

Little brother is watching you. Over multiculturalisme, gedogen en vreedzame conflictbeheersing

Gijs van Oenen*

Op 10 april 2002 verscheen *Srebrenica – een ‘veilig’ gebied*: de lang verwachte reconstructie van de gebeurtenissen in en rondom het Bosnische stadje, met als verbijsterende climax de massamoord op duizenden Bosnische moslims.¹ De missie van ‘vredeshandhaving’ van Dutchbat, de onder VN-auspiciën werkende Nederlandse militaire eenheid ter plaatse, was daarmee op een trieste mislukking uitgelopen. Zowel over de uitgangspunten als over het resultaat van de Dutchbat-missie zijn indringende vragen te stellen, vanuit politiek of militair perspectief. Dit artikel vraagt echter naar de leidende principiële gedachte achter de vredesmissie en de betekenis daarvan vanuit rechtsfilosofisch perspectief, meer in het bijzonder met betrekking tot rechtshandhaving en de rol van gedogen daarin.

Centraal hierbij staat de relatie tussen de vorm van de interventie en de aard van het conflict. Heel in het kort gaat het om een situatie van conflict langs etnoreligieuze lijnen, waarbij om zowel militaire als politieke redenen het gewelddadig opleggen van ‘vrede’ wordt uitgesloten. De vraag is dan of een nagenoeg geweldloze interventie, zoals de VN-missie van Dutchbat in feite inhield, een zinvolle optie is. Voor het geval Srebrenica is die vraag door het NIOD en door de regering terecht met ‘nee’ beantwoord. Het is echter de moeite waard wat meer principieel te kijken naar het beginsel van ‘peacekeeping’: de gedachte dat strijdende partijen in beginsel zelf in staat zijn tot conflictregulering, ook wanneer gedragsregels niet duidelijk zijn of niet onmiddellijk afdwingbaar via krachtige gezagsuitoefening door ambtsdragers.

Hier toont zich een rechtstreekse relatie met de beginselen van het gedogen. Zowel peacekeeping als gedogen betreffen vormen van ‘informele rechtshandhaving’, waarin een relatief groot deel van de handelingsruimte en verantwoordelijkheid aan de strijdende partijen zelf wordt gelaten, van-

* Gijs van Oenen is universitair docent ethiek en rechtsfilosofie aan de faculteit der Wijsbegeerte, Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 Vgl. Commissie-Brahimi, Report of the panel on United Nations peace operations. New York: UN 21 augustus 2000.

uit de overtuiging dat uiteindelijk alleen zo zich een bestendige en leefbare verstandhouding tussen die partijen kan ontwikkelen. In dit artikel werk ik de structurele overeenkomst tussen peacekeeping en gedogen verder uit. Daarbij besteed ik in het bijzonder aandacht aan de thematiek van ‘informeel recht’, als een vorm van rechtspluralisme, en aan de specifieke aard van etnoreligieuze (multiculturele) conflicten.

Ik begin met een analyse van de uitgangspunten van de VN-vredesmissies in voormalig Joegoslavië. Dit leidt vervolgens tot een beschouwing over de interventiemacht van een overheid in het algemeen. Hoewel machtsdreiging in ultimo noodzakelijk is, dient overheidsinterventie primair om conflictoplossing door burgers zelf te faciliteren. Dit gold in wezen ook Srebrenica: de interventie diende primair om een ‘informele rechtsorde’ tussen de strijdende partijen mogelijk te maken. Hier zien we een sterke gelijkenis met de uitgangspunten van het gedogen: geen formele regels en strikte handhaving, maar informele regels en bevordering van coöperatie tussen betrokken partijen om conflicten beheersbaar te houden.

Ook voor multiculturele conflicten in Nederland geldt de vraag: wanneer moet de overheid ingrijpen en wanneer moet zij partijen faciliteren om zelf tot succesvolle conflictbeheersing te komen? Zulke vragen bespreek ik mede aan de hand van enkele recente affaires, zoals die rondom de imam El Moumni en de publiciste Hirsi Ali. Ik concludeer dat repressief ingrijpen soms onvermijdelijk is, maar dat er vaak ook goede redenen zijn voor een gedooghouding. Dat wil zeggen, voor het bevorderen van de vermogens van partijen om zelf conflicten te beheersen, ook als dat tot op zekere hoogte ‘contra legem’ gaat.

1 Een ‘veilig’ gebied: de uitgangspunten van de VN-missie in Srebrenica

Zoals wel meer waardevolle concepten, is de notie van een ‘veilig gebied’ uit armoede geboren. Een van de belangrijkste omstandigheden die hier een rol speelden, is het ontstaan van enclaves – vrijplaatsen in de letterlijke geografische zin van het woord. Zulke plaatsen ontstaan niet uit vrije wil, maar vormen in wezen de op een na laatste fase in het proces van etnoreligieuze segregatie. In Bosnië-Herzegovina werd deze segregatie gewelddadig en crimineel tot stand gebracht, in de vorm van ‘etnische zuivering’ zoals die werd geleid door Bosnisch-Servische leiders als Ratko Mladic en Radovan Karadzic, en meer op afstand door Slobodan Milosevic met zijn megalomane groot-Servische aspiraties.

