur zich dient te bewegen aan te geven; dat blijkt onder meer uit de beledigingsdelicten. Daarmee gaat het echter niet om het vastleggen van de inhoud ervan, maar om afbakening: het trekken van de grenzen van een zo ruim mogelijk speelveld aan culturele manifestaties en uitingen. Artikel 22, derde lid, van de Grondwet bepaalt dan ook slechts dat de overheid voorwaarden schept voor

²¹ Verdrag inzake de bescherming van het immaterieel cultureel erfgoed, Parijs, 17 oktober 2003. De Unesco is de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur.

maatschappelijke en culturele ontplooiing, met het oog op het creëren van adequate keuzemogelijkheden.²²

Zwarte Piet censureren is alleen iets heel anders dan «voorwaarden scheppen voor culturele ontplooiing». De ziel van het sinterklaasfeest wegsnijden is de facto het afschaffen van het sinterklaasfeest. Met het weghalen van de wielen van een auto worden ook geen voorwaarden geschapen voor effectiever gebruik.

Het wetsvoorstel gaat veel verder: van overheidswege wordt dwingend voorschreven hoe een bepaalde manifestatie van een volkscultuur er uit moet zien. Het voorstel definieert niet de «grenzen van het speelveld», maar bepaalt voor individuen en particuliere organisaties «hoe hun spel er uit moet zien». Het voorstel doorbreekt aldus het uitgangspunt van respect voor maatschappelijke pluriformiteit dat inherent is aan de democratische rechtsstaat en gebaseerd is op de idee van vrijheid.

Voorts is de vraag in hoeverre het effectief is te proberen een traditie te fixeren. Een essentieel kenmerk van levende tradities is dat zij zich aanpassen aan maatschappelijke ontwikkelingen. Zoals de regering opmerkte bij de goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van het immaterieel cultureel erfgoed, «Bij immaterieel erfgoed gaat het om levende cultuur die steeds verandert.»²³ Het wetsvoorstel poogt evenwel een volkstraditie wettelijk te bevriezen. Het miskent daarmee het dynamische karakter van zulke tradities, en veronderstelt ten onrechte dat hun inhoud van overheidswege bepaald kan worden.

De praktijk wijst uit dat de overheid volop bezig is om te bepalen hoe het sinterklaasfeest eruit moet zien. Niet alleen is dit kwalijk omdat het hier om het mooiste volksfeest van Nederland gaat, ook stuitend is het feit dat tal van allochtone feesten ongemoeid worden gelaten. Het slachtfest of ramadan, met hun dierenmishandeling of gevaren voor volksgezondheid worden ongemoeid gelaten. Dit draagt bij tot het gevoel onder Nederlanders dat allochtonen op een voetstuk geplaatst zijn. Allochtone feesten worden niet op de korrel genomen door de overheid, het meest populaire volksfeest van de oorspronkelijke bevolking van ons land is daarentegen vogelvrij verklaard.

De bezwaren van een piepklein groepje allochtonen wegen zwaarder dan de brede afkeer die er bestaan onder autochtonen inzake allerlei islamitische feesten en andere uitingen van deze ideologie.

Daarnaast bestaat bij velen in ons land, waaronder zeker ook de indianen, het vermoeden dat het vernietigen van Zwarte Piet slechts het begin is van het kapotmaken van symbolen van onze cultuur, alsmede een criminalisering van ons verleden. We zien al dat actievoerders de Gouden Koets in het vizier hebben gekregen, dat Sinterklaas in onze hoofdstad ontdaan is van het christelijke kruis op de mijter, dat de Nederlandse vlag onder vuur ligt en dat in andere landen ten gevolge van de massaimmigratie zaken als het volkslied, vlag, kerstmis etc. niet langer gegarandeerd zijn.

²² Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, blz. 14–15; Kamerstukken II 1976/77, 13 873, nr. 7, blz. 25. Voorwaarden scheppen is wezenlijk anders dan voorwaarden stellen: het eerste is gericht op het bevorderen van de vrijheid van handelen, het tweede op het beperken van die vrijheid.

²³ Kamerstukken II 2011/12, 33 206 (R1979), nr. 1, blz. 3–4.

2. Grondrechtentoets

Het constitutionele uitgangspunt dat de overheid niet dwingend en uitputtend dient voor te schrijven hoe een bepaalde uiting van volks-cultuur er uit moet zien, wordt in belangrijke mate nader geconcretiseerd en uitgewerkt in de nationale en internationale grondrechten die in de Nederlandse rechtsorde zijn verankerd. Het gaat dan in het bijzonder om de vrijheid van expressie in artikel 10 EVRM en de vrijheid tot het uiten van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Grondwet.²⁴

