

1993-2003

10 jaar

**Centrum voor gelijkheid van kansen en voor
racismebestrijding**

Van integratie naar
Diversiteit



Hoe deze publicatie bestellen?

Deze publicatie bestaat in het Nederlands en in het Frans

De kostprijs bedraagt 6 € + 2,50 € verzendkosten.

U kan deze publicatie bestellen bij de Directie-Generaal Externe Communicatie:

❖ door overschrijving op rekeningnummer 679-0014702-55

❖ per e-mail: shop@belgium.fgov.be

Vermeld duidelijk: “Verslag 1993-2003: Van integratie naar diversiteit”, de gewenste taal en het aantal exemplaren.

U kan deze publicatie ook afhalen in het Informatiecentrum van de Directie-Generaal Externe Communicatie. Het Informatiecentrum is van maandag tot vrijdag doorlopend open van 9 tot 16 uur.

Directie-Generaal Externe Communicatie – Informatiecentrum
Regentlaan 54 – 1000 Brussel – tel: 02/514 08 00

Deze publicatie vindt u ook terug op onze website: <http://www.antiracisme.be>

Deze publicatie is gedrukt op gerecycleerd papier

INHOUDSTAFEL

10 JAAR.....	9
I. DE NATIONALITEIT	13
II. STEMRECHT VOOR MIGRANTEN.....	29
III. DISCRIMINATIE OP DE ARBEIDSMARKT.....	31
1. Wijziging van de antiracismewet van 1981	31
2. Protocolakkoord met de vakbonden.....	32
3. Evolutie in Collectieve Arbeidsovereenkomsten	32
4. Evaluatie van de studie van het Internationaal Arbeidsbureau	34
5. Gevolgen Interministeriële Conferentie Migrantenbeleid van 29 april 1998.....	37
6. Oprichting van de Cel "Multiculturele onderneming"	39
7. De wet van 20 januari 2003 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981	39
8. Gewestelijke initiatieven.....	40
9. Bij wijze van conclusie.....	47
IV. DISCRIMINATIE IN DE RUIME ARBEIDSSFEER	49
1. Artikel 2bis van de wet van 30 juli 1981	50
2. Toepassing van artikel 2bis van de wet van 30 juli 1981: Klachtenanalyse, Casuïstiek, Rechtspraak	55
V. DISCRIMINATIE IN DE HUISVESTING	67
1. Inleiding.....	67
2. Context.....	68
3. Evolutie van artikel 2 van de wet van 30 juli 1981	73
4. Kwantitatieve analyse.....	80
5. Besluit en toekomstperspectieven.....	83
<i>Bijlage: Voorbeeld van een lokale discriminatie overeenkomst</i>	<i>87</i>
VI. BEWIJSLAST EN OPZET IN HET STRAFRECHT	89
1. Bewijslast.....	89
2. Opzet.....	97
VII. GEORGANISEERD RACISME	101
VIII. REGULARISATIE VAN MENSEN MET EEN ONWETTIG OF PRECAIR VERBLIJF	113
1. De vele facetten van de regularisatie	113
2. Aanbevelingen bij de afloop van de regularisatiecampagne	122
IX. DE INVLOED VAN EUROPA OP HET BELGISCH ASIELBELEID EN -RECHT	127
X. TIEN JAAR ASIELBELEID IN BELGIË: 1993-2003	131

1.	Asiel en vluchtelingen	131
2.	Geschillen van vreemdelingen bij de Raad van State	133
3.	Administratieve opsluiting en verwijdering van vreemdelingen	135
4.	Opvang.....	145
XI.	TOEGANG TOT OVERHEIDSBETREKKINGEN	147
1.	Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid, 1992	147
2.	Bepaling van de zogeheten specifieke functies.....	148
3.	Interministeriële Conferentie Migrantenbeleid, 1995	148
4.	Interministeriële Conferentie Migrantenbeleid, 1996	149
5.	Interministeriële Conferentie Migrantenbeleid, 1998	149
6.	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	150
7.	Wetsvoorstel tot "verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden"	151
8.	Besluiten	152
XII.	SOCIALE BESCHERMING EN ANDERE.....	153
1.	Inleiding.....	153
2.	Commentaar en voorstellen	153
3.	Conclusie	165
XIII.	DRINGENDE MEDISCHE HULP	175
XIV.	DIVERSITEIT IN DE GEZONDHEIDSZORG	183
1.	Algemeen.....	183
2.	Op federaal niveau.....	192
3.	In de Vlaamse Gemeenschap.....	194
4.	In de Franse Gemeenschap	195
XV.	POLITIE EN DIVERSITEIT	199
XVI.	ISLAM	205
XVII.	ONDERWIJS	209
1.	Vlaamse Gemeenschap.....	209
2.	Franse Gemeenschap	213
XVIII	DUBBELE STRAF	219
1.	Inleiding.....	219
2.	Historische evolutie	220
3.	Ministeriële omzendbrieven	221
4.	Initiatieven om de omzendbrieven aan te passen.....	222
XIX	VORMINGSDIENST	225
1.	De Nederlandstalige vormingsdienst	225
2.	De Franstalige vormingsdienst	249

XX. DE WETGEVING TOT BESTRIJDING VAN DE MENSENHANDEL:	271
1. Verwarring inzake definitie begrip "mensenhandel"	271
2. Verwarring omtrent de mogelijkheid om in rechte op te treden.	287
3. Meer duidelijkheid inzake de mogelijkheden tot arbeid	295
4. Duidelijkheid inzake de vergoedingen voor de slachtoffers?	298
5. Onduidelijkheid inzake de uitbreiding van artikel 77bis	303
XXI. PARTICIPATIE IN DE STRIJD TEGEN ARMOEDE	305
1. Inleiding	305
2. Aandacht voor participatie in stijgende lijn	308
3. Aandachtspunten voor participatie bij armoedebestrijding.....	309
4. Tot besluit : enkele concrete voorwaarden voor participatie	316
BESLUITEN	319
BIJLAGE 1: RACISME IN 1998-2002	325
1. Inleiding	325
2. Opsporing en vervolging van racisme in België.....	325
BIJLAGE 2: INTEGRATIEBELEID VAN ALLOCHTONEN	343
1. Inleiding	343
2. De federale staat	346
3. De Franse Gemeenschap.....	349
4. De Vlaamse Gemeenschap	352
5. Het Waalse Gewest.....	357
6. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	359
BIJLAGE 3: IMPULSFONDS VOOR HET MIGRANTENBELEID	363
BIJLAGE 4: MODERNISERING VERBLIJFSSTATUTEN	383

TIEN JAAR ...

Deze balans is niet opgevat als een compilatie van de werking, de aanbevelingen, de publicaties... van 10 jaar Centrum. We hebben eerder geopteerd voor een reeks van achtergrondteksten die, in samenhang met het “klassieke” jaarverslag 2002, handelen over integratie van allochtonen, asiel, mensenhandel, armoede... in zekere zin een subjectieve puzzel.

Tien jaar geleden werd het Centrum door de wil van het Parlement (23 februari 1993) opgericht in het kielzog van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid.

Oprichting dus van een autonome Openbare Dienst, institutioneel verbonden met de Eerste Minister, begeleid door een pluralistische Raad van Beheer en belast met ... *“het bevorderen van de gelijkheid van kansen en het bestrijden van elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming.”* Het Centrum is bovendien sinds zijn oprichting belast met het stimuleren van de strijd tegen mensenhandel. Daarna ging het Centrum zich ook toeleggen op het vraagstuk van de bestaansonzekerheid en de sociale uitsluiting met de oprichting van een specifieke dienst bevoegd op dit gebied. Deze dienst vormt het voorwerp van een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Sinds 1993 kan het Centrum slachtoffers van racisme ontvangen, in rechte optreden, studies uitvoeren, adviezen en aanbevelingen overmaken aan de openbare overheden of private instanties, de Gewesten en Gemeenschappen raadplegen, informatief materiaal vervaardigen...

Sinds februari 2003 is het Centrum tevens bevoegd in de strijd tegen “non - raciale” discriminatie (handicap, gezondheidstoestand, seksuele geaardheid, leeftijd, geloof of levensbeschouwing, fysieke eigenschap, fortuin, geslacht; voor het geslacht is een ander instituut gelast).

Tenslotte zal een Observatorium van de Migraties de werking van het Centrum versterken op het gebied van asiel en zal het vragen aansnijden over de “beslissing” om het land van oorsprong te verlaten, de aankomst op het Belgisch grondgebied, de levensloopbaan in België en – eventueel – de al dan niet vrijwillige verwijdering.

Belangrijke thema’s keren in deze publicatie terug, zoals het vraagstuk van de discriminatie bij aanwerving, bij huisvesting, de moeilijkheden tot bewijsvoering hieromtrent, de toegang tot het openbare ambt en de trage evolutie ervan, de veelal trage voortgang van het asielbeleid, de dringende medische hulp, georganiseerd racisme, enz.

Het Centrum heeft sterke momenten gekend.

Drie weken lang (januari 2000) wachtten regularisatieaanvragers vanaf 6 uur ’s ochtends aan het gebouw, evenals aan andere openbare diensten en verenigingen. Men zal deze levensverhalen nooit kunnen vertellen, ballingschap langs kronkelwegen, angst en nog vaker ellende. Maar ook het licht en de heldere blikken!

Er is ook de Staten-Generaal geweest die, in 1997, meer dan 1000 mensen bij elkaar bracht rond thema’s die maandenlang in werkgroepen werden voorbereid.

Het zijn mannen en vrouwen die dagelijks trachten te getuigen over teisteringen, discriminatie en onrecht waar ze het slachtoffer van zijn. Het zijn in de eerste plaats deze mensen die het bestaan van een openbare dienst, die ter hunner beschikking staat, rechtvaardigen.

In heel wat dossiers is de werking van het Centrum complementair geweest aan de wil en de projecten van anderen, zowel overheden als verenigingen: we herinneren aan de verwijzing naar de correctionele rechtbank van het racistische persdelict, aan de ondernomen stappen en de verkiezingen die geleid hebben tot de oprichting van een Moslimexecutieve, aan de strijd tegen het schoolverzuim en het afhaken, aan de coördinatie van een audit rond racisme in het leger...

Ook ontgoochelingen en verwachtingen zijn er in die 10 jaar geweest. De werf is nog steeds open! En het zal erop aankomen, met de nieuwe bevoegdheden die het Centrum zijn toebedeeld, een krachtig en helder zicht te houden op de doelgroep: vreemdelingen en personen van vreemde afkomst. Hoewel de andere discriminaties het voorwerp van intensieve arbeid zullen vormen, zal racismebestrijding een prioriteit blijven.

Ook de atypische plaats van het Centrum, tussen de politieke terreinen en verantwoordelijken in, is een bijzondere ervaring geweest: analyses, adviezen, aanbevelingen, expertises ... werden uiteraard niet steeds opgevolgd door de Regeringen! Een nu eens publieke, dan weer discrete stellingname met steeds dezelfde betrachting: de evolutie van de wetgeving, de administratie, de instellingen en de mentaliteit.

Het Centrum is van start gegaan met een “militant” enthousiasme, heeft heel wat deuren geopend of geforceerd, in soms hachelijke omstandigheden. Vandaag breidt het Centrum uit, krijgt het nieuwe taken toevertrouwd en is het aan zichzelf verschuldigd om niet “geïnstitutionaliseerd” te geraken, erop toeziend de werking niet te bevoorrechten ten koste van de strijd tegen discriminatie, de ondersteuning van slachtoffers en het project voor een werkelijk meervoudige en gelukkige samenleving!

Eliane Deproost

Adjunct-Directeur

Johan Leman

Directeur

I. NATIONALITEITSVERWERVING

Het voorliggende hoofdstuk heeft niet tot doel een volledig overzicht van de evolutie van het nationaliteitsvraagstuk tussen 1993 en 2003 te brengen, maar beperkt zich tot de vaststelling van de analyse door het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, de door het Centrum geformuleerde voorstellen in de opeenvolgende jaarverslagen en de gevoerde actie ter zake.

Behalve voor wat de actualiteit en de toekomstperspectieven betreft, bestaat het geraadpleegde bronmateriaal uitsluitend uit jaarverslagen van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.¹

Bij het ontstaan van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (1993), kent België het Wetboek van de Belgische nationaliteit zoals goedgekeurd in 1984². Dit Wetboek maakt een onderscheid tussen de regelgeving inzake de toekenning van de Belgische nationaliteit en de verschillende verwervingswijzen van de Belgische nationaliteit.

De toekenning voltrekt zich wanneer de betrokken persoon geen doelbewuste stappen onderneemt. De persoon wordt automatisch Belg (doorgaans door geboorte).

De verwerving van de nationaliteit veronderstelt dat de betrokken persoon een aanvraag formuleert en actief stappen onderneemt. De verwerving kan zich manifesteren onder de vorm van een verklaring, een optieverklaring of een aanvraag tot naturalisatie bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

¹ Het betreft:

- “Op-stap naar gelijkwaardigheid”, I. Werking van het Centrum, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, december 1994 (infra “Jaarverslag 93/94 I”);
- “Op-stap naar gelijkwaardigheid”, II. Stand van zaken, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, december 1994 (infra “Jaarverslag 93/94 II”);
- “Op-stap naar gelijkwaardigheid”, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, december 1995 (infra “Jaarverslag 95”);
- “Op-stap naar gelijkwaardigheid”, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, december 1996 (infra “Jaarverslag 96”);
- “Op-stap naar gelijkwaardigheid”, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, april 1998 (infra “Jaarverslag 97”);
- “Gelijkwaardig”, Balans 1993-1999 en perspectieven van het integratiebeleid en van de racismebestrijding, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, (infra “Jaarverslag 98”);
- “Medeburgers en landgenoten”, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, mei 2000 (infra “Jaarverslag 99”);
- “Vechten voor rechten”, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, april 2001 (infra “Jaarverslag 2000”);
- “Gelijkwaardigheid en verscheidenheid Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, maart 2002 (infra “Jaarverslag 2001”).

De jaarverslagen 97 en volgende zijn beschikbaar op de internetsite van het Centrum: www.antiracisme.be

² Wet van 28 juni 1984 betreffende sommige aspecten van de toestand van de vreemdelingen en houdende invoering van het Wetboek van de Belgische nationaliteit (B.S. 12 juli 1984).

1994 - 1993

Het jaar waarin het Centrum wordt opgericht voltrekt zich een tweede belangrijke hervorming van dit Wetboek³. De wet van 6 augustus 1993⁴ voorziet immers in een aantal belangrijke wijzigingen:

- De opheffing van het onderscheid tussen “grote naturalisatie” en “gewone naturalisatie”.
- Het verdwijnen van de notie “Belg door geboorte”.

Deze twee wijzigingen brengen de gelijkheid van rechten en plichten onder alle Belgen aan.

- Afbate van de registratierechten.
- Verlenging van de verblijfsduur vereist voor sommige buitenlandse echtgenoten van Belgen alvorens tot optie ten gevolge van het huwelijk te kunnen overgaan. Dit voorschrift beoogt de ontrading van huwelijken met als enig doel het verwerven van de Belgische nationaliteit. Tussen 1984 en 2003 is dit de enige wetswijziging die de verwerving of de toekenning van de Belgische nationaliteit niet vergemakkelijkt.

Naar aanleiding van deze wetswijziging voert het Centrum een promotiecampagne rond het Wetboek van de nationaliteit. De brochure “Belg worden”, ontworpen ten tijde van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (1992), wordt aangepast en ruim verspreid.

Ondanks de aanpassingen van 1991 en 1993, stelt het Centrum vast dat “de procedure van nationaliteitsverwerving via naturalisatie bepaalde disfuncties aan het licht brengt die de procedure nodeloos verlengen”⁵. Daarom heeft het Centrum verschillende voorstellen overgemaakt aan de Minister van Justitie met het oog op een vereenvoudiging van de procedure:

- “bespoediging van de naturalisatieprocedure door het aantal opeenvolgende controles van de dossiers te verminderen en door een magistraat aan te duiden die speciaal voor deze materie aangeduid is;
- de mogelijkheid tot nationaliteitsverwerving openstellen voor jongeren die geboren zijn in België door het afleggen van een verklaring tussen de leeftijd van 18 en 30 jaar;
- nationaliteitsverwerving door optieverklaring verruimen tot de vreemdelingen die reeds een bepaald aantal jaren op het grondgebied gevestigd zijn;
- of een fundamentele vereenvoudiging van de huidige procedure door bepaalde tussenstappen te schrappen voor de overgrote meerderheid van de dossiers die ervoor in aanmerking komen.”⁶

³ De eerste hervorming is ingevoerd door de wet van 13 juni 1991.

⁴ Wet van 6 augustus 1993 tot wijziging van het wetboek van de Belgische nationaliteit en van de wetten betreffende de naturalisatie (B.S. 23 september 1993).

⁵ Jaarverslag 93/94 I, p.29.

⁶ Id, p. 30.

1995

De wetgever keurt op 13 april 1995 een wet goed die de vereenvoudiging en daarmee ook de bespoediging van de naturalisatieprocedure beoogt⁷. Een naturalisatieaanvraag nam al gauw drie tot vijf jaar in beslag, wat als buitensporig werd beschouwd.

Deze wet beoogt slechts de procedure, en laat de fundamentele voorwaarden en ontvankelijkheidsvoorwaarden ongemoeid. De wet heeft het aantal stappen beperkt en heeft termijnen opgelegd aan de verschillende overheden die verondersteld worden op te treden⁸.

Gezien deze wet slechts van kracht werd op 1 januari 1996, formuleert het jaarverslag 95 slechts een voorstel: “Toepassing van de nieuwe naturalisatieprocedure met aandacht voor het verschaffen van voldoende middelen voor de betrokken diensten”⁹. Met het oog op het van kracht worden van deze wet, bereidt het Centrum een update van de brochure “Belg worden” alsook een informatieactie voor.

Het Centrum ontwikkelt evenwel een kritische reflectie op het concept “integratiewil” zoals geëist in het Wetboek van de nationaliteit¹⁰. Of de integratiewil al dan niet wordt vermoed, hij wordt afgeleid of aangetoond door verschillende elementen zoals geboren zijn in België, in België gevestigd zijn tijdens de kinderjaren en adolescentie (en er bijgevolg een schoolloopbaan hebben), het feit of men al dan niet een ouder heeft die Belg is of was, het huwelijk met een Belg(ische), het verlengde verblijf in België, de kennis van de taal, ... Maar de beoordeling van deze verschillende criteria is het voorwerp van uiteenlopende interpretaties die soms de deur op een kier zetten voor het arbitraire en soms voor een tegenstrijdige rechtspraak.

Eigenlijk bevindt de dubbelzinnigheid zich in de wet zelf: “is de integratie een voorafgaandelijke voorwaarde voor de toekenning van de Belgische nationaliteit, of is in tegendeel de toekenning van de Belgische nationaliteit een belangrijke factor in de integratie van bevolkingsgroepen van vreemde herkomst? Met andere woorden, is de nationaliteit een resultaat van een integratieproces of is ze een instrument voor het voeren van een integratiebeleid?”¹¹

Zonder uitdrukkelijke formulering van een voorstel, besluit het Centrum deze analyse met de moeilijkheid om een heldere invulling te geven aan het begrip integratie zelf en met de noodzaak om alle actoren uit de samenleving, en niet enkel de vreemdelingen, in vraag te stellen.

1996

Er wordt geen wetswijziging of wijziging in de regelgeving gesignaleerd. Dit is de gelegenheid voor het Centrum om een stand van zaken aangaande de bestaande wetgeving op te maken en om verschillende voorstellen te formuleren¹².

⁷ Wet van 13 april 1995 tot wijziging van de naturalisatieprocedure en van het Wetboek van de Belgische nationaliteit (B.S. 10 juni 1995)

⁸ Voor een beschrijving van de procedurewijzigingen zie “Jaarverslag 95”, p.48.

⁹ Jaarverslag 95, p. 49.

¹⁰ Id, p. 123-127.

¹¹ Id, p. 124.

¹² “Jaarverslag 96”, p. 104 – 110.

Na een bondige samenvatting van de verschillende procedures van nationaliteitsverwerving, komt het jaarverslag terug op het probleem van de integratiewil zoals ontwikkeld in het verslag van het jaar voordien. De hantering van dit begrip blijft duidelijk voor veelvuldige interpretatieproblemen zorgen en geen enkele richtlijn of jurisprudentie slaagt erin de toepassing van dit begrip te harmoniseren. Elke autoriteit of actor kan naar goeddunken het begrip van integratiewil vrijelijk invullen, onder andere doorheen de vragenlijst die ingevuld moet worden.

Derhalve wordt het Centrum ertoe gebracht een voorstel te formuleren dat het bewijs van de integratiewil weert ten bate van een objectief criterium zoals de wettelijke verblijfsduur op het grondgebied. Een verblijfsduur van vijf jaar wordt naar voor geschoven, waarbij eventueel enkele uitzonderingen worden voorzien. De controle op het ontbreken van gewichtige feiten, eigen aan de aanvrager moet blijven bestaan en “vermijdt het toekennen van de nationaliteit aan personen die blij hebben gegeven van een weigering om onze wetten en democratische principes na te leven”¹³.

Het Centrum formuleert twee aanvullende voorstellen.

Rekening houdend met de afschaffing van de dienstplicht, stelt het Centrum de opheffing van de leeftijdsbeperking, vastgesteld op 30 jaar, voor. Op die manier kan een vreemdeling die in België geboren is een verklaring indienen zoals voorzien in artikel 12 bis van het Wetboek.

Het tweede aanvullende voorstel beoogt de optieprocedure en de procedure inzake verklaring op elkaar af te stemmen.

Tot slot formuleert het Centrum een algemeen voorstel ter hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit zowel wat betreft de toelatingsvoorwaarden als wat betreft de procedure¹⁴.

Voor de eerste keer bevat het jaarverslag van het Centrum een informatieve bijlage over demografische aspecten. In die bijlage worden de cijfers voor nationaliteitswijzigingen van 1985 tot 1995 opgenomen¹⁵.

1997

Gezien er geen wetswijziging is opgetreden vat het Centrum de in het vorige jaarverslag geformuleerde voorstellen (zowel het belangrijkste voorstel als de aanvullende voorstellen) samen, zonder daarom het globale voorstel uitdrukkelijk te hernemen¹⁶.

Een nieuw probleem is opgedoken met betrekking tot de toepassing van de wetgeving in het bijzonder met betrekking tot de noodzaak een geboorteakte toe te voegen, al naar gelang van het geval onderworpen aan zegelrecht, legitimatieplicht en vertalingseis zoals voorzien in het Koninklijk Besluit van 13 december 1995. Maar het is soms buitengewoon moeilijk of zelfs onmogelijk om die geboorteakte te bekomen.

Daarom stelt het Centrum een herziening van het KB van 13/12/95 voor op basis van de volgende formulering:

¹³ Id, p. 107.

¹⁴ Voor een gedetailleerde beschrijving van de voorstellen zie “Jaarverslag 96”, p. 108 – 110.

¹⁵ “Jaarverslag 96” bijlage, p. 7 – 8.

¹⁶ “Jaarverslag 97”, p. 41 – 43.

“1° geboorteakte van de verzoeker, of gelijkwaardig document afgeleverd door de diplomatieke of consulaire overheid van het land van herkomst. In geval van onmogelijkheid of zware moeilijkheden om zo'n akte te verkrijgen, kan ze vervangen worden door een akte van bekendheid zoals voorzien door de artikelen 71 en 72 van het Burgerlijk Wetboek.

De onmogelijkheid of zware moeilijkheden worden beoordeeld door de Commissie van naturalisaties van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.”¹⁷

1997 was het Europees jaar tegen racisme. Ter die gelegenheid organiseerde het Centrum de “Staten-Generaal voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding” op 29 november 1997. Hoewel er geen werkgroep “nationaliteit” rond het nationaliteitsvraagstuk werd ingericht, is dit vraagstuk niettemin uitdrukkelijk ter sprake gebracht met betrekking tot het thema van de politieke participatie van vreemdelingen. Het jaarverslag bevat een verslag van deze Staten-Generaal en, wat het thema van de nationaliteit betreft, een analyse van Dirk JACOBS¹⁸.

Het verband tussen politieke participatie (stemrecht en recht op kiesbaarheid) en nationaliteit wordt uitvoerig ter sprake gebracht. Binnen de voorstellen die geformuleerd worden om de politieke participatie te bevorderen, is de eerste strategie die overwogen wordt “het ontplooiën van verdere initiatieven in het stimuleren van de verwerving van de Belgische nationaliteit.”¹⁹ Behalve een hervorming van de verwervingsvoorwaarden en van de procedure stelt de auteur zich zelfs de vraag of “men niet van een gunst naar een recht moet evolueren” en of men niet kan overwegen dat “aanvragers, mits zij aan een aantal voorwaarden voldoen, quasi-automatisch het staatsburgerschap verleend moeten worden”²⁰.

Overigens bevat deze tekst, in naam van de democratische legitimiteit, een pleidooi voor het openstellen aan vreemdelingen van het stemrecht en het recht op kiesbaarheid voor de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke verkiezingen.

Er dient verduidelijkt te worden dat deze reflecties en voorstellen voortvloeien uit de Staten-Generaal en het Centrum ze niet noodzakelijkerwijs volledig voor zijn rekening neemt.

1998

Een nieuwe wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit treedt op in 1998²¹. Het betreft eens te meer een vereenvoudiging van de procedure waarbij de fundamentele voorwaarden ongemoeid worden gelaten. Er is de oprichting van één enkel loket, daar alle aanvragen tot nationaliteitsverwerving ingediend moeten worden bij de ambtenaar van de burgerlijke stand van de hoofdverblijfplaats van de aanvrager. Enkel de naturalisatieverzoeken volgen een andere weg daar ze nog steeds bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend worden. Deze wet harmoniseert tevens de verschillende adviesprocedures (Parketten) en vereenvoudigt de vragenlijst ter evaluatie van de integratiewil.

¹⁷ Id, p.43.

¹⁸ “Nieuwkomers in de politiek. Bedenkingen over politieke participatie van vreemdelingen”, Dirk JACOBS in “Jaarverslag 97”, p. 168 – 182.

¹⁹ Id, p. 177.

²⁰ Ibid, p.177.

²¹ Wet van 22 december 1998 tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit wat de naturalisatieprocedure betreft (B.S. 6 maart 1999).

Nog vóór deze wet van kracht wordt, betreurt het Centrum dat er geen grondiger hervorming is aangebracht. Het Centrum stelt immers vast dat “er in het Wetboek bepalingen blijven bestaan die moeilijkheden geven bij de uitvoering van de wetgeving inzake de toekenning en de verwerving van de Belgische nationaliteit”²². Aldus blijft de integratiewil, met alle moeilijkheden ter evaluatie van die wil, een van de wettelijke voorwaarden. Het Centrum brengt de voorstellen die reeds in het jaarverslag van 96 werden geformuleerd in herinnering.

Onmiddellijk volgend op het hoofdstuk van de nationaliteit, kaart het Centrum het vraagstuk van de politieke rechten van vreemdelingen aan en verheugt zich over de openstelling tot herziening van artikel 8 van de grondwet en hoopt dat “de volgende Regering zo snel mogelijk het gemeentelijk stemrecht voor niet-Europeanen bij gewone wet regelt”²³.

Tenslotte publiceert het Centrum, in de bijlage omtrent het demografisch overzicht, cijfers van de nationaliteitswijzigingen tussen 1983 en 1997²⁴.

1999

Het jaarverslag kaart het nationaliteitsvraagstuk enkel aan doorheen een demografische analyse van de Belgische nationaliteitsverwerving van 1991 tot 1997²⁵.

2000

In het jaar 2000 treedt de grootste hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit op sinds 1984²⁶.

De verwerving van de Belgische nationaliteit wordt aanzienlijk vergemakkelijkt zowel door een versoepeling van de fundamentele voorwaarden als door een vereenvoudiging van de procedure.

Laten we, zonder in detail te treden, erop wijzen dat, in verhouding tot de voorstellen die geformuleerd werden door het Centrum, de hervorming verder reikt. Bijvoorbeeld:

- De voorwaarde om voldoende integratiewil te tonen is afgeschaft. Men oordeelt dat de vreemdeling voldoende wil heeft tot integratie door de wens te uiten de Belgische nationaliteit te verkrijgen.
- Om een aanvraag tot naturalisatie te kunnen indienen, dient men nog slechts het bewijs te leveren van een onafgebroken verblijf van drie jaar (twee jaar voor erkende vluchtelingen).
- Voortaan kunnen ook vreemdelingen die minstens zeven jaar op het grondgebied verblijven een nationaliteitsverklaring doen op de gemeente, op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van een verblijfsrecht voor onbepaalde duur of gevestigd zijn.
- Een versneld verloop van de procedure. Het parket beschikt nog slechts over één maand (vanaf ontvangst van het dossier) om advies uit te brengen.

²² “Jaarverslag 98”, p. 67.

²³ Id, p. 69.

²⁴ Id, p. 237.

²⁵ “Jaarverslag 99”, p. 132 – 136.

²⁶ Wet van 1 maart 2000 tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende de Belgische nationaliteit (B.S. 5 april 2000 en 6 april 2000).

Verder werden nog andere belangrijke wijzigingen aangebracht²⁷.

Reeds bij het van kracht worden van de wet, heeft het Centrum verschillende moeilijkheden vastgesteld bij de toepassing ervan. Deze moeilijkheden houden zowel verband met het gebrek aan voorbereiding en opleiding van de personen belast met de procedure, als met het gebrek aan middelen toegewezen aan de administraties (Dienst Vreemdelingenzaken, Staatsveiligheid, ...) of de Parketten om te beantwoorden aan de termijnen opgelegd door de wet, aan de slechte wil van sommige actoren die hun terughoudendheid in de toepassing van deze, volgens hen, “vrijgeveige” wet niet verbergen... Het jaarverslag 2000 brengt veelvuldige illustraties van deze moeilijkheden aan²⁸. Het Wetboek van de Belgische nationaliteit mag op papier dan al zeer liberaal lijken, de verwerving van de Belgische nationaliteit stoot zich nog aan een groot aantal hindernissen.

Ter gelegenheid van deze nieuwe wet, heeft het Centrum een nieuwe brochure “Belg worden” uitgegeven en verspreid.

Los van deze hervorming en de commentaren die haar vergezellen, bevat het jaarverslag 2000 een redelijk gedetailleerde socio-demografische analyse van de verwerving en de toekenning van de Belgische nationaliteit²⁹. Hier volgen de voornaamste conclusies:

- De naturalisatie blijft de belangrijkste manier om de Belgische nationaliteit te verkrijgen zelfs al is het aantal naturalisaties in 1999 verminderd in vergelijking met het vorige jaar.
- Parallel hiermee is het verkrijgen van de Belgische nationaliteit als effect van een andere nationaliteitsverkrijging, wat traditioneel de tweede belangrijkste weg naar de nationaliteit uitmaakte, in belang verminderd.
- De nationaliteitsverklaring maakt in 1999 de tweede belangrijkste weg naar de Belgische nationaliteit uit.
- Binnen deze algemene context van verminderde nationaliteitsverwerving is de plaats van de nieuwe Belgen die de nationaliteit door middel van het huwelijk verkrijgen toegenomen (15% van de nieuwe Belgen in 1999), maar deze stijging blijft gematigd en valt vooral op omdat de andere manieren van nationaliteitsverwerving in dalende lijn zitten.
- Het verwerven van de Belgische nationaliteit is een gebeuren dat vroeg in het leven van een individu plaats heeft. Iets minder dan 50% van de nationaliteitswijzigingen heeft plaats voor de leeftijd van 18 jaar en 90% voor de leeftijd van 40 jaar.
- Van alle groepen vreemdelingen is de hoogste naturalisatiegraad vast te stellen bij de vluchtelingen en het zwakst bij de EU-burgers, deze laatste hebben er in vergelijking met de burgers van buiten de EU weinig belang bij.³⁰

²⁷ Voor een uiteenzetting van de verschillende wijzigingen, zie “*Jaarverslag 2000*”, p.37 en volgende.

²⁸ “*Jaarverslag 2000*”, p. 38 - 40

²⁹ Id, p. 198 – 206.

³⁰ Id, p. 206.

2001

Het jaarverslag bevat geen enkel hoofdstuk met betrekking tot de nationaliteit, noch als stand van zaken, noch als voorstel, noch als demografische analyse.

De klachten en de informatievragen

Een van de opdrachten van het Centrum is het verstrekken van informatie en het behandelen van klachten³¹. Het Centrum wordt, op vrij constante basis, vaker geraadpleegd voor informatieverstrekking omtrent de nationaliteit (in de top 3 van de informatievragen) dan voor de ontvangst en behandeling van klachten hieromtrent (tussen 4 en 6% van de klachten, wat het nationaliteitsvraagstuk rond de tiende plaats stelt op het gebied van de klachten). In tegenstelling tot de toepassing van de wetgeving inzake racisme³², wordt het Centrum er niet toe gebracht of bevoegd verklaard om op te treden in naturalisatieprocedures of om aanvragers te vertegenwoordigen.

Vandaag en morgen

We mogen redelijkerwijs verwachten dat het vraagstuk rond de hervorming van het Wetboek van de Belgische nationaliteit op de onderhandelingsstafel van de volgende regeringspartners zal terechtkomen, al dan niet verbonden met het vraagstuk van het stemrecht en het recht op kiesbaarheid van vreemdelingen.

De huidige wetgeving vormt immers het voorwerp van veelvuldige kritiek, hetzij door haar te liberale karakter volgens sommigen, hetzij door haar bedrieglijk (ontoeasbaar?) karakter en haar feitelijke oneerbiediging. Deze situatie is overigens bekrachtigd door de Minister van Justitie die richtlijnen aan het Parket heeft gegeven omtrent het vraagstuk van de overhandiging van het bericht van ontvangst. Deze richtlijnen staan haaks op de wettelijke voorschriften.

Welke technische vragen stellen vandaag nog een probleem in de toepassing van de wet?

- De afgifte en/of de erkenning van de geboorteakte of het vervangende document (diplomatiek of consulaire document, akte van bekendheid).
- De variabele en soms onnauwkeurige inschatting van het concept “ernstige feiten eigen aan de persoon”.
- Het (niet) eerbiedigen van de (korte) termijnen opgelegd aan het Parket, de Dienst Vreemdelingenzaken en de Staatsveiligheid.

Maar boven deze technische vragen rijzen principiële vragen. Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding zal hieromtrent, binnen het kader van zijn interne hervormingen, aandachtig blijven.

³¹ Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding art. 3:

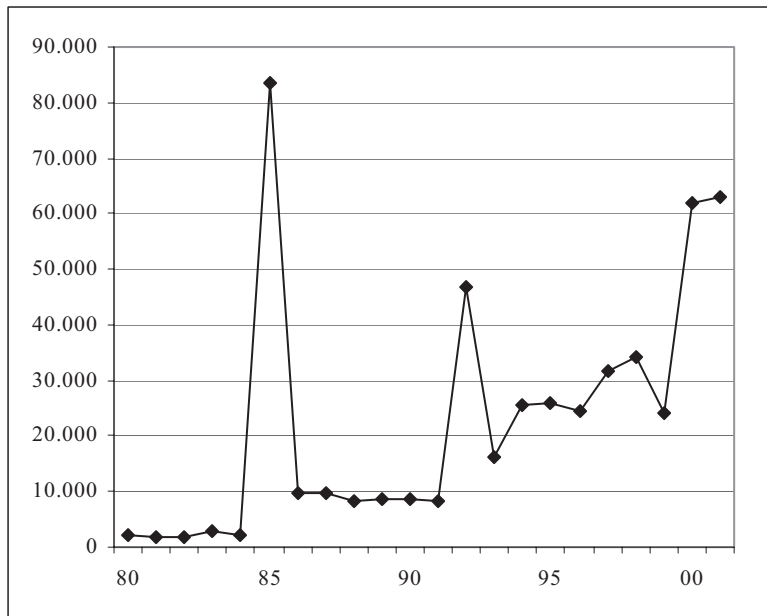
^{4°} om binnen de perken van zijn opdracht bepaald bij artikel 2 hulp te verlenen aan een ieder die om raad vraagt in verband met de omvang van zijn rechten en verplichtingen. Die hulp bestaat in het verstrekken van inlichtingen en raadgevingen aan de betrokkene over de middelen die hij kan aanwenden om zijn rechten te doen gelden;

^{4°} bis om binnen de perken van zijn opdracht bepaald bij artikel 2, klachten te ontvangen, te behandelen en elke bemiddelingsopdracht uit te voeren die het nuttig acht, onverminderd de bevoegdheden van de federale ombudsmannen;

³² Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden en Wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd.

De cijfers

Het verwerven van de Belgische nationaliteit is een sleutelfase in de integratie, een eindpunt of minstens een uiterst belangrijke episode in dat parcours. In België werd dit proces tijdens de voorbije 20 jaar grondig overhoop gehaald door een opeenvolging van wetten die de verwervings- en de toekenningmodaliteiten van de nationaliteit veranderden.



Het jaar 1985 betekent een eerste doorbraak in de geschiedenis van het verkrijgen van de Belgische nationaliteit. In één jaar tijd verkregen meer buitenlanders de Belgische nationaliteit dan gedurende de hele geschiedenis van ons land.

Toen op 1 januari 1992 de wet van 13 juni 1991 van kracht werd, die de Belgische nationaliteitscode wijzigde betekende dit in alle opzichten een verdere doorbraak. Voordien waren er iets meer dan de 8.000 verwervingen en toekenningen van de nationaliteit per jaar; maar in het jaar 1992 kregen meer dan 46.000 personen de Belgische nationaliteit. Dit aantal is nadien weer gaan dalen, maar het ging duidelijk hoger liggen dan de voorgaande jaren en de 6 daaropvolgende jaren zou het weer toenemen. In tegenstelling tot de wijzigingen die werden ingevoerd door de wet van 28 juni 1984 heeft de stijging zich over een langere periode doorgezet. In 1999 daalde het aantal “nieuwe Belgen” opnieuw in afwachting van de wetswijziging van 2000.

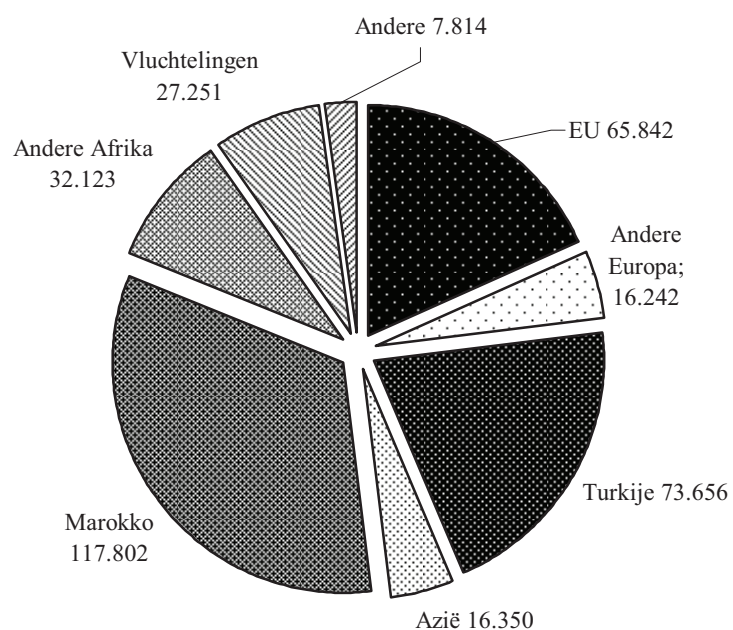
Een derde fikse stijging bemerken we vanaf 2000 na het van kracht worden van de zogenaamde ‘snel Belgwet’ van 1 maart 2000. Door het vereenvoudigen van de procedure om de Belgische nationaliteit aan te vragen, is het aantal nieuwe Belgen meer dan verdubbeld. Van een jaarlijks gemiddelde van 30.000 in de tweede helft van de jaren negentig naar 62.000 in 2000 en 63.000 in 2001. Deze verdubbeling doet zich voor bij alle nationaliteiten, ook bij EU-onderdanen.

nationaliteitswijzigingen tussen 1997 en 2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Italië	1.728	1.536	1.187	3.650	3.451
Andere EU	1.655	1.464	1.182	2.645	3.154
Andere Europa	1.487	1.863	1.516	3.262	3.675
Turkije	6.890	6.184	4.046	16.185	13.689
Andere Azië	1.841	1.802	1.416	2.474	3.012
Marokko	11.115	13.527	9.154	21.915	24.014
Andere Afrika	2.621	3.402	3.298	5.991	6.269
Vluchtelingen	4.067	3.924	2.181	4.726	4.447
Andere	680	819	671	1.132	1.271
TOTAAL	32.084	34.521	24.651	61.980	62.982

Het aanvragen van de Belgische nationaliteit hangt nauw samen met het belang dat elk individu erbij heeft om Belg te worden. EU'ers hebben weinig belang bij het veranderen van nationaliteit, in vergelijking met de onderdanen van buiten de EU. Onder alle groepen vreemdelingen vindt men dus het hoogste percentage nationaliteitswijzigingen bij de vluchtelingen en de onderdanen van buiten de EU.

In absolute cijfers vormen de Marokkanen de grootste groep met 117.000 nieuwe Belgen op 11 jaar, vervolgens de Turken en de EU-onderdanen (voornamelijk Italianen en in iets mindere mate Fransen. De hoofdmoot van de 32.000 'Andere Afrikanen', wordt voornamelijk gevormd door in volgorde Congolezen, Algerijnen en Tunesiërs.

Aantal nationaliteitswijzigingen tussen 1991 en 2001

II. STEMRECHT VOOR MIGRANTEN

De uitoefening van het stemrecht en het recht op verkiesbaarheid op gemeentelijk vlak door personen die de Belgische nationaliteit niet bezitten

Het Verdrag van Rome voorziet in de verplichting voor de lidstaten om de vreemdelingen die onderdaan zijn van een andere lidstaat toe te laten om te participeren aan de plaatselijke verkiezingen. Op 19 december 1994 werd er door de Raad van de Europese Unie een richtlijn goedgekeurd die dit principe van toepassing maakt. Het was aan de lidstaten om hun interne wetgeving aan te passen.

Wat België betreft, veronderstelt de vertaling van deze richtlijn een wijziging van artikel 8 van de Grondwet. Er waren meerdere wijzigingen van dit artikel mogelijk:

- een zogenaamde “gesloten” wijziging die de nationaliteitsvereiste in artikel 8 behoudt maar die erin zou bestaan om een uitzondering toe te voegen voor onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie of voor onderdanen van staten die een wederkerigheidsprincipe hanteren voor de Belgische onderdanen;
- een wijziging van het “open” type die de nationaliteitsvereiste voor de uitoefening van politieke rechten uit de Grondwet zou schrappen.

Het Centrum heeft voor de tweede soort wijziging gepleit omdat die toelaat om nu reeds een opening te creëren voor het verschaffen in de toekomst van de toegang tot politieke rechten op lokaal vlak voor andere categorieën van vreemdelingen.

De wijziging van het “open” type houdt immers niet in dat alle vreemdelingen automatisch politieke rechten zouden genieten maar laat wel tot dat het debat wordt geopend.

Het Centrum heeft bijgevolg alle redenen om verheugd te zijn over de stemming van eind oktober 1998 in de Kamer over het nieuwe artikel 8 van de Grondwet. Dit artikel laat voortaan toe dat het stemrecht voor burgers van de Unie wordt georganiseerd en vermeldt eveneens dat dit recht bij wet kan uitgebreid worden tot andere ingezetenen in België. De enige restrictie die in een overgangsbepaling van artikel 8 is vervat, handelt over het feit dat de wet waarvan sprake niet vóór 1 januari 2001 kan goedgekeurd worden.

Op zijn bijeenkomst van 6 november 2001 heeft de Raad van bestuur van het Centrum het standpunt herhaald en bekrachtigd dat alle inwoners in het land, welke ook hun nationaliteit moge zijn, na een wettig verblijf van een aantal jaren in het land, toegang zouden moeten krijgen tot de uitoefening van het stemrecht. Dit standpunt ligt volledig in de lijn van de inspanningen die het Centrum eertijds geleverd heeft om tot een "open" wijziging van het vroegere artikel 8 van de Grondwet te komen, waarbij de nationaliteitsvereiste voor de uitoefening van de politieke rechten uit de Grondwet geschrapt werd. Reeds in zijn overzichtsverslag na de eerste 6 jaren werking van het Centrum (1993-1999) heeft het Centrum de hoop uitgesproken "dat de Regering zo snel mogelijk het gemeentelijk stemrecht voor niet-Europeanen bij gewone wet regelt" (zie Gelijkwaardig, 2000, p. 69). Het huidige standpunt van het Centrum bevestigt dus de noodzaak van een duidelijke keuze in die zin vanuit een beleid van totale gelijkberechtiging.