De enclaves kunnen we dus beschouwen als de laatste verdedigingslinie tegen het scheidings- of zuiveringsproces. In die situatie staan de verhoudingen op scherp, en in die zin zijn de voorwaarden voor het slagen van een

peacekeeping-missie heel ongunstig. Maar aan de andere kant maakt die situatie des te indringender duidelijk dat rechtshandhaving op directe geweldsbasis in wezen geen optie meer is. Als ook de enclaves weer met geweld in stand moeten worden gehouden, wordt daarmee de laatste hoop op vreedzame coëxistentie opgegeven.

Dat was ook precies de rationale van de VN-besluiten om geen oorlogstroepen, maar peacekeeping-missies naar de enclaves in het oosten van Bosnië-Herzegovina te sturen en de enclaves op die basis tot 'veilige gebieden' te kunnen verklaren.¹ Zulke gebieden moesten aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moest de instelling van de gebieden geschieden met instemming van de strijdende partijen. Verder moesten ze vrij zijn van militaire activiteit, gedemilitariseerd dus, en toegankelijk voor alle burgers, ongeacht etnoreligieuze oriëntatie. En bovendien moest er uiteindelijk een mogelijkheid zijn om geweld te gebruiken (of daar geloofwaardig mee te dreigen), wanneer de geweldloze peacekeeping tekort zou schieten. Dat ging dan in de praktijk om luchtaanvallen door NAVO-vliegtuigen.

2 Hoe een rechtsorde in een 'veilig gebied' te handhaven?

Zowel de aard van de missie als de wijze waarop deze moest worden uitgevoerd zijn op veel kritiek gestuit, zowel ten tijde van de uitzending als later, naar aanleiding van de verschijning van het NIOD-rapport. Men had de beschikking moeten hebben over zwaardere wapens en meer werkelijk militaire ('groene') bevoegdheden, in plaats van zich feitelijk te moeten beperken tot ('blauwe') hulpverlening. Anderzijds ligt het stadje Srebrenica in een nauw dal en mist het er vaak. Militaire verdediging ervan is daarom heel moeilijk, ook al zou die met zware wapens kunnen geschieden of zelfs met luchtsteun. Dutchbat had dus ofwel zwaardere wapens moeten meenemen, ofwel helemaal niet moeten gaan.

Zulke tegenwerpingen, hoe begrijpelijk en overwegend juist ook, missen de pointe van de UNPROFOR-vredesmissies.² Die beoogden een de-escalatie van geweld tot stand te brengen door middel van een vorm van crisis-interventie. De vredestroepen werden opzettelijk op pad gestuurd met een lichte bewapening, vanuit de gedachte dat niet hun vuurkracht maar hun aanwezigheid de partijen in het conflict het beste zou overtuigen om zich aan de gemaakte afspraken te houden. Hun taak beperkte zich tot verlening van militaire bijstand aan humanitaire activiteiten en aan het herstel van openbare voorzieningen, het creëren van voorwaarden voor bescherming

2 NIOD [Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie], Srebrenica – een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area (vier delen in drie banden, met doorlopende paginanummering), Amsterdam 2002, p. 1481.

van de bevolking en beëindiging van de vijandelijkheden, en handhaving van de gedemilitariseerde status van het gebied.³ Bij dreiging van vijandelijk geweld mochten UNPROFOR-troepen als Dutchbat zelf ook alleen dreigen en waarschuwingsschoten geven; bij feitelijk vijandelijk geweld mochten zij alleen ter zelfverdediging schieten. Ook mochten zij in beginsel niet overgaan tot ontwapenen van militairen of burgers.⁴

In deze meer politionele dan militaire benadering berust ordehandhaving niet primair op dwang of geweld uitgeoefend door bevoegd gezag, maar op het 'zelfreinigend' vermogen van de conflicterende partijen. Dit veronderstelt dat deze partijen in beginsel bereid zijn elkaars aanwezigheid te verdragen. Wanneer er conflicten ontstaan, doordat de partijen bij tijd en wijle niet bij hun volle verstand zijn of hun emoties niet onder controle kunnen houden, moet de vredesmissie een bemiddelende rol spelen door letterlijk 'tussenbeide' te komen. Zo kan een 'afkoelingsperiode' worden gecreëerd, kunnen partijen aan hun afspraken worden herinnerd en escalatie worden voorkomen. Waar gebruik van geweld of dreiging daarmee primair beoogt grenzen te stellen aan het gedrag van conflicterende partijen, is conflictbemiddeling in de eerste plaats gericht op het herstel van vertrouwen tussen die partijen en op de bevordering van hun eigen conflictoplossend vermogen.