Het voorstel heeft als strekking dat bestuursorganen dienen te waarborgen dat er geen sinterklaasevenementen plaatsvinden waarin Pieten met een andere kleur optreden. Dat houdt onder meer in dat zij vergunningsverzoeken dienen af te wijzen bij een vermoeden van een dergelijk optreden,²⁵ en wel omdat zulk optreden een aantasting van de Nederlandse identiteit vormt. Hoewel de jurisprudentie een ruime uitleg geeft van artikel 10 EVRM²⁶ en artikel 7, derde lid, van de Grondwet²⁷ zou het tot voor kort voor de hand hebben gelegen de verschijningsvorm(en) van Zwarte Piet in dit kader niet als een «expressie» respectievelijk «openbaring van gedachten en gevoelens» aan te merken.²⁸ Door de controverse die de afgelopen jaren over de figuur van Zwarte Piet is ontstaan heeft de kleur (hebben de kleuren) waarin hij zich manifesteert in de ogen van de buitenstaander, en in toenemende mate ook in de ogen van de deelnemers en organisatoren, het karakter gekregen van een stellingname, een opinie. Het wetsvoorstel gaat daar ook van uit. Het beoogt immers de vormgeving van de figuur van Zwarte Piet inclusief zijn kleur wettelijk vast te leggen, blijkens de titel en de toelichting om de sinterklaastraditie – uitdrukking van de Nederlandse identiteit – te beschermen tegen aanvallen en wijzigingen. Na aanneming van het wetsvoorstel zal iedere afwijkende sinterklaasviering dan ook onvermijdelijk als stellingname of opinie moeten worden beschouwd.

Een openbare en afwijkende sinterklaasviering is inderdaad te zien als opinie of stellingname, en om precies te zijn: een sinterklaasviering met kleurpieten is stellingname tegen onze cultuur. Dit specifieke initiatiefwetsvoorstel wil paal en perk stellen aan het ontmantelen van de Nederlandse volkstraditie van het vieren van het sinterklaasfeest.

²⁴ Artikel 7, eerste lid, van de Grondwet beschermt de vrijheid van drukpers, het tweede lid bestrijkt radio en televisie, het derde lid ziet op overige uitingsvormen.

²⁵ Artikel 2, tweede lid, onder c, in samenhang met artikel 3, eerste lid, van het voorstel.

²⁶ Zo is recent een geval van nudisme als een door deze bepaling bestreken uiting aangemerkt, omdat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) had vastgesteld dat het in dat concrete geval ging om een directe uitdrukking van de principiële opvatting dat het naakte menselijke lichaam niet aanstootgevend is, zie EHRM 28 oktober 2014, zaak nr. 49327/11, Gough vs. United Kingdom, §§ 147–150), met nadere voorbeelden van de ruime uitleg die het Hof aan deze bepaling geeft.

²⁷ Zo valt daaronder bijvoorbeeld het optreden als straatfotograaf (VzARRvS 1 oktober 1993, Gst. 1994, 6979) en het vloeken (KB 5 juni 1986, AB 1986, 569 en KB 29 mei 1987, AB 1988, 15). Zie voor meer voorbeelden van een ruime uitleg: Kortmann e.a., Constitutioneel recht, Deventer 2012, blz. 461.

²⁸ De memorie van toelichting bij de Wet openbare manifestaties (Wom), de wet ter uitwerking van het recht tot betoging (artikel 9 van de Grondwet), merkte in dit verband op: «ook optochten, die niet of niet primair het karakter van gemeenschappelijke meningsuiting hebben, zoals Sinterklaas- en carnavalsoptochten, bloemencorso's, vallen uiteraard buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel.» Zij voegde tegelijkertijd toe dat «(u)itingen die tijdens dergelijke optochten worden gedaan, bij voorbeeld opiniërende elementen van een carnavalsoptocht, wel onder de bescherming van artikel 7 Grondwet [kunnen] vallen». (Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, blz. 8).

De Afdeling wijst erop dat met het tot wet verheffen van dit wetsvoorstel het optreden van Zwarte Pieten met een uiterlijk dat afwijkt van artikel 1 van het voorstel aangemerkt kan worden als een uiting in de zin van artikel 10 EVRM en artikel 7, derde lid, Grondwet.

Het is prima als mensen met gekleurde gezichten de straat opgaan of deelnemen aan een color run (een hardloopwedstrijd waarbij met kleurstoffen wordt gewerkt), maar niet wanneer zij tot het gevolg van Sinterklaas behoren of wanneer zij onderdeel uitmaken van de intocht van Sinterklaas. Er blijft echt voldoende ruimte over voor mensen met een voorliefde voor kleuren om zichzelf te uiten en het is écht niet nodig dat actievoerders een kinderfeest verzieken. Het sinterklaasfeest vindt één maal per jaar plaats en is het meest populaire Nederlandse volksfeest waar jong en oud van kunnen genieten. Het is bepaald niet onredelijk om een hele kleine groep klagers de intocht niet te laten verpesten. Als deze groep écht behoefte had aan vrije expressie, dan zouden ze zelf wel een eigen feest bedenken in plaats van een mooie volkstraditie te willen beschadigen.