III. DISCRIMINATIE OP DE ARBEIDSMARKT

Tegenwoordig krijgt het probleem van ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt aandacht in de pers, van de politieke partijen, van de bedrijfsverenigingen en van de organisaties voor arbeidsbemiddeling. Dat is niet altijd zo geweest. Integendeel zelfs. Niettemin spannen wij ons al een tiental jaren mee in om de mensen bewuster te maken van dit probleem, enerzijds door het arsenaal aan rechtsmiddelen aan te passen en anderzijds door federale en gewestelijke beschikkingen in te zetten. De onderstaande tekst biedt een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in de strijd tegen discriminatie.

1. ***Wijziging van de wet van 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden***

De wet van 1981, die werd gewijzigd door de wet van 12 april 1994, moet bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden op de arbeidsmarkt aan banden leggen.

We herinneren eraan dat artikel 1, van de wet van 1981 discriminatie als volgt definieert: *“Elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur, die tot doel heeft of ten gevolge heeft of kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt tenietgedaan, aangetast of beperkt.”*

Artikel 2bis (nieuw) van de wet van 12 april 1994 bestraft voortaan: *“Hij die bij de arbeidsbemiddeling, de beroepsopleiding, het aanbieden van banen, de aanwerving, de uitvoering van de arbeidsovereenkomst of het ontslag van werknemers discriminatie bedrijft.”*

2. ***Protocolakkoord met de vakbonden***

Eind '94 sloten het ABVV en het Centrum voor gelijkheid van kansen een protocolakkoord. Krachtens dit protocol worden klachten over racisme en discriminatie die aan de vakbonden worden signaleert, aan het Centrum overgemaakt. De klachten die als gevolg van deze samenwerking worden behandeld, komen in handen van een begeleidend comité. Een jaar later werd een gelijkaardig protocol met het ACV afgesloten. Nog een jaar later volgde de liberale vakbond ACLVB.

3. ***Evolutie in Collectieve Arbeidsovereenkomsten***

3.1. **CAO voor uitzendarbeid (1996)**

Wat de sectoriële arbeidsovereenkomsten betreft, heeft alleen de sector voor uitzendarbeid een aparte overeenkomst afgesloten, namelijk de CAO van 7 mei 1996 (afgesloten binnen het Paritair Comité voor de uitzendarbeid), waarin een gedragscode ter preventie van rassendiscriminatie wordt uitgewerkt. Deze overeenkomst kreeg een dwingend karakter met het koninklijk besluit van 9 september 1996.

3.2. CAO 38

Op vraag van het Centrum werd in 1995 binnen de Nationale Arbeidsraad een onderzoek gevoerd naar de toepassing van CAO 9bis over het ter beschikking stellen van de gegevens inzake het aannemen van vreemdelingen in de bedrijven (op vraag van de werknemers) en CAO 38bis (die bepaalt dat elke discriminatie bij aanwerving verboden is). Het onderzoek toonde aan dat CAO 9bis te weinig wordt gebruikt en dat CAO 38bis achterhaald was omdat de wet van 31 juli 1981 (gewijzigd in 1994) discriminatie op de arbeidsmarkt strafbaar maakte.

Als gevolg van de interministeriële conferentie voor het migrantenbeleid van 29 april 1998 (zie verder) en op voorstel van het Centrum vroeg de minister van Werkgelegenheid en Arbeid de Nationale Arbeidsraad om de CAO 38bis met een nieuw algemeen verbindend verklaard CAO aan te vullen.

Aldus bepaalt artikel 2bis van **CAO 38**³³ over de plichten van de werkgever bij het aannemen en selecteren dat deze *“de kandidaten niet op een discriminerende manier mag behandelen. Tijdens de procedure moet de werkgever alle kandidaten gelijk behandelen. Hij mag geen onderscheid maken op basis van persoonlijke elementen indien die elementen geen enkel verband houden met de functie of de aard van het bedrijf, tenzij de wettelijke bepalingen hem dat toestaan of hem daartoe verplichten.*

Aldus mag de werkgever in principe geen onderscheid maken op basis van leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, medische voorgeschiedenis, ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische origine, politieke of filosofische overtuiging, lidmaatschap van een vakbond of een andere organisatie, seksuele geaardheid of een handicap”. Deze bepalingen werden algemeen verbindend verklaard en inbreuken worden bestraft overeenkomstig bepaling 38quater van 17 juli 1999 (koninklijk besluit van 08 oktober 1999).

4. Uitvoering en evaluatie van de studie van het Internationaal Arbeidsbureau

4.1. De studie

Een belangrijk moment in het bewustmakingsproces was de deelname van België aan een onderzoek van het Internationaal Arbeidsbureau naar de omvang van racisme en discriminatie in Europa. In de periode 1994-1997 nam België deel aan een interuniversitair onderzoek³⁴ naar de draagwijdte van het fenomeen discriminatie in de drie gewesten.

De studie ging uit van de hypothese dat Belgen van Marokkaanse origine met dezelfde kwalificaties als autochtone Belgen (dezelfde diploma's en professionele ervaring) niet dezelfde kansen hadden op de arbeidsmarkt.

³³ CAO 38 van 06.12.83 betreffende het aannemen en selecteren van werknemers, gewijzigd met CAO 38bis van 29.10.91, CAO 38ter van 17.07.98, CAP 38quater van 14.07.99.

³⁴ Belgische bijdrage aan het internationaal vergelijkend onderzoek van het Internationaal Arbeidsbureau, Brussel, Federale Diensten voor wetenschappelijke, sociale, technische en culturele Zaken, onderzoek naar socio-economische vooruitzichten, september 1997, Interuniversitair Instituut voor de Studie van Arbeid (IISA), Groupe de recherches économiques et sociales sur les populations -GRES- Universiteit van Luik, Créations et Recherche Pluridisciplinaire - CeRP- ULB.

Aan de hand van praktijktesten werd objectieve informatie verzameld over het echte gedrag van werkgevers bij het aanwerven van autochtone en allochtone werknemers. Het onderzoek, dat in 1997 werd afgerond, leverde voor Vlaanderen een discriminatiegraad van 39,2% op. Voor Brussel en Wallonië was dat respectievelijk 34,1% en 27%.

Behalve het weigeren van werk stelde de studie nog een aantal afwijkende gedragspatronen vast: leugenachtige verklaringen, wijziging van de sollicitatieprocedure, informatie over de vacature en verschillen in werkomstandigheden naargelang het om een kandidaat van Belgische of van vreemde origine ging.

De hypothese ging in tegen de algemeen aanvaarde stelling dat de migranten lagere tewerkstellingskansen hadden louter omwille van hun gebrek aan opleiding en kwalificaties en het niet beheersen van één van de landstalen.

De studie heeft ook aangetoond dat een migrant die de Belgische nationaliteit verwerft of in België is geboren, niet meer kans maakt om werk te vinden. Zelfs Belgen van vreemde origine met de hoogste vakbekwaamheid en met de beste kwalificaties hadden problemen om op de arbeidsmarkt door te dringen.

Die vaststellingen bewezen ook dat de bestaande bepalingen om de integratie op de arbeidsmarkt te bevorderen geen of weinig invloed op het voorkomen van discriminatie hadden en dat er dringend nieuwe maatregelen moesten komen om in te gaan tegen dit uitsluitingsproces dat enkel en alleen gebaseerd was op de herkomst van de sollicitanten.

4.2. Evaluatie van de studie

De publicatie van deze studie was de aanleiding voor het lanceren van een nationale sensibilisatiecampagne over discriminatie op de arbeidsmarkt. Het Centrum voor gelijkheid van kansen verzorgde de coördinatie van deze campagne, die ondersteund werd door het Impulsfonds voor migrantenbeleid.

Deze campagne, die zich specifiek op de bedrijfswereld richtte, kwam tot stand in samenwerking met de federale en regionale ministers van Arbeid en werd mee ondersteund door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Territoriaal Pact voor de Werkgelegenheid, het Waalse Gewest en de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen. De campagne ging op 19 maart 1999 bij de Nationale Arbeidsraad van start.

In de drie gewesten werden studiedagen, ontmoetingen en colloquia georganiseerd. Deze werden ondersteund door de sociale partners, de ministers bevoegd voor arbeid en de openbare en particuliere organisaties voor arbeidsintegratie. De economische en sociale raden maakten van de problematiek een van hun belangrijkste aandachtspunten.

4.3. Lessen die we uit de studie kunnen trekken

De studie van het IAB bracht wel de omvang van het probleem aan het licht, maar zei niets over de manier waarop het proces verloopt of over de betrokken partijen. Zo kan de discriminatie bewust gebeuren, maar ook het gevolg zijn van interne procedures in een bedrijf die indirect tot een ongelijke behandeling leiden. Tijdens de studiedagen konden de bronnen van discriminatie beter worden onderscheiden.

*Vormen van discriminatie binnen de onderneming***Directe vormen van discriminatie:**

- een duidelijke weigering om iemand aan te werven omdat hij van vreemde origine is. Een bedrijfsleider kan bijvoorbeeld vinden dat een werknemer van vreemde origine een extra "risicofactor" voor zijn bedrijf betekent ("We nemen geen Arabieren of zwarten aan",
- pesterijen tijdens het arbeidscontract (plagerijen),
- andere arbeidsvoorwaarden (onderscheid in salaris of functie) of andere ontslagvoorwaarden (niet respecteren van de reglementering),
- discriminatie door personeelsleden tijdens het werk (pesterijen, racistische of xenofobe grappen, stigmatisering);

Indirecte vormen van discriminatie:

- sollicitatieprocedures die bepaalde categorieën van mensen bevoordelen (familieleden of vrienden van de werknemers),
- selectieproeven die culturele elementen bevatten die de bekwaamheid of de kwalificaties niet evalueren en die ertoe leiden dat mensen van vreemde origine worden uitgesloten.

Vormen van discriminatie buiten de onderneming

Discriminatie door klanten die weigeren of er bezwaar tegen hebben om door een persoon van een andere nationaliteit of van vreemde origine te worden geholpen of bediend. In dit verband stellen de werkgevers dat dit tot problemen kan leiden: als ze ingaan tegen de bezwaren van de klant, riskeren ze een contract of een markt kwijt te spelen.

5. Gevolgen van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 29 april 1998

De Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 29 april 1998 leidde tot verschillende initiatieven, waaronder:

- De regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft beslist om in samenwerking met het Centrum voor gelijkheid van kansen door te gaan met de opleiding (over de strijd tegen discriminatie) van het personeel van de BGDA en om de projecten voor werkzoekenden van een andere nationaliteit of van vreemde origine te actualiseren. De regering wil een duidelijker beeld van de opdracht en van de middelen die ervoor worden ingezet. De BGDA zal trouwens in samenwerking met het Centrum een sensibilisatiecampagne voor de werkgevers uit alle sectoren organiseren. De mensen van het "Territoriaal Arbeidspact" van het Brussels Gewest zijn gelast met deze campagne.
- De regering van het Waalse Gewest zal haar beheerscontract met FOREM laten actualiseren om de opdrachten t.o.v. werkzoekenden van vreemde origine of migranten te bepalen en een actieplan op te stellen om de begeleiders van FOREM te helpen die met discriminerende jobaanbiedingen van bepaalde werkgevers worden geconfronteerd.

- De regering van het Vlaamse Gewest zal de VDAB voorstellen om voor haar personeel een opleiding antidiscriminatie te organiseren en de Vlaamse minister van Ambtenarenzaken vragen om een beleid van gelijke kansen te voeren. Dit zal gebeuren door middel van positieve actie en evaluaties. Dergelijke opleidingen werden al in het kader van het VESOC-akkoord van 8 juni 1998 georganiseerd : "Verbintenis van de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners betreffende de tewerkstelling van migranten". Op de verschillende departementen van de Vlaamse administratie zullen positieve acties worden gevoerd.

Als gevolg van de interministeriële conferentie hebben ook de werkgeversorganisaties een aantal beloften gedaan:

- Het VBO, het VEV, het UWE en het VOB hebben een "gezamenlijke verklaring betreffende de tewerkstelling van migranten" ondertekend waarin ze de noodzaak erkennen van een voluntaristisch beleid tegenover werknemers van vreemde origine om hun situatie op de arbeidsmarkt te verbeteren.
- Op 7 december 1998 heeft het Vlaams Economisch Verbond het "Vlaams manifest van het bedrijfsleven tegen sociale uitsluiting van migranten" gepubliceerd. Dit manifest was aangevuld met een praktische gids met concrete maatregelen om de integratie van migranten op de arbeidsmarkt te verbeteren, om uitsluiting in ondernemingen tegen te gaan en om de communicatie en de informatie over hoe bedrijven dit probleem moeten aanpakken te verbeteren.
- De organisatie voor zelfstandige ondernemers Unizo (het vroegere NCMV) heeft in samenwerking met het Centrum voor gelijkheid van kansen een overlegplatform opgericht dat projecten opstart om zelfstandigen van vreemde origine te begeleiden en op te leiden en om een gezamenlijke strategie te ontwikkelen om deze doelgroep te helpen.
- Op 31 augustus 2000 ondertekenden meer dan 600 bedrijfsleiders, op initiatief van het VEV en het VKW, de verklaring "ondernemers tegen racisme".

6. *Oprichting van de Cel "Multiculturele onderneming" binnen het Federaal Ministerie van Arbeid en Werkgelegenheid*

Op federaal niveau is in juli 2001 op initiatief van en in samenwerking met het Centrum voor gelijkheid van kansen een specifieke dienst opgericht die de strijd tegen etnische discriminatie op de werkvloer moet aanbinden. Deze dienst is in de gebouwen van het ministerie zelf ondergebracht.

De belangrijkste opdrachten van deze cel zijn:

- de beroepssectoren sensibiliseren en CAO's bevorderen waarin de gelijke behandeling van minderheden wordt opgenomen;
- de Inspectie van de Sociale Wetten over de problematiek en de verschillende vormen van discriminatie informeren en sensibiliseren;
- de bedrijfswereld over het onderwerp informeren en sensibiliseren, met name over de rechten en plichten van werkgevers en werknemers en over de voordelen van culturele diversiteit voor alle partijen.

7. *De wet van 20 januari 2003 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 en de wet ter bestrijding van discriminatie*

De belangrijkste gebeurtenis van de laatste maanden is de goedkeuring van de wet van 20 januari 2003 die de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden en van de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 ter oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (zie jaarverslag 2002).

8. *Gewestelijke initiatieven*

Op gewestelijk niveau is de strijd tegen discriminatie tot het hart van het politieke debat doorgedrongen. Die debatten zijn in specifieke bepalingen uitgemond. Op die manier ontwikkelen de gewestelijke overheden elk hun eigen strategie om het probleem van de discriminatie aan te pakken.

8.1. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest besteedt al een aantal jaren veel aandacht voor de beroepsintegratie van mensen met een vreemde nationaliteit of van vreemde origine (met name via de beschikking over beroepsintegratie). Tegelijk stellen we vast dat de invloed van het IAB en de toepassing daarvan, alsook de Europese richtlijnen, een aansporing zijn geweest om na te denken over de aanpak van dit probleem.

Zo heeft het Territoriaal Pact voor de werkgelegenheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de kwestie discriminatie altijd al een centrale plaats in haar beschikking gegeven. Dat heeft geleid tot het organiseren van studiedagen met HORECA, AGORIA, de rust- en verzorgingstehuizen, FABETRA en CEVORA. Er zijn ook seminars voor de banksector gepland. In het kader van deze activiteiten werd een brochure met de titel "Gelijke kansen op de arbeidsmarkt - Hoe pak ik etnische discriminatie aan bij aanwerving?" uitgegeven ten behoeve van de arbeidsbemiddelaars.

Ook de Economische en Sociale Commissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft zich in 2000 met de kwestie beziggehouden. Tijdens de zittingen van de Commissie werden verschillende deskundigen uit de wetenschappelijke, economische en sociale wereld gehoord. Dat leidde tot een aantal aanbevelingen die aan de gewestelijke minister van Arbeid werden voorgelegd. Die aanbevelingen hebben ervoor gezorgd dat de sociale partners zich ten volle wilden engageren. Daarover werd binnen het Sociaal Pact voor de Tewerkstelling van de Brusselaars gedebatteerd.

Op 5 februari 2003 keurde de werkgroep van het Brussels economisch en sociaal overlegcomité een oriënterende nota met de volgende doelstellingen goed:

- bevorderen van de werkgelegenheid voor Brusselse werkzoekenden in alle beroepssectoren door elke vorm van discriminatie te bannen en de gelijkheid van kansen tussen mannen en vrouwen te garanderen;
- bestraffen van elke discriminatie die een begunstigde van een van de maatregelen van het pact pleegt door het voordeel dat hem werd toegekend, meteen in te trekken, zelfs als het om economische steun gaat;
- installeren van middelen om discriminatie op de Brusselse arbeidsmarkt te controleren en te onderzoeken.

Concreet heeft de minister de volgende maatregelen voorgesteld:

- investeren in een nieuwe studie over discriminatie op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- organiseren van een forum voor werkzoekenden in samenwerking met de sociale gesprekspartners, de tewerkstellingsorganisaties en de organisaties voor vorming en sociale en professionele integratie;
- oprichten van een informatiedienst voor werkzoekenden in de lokalen van de BGDA in nauwe samenwerking met het Centrum;
- uitgeven van meertalige infobrochures voor werkzoekenden die hier pas zijn aangekomen;
- volgen van de inspanningen van de werkgevers rond sensibilisatie en vorming;
- organiseren van sensibilisatie- en vormingsseminaries voor vakbondsafgevaardigden in samenwerking met de vakbonden binnen de bedrijven.
- volgen van de pilootprojecten van de openbare instellingen voor tewerkstelling en vorming voor pas aangekomen werkzoekenden;
- lanceren van nieuwe positieve acties.

Voor de verwezenlijking van deze maatregelen wordt 600.000 € vrijgemaakt.

8.2. Waals Gewest

In het Waals Gewest buigen verschillende instanties zich over de kwestie. FOREM en zijn partners hebben onder leiding van de achtereenvolgende ministers van Werkgelegenheid verschillende projecten opgestart.

FOREM heeft een aantal initiatieven ontwikkeld om mensen van een andere nationaliteit of van vreemde origine op de arbeidsmarkt te integreren. In de strijd tegen discriminatie van vreemde onderdanen of Belgen van vreemde origine neemt deze openbare instelling al jaren initiatieven om arbeidsniches te vinden die gunstig staan tegenover het tewerkstellen van mensen van vreemde origine, om methodologische tools te ontwikkelen voor bemiddelaars die deze mensen op de arbeidsmarkt begeleiden en om het gebruik van “beste praktijken in ondernemingen” te bevorderen.

Daarom nemen FOREM en zijn partners de volgende initiatieven:

- In samenwerking met het AWEX en de KMO's die naar landen buiten de Europese Economische Ruimte exporteren, organiseren zij al een aantal jaren commerciële opleidingen voor werkzoekenden van een vreemde nationaliteit of van vreemde origine. Deze opleidingen vinden plaats in het kader van de cel *Interculturalité et Exportation*. Die cel onderzoekt arbeidsniches die de vreemde origine van iemand als een extra troef beschouwen. De cel organiseert elk jaar verschillende cursussen;
- Op dit ogenblik breiden ze hun activiteiten uit met het project *Inter-Nation* dat op verschillende sectoren is gericht:
 - de economische sector, met een programma over internationale financiën;

- de sociale sector, met activiteiten op het vlak van samenwerking en ontwikkeling;
- de culturele sector, waar de nadruk wordt gelegd op de bevordering van de podiumkunsten in het buitenland.

Die initiatieven verlopen in verschillende fasen: een theoretische opleiding, een taalbad, een stage in het buitenland, in stage in het Waals gewest en begeleiding bij de activiteiten.

- Ze hebben methodes ontwikkeld om personen van een vreemde nationaliteit of van vreemde origine vlotter op de arbeidsmarkt te integreren. In dat kader heeft de gewestelijke instelling in samenwerking met de gewestelijke centra voor integratie een gids ontwikkeld onder de titel “*Sur la piste de l’emploi*”, alsook een lijst met argumenten onder de titel “*Conseil aux entreprises et aux particuliers. Références déontologiques, légales et professionnelles*”, die arbeidsbemiddelaars een niet-discriminerende argumentatie biedt om met discriminerende werkgevers in discussie te gaan;
- Er loopt ook een campagne onder de titel “Donnez des Chances à l’égalité” om samen met verenigingen over het fenomeen discriminatie op basis van etnische afkomst, handicap, seksuele geaardheid, gezondheid, geslacht... na te denken. De deelnemers aan die ontmoetingen hebben nagedacht over directe en/of indirecte vormen van discriminatie, hebben het FOREM-partnership geëvalueerd en hebben toekomstige initiatieven ontwikkeld;
- Het project *VITAR* werd opgestart. Dat project is gebaseerd op de kennis van de problemen die mensen uit Subsahara Afrika op de Waalse arbeidsmarkt ervaren. Het project vertrekt van hun vaardigheden en hun individuele en collectieve projecten om hen sociaal en professioneel te integreren;
- Ze werken aan een alfabetiseringsprogramma voor te laag of niet geschoolde werkzoekenden en/of migranten en kwetsbare werknemers;
- Ze organiseren een project ter integratie van werkzoekenden die pas op de arbeidsmarkt komen. Dit project loopt in samenwerking met de gewestelijke integratiecentra (Verviers en Luik), Lire et Ecrire en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Het project wil verschillende bedrijven en instellingen een “pool” van gekwalificeerde en onmiddellijk inzetbare werkzoekenden ter beschikking stellen voor internationaal gerichte opdrachten waarbij deze mensen hun vaardigheden, kennis en multiculturele instelling kunnen ontwikkelen.

De concrete middelen om dit project te ontwikkelen zijn:

- * overzicht van hun vaardigheden;
- * invoer in het netwerk en sollicitatietechnieken;
- * indien nodig juridische begeleiding inzake de verschillende statuten van nieuwkomers.

Bovendien hebben de gewestelijke centra die met het decreet van juli 1996 zijn opgericht, in de strijd tegen het racisme verschillende projecten in samenwerking met de bedrijfswereld ontwikkeld.

Tot slot heeft ook de Economische en Sociale Raad van het Waalse Gewest het discriminatieprobleem al een aantal jaren tot één van de centrale thema’s van haar activiteit gemaakt. Dit doet de Raad via haar “Commissie voor de integratie van personen van een andere nationaliteit of van vreemde origine”. Deze commissie heeft niet alleen de sensibilisatiecampagne voor de werkgevers van het Centrum voor gelijkheid van kansen gecoördineerd, maar heeft in samenwerking met de sociale partners ook een aantal aanbevelingen gedaan.

8.3. Het Vlaams gewest

In 2000 en 2001 werd verder gewerkt aan de overgang van een gefragmenteerd doelgroepenbeleid naar een geïntegreerd beleid van evenredige arbeidsdeelname en non-discriminatie voor meerdere kansengroepen. Op het vlak van gelijke kansen wordt meer en meer de nadruk gelegd op inclusie, mainstreaming en het zichtbaar maken van en de bestrijding van hindernissen, die gelijke kansen en de volwaardige deelname op alle terreinen van het maatschappelijk leven in de weg staan.

Werkgelegenheid en economische autonomie fungeren als centrale voorwaarden om actief deel te nemen aan de maatschappij en om te kunnen genieten van vele andere rechten. Discriminatie en ondervertegenwoordiging van kansengroepen op de arbeidsmarkt hebben ernstige gevolgen voor de levenskwaliteit van o.m. allochtonen, ouderen, vrouwen, holebi's, arbeidsgehandicapten en laaggeschoolden.

Het decreet van 8 mei 2002 houdende de evenredige participatie op de arbeidsmarkt, waarbij een aantal Europese non-discriminatie richtlijnen op Vlaams niveau worden omgezet, vormt een krachtig instrument om dit nieuwe beleid waar te maken. De behandeling als gelijke wordt daarin gewaarborgd op basis van de volgende gronden:

- geslacht; zogenaamd ras, huidskleur, afstamming, nationale of etnische afkomst, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, fortuin, leeftijd, geloof of levensbeschouwing, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of fysieke eigenschap
- op de terreinen van beroepskeuzevoorlichting, beroepsopleiding, loopbaanbegeleiding, arbeidsbemiddeling, arbeidsvoorwaarden voor het Vlaamse overheids- en onderwijspersoneel

Daarnaast verplicht het decreet aan de Vlaamse diensten en intermediairs op de arbeidsmarkt een beleid te voeren van evenredige participatie. Voorts moedigt het decreet de ondernemingen aan om een diversiteitsbeleid te voeren. Het voorziet in klachtenbehandeling en de mogelijkheid tot sancties in opvolging en onafhankelijke toetsing van het decreet.

Met betrekking tot het VESOC actieplan 2002 'evenredige arbeidsdeelname en diversiteit' legt het decreet de pro-actieve aanpak op aan de administratie Werkgelegenheid om een aantal nieuwe oriëntaties in te voeren:

- het actieplan dient te vertrekken van een afgebakend meerjarenperspectief
- meer samenwerking tussen en met de sociale partners, de intermediairs op de arbeidsmarkt en de vertegenwoordigers van de kansengroepen
- een verdere integratie van de verschillende VESOC-akkoorden en -actieplannen in één overkoepelend programma, waarbij TRIVISI-instrumenten en -producten worden gevaloriseerd
- structurele inbedding van het beleid in sectorconvenanten, o.a. door een implementatie van een non-discriminatiecode
- integratie van reeds ontwikkelde instrumenten
- versterken van voorbeeldfunctie van de Vlaamse overheid

Vanuit het meerjarenperspectief heeft de administratie Werkgelegenheid gekozen voor een budgettair implementatieplan. Dit BIP heeft betrekking op de subsidies en de modaliteiten ervan. Concreet is het BIP van toepassing op een bedrag van 3.845.397,38 euro op een totaal van 4.953.000 euro voor de gehele basisallocatie. Het eerste bedrag wordt als volgt verdeeld:

- * 2.778.750 euro voor 225 diversiteitsplannen in ondernemingen en instellingen
- * 154.375 euro voor beste praktijken in ondernemingen en instellingen
- * 912.272,38 euro voor diversiteitsprojecten op 5 van de 6 actieterreinen

In het kader van het Vlaamse impulsbeleid voor evenredige arbeidsdeelname zijn verschillende maatregelen getroffen om de inzetbaarheid van kansengroepen te verhogen:

- samenwerking met de sociale actoren heeft als resultaat dat gelijke kansen in de VESOC actieplannen zich richt naar de kansengroepen van mannen-vrouwen, arbeidsgehandicapten, allochtone en recenter ouderen;
- planning van de VDAB sluit hierbij aan en volgt de vereisten van de arbeidsmarkt;
- regularisering van een aantal tewerkstellingsprogramma's;
- de Vlaamse inschakelingspremie voor de tewerkstelling van personen met een handicap en de inbedding van de diensten voor Arbeidstrajectbegeleiding in het lokale tewerkstellingsbeleid;
- de modules voor 45-plussers, landingsbanen en peterschappremies, die zich richten tot oudere werknemers;
- uitbreiding van het aantal plaatsen kinderopvang;
- werking van TRIVISI-pioniersgroepen, en meer bepaald de pioniersgroep 'diversiteit' heeft geleid tot verdieping van een aantal gepresteerde inspanningen en geeft nieuw impuls voor een effectief non-discriminatiebeleid en voor waardering van veranderende verschillen op de werkvloer.

9. *Bij wijze van conclusie*

Op de arbeidsmarkt wordt nog altijd gediscrimineerd, maar het bovenstaande overzicht toont alleszins aan dat de groeiende bewustwording, die een gevolg is van de studie van het Internationaal Arbeidsbureau en van de relevante Europese richtlijnen, een belangrijk onderdeel is van de politieke besluitvorming en van bepalingen inzake tewerkstelling.

Niettemin bewijst het verraderlijke karakter van discriminatie hoe complex dit hele proces wel is en hoe moeilijk antiracistische maatregelen op de rails te zetten zijn. "Alledaags" racistisch gedrag is nog moeilijker uit te roeien wanneer dat racisme wordt goedgepraat en de aanstichter niet meteen herkenbaar is.

Dat vraagt om een mentaliteitsverandering, een culturele aanpassing en een vastberaden houding van alle economische, politieke en sociale betrokkenen. Discriminatie op het werk is niet alleen een zaak van human resources, ze kan overal voorkomen: in de technieken om werknemers te selecteren, in de weerstand van personeel in de omgang met mensen van vreemde origine, in het imago dat een onderneming bij haar klanten heeft of wil hebben.

Het is de cultuur van de onderneming die moet veranderen zodat er binnen de werkrelaties niet meer wordt gediscrimineerd. De ervaring leert ons dat repressie niet volstaat om discriminatie uit de wereld te helpen. Een algemene aanpak van de strijd tegen discriminatie op het werk is niet alleen afhankelijk van wetten, hoe volledig die ook zijn. Informatie, sensibilisatie en vorming zijn minstens even belangrijk. De ervaring van de laatste maanden heeft ons geleerd dat de strijd tegen etnische discriminatie, het formaliseren en introduceren van de notie van diversiteit essentieel blijken te zijn in een land als het onze dat steeds multicultureler wordt.

IV. DISCRIMINATIE IN DE RUIME ARBEIDSSFEER

Over de toepassing van de Antiracismewet tot en met de invoering van de Algemene Discriminatiewet

Om didactische redenen wordt bij de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, voor wat betreft de artikelen 1 en 3 van die wet wel eens gesproken over intentiedelicten en voor wat betreft de artikelen 2, 2bis en 4 van die wet, over discriminatiedelicten. Het ware misschien nog pedagogischer om het onderscheid 'samenlevingsdelicten' en 'overlevingsdelicten' te hanteren, respectievelijk voor de artikelen 1 en 3 enerzijds en voor de artikelen 2, 2bis en 4 anderzijds.

Bij intentiedelicten of *samenlevingsdelicten* wordt door een enkeling of door een groep stemming gemaakt of actie gevoerd tegen een individu of een groep omwille van een bepaald kenmerk, zoals de huidskleur of de etnische afstamming. Deze delicten gaan vergezeld van een openbaarheidsvereiste, ze moeten op een of andere manier publiekelijk gepleegd zijn.

Het is niet uitgesloten dat deze samenlevingsdelicten plaats vinden in de arbeidssfeer. Paradoxaal genoeg is het dan ook zo dat artikel 1 al meer werd toegepast in de arbeidssfeer dan het artikel 2bis (zie verder) dat uitsluitend discriminaties bij tewerkstelling viseert.

Bij discriminatiedelicten of *overlevingsdelicten* wordt aan een individu of een groep een bepaald recht of een bepaalde dienstverlening ontzegd (werk, huisvesting, ontspanning, ...) omwille van een irrelevant kenmerk als huidskleur of afstamming. Deze delicten gaan niet vergezeld van een openbaarheidsvereiste. Aan de keerzijde van het ontbreken van deze vereiste stellen zich belangrijke problemen op het vlak van de bewijslast.

Ongeoorloofde drempels om op voet van gelijkheid met anderen, ongeacht etnische achtergrond of huidskleur, een woning te zoeken en te huren, een job te vinden en promotie te maken, zich te ontspannen, bepaalde diensten te benutten of een bepaalde dienstverlening of behandeling te ondergaan namens de overheid, ontwrichten onze samenleving op vaak dramatische wijze.

Vooroordelen en sociale afkeuring zijn een belangrijke factor in het ontstaan van discriminatie. Zo kunnen bepaalde vooroordelen verbonden worden met bepaalde sectoren en met het idee dat mensen van bepaalde origine niet de nodige kwaliteiten hebben om bepaalde functies, met name functies met verantwoordelijkheid, uit te oefenen. Deze vorm van discriminatie die gebaseerd is op een a-prioristische houding, lijkt vooral nadelig voor jonge allochtonen. Misschien aarzelen ondernemingen om jonge allochtonen aan te nemen vanwege "hun gedrag".

Op geen enkel domein wellicht is discriminatie zo wijdverspreid en ingrijpend als in de arbeidssfeer, wat een inbreuk vormt, ondermeer (zie infra) op artikel 2bis van de racismewet van 30 juli 1981. Op geen enkel domein is de antiracismewet zo weinig, omzeggens nooit, toegepast.

Over deze alarmerende toestand gaat deze bijdrage.

1. Artikel 2bis van de wet van 30 juli 1981

Discriminatie in de arbeidssfeer is ongetwijfeld het moeilijkste te bestrijden omdat het heel moeilijk is om hiervoor bewijzen te vinden. Artikel 2bis van de racismewet, dat met de wet van 12 april 1994 in de wet van 30 juli 1981 werd ingevoerd, bestraft discriminatie in de arbeidssfeer, en dit in de breedste betekenis van het woord. Tot nu toe werd het artikel nog niet toegepast.

Eén van de objectieve elementen uit het verklaringsmodel hiervoor is het feit dat het artikel 2bis een *jonge strafbepaling* is.

Eerst in 1994 werd een artikel 2bis in de antiracismewet ingevoegd om het toepassingsveld van de wet uitdrukkelijk uit te breiden naar de arbeidssfeer:

"Art. 2bis Hij die bij de arbeidsbemiddeling, de beroepsopleiding, het aanbieden van banen, de aanwerving, de uitvoering van de arbeidsovereenkomst of het ontslag van werknemers discriminatie bedrijft jegens een persoon wegens zijn ras, huidskleur, afstamming, afkomst of nationaliteit, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 2.

De werkgever is burgerrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de boeten waartoe zijn werknemers of lasthebbers zijn veroordeeld."

Het bedrijven van *discriminatie jegens een groep werd niet als strafbare grond ingeschreven*: een bedrijf dat voor een bepaalde type functies in het bedrijf een bepaalde groep op grond van hun etnische achtergrond weert, maakte zich daarmee tot voor heel kort (infra) niet schuldig aan een misdrijf ten aanzien van die groep. Tenzij een individueel slachtoffer zich bekend maakte, kon hiertegen niets ondernomen worden.

Toen de wetgever in 1994 de publiciteitsvoorwaarde voor de reeds ingevoerde discriminatiedelicten afschafte en ook voor het nieuwe 'arbeidsdiscriminatie delict' geen publiciteitsvoorwaarde oplegde, was deze zich terdege bewust van het bewijsprobleem. De strafbaarstelling gold als 'een signaal voor de buitenwacht'.³⁵ Het Centrum stelde vooraf, onmiddellijk na zijn oprichting, duidelijk en uitdrukkelijk dat 'de efficiëntie van [...] artikel [...] 2bis zoals ingelast in de wet aangetast zou worden *'door de moeilijkheid die de slachtoffers ondervinden om het bewijs te leveren van de daden die zij ondergingen en die door de wet worden beoogd'*. Daartoe leek het het Centrum wenselijk om in de wet een mechanisme in te voeren dat de bewijslevering vergemakkelijkte. Het advies bleef zonder gevolg.³⁶

Hoewel de resultaten op repressief vlak blijken tegen te vallen, mogen we toch stellen dat de autoriteiten sinds 1997 (Europees jaar van de strijd tegen het racisme) veel bewuster met het dossier bezig zijn. Met name de discriminatie bij de aanwerving wordt nu ernstig genomen.

En hoe problematisch het tot nog toe ook gesteld is met de toepassing van artikel 2bis van de antiracismewet, er mag misschien enig optimisme getoond worden met betrekking tot het regulerend effect van het discriminatieverbod in de brede arbeidssfeer.

Niet alleen de overheid, ook de publieke opinie lijkt geëvolueerd of op zijn minst geïnformeerd: uit contacten met het publiek, klagers, slachtoffers en derden, blijkt de kennis dat discriminatie op grond van etnische gronden in de arbeidssfeer verboden is, ruim doorgedrongen. Dat het verbod tot nog toe quasi uitsluitend strafrechtelijk was uitgewerkt was minder bekend.

³⁵ SENAAT, *parl. doc.* 117-2, 8 december 1993, pp. 4 en 5.

³⁶ SENAAT, *parl. doc.* 117-2, 8 december 1993, pp. 48.

Eerst in 2003 wordt uiteindelijk, wat volstrekt logisch en wenselijk was, ook groepsdiscriminatie in de arbeidssfeer strafbaar gesteld. Tussen het eerste lid en het laatste lid van het voormalige artikel 2bis (supra) wordt een nieuw lid gevoegd: 'Dezelfde straffen worden toegepast wanneer de discriminatie bedreven *is jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan* wegens het zogenaamde ras, de huidskleur, de afkomst of de nationale of etnische afstamming van deze leden of van sommigen onder hen.'³⁷

Maar het is de Wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding die voor zeer ingrijpende vernieuwingen zorgt.³⁸ Deze wijzigingen worden elders in dit rapport uitvoerig besproken. Hier past dus een summierere weergave van de voornaamste onderdelen die relevant zijn voor etnische discriminatie in de arbeidssfeer:

De invoering van een definitie van directe discriminatie, als een verschil in behandeling dat niet objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd en dat rechtstreeks gebaseerd is op de grond van [...] een zogenaamd ras, de huidskleur, afstamming, nationale of etnische afkomst [...].

De invoering van een definitie van indirecte discriminatie, als een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze die als dusdanig een schadelijke weerslag heeft op personen op wie de discriminatiegronden [...] ras, huidskleur, afstamming, nationale of etnische afkomst [...] van toepassing is, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd.

Inzake arbeidsrelaties is wat objectief en redelijkerwijze gerechtvaardigd kan worden geacht, *beperkt tot de essentiële beroepsvereisten*.

De nieuwe wet verbiedt directe en indirecte discriminatie, onder meer in de sfeer van de arbeid. Ze voorziet hiervoor niet-strafrechtelijke procedures. De strafbepalingen van de wet van 30 juli 1981 blijven onverminderd bestaan.

Pesterijen vormen ongewenst gedrag dat als ze verband houden met de discriminatiegronden [...] ras, huidskleur, afstamming, nationale of etnische afkomst [...], discriminatie vormen, ook als ze op de werkvloer worden gepleegd.

Wanneer publiekelijk, ook op de werkvloer of in aanwezigheid van getuigen, aangezet wordt tot directe discriminatie (of men openlijk zijn voornemen te kennen geeft om te discrimineren ...) omwille van raciale discriminatiegronden, voorziet de wet van 30 juli 1981 in de strafbaarstelling.

Van het recht om niet gediscrimineerd te worden kan men geen afstand doen, ook niet bij (arbeids-) overeenkomst of enig onderdeel daarvan.

In het geval men slachtoffer is van discriminatie bij tewerkstelling, omwille van ras, huidskleur, afstamming, nationale of etnische afkomst kan men voortaan niet alleen een beroep doen op de strafbepalingen van artikel 2bis van de antiracismewet, maar ook een burgerlijke procedure voeren voor de arbeidsrechtbank. Discriminatie wordt dan niet als misdrijf benaderd en onder bepaalde omstandigheden kan de bewijslast worden verschoven. Zo'n procedure kan men met een vordering in kort geding voeren, waarbij de voorzitter van de arbeidsrechtbank de daad van discriminatie kan vaststellen, ook al valt ze eveneens onder de antiracismewet.

³⁷ 23 januari 2003 (BS, 13 III 03).

³⁸ BS, 17 III 03.

Hij kan na die vaststelling bevelen dat ze gestaakt wordt, stopgezet. Het slachtoffer kan om een dwangsom verzoeken voor het geval aan dat bevel tot staking van het feit van discriminatie geen gevolg zou worden gegeven.

Die bewijslast kan verschuiven als er feiten worden aangevoerd door het slachtoffer die het bestaan van directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden. Praktijktesten en statistieken zijn belangrijke maar niet de enige feiten die kunnen worden aangevoerd. Voor praktijktesten kunnen straks deurwaarders worden ingeschakeld. Bij Koninklijk Besluit worden een aantal basisvoorwaarden voor zo'n praktijktest nog vastgelegd.

De gewone bewijsregels in strafzaken voor strafrechtelijk betugelbare discriminatie op grond van artikel 2bis van de antiracismewet blijven bestaan naast de nieuwe bewijsregels. Dat betekent ook dat gerechtsdeurwaarders niet kunnen ingeschakeld worden voor de vaststelling van inbreuken op artikel 2bis van de antiracismewet.

Er zijn belangrijke en gedetailleerde beschermingsmaatregelen opgenomen voor de klager/gediscrimineerde in de algemene discriminatiewet, sommige ook toepasselijk bij diverse ontslagmodaliteiten.

Waar de algemene discriminatiewet de sociale inspectie bevoegd maakt om kennis te nemen van inbreuken op de strafbepalingen van die nieuwe wet, werd er per analogie voor gezorgd dat de sociale inspectie ook bevoegd is om inbreuken op artikel 2bis van de wet van 30 juli 1981 vast te stellen. Die bevoegdheid wordt de sociale inspectie toegekend in een artikel 5ter dat werd toegevoegd aan de racismewet door de wet van 20 januari 2003 tot versterking van de wetgeving tegen het racisme (B.S., 12 februari 2003).

Andere bepalingen die op enig niveau inroepbaar zijn bij de beteugeling van discriminatie in de arbeidssfeer kunnen gevonden worden in de C.A.O. nr. 38 van 6 december 1983, algemeen verbindend verklaard bij K.B. van 11 juni 1984 (B.S. 28 juli 1984), m.b. in artikel 2bis; in de Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, m.b. het artikel 32bis e.v. in hoofdstuk Vbis betreffende pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk; in het Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie bij de arbeidsmarkt.

2. Toepassing van artikel 2bis van de wet van 30 juli 1981: Klachtenanalyse, Casuïstiek, Rechtspraak

2.1 Klachten gemeld aan of gekend bij het Centrum en enkele karakteristieken

Sinds discriminatie in de arbeidssfeer strafbaar is, vormt de sector arbeidsdiscriminatie, steevast de tweede belangrijkste sector, *met een gemiddelde van 13% van de klachten*, dit op vrijwel constante wijze van 1997 tot en met 2002, slechts 'voorafgegaan' door discriminatie bij openbare dienstverlening.

Discriminatieklachten bij openbare dienstverlening verwijzen, mede door de diverse types van aangevoerde problemen rond vluchtelingen- en verblijfprocedures, vaak naar 'verblijfsstatus' als grond voor discriminatie. Men kan dus terecht stellen dat discriminatie in de arbeidssfeer de voornaamste sector vormt van discriminaties die mogelijks een inbreuk vormen op de wet van 30 juli 1981.

Wat de regionale spreiding betreft, steekt alleen de provincie Antwerpen er bovenuit. Antwerpen is elk jaar 'goed' voor een *twintigtal* arbeidsdiscriminatie dossiers, hierin slechts twee keer bijna geëvenaard door Oost-Vlaanderen (in 1999 en 2001). Voor de rest pieken naast Oost-Vlaanderen (12, 1997 en 11, 1998), slechts Limburg (12, 1999) en Vlaams Brabant (12, 1997, 12, 2000 en 15, 2002) eenmalig boven de tien klachten.

Jaarlijks ontvangt het Centrum een 125-tal klachten hieromtrent, de laatste twee jaar, evenals in 1997, meer dan 140. Van die klachten kunnen 7 op de 10 afgehandeld worden door bemiddeling of advies.

Waar in 2002 148 klachten werden genoteerd wegens discriminatie in de arbeidssfeer, was er volgens de analyse van het Centrum 32 maal mogelijks sprake van een inbreuk op artikel 2bis van de racismewet. In 9 gevallen werd daarover het parket op de hoogte gebracht of een burgerlijke partijstelling neergelegd. 11 maal werd er doorverwezen. In de andere gevallen werd door bemiddeling of advies gepoogd aan de discriminatie te verhelpen, naast een aantal gevallen waarin de opvolging niet kon worden voltooid omwille van externe redenen, waaronder soms het afhaken van de klager, de klachtmelder of één van de getuigen van de discriminatie.

Het hoofdaccent blijft liggen op adviesverstrekking en bemiddeling. In respectievelijk 42% en 29% van de gevallen kunnen de klachten zo behandeld worden. Daar waar het bewijs voorhanden is wordt de zaak meestal positief afgehandeld en schikt de onderneming zich meestal naar de wetgeving (zie bijvoorbeeld bij klachten inzake indirecte discriminatie bij het publiceren van vacatures).

Wat is nu de ruwe typologie van die klachten (in aantal), ongeacht de toepasbaarheid van de wet van 30 juli 81:

1995:	1. Aanwerving:	16
	2. Arbeidsverhoudingen:	14
	3. Ontslag:	13
1996:	1. Aanwerving:	34
	2. Arbeidsverhoudingen	19
	3. Ontslag:	10
1997:	1. Aanwerving:	49
	2. Ontslag:	23
	3. Arbeidsverhoudingen	20
1998:	1. Aanwerving:	41
	2. Arbeidsverhoudingen	19
	3. Ontslag:	16
1999:	1. Aanwerving:	28
	2. Advertentie (!) :	23
	3. Ontslag:	14
2000:	1. Arbeidsverhoudingen	23
	2. Aanwerving:	19
	3. Pesterij, Ruzie :	12
2001:	1. Arbeidsverhoudingen::	38
	2. Aanwerving:	26
	3. Pesterij, Ruzie :	19
2002:	1. Aanwerving:	29
	2. Ontslag:	23
	3. Arbeidsverhoudingen	20

2.2. Casuïstiek

In vergelijking met 1996 steeg het aantal geregistreerde klachten in 1997 aanzienlijk. Sindsdien stellen we vast dat er over de werksituatie veel klachten zijn en dat die klachten nog altijd moeilijk te bewijzen vallen.