3 Conflictbemiddeling en de Leviathan

In die zin vormt de conflictbemiddeling van de vredesmissie een principiële alternatief voor de hobbesiaanse conflictbeslechting, of in ieder geval een verfijning daarvan. Het vormt om verschillende redenen een alternatief. In de eerste plaats berust de interventie, zoals gezegd, niet primair op dwang, maar op vrijwilligheid. Partijen worden aangespoord hun eigen oordeelsvermogen te verbeteren, in plaats van zich te verlaten op recht of macht (de soeverein). Daarbij aansluitend wordt, in de tweede plaats, soevereiniteit maar in zeer beperkte mate overgedragen. De partijen zijn niet ondergeschikt aan de interventiemacht. Sterker nog, de 'macht' van de interventie bestaat alleen in zoverre als die door de partijen zelf wordt ingezien en bevorderd. Weliswaar moet ook bij de bemiddeling op de achtergrond de dreiging van ultiem geweldsgebruik door de Leviathan blijven bestaan ('luchtsteun'), maar de inzet is om die dreiging bewust zo veel mogelijk op de achtergrond te houden. En in de derde plaats gaat het niet om het trekken van duidelijke, harde grenzen (afspraken, contracten) tussen partijen, maar eerder om de bevordering van 'understandings', van wederzijds begrip en accommodatie.

3 NIOD, Srebrenica – een 'veilig' gebied, p. 1361.

4 NIOD, Srebrenica – een 'veilig' gebied, p. 1194.

Een verfijning van de Leviathan-gedachte vormt de conflictbemiddeling, wanneer we ervan uitgaan dat Hobbes de beperkingen van de subjectiviteit niet zozeer zag in een algemeen en onwrikbaar streven naar grotere (bewegings)vrijheid, als wel meer genuanceerd in tijdelijk onvermogen om rationeel te handelen en zich niet te veel door emoties te laten leiden. In die optiek is de opdracht van de Leviathan dus niet om inherente agressie of amoraliteit van de mens met geweld te onderdrukken, maar veel bescheidener om incidentele uitingen van irrationeel gedrag te corrigeren. In materiële zin stelt de Leviathan dus niet noodzakelijkerwijs veel voor. Slavoj Žižek noemt dit in lacaniaans jargon het principe van de ‘opschorting van de Meester’: een dreiging omzetten in feitelijke geweldsuitoefening is per definitie een teken van impotentie.⁵

Des te belangrijker is echter zijn symbolische betekenis, die we ook al bij Hobbes vinden. Hobbes betoogde dat een praktijk van vreedzame en vrijwillige coöperatie weliswaar in principe mogelijk is, maar altijd wordt bedreigd door profiteurs – ‘free riders’, mensen die eigen voordeel behalen uit de bereidheid van anderen zich sociaal te gedragen. Daarom, aldus Hobbes, moet er een overheid zijn die deze profiteurs bedreigt met straf. Betekent dit dat ook daadwerkelijk *alle* profiteurs in alle gevallen gestraft moeten worden? Nee, dat kan niet en dat hoeft niet.⁶ Ten eerste functioneert een rechtsstaat ook goed, en vaak zelfs beter, wanneer het recht niet onverkort wordt gehandhaafd, zoals kan blijken uit succesvolle gedoogpraktijken. Ten tweede is handhaving niet alleen, of zelfs niet primair, gericht op bestraffing van overtreders, maar vooral ook op bevestiging van het normgevoel van degenen die zich wél aan de afspraken houden. Degenen die zich sociaal gedragen, moeten in ieder geval het *idee* kunnen hebben dat asociaal gedrag wordt afgekeurd en bestraft. Verliezen zij het geloof daarin, dan zal hun bereidheid tot coöperatief gedrag verminderen. En ten derde, deels daarbij aansluitend, is het *gevoel* dat recht wordt gedaan minstens zo belangrijk als de vraag of dat ook werkelijk het geval is. Het veiligheidsgevoel is vaak belangrijker dan de daadwerkelijke veiligheid. Naast een beperkte geweldstaak heeft de Leviathan dus een uitgebreide opvoedende of ‘retorische’ taak. Hij moet ophitsende taal verbieden en een publiek discours bevorderen dat hete passies afkoelt, gevoelens van trots, haat en wraak ontmoedigt.⁷ In militaire termen: een politiek van ‘containment’, eerder dan van afschrikking of vergelding. De UNPROFOR-missies in Oost-Bosnië benadrukten openlijk en expliciet dit sociaal-psychologische (‘blauwe’) aspect van interventie, in plaats van het repressieve (‘groene’) aspect.

5 Slavoj Žižek, *The plague of fantasies*, London 1997, p. 150.

6 Vgl. Gijs van Oenen, *Veiligheid voor alles. Over rechtshandhaving en haar motieven*, in: *Krisis*, 1/2, 2000, p. 20-35.