Wat artikel 10 EVRM betreft is vervolgens de vraag of het wetsvoorstel een geoorloofde beperking van het grondrecht inhoudt, zoals geregeld in de beperkingsclausule van het tweede lid. Voor zover al sprake is van een daarin genoemde beperkingsgrond (waarbij het zal moeten gaan om bescherming van de goede zeden of bescherming van de rechten van anderen), is sprake van een zodanig ingrijpende beperking van de expressievrijheid dat deze disproportioneel is. Het bindend van overheidswege voorschrijven hoe een volksfeest gevierd moet worden met het oog op het bewaren van de nationale identiteit is onverenigbaar met «the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no «democratic society»».²⁹

Hiermee lijkt de Afdeling advisering te zeggen dat het beperken van de expressievrijheid van de grote meerderheid die het sinterklaasfeest met Zwarte Piet wil vieren geen probleem is, maar de boe-roepers die het hele jaar feest kunnen vieren vragen om een paar dagen in december een feest niet te verzieken is in strijd met grondrechten? Betekent dit dat Nederlanders eerst een hele kleine minderheid in eigen land moeten worden voordat ze weer het sinterklaasfeest met Zwarte Piet mogen vieren? Pluralisme betekent natuurlijk niet dat alles dient te geschieden zoals een kleine groep activisten dat wil.

Artikel 7, derde lid, van de Grondwet verbiedt voorafgaand toezicht door de overheid op de uitingsvrijheid (verbod van censuur). Te wijzen valt in dit verband op het arrest Rasti Rostelli, waarin een hypnose-show aangemerkt werd als een openbaring van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7, derde lid, Grondwet. De weigering van de gemeente Rijssen voor deze show een multifunctioneel centrum te verhuren vanwege het mogelijk godslasterlijke of zedenbedervende karakter van de show werd aangemerkt als een preventieve beperking op grond van de inhoud en derhalve in strijd geacht met het in de grondwetsbepaling neergelegde censuurverbod.³⁰ Dit censuurverbod bindt ook de formele wetgever: de clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» ziet niet op de mogelijkheid om bij wet een vorm van vooraf-

²⁹ EHRM 7 december 1976, § 49 (Handyside). Sindsdien vaak herhaald, zie bij voorbeeld EHRM 13 juli 2012, § 48 (Mouvement raélien suisse).

³⁰ HR 26 april 1996, NJ 1996, 728, AB 1996, 372 en NJ 1996, 728, ov. 3.4.1: «Deze bepaling moet aldus worden uitgelegd dat zij iedere preventieve beperking door de overheid van de meningsuiting (door andere middelen dan drukpers, radio en televisie) gegrond op de inhoud verbiedt».

gaand overheidstoezicht op de inhoud in te voeren.³¹ De Afdeling wijst erop dat het voorstel niet verenigbaar is met de uitingsvrijheid zoals beschermd door artikel 10 EVRM en artikel 7, derde lid, van de Grondwet.

De vergelijking met een goochelshow is wat de indieners betreft vergezocht. Zwarte Piet hoort bij Sinterklaas en bij het sinterklaasfeest. Dit wetsvoorstel is specifiek gericht op het sinterklaasfeest en niet op een breed scala aan activiteiten. Het staat eenieder vrij allerhande evenementen te organiseren in het publieke domein. Bij sinterklaasoptochten is de initiatiefnemer echter van mening dat hier randvoorwaarden aan verbonden zijn, namelijk louter en alleen mét Zwarte Piet.

Om voorts op de genoemde artikelen in te gaan: Artikel 7 van de Grondwet houdt een censuurverbod in en het is merkwaardig dat de Raad van State dit artikel van stal haalt. De portee van het wetsvoorstel is namelijk dat Zwarte Piet vooral niet gecensureerd dient te worden. Kortgezegd betoogt de Raad van State dat wetgeving tegen censuur ook een vorm van censuur is.

Artikel 10 van het EVRM, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens heeft betrekking op de vrijheid van meningsuiting. Het sinterklaasfeest mét Zwarte Piet vieren is hier een voorbeeld van. Blijkbaar ziet de Afdeling advisering niet in dat de huidige ontwikkelingen – waarbij de Nederlandse overheid onder leiding van vice-premier Asscher het voortouw neemt – ertoe leiden dat voor veel Nederlanders de mogelijkheid verdwijnt om het sinterklaasfeest te vieren zoals we dat in Nederland al generaties gewend zijn.

Initiatiefnemers kunnen niet anders concluderen dan dat de mening van de Afdeling advisering van de Raad van State ongefundeerd is en ook kwetsend en veroordelend is in de richting van al die Nederlanders die gewoon een leuk sinterklaasfeest mét Zwarte Piet willen vieren. Mensenrechtenartikelen worden op schaamteloze wijze opgevoerd om een drogredenering kracht bij te zetten. Daar klopt natuurlijk geen pepernoot van.

De Afdeling adviseert op grond van de overwegingen in de punten 1 en 2 om van het voorstel af te zien.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Bosma
De Graaf

³¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 35.