De aard van de discriminerende praktijken is in de loop der jaren nauwelijks veranderd en kan als volgt worden geïnterpreteerd:

Duidelijke weigering om iemand aan te nemen wegens zijn nationaliteit, zijn huidskleur, zijn herkomst of zijn etnische afkomst.

In de praktijk wordt zo'n kandidaat meestal geweigerd en krijgt hij of zij geen kans om zijn kwaliteiten in een gesprek te laten evalueren.

Deze materie is zo complex omdat het hele sollicitatieproces zo subjectief is. In welke mate wordt bij de keuze van een kandidaat rekening gehouden met zijn of haar herkomst?

Een werkgever heeft misschien de neiging om iemand van vreemde origine af te wijzen, hoewel die dezelfde kwalificaties heeft en even gemotiveerd is als iemand van Belgische afkomst.

Zo kan de werkgever 'preventief' selecteren op basis van de foto op het curriculum, op basis van de naam of kan hij in de jobadvertentie of in zijn richtlijnen voor de arbeidsbemiddelaar of het uitzendkantoor min of meer duidelijke eisen stellen.

Een bediende van een groot uitzendkantoor gebruikte bijvoorbeeld etnische criteria. Zo noteerde hij "BBB"(Blauw-Blank-Belg, de code voor kandidaten van Belgische origine) op de steekkaarten van de kandidaten.

Een werkgever kan achteraf nog een andere strategie toepassen indien hij 'te laat' ontdekt dat een kandidaat van vreemde origine is. Hij kan als voorwendsel aanvoeren dat de vacature al is ingevuld, dat het profiel van de kandidaat niet helemaal bij de vacature aansluit of zelfs nieuwe, overdreven voorwaarden stellen (werkuren, aangeven dat de kandidaat onder- of overgekwalificeerd is...).

Discriminerende advertenties

De klassieke voorbeelden van discriminerende advertenties zijn die waarin duidelijk wordt aangegeven dat de voorkeur uitgaat naar kandidaten van nationale of Europese herkomst. *Vacatures enkel voor Europeanen*
In zulke gevallen zijn de feiten al bewezen. De auteurs van dergelijke discriminerende annonces in kranten zouden dus makkelijk kunnen worden vervolgd. De ervaring leert echter dat dit niet gebeurt.

Om de voorzichtige houding van de rechtbanken te illustreren geven we een voorbeeld van een discriminerende annonce die op verzoek van een bepaald bedrijf op de jobpagina's van een dagblad werd geplaatst. Het bedrijf zocht een commercieel afgevaardigde die "bij voorkeur de Nederlandse nationaliteit had". Het bedrijf beweerde dat het om een geval van positieve discriminatie ging waarbij Belgen niet uitgesloten werden, en dat men iemand zocht die de Nederlandse mentaliteit kende om de Nederlandse markt makkelijker te kunnen verkennen.

De rechtbank vond, net als het Hof van Beroep achteraf, dat het hier een opinie betrof en dat er sprake was van een persmisdrijf. De rechtbank verklaarde zich onbevoegd en vond dat dit onder de bevoegdheid van het hof van assisen viel (zie hierna).

Racisme op het werk zelf

In een onderneming kan racisme verschillende vormen aannemen.

- Racisme kan tot uiting komen in **een verdeling van het werk volgens etnische afkomst**. Mensen van vreemde origine die werk vinden, worden vaak professioneel gedeclasséerd en moeten vaak minder gekwalificeerd werk uitvoeren dan mensen van Belgische origine (met hetzelfde diploma).

Voorbeeld: Interim-arbeiders, voornamelijk studenten, die tijdens de zomervakanties ingezet worden voor de reiniging van de productie-installaties van een grote autofabrikant, zien, naarmate het werk vordert en het vuilste werk wordt opgeknapt, op last van de Turkse ploegbazen, eerst de Belgische werknemers afvloeien, daarna de Afrikaanse en andere, tot op het laatste nog slechts de werknemers van Turkse origine de lichte klus verder afmaken.

Comm. Het is slechts sinds het hierboven geschetste verbod op groepsdiscriminatie in de racismewet werd ingevoerd (nieuw tweede lid van artikel 2bis), dat die groepsdiscriminatie als een zelfstandig misdrijf kan worden betoogd.

Werk, waarbij de werknemer rechtstreeks met de klant in contact komt, wordt systematisch geweigerd. De werkgever wil wel mensen vreemde herkomst aannemen, maar dan alleen voor bepaalde opdrachten (schoonmaak, veiligheid of stereotiep werk).

Vb. Een bankbediende, kind van blanke moeder en zwarte vader, dreigt niet in aanmerking te komen voor een publieke, commerciële en representatieve functie bij een grote bank, waarvoor hij aan alle tests en kwalificaties voldeed, enkel en alleen omdat hij niet blank was.

- Sommige werkgevers halen **economische** redenen aan. Ze zijn niet per se racistisch, maar ze anticiperen op het veronderstelde racisme van hun klanten of commerciële partners. Om elk risico voor een daling van de verkoop of de commerciële activiteiten te voorkomen, wijzen ze kandidaten met een Arabische of Afrikaanse naam toch maar liever af.

Vb. Een kledingszaak plaatst bij de VDAB en een uitzendkantoor een vacature - die door beide organisaties zonder bemerkingen wordt geplaatst (!) - dat men voor een verkoopfunctie in een kledingszaak op zoek is naar 'blanke Belgen'.

Comm. Artikel 2bis omschrijft nochtans geen intentiedelict! Het is derhalve niet noodzakelijk dat een racistische attitude aangetroffen wordt bij de discriminant. Eenmalige feiten van discriminatie, gepleegd op verzoek, maken een misdrijf uit in hoofde van de discriminant, zodra hij wetens en willens het selectie criterium ras of huidskleur of afkomst hanteert bij een aanwerving of promotie.

- Een ander recent fenomeen: **de vraag om de vreemde afkomst te verzwijgen**. Een werkgever neemt iemand van vreemde origine aan en vraagt hem om tijdens het werk zijn naam of voornaam te veranderen. Het is duidelijk dat die vraag bedoeld is om de vreemde oorsprong van de werknemer te verdoezelen.

Vb. Men vraagt aan Jamal X of hij zich wil voorstellen als of laten aanspreken met 'Jacky'.

Vb. Een uitzendkantoor stelt een man van Marokkaanse afkomst met een westers voorkomen in een doe-het-zelfwinkel te werk. De personeelschef vraagt hem meteen of hij zijn voornaam wil veranderen, “*Remy in plaats van Rachid*”, omdat de klanten wel eens verkeerd zouden kunnen reageren op de oproepen via de microfoon. Na het even te hebben geprobeerd zag Rachid dit echt niet meer zitten en zijn contract werd opgezegd. Het uitzendkantoor vond ander werk voor hem.

- **Tergend gedrag.** Het gaat hierbij om een houding van iemand met een verantwoordelijke functie of iemand die hoger in de hiërarchie staat, met de bedoeling de werknemer van vreemde origine moreel uit te putten.

Vb. beledigingen, kwetsende en racistische opmerkingen, ongemotiveerde sancties, stigmatisering...

Racistische grappen

Vb. Op de werkvloer van een groot bedrijf werden bijvoorbeeld systematisch de persoonlijke behoeften van een werknemer vernield of beklad, de vuilbak wordt beklad met 'dit is de vuilbak van een makak'.

Ontslag dat als discriminerend wordt beschouwd

Vb. Een bedrijf uit de streek van Verviers dat papieren tafellakens maakt, werd het slachtoffer van een diefstal. Alle werknemers van vreemde origine werden verdacht en werden op één na allemaal ontslagen. De persoon die niet werd ontslagen, was op de dag van de feiten ziek.

Dit vormt zowel een groepsdiscriminatie (op het ogenblik van die feiten nog niet strafbaar als zodanig), als een individuele discriminatie, wel strafbaar.

Klachten bij aanwerving komen voor in de vorm van directe als indirecte discriminatie. De klachten variëren van de eerste fase van het solliciteren tot de laatste fase van het interview. De meeste klagers blijken problemen te ondervinden bij de vermelding van hun naam. Sommige bedrijven hanteren onnodige criteria als voorwaarde tot aanwerving (bv. Nederlands als moedertaal, diploma in België). Ook discriminerende uitspraken 'onder vier ogen' ten aanzien van sollicitanten worden genoteerd.

Klachten op de werkvloer betreffen bijna altijd pesterijen (40%), interculturele conflicten en arbeidsverhoudingen. De pesterijen zijn dan racistisch van inslag en worden gepleegd door collega's, directie en derden. Als al op de pesterijen wordt gereageerd, probeert de directie vaak een oplossing te bekomen die vermijdt de 'pester' op zijn verantwoordelijkheid te wijzen. Het komt al te vaak voor dat het slachtoffer wordt overgeplaatst en de aanstichter ongemoeid gelaten. Zelden haalt de klacht van het slachtoffer het comité voor preventie en bescherming op het werk. Het gebrek aan aandacht, bescherming en optreden heeft al in meerdere gevallen geleid tot ernstige medische problemen die op alle niveaus van diagnose direct gelinkt werden aan de extreme stress waaraan sommige slachtoffers langdurig hebben bloot gestaan. Bij de arbeidsverhoudingen en conflicten blijken religie en culturen de voornaamste mikpunten te vormen in hoofde van de discriminanten.

Klachten bij het ontslag betreffen situaties waarin klagers raciale motieven, bedreigingen, intimidatie, pesterijen, interculturele conflicten, taalproblemen en aanzet tot racisme aanhalen als aanleiding, oorzaak, achterliggende of uitdrukkelijke motivering van het ontslag.

Andere klachten hebben betrekking op mishandeling, ongelijke arbeidsovereenkomsten of -voorwaarden, ongelijke promotie, problemen met inschrijving en reglement.

De cel kleurrijk ondernemen stelde, op basis van de klachtendatabase en -dossiers van het Centrum, het volgende instrument op ten behoeve van de inspectie van sociale wetten:

1. DISCRIMINATIE BIJ AANWERVING

- **Aanwervingprocedure en sollicitatie technieken**
 - Schijnbaar neutrale selectieproeven
- **Aanwervingbeleid**
 - Afwijzing allochtone werknemers in ondernemingen
 - Vroegere negatieve ervaringen van een onderneming
 - Terughoudendheid van de klanten
 - Terughoudendheid van het personeel
- **Publicatie van een werkaanbieding**
 - Schijnbaar neutrale aanwervingscriteria (indirecte discriminatie)

2. DISCRIMINATIE OP DE WERKVLOER

- **Interculturele conflicten op de werkvloer**
 - Klederdracht
 - Andere conflicten
- **Pesten op het werk**
- **Ongelijke behandeling**
 - Ongelijke loon, type contract
 - Ongelijke promotie en Opleidingsmogelijkheden

3. DISCRIMINATIE BIJ ONTSLAG

- **Pesterijen, bedreiging en intimidatie**
- **Raciale motieven**
- **Interculturele conflicten op de werkvloer**
 - Klederdracht
 - Andere conflicten

Een typologie van discriminatieklachten vormt één gegeven, een typologie van problemen die slachtoffer en centrum ondervinden bij de klachtafhandeling vormt er een ander. Dit zijn een aantal typeproblemen bij de afhandeling van de discriminatieklacht:

- *Juridische band tussen de persoon van vreemde origine en zijn werkgever*

Op twee niveaus: tijdens sollicitatieprocedure hoeft de werkgever zijn beslissing om iemand niet aan te nemen niet te motiveren. Hij kan eenvoudigweg stellen dat de kandidaat niet in het profiel past of gewoon niet voldoet.

Tijdens de uitvoering van het arbeidscontract is het moeilijk om een werkgever te beschuldigen of aan te klagen omdat de werknemer economisch van hem afhankelijk is.

- *Problemen om collega's te laten getuigen*

Als iemand getuige is van een discriminerende situatie en besluit om dit aan te geven, dan is zo iemand vaak bang voor represailles of ontslag.

In de meeste gevallen durft de getuige de stap niet te zetten en wil hij of zij in de eerste plaats zijn of haar werk niet kwijtraken.

- *Conflicten tussen bepaalde collega's leiden ertoe dat de directie het probleem racisme uitsluit.*

Het slachtoffer heeft ruzie met een collega. Daardoor kan de werkgever elke hypothese van raciale discriminatie opzij schuiven.

- *Belang van de carrière of de anciënniteit van de persoon die wordt beschuldigd.*

Het slachtoffer bevindt zich in een machtsverhouding: de persoon die hij of zij beschuldigt, geniet in zijn werkomgeving een onberispelijke reputatie.

- *Gebrek aan steun of begeleiding van de vakbondsafgevaardigden.*

- *Rol van de arbeidsbemiddelaars*

Bepaalde bemiddelaars zoals uitzendkantoren, vormingsorganisaties of arbeidsbemiddelingsbureaus spelen eveneens een belangrijke rol. Hun aanpak wordt mede bepaald door de verplichtingen die ze vaak hebben en door hun positie op de arbeidsmarkt. Ze staan onder de discriminerende druk van de werkgevers met wie ze moeten onderhandelen. In zekere zin zitten ze in een zwakke positie en zijn ze van die werkgevers afhankelijk. Ze moeten functioneren in een concurrerende markt waar het zowel om marktaandeel als om service draait. Daarom is het voor hen moeilijk om tegen de discriminerende criteria van bedrijven in te gaan omdat ze dan werk en marktaandeel kunnen verliezen. Maar daardoor maken ze zich wel medeplichtig aan die discriminatie.

2.3. Rechtspraakoverzicht

In een rechtspraakoverzicht over de toepassing van artikel 2bis valt nauwelijks rechtspraak te vermelden. Een jobadvertentie die als een uiting van een mening, een opinie werd gekwalificeerd en via de drukpers tot stand was gekomen (alvorens de correctionalisering van het racistische drukpersmisdrif werd afgekondigd), vormt zowat het enige geval waarin een situatie door de rechter werd getoetst aan artikel 2bis.

Toch is de racismewet al toegepast in de arbeidssfeer, maar dan wel ... door de toepassing van artikel 1. Aanzet tot discriminatie, haat, geweld komt ook voor in de arbeidssfeer en werd al veroordeeld. Ook in de arbeidssfeer kan voldaan zijn aan de publiciteitsvoorwaarde van artikel 444 van het Strafwetboek, zoals gesteld bij artikel 1 van de racismewet.

Het kan gaan om uiteenopende situaties, bv. op de werkvloer ten aanzien van het slachtoffer en in aanwezigheid van getuigen of bv. tijdens een vergadering van het directiecomité, waarbij een discriminerende maatregel wordt afgekondigd of bepleit of waarbij er op aangedrongen wordt of aanstalten gemaakt worden om een collega/werknemer te discrimineren.

De Correctionele Rechtbank van Brussel in een vonnis van 27 november 2001 deed uitspraak over de volgende feiten: 'Een schoonmaakbedrijf stelt arbeiders te werk in een grootwarenhuis. Een zwarte bedrijfsverantwoordelijke begeeft zich naar het grootwarenhuis en deelt aan een tewerkgestelde arbeider (van Portugese afkomst) mee dat hij van werkplaats moet veranderen. Verscheidene personeelsleden van het grootwarenhuis nemen het op voor deze arbeider en beginnen de twee aanwezige zwarten (de bedrijfsverantwoordelijke en een arbeider met een zwarte huidskleur) te beledigen en te bedreigen ("sale nègre, c'est l'autre nègre qui partira, nous allons l'enculer, ..."). Van de vier beklaagden, waaronder de betrokken arbeider, worden er drie vrijgesproken omdat hun schuld niet bewezen is. De vierde wordt veroordeeld voor het uiten van beledigingen door de bedrijfsmicrofoon. De term 'sale nègre' wordt als racistisch beschouwd. Door het uiten van de beledigingen via de microfoon zodat iedereen het kon horen, was zonder twijfel aan de publiciteitsvoorwaarde voldaan.

Zie bijvoorbeeld het vonnis van de Correctionele Rechtbank van Mechelen van 20 september 2002 inzake feiten waarbij een DJ op een personeelsfeest van RVA en VDAB een alternatieve versie ten beste gaf van de kabouterdans, bekend onder de naam 'makakkendans'.

V. DISCRIMINATIE IN DE HUISVESTING

1. Inleiding

Het recht op huisvesting wordt momenteel gegarandeerd door internationale verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Belgische wetteksten³⁹.

Discriminatie in de toegang tot huisvesting doet afbreuk aan de menselijke waardigheid, doordat het slachtoffers het fundamentele recht⁴⁰ ontnemt op een menswaardige woning, in overeenstemming met de elementaire normen inzake bewoonbaarheid, gezondheid en veiligheid.

Om de slechte kwaliteit van de woningen en de verhoging van de huurprijzen tegen te gaan, hebben de verschillende Belgische overheden steeds aandacht besteed aan beleidslijnen die voorzien in betaalbare en menswaardige woningen, die beantwoorden aan de vereisten van gezondheid en veiligheid. Ze hebben dus geïnvesteerd - soms in partnerschap met verenigingen - in twee belangrijke activiteiten:

- Op kwantitatief vlak: de verhoging van het aantal woningen met een matige huurprijs, zowel in de privé-sector als in de sociale huisvesting (sociale woningbureaus bv.).
- Op kwalitatief vlak: het verbeteren van de levenskwaliteit in bepaalde wijken door de renovatie van bestaande woningen, zodat die beantwoorden aan de elementaire vereisten inzake bewoonbaarheid en veiligheid (huurvergunning, strijd tegen onbewoonde panden, bevordering van de sociale mix).

De opsomming en de beoordeling van de lokale en de gewestelijke initiatieven valt buiten het kader van deze bijdrage aangezien onze doelstelling erin bestaat om, binnen de sociaal-economische context, de evolutie van het gelijkheidsbeginsel en de non-discriminatie in de toegang tot de huisvesting te onderzoeken.

Naast de reeds vermelde maatregelen, die er rechtstreeks of onrechtstreeks toe bijdragen dat de toegang tot een stabiele en degelijke huisvesting vergemakkelijkt wordt, verbiedt de antiracismewet van 30 juli 1981 de weigering tot verhuur of verkoop omwille van de nationale of etnische herkomst, enz... van de huurder. Een nieuwe wet bestraft bovendien ook niet-rationele discriminatie op het vlak van huisvesting.

Het recht op huisvesting doet natuurlijk geen afbreuk aan het wederzijds respect voor de rechten en de plichten van de contracterende partijen, zowel de verhuurder als de huurder, die in zijn hoedanigheid van rechthebbende op huisvesting ook verplichtingen dient na te komen.

Het wetgevend arsenaal beschikt dus al over het nodige om rechtstreeks of onrechtstreeks de gelijkheid te garanderen in de toegang tot een menswaardige woning, waardoor dit essentiële recht wordt beschermd. Het speelt immers ook een belangrijke rol op het vlak van sociale en culturele integratie. Omwille van bepaalde beperkingen kan het recht de uitsluiting van een vaak kwetsbaar gedeelte van de bevolking echter niet definitief uitbannen.

³⁹ Zie art. 23, 3° van de Grondwet "Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. (...) Deze rechten omvatten met name (...) 3° het recht op een behoorlijke huisvesting (...)"; ook art.11 Internationaal Verdrag inzake de economische, sociale en culturele rechten van de VN, dat in 1966 door België werd bekrachtigd; de wet van 20 februari 1991 over de huur van de hoofdverblijfplaats.

⁴⁰ Art. 2 van de wet van 20 februari 1991, evenals de Brusselse, de Vlaamse en de Waalse Wooncodes.

2. Context

Eén van de moeilijkheden bij deze vorm van discriminatie resulteert vaak uit de combinatie van de negatieve weerslag van verschillende sociaal-economische, politieke en juridische factoren.

Sommige uitsluitingsvectoren hebben te maken met sociaal-economische handicaps en dragen bij tot de marginalisering van het kansarme deel van de bevolking. Andere criteria die bijvoorbeeld te maken hebben met vooroordelen, treffen dan weer specifiek de migrantenbevolking, waardoor deze mensen zowel op sociaal als op raciaal vlak gepenaliseerd worden.

Enkele voorbeelden:

De economische en politieke conjunctuur

- De verarming van de bevolking⁴¹ brengt een geringer financieel vermogen van de Gewesten met zich mee, wat een negatief impact heeft op het huisvestingsbeleid (de begroting is bovendien met schulden belast); de bestrijding van de verkrotting loopt fout door een gebrek aan middelen).
- De spanning op de woningmarkt: de inkrimping van de woningmarkt (zowel privé als publiek)⁴² resulteert uit het gebrek (onder meer omwille van de investeringsbeperkingen) aan bewoonbare huizen tegen redelijke prijzen. Ook dit fenomeen draagt bij tot het versterken van de sociale ongelijkheid in de toegang tot de woningmarkt.
- De samenstelling van het woningbestand: de meeste woningen zijn klein (met maximum 2 kamers), wat het voor kroostrijke gezinnen (waarvan een groot gedeelte van vreemde herkomst is) moeilijker maakt om een geschikte woning te vinden met meer dan twee kamers. In Brussel is er een tekort aan 20.000 sociale woningen met meerdere kamers om grote gezinnen te huisvesten⁴³. De staat van de woningen (waaronder de kwaliteit en het comfort) hangt af van de ouderdom van het gebouw⁴⁴.

Personen die slechts over beperkte financiële middelen beschikken, worden vaker tekort gedaan in hun recht op een menswaardige woning. En dit verschijnsel wordt steeds erger, aangezien de materiële toegankelijkheid van jaar tot jaar vermindert, maar verschilt in functie van de Gewesten, zowel wat de middelen als de kwaliteit betreft. De Brusselaars kennen de grootste moeilijkheden inzake huisvesting, vervolgens de Walen en tenslotte de Vlamingen⁴⁵. Bovendien maakt het schrijnend tekort aan betaalbare woningen de toestand van de kandidaat-huurders nog kwetsbaarder.

De persoonlijke situatie van de kandidaat-huurders

- Zijn administratieve situatie: de eigenaars hebben schrik voor de aanvraag van personen met een precair statuut (bv. asielaanvragers) of die hier onrechtmatig verblijven.
- zijn economische afhankelijkheid: verhuurders ontwikkelen een zeker wantrouwen ten aanzien van kandidaat-huurders die hen onvoldoende of beperkte garanties aanbieden inzake financiële solvabiliteit (zoals OCMW-steuntrekkers).

⁴¹ Bv. mensen met te hoge schuldenlasten of asielaanvragers

⁴² De privé-markt beslaat +/- 75 tot 90 % van de totale huurmarkt en de sociale woningen 25 tot 10 % naargelang van de gewesten (vergelijking: de Parijse huurmarkt heeft 50 % sociale woningen)

⁴³ Le logement social, parent indigent du parc immobilier, La Libre Belgique, 21.02.03.

⁴⁴ Het drama in Bergen heeft aangetoond dat meer dan 40 % van de sociale woningen in het Waalse Gewest gerenoveerd en beveiligd moet worden.

⁴⁵ Opm.: in het algemeen slaan de financiële huisvestingsmoeilijkheden eerder op de huurders dan op de eigenaars.

- zijn kwetsbare juridische situatie tegenover de verhuurder in de toegang tot de huisvesting, die resulteert uit het ‘consensuele’ concept van het Burgerlijk Wetboek, dat de instemming van de partijen voorstaat als bepalend element bij het afsluiten van een contract.

De eigenaar van het pand beschikt dus over een contractuele vrijheid die hem het recht geeft om een contract al dan niet af te sluiten, de contracterende partij vrij te kiezen (intuitu personae afgesloten huurovereenkomst, gebaseerd op vertrouwen, en die belang hecht aan de identiteit van de medecontractant) én de vrijheid om de verhuurvoorwaarden van zijn goed te bepalen.

De eigenaar kon dus (voor het van kracht worden van de nieuwe wet op de niet-rationele discriminaties, zie *infra*), criteria hanteren die zeer arbitrair zijn en te maken hebben met:

- * de gezinssituatie van de kandidaat (de verhuurder kan bv. beslissen om niet aan grote gezinnen te verhuren);
- * de leeftijd;
- * het geslacht (hij kan bv. enkel aan mannen of aan vrouwen verhuren);
- * de sociaal-economische situatie (hij kan weigeren om te verhuren aan OCMW-steuntrekkers);
- * andere (bv. mensen weigeren met huisdieren), enz...

Niettegenstaande zijn contractuele vrijheid, moet hij toch de wettelijke grenzen respecteren. Hij kan bv. die vrijheid niet doen gelden om inbreuk te plegen tegen de openbare orde of tegen zekere dwingende bepalingen van de wet van 20 februari 1991 over de huurovereenkomsten.

De beperkte draagwijdte van de vermelde wet draagt ertoe bij dat de positie van de kandidaat-huurder nog kwetsbaarder is. Deze wet heeft namelijk geen rechtstreeks effect op de toegang tot de huisvesting, maar komt slechts onrechtstreeks tussen in de duur van het contract of de kwaliteit van de huisvesting.

Een andere zwakte van de wet bestaat erin, dat ze de elementaire vereisten van woonbaarheid niet bepaalt en dat ze sancties inhoudt met een negatief effect. De vrederechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt omwille van de onwoonbaarheid van het pand, kan, indien de eigenaar weigert om werken uit te voeren, het contract verbreken, zodat de huurder op straat komt te staan. Erger nog, de eigenaar verhuurt het pand, dat nochtans onwoonbaar werd verklaard, gewoon verder. De huurder durft maar zelden de zaak aanhangig maken bij het gerecht, want dat is een kostelijke en soms te trage procedure die hem uiteindelijk kan benadelen.

Deze juridische positie, in combinatie met het beperkt aanbod aan betaalbare huisvesting, kan de huurder als vragende partij in een positie van ‘inferioriteit’ plaatsen. Ook wordt hij kwetsbaarder ten overstaan van onrechtmatige of zelfs illegale praktijken, zoals onwoonbare huizen, onrechtmatige clausules, onwettelijke uitzettingen, of discriminatie.

Discriminatie is verboden door de antiracismewet van 30 juli 1981 en door de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie, wetten die de vrijheid van de eigenaar van een pand inperken.

De contractuele vrijheid en de wet van 25 februari 2003 zijn moeilijk met elkaar te verzoenen, wat resulteert in de moeilijkheid om motieven van discriminatoire weigering op te sporen, die zich vaak ongemerkt voordoet. De privé-eigenaar kan immers zijn echte intenties verbergen achter een drogreden of gewoonweg geen motivatie opgeven, waarbij hij zich kan verschuilen achter een wet die hem daartoe ook niet verplicht.

De a priori's van de eigenaar

- De angst voor de niet-naleving van contractuele verbintenissen: een overbezetting van het goed, een slecht onderhoud ervan of wanbetaling. Dergelijke angsten worden gevoed door vroegere negatieve ervaringen met leden van een bepaalde gemeenschap. Die feiten dragen ertoe bij dat het wantrouwen ten overstaan van kandidaten die tot diezelfde gemeenschap behoren, nog versterkt wordt, zodat alle leden van die gemeenschap worden gediscrimineerd.
- Racisme en discriminatie die voortkomen uit hardnekkige geruchten, die personen, afkomstig uit bepaalde landen, stigmatiseren (Maghreb, Turkije, Afrika, enz...). Dit zet bepaalde eigenaars, die de keuze hebben tussen verschillende potentiële huurders met dezelfde garanties, ertoe aan, om de verhuring te weigeren aan bepaalde kandidaten, omwille van factoren die enkel te maken hebben met hun etnische, nationale en raciale herkomst. Deze vooroordelen zijn vaak een uitvloeisel van de weigering om bepaalde 'zichtbare' migranten in een bepaalde wijk te laten wonen. Men vreest dat twee culturen onmogelijk kunnen samenleven, of men is bang voor een waardevermindering van de wijk, door de te grote aanwezigheid van vreemdelingen of doordat deze hun huurverplichtingen niet zouden nakomen.

De potentiële huurders die al die factoren cumuleren stoten op zoveel struikelblokken, waardoor hun wachttijd op een menswaardige woning steeds langer wordt. Uit groeiende wanhoop gaan ze tenslotte onleefbare woningen huren tegen veel te hoge prijzen, van eigenaars zonder scrupules, die misbruik maken van hun precaire financiële en/of administratieve situatie. Door die administratieve situatie uit te buiten, kunnen de huisjesmelkers zich in bepaalde gevallen blootstellen aan gerechtelijke vervolging voor overtredingen op de wet van 13 april 1995 tot bestraffing van de mensenhandel.

De groep Alarm⁴⁶ deed (met de medewerking van het Centrum) een telefonische peiling naar discriminatie bij het zoeken naar een woning, waaruit bleek dat vooral asielzoekers worden gestigmatiseerd, omdat ze zowel tot de categorie vreemdelingen behoren als tot die van de sociaal gemarginaliseerde personen.

Uit de peiling bleek dat in 58 % van de oproepen de eigenaar weigerde inlichtingen te geven over de woning, onder het voorwendsel dat die al verhuurd was, of gewoon zei dat hij niet aan vreemdelingen verhuurde.

3. Evolutie van artikel 2 van de wet van 30 juli 1981

3.1. Van 1981 tot 1993 (oprichting van het Centrum)

De oorspronkelijke versie van artikel 2⁴⁷ van de wet van 31 juli 1981 beoogde slechts de vrije toegang te waarborgen tot openbare plaatsen of tot diensten bestemd voor het publiek, zoals vervoermiddelen, hotels, discotheken, restaurants, cafés, voorstellingen enz..

⁴⁶ *Action pour le logement accessible aux réfugiés* in Molenbeek in 2002, die een praktijktest organiseerde vanuit een staal van 65 huuraanbiedingen in Brussel.

⁴⁷ 'Hij die bij het leveren of bij het aanbieden van een dienst, of een goed in een plaats die toegankelijk is voor het publiek, discriminatie bedrijft jegens een persoon wegens zijn ras, zijn huidskleur, afkomst of de nationale of etnische afstamming, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van zesentwintig frank tot tweehonderd frank of met een van die straffen alleen. Dezelfde straffen worden toegepast wanneer de discriminatie bedreven is jegens een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens het ras, enz..'

De discriminerende weigering om een goed te verhuren, uitgesproken tijdens een gesprek tussen de eigenaar en de kandidaat-huurder, werd beschouwd als plaatsvindend in een privé-kader, waardoor het niet onder het toepassingsveld viel van de wet.

De enige manier om discriminatie bij de toegang tot de huisvesting te bestraffen, bestond erin, aan te tonen dat de eigenaar in het openbaar tot discriminatie had aangezet, door bv. affiches uit te hangen of door discriminerende advertenties te plaatsen. Een dergelijke weigering kwam tegemoet aan de openbaarheidsvereiste zoals bepaald door art. 1 van de wet van 30 juli 1981: “*wordt gestraft: hij die in omstandigheden genoemd in art. 444⁴⁸ van het Strafwetboek, aanzet tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, wegens zijn ras, zijn huidskleur, zijn afkomst of zijn nationale of etnische afstamming*”⁴⁹.

Met betrekking tot de sociale huisvesting⁵⁰: In die periode heerste er in de sector van de sociale huisvesting een zekere vaagheid over de toekenningscriteria, die niet altijd op objectieve elementen berustten, wat bijdroeg tot het creëren van een sfeer van willekeur en twijfelachtige praktijken, zoals vriendjespolitiek of een vreemdelingenquotabeleid in de verdeling van de sociale woningen.

Het invoeren van het polemische begrip (zonder wetenschappelijke waarde) van de tolerantiegraad vormde lange tijd een rechtvaardiging voor het officieuze quotabeleid ten overstaan van migranten in de sociale huisvesting.

Er was een dubbele beweegreden: enerzijds bestond de vrees dat, wanneer een bepaalde drempel van migranten werd overschreden, er samenlevingsproblemen zouden rijzen tussen de bevolking van Belgische afkomst en die van vreemde herkomst en anderzijds was er de schrik voor gettovorming.

Bepaalde wijken kenden een uittocht van een belangrijk gedeelte van hun oorspronkelijke bevolking, die vervangen werd door allochtone kroostrijke gezinnen. Bovendien ging de economische situatie van de huurders van openbare woningen erop achteruit: in de jaren '70 en '80 trok de sociale huisvesting eerder een publiek aan dat tot de lagere sociale klassen behoorde.

Tegenwoordig huisvesten bepaalde sociale woningen een grote bevolkingsgroep met een laag inkomen. Deze situatie resulteert uit de strikte toepassing van de toegangsvoorwaarden tot die huisvesting, gecombineerd met het algemeen effect van de crisis in de huisvesting.

Bovendien vormden die sociale woningen vaak het toneel voor conflicten tussen migranten en autochtone Belgen en tussen vreemdelingen onderling. Deze crisistoestanden zijn des erger, gezien in de sociale woningen waarin mensen zijn gehuisvest met een zwakke economische macht en een geringe graad van integratie op de arbeidsmarkt, er een concentratie is van problematische maatschappelijke situaties.

De wettelijke discriminatie opgelegd door art. 18 bis (nu niet meer van toepassing) van de vreemdelingenwet van 15 december 1980, die aan bepaalde categorieën vreemdelingen het verbod oplegde zich te vestigen in bepaalde gemeentes waar er reeds een sterke concentratie aan migranten verbleef, streefde eveneens naar het vermijden van gettovorming. De wet stond bepaalde categorieën vreemdelingen enkel toe zich te gaan vestigen in gemeentes met een lage concentratie aan vreemdelingen. De bedoeling was eigenlijk een meer heterogene spreiding van de vreemdelingen, maar er werd onrechtstreeks een wettelijke discriminatie gecreëerd door de

⁴⁸ Onder de omstandigheden als beoogd door art. 444 van het Strafwetboek moeten de feiten in het openbaar gebeuren of in de aanwezigheid van getuigen.

⁴⁹ De weigeringen die gebaseerd zijn op bepaalde criteria zoals de seksuele geaardheid, handicap, bezit, enz... zullen strafbaar worden zodra de wet tot bestraffing van discriminatie van kracht wordt.

⁵⁰ De bepalingen zoals voorzien in de wet van 30.07.81 zijn van toepassing in zowel de private als de sociale sector.

toegankelijkheid tot de woningmarkt in bepaalde gemeentes te beperken tot bepaalde categorieën van vreemdelingen, in functie van hun verblijfsstatus.

Het is waar dat bepaalde wijken met een sterke migrantenconcentratie een waardevermindering kennen, maar men mag niet vergeten dat deze haar oorsprong vindt in de bouwvalligheid van de woningen die vaak worden bewoond door mensen die verpauperen (aangetrokken door de lage huurprijzen). Onder die mensen zijn er veel vreemdelingen of mensen van vreemde herkomst. De waardevermindering van de wijken is dan ook niet het gevolg van de culturele praktijken van de bewoners, maar vaker van de moeilijkheid om oude, bouwvallige gebouwen te onderhouden en van het gebrek aan interesse van de privé-sector.

De discriminatie die hun weinig andere keuze laat dan zich in gettowijken te vestigen, versterkt de concentratie in deze ‘opgegeven’ wijken, die dan tenslotte ‘kernen van uitsluiting’ gaan vormen.

3.2. Tussen 1993 en 2003

In het kielzog van de oprichting van het Centrum werden er maatregelen ingevoerd die een impact hadden op het recht op huisvesting.

Het grondwettelijk recht: een Grondwetswijziging (art. 23) bekrachtigde in 1994 dit recht op huisvesting en legde een inspanningsverplichting op aan de overheid, vooral van de gewesten⁵¹, om een beleid uit te werken dat het recht op menswaardig wonen garant stelt.

De wet van 30 juli 1981 werd gewijzigd door de wet van 12 april 1994⁵² ingevolge een aanbeveling van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid en vervolgens van het Centrum, vanuit de overweging dat de wet enerzijds onvoldoende werd toegepast en anderzijds aanzienlijke lacunes bevatte inzake huisvesting en tewerkstelling.

Alinea 1 van art. 2 werd vervangen door de volgende tekst: *‘hij die bij het leveren of het aanbieden van een levering van een dienst, van een goed of van het genot ervan, discriminatie bedrijft jegens een persoon wegens een zogenaamd ras, zijn huidskleur, afkomst, of zijn nationaliteit, wordt gestraft met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van vijftig frank tot duizend frank of met een van die straffen alleen’*.⁵³

Deze wetswijziging verhoogde niet enkel de strafmaat maar maakte ook uitdrukkelijk discriminatie in het kader van het genot van een goed strafbaar. Verder werd de openbaarheidsvereiste afgeschaft (plaats die toegankelijk is voor het publiek) zodat een discriminerende weigering die uitgesproken wordt in een privé-plaats ook strafbaar wordt. Dit beoogde in het bijzonder de vaak voorkomende gevallen waarbij de huur geweigerd wordt in aanwezigheid van enkel de eigenaar (of zijn gevolmachtigde) en de kandidaat-huurder, via de telefoon of na een bezoek aan de woning.

Er werd reeds bezorgdheid geuit over de beperking van de contractuele vrijheid van de eigenaar van een woning om zijn huurder te kiezen, een beperking die wordt opgelegd door deze nieuwe bepaling. Maar zoals hoger vermeld is deze vrijheid niet absoluut en kan ze enkel worden uitgeoefend binnen een wettelijk kader. Bovendien is een dergelijke beperking gerechtvaardigd indien ze als doel heeft de gelijkheid van allen te garanderen, ongeacht de herkomst.

⁵¹ Ingevolge de institutionele hervorming van de jaren 70-80

⁵² B.S., 14 mei 1994

⁵³ Alinea 2 stipuleert nog steeds dat alinea 1 ook van toepassing is op dit soort discriminatie jegens een groep of een gemeenschap.

Deze nieuwe versie van de wet impliceert noch een vermoeden van discriminatie uit hoofde van de verhuurder, die de kandidatuur van een migrant zou weigeren, noch een omkering van de bewijslast.

Betreffende de bewijslast: Bij de voorbereidende werkzaamheden heeft men het begrip ‘geldige reden’ ingeroepen, dat zijn inspiratie vindt in de Nederlandse en Franse rechtspraak, waarmee de al dan niet wettelijke aard van de aangehaalde reden bepaald kan worden. In zijn beoordeling moet de rechter dit in verband brengen met het evenredigheids- en finaliteitsbeginsel. *"Wanneer de weigering om aan een vreemdeling te verhuren gebaseerd is op relevante criteria, dan is het conform het evenredigheids- en finaliteitsbeginsel, en het is niet omdat het om een vreemdeling gaat dat de motiveringsverplichting verschillend zou zijn van deze ten overstaan van een andere potentiële huurder."*⁵⁴

Door deze notie kan de gedaagde persoon vrijgesproken worden, aangezien een weigering niet als onwettelijk wordt beschouwd als ze op legitieme motieven gebaseerd is.

Hoe kan echter op wettelijk vlak de geldigheid van het door de verhuurder aangehaalde motief worden bepaald?

Een geldige reden voor een eigenaar om zijn woning te weigeren aan een potentiële huurder met een kroostrijk gezin (vreemdeling of niet) is dat de woning niet meer dan één of twee personen kan huisvesten. De beslissing van de eigenaar is dus gebaseerd op objectieve elementen en kan niet als discriminerend worden beschouwd.

Een economische overweging kan ook aanvaardbaar zijn, bijvoorbeeld de weigering om aan een persoon te verhuren omwille van zijn ontoereikende financiële middelen om maandelijks de huurprijs te honoreren.

Het niet willen meedelen van de reden of het opzettelijk aanhalen van een verkeerde reden (bv. beweren dat het pand reeds verhuurd is, terwijl dat niet het geval is) kan leiden tot verdenkingen over de gerechtvaardigheid van de motivering, wat reeds een onrechtstreeks bewijs vormt tegen de eigenaar, maar ook kan leiden tot het invoeren van andere bewijsmiddelen.

Bij gebrek aan materieel bewijs - eerder zeldzaam, behalve indien er advertenties of andere affiches voorhanden zijn - kan men zijn toevlucht nemen tot getuigen, confrontaties, bekentenissen of zelfs een praktijktest.

De praktijktest heeft als doel de houding van de eigenaar te vergelijken in het geval van opeenvolgende aanvragen tot verhuring vanwege twee groepen personen die objectief in dezelfde situatie worden geplaatst (op familiaal, financieel en sociaal vlak), maar die enkel verschillen door hun etnische herkomst (bv. de testen van Alarm en deze die werden georganiseerd door het Mrax en het Centrum, tijdens antidiscriminatiecampagnes in dancings).

Een twijfelachtige houding van een verdachte eigenaar kan op de voorgrond worden gesteld indien deze een grond voor niet-ontvankelijkheid aanvoert ten overstaan van de aanvragen van vreemde testpersonen, terwijl hij tegelijkertijd een gunstig gevolg geeft aan de latere aanvragen vanwege de groep die is samengesteld uit personen van Belgische (of Europese) afkomst.

Sommigen beschouwen de test als “provocerend” en keuren die af als bewijsmiddel, in tegenstelling tot Nederland, waar dit bewijsmiddel door de wet wordt erkend.

⁵⁴ *Parl. Doc.*, 91-92, p. 19.

In het Belgisch strafrecht is het bewijsmiddel vrij en enkel de rechtbank heeft de soevereine beoordelingsbevoegdheid waardoor de rechtbank een bewijsmiddel kan aanvaarden of weigeren⁵⁵. Het komt er dus op aan deze testen uiterst voorzichtig te gebruiken, zodat de betrouwbaarheid van de resultaten gewaarborgd wordt en elke provocatie die de resultaten kan ontkrachten vermeden wordt.

Wat betreft de sociale woningen: Sedert 1994 heeft elk gewest een objectief toekenningsstelsel voor sociale woningen dat erin bestaat punten toe te kennen aan de kandidaten, waardoor zij een prioriteitsvolgorde krijgen bij de toekenning van die woningen. Criteria zijn bijvoorbeeld een inkomen onder een bepaald plafond, gezinnen met kinderen of zieke gezinsleden. Er is ook een meervoudig inschrijvingssysteem, waardoor een huurder kandidaat kan zijn voor meerdere woningen. In principe wordt er geen rekening gehouden met de herkomst of de nationaliteit. Het aanbod aan woningen blijft echter beperkt.

Om de sociale vrede te garanderen in die gebouwen, worden er afspraken gemaakt, waarbij alle bewoners betrokken worden. Men wordt geleerd om zonder wrijvingen samen te wonen door het menselijke potentieel te valoriseren en het te kaderen in een maatschappelijke dynamiek.

Gezien de groeiende vrees door de aanwezigheid van migranten, ondernemen ook heel wat verenigingen acties om enerzijds de potentiële verhuurders gerust te stellen en anderzijds om de huurders te responsabiliseren zodat zij hun woning in goede staat houden⁵⁶.

4. *Kwantitatieve analyse*

Het Centrum heeft in 1995 een intern registratiesysteem op punt gesteld waardoor het over een cijfermatig overzicht - maar zonder statistische waarde - beschikt van het aantal klachten dat jaarlijks wordt behandeld.

De dossiers rond de huisvesting vertegenwoordigen jaarlijks een gemiddelde van $\pm 5\%$ van alle klachten die door het Centrum worden onderzocht.

Uit die cijfergegevens blijkt dat de vaakst vermelde steden Brussel en Antwerpen zijn en de personen die het meest met huisvestingsproblemen te maken krijgen van Marokkaanse en Turkse afkomst of kleurlingen zijn.

De jaarlijkse spreiding van de huisvestingsdossiers toont aan – op basis van een schatting over het afgelopen decennium – dat de aangeklaagde personen heel dikwijls individuele eigenaars zijn (60 %), de rest van de problemen komt van zowel huisvestingsmaatschappijen als van vastgoedkantoren. De aangeklaagde vastgoedkantoren beweren meestal dat ze de richtlijnen van de eigenaars volgen en maar zelden geven ze toe uit eigen initiatief te handelen.

Een gedetailleerde analyse van deze cijfers geeft aan dat de klachten m.b.t. de weigeringen tot verhuren tussen de 70 en 80 % schommelen (naargelang het jaar) in het geheel van de huisvestingsdossiers. Problemen rond nabuurschap, relletjes en ruzies maken zo'n 25 % van de dossiers uit. Het Centrum pleit eerder voor bemiddeling om problemen rond nabuurschap op te lossen.

De klachten rond de discriminatoire weigering van de verkoop van een woning zijn slechts marginaal in verhouding tot de huurweigeringen.