7 William Connolly, *Political theory and modernity*, Ithaca, New York 1993, p. 33.

Ik spreek van een 'benadrukken' van het bemiddelende en sociale aspect van de Leviathan, omdat het aspect van de (geloofwaardige) geweldsdreiging nooit helemaal kan worden buitengesloten. Een vredesmissie kan niet zonder ultieme geweldsdreiging, net zo min als enige overheid afstand kan doen van haar geweldsmonopolie (of althans een claim daarop). Dit werpt uiteraard altijd een schaduw over de vrijwilligheid en coöperatie waar de crisisinterventie aan appelleert. Maar het maakt die daarmee niet tot een farce. De pointe van de interventie is immers niet om de rationaliteit van de conflicterende partijen te vervangen, maar juist om de partijen aan hun eigen vermogens van rationaliteit en redelijkheid te herinneren. De interventie beoogt die vermogens te ondersteunen en te bevorderen. De partijen kunnen zelf ook inzien dat ze beter af zijn wanneer interventie niet nodig is. Wanneer de interventie zo'n 'leerproces' op gang brengt, wordt ook een belangrijk gevaar van interventiepolitiek bestreden, namelijk dat partijen er *afhankelijk* van zullen raken. In dat geval is iedereen alleen maar verder van huis. De conflictpartijen zullen dan in het beste geval hun verantwoordelijkheden gaan afschuiven. Waarschijnlijker, en erger, is dat zij zullen bezwijken voor de verleiding louter strategisch gebruik te gaan maken van de vredeshandhaver. Zulk strategisch gedrag is in de buitengewoon penibele omstandigheden van Srebrenica welhaast onvermijdelijk. Strijdende Bosnische moslims betrokken bij voorkeur stellingen vlak bij Dutchbat-observatiepostities, omdat die immers niet beschoten mochten worden; de Bosnische Serviërs schoten niettemin graag terug, omdat zij zodoende tegelijk de vijand konden bestoken en de vredessoldaten intimideren. Gezegd moet worden dat interventie altijd een bepaalde mate van afhankelijkheid, of misschien beter gezegd wederzijdse betrokkenheid, met zich meebrengt. Interventie zonder enige betrokkenheid is onmogelijk, of in ieder geval ineffectief. Het is dan ook niet verwonderlijk dat binnen de VN en de UNPROFOR bij voortduring onenigheid ontstond over de interpretatie van het mandaat en van de opdracht. Sommige vredesmilitairen meenden dat hun taak juist vereiste dat zij veel en regelmatig contacten onderhielden met de strijdende partijen en met de plaatselijke bevolking, terwijl andere juist vonden dat de gevraagde neutraliteit een afstandelijke houding vereiste met zo weinig mogelijk persoonlijk contact.

4 Gedogen: Leviathan's little brother is watching you

We komen aldus tot een modificatie of aanvulling van het hobbesiaanse scenario. Onvoorwaardelijke overdracht van oordeelsvermogen van partijen aan de soeverein is ongewenst, en in beginsel ook niet nodig. Onder voorwaarden kan worden volstaan met een 'Leviathan light', die niet met geweld ingrijpt maar primair de partijen herinnert aan hun eigen rationa-

liteit en redelijkheid. Die 'uitgeklede' soeverein moet, om effectief aan crisisinterventie te kunnen doen, zich in zekere mate met de partijen involveren. Die moeten kunnen vertrouwen op de interventiemacht, zonder echter afhankelijkheid daarvan te ontwikkelen.

Een van de grote problemen van de vredesmissie in Srebrenica was dat de voorwaarden voor de 'Leviathan light' niet positief maar negatief waren geformuleerd. Zowel de Servische krijgsheren als de interveniërende mogendheden (Verenigde Naties, Verenigde Staten, Europa) voelden weinig of niets voor een zwaar bewapende, 'volle' Leviathan. De 'Leviathan light' was internationaal-politiek het enig haalbare (in ieder geval tot het najaar van 1995), maar kon bij gebrek aan instemming van de conflicterende partijen, in het bijzonder dus de Serviërs, zijn taak niet naar behoren uitvoeren.⁸ 'Zij moest de vrede handhaven waar geen vrede was.'

Onder welke omstandigheden kan een crisisinterventiemacht wel succes hebben? De conflicterende partijen moeten met elkaar verder willen, of in ieder geval inzien dat ze tot elkaar zijn veroordeeld. Dat betekent niet de afwezigheid van conflict, maar eerder de vermogens om conflicten niet te laten escaleren. 'Tolerantie' kweken is vooral een kwestie van het bevorderen van incasserings- en herstelvermogens, in plaats van de beredeneerde onverschilligheid en conflictvermijding van het 'laissez faire'.⁹

De interventiemacht functioneert in eerste instantie vooral als stootkussen, die letterlijk 'ertussen springt' wanneer de partijen hun zelfbeheersing dreigen te verliezen. Door zo'n 'afkoelingsperiode' op te leggen, die soms maar heel kort hoeft te zijn, neemt de interventiemacht niet zelf het heft in handen, maar geeft zij juist de strijdende partijen de kans hun eigen 'reactieve vermogens', die tijdelijk disfunctioneerden, weer te herstellen. Als dit succesvol verloopt, kan het op den duur een leerproces in gang zetten: de partijen zien in dat op deze wijze conflicten opgelost kunnen worden en bovendien dat zij in beginsel hiertoe zelf, zonder bemiddeling, in staat zijn. Partijen moeten elkaar 'de ruimte laten', in letterlijke maar ook in sociaal-psychologische zin. Open ruimte is geen ruimte zonder conflict, maar ruimte waar conflict relatief openlijk en met relatief weinig strategische bijbedoelingen plaats kan vinden. Zo vindt eigenlijk een omkering plaats van de echte oorlog. Het gaat er niet om terrein te winnen, maar juist om terrein open te houden. Niet de overwinning in het conflict telt, maar het 'doorstaan' ervan.¹⁰

8 Zie Commissie-Annan, *The fall of Srebrenica*. Report of the Secretary-General of the United Nations, New York: UN 15 november 1999.