⁵⁵ Onder bepaalde voorwaarden die nog moeten worden vastgelegd in een K.B., zullen testen een vermoeden van discriminatie kunnen vormen en voor een verdeling van de bewijslast zorgen in een burgerrechtelijke procedure.

⁵⁶ Zie ook de activiteiten van verenigingen als *Habitat et rénovation*, *Convivial*, *A.I.S.*, enz.....

De klachten m.b.t de sociale woningen hebben vaak te maken met de lange wachttijden rond het toekennen van een sociale woning of met problemen rond nabuurschap.

Al die vragen wijzen erop dat discriminatie voorkomt in verschillende situaties die als volgt kunnen worden geïdentificeerd:

- Het algemene probleem van het vinden van een geschikte woning, wat meestal verband houdt met de zeldzaamheid van kwaliteitswoningen aan betaalbare prijzen.
- Discriminerende weigeringen via de telefoon: de eigenaar hoort een vreemd accent of een vreemd klinkende naam met als resultaat dat de huurprijs wordt verhoogd of dat hij beweert dat de woning al verhuurd is, of eerder zeldzaam - dat hij niet verhuurt aan vreemdelingen.
- Weigering tijdens of na het bezoek aan de woning.
- Weigering meegedeeld door een vastgoedkantoor, dat beweert enkel de richtlijnen van de eigenaar op te volgen.
- Discriminerende advertenties.
- Weigering door de eigenaar van een kandidaat die vreemdeling of van vreemde afkomst is en die wordt voorgesteld door een huurder die de huurovereenkomst wil beëindigen.
- Problemen rond samenwonen, die zich uiten in burenruzies.
- De eisen van de inwoners van een appartementsgebouw of van een wijk (huurders, verhuurders, uitbaters) naar verhuurders toe om niet aan mensen van vreemde afkomst te verhuren.

Rechtspraak:

Het Centrum heeft maar weinig zaken bij de rechtbank aanhangig gemaakt, omwille van de moeilijkheden rond de bewijslast.

Het Centrum had zich burgerlijke partij gesteld tegen een vastgoedkantoor dat in het kader van de verhuring van een appartement een advertentie had uitgehangen met de vermelding “de kandidaat moet van Belgische afkomst zijn”. De overtreding werd vastgesteld door een deurwaarder. De correctionele rechtbank van Antwerpen veroordeelde het kantoor wegens inbreuk tegen art. 2 op 21 juni 1996.

Bij de correctionele rechtbank van Luik werd een zaak aanhangig gemaakt door het Centrum rond een advertentie voor het verhuren van een appartement. De advertentie verscheen in een aantal dagbladen en bevatte de volgende zin: “*Etrangers, s’abstenir*”. Op 28 december 2001 erkende de rechtbank de inbreuk tegen art. 1,3° en 4° van de antiracismewet dat het publiciteit geven aan zijn voornemen tot discriminatie strafbaar stelt.

Naar aanleiding van een klacht betreffende een weigering tot verhuur gebaseerd op de afkomst van de kandidaat-huurder, heeft het Parket een strafrechtelijke bemiddeling voorgesteld bestaande uit de betaling van een schadevergoeding door de verhuurder aan het slachtoffer.

Preventie:

Om een coherent beleid te voeren op het gebied van discriminatiebestrijding in het algemeen, richt het Centrum zich steeds op twee luiken: repressie maar ook preventie en de sensibilisering van - in dit geval - eigenaars, tussenpersonen en het brede publiek. In dit kader heeft het Centrum met de lokale actoren in Gent een protocol van non-discriminatie afgesloten (zie bijlage).

Het Centrum⁵⁷ steunt de sensibiliseringscampagne tegen rassendiscriminatie in de huisvesting die door het MRAX. wordt gevoerd, onder de titel “Désolé, c’est déjà loué”. Dit project wil een witboek samenstellen op basis van een analyse van vragenlijsten met getuigenissen van huurders en eigenaars.

5. Besluit en toekomstperspectieven

Er moet worden vermeden dat de aanpak van de problematiek wordt versnipperd; de verdediging van dit recht vergt namelijk een transversale en gecoördineerde aanpak, wat een globaal beleid impliceert, waarbij zowel gewerkt wordt aan de sociaal-economische aspecten als aan ruimtelijke ordening, aan de juridische bescherming van bepaalde groepen van de bevolking, enz....

Om een evenwicht te bereiken tussen het aanbod aan goedkope kwaliteitswoningen en de vraag vanwege de kansarme bevolkingsgroepen, is een aanzienlijke financiële investering vereist. Jammer genoeg blijven de budgettaire middelen onvoldoende omwille van de schuldenlast in die sector, die al te lang stiefmoederlijk behandeld werd.

In de huidige conjunctuur kunnen de sociale woningen niet op hun eentje het gewicht torsen van het sociale verval. Om het gebrek aan engagement van de privé-sector tegen te gaan, werden er voorstellen geformuleerd om de investering in immobiëlen nieuw leven in te blazen, bv. door verzekeringen tegen het risico van insolventie van de huurder of door incentives zoals belastingvermindering onder de vorm van lagere onroerende voorheffing.

De antiracismewet vertoont lacunes en beperkingen in de bestrijding van dit probleem, waarbij de grootste moeilijkheid in het verborgen karakter van dit soort discriminatie ligt.

Indien men het heeft over de strikte toepassing van de wet van 30 juli 1981, dan zijn de resultaten in verband met huisvesting eerder pover, hoewel natuurlijk de wet in het algemeen maar weinig wordt toegepast.

Het wegvallen van de notie ‘openbaarheid’ was een stap in de goede richting, maar daarmee zijn de problemen nog niet opgelost in verband met het feit dat de bewijslast bij de slachtoffers ligt. Zij moeten namelijk bewijzen dat ze geweigerd worden omwille van hun afkomst, ras, enz...

Door haar strafrechtelijke aspect speelt deze bepaling een intimiderende rol, waardoor ze eerder een louter symbolisch waarde krijgt.

De wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie⁵⁸ wil de wetgeving een grotere daadkracht geven door het invoeren van burgerrechtelijke procedures en door het uitbreiden van de discriminatiegronden.

⁵⁷ Net als andere verenigingen die actief zijn op dat vlak zoals *Cire*, *Habitat et rénovation*, *Convivial*, het Observatorium voor gezondheid en welzijn, de Brusselse Bond voor het Recht op Wonen, huurdersverenigingen, enz....

Volgens art. 2 § 1 van de wet van 25 februari 2003 is er *“sprake van directe discriminatie indien een verschil in behandeling dat niet objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd, rechtstreeks gebaseerd is op het geslacht, een zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of de levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap”*

De wet veroordeelt in art. 2 § 2, ook de onrechtstreekse discriminatie, dat wil zeggen *“wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze als dusdanig een schadelijke weerslag heeft op personen op wie een van de in § 1 genoemde discriminatiegronden van toepassing is, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd.”*

Bovendien verbiedt art. 2 § 4 van die wet elke rechtstreekse of onrechtstreekse discriminatie wanneer die betrekking heeft op ‘het leveren of het ter beschikking stellen van goederen en diensten aan het publiek’.

Woonadvertenties die melding maken van de weigering van verhuring aan bijvoorbeeld OCMW-steuntrekkers zullen strafrechtelijk of burgerrechtelijk kunnen worden veroordeeld in toepassing van die wet⁵⁹.

Een andere mogelijke toepassing is een verhuuradvertentie die kandidaten uitsluit die nog geen voldoende aantal jaren op ons grondgebied hebben verbleven of die in een wijk wonen waar een meerderheid aan vreemdelingen is gevestigd. Deze criteria kunnen worden beschouwd als een schending van de wet omdat ze onrechtstreeks vreemdelingen discrimineren.

Een andere belangrijke nieuwigheid wordt ingevoerd door art. 19. Dat artikel stipuleert de mogelijkheid om in het kader van een rechtszaak de staking van een handeling aan te vragen op straf van een dwangsom bij de rechtbank van eerste aanleg, die in kort geding uitspraak doet. Een dergelijk verzoek zou kunnen worden ingediend met betrekking tot bijvoorbeeld een discriminatoire advertentie.

De civielrechtelijke weg is vaak het meest aangewezen; het is namelijk zo, dat strafmaatregelen niet steeds beantwoorden aan de verwachtingen van de kandidaat-huurder, die niet altijd het belang inziet van een lange gerechtelijke procedure die vooral zwaar is bij het leveren van het bewijs (dat door het slachtoffer moet worden gegeven). Een dergelijke procedure heeft misschien tot gevolg dat de discriminerende eigenaar op strafrechtelijk vlak wordt veroordeeld, maar ondertussen kan de verzoeker de gewenste woning nog altijd niet huren.

Een voorbeeld: ingevolge de vroegtijdige beëindiging van zijn huurovereenkomst, stelt de huurder, om geen verbrekingsvergoeding te moeten betalen, kandidaten voor die door de eigenaar niet worden aanvaard, louter omwille van hun vreemde herkomst. Indien de eigenaar zijn vergoeding opeist voor de vrederechter, dan kan art. 19 de huurder de mogelijkheid bieden om in een tegenvordering de staking van het strafbare feit of een schadeloosstelling te eisen.

Op burgerrechtelijk vlak verschuift bovendien de bewijslast en erkent ze statistieken en praktijktesten als bewijs⁶⁰. De voorwaarden van deze praktijktesten moeten echter nog worden bepaald door een koninklijk besluit.

⁵⁸ B.S. 17.03.03

⁵⁹ **Opm.** Er is hulp (premies rond de toegang tot huisvesting) die door de overheid wordt toegekend aan bepaalde specifieke groepen, zoals personen met een handicap, bejaarden, grote gezinnen.

⁶⁰ Zie ook ‘Vechten voor Rechten’, jaarlijks activiteitenverslag van het C.G.K.R., 2000, p. 121.

Volgens bepaalde rechtsleer zou de vordering tot staking zoals voorzien in artikel 19 de mogelijkheid aan een rechter kunnen bieden om dwanguitvoering te verlenen aan een mondelinge overeenkomst (mondelinge overeenkomsten hebben trouwens dezelfde rechtsgevolgen als een schriftelijke overeenkomst). Nemen we het voorbeeld (reeds door het Centrum tegengekomen) van een mondeling akkoord tussen huurder en verhuurder op basis waarvan de huurder de huurwaarborg alsmede de eerste maand huur op voorhand betaalt en een gas- en elektriciteitsrekening op eigen naam opent. Op het moment van de ondertekening van het schriftelijk contract, merkt de verhuurder echter de vreemde afkomst op van de partner van zijn toekomstige huurder en weigert hij over te gaan tot de ondertekening van het contract op grond van de afkomst van de persoon. Krachtens bepaalde rechtsleer zou het slachtoffer in het kader van een vordering tot staking aan een burgerlijke rechtbank kunnen vragen om de verhuurder te dwingen een einde te maken aan de discriminatoire weigering, hetgeen zou neerkomen op een verplichting in hoofde van de verhuurder om het huurcontract te sluiten.

Dit is een piste die nog verder moet onderzocht worden (en veel zal afhangen van de betrokken rechter) en die ondermeer steunt op de rechtsgeldigheid van mondelinge overeenkomsten. Het veronderstelt evenwel dat het bewijs kan geleverd worden van enerzijds het mondelinge akkoord van de contractanten omtrent de uitvoeringsmodaliteiten van de overeenkomst en van anderzijds het onwettelijke karakter van de weigering, in casu de discriminatie op grond van de vreemde afkomst van de partner van de huurder, zoals in ons voorbeeld. Op grond van de mondelinge overeenkomst kan derhalve de benadeelde huurder aan een rechter in burgerlijke zaken de dwanguitvoering vorderen van de verplichtingen van de verhuurder, namelijk het ter beschikking stellen van het goed.

Deze stand van zaken rond discriminatie in de huisvesting toont meer dan ooit aan dat het coherente en pro-actieve beleid moet worden voortgezet en gesteund. Dit moet enerzijds gebeuren door het juridische gelijkheidsbeginsel in de toegang tot een menswaardige woning te verdedigen en anderzijds door de overheid aan te moedigen de toegang tot een geschikte woning voor de meest kwetsbare groepen te waarborgen.

BIJLAGE: VOORBEELD VAN EEN LOKALE DISCRIMINATIE OVEREENKOMST

Ten gevolge van endemische discriminatieproblemen in de huisvestingssector en in het bijzonder aangaande de toegang tot de huurmarkt voor allochtonen (zie onderzoeksrapport 'De huisvestingssituatie van Turken en Maghrebijnen in Gent dd. 15 september 1995'), werd in Gent op 4 juli 1997 een non-discriminatieverklaring specifiek voor de huisvestingssector ondertekend.

In deze verklaring verbinden de ondertekenaars zich ertoe bij het uitoefenen van hun activiteiten in de huisvestingssector geen persoon, groep, gemeenschap of de leden ervan te discrimineren wegens hun ras, huidskleur, afstamming, afkomst of nationaliteit.

Tot de ondertekenaars van de verklaring behoren diverse belangenverenigingen van huurders en eigenaars, vertegenwoordigers van sociale huisvestingsmaatschappijen, immobiliënmakelaars, de Stad Gent, het OCMW Gent, de Universiteit Gent, AROHM-Afdeling Oost-Vlaanderen (cel Huisvesting), de Provincie Oost-Vlaanderen, de Liga voor de Mensenrechten en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

Het opzet van de verklaring bestaat erin via een structurele aanpak een antwoord te bieden op de aanhoudende individuele klachten inzake de toegang tot de woningmarkt. Het is immers een gekend probleem dat de drempel van de bewijslast het nagenoeg onmogelijk maakt dergelijke individuele klacht gerechtelijk te laten vervolgen.

Die structurele aanpak kreeg vooreerst gestalte in de vorm van een stuurgroep non-discriminatie in de huisvesting. Die stuurgroep kwam onder het voorzitterschap van professor Jan Blommaert in de loop van 1998 en 1999 een zestal keer bijéén en vervulde zo een forumfunctie met het oog op de uitwisseling van analysegegevens en standpunten daaromtrent.

Naar het grote publiek toe werd de non-discriminatieverklaring tijdens 1998 en 1999 bekend gemaakt door een meertalige folder- en affichecampagne.

Bij een evaluatie van dit alles dringen volgende facetten zich op:

- Het staat vast dat de verklaring een sensibiliserende werking heeft zowel naar verhuurders als naar huurders toe. Niettemin moet daarbij een belangrijke kantmelding gebeuren.
De vraag kan gesteld worden of dergelijke sensibilisering ook niet een contraproductief neveneffect genereert. Uit een klachtenanalyse ontstaat de indruk dat verhuurders altijd voorwendsels (zoals onvoldoende solvabiliteit of geen kennis van het Nederlands van de kandidaat-huurder) aanwenden om het verhuren van een woning te weigeren. Verhuurders lijken er dus bijzonder goed van op de hoogte dat bepaalde weigeringsmotieven strafbaar zijn en dus geenszins expliciet kunnen gehanteerd worden. Of de publiciteit rond de non-discriminatie-verklaring daarvoor verantwoordelijk is, staat uiteraard niet vast maar het kan niet uitgesloten worden dat dergelijke publiciteit aanzet tot meer crypto-discriminatie en het betrappen ‘op heterdaad’ extra bemoeilijkt.
- Uit het activiteitenrapport van de stuurgroep blijkt dat ze verdienstelijk werk heeft verricht als forum voor de diverse betrokken actoren.
- Uit het activiteitenrapport van de stuurgroep evenals uit de analyse van klachten blijkt ook de beperktheid van de discriminatiegronden in de antiracismewet. Naast racisme heeft immers een nieuw element de voorbije jaren gezorgd voor een acute toename van de problematische toegang tot de markt van huurwoningen. Veel vreemdelingen ondervinden ter zake ernstige drempels louter wegens hun precair verblijfsstatuut (als asielzoeker) of wegens het niet bezitten van een verblijfstitel. Veel verhuurders zien dit als een teken aan de wand voor onvoldoende duurzame solvabiliteit of voor onzekerheid omtrent het nakomen van de looptijd van huurovereenkomsten. Dit zorgt voor de afsluiting van een aanzienlijk segment van de huurwoningen waardoor heel wat (uitgeprocedeerde) asielzoekers in handen van huisjesmelkers gedreven worden. Hoewel dit soort problemen strikt genomen buiten het bestek van de stuurgroep non-discriminatie in de huisvesting valt, werd met succes gepoogd die problematiek op het niveau van de stad Gent te laten opvolgen door de stuurgroep Herhuisvesting Asielzoekers.

VI. BEWIJSLAST EN OPZET IN HET STRAFRECHT

1. *Bewijslast*

Discriminatie bewijzen, maar niet elke vorm van discriminatie...

Het Centrum is o.a. bevoegd voor inbreuken op de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden⁶¹.

Het eerste artikel van deze wet verduidelijkt wat onder “discriminatie” dient verstaan te worden:

Elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur, die tot doel heeft of ten gevolge heeft of kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan, aangetast of beperkt.

Deze ruime definitie⁶², ruimer nog dat haar inspiratiebron met name het Internationaal verdrag van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, dient evenwel samen gelezen te worden met de inbreuken voorzien door de wet.

Er dient aangestipt te worden dat de wet het begrip “discriminatie” omschrijft doch niet wat dient verstaan te worden onder “racisme” of “xenofobie”. De afwezigheid van deze definities geeft een grote interpretatieruimte aan de rechter die zijn oordeel moet vellen.

De discriminatiegronden zijn: het zogenaamd ras⁶³, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming⁶⁴.

Binnen een welbepaald kader...

De wet van 30 juli 1981 is een strafwet. Het is dus binnen het kader van de zowel procedurele als inhoudelijke regels van het strafrecht dat de discriminatie dient bewezen te worden.

De principes⁶⁵ van het strafrecht die hierbij vandaag van belang zijn kunnen als volgt samengevat worden:

- vermoeden van onschuld,
- twijfel komt de dader ten goede,

⁶¹ De mogelijkheden van het Centrum om op te treden op grond van andere wetgevingen, zoals de wet van 23 maart 1995 (negationisme) en van 13 april 1995 (mensenhandel) worden hier buiten beschouwing gelaten.

⁶² W. Van Laethem, “Ik ben geen racist maar... De toepassingsmogelijkheden van de racismewet”, *Vigiles*, 1998, nr. 1, (4), 5.

⁶³ Het begrip “ras” werd vervangen door “zogenaamd ras” ingevolge de wet van 20 januari 2003 tot versterking van de wetgeving tegen het racisme, B.S. 12 februari 2003, in voege vanaf datum van publicatie.

⁶⁴ Eveneens gewijzigd door de wet van 20 januari 2003, waarmee een einde komt aan het tekstverschil tussen artikel 1, 1° en 2° (nationale of etnische afstamming) en artikel 1, 3° en 4° (afkomst of nationaliteit).

⁶⁵ R. Verstraeten, “Handboek Strafvordering”, Maklu, 1999, nrs. 1510 e.v.

- de bewijslast ligt bij diegene die vervolgt, inclusief voor de burgerlijke partij,
- zowel het materieel als het moreel element⁶⁶ van de inbreuk moeten bewezen worden.

Evidente bewijsmiddelen...

Zoals bijvoorbeeld: proces-verbaal, bekentennis van de dader, verklaringen van partijen en getuigen, bepaalde vermoedens, deskundigenverslagen zijn absoluut niet evident wanneer het gaat om situaties waarmee racisme gemoeid is.

Want wat dient er bewezen te worden?...

In het verdere betoog beperken we ons tot artikel 1, 2 en 2bis van de wet van 30 juli 1981.

Artikel 1

Buiten de definitie van het begrip discriminatie voorziet artikel 1, 1° een straf voor:

Hij die in de omstandigheden genoemd in artikel 444 van het Strafwetboek aanzet tot discriminatie jegens een persoon wegens een zogenaamd ras, zijn huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.

Voor wat betreft de toepassing van artikel 1, 1° dient dus bewezen te worden:

- het aanzetten tot: de dader heeft de bedoeling en de hoop dat diegene tot wie hij zich richt andere personen gaat discrimineren, haten of tegen hen geweld gebruiken, ook al is het geen provocatie tot het plegen van duidelijke of concrete daden⁶⁷; het ‘aanzetten’ dient m.a.w. niet beschouwd te worden als een rechtstreeks opruiende uitlating in de richting van derden⁶⁸;
- om te discrimineren;
- om te haten: wat aanleiding kan geven tot interpretatieproblemen aangezien het gaat om een gevoel;
- om geweld te gebruiken;
- in de omstandigheden voorzien in artikel 444 van het Strafwetboek die een zekere openbaarheid veronderstellen (bvb. openbare plaats, niet-openbare plaats doch toegankelijk voor verscheidene personen, in het bijzijn van getuigen, verspreide geschriften).

Artikel 1, 3° voorziet tevens een straf voor:

Hij die in de omstandigheden genoemd in artikel 444 van het Strafwetboek publiciteit geeft aan zijn voornemen tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon wegens een zogenaamd ras, zijn huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.

Voor de toepassing van artikel 1, 3° dient dus bewezen te worden:

- de dader heeft publiciteit gegeven aan zijn voornemen om te discrimineren, te haten of geweld te gebruiken;

66 Inzake het moreel element en de problematiek van het opzet zie verder.

67 Hof van Cassatie, 19 mei 1993

68 Correctionele rechtbank Turnhout, 5 januari 1999

- de andere punten staan reeds vermeld bij de commentaar onder artikel 1, 1°.

Het verschil met artikel 1, 1° is dat in artikel 1, 3° de dader van de feiten niet anderen wenst aan te zetten tot doch ruchtbaarheid geeft aan zijn eigen voornemen door daden of gebaren zelfs wanneer de discriminatie nog niet heeft plaatsgevonden.

Artikel 1 valt onder de intentiedelicten.

Het is dus bijzonder belangrijk, bij ontvangst van een klacht, om met volgende elementen rekening te houden⁶⁹:

- De precieze bewoordingen of de concrete daden.
- De manier waarop de woorden werden geuit of de daden gesteld.
- De context van het gebeuren.
- Achtergrond van de dader.
- Achtergrond met betrekking tot het slachtoffer.
- Hoe hebben de eventuele getuigen het gebeuren ervaren.

Een paar voorbeelden om aan te tonen dat het niet altijd evident is om een intentiedelict te bewijzen en de mogelijke verschillende interpretatie van hoven en rechtbanken, waarbij nogmaals het belang blijkt van de te bewijzen elementen (cfr. supra)⁷⁰.

- “*Sale juif, retourne en Israël*”⁷¹, op bedreigende wijze uitgesproken en met de vinger wijzend naar de betrokken persoon tijdens een opschorting van een vergadering van de gemeenteraad, werd beschouwd als een ‘aanzetten tot’ en niet als een gewone belediging. Beledigingen met racistische connotatie en in het bijzijn van ordediensten ten aanzien van een persoon van Algerijnse afkomst werden beschouwd als aanzet tot haat die veel verder reikt dan de belediging die uit een ruzie kan voortvloeien⁷². Wanneer evenwel beweerd wordt tijdens een ruzie dat er racistische beledigingen zijn geuit, dan kan dit niet in aanmerking genomen worden bij gebrek aan getuigen⁷³.
- Tijdens een bijeenkomst van ‘Forces Nouvelles’ zijn de deelnemers betrokken geraakt in een ruzie met personen van Noord-Afrikaanse afkomst en ze noemden ze ‘ratons’. De rechtbank⁷⁴ oordeelde dat het begrip ‘raton’, zoals ook ‘bournoul’ of ‘bicot’ racistische beledigingen zijn. Daarentegen werd het begrip ‘bournoul s’abstenir’, zoals voorkomend op de uitnodiging voor een bal, niet weerhouden door de Raadkamer te Brussel⁷⁵ als zijnde strafbaar op basis van de wet van 30 juli 1981 aangezien hiermee de kledij bedoeld werd. De beslissing werd bevestigd door de Kamer van Inbeschuldigingstelling.

69 W. Van Laethem, l.c., (4), 8.

70 De aangehaalde vonnissen en arresten zijn terug te vinden in het rechtspraakoverzicht betreffende de wet van 30 juli 1981 door het CGKR gepubliceerd in mei 1999; alsook op de website van het CGKR (www.antiracisme.be)

71 Correctionele rechtbank Brussel, 20 april 1983

72 Correctionele rechtbank Doornik, 19 februari 2002

73 Correctionele rechtbank Aarlen, 16 maart 1998

74 Correctionele rechtbank Charleroi, 23 december 1987

75 Kamer van Inbeschuldigingstelling Correctionele rechtbank Brussel, 17 februari 1983

- Het brengen van de Hitlergroet wordt over het algemeen beschouwd als een aanzet en een belediging ten aanzien van de slachtoffers van het nazi-regime⁷⁶. Toch heeft een recent vonnis gemeend dat het om een moreel verwerpelijke daad gaat doch dat de aanzet niet bewezen is⁷⁷.
- Racistische berichten op internet waarbij wordt opgeroepen tot racisme en discriminatie kunnen onder de toepassing vallen van de wet van 30 juli 1981⁷⁸.
- Zware beledigingen, gepaard met spuwen ten aanzien van een persoon van Senegalese afkomst werden beschouwd als aanzetten tot haat, te meer omdat de dader de Hitlergroet bracht wanneer andere cafébezoekers hem buiten dwongen⁷⁹. Daarentegen in het geval van een jongen met donkere huidskleur die in het bijzijn van zijn vrienden werd uitgemaakt voor ‘Scheissneger’ en ‘Kannibale’ en vervolgens met een stok werd geslagen, meenden de rechtbank en het hof⁸⁰ dat artikel 1, 1° en 3° van de wet van 30 juli 1981 niet van toepassing is omdat de jongeren zich racistisch gedragen hebben maar dat ze niet hebben aangezet tot racisme.

Artikel 2 en artikel 2bis

Artikel 2 bestraft hij die bij het leveren of bij het aanbieden van een levering van een dienst, van een goed of van het genot ervan, discriminatie bedrijft jegens een persoon wegens één van de discriminatiegronden voorzien door de wet van 30 juli 1981.

Artikel 2bis betreft het werkmilieu in de ruime zin van het woord: arbeidsbemiddeling, beroepsopleiding, het aanbieden van banen, de aanwerving, de uitvoering van de arbeidsovereenkomst of het ontslag.

Het gaat hier niet meer om intentiedelicten doch de discriminerende daad als dusdanig is strafbaar. Sinds 1994 is de publiciteitsvereiste⁸¹ niet meer voorzien in de wet.

Doch, de problematiek van het bewijs is er niet minder moeilijk om. Artikel 2 kan diverse situaties betreffen (café, restaurant, discotheek, ...) doch het betreft vaak weigering tot verhuring van een goed. Welnu, als de verhuurder weigert bij het eerste telefonisch contact omdat de kandidaat-huurder een vreemd klinkende naam heeft, wanneer hij weigert de lokalen te laten bezoeken bij het zien van de kandidaat-huurder die van vreemde afkomst is, dan is het bijzonder moeilijk om te bewijzen dat de reden van de weigering een racistische inslag heeft. Het is vaak een situatie van woord tegen woord.

In deze materies is het mogelijk om de zaak te winnen mits het gaat om flagrante gevallen en het bewijsmateriaal bijzonder stevig is. Hetzelfde geldt inzake het werkmilieu. Ook hier is het moeilijk te bewijzen dat het ontslag, de weigering tot promotie of de niet-aanwerving ingegeven is door racistische motieven.

76 Brussel, 15 juli 1996, Antwerpen, 20 juni 2002, Correctionele rechtbank Antwerpen 4 februari 2002

77 Correctionele rechtbank Oudenaarde, 24 juni 2002

78 Correctionele rechtbank Brussel, 15 januari 2002

79 Correctionele rechtbank Antwerpen, 28 november 2001

80 Luik 4 juni 1992

81 Dit betekent dat voor de toepassing van artikel 2 en artikel 2bis niet meer moet voldaan zijn aan de voorwaarden voorzien door artikel 444 van het Strafwetboek.

Een paar voorbeelden:

- Leerlingen van Marokkaanse en Turkse afkomst worden geweigerd in een Brussels café. De leerkracht die hen vergezelt, dient klacht in. Hoewel het café al meer dan twee jaar dicht is, er geen enkel spoor is van de uitbater en het personeel nooit ondervraagd werd meent de rechtbank dat er geen reden is om te veroordelen op grond van artikel 1, doch wel op grond van artikel 2⁸².
- Een Belg van vreemde afkomst, werkzaam bij de politie, wordt de toegang tot een dancing ontzegd terwijl zijn vriend binnen mag. Toepassing van artikel 2⁸³. Een andere persoon van vreemde afkomst daarentegen wordt geweigerd omwille van het feit dat hij daags tevoren het vrouwelijk cliënteel zou lastig gevallen hebben. De weigering wordt behouden ook al erkent de uitbater dat het niet om dezelfde persoon ging. De rechter meende dat artikel 2 niet van toepassing was omdat de uitbater bezorgd mocht zijn dat zijn vrouwelijk cliënteel een kalme avond zou doorbrengen⁸⁴. Het Hof van Beroep te Antwerpen⁸⁵ daarentegen meent dat de uitleg als zou de handelswijze van de uitbater, die erin bestaat vreemdelingen te weigeren, ingegeven zijn door de negatieve reacties van het cliënteel irrelevant is. Maar het moet duidelijk zijn en het mag niet gaan om een situatie van woord tegen wederwoord waarbij de twijfel in het voordeel van de beklaagde moet spelen. Kan deze laatste evenwel geen enkele objectieve reden van de weigering van de toegang aanvoeren, dan is het bewezen dat de weigering gebaseerd is op de herkomst of de huidskleur van het slachtoffer⁸⁶.
- Een persoon van Marokkaanse afkomst wordt geweigerd in een café. Een paar dagen later keert hij terug vergezeld van een Belgische vriend die niet van vreemde afkomst is. In eerste aanleg was de rechter de mening toegedaan dat het ging om provocatie en dus dat het bewijs niet geldig was. Het Hof van Beroep heeft het vonnis hervormd aangezien dit tweede bezoek juist tot doel had bewijsmiddelen te verzamelen⁸⁷.
- Een immobiliënkantoor uit het Antwerpse had een bordje op de balie met de vermelding “Belg van nature” om als kandidaat-huurder in aanmerking te komen. Artikel 2 werd toegepast⁸⁸. Wanneer het daarentegen niet duidelijk is dat de weigering van het verhuren van een motorfiets is ingegeven door de vreemde herkomst van de kandidaat-huurder, moet de twijfel in het voordeel van de beschuldigde spelen⁸⁹.
- Een andere interessante toepassing van artikel 2 is de situatie waarbij de persoon die wordt opgenomen in de spoedafdeling van een ziekenhuis weigert zich te laten verzorgen door een arts van Afrikaanse origine en hem daarbij beledigingen naar het hoofd slingerde die wezen op zijn afkomst⁹⁰.

Ook buiten het intentiedelict, wanneer het gaat om feitelijke discriminatie, is de bewijslast vrij zwaar en kan de rechtspraak uiteenlopen.

82 Correctionele rechtbank Brussel, 5 juni 2001

83 Correctionele rechtbank Antwerpen, 21 mei 2001

84 Correctionele rechtbank Hasselt, 8 mei 2001

85 Antwerpen, 17 november 1995

86 Correctionele rechtbank Hasselt, 21 november 1996

87 Luik, 11 maart 1988

88 Correctionele rechtbank Antwerpen, 21 juni 1996

89 Correctionele rechtbank Brugge, 25 september 1995

90 Correctionele Brussel, 30 juni 1997

2. Opzet

In het Belgisch strafrecht geldt nog steeds het adagium “nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege”. Dergelijke juridische evidentie schijnt niet zo eenvoudig te zijn bij de toepassing van het “opzet” en juist dit begrip gaf aanleiding tot uiteenlopende rechtspraak inzake de toepassing van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

Voor misdaden en wanbedrijven uit het Strafwetboek wordt steeds een opzet vereist, ook al formuleert de wet het niet uitdrukkelijk. Is niets uitdrukkelijk bepaald, dan wordt het vereiste van algemeen opzet voor deze misdrijven vermoed.

Inzake algemeen opzet volstaat het dat de dader “wetens en willens” de strafbare gedraging heeft gepleegd, zonder dat daarbij een bijzondere geestesgesteldheid of een verder motief vereist is. Bij algemeen opzet volstaat dat de dader wist dat hij het door de wet strafbaar gestelde feit pleegde en dat hij het wilde plegen. De wil is gericht op de verboden gedraging, maar niet omdat zij verboden is⁹¹.

Inzake bijzonder opzet is een bijzondere geestesgesteldheid van de dader vereist, het loutere wetens en willens handelen volstaat niet, de dader moet kwaadwillig, met bedrieglijk opzet, met het oogmerk te schaden gehandeld hebben.⁹²

Inzake gans bijzonder opzet is een bepaalde beweegreden vereist⁹³.

In de rechtsleer is destijds een hele discussie ontstaan aangaande het al dan niet vereist zijn van een algemeen dan wel bijzonder opzet. Deze discussie schijnt vandaag grotendeels te zijn stilgevallen, doch de rechtspraak is vrij uiteenlopend.

We gaan er van uit dat wanneer bijzonder opzet vereist is, de wet dit uitdrukkelijk moet bepalen en dat bij stilzwijgen algemeen opzet volstaat. Dit geldt voor de strafbepalingen opgenomen in het Strafwetboek, evenals voor de in bijzondere wetten opgenomen strafbepalingen.

Inzake de wet van 30 juli 1981 wordt het stilzwijgen bewaard betreffende het vereiste schuldbestanddeel. In geval van dergelijk stilzwijgen in een bijzondere strafwet die hoofdzakelijk strafbepalingen omvat, is volgens de klassieke leer, slechts algemeen opzet vereist voor de wanbedrijven die erin zijn opgenomen⁹⁴. Slechts bij uitzondering en wanneer dit uitdrukkelijk in zo’n bijzondere wet is vermeld, kan bijvoorbeeld een bijzonder opzet worden vereist of een gedraging reeds bij onachtzaamheid strafbaar geacht worden.

De racismewet is duidelijk een wet die hoofdzakelijk strafbepalingen bevat en bij stilzwijgen is hier dus het algemeen opzet voldoende. Het volstaat dus dat de daders wetens en willens hebben gehandeld.

⁹¹ Dupont, L. en Verstraeten R., *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, Leuven, 1989-90, nr. 422.

⁹² De wet geeft geen algemene definitie van wat dient verstaan te worden onder algemeen of bijzonder opzet. Een voorbeeld van algemeen opzet: bij het door het rood licht rijden begaat men een inbreuk. Een voorbeeld van bijzonder opzet: diefstal is het “bedrieglijk” wegnemen van iemands zaak.

⁹³ Chris Van den Wyngaert, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Maklu, 1994, p. 244 e.v.

⁹⁴ Dupont, L., *Beginselen van het strafrecht*, Leuven, Acco, 1994, 127, nr. 256.

Sommige auteurs zijn evenwel de mening toegedaan dat de racismewet bijzonder opzet vereist en dat de vervolging vaak strandt op het bewijs van het bijzonder opzet⁹⁵.

Volgens hen is de grens tussen algemeen opzet en bijzonder opzet vaak erg dun en moet de rechter steeds de ratio legis van de wet in het achterhoofd houden. Het aangehaalde voorbeeld is dat van een belediging die al naar gelang van de situatie kan beperkt blijven tot de zuivere belediging, dan wel opgevat worden als een aanzet tot discriminatie.

Het is inderdaad zo dat artikel 1 van de wet intentiedelicten betreft, doch dit heeft op zich niets te maken met het onderscheid tussen algemeen en bijzonder opzet.

Het onderscheid tussen intentiedelict en bijzonder opzet komt duidelijk tot uiting in een vonnis van de Correctionele rechtbank te Luik⁹⁶, waarbij de rechtbank stelde dat voor een veroordeling op grond van artikel 1, 3° en 4° van de racismewet geen kwaadwillige intentie vereist is ook al had de dader de intentie om te discrimineren op grond van de in de wet vermelde gronden.

Toch zit de rechtspraak nog steeds niet op dezelfde lijn.

Zo oordeelde recentelijk nog de Correctionele rechtbank te Mechelen⁹⁷ dat de DJ die op een personeelsfeest de “alternatieve” versie van de kabouterdans, genaamd de “Makakkendans” speelde, de tekst hiervan goed kennende, bewees dat hij “kwaadwillig” handelde zodat het bijzonder opzet in casu aanwezig is.

Deze uitspraak gaat niet alleen in tegen de klassieke doctrine doch voegt ook een voorwaarde toe die in de wet niet vereist is.

Gelet op de bewijsproblematiek die zich reeds stelt in het kader van de wet van 30 juli 1981 is een dergelijke rechtspraak aanleiding om verder verwarring te blijven zaaien tussen enerzijds het begrip “intentiedelict” en anderzijds de vereiste van een algemeen dan wel een bijzonder opzet. Het ten onrechte invoeren van het bijzonder opzet verzwaart onnodig de bewijslast in deze materie.

⁹⁵ Marijn Van Nooten, Niet elke racistische belediging valt onder racismewet, *De Juristenkrant*, 26-06-02, 13.

⁹⁶ Corr. Luik, 28 december 2001, website CGKR, recente rechtspraak

⁹⁷ Corr. Mechelen, 20 september 2002, website CGKR, recente rechtspraak

VII. GEORGANISEERD RACISME

Het georganiseerd racisme en zij die dit effectief uitbuiten - dat wil zeggen de niet-democratische partijen en bewegingen - zijn al langer dan tien jaar actief in ons land. Het is zowel een structureel als een contextgebonden fenomeen. Dat blijkt uit de laatste verkiezingsuitslagen en uit diverse Europese studies en opiniepeilingen. Wat verstaan we nu eigenlijk onder "georganiseerd racisme" en "niet-democratische partijen en bewegingen"?

Georganiseerd racisme

De huidige sociaal-economische context, alsmede de gerechtszaken die de politieke wereld hebben beroerd, werken een populistisch betoog in de hand (sommigen gewagen van "poujadisme"). Op het politieke schaakbord nemen de simplistische slogans toe. Thema's uit de actualiteit, zoals werkloosheid, onveiligheid, immigratie en asielrecht, worden op één hoop gegooid met het doel om dat deel van de kiezers te verenigen dat xenofobe gevoelens koestert. Deze thema's worden al meer dan tien jaar aangewend voor politieke en electorale doeleinden door niet-democratische partijen en bewegingen. Deze politieke stap maakt deel uit van het georganiseerd racisme.

Niet-democratische partijen en bewegingen

Die omvatten personen en organisaties die van het georganiseerd racisme hun campagnethema en de basis voor hun verkiezingsprogramma's maken. Niet-democratische partijen en bewegingen steunen al dan niet openlijk op een ideologisch concept dat het principe van gelijkheid verwerpt, een verschil in behandeling eist tussen autochtonen en vreemdelingen (met name op het vlak van sociale zekerheid) en die een vijandige houding en gedrag ontwikkelen ten opzichte van geïmmigreerde of vreemde bevolkingsgroepen en zij die ervan afstammen.

Deze bewegingen worden ook gekenmerkt door hun oppositie tegen het democratisch systeem. De politiek-wetenschappelijke studiecentra, velen in de pers en de politieke wereld beschouwen Belgische politieke formaties zoals het Vlaams Blok (VB), het Front National (FN), of het Front Nouveau de Belgique (FNB) als niet-democratisch.

Structureel georganiseerd racisme

Ongeveer twee jaar voor de oprichting van het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding werd de politieke wereld door mekaar geschud op de fameuze "zwarte zondag", de dag van de wetgevende verkiezingen van 24 november 1991. Bij die verkiezingen opteerde een deel van de kiezers voor niet-democratische partijen. Het Vlaams Blok versterkte zijn positie in het federaal parlement (van twee naar twaalf verkozenen). Het Front National kreeg zijn eerste vertegenwoordiger in de Kamer. Deze laatste kwam uit het bestuur van de PFN (Parti des Forces Nouvelles), een neonazi-groepje dat zich als eerste aan Franstalige kant achter het Franse Front National schaarde. Het PFN had toen talrijke contacten met het Vlaams Blok. Bij de verkiezingen van 1991 haalde het VB 405.281 stemmen (tegen 116.534 in 1987) en het Front National haalde er 64.993 (tegen 7.596 in 1987) ⁹⁸.

⁹⁸ Abramowicz, M en Haelsterman, W, La représentation électorale des partis d'extrême droite, « *Courrier hebdomadaire* » du Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), n° 1567-1568, Brussel, 1997, 55 pp.

In België kennen we sindsdien politieke formaties op racistische basis die zich op een gestructureerde wijze tot de kiezer richten, op dezelfde manier als in Frankrijk het FN van Jean-Marie Le Pen. Deze formaties gebruiken de xenofobe gevoelens die leven bij een deel van de Belgische bevolking. In de loop van de volgende jaren zal het Centrum concrete acties ondernemen om deze vorm van racisme in te dijken, zowel langs gerechtelijke weg als via het organiseren van vormingscycli en pedagogische acties.

De eerste jaren, tussen 1994 en 1999, worden daden van georganiseerd racisme in onze jaarverslagen geïnventariseerd onder de rubriek "media".⁹⁹ Vanaf het verslag voor het jaar 2000 maken we een inventaris van dit soort delicten onder de rubriek "propaganda".

Uit onze jaarlijkse statistieken (beginnend bij ons eerste rapport in 1994) blijkt dat het georganiseerd racisme in opmars is. Het vaststellen van deze trend steunt enkel op klachten die bij onze diensten binnengekomen zijn. In de verkiezingsperiodes - en die waren er in 1994, 1995, 1999 en 2000 - neemt de racistische propaganda aanzienlijk toe (folders, pamfletten, kranten,...). In 2001 werden er bijvoorbeeld achtentwintig klachten voor dit soort misdrijf geregistreerd, terwijl dat er het jaar voordien, een jaar van gemeenteraadsverkiezingen, honderdentwee waren.

In de Vlaamse Gemeenschap

Met het Vlaams Blok (opgericht in 1978) is het georganiseerd racisme in Vlaanderen al meer dan tien jaar een structureel fenomeen. In het begin van de jaren negentig begon de partij haar "70 punten programma" te verspreiden. Dit omvatte een plan om een einde te maken aan de aanwezigheid van migranten op ons grondgebied. Op 19 november 1992 keurde het Vlaams Parlement een resolutie goed waarin gesteld werd dat dit programma geïnspireerd was op de rassenwetten tegen de joden onder het nazi-regime en dat het een apartheid voorstond zoals in Zuid-Afrika. Het programma werd nadien vervangen door een doctrine die meer "politiek correct" was, maar die nog altijd de terugkeer voorstond van vreemdelingen naar hun land van herkomst.

Leden van het Vlaams Blok werden ondertussen veroordeeld voor inbreuk op de wet van 31 juli 1981.

Ondanks de alomtegenwoordigheid van het Vlaams Blok bleven er in de afgelopen tien jaar radicale organisaties bestaan aan de rand van de partij, al dan niet als "splintergroeperingen". Sommige ervan waren en zijn nog steeds verbonden met het Vlaams Blok, andere blijven meer op afstand omwille van ideologische en/of strategische verschillen. We vinden daaronder verenigingen van ex-collaborateurs (Sint-Maartensfonds, Hertog Jan van Brabant, ...), jongerenbewegingen (Nationalistisch Jongstudenten Verbond, Nationalistisch Studenten Verbond, Vlaamse Jongeren Mechelen), neonazi-groepjes (Excalibur / Leibstandarte Adolf Hitler, Blood and Honour-Vlaanderen,...), nationalistische actiegroepen (Vlaams Nationale Groepering, Voorpost,...), een negationistisch netwerk (Vrij Historisch Onderzoek) en zelfs een concurrerende extreemrechtse partij (Volksnationalistische Partij).

⁹⁹ Ter herinnering: tot 1999 waren uitingen van racisme in pamfletten en kranten (d.i. de voornaamste middelen waarvan extreem-rechts zich bedient) een persdelict. Ze vielen bijgevolg onder de bevoegdheid van de Assisenhoven. In dat jaar werd de grondwet gewijzigd waardoor racistische persmisdrijven nu onder de bevoegdheid van de correctionele rechtbanken vallen.

In de Franse Gemeenschap

Ook tegen verschillende leiders en leden van het Waalse en Brusselse extreemrechts werd vervolging ingesteld op basis van de antiracismewetgeving. Hier echter liggen de kaarten anders, omdat er aan Franstalige kant geen electorale structuur bestaat die op haar eentje de niet-democratische tendens vertegenwoordigt, maar eerder verschillende politieke formaties die men ondemocratisch kan noemen.