9 Paul Scheffer, *De prijs van de vermijding*, NRC Handelsblad 26 mei 2001, p. 7; Gijs van Oenen (red.), *Ongeregelde orde*, Amsterdam 2002, p. 17.

10 Van Oenen (red.), *Ongeregelde orde*; Gijs van Oenen, *Het surplus van illegaliteit*, Amsterdam 2002.

Het creëren van open ruimte is een moeilijk proces. De verleiding om toch weer in strategisch gedrag te vervallen is groot. En in zekere zin blijft die verleiding zelfs groeien, want naarmate er meer ruimte ‘openligt’, valt met strategisch gedrag meer voordeel te halen (terrein te winnen). Daar staat tegenover dat de groei van de open ruimte normaal gesproken een teken is van gegroeide reactieve vermogens, respectievelijk van vermogens tot zelfbeperking. Verleiding en vermogens die te weerstaan, groeien dus als het ware met elkaar mee.

Verder is van belang in te zien dat in deze situatie – nog – geen heil kan worden verwacht van ‘harde afspraken’ of ‘duidelijke regels’. Ten eerste kunnen die sowieso niet worden afgedwongen; de ‘Leviathan light’ mist immers de daarvoor benodigde macht. Ten tweede zouden die regels (deels) in de plaats treden van de (psychologische) verstandhouding tussen de partijen en daarmee juist afbreuk doen aan het tot dan toe bereikte resultaat. Terwijl de vermogens tot informele omgang moeten worden bevorderd, bevorderen afdwingbare regels juist een *formalisering* van de situatie. Zulke juridisering vergroot de verleiding tot strategisch gedrag.

In plaats van duidelijke, formele regels en directe afdwingbaarheid, is er in de gedoogsituatie sprake van onduidelijke, informele regels en van indirecte afdwingbaarheid. Indirect wil zeggen dat de ‘Leviathan light’ uiteindelijk wel een beroep kan doen op de echte, grote Leviathan, maar dat dit proces enige tijd in beslag neemt en dat het gebruik van machtsmiddelen bovendien buitenproportionele schade aan de verstandhoudingen zal toebrengen.

Ook hier zien we een parallel met gedoogpraktijken. Ook die vinden plaats ‘in de schaduw van de macht’. Het gaat steeds om praktijken die in potentie bestraft kunnen worden, omdat ze zich bevinden in een schemergebied ‘aan de randen van de legaliteit’, waarbij er in beginsel redenen zijn om de praktijk, ook als men die waardevol acht, niet te legaliseren. Het verbod geldt wel, maar de pointe van de gedoogcultuur is dat handhaving ervan zo veel mogelijk als informeel proces wordt gezien. Het formeel of met kracht afdwingen wordt, in postmoderne termen, zo veel mogelijk ‘opgeschort’.

Potentieel problematisch hieraan is dat de partijen zich in een permanent spanningsveld bevinden waarin nooit kan worden teruggevallen op de zekerheid van de regel. Zelfs is er sprake van een zekere chantagepositie van de interventiemacht – die kan immers min of meer willekeurig besluiten wanneer wel en wanneer niet in te grijpen. Wat haar echter weerhoudt van arbitrair ingrijpen, en daarmee tot frustratie van de opgebouwde vertrouwensrelaties, is enerzijds inzicht in het groeiend vermogen van partijen tot zelfregulering en anderzijds het besef van de ingrijpende gevolgen van het uitoefenen van dwang. Handhaving met dwang betekent in wezen ‘terug naar af’.

Van hieruit is begrijpelijk waarom UNPROFOR hardnekkig vasthield aan de 'close air support', de post-Golfoorlog-illusie dat hard ingrijpen toch kortstondig, precies doelgericht en evenredig kan zijn, door middel van ultieme precisiebombardementen met 'smart bombs'. In Srebrenica bleek dit al helemaal niet mogelijk, door allerlei logistieke problemen en weersomstandigheden. Maar meer in het algemeen moeten we ons afvragen of de 'close air support' niet op een onmogelijke combinatie van twee ideeën berust: ook al zou het slechts geringe materiële schade toebrengen, het blijft ingrijpen met zwaar militair machtsvertoon dat het eigen conflictbeheersende vermogen van de partijen als het ware bespot. De utopische idee van instant-correctie is moreel beschouwd onaantrekkelijk. Juist een 'machtschaduw' biedt betere mogelijkheden voor morele ontwikkeling, wanneer althans de basisvoorwaarden van moreel (zelf)respect en morele (zelf)waardering aanwezig zijn.¹¹

Gedogen is te beschouwen als een vorm van 'informele rechtsorde'. Gebreken in de formele regelhandhaving worden daarin niet, of niet primair, opgelost door de formele handhaving te intensiveren, maar juist door middel van informele praktijken. Gedogen kan productief zijn waar burgers voor langere tijd elkaars aanwezigheid en gedrag op een sociaal aanvaardbare wijze moeten zien te reguleren en tolereren, waar formele methoden van rechtshandhaving geen of te weinig direct effect sorteren. Juist doordat de directe toegang tot formele rechtshandhaving afwezig is, moeten burgers wel informele methoden van conflictbemiddeling ontwikkelen. Dit vereist weliswaar een zeker rechtsbewustzijn van de deelnemers, maar zij hoeven de beginselen van de rechtsorde niet in sterke zin te begrijpen of te onderschrijven. Gedogen doet eerder een beroep op de praktische ervaring die burgers, en ook ambtsdragers, in succesvolle – dat wil zeggen vreedzame en sociaal aanvaarde – vormen van conflictbemiddeling opdoen, en probeert die verder te ondersteunen, maar zonder ze al doende weer te formaliseren of moraliseren.

5 Gedogen en het Nederlandse multiculturalisme

De meest gehoorde kritiek op de Nederlandse versie van het multiculturalisme is dat deze te laks en te onverschillig is. Verkeerd begrepen tolerantie mondt uit in onverschilligheid, verwaarlozing en normloos opportunisme. Gedoogpraktijken spelen daarin een prominente maar negatieve rol. Volgens Paul Scheffer, de belangrijkste vertegenwoordiger van dit standpunt in het publieke debat, zijn 'gedogen en relativisme natuurlijke bond-

11 Paul van den Berg, *Omwille van weerbaarheid*, in: Van Oenen (red.), *Ongeregelde orde*, p. 64-99.

genoten in een samenleving waar burgers en bestuurders elkaar dachten te vinden in een *laissez faire*.¹² Scheffer richt in feite hetzelfde verwijt tot het Nederlandse multiculturalismebeleid als de critici van UNPROFOR tot de Dutchbat-missie in Srebrenica: een misplaatste en tot mislukken gedoemde poging tot appaïsseren. In plaats daarvan had juist al veel eerder en veel krachtiger moeten worden ingegrepen om duidelijke voorwaarden voor integratie vast te stellen en eventueel af te dwingen. In een recent interview memoreert hij ook met zoveel woorden dat hij in 1992 al tegenstander was van de 'beperkte interventie': 'Tussenbeide willen komen in een gewapend conflict betekent treden in de logica van oorlogsvoering.'¹³

Scheffer en ik zijn het eens dat een gezonde multiculturele samenleving vooral draait om burgerschapsvermogens. Een illustratie vormt de kwestie El Mounni: de Rotterdamse imam die zich wegens belediging dan wel discriminatie van de homoseksuele bevolkingsgroep voor de strafrechter moest verantwoorden (en werd vrijgesproken, overigens op de dubieuze grond dat zijn beledigingen 'rechtstreeks uit de koran voortvloeiden'). Ook Scheffer vindt dat de gang naar de rechter hier de verkeerde oplossing is. Beter is wanneer allochtone en autochtone burgers de kwestie onderling uitvechten, zonder geweld natuurlijk, maar vooral ook zonder juridische bijstand.

Maar volgens Scheffer is *politieke* bijstand juist wel gewenst, en nodig. Hij meent dat er een bijzondere verantwoordelijkheid ligt bij politieke leiders om hier het goede voorbeeld te geven. In het kader van het multiculturalisme, in het bijzonder integratie van de islamitische cultuur in de Nederlandse rechtscultuur, zou dat bijvoorbeeld ervoor pleiten dat imams meer in Nederland moeten worden opgeleid, zodat ze op een vanzelfsprekende manier die Nederlandse rechtscultuur in hun gemeenschap zullen gaan uitdragen. Overigens geldt dit principe volgens Scheffer niet alleen voor minderheden. Hedendaags verantwoord burgerschap berust volgens hem sowieso op geïnspireerd politiek leiderschap.

Mij lijkt echter dat we ook zonder sterke interventie van de overheid, van repressieve dan wel van morele aard, tot een verantwoorde vorm van (multicultureel) burgerschap kunnen komen. In plaats van bescherming te zoeken bij morele leiders of juridische autoriteiten, kunnen multiculturele burgers beter zelf leren 'omgaan' met de beledigingen en discriminatie die een multiculturele samenleving onvermijdelijk met zich meebrengt. Sterker nog, dat zal ook nodig zijn wanneer die burgers kennismaken van en zich richten naar onze nationale of constitutionele traditie, zoals liberaal-nationale denkers als Scheffer van hun verwachten. Ook wanneer alle partijen de

12 Van den Berg, Omwille van weerbaarheid, p. 69; Scheffer, De prijs van de vermijding, p. 7.

13 Paul Scheffer, Onze cultuur is kwetsbaar, Trouw 20 april 2002, p. 47-48.

Grondwet als uitgangspunt zouden nemen, dan nog zullen de daarin geïmpliceerde normen en waarden alleen – en juist – via een diversiteit van interpretaties en het openbare conflict daartussen kunnen doordringen in de dagelijkse habitus van de verschillende groepen.¹⁴ Wat we dus nodig hebben is een rechtscultuur waarin het conflict gewaardeerd wordt en waarin men elkaar in het openbaar van repliek dient. Daar kan en mag het er best een beetje ruig aan toe gaan, bijvoorbeeld door elkaar wederzijds te beledigen en te tarten.¹⁵