De afgelopen tien jaar zijn we getuige geweest van het bestaan en het opkomen van een veelheid aan extreemrechtse partijen en organisaties in Brussel en in diverse steden van het Waalse Gewest (voornamelijk Charleroi, Namen en Luik). We vermelden hier, met tussen haakjes het jaar van oprichting en voor deze die niet meer actief zijn het jaar van ontbinding: AGIR (1989-1996), Bloc Wallon (BW, 2000 - sinds 2001 liet dit als gevolg van interne crises niet meer van zich horen), Bruxelles-Identité-Sécurité (BIS, Franstalige organisatie die steun levert aan het Vlaams Blok, gesticht in 1994 maar pas goed actief sedert 1996), het Belgische "Front National" (FN, 1985), Front Nouveau de Belgique (FNB, 1996), Front de la Nation Belge-Parti (FNB-P, 1997-2000), de beweging "Nation" (1999), de beweging "Référéndum" (REF, 1995, niet meer actief onder die naam sinds het verschijnen van het Bloc Wallon in 2000).

Bij deze organisaties moeten we ook diverse publicaties vermelden die hetzelfde gedachtegoed vertegenwoordigen: "Altaïr", "Polémique-info", "Devenir", "Renaissance Européenne", "Occident 2000", "le Cri du Citoyen" (die ondertussen niet meer verschijnt),...

Uit dit lijstje blijkt dat Franstalig extreemrechts versnipperd is. Andere constante kenmerken zijn een gebrek aan financiële middelen, de afwezigheid van een ideologisch duidelijk omlinjende identiteit en het feit dat er in de media geen aandacht aan hen wordt besteed. Dat zijn in het kort de redenen waarom racistisch extreemrechts nagenoeg niet politiek vertegenwoordigd is binnen de Franse Gemeenschap, ondanks een klein electoraal potentieel her en der (grotendeels in Henegouwen).

Negationisme

Negationisme en antisemitisme zijn thema's die traditioneel tot extreemrechts behoren. In de beschouwde periode wordt er gretig gebruik van gemaakt.

Tussen 1993 en 2002 gaat men verder met het ontkennen van de oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid die begaan zijn door het nazi-regime tijdens de tweede wereldoorlog. Voor die ontkenning spant zich hoofdzakelijk één organisatie in: het "Vrij Historisch Onderzoek" (VHO). Voordien hadden verschillende Nederlands- en Franstalige groepjes al zonder succes geprobeerd de negationistische propaganda op grote schaal te verspreiden. Daar was ook de PFN (Parti des forces nouvelles) bij betrokken, die in 1991 samensmolt met het FN en waarvan verschillende leiders op dit moment een plaats bekleden in de Franstalige sectie van het Vlaams Blok. De stichters van het Vrij Historisch Onderzoek, opgericht in 1985, stammen in rechte lijn af van extreemrechts: de Vlaamse Militanten Orde (VMO), het genootschap Hertog Jan van Brabant en het Vlaams Blok. Gedurende verschillende jaren zal het VHO negationistische pamfletten opstellen, drukken en verspreiden in België en in het buitenland (hoofdzakelijk Nederland). Het krijgt daarbij de steun van verschillende Franstalige "groupuscules", waaronder de neonazi-groepering "l'Assaut" (de stichter daarvan leidt op dit moment de beweging "Nation").

Het VHO en zijn sympathisanten hebben hun activiteiten aanzienlijk verminderd. De redenen hiervoor zijn het mislukken van de campagne die de negationistische thesis ingang moest doen vinden bij het grote publiek, het tot stand komen van de wet van 23 maart 1995 tegen het negationisme, het neerleggen van verschillende klachten tegen het VHO, het openen van een gerechtelijk onderzoek door het parket van Antwerpen en de eerste veroordeling van een militant van het Vlaams Blok voor het verspreiden van een krant waarin de nazi-misdaden werden ontkend (oktober 2000). In april 2002 werd er echter een Franstalige tak van het VHO opgericht onder de naam "Vision Historique Objective". Deze wordt aangevoerd door een Franse negationist die in Brussel verblijft (zie het jaarverslag 2002).

Ondertussen is Roeland Raes, medestichter en toenmalig ondervoorzitter van het Vlaams Blok, tijdens een TV-uitzending op een Nederlandse commerciële zender openlijk uitgekomen voor zijn sympathie voor het negationisme. Dat was ook al gebeurd in "Dietsland-Europa", het tijdschrift van "Were Di" - dat is de denktank die ten grondslag ligt aan het manifest van het Vlaams Blok. In het maandblad van het VB werd in september 1998 een uitvoerig huldebetoon gepubliceerd naar aanleiding van het overlijden van Maurice Bardèche. Bardèche is een Frans extreemrechtse ideoloog die in 1948 een van de eerste negationistische boeken heeft geschreven. Dit boek werd in 1952 in het Nederlands vertaald door Karel Dillen, de grondlegger van het Vlaams Blok.

Antisemitisme

In de jaren tachtig en negentig kwam een extreemrechts antisemitisme nog altijd tot uiting in neonazi-groepjes en in religieus-fundamentalistische christelijke kringen, die overigens vaak banden hebben met niet-democratische partijen. Verwijzingen naar de "Protocollen van de Wijzen van Zion" (een van de belangrijkste internationale antisemitische pamfletten) zijn schering en inslag in de documenten van deze organisaties. Om de joden te viseren gebruiken ze termen die rechtstreeks ontleend zijn aan de nazi-propaganda, zoals "*Haute Finance vagabonde et anonyme*".

Parallel hiermee gebruikt antisemitisch extreemrechts het negationisme en antizionisme in de propaganda tegen de joden in het algemeen. Terwijl ze racistische propaganda voeren tegen de Maghrebijnse bevolkingsgroepen in België verklaren ze zich solidair met het Palestijnse volk, enkel omdat dit past in hun strategie van provocatie. Zo verscheen er in 2000 een extreemrechts groepje in Brussel en Wallonië met de naam "Intifada européenne".

Op het einde van de jaren negentig, toen het conflict tussen Israël en Palestina verscherpte en er pro-Palestijnse betogingen werden gehouden, kon men merken dat het antisemitisme niet meer uitsluitend in rechtse kringen broedde. Manifestanten van Arabische oorsprong scandeerden antisemitische leuzen. Vervolgens werd er geweld gepleegd op leden van de Joodse Gemeenschap in België en schade toegebracht aan hun gebouwen. Afgaande op de binnengekomen klachten neemt dit soort incidenten toe sinds 2000. Tussen oktober 2000 en april 2002 waren er zeventien klachten en getuigenissen van antisemitische daden, volgens de gegevens verstrekt door de belangrijkste joodse organisaties en door onze eigen diensten.

Andere bronnen spreken van meer dan dertig anti-joodse incidenten in België in het jaar 2001 alleen. Enige omzichtigheid is hier geboden. Deze officieuze statistieken tellen niet enkel geweldplegingen die plaats vonden maar ook signalementen van verdachte personen voor gebouwen van joodse instellingen. Verder maken deze statistieken niet altijd onderscheid tussen antisemitische daden en uitingen van oppositie tegen de politiek van de Israëliëse regering. Bij nader toezien blijven er volgens onze criteria om een daad als antisemitisch te bestempelen in deze statistieken zeventien gevallen over voor het jaar 2002, en meer dan vijftientig in de periode januari-mei 2002. Wat toch wel wijst op een duidelijke antisemitische trend.

De vergrijpen die wij in beschouwing nemen, betreffen enkel feiten waar fysiek geweld of overduidelijke intimidatie aan te pas kwam: het gooien van molotovcocktails naar synagogen, met stenen gooien, herhaaldelijke pesterijen met vandalisme en fysieke geweldpleging op personen. Gedurende de laatste 10 jaar werd er tegen de joodse gemeenschap evenwel geen methode gebruikt die onder de noemer "terrorisme" zou vallen (wat voor het uitvoeren van een georganiseerde geweldcampagne een uitgewerkt actieplan veronderstelt, een clandestiene miltante kern, een logistieke basis en militair materieel).

Het merendeel van de antisemitische daden - om niet te zeggen alle - werd vastgesteld in Antwerpen en Brussel.

Zoals we reeds opmerkten in ons jaarverslag van 2001 lijkt deze nieuwe golf van antisemitisme zich voor te doen binnen politieke splintergroepen of politiek-religieuze fundamentalistische bewegingen. Maar dit antisemitisme verspreidt zich in 't geniep onder groepen jongeren van moslimafkomst, vaak ook via contact met voornoemde politiek-religieuze fundamentalisten.

Conclusie

Samenvattend zijn de algemene tendensen van het georganiseerd racisme tussen 1993 en 2002 in de Vlaamse Gemeenschap de volgende:

- Het Vlaams Blok werd politiek sterker dankzij opeenvolgende successen in de verkiezingen. Dit succes is toe te schrijven aan een radicaal betoog waarin ze zich verzetten tegen de democratische partijen, tegen de onveiligheid, tegen immigratie en tegen bevolkingsgroepen van vreemde afkomst (voornamelijk arabisch-islamitisch).
- De partij heeft haar betoog en haar ideologisch programma met betrekking tot de immigratie aangepast onder druk van de recente politieke en gerechtelijke evoluties in België.
- Niettemin werden nog verschillende leden van het VB vervolgd en veroordeeld op basis van de antiracismewet.
- In het bestuur en in de miltante basis van het Vlaams Blok zijn er nog altijd leden te vinden van radicale politieke organisaties, of personen die daar nauw mee verbonden zijn. Sommigen hebben banden met het negationistische milieu.
- De nauwe samenwerking tussen het Vlaams Blok en het Franse "Front National" werd versterkt, waarbij de invloed van het FN op het VB is toegenomen. (Het VB gebruikt campagnethema's, slogans en illustraties die afkomstig zijn van extreemrechts in Frankrijk.)
- De banden tussen de harde vleugel van het VB en Franstalig extreem-rechts in België blijven bestaan (met het PFN, AGIR, "mouvement REF" en met het Bloc Wallon).
- In de marge van het VB bestaan er miltante pure neonazi-groepjes (vaak skinheads). Deze laatste staan in contact met gelijkaardige groepen in het buitenland, waaronder ook organisaties die gebruik van terreur tegenstanders voorstaan.
- De leidende en drijvende kern van de Brusselse afdeling van het Vlaams Blok bestaat voornamelijk uit Franstalige miltanten. Deze laatste komen voor een groot deel uit het voormalig bestuur van de PFN (Parti des forces nouvelles), een Franstalig neonazi- en negationistisch groepje dat tot 1991 actief was.
- Vanaf 1995 zien we een vermindering van het drukken en verspreiden van negationistische pamfletten door Vrij Historisch Onderzoek (VHO). Deze groep lijkt aan belang te verliezen, ook in rechtse kringen.

- Vanaf het midden van de jaren negentig verschijnen er talrijke internetsites die racistische en/of xenofobe teksten publiceren.
- Het betoog tegen de islam wordt versterkt, vooral na de aanslagen van 11 september 2001, en loopt samen met het gewone racistische betoog.
- Bestuursleden en leiders van het Vlaams Blok komen regelmatig aan het woord in de media.

In de Franse Gemeenschap stellen we het volgende vast:

- Een eenheid van organisaties en kleine partijen rond het "Front national" van 1991 tot 1995.
- Een versplintering van die eenheid na de wetgevende verkiezingen van 1995. Vanaf dan krijgen we verschillende formaties die politiek bedrijven op basis van georganiseerd racisme.
- Een duidelijke achteruitgang van deze partijtjes in de verkiezingsresultaten, met niettemin het behoud van enkele bastions als verkiezingsbasis (voornamelijk in Henegouwen).
- Het zo goed als compleet verdwijnen van hun parlementaire vertegenwoordiging. In 2002 was enkel het FN nog vertegenwoordigd, met één zetel in de Kamer en drie zetels in de regionale parlementen (één in het Waalse Gewest en twee in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).
- Behoud van banden met radicale, neonazi- of neofascistische organisaties in het buitenland, zoals de voormalige "Unité radicale" (op dit moment omgevormd tot "Bloc identitaire") in Frankrijk of de NPD in Duitsland.
- Gerechtelijke vervolging en veroordeling van verschillende aanvoerders van extreem-rechts (van het "Front national", het "Front nouveau de Belgique", "Nation" en van "REF").
- Veel minder internetsites die een extreemrechts gedachtegoed verspreiden dan in Vlaanderen.
- Geen extreemrechtse woordvoerders die op radio of televisie komen.

In het algemeen stellen we voor dezelfde periode het volgende vast:

- Enkel extreemrechtse partijen gebruiken racisme om politiek te overtuigen, dit in tegenstelling tot de jaren tachtig of begin jaren negentig, toen vreemdelingenhaat ook werd bespeeld door figuren uit democratische partijen.
- In verkiezingsperiodes nemen de klachten met betrekking tot racisme toe.
- Racistische propaganda wordt voornamelijk gevoerd in grote stedelijke agglomeraties (Antwerpen, Brussel, Mechelen, Charleroi,...).
- Het georganiseerd racisme verschuilt zich achter bedekte termen of verdraaide betekenissen om de wet van 31 juli 1981 te omzeilen.
- De niet-democratische organisaties en partijen recupereren thema's uit de Belgische of internationale actualiteit ten bate van hun politieke doelstellingen (de affaire Dutroux, de genocide in Rwanda, de aanslagen van 11 september, de Intifada,...).
- De niet-democratische partijen krijgen een steeds trouwer kiespubliek.
- De media behandelen niet-democratische partijen als normale partijen.
- Er zijn actieve neonazi-organisaties. Hoewel het kleine en marginale minderheden betreft, zijn ze zeer actief in het milieu en tijdens publieke manifestaties, met inbegrip van sportwedstrijden.

- Verschillende kaderleden van radicaal extreemrechts uit de jaren tachtig, zelfs neonazi's, zetten hun politieke activiteit verder in de schoot van de niet-democratische partijen, waar ze zich sedertdien om strategische redenen minder extremistisch opstellen.
- Mensen met sympathieën voor racistisch extreemrechts, of leden van dergelijke partijen gaan over tot geweld, zelfs tot doodslag. Zo heeft in Schaarbeek in mei 2002 een Franstalig militant van het Vlaams Blok een familie van Marokkaanse afkomst om het leven gebracht.
- De banden tussen de niet-democratische partijen en het negationistisch milieu blijven bestaan.
- Campagnes om het negationisme ingang te doen vinden bij grote lagen van de Belgische bevolking zijn mislukt.
- Sinds begin jaren negentig duikt er een racisme op dat gebaseerd is op islamhaat en een antisemitisme dat gebonden is aan de context van het conflict tussen Israël en Palestina.
- Het racisme op basis van genetische theorieën is niet verdwenen. Deze steunen op een vermeende hiërarchie van rassen, de minderwaardigheid van sommige rassen en de superioriteit van het blanke ras. In verschillende interne of vertrouwelijke documenten van extreemrechts (dat in verbinding staat met politiek-religieuze organisaties die een neopaganisme aanhangen) blijft men refereren naar de "homogene gemeenschap" als grondslag van elke nationale staat, naar de "blanke Europeaan", naar het blanke ras,...
- Het "cordon sanitaire" komt onder sterke kritiek te staan van de kant van politici en intellectuelen.
- Verschillende actoren in onze maatschappij (politici, vakbonden, media, onze Vorst...) zijn zich meer en meer bewust van de ernst van het gevaar voor onze democratie dat uitgaat van organisaties en partijen die racisme gebruiken voor politieke doeleinden.
- Het aantal burgerinitiatieven om het racisme tegen te gaan neemt toe.
- Wetgevende en strafrechtelijke maatregelen werden aangepast en versterkt om doeltreffender te kunnen optreden tegen het georganiseerd racisme. Deze maatregelen worden niet altijd toegepast, in sommige sectoren vinden ze slechts schoorvoetend ingang.

VIII. REGULARISATIE VAN MENSEN MET EEN ONWETTIG OF PRECAIR VERBLIJF

1. *De vele facetten van de regularisatie*

De aanwezigheid van illegale verblijfhouders in het land heeft op tien jaar tijd geen enkel maatschappelijk domein onberoerd gelaten. Rechtshandhaving en rechtsbescherming, media en maatschappij, menswetenschappen en stadslegendes, kunstpodia en medische centra, er is geen enkel domein dat onberoerd bleef door dit thema.

Er zijn twee belangrijke instrumenten waarmee de overheid aan de maatschappij inzake mensen zonder papieren en aan de mensen zonder papieren zelf een duidelijk afkeurend signaal heeft gegeven: middels de ingrijpende beknotting van het recht op maatschappelijke dienstverlening of het recht op bestaansvoorwaarden die stroken met de menselijke waardigheid en middels de aanscherping van het uitwijzingsbeleid, dat werd uitgerust met een volledig nieuw en erg uitgebreid instrumentarium (zie daarover elders in dit rapport).

Daar tegenover staat dat mensen zonder papieren - '*volwaardige rechtssubjecten met een reeks handicaps*' - definitief hun intrede lijken te hebben gemaakt als dragers van specifieke rechten. Het Decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaams Beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden, voorziet hen uitdrukkelijk als een specifieke doelgroep van een opvangbeleid. De toegang tot dringende medische hulp kan gegarandeerd worden door de toepassing van het Koninklijk Besluit van 12 december 1996, die mensen zonder papieren als unieke doelgroep heeft. Er worden bestuurlijke garanties geboden opdat kinderen zonder papieren, die niet als leerplichtig kunnen beschouwd worden, op zijn minst toegang hebben tot het gewone onderwijs.

De regularisatiewet van 22 december 1999 (de regularisatiewet) tenslotte, viseert mensen met een tijdelijk, precair en onwettig verblijf als unieke doelgroep van een regularisatieprogramma dat uiteraard geconditioneerd wordt door het kenmerk bij uitstek van de verzoeker tot deelname hieraan: zijn of haar illegale of precaire verblijfsstatus. In die zin verwierven duizenden onwettig aanwezige vreemdelingen een *recht op regularisatie*.

De hierboven aangehaalde maatregelen geven misschien het beeld van een weifelende overheid die slaat en zalft: verblijfsreglementeringen en andere specifieke beschikkingen bevatten maatregelen waarmee men reële migraties kan regulariseren of moduleren en maatregelen waarmee men ongewenste migraties wenst te bestrijden. De overheid bedient zich ten aanzien van die doelgroep van drie instrumenten: het gedooginstrument, het regularisatie-instrument en het uitwijzingsinstrument. Niet één van die instrumenten is vrij van controverse, alleen al omdat kennis en consensus ontbreken over de reële parameters waarmee men keuzes moet maken tussen gedogen, regularisatie en bestrijding. De parameters die uitdrukkelijk worden gehanteerd, worden afgeleid uit 'het maatschappelijk' draagvlak, dat wordt gedefinieerd aan de hand van zowel subjectieve als objectieve elementen.

Het Centrum pleit al sinds zijn oprichting voor de erkenning van het recht op verblijf voor bepaalde categorieën vreemdelingen die op illegale wijze op het grondgebied verblijven. Het Centrum pleitte daarbij uitdrukkelijk voor de formulering van een *verblijfsrecht* aan de hand van objectieve criteria, voor de bepaling van een *wettelijke procedure* waarbij rekening gehouden wordt met gezins- en gezondheidssituatie, de sociale integratie, de bestaansmiddelen, de leeftijd en de duur van het verblijf, ... en *voor de oprichting van een commissie* die er mee gelast is advies te verstrekken over alle aanvragen tot regularisatie.

Het Centrum begroette derhalve de regularisatiewet als een uitermate positieve maatregel en heeft een essentiële rol gespeeld bij de voorlichting hieromtrent in haar beginfase. Aan de hand van de regularisatiecampagne 1999-2003, die werd ingezet door de regularisatiewet, behandelen we zeer summier een aantal van haar kenmerken, gevolgen en belangrijke conclusies die uit deze campagne kunnen worden afgeleid.

Regularisatie als recht en/of als uitzondering

Vóór de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk (hierna de regularisatiewet), vormde regularisatie geen welomschreven rechtsfiguur van het vreemdelingenrecht. Regularisatie was tot dan toe een bepaalde bestuurlijke praktijk, die ook in andere domeinen van het administratief recht kon worden benut. In het verblijfsrecht betrof het een specifieke benaming voor een bepaald soort machtiging tot verblijf, nu eens 'technisch' genoemd, dan weer 'humanitair'. Daar bracht de regularisatiewet een - tijdelijke - verandering aan.

De wet van 22 december 1999 is omwille van verschillende redenen een uitzonderingswet. Ze kan welhaast integraal gelezen, toegepast en begrepen worden zonder kennis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, hierna de 'verblijfswet' genoemd. Het volstaat uit die verblijfswet te onthouden dat de Minister bevoegd is om machtiging te verlenen aan vreemdelingen om langer dan drie maanden in het land te verblijven en dat vreemdelingen daar in principe moeten om verzoeken vanuit het buitenland, slechts bij uitzondering van op het grondgebied.

Waar de verblijfswet geen enkele indicatie geeft van de gronden voor zo'n machtigingspolitiek, omschrijft de regularisatiewet zeer duidelijk op welke *4 gronden* een vreemdeling in aanmerking zou komen voor regularisatie: langdurige asielprocedure (3 tot 4 jaar naargelang het gezinnen met kinderen dan wel gezinnen zonder kinderen betreft), ernstige medische redenen, objectieve onmogelijkheid tot terugkeer en duurzame sociale bindingen en humanitaire redenen. De wet bepaalde ook *per grond, één of meer specifieke toegangsvereisten*, naast *algemene randvoorwaarden* die voor elke verzoeker golden: aanwezigheid op een bepaalde datum 'in tempore non suspecto' (om een aanzuigeffect te vermijden), verifieerbare woonstkeuze (met het oog op rechtshandhaving) en een begin van bekendheid bij de overheid (met het oog op rechtshandhaving).

Op basis van de indiening van dit verzoek bekwam elke regularisant van bij de aanvang van de campagne per omzendbrief een recht op tewerkstelling. Via de rechtspraak kwam pas in een latere fase moeizaam een recht op maatschappelijke dienstverlening tot stand.

Ondertussen zal het wellicht aan de Raad van State toekomen om via rechtspraak de verhouding tussen de regularisatiewet en de verblijfswet op tal van vlakken te verduidelijken, meer bepaald rond de exclusiviteitsbepalingen waardoor een beroep op de regularisatiewet een (later) beroep op de verblijfswet uitsloot, evenals de voorwaarden waaronder de Minister regularisanten kon uitsluiten van regularisatie om redenen van openbare orde.

De Raad van State stelde op 13 juni 2002 alvast de volgende *prejudiciële vraag* aan het Arbitragehof: "Schendt artikel 16 van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk, doordat het de vreemdeling die een regularisatieaanvraag heeft ingediend op grond van de wet van 22 december 1999 verbiedt daarna een aanvraag in te dienen op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 191 ervan, in zoverre het de vreemdeling niet toestaat

nieuwe omstandigheden die de toekenning van een verblijfsmachtiging op grond van dat artikel 9, derde lid, verantwoorden, te doen gelden, terwijl een vreemdeling die zich in dezelfde situatie bevindt maar die geen aanvraag heeft ingediend op grond van de wet van 22 december 1999, zulke elementen wel kan doen gelden ?” (zie Belgisch Staatsblad, 18 september 2002)

Regularisatie als resultaat van een regeringsonderhandeling

Tot het voeren van een regularisatiecampagne werd beslist tijdens de regeringsonderhandelingen van de regering Verhofstadt I en ze maakt expliciet deel uit van haar Regeringsverklaring.

Regularisatie als doelstelling van maatschappelijke beweging

Na enkele opmerkelijke acties die aanvingen eind 1998, waaronder een kerkasiel dat ongeveer twee jaar heeft geduurd en andere politieke acties, verenigden een 120-tal Vlaamse en Waalse niet-gouvernementele organisaties zich in een Nationale Beweging voor Regularisatie.

Regularisatie als omvangrijke operatie

Van 10 tot 31 januari 2000 kregen alle vreemdelingen die vóór 1 oktober 1999 in België verbleven, de kans om gedurende een erg korte tijd hun aanspraken op regularisatie te laten gelden en vervolgens erg lang te wachten op een antwoord. Die antwoorden hadden, volgens cijfers van de minister van Binnenlandse Zaken, op elf februari 2003 meer dan 95 % van die verzoekers bereikt.

Dit was het bijna-eind-resultaat van een operatie van ongeziene omvang (ongeveer 36.000 dossiers betreffende ongeveer 60.000 volwassenen en kinderen => 1 dossier betreft gemiddeld 1,66 personen) die alvast geslaagd is in zijn opzet om een belangrijke groep vreemdelingen, beantwoordend aan één of meerdere van vier specifieke profielen, te regulariseren.

Bij de 95% dossiers waarin een eindbeslissing is genomen, bevinden zich alvast:

- 25.350 positieve beslissingen: dat betekent dat inmiddels ongeveer op zijn minst 42.000 individuen een definitieve verblijfsvergunning hebben ontvangen ;
- 5.898 negatieve beslissingen: dat betekent dat inmiddels ongeveer op 9.500 individuen een bevel om het grondgebied te verlaten van toepassing is ;
- 3.979 dossiers zonder voorwerp (inmiddels Belg geworden, erkend als vluchteling, verkrijging van een ander statuut, het land verlaten, gestorven, afgehaakt, ...): dat betekent dat met betrekking tot ongeveer 6.400 regularisanten uit de eindresultaten van de commissie niets met zekerheid zal kunnen worden afgeleid; (het is mogelijk dat negatieve/positieve beslissingen verhoudingsgewijs meer alleenstaanden troffen dan leden van een gezin en dat de extrapolatie dus verre van nauwkeurig is, hetzelfde kan gelden voor dossiers die zonder voorwerp zijn geworden ...).

Een uitzonderingsadministratie werd opgericht en belast met de uitvoering van de wet van 22 december 1999, met name de Commissie voor Regularisatie, waarvan een Onderzoekssecretariaat samen met de steden en gemeenten bevoegd was voor de behandeling en verwerking van de aanvraagdossiers en waarvan het Onderzoekssecretariaat en de Kamers bevoegd waren om de Minister van Binnenlandse Zaken te adviseren over de diverse types beslissingen die bij die wet voorzien waren. De Kamers van de Commissie waren samengesteld uit drie leden, een voorzitter - magistraat - en twee commissieleden, waarvan een advocaat en een lid voorgedragen door een niet-gouvernementele organisatie en werden bijgestaan door een griffier.

Regularisatie: controle en confrontatie

Drie types regularisatievoorwaarden (zie supra), verschillende administratieve niveaus van verwerking bij elk dossier, controles van verblijfplaats en risico's voor openbare orde en tussen de tien- en de twintigduizend dossiers die behandeld werden voor een Kamer van de Commissie voor Regularisatie (samengesteld uit een voorzitter, magistraat, en twee commissieleden, een advocaat en een expert voorgedragen door een ngo, bijgestaan door een griffier en in aanwezigheid van de verzoeker, al dan niet bijgestaan door een raadsman naar keuze of een derde), zijn kenmerken die schril afsteken tegen elke andere regularisatieoperatie in Europa en België (zie infra).

De Commissie voor Regularisatie vervulde de rol bij uitstek waar de overheid, met haar taak van rechtshandhaving en controle, en individuen die zich om te overleven hadden gespecialiseerd in het ontwijken van overheidsgezag en controle, een vorm van samenwerking moesten aangaan die tot dan toe onmogelijk leek.

Wantrouwen en onzekerheid met betrekking tot het opzet van de overheid met deze regularisatieoperatie hebben niet alleen vele verzoekers geïntimideerd, ook sommige NGO's waren bij aanvang van de campagne niet zeker met betrekking tot het soort advies dat zij konden verlenen aan kandidaat-regularisanten. Vele mensen zonder papieren die zich onder de voorwaarden voor regularisatie bevonden, hebben het niet aangedurfd of aangekund een regularisatieverzoek aanhangig te maken. Na het aflopen van de regularisatiecampagne, meer bepaald in juni 2000 reeds, werden de resultaten van een enquête voorgesteld waaruit bleek dat, op een groep van 340 ondervraagde mensen zonder papieren, 57 % een regularisatieverzoek had ingediend, en 43 % niet. Velen van die laatste groep hebben dit uiteraard gedaan omdat ze niet of niet duidelijk voldeden aan de voorwaarden voor regularisatie. Toch blijkt uit die studie dat 1 op de 4 individuen die geen regularisatie heeft aangevraagd, dit heeft nagelaten bij gebrek aan vertrouwen in de Belgische regering.¹⁰⁰

Dit laatste element mag misschien toch wel even tegen het licht gehouden worden in het kader van het Arrest Conka, dat ondermeer het gebruik van een list heeft veroordeeld die op een gegeven ogenblik tijdens een uitwijzingsprocedure werd aangewend door de lokale politie.

Tenslotte leidde onder meer een gebrek aan voorbereiding en voorlichting er toe dat sommige gemeenten de indiening van een regularisatieverzoek hebben ontraden of ontzegd aan regularisanten die voldeden aan de voorwaarden van de regularisatiewet en op het ogenblik van hun aanvraag wettig (voor bepaalde tijd) verbleven in het land, vaak als student. Hoewel de regularisatiewet hen slechts uitsloot van de toepassing van één van de drie alternatieve toegangsvereisten specifiek aan regularisatie omwille van de grond: 'humanitaire redenen en duurzame bindingen', hebben sommigen hen a priori willen uitsluiten van regularisatie op één van de andere drie gronden. Ook de toegang via één van de twee resterende toegangsvereisten tot de grond humanitaire redenen of duurzame bindingen werd hen zo ontzegd.

¹⁰⁰ *Het andere verhaal van de regularisatie: de niet aanvragers*, enquête op initiatief van Kerkwerk Multicultureel Samenleven, voorjaar 2000, waarvan de gegevens werden verwerkt door Prof Jaak Billiët, K.U.Leuven, juli 2000

Regularisatie als unieke operatie

Tot de vorige, enige, naoorlogse regularisatiecampagne van 1974, werd in de ministerraad beslist. Ze kwam er op het einde van een tijdperk. Daarna volgde het officiële migratiestop-beleid en de Senaatscommissie Rolin vatte de werkzaamheden aan om te komen tot een moderne verblijfswet. De toenmalige regularisatiecampagne zelf kwam er na sociale actie, onder meer een hongerstaking. Het was een one shot operatie die administratief werd afgehandeld zonder strikte randvoorwaarden, voornamelijk met het oog op regularisatie van clandestiene arbeidskrachten. Ze vertoonde aldus gelijkenissen met de grote regularisatiecampagnes in het zuiden van Europa.

De Europese Campagnes ¹⁰¹, waaronder de Belgische van 1974, vertonen een aantal gemeenschappelijke kenmerken: tewerkstelling is het voornaamste criterium, de referentiedatum voor deelname wordt bepaald op de aanwezigheid in het land kort voor of zelfs op de dag van aanvang van de campagne, campagnes gaan gepaard met repressieve maatregelen (de tellers op nul zetten ...), het merendeel van de verzoekers verkrijgt effectief een al dan niet tijdelijke verblijfsvergunning, het aantal verzoekers ligt lager dan het geschatte aantal deelnemers wat maakt dat de voorwaarden in de loop van de campagne worden afgezwakt.

Deze campagnes leidden de laatste dertig jaar in Nederland: regularisatie van 15.000 werknemers in 1975 en 1.800 werknemers in 1980; in Frankrijk: de regularisatie van 130.000 vreemdelingen in 1981, 21.000 dossiers van langdurige asielzoekers in 1991 en 80.000 dossiers (van de 150.000 ingediende) van afgewezen gezinsherenigers; in Italië: regularisatie van 600.000 illegale vreemdelingen in 1987/1988, 1990 en 1995/1996 en de regularisatie van 250.000 vreemdelingen in 1999; in Spanje: de regularisatie van 180.000 clandestiene werkkrachten in 1985/1986, 1991 en 1996, 135.000 werkkrachten in 2000 en nog eens 300.000 vreemdelingen met werk of familiebanden in 2001. Griekenland en Portugal waren elk goed voor 220.000 en 130.000 arbeidsmigranten. In Spanje en Griekenland lopen op dit ogenblik nog nieuwe campagnes.

Het zou interessant zijn deze cijfers te vergelijken met het aantal uitwijzingen en terugdrijvingen aan de grens gedurende diezelfde drie decennia, om zicht te krijgen op de wijze waarop het regularisatieinstrument en het uitwijzingsinstrument zich alleen al numeriek tegenover elkaar verhouden.

Het opzet van de regularisatiewet van 22 december 1999 was gemengd. De Memorie van toelichting stelt

Lange en te vaak ingewikkelde procedures, de totstandkoming van een belangrijke achterstand bij de verschillende terzake bevoegde instanties, het onvermogen om de geplande verwijderingsmaatregelen ten opzichte van de afgewezen asielzoekers ook daadwerkelijk uit te voeren, de massale toestroom van sommige specifieke groepen die gedreven worden door de dramatische omstandigheden waarin ze zich bevinden, en het gebrek aan coördinatie van het asielbeleid van de verschillende Europese landen, hebben het mogelijk gemaakt dat tienduizenden personen zich illegaal op ons grondgebied bevinden, waarvan sommigen al vele jaren. Het belang van het aantal van die personen, de situatie van sociale onzekerheid en marginaliteit waarin de meeste van hen zich bevinden, de nadelen veroorzaakt door hun illegale deelname aan de arbeidsmarkt, en mogelijke problemen van openbare orde, hebben de Regering aangezet tot een uitgebreide regularisatie. Op het einde van de legislatuur had de vorige Regering de aanzet gegeven zonder echter een nauwkeurig juridisch kader vast te leggen. Het gebruik van omzendbrieven, het beroep doen op artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van de vreemdelingen, het niet afgestemd zijn van de opgestelde procedure of de omvang en de toename van de aanvragen, hebben de Regering ertoe aangezet om van bij haar aantreden, het systeem grondig te hervormen.

¹⁰¹ D. Neuckens, *Regularization Campaigns in Europe*, www.picum.org, 2001.

Regularisatie als operatie met demografische gevolgen

Met de inschrijving in de bevolkingsregisters (eerst het vreemdelingenregister, later bij vestiging of nationaliteitsverwerving, het bevolkingsregister) is ons land op drie jaar tijd 40.000 officiële inwoners rijker geworden. De effecten op nieuwe gezinsvorming en gezinshereniging zijn nog niet duidelijk. Gemeenten met een groot aantal regularisanten signaleerden in de loop van 2002 dat talrijke geregulariseerden zich aan de loketten informeerden over de voorwaarden waaronder hun gezinsleden in het buitenland recht konden verwerven op verblijf. Een onbekend aantal van die gezinsleden heeft reeds een beroep gedaan op deze nieuwe rechten.

Onderzoek naar het effect van de regularisatie op gezinsvorming, intra- en extra-Belgische mobiliteit evenals socio-professionele mobiliteit is aangewezen. Ook invloeden op de rechtsbeleving bij geregulariseerden kunnen interessante informatie opleveren over diverse vormen van impact van regularisatie op de verzoekers.

2. Aanbevelingen bij de afloop van de regularisatie-campagne

De regularisatiewet werd aangekondigd als een eenmalige maatregel. Na het verstrijken van de maand januari 2000 kan men nog uitsluitend beroep doen op het artikel 9,3° van de verblijfswet van 15 december 1980. Dat artikel bevat geen enkele aanwijzing over hoe de buitengewone omstandigheden moeten beoordeeld worden die een beroep op dat artikel mogelijk maken. Dat artikel, noch enig ander, bevat duidelijke aanwijzingen over de criteria aan de hand waarvan de Minister zijn discretionaire vergunningsbevoegdheid moet uitoefenen. Sindsdien kwamen herhaalde verklaringen over de achterstand die de bevoegde administratie inmiddels opliep bij de behandeling van deze verzoeken, evenals verontrustende cijfers over de langdurige achterstand van een belangrijk volume asioldossiers.

De regularisatieinspanning kwam er na een jarenlang beleid van omzendbrieven, interne richtlijnen en ongeschreven regels: inzake *arbeidsmigratie* bevat de wet geen aanwijzingen; sinds 22/12/99 is er wel een omzendbrief over de verblijfsaanvragen van *PECO-onderdanen* (B.S. 4/2/00): dit zijn de onderdanen van Polen, Hongarije, Roemenië, Bulgarije, Slowakije, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen en Slovenië die op grond van E.U.-verdragen zonder beroepskaart een *zelfstandige activiteit* kunnen komen uitoefenen in België; sinds een vijftal jaren is immigratie voor *samenwoonst in het kader van een duurzame relatie* mogelijk gemaakt, via de omzendbrieven van 30/9/97 (B.S. 14/11/97), 8/7/99 (B.S. 6/10/99) en 6/6/01 (B.S. 4/7/01); de opvang van *slachtoffers van mensenhandel* werd eerst geregeld via omzendbrief 11/5/93, daarna via omzendbrief 1/7/94 (B.S. 7/7/94) en omzendbrief 13/1/97 (B.S. 21/2/97), deze laatste omzendbrief wordt in de praktijk echter niet op alle punten toegepast, en een nieuwe omzendbrief zou eerstdaags gepubliceerd moeten worden; het verblijf van *niet-begeleide minderjarige vreemdelingen* was sinds midden 1999 louter via een interne richtlijn van DVZ geregeld, waarvan het bestaan en de inhoudelijke krachtlijnen op 28/8/01 in het BS bevestigd werden in de omzendbrief van 17/7/01, de interne richtlijn van 1 april 1999 werd inmiddels opgeheven en vervangen door de dienstnota van 1 maart 2002; de 'regularisaties' van *onverwijderbare vreemdelingen*, van *ernstig zieke vreemdelingen*, van *vreemdelingen in een langdurige asielprocedure*, en van *vreemdelingen met duurzame bindingen of andere humanitaire situaties* zijn in verschillende omzendbrieven of interne richtlijnen geregeld in het verleden (omzendbrief 7/9/97, omzendbrief 10/10/97, omzendbrief 15/12/98, omzendbrief 17/3/03).

De regularisatie-omzendbrief van 1997 is een procedure-omzendbrief ter verduidelijking van artikel 9 lid 3 van de verblijfwet, de regularisatie-omzendbrief van 1998 voegt een regularisatieluik toe met bijzondere categorieën van te regulariseren personen, naast het procedureluik. De regularisatiewet voert ad-hoc-criteria, instanties en procedures aan die naast de verblijfwet staan. Met de omzendbrief van 2003 keren we terug naar een zuivere procedure-omzendbrief, alsof er nog nooit bijzondere, voor regularisatie in het bijzonder in aanmerking te nemen doelgroepen hebben bestaan.

De cirkel lijkt daarmee rond, de les nog altijd niet begrepen. Nieuw is de mogelijkheid van de gemeente om een aanvraag op grond van artikel 9 lid 3 niet in overweging te nemen (sic, nochtans is de gemeente niet bevoegd voor de beoordeling van deze verzoeken) indien blijkt dat de aanvrager niet werkelijk in de gemeente verblijft. De nieuwe omzendbrief benadrukt nog een aantal zaken die het indienen van een aanvraag moeten ontraden of die potentiële aanvragers moeten afschrikken. (o.m. herinnering strafbaar karakter van onrechtmatig verblijf en meldingsplicht van personen in overheidsdienst).

Hieromtrent moet nogmaals verwezen worden naar de prejudiciële vraag die de Raad van State gesteld heeft aan het Arbitragehof op 13 juni 2002 (supra).

Het Centrum pleit ondertussen nog steeds voor het creëren van *duurzame opvangstatuten voor vreemdelingen en duidelijke criteria* voor het vergunningsbeleid van de minister. Zo'n vergunningsbeleid houdt er rekening mee dat het illusoir is te denken dat men de tellers op nul kan zetten en houdt vast aan de opdracht en het recht van de overheid om toegang tot het grondgebied te controleren en te ontzeggen. Er zijn op elk ogenblik vreemdelingen met een onwettige, precaire of tijdelijke verblijfs situatie van wie de situatie op het vlak van de fundamentele rechten of humanitaire motieven noopt tot regularisatie.

Daartoe kan de Minister zich laten adviseren door een *adviesorgaan*, bijvoorbeeld om ernstige medische redenen te beoordelen of de ingeroepen duurzame bindingen of humanitaire redenen te onderzoeken.

De Dienst Vreemdelingen zaken moet bij de actuele behandeling van verzoeken tot machtiging tot verblijf rekening houden met de criteria die door de regularisatiewet werden aanvaard.

Het Centrum ondersteunt het werk dat de studiegroep “*duurzame verblijfsstatuten*” heeft geleverd in het document 'Naar een modernisering van de verblijfsstatuten voor vreemdelingen'¹⁰² en haar voorstellen om de verblijfwet van 1980 effectiever en rechtszekerder te maken aan de hand van *wettelijk toetsbare criteria voor het discretionaire vergunningsbeleid van de Minister van Binnenlandse Zaken*. Dat is een van de lessen die uit de ervaringen met de toepassing van de regularisatiewet van 22 december 1999 kunnen worden getrokken.

Het Centrum tekent wel voorbehoud aan met betrekking tot de voorstellen van de werkgroep inzake de verblijfsprocedures voor de slachtoffers van de mensenhandel. Het Centrum verzet zich niet principieel tegen een wettelijke regeling. Het Centrum stelt wel vast dat op dit ogenblik een dwingende bezorgdheid voor de verschillende, naadloos op elkaar aansluitende fases (zoals bepaald bij omzendbrief) en voor de expliciete inschrijving van de rol van de gespecialiseerde centra in elk van die fases, de overhand heeft.

Het tekstvoorstel van deze werkgroep wordt als bijlage toegevoegd aan dit rapport.

¹⁰² www.wet80.be

IX. DE INVLOED VAN EUROPA OP HET BELGISCH ASIELBELEID EN -RECHT

Het asielbeleid behoort niet meer tot de exclusieve bevoegdheden van de Belgische overheid. Onverminderd de internationale verplichtingen van België krachtens het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen, maakt het huidige Belgische asielbeleid (net als het immigratiebeleid overigens) het voorwerp van een omkadering binnen de Europese Unie. Het Observatorium voor migratiestromen zal in de toekomst derhalve voldoende aandacht moeten besteden aan de evoluties in verband met asiel binnen de Europese Unie. Hoe neemt die Europese omkadering van het Belgisch asielbeleid vorm? We blikken eventjes terug op het verleden om beter zicht te krijgen op de huidige en toekomstige ontwikkelingen.

Om het vrij verkeer van personen in het kader van de gemeenschappelijke markt effectiever te maken, werd eind jaren tachtig de roep binnen de Europese Gemeenschap alsmáar groter om de personencontroles aan de binnengrenzen af te schaffen. Binnen de EG bereikten de lidstaten echter geen overeenstemming over de vraag of de Europese Gemeenschap wel bevoegd is voor “**begeleidende maatregelen**” (onder meer op het vlak van het immigratie- en asielbeleid en in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit) die een dergelijke afschaffing van de binnengrenzen vereist. Bij gebrek aan consensus, gebeurt de samenwerking van de lidstaten op het vlak van deze begeleidende maatregelen buiten het kader van de Europese Gemeenschap: aldus zien de Schengenverdragen en het Verdrag van Dublin van 1990 betreffende de vaststelling van de staat verantwoordelijk voor de behandeling van asielaanvragen ingediend op het grondgebied van de Europese Gemeenschap, het daglicht.

Deze **intergouvernementele samenwerking** buiten het kader van de Europese Gemeenschap wordt sinds 1992 voortgezet binnen het kader van de - bij het Verdrag van Maastricht opgericht - Europese Unie, en meer bepaald doorheen de derde pijler van de Unie (“Justitie en Binnenlandse Zaken”).

De genomen maatregelen inzake asiel sorteren evenwel onvoldoende effect om echt te kunnen spreken van een convergentie van het nationale asielrecht en -beleid van de verschillende lidstaten: de aangenomen maatregelen ontberen juridische kracht (men spreekt terecht van “soft-law”) en gezien de intergouvernementele aard van de samenwerking behouden alle lidstaten een vetorecht.

Bij het verdrag van Amsterdam (1997) wordt echter een **communautarisering** van de bevoegdheden inzake asiel en migratie doorgevoerd door de transfer van deze bevoegdheden uit de derde pijler naar de Europese Gemeenschap (eerste pijler). Tegelijkertijd wordt het volledige Schengen-acquis (dat, zoals hierboven werd aangetoond, vorm kreeg via intergouvernementele samenwerking buiten het kader van de Europese Gemeenschap) geïntegreerd binnen het kader van de Europese Unie. Bij het Verdrag van Amsterdam kwam aldus een definitief einde aan het meningsverschil tussen lidstaten omtrent de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap inzake asiel en migratie.

De bevoegdheidsbepalingen inzake asiel vinden hun grondslag in artikel 63 van het EG-verdrag. Deze bevoegdheidsbepalingen moeten nauw samen gelezen worden met de beleidsverklaringen van de Unie inzake de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees asiel- en migratiebeleid, met name de Verklaring van Tampere (Conclusies van de Europese Raad van 15 en 16 oktober 1999).

Dit ambitieus politiek document zet de krijtlijnen vast om via de verwezenlijking van de korte termijnverplichtingen (5 jaar) ingeschreven in het Verdrag van Amsterdam inzake asiel en migratie tot een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid te komen op langere termijn. *“Op langere termijn zou de communautaire regelgeving moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen, welke in de hele Unie geldig is”*¹⁰³.

Ondertussen is de Europese Gemeenschap bezig haar korte termijnverplichtingen te realiseren:

- vervanging van het Verdrag van Dublin door de zogenaamde Verordening Dublin II¹⁰⁴ op basis van artikel 63 EG;
- ontwikkeling van een systeem ter vergelijking van de vingerafdrukken van asielzoekers voor de toepassing van de Verordening Dublin II¹⁰⁵ dankzij de Eurodac-databank,
- uitvaardiging van een richtlijn strekkende tot minimumnormen voor de tijdelijke bescherming van ontheemden en vluchtelingen¹⁰⁶,
- een minimumharmonisatie voor de opvang van asielzoekers¹⁰⁷, etc.

Andere gemeenschapshandelingen staan nog op het menu van de gemeenschapswetgever die gebonden is door de deadline van mei 2004¹⁰⁸.

De impact van deze gemeenschapshandelingen op het Belgisch asielrecht is aanzienlijk aangezien het gemeenschapsrecht primeert op hiermee in strijd zijnde nationale bepalingen. Hierdoor wordt de beleidsruimte van de lidstaten tot een minimum herleid (enkel bij de omzetting van richtlijnen beschikken de lidstaten nog over een geringe appreciatiemarge).

De huidige verwezenlijkingen op gemeenschapsvlak mogen echter evenmin worden overschat. Vooreerst is de Europese Gemeenschap tot nog toe enkel bezig met de eerste fase in de totstandbrenging van een gemeenschappelijk asielbeleid, met name de fase van **minimumharmonisatie** of –convergentie van het beleid van de lidstaten. Bovendien moet rekening gehouden worden met een reële terughoudendheid van vele lidstaten om hun soevereiniteit in dergelijke traditionele gevoelige materies af te staan. Deze vrij algemene attitude van lidstaten is waar te nemen zowel op het niveau van de concrete aanneming van gemeenschapsmaatregelen als bij de manier waarop de bevoegdheidsuitoefening inzake asiel is georganiseerd door het Verdrag.

¹⁰³ Verklaring van Tampere, Conclusies van de voorzitterschap, § 15.

¹⁰⁴ Verordening 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, *Pb.*, 2003, L 050, p. 1-10.

¹⁰⁵ Zie Verordening 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin, *Pb.*, 2000, L 316, p. 1-10.

¹⁰⁶ Richtlijn 2001/55 van de Raad van 20 juli 2001 betreffende de minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, *Pb.*, 2001, L 8, p. 34-35.

¹⁰⁷ Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, *Pb.*, 2003, L 31, p. 18-25.

¹⁰⁸ Zoals de richtlijnen tot vaststelling van een minimumharmonisatie wat de asielprocedure en wat het statuut en de definitie van vluchteling betreft.

Zo gebeurt de besluitvorming binnen de Ministerraad nog steeds bij eenparigheid van stemmen waardoor elke lidstaat een vetorecht behoudt, de rol van de Europese Commissie en het Europees Parlement in de procedure blijft beperkt, de bevoegdheden van het Hof van Justitie zijn eveneens substantieel afgezwakt. De communautaire methode eigen aan de aangelegenheden van de Europese gemeenschap (eerste pijler van de Unie) is dus allerm minst onverkort van toepassing voor de bevoegdheden inzake asiel: terecht spreekt men dan ook van een **semi-communautaire bevoegdheid** inzake asiel vermits vele kenmerken van het intergouvernementele integratiemodel aanwezig zijn. Tenslotte moet verwezen worden naar de **variabele geometrie** die het asielbeleid van de gemeenschap typeert: enerzijds nemen het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken in principe niet deel aan het beleid (daar waar de laatste lidstaat wel gebonden is door het Schengen-acquis dat dus nu geïntegreerd is in het recht van de Europese Unie), anderzijds worden sommige niet-lidstaten geassocieerd aan sommige gemeenschapsmaatregelen terzake (Noorwegen en IJsland).

Waar het asielbeleid dus traditioneel tot de “koninklijke rechten” van de soevereine staat behoort, wordt het nu op vrij substantiële wijze omkaderd door gemeenschapsrechtelijke ontwikkelingen die het verheft tot een concurrerende bevoegdheid van de lidstaten en de Europese Gemeenschap.

X. TIEN JAAR ASIELBELEID IN BELGIË

1. *Asiel en vluchtelingen*

Al sinds 1994 stelt het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vast dat de toch al ingewikkelde wet van 15 december 1980 voortdurend wordt gewijzigd en verfijnd. De vaagheid van de tekst en de onduidelijkheden in de toepassing ervan hebben nog altijd ernstige gevolgen voor de mensen op wie ze van toepassing is. Die vaststelling maakt een grondige herziening van de wet van 15 december 1980 noodzakelijk, al was het maar om de aanpak van de bevoegde administratieve instanties in de tekst te kunnen opnemen. Daarom werd aan de vorige regering een grondige hervorming van de procedure voorgesteld, maar deze wordt in de praktijk nog niet toegepast.

De onderstaande tekst is onze commentaar bij de procedurewijzigingen, die in 2002 werden voorgesteld. De voorstellen zijn niet onbelangrijk omdat ze de rechten van de asielzoeker versterken. Ze lossen echter de problemen niet op die de werking van de asielprocedure nog altijd veroorzaakt. Een groot probleem in dit verband is de verwarring die er bestaat over de ontvankelijkheid en de grond van een zaak.

Bovendien is de manier veranderd waarop de administratie asioldossiers via bevelen behandelt. Sinds 3 januari 2001¹⁰⁹ passen de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) verschillende nieuwe technieken toe.

Om te beginnen wordt het LIFO-principe (Last In First Out) intensiever toegepast. Alle asielaanvragen van na 3 januari 2001 krijgen voorrang. Met die maatregel wil men de achterstand bij die twee diensten geleidelijk wegwerken. Het gevolg is dat vroegere aanvragen pas worden behandeld als de diensten daar tijd voor hebben. Ten tweede geeft het CGVS voorrang aan dossiers die ontvankelijk zijn verklaard. Het aantal beslissingen ten gronde vermindert hierdoor drastisch zodat de achterstand niet echt kleiner wordt. En ten slotte zijn er ook een aantal interne richtlijnen geformuleerd om de behandeling van dossiers te versnellen¹¹⁰.

Het is duidelijk de bedoeling om de verblijfsduur op ons grondgebied tijdens de behandeling van de aanvraag te verkorten om op die manier te voorkomen dat er duurzame banden ontstaan die een verwijdering moeilijker maken. Tegelijk moest dit een duidelijk afradend signaal zijn aan potentiële asielzoekers in het land van herkomst.

Overigens heeft het Centrum er al vaak op gewezen dat mensen die vanuit hun land of aan de grens asiel aanvragen, gediscrimineerd worden tijdens hun zoektocht naar juridische hulp en tijdens de procedure zelf.

De wijziging dat vreemdelingen voortaan in de transitzone van de luchthaven in Zaventem moeten worden opgevangen en de noodzakelijke vorming van het politiepersoneel dat met deze mensen in contact komt, zijn twee problemen die het Centrum zorgen baren.

¹⁰⁹ Datum waarop ook de nieuwe Commissaris-Generaal voor de vluchtelingen en staatlozen werd benoemd, Belgisch Staatsblad, 19 januari 2001.

¹¹⁰ Voorbeeld: de dienstnota van het CGVS inzake de nieuwe akkoorden over de vertaling van documenten met betrekking tot asielaanvragen van 4 april 2001, de dienstnota over adreswijzigingen en hernieuwde oproepen van 25 januari 2001.

De vreemdelingenwet van 15 december 1980 is een van de belangrijkste middelen om de vluchtelingenstroom te beheersen. Die wet zou de juridische zekerheid van de vreemdelingen moeten waarborgen en de verplichtingen waaraan zij zich moeten houden, moeten verduidelijken. Meer dan twintig jaar na aanvaarding van deze wet en na verschillende wijzigingen waarbij de nadruk lag op het controleren van vreemdelingen en op de mogelijkheid om illegalen makkelijker te kunnen uitwijzen, zou het nuttig zijn om bepaalde aspecten van de wet grondig te onderzoeken.

Is ze nog actueel? Hoe wordt ze toegepast en is ze wel efficiënt? Vooral dan met betrekking tot de principes uit de internationale verdragen over de bescherming van vluchtelingen en de rechten van de mens.

2. Geschillen die vreemdelingen bij de Raad van State aanhangig maken - evolutie

Conform arrest 43/98 van het Arbitragehof van 22 april 1998 hebben kandidaat-vluchtelingen die bij de Raad van State tegen een beslissing van het Commissariaat-Generaal in beroep gaan, nog altijd recht op sociale bijstand, zelfs al hebben ze geen geldige verblijfsvergunning meer. Als gevolg van dit arrest is het aantal klachten bij de Raad van State enorm toegenomen. Dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 juli 2000 waarmee de procedure voor geschillen over beslissingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en verwijdering van vreemdelingen wordt geregeld. De termijn om beroep aan te tekenen wordt van 60 naar 30 dagen teruggebracht, de termijn om de voortzetting van de procedure na een schorsing aan te vragen wordt van 30 naar 15 dagen teruggebracht. Voor gewone nietigverklaringen wordt de variabele termijn (60 of 30 dagen) op 30 dagen vastgelegd. En ten slotte wordt ook de mogelijkheid om een laatste memorie in te dienen (om te reageren op het verslag van de auditeur) afgeschaft; de eiser kan niet meer optreden wanneer hij of zij niet op de zitting over de nietigverklaring aanwezig is geweest.

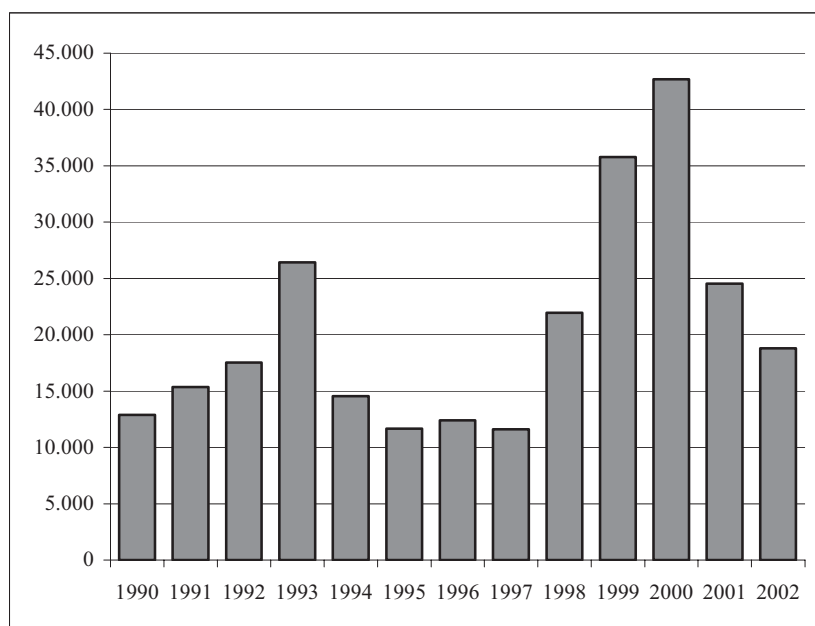
Vandaar het belang om de verwijdering van vreemdelingen, waarvan het beroep hangende is bij de Raad van State, al dan niet mogelijk te maken. Hierover sprak het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich uit in het arrest Conka tegen België van 5 februari 2002. Het Hof was van oordeel dat in dit dossier sprake is van een schending van het effectieve beroepsrecht (artikel 13 van de Conventie), want

“nu blijkt echter dat de administratie er niet toe gehouden is de tenuitvoerlegging van een uitzettingsmaatregel op te schorten zolang het kort geding wegens uiterst dringende noodzakelijkheid hangende is, zelfs niet gedurende een redelijke minimumtermijn die de Raad van State ertoe in staat zou stellen uitspraak te doen. Bovendien is het precies op de Raad van State dat in de praktijk de last rust om de bedoelingen van de administratie ten aanzien van de beoogde uitzettingen na te gaan en dienovereenkomstig te handelen, maar niets blijkt hem ertoe te verplichten dit te doen. Ten slotte is het krachtens gewone interne instructies dat, met dat doel, de griffier van de Raad van State, op instructie van de staatsraad, contact opneemt met de administratie, zonder dat men de gevolgen kent van een eventueel verzuim op dit gebied. Uiteindelijk heeft de verzoeker geen enkele waarborg dat de Raad van State en de administratie zich in alle gevallen aan de beschreven praktijk conformeren, noch a fortiori dat de Raad van State uitspraak doet, of zelfs zitting houdt, vóór zijn uitzetting, of dat de administratie een redelijke minimumtermijn in acht neemt.” (§83).

De geschillen die vreemdelingen in 2001 en 2002 aanhangig hebben gemaakt, maken 84,87 % van alle klachten bij de Raad van State uit. Die van vluchtelingen tout court zijn goed voor meer dan 70 %¹¹¹. Een rechtspraak alleen voor dit soort van geschillen heeft dus wel degelijk zin, zeker ook in het licht van de grondwettelijke opdracht van de Raad van State: het controleren van mogelijke vormen van machtsoverschrijding.

De kwaliteit van de uitspraken en van de motivatie ervan is zeker gebaat bij het beginsel van de dubbele aanleg. Dit voorstel heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen al in 1994 geformuleerd. Vandaag is dit voorstel belangrijker en relevanter dan ooit. Het wordt tijd om het concreet te bekijken.

Aantal asielaanvragen dat in België sinds 1990 werd ingediend



3. Administratieve opsluiting van vreemdelingen en verwijderingen

Historisch gezien werden alle vreemdelingen die onwettig het land binnenkwamen of wier verblijfsvergunning verlopen was op het ogenblik dat hun asielaanvraag onontvankelijk werd verklaard door de Minister of zijn gemachtigde¹¹², en over het algemeen alle vreemdelingen die zich op het Belgische grondgebied bevonden zonder over de vereiste documenten te beschikken en die een bevel kregen om het grondgebied te verlaten¹¹³ vastgehouden in welbepaalde plaatsen van het Rijk.

Voorafgaand aan het jaar 1987 kreeg elke vreemdeling die zich aan de grens meldde, zelfs indien hij daarvoor niet over de nodige documenten beschikte, toegang tot het grondgebied, gewoonweg door te verklaren dat hij vluchteling was. Sinds de wet van 14 juli 1987¹¹⁴ die op 1 februari 1988 van kracht werd, werd de weigering van de toegang tot het grondgebied als asielzoeker in een procedure opgenomen.

¹¹¹ P. Gilliaux, «Les juridictions administratives, de l'oubli à l'inconstitutionnalité», J.T., 15 februari 2003, pagina 128.

¹¹² Artikel 74/5 en 74/6 van de wet van 15 december 1980.

¹¹³ Artikel 7 en 27 van de wet van 15 december 1980.

¹¹⁴ B.S. 18 juli 1987.

Slechts door de wet van 18 juli 1991¹¹⁵ wordt er een uitdrukkelijke juridische grond gegeven aan deze vrijheidsberoving¹¹⁶. De wet van 1991 introduceert de mogelijkheid om de kandidaat-vluchteling vast te houden in een plaats nabij de grens¹¹⁷. De wet van 6 mei 1993 breidt de mogelijkheden uit van het vasthouden in een welbepaalde plaats op het grondgebied: een gesloten centrum. Doelstelling van die maatregel was “*de daadwerkelijke verwijdering van bepaalde categorieën asielzoekers te waarborgen*”. Het overduidelijke plaatsgebrek voor illegale vreemdelingen in de strafinstellingen maakte de vasthouding van een illegale vreemdeling die op repatriëring wachtte steeds moeilijker¹¹⁸. De maximale aanhoudingsduur werd dan op twee maanden bepaald.

De gesloten centra zijn op dit ogenblik:

Het **Centrum 127**: het ligt in de transitzone van de luchthaven van Zaventem en werd opengesteld in 1988. Het onthaalt vluchtelingen die aan de grens hun asielaanvraag hebben ingediend, tot er uitspraak wordt gedaan over de al dan niet ontvankelijkheid van hun aanvraag. De ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken en van het CGVS gaan hen ter plaatse ondervragen. Indien hun aanvraag onontvankelijk wordt verklaard, worden ze overgebracht naar 127 bis met het oog op hun verwijdering. Indien hun aanvraag ontvankelijk wordt verklaard worden ze overgebracht naar een open centrum of een OCMW dat hen wordt toegewezen (volgens het spreidingsplan).

Het **Centrum 127 bis**: het bevindt zich te Steenokkerzeel in de nabijheid van de luchthaven en het werd in maart 1994 geopend. Het staat in voor enerzijds het onthaal van clandestien aangekomen asielzoekers die hun aanvraag hebben ingediend bij de zetel van de Dienst Vreemdelingenzaken (op het grondgebied) en wier aanvraag maar weinig kans heeft om een positief antwoord te krijgen, en anderzijds de uitgeprocedeerde asielzoekers die een uitvoerbaar bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten. En tenslotte wordt dankzij 127 bis soms de overbevolking in het Centrum 127 vermeden.

Het **Centrum INAD**: gelegen binnen de luchthaven van Zaventem. Het werd geopend in 1996 en onthaalt vreemdelingen die met het vliegtuig zijn aangekomen en die niet over de geschikte reisdocumenten beschikken.

De **gesloten centra van Merksplas** (geopend in 1993), van **Brugge** (geopend in 1995) en van **Vottem** (geopend in 1998). Deze drie centra vangen onwettig verblijvende vreemdelingen op (clandestienen, illegalen) die op hun verwijdering van het grondgebied wachten (geldigheid van het paspoort, van het visum, reden van de reis, bestaansmiddelen...).

Door de wet van 15 juli 1996 werd de maximale periode van vasthouding op acht maanden gebracht, in de plaats van de vroeger voorziene twee maanden.

¹¹⁵ B.S., 26 juli 1991.

¹¹⁶ M. Bossuyt, La procédure d’asile en Belgique. Evolution récente, *RDE*, n° 90, Oktober 1996, p. 568. Zie eveneens A. Devillé, La réforme de la loi relative aux étrangers, *Cahiers du CRISP*, n°1538, 1996, p. 3 en volgende.

¹¹⁷ De toepassingsmodaliteiten van die wet werden opgenomen in het Koninklijk Besluit van 13 juli 1992.0

¹¹⁸ «Het asielbeleid», persconferentie door de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt Louis Tobback, op 11 januari 1994.

Het belangrijkste doel van die maatregel was duidelijk; het ging om ontmoediging: *“Er moet duidelijk worden gemaakt dat opsluiting mogelijk is gedurende de hele periode die nodig is voor de verwijdering. Het moet een duidelijk signaal zijn indien we een geloofwaardig verwijderingsbeleid willen”*¹¹⁹. Anderzijds heeft de langere opsluitingsperiode tot doel, de vreemdeling ertoe aan te zetten met de Belgische en buitenlandse overheidsinstanties mee te werken aan zijn eigen repatriëring. En verder: *“men verwacht eigenlijk dat dit (deze maatregel) een verkorting eerder dan een verlenging van de verblijfsperiode in de gesloten centra teweegbrengt. Het niet beperken van de tijd zal waarschijnlijk aanzetten tot een betere medewerking”*¹²⁰.

De doeltreffendheid van deze precieze maatregel kan in vraag gesteld worden. Het is namelijk zo, dat het Arbitragehof enerzijds meent dat het gebrek aan medewerking van de vreemdeling een verlenging van de vrijheidsberoving niet kan rechtvaardigen en dat het principe van de onbeperkte verlenging van het aantal maatregelen tot vasthouding of opsluiting van vreemdelingen in een welbepaalde plaats een onevenredige inbreuk vormt op de individuele vrijheid¹²¹. Anderzijds hoort men het argument van de vermindering van de gemiddelde duur van de opsluiting in gesloten centra niet vaker dan het eerste. En zelfs wanneer sinds de wet van 29 april 1999 de maximale duur van de administratieve opsluitingen tot 5 maanden werd teruggebracht, blijft het probleem van de opsluitingsduur in gesloten centra onopgelost. Sinds een arrest van 31 augustus 1999 van het Hof van Cassatie¹²² heeft elke poging tot verwijdering van het grondgebied, waartegen de vreemdeling voldoende verzet uit om die te doen mislukken, tot gevolg dat de berekening van de maximale detentieduur weer op nul wordt gebracht.

De Kamer van Inbeschuldigingstelling van Brussel meende dat een dergelijk procédé in feite neerkomt op een vrijheidsberoving van onbeperkte duur, wat in tegenspraak is met de bepalingen van artikel 74/5 §3 van de wet van 15 december 1980 en een schending inhoudt van het recht op individuele vrijheid als gewaarborgd door de Grondwet en door artikel 5 van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens¹²³.

Het probleem is dat de gesloten centra ontworpen zijn voor een vasthouding van korte duur. Indien een luik van het systeem als uitgewerkt door de wet van 15 december 1980 niet langer blijkt te kunnen worden uitgevoerd binnen de voorziene termijn, dan kan dit resulteren in een aantal negatieve gevolgen, waardoor niet meer kan worden tegemoetgekomen aan de fundamentele rechten van de individuen, noch aan de principes van goed bestuur¹²⁴. Verder dient er te worden benadrukt dat de opsluiting en de strenge beveiliging in de centra bijdraagt tot een geleidelijke criminalisering van de vreemdeling in de publieke opinie, en tot het ontwikkelen en banaliseren van xenofobe gedragingen¹²⁵.

¹¹⁹ Antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken, *Parl. stuk Kamer* 364/7, buitengewone zitting 1995-1996, p. 31.

¹²⁰ Inleiding door de Minister, *Parl. stuk Kamer* 364/7, buitengewone zitting 1995-1996, p. 8.

¹²¹ A.H. n°43/98, 22 april 1998, *J.L.M.B.*, 1998, pp. 884 tot 900.

¹²² Cass. 31 augustus 1999, *R.D.E.*, 1999, n°104, p. 444.

¹²³ Kamer van Inbeschuldigingstelling, Brussel, 21 september 1999, *R.D.E.*, 1999, n° 104, p. 462. Zie in die zin ook de Kamer van Inbeschuldigingstelling van Gent.

¹²⁴ Rapport van het College van de federale bemiddelaars ingevolge het onderzoek in het kader van de klacht vanwege een bewoonster van het centrum voor illegalen te Brugge tegen dat centrum, november 1999, p. 13.

¹²⁵ Evaluatie van de wet van 1980 betreffende toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse en Administratieve Aangelegenheden van de Dames Lizin en de Béthune, *Parl.St.*, Senaat, 1997-1998, n°1-768/1, p. 345.

3.1. Wettelijkheid van de opsluiting

3.1.1 Betrokken publiek

De wettelijkheid van de opsluiting wordt niet betwist in de strikte zin van het recht, gezien de materie geregeld wordt door de wet van 15 december 1980, maar ze stelt voor een bepaald publiek problemen inzake de relevantie en het humane aspect ervan.

a) Asielzoekers tijdens de procedure

De opsluiting van asielzoekers in de loop van hun procedure stelt in de eerste plaats het probleem dat alle asielaanvragen verondersteld worden te goeder trouw te zijn, omwille van het verklarende karakter van het vluchtelingenstatuut. Gezien het doel van de opsluiting erin bestaat de mogelijkheid te voorzien van een daadwerkelijke verwijdering, veronderstelt de opsluiting van asielzoekers in de loop van de procedure het mislukken van de lopende asielaanvraag, nog voor het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen uitspraak heeft gedaan.

Verder is die praktijk dubbel discriminerend, gezien ze leidt tot de stigmatisering van bepaalde nationaliteiten die al “riskant” worden beschouwd en ze op die nationaliteiten ook toevallig wordt toegepast in functie van de beschikbare plaatsen in de centra.

b) Minderjarigen

Uit meerdere verslagen van kinderpsychiaters blijkt het nefaste effect van een dergelijke opsluiting op de ontwikkeling van het kind, zelfs wanneer ze daar vergezeld zijn van hun ouders. Dat geldt dus a fortiori voor diegenen die alleen zijn in de centra. Op basis van de bepalingen van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, mogen niet begeleide minderjarigen slechts worden opgesloten in gespecialiseerde en aangepaste structuren, en enkel als laatste toevlucht (wat al te vaak onmogelijk is omwille van het gebrek aan plaatsen of procedures en structuren die specifiek bestemd zijn voor dat publiek, of het nu om asielaanvragers gaat of niet). Zie terzake in onderhavig verslag ook het deel dat gewijd is aan de situatie van minderjarige vreemdelingen. Dezelfde opmerkingen dringen zich ook op rond de noodzaak aan aangepaste structuren, met personeel dat naar behoren is opgeleid voor het onthaal en de omkadering van gezinnen. En tenslotte is de opsluiting van vreemdelingen, die een lid van hun familie vervoegen dat hier wettelijk verblijft, nooit gerechtvaardigd, zelfs indien die vreemdelingen op onwettige wijze op het grondgebied zijn binnengekomen.

c) Ernstig zieken

In de wet is er niets voorzien om de opsluiting van ernstig zieken te beletten, die het vaak moeilijk vinden om zich aan de levenswijze in een gesloten centrum aan te passen, en dat geldt vooral voor zwaar fysiek gehandicapten en mentaal zieke mensen. De directeurs van de centra beredderen zich zoals ze kunnen en naargelang de gevallen zich voordoen. Rekening houdend met artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, kan men zich vragen stellen over de onmenselijke en vernederende behandeling van een opsluiting in een gesloten centrum, indien de persoon niet in staat is om te reizen (wat de mogelijkheid tot daadwerkelijke repatriëring verhindert) of eigenlijk niet opgesloten

kan worden omwille van de permanente of gespecialiseerde zorgen die zijn gezondheidstoestand vereist. Deze redenering moet zeker van toepassing zijn voor de fysieke gezondheidstoestand, maar niets rechtvaardigt dat er andere regels zouden zijn voor mentaal zieke personen.

3.1.2 Duur van de vasthouding

De wet voorziet dat de opsluiting in een gesloten centrum met het oog op de verwijdering van het grondgebied twee maanden bedraagt. Deze termijn kan echter worden verlengd, onder het toezicht van de Raadkamer, eerst voor een nieuwe periode van twee maanden, en vervolgens en steeds onder het toezicht van de Raadkamer, voor een periode van één maand, door de Minister van Binnenlandse Zaken zelf. De maximale duur van de opsluiting bedraagt dus 5 maanden. Deze maximale opsluitingsperiode van vijf maanden is louter theoretisch, want indien de vreemdeling weigert gevolg te geven aan de verwijdering, dan begint de berekening van de termijnen van vooraf aan. Een weerspannige vreemdeling kan dus onbeperkt worden vastgehouden, omdat de opsluitingsperiodes van vijf maanden elkaar onbeperkt kunnen opvolgen. Er moet dus een daadwerkelijke tijdslimiet worden gesteld, waarna de vreemdeling niet langer kan opgesloten worden, aangezien het bewijs voor de onmogelijkheid tot verwijdering niet meer moet gegeven worden. In Frankrijk bijvoorbeeld, bedraagt de opsluitingsduur 12 dagen en het Hervormingsplan Sarkozy voorziet de termijn op 1 maand te brengen, met mogelijke verlenging van 1 maand.

3.1.3 Controle op de wettelijkheid van de opsluiting

a) De verhaalmogelijkheden

De verhaalinstanties zijn de Raad van State voor de opschorting of de annulering van de beslissing tot weigering van een verblijfstitel en tot het bevel om het grondgebied te verlaten én de Raadkamer voor de overeenstemming van de beslissing tot opsluiting met de wettelijke doelstelling, nl. de effectieve mogelijkheid tot verwijdering, de verbintenis om tot die verwijdering over te gaan en daartoe het de nodige stappen te zetten. Er zijn echter grenzen aan de materiële bevoegdheid van de Raadkamer: ze onderzoekt namelijk niet de opportuniteit van de opsluiting. Bovendien moet elke maatregel tot vrijheidsberoving - of het nu gaat om een preventieve detentie in het kader van een strafprocedure of een administratieve opsluiting – ten overstaan van een vreemdeling met het oog op zijn verwijdering van het grondgebied, de waarborgen vervullen inzake het respect voor de basisrechten, als bekrachtigd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden¹²⁶¹²⁷. Zo bv. stipuleert paragraaf 4 van artikel 5 van het EVRM: *“Eenieder die door arrestatie of gevangenhouding van zijn vrijheid is beroofd (met inbegrip van de gevangenhouding van een persoon tegen wie een uitwijzingsprocedure aan de gang is¹²⁸) heeft het recht voorziening te vragen bij de rechter opdat deze op korte termijn beslist over de wettigheid van zijn gevangenhouding en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de gevangenhouding onrechtmatig is.”*.

¹²⁶ EVRM in het vervolg van de tekst.

¹²⁷ Zie meer in het bijzonder artikel 5 van het EVRM.

¹²⁸ Zie voormeld art. 5 van het EVRM

Herinneren we dat België onlangs veroordeeld werd op basis van dit artikel¹²⁹. Door het organiseren van de uitwijzingsmaatregel tegen de familie Conka (een Slowaakse zigeunerfamilie die in België asiel had aangevraagd) had ons land de familie de mogelijkheid niet geboden om de zaak aanhangig te maken bij de bevoegde gerechtelijke instantie, in casu de Raadkamer, zodat deze laatste uitspraak kon doen over de wettigheid van de gevangenhouding en dat nog voor de verwijderingsmaatregel daadwerkelijk ten uitvoer werd gebracht.

b) Verhaalmogelijkheden: juridische hulp

Het principe van juridische hulp is verworven, maar de uitvoering zorgt voor praktische problemen. Een eerste moeilijkheid ligt in de beschikbaarheid van de aangeduide advocaten. Heel wat bewoners van de centra klagen erover dat ze problemen hebben om hen te contacteren en te ontmoeten. Een tweede moeilijkheid ligt in de communicatieproblemen tussen de advocaten en hun klanten. Soms zijn er vertaalproblemen die de gesloten centra en de gerechtelijke instellingen niet kunnen oplossen. En dit wordt nog verergerd wanneer bepaalde vreemdelingen als disciplinaire straf van het ene centrum naar het andere moeten verhuizen. Daardoor krijgen ze telkens een andere advocaat toegewezen en soms zelfs een verschillende proceduretaal.

Sinds 1993 pleit het Centrum voor meer transparantie in de procedures die de drie fasen van elke verwijdering voorafgaan: voorbereiding (vanaf het ogenblik dat de uitgewezen of te repatriëren persoon aan het detachement van de federale politie in Zaventem wordt toevertrouwd tot op het ogenblik dat hij of zij de cel verlaat), de overbrenging (van het ogenblik waarop de uitgewezen persoon de cel verlaat tot hij of zij aan boord gaat en de deuren van het vliegtuig dicht gaan) en de begeleiding (aan boord van het vliegtuig nadat de deuren zijn gesloten).

In dat verband moeten de volgende punten nog worden verduidelijkt:

- de rol van de professionele begeleiders die de uitgewezen personen in het kader van de uitwijzingsprocedure moeten opvangen (deontologie van de sociaal werkers),
- de rol van het personeel van de luchtvaartmaatschappijen die betrokken zijn bij de gedwongen terugkeer van uitgewezen vluchtelingen,
- de voorwaarden om vreemdelingen die hier onregelmatig verblijven, van hun vrijheid te beroven en op te sluiten, al dan niet opgenomen in een beroepsprocedure (een procedure die trouwens niet opschortend is),
- de technieken om personen tijdens de vlucht en tijdens hun opsluiting in bedwang te houden,
- het principe van de onmiddellijke vrijheidsberoving waardoor de betrokkenen hun persoonlijke eigendom niet meer kunnen ophalen en hun afwezigheid niet meer kunnen melden,
- de huiszoekingsbevelen,
- de fysieke dwangmaatregelen die tegen uitgezette personen worden genomen,
- de uiteenlopende opdrachten en bevoegdheden van de verschillende opvangcentra,
- het criminaliseren en bestraffen van professionele hulp aan vreemdelingen die hier onregelmatig verblijven.

We willen de nadruk leggen op de modi operandi tijdens de uitwijzingsprocedures die vaak tot psychologisch en fysiek geweld leiden. De zaak Sémira Adamu in 1998, de jonge Nigeriaanse die asiel had aangevraagd en die tijdens een poging om haar met geweld uit het land te zetten, is overleden, bewijst dat dit een essentieel punt is.

¹²⁹ Conka-arrest v. België, ECHR, 5 februari 2002.

Een nieuw ministerieel besluit inzake uitwijzingen met burgervliegtuigen bepaalt dat methoden die gevaar voor verstikking inhouden, niet meer kunnen. Maar omdat er steeds vaker legervliegtuigen worden ingezet, is die aanpassing onvoldoende.

Er moeten een aantal maatregelen komen die de uitzetting voorafgaan - een betere opleiding van het betrokken personeel, vrijwillige repatriëring... - en die op de uitzetting volgen – gefilmd document ter ondersteuning, bepalen van de verantwoordelijkheden en het volgen van mogelijke juridische vervolging in het land van herkomst...

Ook de procedure die aan de opsluiting in een gesloten centrum voorafgaat, moet beter worden omlijnd, met name door juridische garanties te bieden en door een maximale opsluitingsduur vast te leggen.

4. Opvang

Het opvangsysteem (door opvangcentra in de ontvankelijkheidsfase en door de OCMW's voor asielzoekers die tot de definitieve fase zijn toegelaten) wordt geregeld door de wet van 15 juli 1996.

In 1993 wou de regering asielzoekers huisarrest opleggen, maar dit plan werd door de Raad van State afgewezen omdat het in strijd was met de organieke wet en met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Sinds 20 januari 1997 krijgt elke nieuwe asielzoeker voor de duur van de ontvankelijkheidsfase een opvangcentrum toegewezen als verplichte plaats van inschrijving. Dat gebeurt op de dag van de asielaanvraag zelf. In de praktijk betekent dit dat een asielzoeker die in het wachtregister onder code 207 naar een federaal centrum of rodekruiscentrum wordt verwezen, alleen in dat centrum hulp kan krijgen.

Deze toewijzing aan een centrum vervalst bij de definitieve beslissing over de ontvankelijkheid van een aanvraag. Indien de aanvraag niet ontvankelijk is, kan de asielzoeker op vrijwillige basis vanuit het centrum worden gerepatriëerd. Is de aanvraag ontvankelijk, dan kan hij in een gemeente gaan wonen en krijgt hij of zij steun van het OCMW. Let wel, in deze tweede fase (opvang door het OCMW) kan het administratieve adres (het bevoegde OCMW) verschillen van het eigenlijke adres (de woonplaats) van de aanvrager.

De wet van 2 januari 2001 betreffende de sociale, budgettaire en andere maatregelen (BS van 3 januari 2001) verplicht de staat om een asielzoeker die bij de Raad van State beroep aantekent, gedurende zijn of haar verblijf in België materiële hulp te bieden. Het beroep bij de Raad van State is echter niet opschortend en kan niet verhinderen dat de vreemdeling mogelijk toch wordt gerepatriëerd (cf. de commentaar op de uitspraak in de zaak Conka versus België van 5 februari 2001 door het Europees Hof voor de rechten van de mens). In het geval van repatriëring houdt de materiële hulp natuurlijk op.

Deze structurele wijziging aangaande de maatschappelijke bijstand voor asielzoekers werd met twee argumenten onderbouwd: enerzijds wou men het Belgische asielsysteem minder aantrekkelijk maken om op die manier het aantal aanvragen te drukken, anderzijds wou men de asielzoekers beschermen tegen huisjesmelkers en mensenhandelaars.

Op basis van de cijfers lijkt dat eerste doel bereikt, het tweede niet. Het probleem van de huisjesmelkers is absoluut niet opgelost.

XI. TOEGANG TOT OVERHEIDSBETREKKINGEN

Het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid benadrukte reeds het belang van de toegang van niet-Belgen tot overheidsbetrekkingen, omdat de overheid op dat vlak een voorbeeldrol hoort te spelen, zowel tegenover de Belgen als de migranten.

1. Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 1992

Na de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 1992 werd er beslist om verschillende bepalingen uit te werken, waaronder twee koninklijke besluiten over enerzijds de aanwerving van onderdanen van de Lidstaten van de Europese Unie voor statutaire betrekkingen en anderzijds de aanwerving van onderdanen uit staten van buiten de Europese Unie voor contractuele betrekkingen.

Enerzijds stelde het KB van 26 september 1994 de algemene principes vast van het administratief en geldelijk statuut van rijksambtenaren, om het statuut van het betrokken personeel in overeenstemming te brengen met artikel 48 van het Verdrag van Rome van 25 maart 1957, dat het principe invoert van het vrije verkeer van werknemers.

De overheidsbetrekkingen werden opengesteld voor onderdanen van de Lidstaten van de Europese Unie aan dezelfde voorwaarden als voor de Belgen, met uitzondering van – zoals voorzien in paragraaf 4 van het artikel 48 van het Verdrag - de functies die de uitoefening van de openbare macht inhouden en de verantwoordelijkheid voor het behoud van de algemene belangen van de Staat of van een andere openbare instantie.

Anderzijds werd, krachtens het Koninklijk Besluit van 13 april 1995, tot wijziging van het KB van 18 november 1991 tot vaststelling van de voorwaarden voor de indienstneming bij arbeidsovereenkomst in sommige overheidsdiensten, de Belgische nationaliteit niet langer vereist voor contractuele betrekkingen, met uitzondering van - zoals voorzien in paragraaf 4 van het artikel 48 van het Verdrag - de functies die de uitoefening van de openbare macht inhouden en de verantwoordelijkheid voor het behoud van de algemene belangen van de Staat of van een andere openbare instantie.

Ook voor de Gemeenschappen en de Gewesten werden de personeelsstatuten van de verschillende besturen aangepast.

2. Bepaling van de zogeheten specifieke functies

Hoewel de toegang tot het openbaar ambt juridisch geregeld werd, moest er nog een oplossing worden gevonden voor de bepaling van de zogeheten specifieke functies. Er kwamen aanwijzingen vanuit de rechtspraak van het Hof van Justitie van Luxemburg en vanuit de Europese Commissie voor een analyse van de taken die inherent zijn aan die functies. Maar aangezien de verschillende besturen een zeer ruime interpretatievrijheid hebben bij de toepassing van deze reglementering, bleek uiteindelijk dat heel wat betrekkingen werden ondergebracht in de rubriek "specifieke functie" en voorbehouden bleven voor de Belgen.

Het Centrum ging ook over tot een analyse van de werkaanbiedingen van de Agenda van het Vast Wervingssecretariaat en in de verschillende kranten, om zo nodig tussen te komen.

3. Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 19 september 1995

Tijdens de vergadering van 19 september 1995 besliste de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid dat de Minister van Ambtenarenzaken – in overleg met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding – een initiatief zou nemen om de toepassing van de omzendbrief van 24 februari 1995 over de federale besturen te evalueren. Daarin werd aan de departementen gevraagd te bepalen welke functies onder de uitzondering “openbaar gezag” vielen.

4. Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 6 november 1996

Tijdens de vergadering van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 6 november 1996, werd er aan alle ministers die gelast zijn met Ambtenarenzaken, gevraagd een zeer concrete inventaris op te maken van de functies die in de besturen worden uitgeoefend, waarbij vermeld diende te worden of de Belgische nationaliteit al dan niet vereist is naargelang het verband dat de functie heeft met de uitoefening van het openbaar gezag.

In dit kader kreeg het Centrum de opdracht een nota op te stellen voor de gewestelijke en lokale overheden, om ze in te lichten over de wettelijke bepalingen en over de wet van 31 juli 1981, die elke discriminatie bij aanwerving verbiedt. De ministers in kwestie vertaalden deze nota in een omzendbrief.

5. Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van 29 april 1998

Ingevolge deze Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid werden er op voorstel van het Centrum meerdere initiatieven opgestart:

- Om de aanwerving van personen van vreemde nationaliteit of herkomst in de verschillende Belgische besturen te bevorderen, werd er een infobrochure opgesteld en verspreid die enerzijds bestemd was voor de migranten en voor de verenigingen en organisaties die actief zijn rond maatschappelijke integratie en anderzijds voor de administratieve diensten van de verschillende gezagsniveaus.
- De Waalse Minister van Binnenlandse zaken en van ambtenarenzaken richtte een omzendbrief aan de besturen van het Waalse Gewest om hun aandacht te vestigen op de wettelijke bepalingen inzake de aanwerving van vreemdelingen in de openbare diensten. De omzendbrief werd verstuurd in de maand maart 1999.
- Er werd besloten dat de federale Ministers van Arbeid en Werkgelegenheid en van Ambtenarenzaken het initiatief zouden nemen om een reglementering in te voeren, die de positieve actie naar vreemdelingen in de administratieve diensten toe zou bevorderen. Er moest een gelijke kansenplan worden ontwikkeld in alle administratieve diensten, naar het model van het Koninklijk Besluit inzake de gelijke kansen van mannen en vrouwen. Het moest een analyse van de situatie omvatten, een beschrijving van de doelstellingen en van de concrete positieve acties die moesten worden uitgewerkt, evenals een agenda voor het doorvoeren van de maatregelen.

Tot op heden kreeg deze beslissing nog geen gevolg. Het Centrum hoopt dat de volgende regering erop zal toezien dat de beslissing wordt uitgevoerd.

6. Brussels Hoofdstedelijk Gewest: ordonnantie “tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen in het gewestelijk openbaar ambt”

Het opmerkelijkste feit inzake de toegang van vreemdelingen tot overheidsbetrekkingen is vast en zeker de tenuitvoerbrenging van de Brusselse ordonnantie tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen in het gewestelijk openbaar ambt.

In overeenstemming met haar bevoegdheden heeft de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 11 juli 2002 een ordonnantie uitgevaardigd die op 5 juli 2002 door de Gewestraad werd gestemd en op 2 augustus 2002 van kracht werd, *tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen in het gewestelijk openbaar ambt*. De ordonnantie regelt een materie als beoogd in artikel 39 van de Belgische Grondwet.

Zo voorziet artikel 2 van de ordonnantie het volgende: *De burgers met een andere dan Belgische nationaliteit die geen onderdanen zijn van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte, worden toegelaten in de diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, tot de burgerlijke betrekkingen die geen rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan het openbaar gezag inhouden of geen werkzaamheden omvatten, strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat of andere openbare instanties.*

Tot op heden heeft enkel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een dergelijk initiatief genomen. De federale, Vlaamse en Waalse overheidsbetrekkingen, alsook de betrekkingen bij de Franse Gemeenschap blijven nog steeds voorbehouden aan onderdanen van een Lidstaat van de Europese Unie, onder dezelfde voorwaarden als diegene die worden opgelegd aan de Belgen, uitgezonderd deze die verband houden met het naleven van de uitzondering als voorzien onder punt 4 van artikel 48 van het Verdrag van Rome van 25 maart 1957.

7. Wetsvoorstel tot verruiming van de nationaliteits-voorwaarden inzake toegang tot betrekkingen bij de federale overheidsdiensten

Ook bij het federaal Parlement werd er een wetsontwerp ingediend dat de verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden beoogt voor de toegang tot overheidsdiensten.

Op 6 december 2002 werd er een wetsvoorstel ingediend (Coenen-Grauwel) tot *verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden inzake toegang tot betrekkingen bij de federale overheidsdiensten* (DOC 50 2.246/001 van 14 januari 2003). Dit wetsvoorstel beoogt aan onderdanen van staten die niet tot Europese Unie behoren, toegang te verlenen tot betrekkingen die geen deelneming aan het openbaar gezag inhouden bij federale overheidsdiensten.

Artikel 2 van het wetsvoorstel stelt het als volgt: *De burgers van een andere nationaliteit dan de Belgische die geen onderdaan zijn van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte, kunnen bij de diensten van de federale regering en de eronder ressorterende publiekrechtelijke rechtspersonen worden toegelaten tot de civiele ambten die, al dan niet rechtstreeks, geen deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden en geen werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare lichamen.*

8. Besluiten

- In het kader van een gelijke kansenbeleid, herinnert het Centrum aan de noodzaak om artikel 10, paragraaf 2 van de Grondwet te herzien, zodat vreemdelingen toegang kunnen hebben tot overheidsdiensten, tenminste dan voor betrekkingen die geen deelneming aan het openbaar gezag inhouden.
- Wij herinneren aan de noodzaak om een duidelijk beleid te gaan voeren rond positieve acties binnen de verschillende administratieve diensten om een daadwerkelijke integratie te verzekeren van personen van vreemde herkomst.
- Wij moedigen ook de andere federale en gefedereerde overheden aan zich te inspireren op de Brusselse Ordonnantie om de toegang tot statutaire betrekkingen uit te breiden tot onderdanen van buiten de EU.