Natuurlijk hebben niet alle partijen dezelfde ‘tartmacht’ en zijn ze niet alle even weerbaar. In Srebrenica was die macht duidelijk te ongelijk verdeeld en is dus een sterke Leviathan (als militaire macht ofwel als moreel opvoeder) op zijn plaats. Srebrenica was in feite een extreem op scherp gestelde vorm van een multiculturele orde en levert daarom een scherp geëst model van de voorwaarden voor een multiculturele gedoogcultuur, respectievelijk voor multicultureel burgerschap en tolerantie. Precies omdat we ervan mogen uitgaan dat Nederland in dit opzicht huizenhoog verschilt van Srebrenica, zou in onze multiculturele rechtsorde de publieke sfeer bij uitstek moeten dienen als ‘vrijplaats’ om conflictbeheersende vermogens te oefenen. Want zulke oefening is in wezen de belangrijkste voorwaarde voor vorming en continuering van een democratische (en nu dan ook multiculturele) rechtsgemeenschap.

Buiten de normale grenzen die voortvloeien uit instituties van de democratische rechtsstaat heeft de overheid weinig (dwang)middelen om de invloed van verschillen in feitelijke ‘tartmacht’ van partijen te neutraliseren. Wel kan zij de zwakkere partij bijstaan en ondersteunen, via (semi-)publieke organisaties in de sfeer van gezondheidszorg, hulpverlening en maatschappelijk werk. Minstens zo belangrijk is echter het beïnvloeden van de *houding* van betrokken partijen – een meer subjectief aspect van het gedogen dus. Dit is naar twee kanten van belang. Het vermindert de vatbaarheid van de zwakkere partij om zich te laten beïnvloeden of corrumperen door de sterkere partij, zoals bijvoorbeeld ambtenaren in relatie tot het bedrijfsleven dat zij behoren te controleren; denk aan de ramp in Enschede of aan de bouwfraude. Maar andersom kan een grotere ‘gedooggevoeligheid’ ook tot meer begrip en ‘interesse’ van de sterkere partij leiden. Of beter gezegd, zulke gevoeligheid vermindert de neiging om de werkelijkheid te percipiëren in termen van ‘winners’ en ‘losers’ en daarnaar (als ‘winner’) te handelen. De bevordering van zo’n soort cultuur kan echter maar heel gedeeltelijk een project van de overheid zijn.

14 Vgl. Marc Hertogh, Klerk, koopman of kommunikator. Interactieve beleidsvorming en institutionele onzekerheid, *Beleidswetenschap*, 14/4, 2000, p. 291-315.

15 Vgl. Van den Berg, *Omwillen van weerbaarheid*, p. 64-99.

Een belangrijke vraag voor de toekomst van de immigratiesamenleving is dus niet zozeer of en hoe de overheid sterk leiderschap moet vertonen, maar eerder hoe een balans kan worden gevonden tussen formele en informele wijzen van interventie, alsook tussen overheidsinterventie en uitoefening van burgerschap. Er zijn duidelijke voorbeelden waar gedoogpraktijken het integratieproces hebben bevorderd. Bijvoorbeeld de ‘witte illegaliteit’, een vorm van illegaliteit die bij uitstek sociaal was geaccepteerd en daarom heel weinig sociale problemen opriep. De ‘informele praktijk’ van opeenvolgende Nederlandse Staatssecretarissen van Justitie werkte hier goed; het was juist een overwaardering van formele normen en het daarmee verbonden gezag (de eis van rechtsgelijkheid opgelegd door de Raad van State) die deze praktijk frustreerde en de illegaliteit weer tot een groter sociaal probleem maakte.¹⁶

Overwaardering van abstracte rechtsnormen was eveneens spelbreker in de kwestie El Moumni. Enerzijds bleek er in de Marokkaanse of in de betrokken islamitische gemeenschap nauwelijks bereidheid een publieke discussie aan te gaan over de kwestie. Anderzijds frustreerde het strafproces tegen El Moumni iedere mogelijke discussie: het binaire oordeel van de rechter treedt hier in de plaats van de gedifferentieerde publieke oordeelsvorming. Strafbaar betekent dat El Moumni fout zat, niet strafbaar dat hij goed zat. (In feite liep het nog onbevredigender: El Moumni werd schuldig geacht aan belediging, maar dat was niet strafbaar, omdat hij zich volgens de rechter ‘rechtstreeks’ baseerde op de koran.) Hier zien we weer hoe partijen in feite zich afhankelijk maken van overheidsinterventie, ten koste van hun eigen vermogen tot zelfregulering. Die zelfregulering zou heel goed kunnen plaatshebben via een publieke discussie waarin openbare meningsvorming plaatsvindt.