XII. SOCIALE BESCHERMING EN ANDERE

1. Inleiding

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding vindt het ongegrond dat mensen op basis van hun nationaliteit verschillende sociale rechten hebben. Het Centrum steunt een daadkrachtig beleid waarbij migranten worden aanvaard en in de maatschappij kunnen participeren, een beleid dat ervan uitgaat dat een vreemdeling die gemachtigd is of die toelating heeft om voor onbepaalde duur op Belgisch grondgebied te verblijven, onder dezelfde voorwaarden als de Belgen van de rechten en voordelen van de sociale wetgeving moet kunnen genieten.

2. Commentaar en voorstellen

In zijn jaarverslag 2001 heeft het Centrum verschillende voorstellen tot aanpassing van de sociale rechten ingediend, of het nu gaat om werkloosheidsuitkeringen die met sociale bijdragen worden gefinancierd (wacht- en overbruggingsuitkeringen) of om puur residuaire rechten die via de belastingen worden gefinancierd (tegemoetkomingen aan gehandicapten, inkomensgaranties voor ouderen, gewaarborgde gezinsbijslagen, minimuminkomen...). Bovendien vertrok het Centrum bij het formuleren van zijn aanbevelingen van het beleid van de gemeenschappen en gewesten inzake bijstand van mensen met een handicap, alsook van de federale en gewestelijke maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid.

2.1. De wacht- en overbruggingsuitkeringen

2.1.1. Onrechtstreekse discriminatie op basis van de studie (en rechtstreekse discriminatie op basis van nationaliteit onder Europese burgers)

Overbruggingsuitkeringen worden overeenkomstig de voorwaarden van artikel 36 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering uitgekeerd aan jongeren die een bepaalde studie of opleiding hebben voltooid en die buiten hun wil werkloos zijn in een periode waarin ze nog deeltijds schoolplichtig zijn. Wachtuitkeringen worden overeenkomstig artikel 35 van datzelfde koninklijk besluit toegekend aan jongeren die een bepaalde studie of opleiding hebben voltooid, die buiten hun wil werkloos zijn en niet meer schoolplichtig zijn.

De reglementering bepaalt dat deze wacht- en overbruggingsuitkeringen alleen worden toegekend aan jongeren die een voltijdse opleiding hebben voltooid in een onderwijsinstelling die door een van de gemeenschappen wordt georganiseerd, gesubsidieerd of erkend.

Het Centrum vindt dat die voorwaarde onrechtstreeks discriminerend is voor jonge buitenlanders die hun studie in een lidstaat van de EU of in een derde land hebben gevolgd.

Bovendien stelt artikel 36, §1, 2° van het koninklijk besluit van 25 november 1991 in zijn littera h dat de studie (of opleiding) die vereist is om een wachtuitkering te krijgen, in een andere lidstaat van de Europese Unie mag zijn voltooid, op voorwaarde dat de gelijkwaardigheid van die studie (of opleiding) kan worden gegarandeerd en de jongere op het ogenblik van de aanvraag ten laste valt van zijn werkende en geëmigreerde ouders in de zin van artikel 48 van het EU-verdrag, en woonachtig is in België.

Het Centrum vindt dat deze littera een vorm van directe discriminatie inhoudt tussen Belgische jongeren en jongeren uit een ander Europees land, en dit op basis van de nationaliteit.

Daarom heeft het Centrum in zijn jaarverslag 2001 voorgesteld om de volgende jongeren een wacht- en overbruggingsuitkering toe te kennen:

- jongeren die hun studie (of opleiding) in het buitenland hebben voltooid, voor zover de bevoegde overheden oordelen dat het niveau van die studie (of opleiding) gelijk is aan het niveau dat vereist is in België.
- jongeren met een vreemde nationaliteit die gemachtigd zijn of die toestemming hebben om voor onbepaalde duur op het nationale grondgebied te verblijven, conform de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
- jongeren die aan de andere voorwaarden van de reglementering voldoen.

2.1.2 Rechtstreekse discriminatie op basis van nationaliteit

De toekenning van wacht- en overbruggingsuitkeringen wordt bepaald door artikel 43, §1, 3de alinea van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering. Jonge werklozen van vreemde nationaliteit kunnen een dergelijke uitkering aanvragen op basis van een internationaal verdrag dat in dit verband werd ondertekend. Ook burgers uit de landen die in de wet van 13 december 1976 houdende de goedkeuring van bilaterale akkoorden over de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten in België zijn opgenomen, komen in aanmerking. Het gevolg is dat alleen burgers van de lidstaten van de EU, Algerije, Cyprus, IJsland, Marokko, Noorwegen, San Marino, Tunesië, Turkije, ex-Joegoslavië, erkende vluchtelingen en staatlozen een dergelijke vergoeding kunnen aanvragen.

Dit is een vorm van rechtstreekse discriminatie op basis van de nationaliteit.

In zijn jaarverslag 2001 adviseert het Centrum om die nationaliteitsvoorwaarde te vervangen door een verblijfsvoorwaarde zodat jongeren met een vreemde nationaliteit die aan de algemene toekennings- en beschermingsvoorwaarden voldoen, ervan kunnen genieten, welke nationaliteit ze ook hebben, en dit van zodra ze gemachtigd zijn of toestemming hebben om voor onbepaalde duur op Belgisch grondgebied te verblijven, of toelating hebben om zich hier te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Deze aanbevelingen werden voorgelegd aan de interministeriële conferentie voor het migrantenbeleid van 17 juli 2002. Die conferentie gaf de minister van Tewerkstelling de opdracht om een studie in dit verband te laten uitvoeren, alsook het bovengenoemde koninklijk besluit van 25 november 1991 aan te passen en de voorwaarde te schrappen die stelt dat de aanvrager die in een andere lidstaat van de Europese Unie heeft gestudeerd, ten laste van zijn ouders moet zijn, onder voorbehoud van de gebruiksprocedures.

2.2. Het beleid voor mensen met een handicap

2.2.1 Tegemoetkomingen aan gehandicapten

De wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap behoudt dit recht voor aan mensen tussen 21 en 65 jaar (of een bejaardenuitkering voor mensen ouder dan 65 jaar), die hun feitelijke verblijfplaats in België hebben en Belg zijn of genieten van EU-verordening 1408/71 of het statuut van vluchteling of staatloze hebben.

Mensen die niet tot een van deze categorieën behoren, kunnen niettemin van deze voordelen genieten als ze hun feitelijke verblijfplaats in België hebben en tot hun 21ste van verhoogde gezinsbijdragen hebben genoten.

In zijn jaarverslag 2001 heeft het Centrum voorgesteld om de toepassingsfeer van de wet van 27 februari 1987 uit te breiden tot die mensen met een handicap

- die niet de Belgische nationaliteit hebben,
- die conform artikel 9, 10, 14 en 15 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en verwijdering van vreemdelingen, die zijn toegelaten of toestemming hebben om hier voor onbeperkte duur mogen verblijven, of die zich op het nationale grondgebied mogen vestigen,
- die hun feitelijke verblijfplaats in België hebben,
- en die aan de andere wettelijke bepalingen voldoen.

Dit voorstel werd aan de Interministeriële Conferentie voor het migrantenbeleid van 17 juli 2002 voorgelegd. Die heeft akte genomen van de wil van de regeringscommissaris voor Sociale Zekerheid om onze aanbeveling te volgen, liefst zo snel mogelijk in de loop van 2003, in de mate dat het budget het toelaat en overeenkomstig de vastgelegde procedures. Voor 2003 werden niet de nodige budgettaire middelen gevonden.

2.2.2 Het beleid voor mensen met een handicap¹³⁰, in de Franse en Vlaamse Gemeenschap

In zijn jaarverslag 2001 heeft het Centrum voorgesteld om de toepassingsfeer van het decreet van de Commissie van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1999 betreffende de sociale integratie van de gehandicapten en hun inschakeling in het arbeidsproces, van het decreet van de Waalse Gewestraad van 6 april 1995 betreffende de integratie van gehandicapte personen en van het Vlaamse decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap zou worden uitgebreid, onverminderd de toepassing van gunstigere bepalingen, zodat ook mensen met een handicap die niet de Belgische nationaliteit hebben en die gemachtigd zijn of toelating hebben om voor onbepaalde duur op het Belgisch grondgebied te verblijven, kunnen genieten van deze decreten, overeenkomstig de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

¹³⁰ De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft geen eigen definitie van het begrip 'persoon met een handicap': haar ordonnantie van 7 november 2002 betreffende de centra en diensten voor bijstand aan personen in artikel 2, 1° als "*de persoon wiens handicap door een gewest- of gemeenschapsoverheid werd erkend en wiens sociale integratie, volgens deze overheid, noodzaakt tot bijstand van een centrum of dienst voor personen met een handicap*".

Dit voorstel werd voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie voor het migrantenbeleid van 17 juli 2002. De conferentie heeft beslist om het onderzoek naar de Interministeriële Conferentie voor het beleid ten gunste van mensen met een handicap te verwijzen.

2.2.3 Het beleid voor mensen met een handicap in de Duitstalige Gemeenschap

Het decreet van 19 juni 1990 houdende oprichting van een Dienst van de Duitstalige Gemeenschap voor de personen met een handicap geldt overeenkomstig artikel 18, § 1 voor mensen met een handicap die niet alleen in Duitstalig gebied gevestigd moeten zijn, maar ook Belg of burger van een Europese lidstaat zijn of die al minstens vijf jaar onafgebroken in België hebben gewoond of kunnen aantonen dat ze in totaal al tien jaar in België verblijven.

Het decreet geeft de regering de toestemming om de toepassingsfeer uit te breiden naar andere categorieën van mensen met een handicap overeenkomstig de voorwaarden die in het decreet worden bepaald.

Onverminderd de toepassing van betere voorwaarden acht het Centrum het wenselijk om de toepassingsfeer van het decreet van 19 juni 1990 uit te breiden naar mensen met een handicap die niet de Belgische nationaliteit hebben en die gemachtigd zijn of toestemming hebben om voor onbepaalde duur op het Belgisch grondgebied te verblijven, overeenkomstig de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

2.3. inkomensgarantie voor ouderen

De wet van 22 maart 2001 waarmee een inkomensgarantie voor ouderen werd ingesteld, kent dit voordeel toe aan mensen die hun woonplaats in België hebben, die zich kunnen beroepen op het feit dat ze Belg, staatloze of vluchteling zijn, dat ze in aanmerking komen voor EU-verordening 1408/71 of dat ze als vreemdeling vallen onder een bilaterale overeenkomst die in dit verband werd afgesloten of waarvan België erkent dat de staat waarvan de vreemdeling een burger is, de feitelijke wederkerigheid toepast.

De vreemdeling die zich kan beroepen op een van deze bepalingen, kan maar van dit voordeel genieten indien hij vroeger in België al recht had op een rust- of overlevingspensioen als werknemer of als zelfstandige.

In zijn jaarverslag 2001 heeft het Centrum geadviseerd om de toepassingsfeer van de wet van 22 maart 2001 uit te breiden zodat ook de volgende categorieën ervan kunnen genieten:

- mensen die niet de Belgische nationaliteit hebben,
- mensen die overeenkomstig de wet van 15 december 1980 ofwel gemachtigd zijn of toelating hebben om voor onbepaalde duur op Belgisch grondgebied te verblijven, ofwel toestemming hebben om zich hier te vestigen,
- mensen die hun feitelijke woonplaats in België hebben,
- en mensen die aan de andere bepalingen van de wet voldoen.

Dit voorstel werd voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie voor het migrantenbeleid van 17 juli 2002. De conferentie heeft er geen gevolg aan gegeven.

2.4. Gewaarborgde gezinsbijslagen

De wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag kent dit voordeel uitsluitend toe voor een kind dat ten laste is van een natuurlijke persoon met woonplaats in België.

Deze persoon moet bij het indienen van de aanvraag al minstens vijf jaar onafgebroken in België verblijven **tenzij** hij of zij kan genieten van EU-verordening 1408/71 of vluchteling of staatloze is. Als vreemdeling moet hij of zij gemachtigd zijn of toestemming hebben om in België te verblijven of zich hier te vestigen.

In zijn jaarverslag 2001 stelt het Centrum voor om die verblijfsvoorwaarde (minstens vijf jaar onafgebroken in België) te schrappen en te vervangen door de voorwaarde dat de persoon in kwestie gemachtigd moet zijn of toestemming moet hebben om hier voor onbepaalde duur te verblijven overeenkomstig de wet van 15 december 1980.

Ook het begunstigde kind moet in België gevestigd zijn en, indien het geen bloedverwantschap tot in de 3de graad heeft met de persoon die de bijslag ontvangt, of indien het geen kind is van de (ex)-echtgenoot/echtgenote of van de aanvrager of de persoon waarmee die een gezin vormt, moet het minstens vijf jaar onafgebroken vast in België hebben verbleven voor de aanvraag kan worden ingediend.

In zijn jaarverslag 2001 heeft het Centrum voorgesteld om de bepaling te schrappen dat het kind hier al minstens vijf jaar onafgebroken moet verblijven.

Deze aanbevelingen werden aan de Interministeriële Conferentie voor migrantenbeleid van 17 juli 2002 voorgelegd. De conferentie is er niet op ingegaan.

2.5. Recht op maatschappelijke integratie

In de jaarverslagen 1997 en 2000 heeft het Centrum ervoor gepleit dat elke Belg of elke vreemdeling die gemachtigd is of toestemming heeft om voor onbepaalde duur in het koninkrijk te verblijven, die meerderjarig is, die zijn eigenlijke verblijfplaats in België heeft en die niet over voldoende middelen beschikt en niet in staat is om die middelen door persoonlijke inspanningen of op een andere manier te verwerven, recht heeft op een leefloon.

De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op *maatschappelijke integratie* (die het recht op een bestaansminimum vervangt) bepaalt dat dit recht ook toepasbaar is op personen die bij het bevolkingsregister als vreemdeling staan ingeschreven.

Het Centrum juicht dit toe, maar betreurt toch dat het toepassingsveld van deze nieuwe wet niet wordt uitgebreid tot vreemde onderdanen die overeenkomstig de wet van 15 december 1980, gemachtigd zijn of toelating hebben om hier voor onbepaalde duur te verblijven en die vanzelfsprekend ook aan de toekennings- en toekenningsvoorwaarden voldoen.

Het Centrum betreurt ook dat de nieuwe wet in tegenstelling tot artikel 1, § 2 van de wet van 7 augustus 1974 waarmee het recht op een bestaansminimum werd ingevoerd, mensen waarvan de nationaliteit onbepaald is, niet met staatlozen gelijkstelt.

Het Centrum betreurt tot slot dat de wet de Koning niet de mogelijkheid biedt om de toepassingsfeer van de wet via een in de ministerraad overlegd besluit tot andere categorieën van vreemdelingen of minderjarigen uit te breiden, zoals artikel 1, § 2 van de wet van 7 augustus 1974 .

2.6. Tewerkstellingsmaatregelen

Bepaalde sociale voordelen worden geassocieerd met het recht op een bestaansminimum of op het recentere recht op maatschappelijke integratie, en niet altijd met het recht op financiële bijstand.

Dit geldt ook voor tewerkstellingsmaatregelen. In zijn jaarverslagen 2000 en 2001 heeft het Centrum geadviseerd om de tewerkstellingsmaatregelen uit te breiden tot mensen die recht hebben op sociale bijstand, maar die vanwege hun nationaliteit geen recht hebben op een bestaansminimum en die ofwel het recht hebben om zich hier te vestigen, of hier voor onbepaalde duur te verblijven, of hier voor bepaalde duur te verblijven, waarbij de verlenging van dat verblijf afhankelijk wordt gesteld van de vraag of zij werk vinden, of hier voor bepaalde duur te verblijven, maar voor wie de mogelijkheid om hier voor onbepaalde duur te verblijven expliciet in het vooruitzicht is gesteld.

Bepaalde tewerkstellingsmaatregelen staan voor deze categorieën van uitkeringsgerechtigden open, bijvoorbeeld op basis van de Programmawet van 2 januari 2001 of op basis van het decreet van het Waalse Gewest van 25 april 2002 betreffende de tegemoetkomingen ter bevordering van de indienstneming van niet-werkende werkzoekenden door de plaatselijke, gewestelijke en gemeenschapsoverheden, door bepaalde werkgevers in de niet-commerciële sector, het onderwijs en de commerciële sector.

Toch blijft de ongelijkheid bestaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor het "Activa"-plan dat twee soorten van maatregelen vastlegt om werkzoekenden aan werk te helpen: een verlaging van de werkgeversbijdragen en de toekenning van een sociale uitkering. We stellen in dit verband vast dat de werknemers aan striktere voorwaarden moeten voldoen om een uitkering te krijgen dan de werkgever om een vermindering van zijn bijdrage te krijgen.

Als een uitkeringsgerechtigde in het vreemdelingenregister is ingeschreven, krijgt hij of zij alleen een uitkering als hij of zij hier voor onbepaalde duur verblijft. Een vermindering van de werkgeversbijdrage kan echter ook voor mensen die hier voor een beperkte duur verblijven en aan de bovengenoemde voorwaarden voldoen.

Dit zorgt voor een discriminatie tussen de mensen die van een uitkering genieten en in het vreemdelingenregister zijn ingeschreven. Mensen die hier voor onbeperkte duur verblijven, hebben voor een werkgever namelijk twee voordelen (vermindering van de bijdrage en toekenning van een uitkering) terwijl mensen die hier maar tijdelijk verblijven zoals bepaald door het reglement (zie hierboven) er maar een hebben.

Het Centrum adviseert om dit verschil te schrappen omdat het de buitenlanders benadeelt die hier maar voor een beperkte duur zijn.

Hetzelfde geldt voor de maatregel om de tewerkstelling van huishoudelijk personeel te bevorderen. Deze maatregel biedt de werkgever twee voordelen: een vermindering van de werkgeversbijdrage en een vrijstelling van belasting. Vroeger genoot de werkgever alleen van deze twee voordelen als hij werklozen en bestaansminimumtrekkers aannam terwijl hij het fiscale voordeel niet kreeg als hij iemand aannam die sociale bijstand genoot.

Sinds de wet van 12 augustus 2000 betreffende de sociale, budgettaire en andere bepalingen (artikel 173) van kracht is, krijgt een privé-persoon die een huishoudhulp aanneemt die van een uitkering geniet en die door zijn of haar nationaliteit geen recht heeft op een leefloon, vrijstelling van sociale bijdragen en een fiscaal voordeel. Artikel 174 van de genoemde wet bepaalt echter dat artikel 173 pas in werking treedt op een datum die door de Koning wordt bepaald. Dit is nog altijd niet gebeurd.

Het Centrum heeft aan de Interministeriële Conferentie voor het migrantenbeleid van 17 juli 2002 voorgesteld om voor de inwerkingtreding van artikel 173 een datum vast te leggen. De conferentie heeft beslist en werkgroep op te richten die moet nadenken over de termen "huishoudelijk personeel" en "huishoudhulp" in de wetgeving over tewerkstelling en in de fiscale wetgeving.

Onze stelling geldt ook nog altijd voor het stelsel van de gesubsidieerde contractuelen, zoals bepaald in het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende het stelsel van de gesubsidieerde contractuelen van 28 november 2002 (*Belgisch Staatsblad* van 24 november 2002) dat op dit ogenblik uitkeringstrekkers gewoonweg uitsluit terwijl het toch de moeite neemt om ze te omschrijven (artikel 1^r, 11^o) als "de personen met een buitenlandse nationaliteit, die ingeschreven zijn in het vreemdelingenregister met een onbeperkte verblijfsvergunning en die omwille van hun nationaliteit geen recht hebben op sociale integratie maar wel op een sociale bijstand die gelijk is aan het leefloon".

Het Centrum hoopt dat deze hiaat zo snel mogelijk wordt opgevuld.

2.4. De sociale tarieven voor gas en elektriciteit

Het Centrum heeft de aandacht van de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling en van het Controlecomité voor elektriciteit en gas gevestigd op een discriminatie bij het toekennen van een sociaal gunsttarief voor elektriciteit en gas.

Dankzij deze reglementering kunnen bepaalde verbruikers genieten van verlaagde tarieven voor gas en elektriciteit. De specifieke tarieven worden bepaald door het soort van sociale uitkering waarvan iemand geniet: bestaansminimum, gewaarborgd inkomen voor bejaarden, uitkering voor gehandicapten als gevolg van een blijvende werkonbekwaamheid of een invaliditeitsgraad van minstens 65%, vervangingsinkomen voor gehandicapten, integratiesteun voor gehandicapten, uitkering voor bejaarden, uitkering voor een derde persoon alsook een uitkering toegekend door het OCMW in afwachting van een van de bovengenoemde uitkeringen.

Als gevolg van deze reglementering kunnen mensen die een uitkering van het OCMW krijgen maar door hun nationaliteit geen recht hebben op een leefloon niet van de speciale tarieven voor gas en elektriciteit genieten.

Dit verschil in behandeling is niet redelijk. Het Centrum heeft dan ook geadviseerd om voor de verbruikskosten van gas en elektriciteit de mensen die van een bestaansminimum leven (vervangen door het recht op sociale integratie) én de mensen die een OCMW-uitkering krijgen, gelijk te schakelen wanneer die uitkeringsgerechtigden wegens hun nationaliteit geen recht hebben op een leefloon (de uitkering voor sociale integratie) en zij gemachtigd zijn of toestemming hebben om voor onbepaalde duur op het Belgisch grondgebied te verblijven overeenkomstig de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Het Controlecomité voor elektriciteit en gas heeft op 26 november 2002 een aanbeveling goedgekeurd waarmee dit verzoek werd ingewilligd.

3. Conclusie

Voor de sociale bescherming *sensu lato* waren de aanbevelingen van het Centrum voor de gelijkheid van kansen en racismebestrijding er voornamelijk op gericht om bepaalde wetten aan te passen, vooral dan bepalingen in verband met de verblijfsduur of de vraag of een buitenlandse burger die hier niet onbeperkt mag verblijven al dan niet recht heeft op een bepaalde vorm van sociale zekerheid.

Het begrip 'verblijf van onbepaalde duur' zorgt voor een zekere weerstand bij de overheid. De beslissingen van de Interministeriële Conferentie voor het migrantenbeleid bewijzen dat. Zij beperkt de band tussen de vreemdeling die van een niet-fiscaal recht geniet en de gemeenschap die dat recht financiert, tot de vraag of iemand voor onbepaalde duur in het gastland mag verblijven, met andere woorden tot een gebaar van de staat dat niets met de vestiging van de vreemdeling aan sich heeft te maken.

Misschien heeft de weerstand van de overheid er mee te maken dat dit begrip uitgaat van een vorm van eenrichtingsverkeer van de gemeenschap naar de vreemdeling die gemachtigd is of de toelating heeft om hier gedurende lange tijd te verblijven, terwijl het begrip 'vestiging' uitgaat van een tweerichtingsverkeer, namelijk van de gemeenschap naar de vreemdeling en omgekeerd.

Dat is het verschil tussen de strijd tegen discriminatie en het voeren van een integratiebeleid in de juridische sfeer. De strijd tegen de discriminatie wil de ongelijke behandeling van Belgen en vreemdelingen (of van vreemdelingen onderling) wegwerken als deze op basis van de nationaliteit niet objectief te rechtvaardigen is. Een integratiebeleid wil de nefaste gevolgen op lange termijn van een verschil in behandeling op basis van de nationaliteit beperken.

De respectieve standpunten verschillen dus grondig: de strijd tegen de discriminatie vertrekt van een intern standpunt met betrekking tot het recht terwijl het integratiebeleid van een extern standpunt vertrekt. De eerste visie wil de rechtssamenhang met betrekking tot de algemene principes en het nationale en internationale positieve recht herstellen door de verschillen in behandeling op te heffen die niet te rechtvaardigen zijn en die niet in verhouding staan tot het beoogde doel, die dus tegen de juridische orde aan sich ingaan. De tweede visie introduceert overwegingen die vreemd zijn aan het juridische corpus maar waarmee men, los van de samenhang in de juridische orde en de verschillen in behandeling die binnen het recht te verantwoorden zijn, een sociaal ideaal wil bereiken.

Om het vooropgestelde doel te bereiken wordt de strijd tegen de discriminatie verankerd in de rechten van de mensen, die vertrekken van de gelijkheid van mensen zonder gegevens als nationaliteit of herkomst in beschouwing te nemen, en die vanuit het recht bepaalt wat rechtvaardig of onrechtvaardig is. Het integratiebeleid is verankerd in een definitie van het begrip algemeen welzijn, in een concept van de wereld, de staat en de burger, dat belangrijker is dan de rechten van het individu en het zoeken naar rechtvaardigheid.

De ervaringen van het Centrum tonen aan dat, afgezien van de bepaling van wat al dan niet rechtvaardig is, we toch weer moeten aanknopen bij de bespiegeling over het leven in een multiculturele samenleving en een wereld waarin er vrij verkeer van kennis, mensen, goederen en kapitaal is. We mogen in alle redelijkheid veronderstellen dat de weerstand die het Centrum ondervindt om de aanbevelingen die het, vertrekkend vanuit het recht en de sociale wetgeving, maakt om migranten optimaal te integreren, minder te maken heeft met juridische beperkingen (in naam van het respect voor rechtsprincipes en internationale verdragen over de rechten van de mens) dan met een verkeerde visie op het begrip algemeen welzijn, in een wereld die voortdurend verandert en waarin migratie en integratie van vreemdelingen een belangrijke factor zijn.

Veroudering van de migrantenbevolking

In zijn beleidsnota **Actief oud worden en zijn in de actieve welvaartstaat** (november 2001) stelt de federale minister van Sociale Zaken en Pensioenen dat:

" [...]Eerste generatie migranten hebben nu een hoge leeftijd bereikt. Velen hebben hun oorspronkelijke culturele context behouden. Om een volwaardige ouderenzorg te kunnen aanbieden dient hiermee rekening gehouden te worden. De veronderstelling dat in zuiderse culturen de informele zorg tot een veel lagere professionele zorgvraag leidt, blijkt volgens de literatuur niet volledig steek te houden. Interculturalisering van de zorg moet dan ook aandacht krijgen (bijvoorbeeld hoe omgaan met andere houdingen ten opzichte van intieme zorgen) en ook het taalprobleem verdient aandacht.[...]"

Die evolutie zal steeds zwaarder op de dienstverlening en de bejaardenzorg wegen omdat het aantal bejaarde migranten dat niet meer alleen kan blijven wonen en waarvoor de kinderen niet meer zorgen tenzij hun traditionele cultuur dit eist, zal toenemen.

En toch worden de specifieke noden van bejaarde migranten heel vaak over het hoofd gezien. Dat stilzwijgen van de maatschappij wordt beantwoord met een even groot stilzwijgen van de oude migranten zelf, mannen en vrouwen. Het minste wat je kunt stellen is dat hun stem amper wordt gehoord en dat zij nog altijd hopen dat ze kunnen terugkeren naar hun land van herkomst, hoewel dat heel vaak pas na hun overlijden gebeurt¹³¹.

Dat migranten oud zouden worden in het 'gastland' was niet gepland, noch door de overheid van het vroegere thuisland, noch door de overheid van de nieuwe thuishaven, noch door de migranten zelf. De migranten moesten hier komen werken, ze werden niet beschouwd als volwaardige leden van de samenleving waarin ze terechtkwamen¹³². Het gevolg is dat oude migranten en de verzorgings- en opvangdiensten voor bejaarden elkaar niet kennen, wat een goede opvang in de weg staat, een goede opvang die onze maatschappij de arbeidersmigrant, die met hun werk ook tot onze welvaart hebben bijgedragen, toch zou moeten bieden.

We zouden kunnen stellen dat een interculturele aanpak van de zorg- en dienstverlening voor bejaarden over twee verschillende, maar aanvullende sporen zou moeten lopen:

- (1) wederzijdse aanvaarding om de wederzijdse angst die er bestaat tussen oude migranten enerzijds en deze diensten en hun Belgische gebruikers anderzijds weg te nemen door alle partijen te informeren en ontmoetingen tussen oude migranten en deze diensten en hun Belgische gebruikers te organiseren en door binnen deze diensten interculturele initiatieven op het getouw te zetten;
- (2) initiële en voortgezette vorming van het verzorgend en begeleidend personeel van de diensten voor bejaarden zodat zij naar behoren in een multiculturele omgeving kunnen werken.

Deze hypothese kan pas worden gecontroleerd nadat we meer wetenschappelijke kennis over dit onderwerp hebben verzameld. Die kennis is er nu onvoldoende. De oude migranten zijn op dit ogenblik "een vergeten groep in een migrerend Europa". De overheid moet voldoende middelen vrijmaken voor een beleid dat de plaats van die oude migranten in onze maatschappij kan bepalen: Wat is hun persoonlijke, familiale, sociale, culturele en religieuze toekomst?

¹³¹ Zie het dossier "Ook migranten worden oud", *Interculturele agenda*, nr. 178, 1999.

¹³² Zie A. Sayad, "Vieillir... dans l'immigration", *Migrations Santé*, nr. 99-100, 1999, p. 7 tot 22.

In zijn jaarverslag 2001 heeft het Centrum voorgesteld om een uitgebreide nationale studie over dit onderwerp uit te voeren. Omdat de betrokken overheden niet reageerden, werd deze aanbeveling aan de Interministeriële Conferentie van 17 juli 2002 voorgelegd. Deze heeft het punt voor onderzoek doorverwezen naar de Interministeriële Conferentie voor bejaardenbeleid. Die is intussen nog niet opnieuw bijeengekomen.

Rijbewijs en registratie van voertuigen

a) *Het rijbewijs*

In zijn jaarverslag 2001 heeft het Centrum de pijnpunten in verband met het inruilen van buitenlandse rijbewijzen verduidelijkt. Over een rijbewijs beschikken is immers een belangrijke schakel in het integratieproces van de migrantenbevolking.

In de loop van 2002 wist het Centrum een vruchtbare samenwerking met het Naamse regionale integratiecentrum op te bouwen. Die samenwerking heeft geleid tot een werkdocument dat beide centra aan de minister voor Mobiliteit en Vervoer hebben voorgelegd. Het document reikt haalbare oplossingen aan voor de problemen die we in ons vorige jaarverslag hebben aangehaald¹³³.

Het document verwijst naar de zorgwekkende situatie van **erkende vluchtelingen en asielzoekers** van wie het rijbewijs op grond van de internationale conventies inzake het wegverkeer van Genève en Wenen, of op basis van bi- of multilaterale akkoorden door België wordt erkend, maar waarvan de geldigheid is verstreken. Een snelle oplossing dringt zich hier op. Het Centrum is van oordeel dat België krachtens artikel 25 van de conventie van 28 juli 1951 m.b.t. het statuut van vluchtelingen de personen die erom vragen administratief moet bijstaan. Alinea 1 van dat artikel zegt dat België in dat geval in de plaats en in naam van de betrokkene bij de buitenlandse overheid die het rijbewijs heeft verstrekt om een nieuwe geldigverklaring of om een vervanging van het buitenlandse rijbewijs moet vragen. Als deze tussenkomst binnen een redelijke termijn geen resultaat oplevert, is het wenselijk dat België het ongeldige buitenlandse rijbewijs tegen een Belgisch rijbewijs inruilt, op voorwaarde dat de nieuwe geldigverklaring of vervanging in normale omstandigheden door de buitenlandse overheid had moeten plaatsvinden.

In alle andere gevallen is het Centrum van oordeel dat de erkende vluchteling of asielzoeker een theoretisch en praktisch rijexamen moet afleggen, zonder verplichte rijopleiding.

Over het algemeen pleit het Centrum ervoor dat ten aanzien van **houders van een buitenlands rijbewijs** het beleid voor de erkenning en inruiling van buitenlandse rijbewijzen strikter en coherenter dan nu moet worden toegepast. Het beleid steunt op twee principes: enerzijds het belang van de personen en anderzijds de verkeersveiligheid. Men mag echter niet uit het oog verliezen hoe belangrijk het bezit van een Belgisch rijbewijs is voor migranten die op een serene manier deel willen uitmaken van onze maatschappij.

Daarom raadt het Centrum dringend aan om in de toekomst het volgende algemene principe toe te passen: alle rijbewijzen (ongeacht of ze al dan niet overeenkomen met het model waarvan in de conventies sprake is) die verstrekt zijn door landen die de internationale conventies inzake het wegverkeer van Genève en Wenen hebben ondertekend en die geldig zijn, moeten erkend worden en tegen een Belgisch rijbewijs worden ingeruild..

¹³³ Zie het dossier "Le problème des permis de conduire: un enjeu de plus pour l'intégration des personnes étrangères" (Het rijbewijs: nog een factor in de integratie van vreemdelingen), *Osmoses*, nr. 25, 2002, p. 13 tot 16.

In alle andere gevallen (ongeldige rijbewijzen, rijbewijzen verstrekt door landen die deze conventies niet hebben ondertekend) stelt het Centrum voor om de houders vrij te stellen van een opleiding, maar om ze toch een theoretisch en praktisch rijexamen te laten afleggen voor ze een Belgisch rijbewijs krijgen.

Let wel: alle eerder aangehaalde regels m.b.t. de erkenning en vervanging van buitenlandse rijbewijzen, gelden slechts wanneer alle verblijfsvoorwaarden die in artikel 27, 2 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 over het rijbewijs zijn vervuld: vast verblijf in het buitenland op het ogenblik dat het rijbewijs werd verstrekt; het rijbewijs werd uitgereikt voor de persoon in het bevolkingsregister werd ingeschreven.

Het Centrum is echter van oordeel dat een rijbewijs ingeruild moet kunnen worden, ook al heeft de persoon het buitenlands rijbewijs verkregen nadat hij in het bevolkingsregister was ingeschreven. In dit geval moet die persoon wel het bewijs kunnen leveren dat hij/zij gedurende minstens zes maanden onafgebroken verbleef in het land dat het rijbewijs heeft verstrekt.

De reglementering werd niet gewijzigd.

b) Inschrijving van voertuigen

Artikel 3, §1, a van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 inzake de inschrijving van voertuigen zegt dat natuurlijke personen die in België verblijven en die een voertuig willen inschrijven, "in het bevolkingsregister van een Belgische gemeente moeten ingeschreven zijn".

Sommige kandidaat-vluchtelingen die op onze diensten een beroep doen, zeggen ons dat de administratie weigert om hun voertuig in te schrijven, omdat ze op een wachtlijst staan en dus niet in een gemeentelijk bevolkingsregister zijn ingeschreven. Het kan echter maanden of jaren duren voor er een principebeslissing over hun asielaanvraag volgt. Sommige kandidaat-vluchtelingen melden ons ook problemen bij het solliciteren naar jobs waarvoor een auto vereist is.

Zolang hun asielprocedure loopt, vormt de strikte interpretatie van het begrip "bevolkingsregister van een Belgische gemeente" een obstakel voor de integratie van deze kandidaat-vluchtelingen in onze maatschappij. Deze situatie is nog ongepast als je bedenkt dat personen op een wachtlijst wel een Belgisch rijbewijs kunnen krijgen (artikel 3, § 1, 1 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 over het rijbewijs).

Het Centrum heeft de minister van Mobiliteit en Vervoer dan ook gevraagd hoe het voornoemde begrip moet worden geïnterpreteerd: is het voor personen op de wachtlijst onmogelijk om in België een voertuig in te schrijven of mag men ervan uitgaan dat het begrip "bevolkingsregister van een Belgisch gemeente" naast het eigenlijke bevolkingsregister en het vreemdelingenregister ook naar de wachtlijst verwijst?

In het eerste geval raadt het Centrum aan om de maatregel aan te passen. In het tweede geval moet er een omzendbrief komen om dit obstakel uit de weg te ruimen, zodat personen op de wachtlijst hun voertuig bij de bevoegde diensten kunnen inschrijven.

Volgens de minister kunnen personen op de wachtlijst voertuigen tijdelijk laten inschrijven. De inschrijving kan ook worden verlengd. De minister werkt aan een omzendbrief.

Toegang tot intellectuele beroepen in de dienstverlenende sector

Het Centrum heeft onderzoek verricht naar de toegang tot intellectuele beroepen in de dienstverlenende sector. Eens te meer heeft het een discriminatie op basis van nationaliteit vastgesteld in de wet van 20 februari 1939 m.b.t. de bescherming van de titel en het beroep van architect.

Deze wet zegt dat Belgen en onderdanen van lidstaten uit de Europese economische ruimte in België de titel architect mogen dragen en het beroep mogen uitoefenen, wanneer ze houder zijn van een diploma, een getuigschrift of een kwalificatie vermeld als bijlage bij de wet. Architecten uit andere landen, zelfs al zijn ze houder van een diploma, zoals vermeld in de bijlage van de voornoemde wet, mogen het beroep van architect in België slechts uitoefenen, wanneer er een wederzijdse overeenkomst tussen het land van herkomst en België is afgesloten, of wanneer de koning hen hiertoe – al dan niet beperkt – toestemming geeft.

Deze ongelijke behandeling kan een harmonieuze integratie van deze personen in de weg staan. Het Centrum heeft al kunnen vaststellen dat mensen die in België wonen en in onze scholen een architectuuropleiding hebben gevolgd, dezelfde negatieve gevolgen ervaren. De ongelijke benadering is niet gerechtvaardigd en strijdig met een gelijke kansenbeleid tussen eigen onderdanen, EU-onderdanen en onderdanen van buiten de EU.

Het Centrum stelt voor om de discriminatie die in de wet van 20 februari 1939 vervat zit, ongedaan te maken. Voor onderdanen van landen buiten de EU die rechtmatig voor onbepaalde tijd op Belgisch grondgebied verblijven en die houder zijn van een diploma, een getuigschrift, of een kwalificatie vermeld als bijlage bij de wet, moet de verplichting van een wederzijdse overeenkomst of een toestemming van de koning ongedaan worden gemaakt, zodat zij hun beroep van architect in België kunnen uitoefenen.

Het Centrum heeft deze aanbeveling aan de minister voor wetenschapsbeleid overgemaakt. Die is immers verantwoordelijk voor de toekenning van de koninklijke machtigingen die onderdanen van landen buiten de EU nodig hebben om het beroep van architect te kunnen uitoefenen. Het Centrum heeft het verzoek ook aan de minister voor het gelijke kansenbeleid gericht.

De Nationale Raad van de Orde van Architecten werd om advies gevraagd. Op 21 mei 2002 heeft de Raad het volgende advies geformuleerd: de problemen m.b.t. de toegang van niet-Europese vreemdelingen tot het beroep van architect hebben niets te maken met de wet als dusdanig, maar veeleer met de toepassing ervan door de bevoegde overheid.

Het Centrum heeft een andere mening: de wet is discriminerend omdat ze vreemdelingen op basis van hun nationaliteit verschillend behandelt zonder hiervoor een redelijke verklaring te geven die in verhouding staat tot het beoogde doel (met name de bescherming en reglementering van het beroep van architect).

Het Centrum merkt trouwens op dat het beroep van architect het enige intellectuele beroep binnen de dienstverlenende sector is dat de toegang voor onderdanen van buiten de EU koppelt aan een wederzijdse overeenkomst of aan een koninklijke machtiging. Dergelijke regels bestaan niet voor medische en paramedische beroepen, voor gerechtsdeurwaarders, wisselagenten, bedrijfsrevisoren, veeartsen, bedrijfsjuristen, psychologen, boekhouders, erkende accountants en fiscalisten, of voor meetkundige schatters.

Een verschillende behandeling op basis van nationaliteit bestaan echter wel voor intellectuele beroepen in de dienstverlenende sector die economisch gevoelig liggen (commissarissen, bedrijfsrevisoren, of erkende commissarissen bij verzekeringsmaatschappijen), die te maken hebben met rechtspleging (notarissen en advocaten), of met veiligheid en informatie (privé-detectives).

XIII. DRINGENDE MEDISCHE HULP

Het Centrum voor gelijkheid van kansen maakte samen met talrijke verenigingen en vakmensen uit de gezondheidszorg de volgende opmerking tijdens de interministeriële conferentie van 1996: de volgende personen kunnen geen rechten (meer) doen gelden inzake gezondheid, met uitzondering van de dringende medische hulp zoals voorzien in artikel 57 § 2 van de organieke wet betreffende de OCMW's van 1976¹³⁴:

- personen en hun gezinnen die een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten, maar die bij de Raad van State een verzoek tot opschorting en/of nietigverklaring hebben ingediend,
- personen en hun gezinnen die hier illegaal verblijven en die geen beroepsmogelijkheid (meer) hebben bij enige overheid of rechtscollege, die bevoegd zijn om uitspraak te doen inzake de rechten van vreemdelingen;
- al dan niet begeleide en/of illegaal verblijvende minderjarige kinderen.

Aangezien er vóór de noodsituatie niets was voorzien, stonden de gezondheidswerkers machteloos tegenover de steeds slechter wordende gezondheidstoestand van bovenvermelde personen, die zich bij de eerste ziekteverschijnselen niet konden laten verzorgen. Indien de verzorging op tijd was gekomen had men die ziektes kunnen vermijden en vaak zelfs genezen. De restrictieve dimensie van het begrip 'dringende medische hulp' en de mogelijke interpretatiemogelijkheden leidden tot praktijken en toestanden die door heel wat hulpverleners werden aangeklaagd.

Deze toestand, die ter discussie kwam tijdens de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid van juni 1996, kende een belangrijke ontwikkeling. Op initiatief van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en van de Minister van Volksgezondheid werd er een koninklijk besluit uitgewerkt om aan deze bijzondere problematiek te verhelpen: het *Koninklijk Besluit van 12 december 1996 betreffende de dringende medische hulp die door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt verstrekt aan vreemdelingen die onwettig in het Rijk verblijven* (Belgisch Staatsblad van 31 december 1996). Dit KB is van toepassing sinds 10 januari 1997.

Het KB bepaalt hoe "dringende medische hulp" en "tussenkomen van de Staat" moeten geïnterpreteerd worden. Op het KB volgden drie omzendbrieven: de Omzendbrief over de bevoegdheden van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de Omzendbrief gericht aan de officina-apothekers, geneesheren, tandartsen, verpleegkundigen, vroedvrouwen en kinesitherapeuten en de Omzendbrief naar verzorgingsinstellingen.

1. Wat dekt het begrip "dringende medische hulp"?

Onder dringende medische hulp wordt verstaan:

- een hulp die een uitsluitend medisch karakter vertoont,
- waarvan de dringendheid met een medisch attest wordt aangetoond,
- die zowel preventieve als curatieve zorgverstrekking kan omvatten,
- en die zowel ambulante als in een verpleeginstelling kan worden verstrekt.

¹³⁴ Gewijzigd door de wet van 30.12.92 en de wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en de organieke wet van 08 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn.

Sinds januari 2003 wordt onder dringende medische hulp ook de noodzakelijke hulp begrepen om medische risicosituaties te vermijden voor de persoon of zijn omgeving.

Het begrip ‘dringend’ dat wordt ontwikkeld in het Koninklijk Besluit is dus breder dan wat algemeen als dringende hulp wordt gezien in verzorgingsinstellingen. De zorgen die door deze reglementering worden beoogd, beperken zich niet tot een punctuele en onmiddellijke interventie of wanneer het leven van de patiënt in gevaar is.

2. Op wie is deze reglementering van toepassing?

De personen die dringende medische hulp aanvragen, moeten aan twee voorwaarden voldoen: ze moeten illegaal op het grondgebied verblijven en in staat van onvermogen zijn.

- 2.1 Onder personen die illegaal in België verblijven, verstaat men vreemdelingen die niet over een wettige verblijfstitel beschikken. Er kunnen soms bijzondere administratieve situaties voorkomen. Een vreemdeling bijvoorbeeld die houder is van een ‘bevel om het grondgebied te verlaten’ waarvan de uitvoeringstermijn verlengd wordt, is niet illegaal, en kan dus genieten van maatschappelijke hulpverlening¹³⁵.
- 2.2 De toestand van onvermogen wordt bij een persoon erkend conform de beslissing die door het bevoegde OCMW genomen wordt en staat in rechtstreeks verband met zijn verzoek tot medische hulp. Het is dus niet de zorgverstrekker dat de staat van behoefteigheid moet beoordelen, waarin het individu zich bevindt. De deontologische verplichting om dringende medische hulp te verstrekken aan illegalen blijft van kracht.

In dat kader beperkt de zorgverstrekker zich tot het verkrijgen van informatie van zijn patiënt, en laat aan het bevoegde OCMW de verantwoordelijkheid om de precieze administratieve situatie van de persoon te controleren in het nationaal register en/of bij de Dienst Vreemdelingenzaken (met strikte naleving van de privé-levenssfeer en de vertrouwelijkheid zoals voorzien in artikel 4 van het KB van 12 december 1996).

3. Welke zorgen mogen er worden verstrekt, door welke instanties?

- De Staat betaalt alle gezondheidszorgen terug, voor zover ze voorkomen in de nomenclatuur van het RIZIV en ze voor terugbetaling vatbaar zijn. De terugbetaling dekt de volledige kost van de prestaties, met inbegrip van het remgeld.