Complexer en potentieel explosiever is de recente affaire rondom Ayaan Hirsi Ali, de van oorsprong Somalische medewerkster van de Wiardi Beckman Stichting die zich in de media onvertogen uitsprak over de ‘achterlijkheid van de islam’, met name op het gebied van vrouwenemancipatie. Hirsi Ali kwam van twee zijden onder vuur te liggen. Enerzijds van vertegenwoordigers van moslimgemeenschappen, waaronder ook intellectuelen, die haar als ‘outcast’ behandelen omdat zij de islam de rug heeft toegekeerd. Anderzijds van de verdedigers van het multiculturalisme, die vinden dat Hirsi Ali zich schuldig maakt aan discriminatie à la Fortuyn, of El Moumni. Mede omdat Hirsi Ali zich op het grensvlak beweegt van politieke argumentatie en publieke meningsvorming – ‘strong versus weak publics’, in Nancy Frasers¹⁷ termen –

16 Vgl. Gijs van Oenen, Witheet. Hoe immigratie de Nederlandse politiek ontregelt, *Migrantenstudies*, 15/2, 1999, p. 113-127.

17 Nancy Fraser, Rethinking the public sphere’, in: Nancy Fraser, *Justice interruptus*. New York 1997.

stuiten we hier op een beperking in wat publieke meningsvorming vermag. Explicitering van meningsverschillen binnen de verschillende 'kampen' leidt nu niet tot relativering van de tegenstelling tussen 'westerse waarden' versus 'moslimcultuur', maar juist tot een escalatie daarvan. Mijn conclusie is dat hier minder discursief en meer praktisch gedoogd moet worden. Dat wil zeggen, tot zelfregulering en zelfbeperking zal hier eerder worden gekomen via praktische ontmoetingen, samenwerking en samenleving in buurten en op scholen, dan via openbare meningsvorming.

Ten slotte zal de overheid soms natuurlijk toch repressief, of ook wel moreel, moeten ingrijpen, wanneer zelfregulerende en zelfbeperkende vermogens bij burgers volledig ontbreken. Bijvoorbeeld waar allochtone jeugd, afkomstig uit een autoritaire traditie, door de afwezigheid van een 'big Leviathan' zich als krijgsheren denkt te mogen gaan gedragen. Interessant is in dit verband het initiatief van de 'Marokkaanse buurtvaders' en de ambivalente reacties daarop. Enerzijds wordt het terecht geprezen, als een concreet initiatief van betrokken burgers zelf, met een duidelijke zelfregulerende en zelfbeperkende opzet. Anderzijds wordt het ook bekritiseerd als schijnoplossing; net als bij 'echte' politie spelen de jongeren mooi weer rondom de buurtvaders en halen zij hun rotzooi gewoon een blokje verderop uit.

Het is dus de verkeerde weg wanneer buurtvaders als assistent-politie gaan functioneren. Het initiatief zou zowel voor de jongeren als voor de vaders een betere bewustwording van gezag en rechtsorde in Nederland op gang moeten brengen. Enerzijds kunnen de vaders functioneren als een letterlijk vaderlijke variant van de 'Leviathan light': de jongeren op 'officieuze' wijze herinneren aan hun vermogens tot zelfbegrenzing. Maar tevens zouden de vaders, of beter nog beide ouders, ervan moeten leren dat de publieke rechtsorde niet eenvoudig de 'rechtsorde' van thuis is, overgeplant naar de straat. Misschien ligt daar juist wel de belangrijkste potentiële winst van dit project: de vaders duidelijk maken dat in het publieke domein een andere praktijk van gezag en handhaving moet worden geleerd dan thuis.

6 Tot slot

Net als bij de peacekeeping-missie in Srebrenica is de achterliggende overweging bij gedoogpraktijken dat strikte handhaving, via gebruik van geweld, meer kwaad dan goed zou doen. En dat het instandhouden respectievelijk het herstellen van de rechtsorde beter langs informele dan langs formele weg zou kunnen geschieden. Dat dit recept in Srebrenica faalde was heel begrijpelijk. Die omstandigheden waren evident bijzonder ongunstig: een nauwelijks verholen oorlogssituatie, verbitterde partijen, verscheurde verledens en een buitengewoon instabiele regionale en nationale situatie. Hoewel er natuurlijk nog steeds veel vredelievende burgers met

R&R 2002 / 3

gezond sociaal verstand in en rondom de Oost-Bosnische enclaves woonden, was het niet of nauwelijks meer mogelijk om tot vreedzame coëxistentie terug te keren. Voormalige dorpsgenoten wilden eigenlijk helemaal niet op elkaar schieten, maar zagen – uit bezorgdheid voor hun familie en zichzelf – geen alternatief meer. De ‘kleine Leviathan’ had hier geen missie meer.

Dat echter het recept van de ‘Leviathan light’ in de Nederlandse multiculturele verhoudingen niet zou kunnen werken, is tegen deze achtergrond weinig minder dan een gotspe. Hier zijn de omstandigheden juist bijzonder gunstig. Een lange geschiedenis van vreedzame coëxistentie, materiële welvaart, stabiliteit en een traditie van culturele verdraagzaamheid. Zo ergens, dan zou toch hier in Nederland een beroep op de ‘kleine Leviathan’ moeten kunnen volstaan om multiculturele conflictbeslechting mogelijk te maken? Zo niet, dan moeten we tot de conclusie komen dat in de hedendaagse samenleving zelfs onder de meest gunstige omstandigheden beslechting van conflicten tussen (etno)culturen niet meer zonder sterke en directe overheidsdwang mogelijk is. Dat zou, mede gegeven ons liberale en tolerante zelfbeeld, even bizar als angstaanjagend zijn.