¹³⁵ Een verblijfsvergunning is een document op naam, dat het recht opent op een verblijf onder strikte voorwaarden. Een Bevel om het Grondgebied te Verlaten (BGV) kan in sommige gevallen beschouwd worden als een legale verblijfstitel: wanneer er een opschortend beroep wordt ingediend bij de Raad van State door een vreemdeling wiens verblijf geweigerd werd. In dat geval en in het strikte kader van de toegestane verlenging verblijft de persoon wettelijk op het grondgebied; wanneer een persoon een BGV krijgt, duurt het wettelijke verblijf verder tot na het verloop van de termijn die op het BGV staat aangeduid; indien de uitvoeringstermijn van een BGV verlengd wordt, wordt de persoon in kwestie beschouwd als wettelijk op het grondgebied verblijvend tot en met de datum die op het BGV vermeld staat; wanneer een BGV opgeschort wordt door een arrest van de Raad van State, wordt de uitvoeringsperiode van het bevel verlengd en de persoon in kwestie wordt beschouwd als wettelijk op het grondgebied verblijvend. In alle andere gevallen treedt het BGV onmiddellijk in werking. Dat geldt ook voor de personen die een aanvraag tot repatriëring hebben ingediend bij de IOM, indien op het ogenblik van ontvangst van de aanzegging van het bevel om het grondgebied te verlaten zij daadwerkelijk genoten van maatschappelijke en/of medische hulp, die werd verstrekt door een OCMW of een Onthaalcentrum. Deze categorieën vreemdelingen moeten de procedure m.b.t. dringende medische hulp niet in gang zetten, want ze hebben recht op medische hulp die wordt verstrekt door ofwel een erkend onthaalcentrum ofwel door het OCMW dat aangeduid staat in het wachtregister.

- Elke geneesheer en elke tandarts die op de RIZIV-lijst staat, mag een attest voor dringende medische hulp **voorschrijven**, ongeacht waar zij werkzaam zijn: een openbaar of privé-ziekenhuis, een verzorgingstehuis, een onthaalcentrum voor asielzoekers, een gesloten centrum of een gevangenis, en ongeacht of zij over een medische dienst of over een privé-praktijk beschikken.

De zorgverstrekker moet zijn praktijk niet noodzakelijkerwijze op het grondgebied van het OCMW hebben, waar de patiënt verblijft.

De bepaling van het dringende karakter van de medische hulp die verleend moet worden, valt onder de uitsluitende bevoegdheid van de voorschrijvende arts.

De geneesheren en de tandartsen zijn misschien de enigen die de “dringende medische hulp» mogen **voorschrijven** maar ze zijn niet de enigen die ze mogen **verlenen**. Ook andere zorgverstrekkers mogen dit, maar enkel op basis van een medisch attest.

4. Het medisch attest

De geneesheer moet een medisch attest opmaken waarin het **dringende** karakter van de medische tussenkomst vermeld wordt. Hij preciseert desgevallend of er bijkomende zorgen nodig zijn. Dit document is geldig voor:

- de eerste zorgen,
- alle medische prestaties die het logische gevolg zijn van de eerste zorgverlening, zoals bv. een radiografie, biologische analyses,...
- de raadplegingen en behandelingen gedurende een bepaalde periode in functie van de pathologie. Deze periode belooft minimum een maand na de eerste zorgen,
- de gehele duur van de ziekenhuisopname.

Als een gevolg daarvan getuigt het medische attest van het dringende karakter van alle medische handelingen die noodzakelijk zijn gedurende tenminste een maand die volgt op het uitschrijven ervan.

5. Regeling van de bevoegdheden

Er waren enkele problemen rond de toepassing van het Koninklijk Besluit, zo onder meer inzake de aanduiding van het territoriaal bevoegde OCMW. De Minister van Maatschappelijke Integratie verspreidde een omzendbrief (12 maart 2002) om de regeling van de bevoegdheden te verduidelijken. Deze preciseert:

“Vermits derhalve de voormelde specifieke bevoegdheidsbepaling van artikel 2, § 5, van de wet van 2 april 1965 niet van toepassing is voor vreemdelingen die onwettig in het Rijk verblijven, is de algemene bevoegdheidsregel vervat in artikel 1^o, van voornoemde wet van toepassing, volgens dewelke het openbaar centrum van de gemeente van de gewone verblijfplaats van de betrokken hulpaanvrager bevoegd is om op te treden.

1. *De "gewoonlijke aanwezigheid" van de betrokken persoon is bijgevolg determinerend om het territoriaal bevoegd OCMW vast te stellen. Dit houdt in dat een behoeftige persoon die op voorhand weet dat hij in een verplegingsinstelling zal moeten worden opgenomen, zich voor een eventuele steunaanvraag moet richten tot het openbaar centrum van zijn gewone verblijfplaats.”*

2. Het toevallig verblijf (daar waar men op doortocht is) of het opzettelijk verblijf (intentionele aanwezigheid) kan alleen aanleiding geven tot een tussenkomst van het OCMW van die gemeente in zover het een zeer dringend geval betreft. In het geval van een onvoorziene dringende opname in een ziekenhuis in een andere gemeente dan deze waar de betrokken persoon gewoonlijk verblijft, is het openbaar centrum van de plaats waar de dringende medische hulp wordt verstrekt bevoegd om op te treden als de tijdens het verblijf in de verplegingsinstelling gevraagde OCMW-hulp dringend noodzakelijk is. Opdat het openbaar centrum van de gemeente waar het ziekenhuis gevestigd is in voornoemde situatie als bevoegd hulpverlenend centrum zou kunnen worden gekwalificeerd, moet het verzoek dus geformuleerd worden tijdens het verblijf in het ziekenhuis en moet de aan het OCMW gevraagde hulp dringend noodzakelijk zijn. Een vraag tot tenlastelegging van een ziekenhuisrekening kan niet beschouwd worden als een verzoek om dringende OCMW-hulp.
3. Voor de gevallen waarin het niet mogelijk blijkt om de gewone verblijfplaats van een illegaal persoon te achterhalen, blijft de regeling voorzien in de omzendbrief d.d. 24.11.1997 die ertoe strekt om het recht op dringende medische hulpverlening onder alle omstandigheden te waarborgen, van toepassing. Met name kan de zorgverstrekker zich in dat geval voor de betaling van de desbetreffende kosten richten tot het OCMW van de gemeente waar de geneeskundige zorgen werden verstrekt.

Besluit

Er kan niet worden ontkend dat het Koninklijk Besluit van 12 december 1996 een belangrijke stap vooruit was in de verstrekking van gezondheidszorgen aan illegaal verblijvende personen. Des te meer daar het zowel betrekking heeft op preventieve als op curatieve zorgverstrekking.

Uit onze ervaringen en contacten met zorgverstrekkers en OCMW-medewerkers vernemen wij dat de toepassing van het besluit soms nog problematisch is, omwille van het gebrek aan informatie van de professionelen uit de betrokken sectoren. De Omzendbrief van de Minister van Maatschappelijke Integratie over het regelen van de bevoegdheden heeft wel verduidelijking gebracht in de procedures, maar beantwoordt toch nog niet alle vragen. Wat in de praktijk een ware bron van hindernissen vormt.

Het Centrum herinnert dan ook aan het voorstel dat het indiende bij de Minister om een gecoördineerde omzendbrief op te stellen met de Minister van Volksgezondheid, zodat alle betrokken partijen het soort informatie krijgen dat de draagwijdte en de toepassingsmodaliteiten van het besluit optimaal verduidelijkt.

Bovendien wil het Centrum de zorgwekkende toestand benadrukken waarin minderjarige vreemdelingen en vooral niet-begeleide minderjarigen zich bevinden, wanneer ze dringende medische hulp moeten krijgen. Ondanks de aanpassingen die aan de procedure werden aangebracht, staan de traagheid en de complexiteit ervan een daadwerkelijk en doeltreffend gebruik van het systeem nog vaak in de weg.

XIV. DIVERSITEIT IN DE GEZONDHEIDSZORG

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Met diversiteitsbeleid wordt een integratiebeleid bedoeld, waarin de verscheidenheid in identiteit van burgers wordt erkend en ruimte krijgt. Identiteit heeft dan niet alleen betrekking op culturele verschillen, maar ook op bijvoorbeeld religieuze en specifieke verschillen.

Interculturalisatie in de gezondheidszorg is een proces gericht op integratie. Met integratie in de gezondheidszorg wordt dan bedoeld dat allochtone en autochtone burgers gelijke toegang tot de gezondheidszorg hebben en adequate hulp ontvangen.

Van zowel de zorgaanbieders als van de zorgvragers worden inspanningen verwacht om de kloof die er is tussen zorgvraag en zorgaanbod, te overbruggen.

Onder ‘interculturalisatie van de gezondheidszorg’ verstaan we een beleid gericht op het cultuurgevoeliger maken van voorzieningen in de gezondheidszorg, waarbij het doel is allochtone (potentiële) zorgvragers met respect voor hun culturele achtergrond gelijke toegang tot en gelijkwaardige kwaliteit van de zorg te bieden.

Interculturalisatie is een proces van afstemming, van ‘cultuurgevoelig maken’ van de organisatie, waarbij een organisatie beoogd wordt die niet langer als vanzelfsprekend de westerse cultuur en moraal als enig oriëntatiepunt neemt, maar haar blik verruimt naar andere culturen, waarden en normen. Interculturalisatie is geen doel op zich, maar een middel om de toegankelijkheid en de kwaliteit van het zorgaanbod voor allochtone patiënten en cliënten te verbeteren. Interculturalisatie betekent dan ook aanpassingen in de organisatie en de werkwijze van de zorg.

Een eenduidige visie van wat interculturalisatie allemaal inhoudt, ontbreekt vooralsnog.

1.2. Organisatievorm

De toename van het aantal migranten heeft ertoe geleid dat in gezondheidsinstellingen de vraag gesteld werd of, en in hoeverre de organisatiestructuur, het personeel (qua bezetting en qua houding), en de zorg beter afgestemd kunnen worden op de multiculturele cliëntenpopulatie. Er zijn verschillende manieren waarop instellingen in hun organisatievorm gereageerd hebben op de zorgvraag van migranten. Globaal kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee organisatievormen, de integrale en de categoriale aanpak, waarbinnen weer varianten voorkomen.

Integrale benadering

Deze benadering vertrekt vanuit het standpunt dat gezondheidsvoorzieningen algemene instellingen zijn die voor iedereen gelijk toegankelijk moeten zijn.

Dit betekent een regulier zorgaanbod waarin alle hulpverleners in staat moeten zijn om alle cliënten adequaat te begeleiden en te behandelen. Interculturalisatie betekent in deze benadering een innovatieproces waarbij de gehele instelling, van bestuur tot ondersteunend personeel, betrokken is.

Van een integrale benadering is ook sprake op regionaal niveau. Dat wil zeggen dat er samenwerking en afstemming is tussen verschillende instellingen die betrokken zijn bij één en dezelfde zorgvraag. Vanwege de multi-problematiek die bij veel allochtone zorgvragers, vooral in achterstandswijken speelt, wordt deze integrale en intersectorale benadering bepleit.

Categoriale benadering

Uitgangspunt in deze benadering is dat er voorzieningen nodig zijn die qua personeel en zorgaanbod geworteld zijn in de samenleving van de doelgroep en uitgaan van de taal, cultuur en identiteit van die groep.

Voorzieningen speciaal voor migranten zullen in deze opvatting blijvend nodig zijn en bieden de cliënt in ieder geval een extra keuzemogelijkheid. In zo'n instelling zijn zowel allochtone als autochtone hulpverleners werkzaam.

Aan beide organisatievormen zijn voor- en nadelen verbonden:

Een integrale benadering heeft als voordeel dat aandacht voor de etnisch-culturele verscheidenheid van cliënten een vanzelfsprekend onderdeel kan zijn van het algemene kwaliteitsbeleid. Deze benadering veronderstelt dat het personeel geschoold is in het omgaan met (culturele) verschillen.

Rekening houden met cultuurspecifieke verschillen vereist in deze benadering geen fundamenteel andere aanpak of attitude dan in het geval van andere verschillen tussen cliënten, zoals seksspecifieke verschillen en generatieverschillen. Een nadeel is dat de aandacht voor relevante cultuurverschillen verslapt, niet wordt erkend of herkend en een algemene, uniforme aanpak domineert.

Een categoriale benadering heeft als voordeel dat relevante cultuurverschillen juist niet over het hoofd worden gezien, maar het uitgangspunt zijn voor een doelgroepgericht zorgaanbod. Een nadeel van een categoriale benadering is het isoleren door de afscherming van de reguliere zorg, een tweedeling die tot afzondering kan leiden.

1.3. Beleid

Interculturalisatie bestaat uit een verzameling losse initiatieven van een tamelijk beperkte groep van gedreven individuen. Samenhang, coördinatie en beleid ontbreken, hoewel er recentelijk nieuwe initiatieven genomen zijn om hierin verandering te brengen (vzw Thema, Casa Chili, CW Laken, enz).

Ook in wetenschappelijk opzicht gaat de aandacht vooral uit naar het verzamelen van feiten. Fundamentele methodologische vraagstukken en kwalitatief onderzoek krijgen minder aandacht. Het ontbreekt bij interculturalisatie vooral aan beleid en er is te weinig draagvlak voor initiatieven.

Interculturalisatie kan slechts vooruitgang boeken wanneer de leiding de uitvoerders krachtig steunt tegen institutionele factoren die hun activiteiten belemmeren.

Cultuurspecifieke verwachtingen van de gezondheidszorg

De westerse wijze van hulpverlening is bijvoorbeeld voor de eerste generatie Turkse cliënten een nieuw fenomeen. Vaak zien zij de relatie tussen de lichamelijke klacht en de psychosociale oorzaak niet. Zij begrijpen niet hoe de behandeling - praten, geen of nauwelijks medicijnen - kan helpen. Voor vragen die hier aan een professionele hulpverlener gesteld worden, wordt in Turkije vaak een beroep gedaan op familie en goede vrienden. Problemen worden alleen met buitenstaanders besproken als daar een goede vertrouwensband mee bestaat.

Zorg op maat

Om voldoende tegemoet te komen aan de onderscheiden groepen in de zorg- en hulpverlening, verkiest het Centrum een benadering van vraaggestuurde zorg en zorg op maat.

Naast differentiatie kan het nodig zijn cultuurspecifieke maatregelen te treffen die rekening houden met meestal religieuze wensen en voorschriften.

Dit verwaarlozen, wordt door allochtone mensen vaak – zij het meestal ten onrechte - als bewust discriminerend ervaren. Dit aspect verdient dus aandacht.

1.4. Kwaliteit van de zorg

Diversiteit vereist een integrale benadering

Diversiteit van het zorgaanbod betekent dat de zorgverleners zowel aan de top (management) als op de werkvloer hun denken en hun handelen moeten afstemmen op de interculturele diversiteit van de zorgvragers ('denken en doen vanuit een perspectief van culturele verscheidenheid'). Instellingen kunnen hierop getoetst worden via jaarverslagen over kwaliteitsbeleid en personeelsbeleid.

Respect voor de autonomie van de patiënt

Keuzemogelijkheden voor patiënten zijn cultureel bepaald. Keuzes van allochtone patiënten kunnen samenhangen met waarden en normen die in hun cultuur richtinggevend zijn.

Deze waarden kunnen ver afstaan van of haaks staan op de westers georiënteerde gezondheidszorg. Maatregelen die deze culturele kloof compenseren of overbruggen, vergroten de keuzemogelijkheden en daarmee ook het welzijn van allochtone zorgvragers.

Evaluatie en toetsing van de interculturalisatie van instellingen

Hierbij valt te denken aan maatregelen die ervoor zorgen dat projecten die het interculturalisatieproces in instellingen moeten bevorderen geëvalueerd worden, maar ook dat bij een algehele evaluatie en toetsing van de kwaliteit en het beleid van instellingen het interculturele perspectief wordt betrokken. Een 'diversiteitscheck' moet een vast agendapunt zijn in beleid en uitvoering.

1.5. Toegankelijkheid

Drempels wegnemen

Communicatie- en cultuurverschillen blokkeren de toegankelijkheid en de kwaliteit van de zorg aan de patiënt. Een brugfunctie kunnen vervullen is een voorbeeld van een drempelverlagende maatregel. Ook gezondheidsvoorlichting in de eigen taal kan drempels wegnemen.

Ongelijkheid opheffen

Cultuurspecifieke maatregelen zijn te rechtvaardigen als deze bijdragen aan het opheffen van ongelijke situaties tussen allochtone en autochtone zorgvragers in de gezondheidszorg. Aangezien het aanbod in de gezondheidszorg gedomineerd wordt door de westerse cultuur, waarden en normen, komen niet-westerse migranten vanuit een andere startpositie de gezondheidszorg binnen. Compenserende maatregelen die deze ongelijkheid opheffen, zijn daarom te rechtvaardigen, bijvoorbeeld regelingen die de beleving van de eigen religieuze en culturele identiteit tot uitdrukking brengen (gebed; voeding; enz).

1.6. Mogelijke maatregelen

Structurele maatregelen

Structurele maatregelen zijn initiatieven die de gevestigde situatie voor langere duur of permanent wijzigen vanwege veranderde omstandigheden. Voor de gezondheidszorg betekenen structurele maatregelen ingrijpende en permanente aanpassingen aan het gangbare systeem van de gezondheidszorg met als doel in het zorgaanbod rekening te houden met de culturele diversiteit van de doelgroep.

Hoewel diversiteitsmanagement grotendeels nog een onbekende aangelegenheid is, is het een voorwaarde voor het welslagen van interculturalisatie van instellingen en dient daarom bevorderd te worden. Er zijn maatregelen nodig die de implementatie van diversiteit garanderen. Voorbeeld: de interculturalisatie van de hulpverlening bevorderen en garanderen.

Geregelde evaluatie van de resultaten (toetsing) en verantwoording in kwaliteitsjaarverslagen moeten uitwijzen in hoeverre het implementatie-proces is gevorderd.

Bevorderen van de **multiculturele samenstelling** van het personeel.

Hoewel er op dit terrein successen zijn geboekt, blijft structurele aandacht hiervoor noodzakelijk. In sommige sectoren is de instroom van allochtone werknemers nog ondermaats. Voor vrijwel alle sectoren geldt dat behoud en doorstroom van allochtoon personeel een zwakke plek is. Intercultureel personeelsbeleid en intercultureel management hangen nauw samen en kunnen elkaar versterken.

Als van professionele zorgverstrekkers verwacht wordt dat ze om kunnen gaan met cultuurverschillen, dan zullen ze in de opleiding daarop moeten worden voorbereid. In alle zorgopleidingen dient daarom het vak 'interculturele hulpverlening' als verplicht onderdeel opgenomen te worden, zodat zorgverleners adequaat op hulpvragen van migranten kunnen ingaan.

De participatie van migranten in patiënten- en cliëntenorganisaties dient verder en in alle sectoren bevorderd te worden. De invloed en inspraak van allochtone patiënten en van 'eigen' organisaties in besturen en patiëntenbeweging zijn van groot belang voor de verbetering van de kwaliteit, de toegankelijkheid en effectiviteit van de zorg.

De inrichting (aankleding) en organisatie van instellingen kan eventueel aangepast worden aan de culturele en religieuze waarden en normen van allochtone zorgvragers. Dit kan betekenen: uitbreiding van gebeds- of ontmoetingsruimten, regeling van voedselvoorschriften enz. Dit komt de herkenbaarheid en het vertrouwen in de zorg ten goede.

Nieuwkomers dienen voorlichting te krijgen over de inrichting van en werkwijze in de Belgische zorgverlening. Vooral de werkwijze en het bestaan van bepaalde sectoren van de gezondheidszorg moeten aan bod komen.

Aanvullende maatregelen

Aanvullende maatregelen zijn in principe van tijdelijke aard, hebben betrekking op bepaalde delen van het systeem en zijn nodig zolang het gangbare zorgaanbod onvoldoende (structureel) is afgestemd op de behoeften en wensen van allochtone zorgvragers.

Voortzetting en verdere ontwikkeling van voorlichting aan allochtone zorgvragers over het aanbod, inrichting en werkwijze in de Belgische gezondheidszorg. Folders in twee talen (bijv. Nederlands of Frans en de eigen taal) en videomateriaal lijken geschikte middelen.

Regionale (oa wijkgerichte) en integrale aanpak van gezondheidsvoorlichting en preventieprogramma's. Meervoudige problematiek komt onder allochtone zorgvragers nogal eens voor. Samenwerking is daarom gewenst.

Cultuurspecifieke maatregelen

Cultuurspecifieke maatregelen zijn maatregelen die getroffen worden om tegemoet te komen aan specifieke aspecten van de culturele en religieuze identiteit van patiënten.

Het tegemoet komen aan deze cultuurspecifieke wensen is van belang omdat ze nauw kunnen samenhangen met de beleving, het gedrag en de behandelwijze van de patiënt of cliënt. Cultuurspecifieke maatregelen kunnen ook structureel of aanvullend zijn.

De mogelijkheid om bij voedselvoorziening rekening te houden met religieuze voedselvoorschriften moet standaard geregeld zijn in de intramurale gezondheidszorg.

In de bestaande methodieken en behandelwijzen moet er meer openheid en ruimte zijn voor inzichten en methodieken uit andere culturen, zodat een hogere gezondheidswinst kan worden behaald.

1.7. Aanbevelingen

- Verbeteren van de vertrouwensrelatie.
- Organisatie- en beleidsmatige veranderingen, integratie van hulpverleningsvormen en een laagdrempelig hulpaanbod. Flexibeler samengaan van materiële en immateriële hulpverlening.

- Interculturaliseren van (het curriculum van) beroepsopleidingen. Opgedane kennis en ervaring verzamelen, ordenen en verspreiden.
- Migranten zullen in wetenschappelijk onderzoek betrokken moeten worden, zodat de ‘evidence based medicine’ ook op hen van toepassing zal zijn.
- Opgebouwde expertise blijft vaak binnen de instelling hangen en beschrijvingen ontbreken.
- Kennis van cultuur en religie; omgaan met bovennatuurlijke ziekte-intepretaties. Om die reden zou het interessant zijn om een platform op te zetten, waar onderzoek wordt verricht naar migrantgerelateerde problematiek zowel op het gebied van de zorgprogrammering als op het gebied van de psychische stoornissen en psychofarmaca. Het is vanzelfsprekend dat er contact gezocht dient te worden met universiteiten (over de hele wereld).
- Versterking van diversiteitsmanagement als voorwaarde voor het welslagen van het interculturalisatieproces in de gehele instelling.
- In het kader van kwaliteitswetgeving zullen instellingen en beroepsbeoefenaars in hun aanbod de zorg aan migranten moeten expliciteren.
- Het inschakelen van interculturele bemiddelaars dient gecontinueerd en uitgebreid te worden.
- Waar nodig categoriale voorzieningen binnen gevestigde instellingen toestaan.

1.8. Besluit

Interculturalisatie is geen doel op zich, maar een middel om de toegankelijkheid en de kwaliteit van het zorgaanbod voor allochtone patiënten en cliënten te verbeteren. Interculturalisatie betekent dan ook: aanpassingen in de organisatie en de werkwijze van de zorg.

2. *Op federaal niveau*

Van 1997 tot december 1998 liep op initiatief van de Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid het project ‘Interculturele bemiddeling in de ziekenhuizen’. Het werd gerealiseerd met middelen van het Impulsfonds voor het Migrantenbeleid en uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. De belangrijkste doelstelling van dit project was op zoek gaan naar een meer structurele financiering van interculturele bemiddeling in de ziekenhuizen. De initiatieven van voor 1997 in dit domein hadden immers allemaal een projectmatig en tijdelijk karakter, wat onvoldoende garanties bood voor het voortbestaan van dit type dienstverlening. Het project werd uitgevoerd in samenwerking met een twintigtal Belgische ziekenhuizen en in nauw overleg met het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding. Binnen de administratie werd de Coördinatiecel Interculturele Bemiddeling opgericht die met de begeleiding en evaluatie van het project gelast werd.

Het belangrijkste resultaat van dit project was de mogelijkheid voor de algemene ziekenhuizen om vanaf 1999 (vanaf 2000 ook voor psychiatrische) middelen voor interculturele bemiddeling bij het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en het Leefmilieu aan te vragen.¹³⁶

¹³⁶. Voor de huidige wetgeving, zie het KB op de ziekenhuisfinanciering van 25 april 2002 (BS 30 mei 02, Art. 80, § 2, 13).

Zowel het beschikbare budget als het aantal ziekenhuizen waar interculturele bemiddeling beschikbaar gemaakt werd, stegen in de jaren nadien snel (van 500.000 EUR en 27 ziekenhuizen in 1999 tot 1.239.467 EUR en 50 ziekenhuizen in 2003). In 2002 werd in 44 ziekenhuizen (34 algemene en 10 psychiatrische) interculturele bemiddeling gefinancierd wat leidde tot een 50.000-tal interventies uitgevoerd door 53 interculturele bemiddelaars (samen goed voor ongeveer 30 VTE, waarvan iets meer dan 20 VTE uit het budget voor de ziekenhuizen gefinancierd worden).

Naast Marokkaans-Arabisch, Berbers- en Turkssprekende bemiddelaars, zijn er ook die het Albanees, Armeens, Aramees, Bulgaars, Chinees, Koerdisch, Macedonisch, Oekraïens, Russisch en Servo-Kroatisch beheersen. Het aanbod aan bemiddelaars sluit op die manier aan bij de behoefte aan bemiddeling die er ook bij een aantal nieuwe groepen inwijkelingen bestaat. Nieuw voor 2003 is de uitbreiding van de doelgroep tot personen met een auditieve handicap die zich in een doventaal uitdrukken.

Naast interculturele bemiddelaars worden er in een aantal ziekenhuizen ook 'coördinatoren interculturele bemiddeling' gefinancierd. Hun rol bestaat uit het beschikbaar maken van tolken of interculturele bemiddelaars in het ziekenhuis en het werken aan de interculturalisatie van de zorgverlening.

De Coördinatiecél Interculturele Bemiddeling die nu deel uit maakt van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (Organisatie gezondheidszorgvoorzieningen), ontwikkelde een kwaliteitsbewakings- en bevorderingsprogramma voor interculturele bemiddeling. Belangrijke aspecten daarvan zijn het monitoren van de bemiddelingsactiviteit in de ziekenhuizen, het verbeteren van de tolkvaardigheden van de interculturele bemiddelaars en het begeleiden van hulpverleners in het werken met deze mensen. Deze activiteiten worden in toenemende mate ontwikkeld in samenwerking met de tolkenhogeschole, vzw's actief in het domein van het intercultureel bemiddelen en het sociaal tolken en de telefonische tolkendiensten.

3. In de Vlaamse Gemeenschap

Enkel Kind en Gezin heeft een structurele inbedding van interculturele medewerkers gerealiseerd.

Binnen de dienstverlening van Kind en Gezin werken 10 ervaringsdeskundigen en 49 intercultureel medewerkers voor gezinnen met jonge kinderen en aanstaande moeders. Dit staat voor een voltijds equivalent van 34,7 personen.

De ervaringsdeskundigen verzorgen de dienstverlening aan kansarme gezinnen en de interculturele medewerkers staan ten dienste van Turkse en Marokkaanse gezinnen. Hierbij werken zij samen met regioverpleegkundigen en artsen.

Voor de inschakeling van zowel ervaringsdeskundigen als interculturele medewerkers stelt zich het probleem van de beperkte (of ontbrekende) aanwervingsmogelijkheden van opgeleide medewerkers. Voor de vervanging van deze medewerkers dient Kind en Gezin niet-opgeleide kandidaten aan te werven, die dan verplicht worden om alsnog de opleiding te volgen. Hiertoe wordt de mogelijkheid geboden binnen de diensttijd, wat op instellingsniveau een relatieve investering inzake loonkost vergt.

Hoewel de dienstverlening en de samenwerking met de regioverpleegkundigen al tien jaar bestaat, is de nood aan ondersteuning niet afgenomen. Dit doet evenwel geen afbreuk aan de meerwaarde die de medewerkers leveren.

Nochtans is de vraag naar interculturele bemiddelaars hoog, zowel in ziekenhuizen, als in projecten oudere allochtonen, Kind en Gezin en Logo's.

Al de voormalige projecten met interculturele bemiddelaars zijn overgenomen door de Centra Leerlingenbegeleiding. Het is effectief zo dat de interculturele bemiddelaars de gezondheidszorg overstijgen, maar dit kan geen reden zijn om er geen duurzaam gevolg aan te geven binnen de gezondheidszorg zelf.

Via de studiedagen en uitwisselingsprojecten waarbij het Centrum betrokken is, stelt men vast dat zowel in Europa (Frankrijk, Engeland, Ierland, Zweden, Spanje en Italië), als in Noord-Amerika (USA en Canada) als in Australië er meer en meer concrete projecten of diensten ontstaan die zich specialiseren in interculturele bemiddeling. Deze nieuwe functie heeft een belangrijke plaats ingenomen om de toegankelijkheid te bevorderen op zowel preventief als curatief vlak. Daarom is het ten eerste te betreuren dat de Vlaamse gemeenschap op dit ogenblik binnen de gezondheidszorg geen aandacht meer besteedt aan de thematiek.

Enkel in Brussel, bestaat er binnen de vzw Foyer en met de financiële steun van de Vlaamse Gemeenschapscommissie een pool aan interculturele bemiddelaars die zich heeft kunnen uitbreiden naar andere doelgroepen. Momenteel zijn Marokkaanse, Koerdische, Turkse, Albanese, Roemeense, Russische en Rwandese bemiddelaars in dienst.

4. *Het federale beleid in de Franse Gemeenschap*

Via een vragenlijst werd er een enquête gevoerd binnen de algemene en psychiatrische verzorgingsinstellingen, waar de bemiddeling wordt gefinancierd via de B8. 20 ziekenhuizen, waarvan 5 psychiatrische, genieten van dit financieringsmechanisme in het Franstalige landsgedeelte. 3 ziekenhuizen namen niet deel aan de enquête, omwille van de vertraging die de interculturele bemiddelaar had opgelopen bij het opnemen van diens taak.

De vragenlijst wordt éénmaal per jaar aan de ziekenhuizen bezorgd, zodat de bemiddelaars een verslag kunnen opmaken van hun activiteiten. De registratieperiode belooft één maand, namelijk de maand maart. Met behulp van het aldus verzamelde materiaal kan men een kwantitatieve benadering van de bemiddeling opmaken.

Onderstaande gegevens werden bijeengebracht door 35 interculturele bemiddelaars en door interne of externe tolken in 17 ziekenhuizen (met één of meerdere vestigingsplaatsen of in twee verschillende ziekenhuizen) in het Franstalige landsgedeelte.

De interculturele bemiddelaars en de interne of externe tolken zijn als volgt onderverdeeld:

- 12 worden gefinancierd door het B8, wat neerkomt op zo'n 7,5 VTE,
- 10 coördinatoren voor interculturele bemiddeling of zowat 6 VTE,

Voor de andere interculturele bemiddelaars en interne of externe tolken zijn er verscheidene financieringsmodaliteiten in functie van het contract dat ze hebben en van het organisme waarvan ze afhangen. De verdeling is de volgende:

- 7 worden gefinancierd door het sociale Maribel, ze vertegenwoordigen ongeveer 3,5 VTE,
- 2 werden aangeworven conform artikel 60 tegen de prijs van 1,5 VTE,
- 5 werden aangeworven door middel van een overeenkomst tussen de ziekenhuizen en het organisme waar zij van afhangen.

Wij hebben wel geen informatie over de interne of externe tolken op wie het ziekenhuis een beroep deed en die ook aan deze enquête hebben deelgenomen.

Er zijn verschillende soorten contracten omdat ziekenhuizen in hun zoektocht naar subsidies creatieve oplossingen ontwikkelen. Feit is wel, dat in bepaalde ziekenhuizen de aanwezigheid van een bemiddelaar slechts verzekerd wordt voor een beperkte tijdsspanne, die in bepaalde gevallen niet meer dan enkele uren per week bedraagt (3 uur). Terwijl de permanente aanwezigheid van een bemiddelaar met voldoende werkingsmiddelen uiterst nuttig is om de kwaliteit van de dienstverlening aan de patiënten garant te stellen.

De bemiddelaars die actief zijn in de ziekenhuizen die voor interculturele bemiddeling gefinancierd worden, bedienen zich van de volgende talen: Albanees, Engels, Arabisch, Armeens, Berber, Bulgaars, Spaans, Frans, Italiaans, Koerdisch, Macedonische, Nederlands, Roemeens, Russisch, Servo-Kroatisch en Turks.

Het personeelsbeleid vormt een onontbeerlijk contextueel element bij de ontwikkeling van een dergelijk project en voor de goede werking van dit systeem. De menselijke middelen die beschikbaar zijn vormen een duidelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van de interculturele bemiddeling in deze of gene taal. Uit de hierboven gegeven opsomming blijkt een zekere variëteit op het vlak van de gebruikte talen. Anderzijds speelt ook de structuur van het team dat in elk van die hospitalen actief is, een niet onaanzienlijke rol. Het kan interessant zijn erop te wijzen dat de interculturele bemiddeling kan worden gegarandeerd door een team van 5 personen die voor 4 VTE tellen of door een team van 2 personen wat gelijkgesteld wordt met zes uur werk per week, enkel besteed aan de interculturele bemiddeling. In dit laatste geval kunnen er – net als in vele andere – problemen rijzen om tegemoet te komen aan de aanvragen voor interculturele bemiddeling. Anders gezegd, indien de interculturele bemiddeling geacht wordt zich te baseren op het verzoek vanwege de patiënten, dan zijn er zonder twijfel situaties voorhanden, waarbij aan de behoeften niet kan worden voldaan omdat er geen bemiddelaar beschikbaar is. De aanwezigheid van een bemiddelaar alleen al resulteert in aanvragen en brengt de behoeften op de voorgrond.

Ook het inschatten van de precieze behoefte aan talen is een moeilijke zaak: de behoeften werden pas geleidelijk aan duidelijk. Aanvankelijk door het oprichten en het organiseren van de bemiddelingsdienst, vervolgens door de dagdagelijkse praktijk van de bemiddelaar die de ene of de andere taal spreekt en vervolgens door de versterking van het bemiddelingsteam.

De cijfers die werden verzameld, tonen een intensieve vraag naar bemiddeling aan: het aantal tussenkomsten steeg van 703 in maart 2000 tot 1.737 in maart 2001 en zelfs 2.449 interventies in 2002 in het Franstalige landsgedeelte.

XV. POLITIE EN DIVERSITEIT

Van bij de oprichting van het Centrum vormden de contacten met de politiediensten, toen nog de gemeentelijke politie en de Rijkswacht, een belangrijk luik in de werking van het Centrum dat veel verder reikte dan enkel het juridische aspect.

De agenten komen immers op professioneel vlak meer dan anderen in contact met situaties waarbij culturele gevoeligheden tot uitdrukking moeten kunnen komen. Deze situaties zijn echter vaak gekoppeld aan een context geplaatst van spanningen die er bij de bevolking leven en zijn voor de politieagent vaak een bron van onbehagen en stress.

Het Centrum werd vaak verzocht om samen te werken in vormingsprogramma's, zowel binnen de opleiding als in de voortgezette vorming, en sensibilisatieprogramma's rond het intercultureel samenleven. Het uitwerken van dergelijke programma's verliep zeker niet zonder moeite omdat er heel wat individuele en institutionele weerstanden moesten overwonnen worden. De conventie tussen het Centrum en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, en meer bepaald met de Algemene Rijkspolitie die later werd omgevormd tot Veiligheids- en Preventiebeleid, vormde een welkome stimulans.

Recentelijk werd het strikte kader van de vorming overstegen en wordt het Centrum regelmatig als partner verzocht om zijn expertise ter beschikking te stellen op vlak van diversiteit en inzake materies die te maken hebben met geweldbeheersing, opleidingsprogramma's, voortgezette vorming, rekrutering, e.a.

Het is in dit perspectief dat er een denktank 'Politie en diversiteit' is opgestart om een antwoord te bieden op een aantal bekommernissen die zowel bij de politiediensten als bij de bevolking leven.

De Federale Politie krijgt net als vele andere organisaties te maken met situaties die gekenmerkt worden door diversiteit, een fenomeen dat zich steeds meer opdringt in het management. Het is een realiteit die een beheersbeleid vergt, dat op een actieve wijze heterogeniteit promoot en stimuleert.

Daarom bestudeert een gezamenlijke werkgroep van de Federale Politie en het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebeschrijving op dit ogenblik het concept 'diversiteit' en de toepassing ervan in de Politiediensten, via de tenuitvoerbrenging van een strategisch plan.

Het doorvoeren van dit plan ter bevordering van een beleid dat gericht is op het management van de diversiteit binnen de Federale Politie streeft drie complementaire doelstellingen na: het openstaan voor diversiteit verzekeren in het management binnen de Federale Politie, de efficiëntie en de kwaliteit van de dienstverlening aan de bevolking verbeteren en het nodige doen opdat de samenstelling van de politiekorpsen een betere weerspiegeling vormt van hoe de Belgische bevolking is samengesteld.

Rekening houden met de diversiteit resulteert enerzijds uit de vaststelling dat "Belg zijn vandaag niet langer beantwoordt aan de criteria van vroeger. (...) De opeenvolgende migratiegolven uiteten zich onvermijdelijk in een zekere graad van assimilatie, zo onder meer linguïstische, maar ook door de uitbreiding en de diversificatie van de nationale identiteit. Indien dit niet officieel wordt onderkend en indien deze sociologische evolutie niet wordt georganiseerd, dan is dat de beste manier om bepaalde groepen uit te sluiten"¹³⁷.

¹³⁷ zie Marco Martiniello, *op.cit.*

Anderzijds krijgt ons land net als vele andere Europese staten te maken met een steeds sterkere eis van bepaalde maatschappelijke minderheidsgroepen tot erkenning en zichtbaarheid in de publieke ruimte.

Deze specifieke en onontkoombare identiteitsbevestigingen zijn, of men dat nu wil of niet, een inherent gegeven van de actuele maatschappelijke evolutie en daar moeten de overheidsorganen rekening mee houden. Het is de plicht van de Staat om de nodige voorwaarden voor deze erkenning te bevorderen en het voorbeeld te geven via de openbare diensten, die de structuur van ons land uitmaken, zodat elke bewust of onbewust discriminerende dynamiek wordt uitgebannen.

De identitaire diversiteit integreren betekent dus dat de organisaties moeten worden ‘herdacht’ in het licht van deze maatschappelijke veranderingen en dat de managementstructuren dienen te worden geïnterpelleerd over hun mogelijkheid om positief te reageren op deze gewettigde vraag tot erkenning. Deze situatie impliceert een evolutie van het imago dat het Politiekorps zich aanmeet of wil aanmeten (voor zoverre dat het imago dat de instellingen zichzelf geven een sociaal gegeven is dat historisch is gekenmerkt), een toenemende waakzaamheid t.o.v. het respect voor het verschil en een ingesteldheid die van de diversiteit een belangrijke troef maakt in de opdrachten van de openbare diensten.

Nadenken over hoe van het begrip ‘diversiteit’ wordt afgeweken, betekent dus dat men zich de vraag stelt waarin en hoe bepaalde specifieke groepen een invloed hebben op de openbare diensten, hun organisatie en hun representativiteit, zowel op het vlak van het management van de organisatie, als op het vlak van de dienstverlening aan de bevolking.

Een organisme zoals de politie, die binnen haar structuren de noties *recht op diversiteit* en *identitaire diversiteit* integreert en dynamiseert en die waakzaam is op het gebied van de principes van non-discriminatie, zal voor een evolutie zorgen in haar praktijken en de diensten die zij aan de bevolking biedt.

Wat betekent nu eigenlijk ‘integratie van de diversiteit’ binnen het politiekorps?

Net zoals alle andere openbare diensten wordt de politie geconfronteerd met problemen van organisatie en management. De beroepscultuur van de ambtenaren van de openbare diensten en dus van de politie is en moet doordrenkt zijn van een bezorgdheid om gelijke behandeling. Deze zorg uit zich sedert verschillende jaren onder steeds meer gedifferentieerde omstandigheden. En hoewel bepaalde ambtenaren van de openbare diensten proberen om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen, verandert er vaak maar weinig of helemaal niets in de algemene organisatie.

Al te dikwijls ziet men het volgende: “*de openbare dienst beheert posten, graden en functies, maar geen werkrelaties en bekwaamheden*”¹³⁸.

De notie van identitaire diversiteit in de openbare politiediensten integreren betekent onder meer:

- niet enkel de **toegang** van de beoogde groepen tot de politiediensten bevorderen, maar ook garanderen dat ze er **blijven** en dat ze **doorgroeimogelijkheden** hebben;

¹³⁸ René Lévy en Renée Zauberman, “Le modèle français de discrimination. Un nouveau défi pour l’antiracisme”, in « De quoi la République a-t-elle peur ? Police, Blacks et Beurs », *Mouvement*, n°4, 1999.

- **zich met kracht verzetten tegen een segregatie van de functies en van de opdrachten** waarbij bv. personen van vreemde herkomst enkel zouden worden ingezet voor taken in de bevolkingsgroepen waar zij uit voortkomen;
- elke vorm van discriminatie, elke pesterij, elke racistische en xenofobe gedraging bestrijden, zodat dergelijke houdingen en gedragingen onmiddellijk en onverbiddelijk uit de werkrelaties worden geweerd;
- voor de nodige waakzaamheid zorgen, zodat alles wat eventueel uit de hand loopt, voorkomen wordt, gecorrigeerd of gesanctioneerd;
- een adequaat intern opleidings- en communicatiesysteem op punt stellen zodat er een **bedrijfscultuur** wordt gecreëerd die gebaseerd is op het respect voor het identitaire verschil en het verzet tegen elke vorm van discriminatie.
- Weerspiegelt het politiekorps de verschillende componenten van de maatschappij?
- Hebben die verschillende componenten een zichtbaarheid en een permanentie?
- Wordt die zichtbaarheid gerechtvaardigd door de hiërarchie en aangemoedigd op alle niveaus van de geïntegreerde politie?
- Integreert het aanwervings- en selectiebeleid eventuele problemen bij het communiceren met bepaalde zogeheten ‘specifieke’ groepen?
- Integreert het personeelsbeleid de principes van diversiteit in de loopbaanontwikkeling van de agenten, in hun mobiliteit, in de bepaling van de statuten en de toepassing ervan?
- Is er binnen de bedrijfscultuur ruimte voor het naar voor brengen van de verschillen (en dat vanzelfsprekend in naleving van de deontologie en van de wet op de functie van de politie) ?
- Integreert de interne en externe communicatie de bevordering van het respect voor het verschil en voor de personen die niet lijken te kaderen in het traditionele beeld van politiebeambten?
- Zijn er mechanismen ter voorkoming of stopzetting van discriminerend gedrag en/of pesterijen tussen collega's of wanneer de politiebeambten zich niet naar behoren uitdrukken over de bevolkingsgroepen met wie ze te maken krijgen in de uitoefening van hun functie?

Gezien de complexiteit van de problemen inzake diversiteit die zich binnen de organisatie *Politie* kunnen stellen, zet het voorstel van de werkgroep aan tot het opstarten van een dynamische reflectie die begint en geanimeerd wordt op het hoogste niveau van de hiërarchie, zodat de werkwijze gewettigd en opgelegd kan worden aan het voltallige politiekorps.

Dit proces kan van start gaan door enerzijds een strategisch plan uit te werken waarin volgende zaken worden geïdentificeerd: 1) de precieze doelstellingen die moeten worden nagestreefd, 2) de (meetbare) acties die moeten worden gevoerd om aan die doelstellingen tegemoet te komen, 3) de resultaten die op korte, middellange en lange termijn worden verwacht. Anderzijds moeten er ook bepaalde Belgische en buitenlandse ervaringen worden geëvalueerd over het beheer van de diversiteit en de politiecultuur.

Het actieplan zal rekening houden met verschillende aspecten: het management (aanwerving, loopbaanevolutie, toekennen van opdrachten,...), de adequaatheid van de dienst aan de bevolking, de interne en externe communicatie, de basisopleiding en de bijscholing van de agenten.

Het belangrijkste objectief van de werkgroep bestaat erin, binnen de Federale Politie een dynamiek tot stand te brengen die tegelijk resulteert in het **bepalen van een concept van diversiteit en het ten uitvoer brengen van praktijken die aangepast zijn aan haar structuur en haar werking.**

XVI. ISLAM

Na zijn oprichting in de lente van 1989 werd het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid (KCM) vrij vlug aangesproken door de verschillende verenigingen van islamleerkrachten om een oplossing te vinden voor hun onzeker statuut. De meeste islamleerkrachten hadden toen een vreemde nationaliteit.

Zoals andere voordien geraadpleegde instanties kwam het KCM tot de vaststelling dat het onmogelijk was om tegemoet te komen aan de legitieme eisen van de leerkrachten zonder een definitieve oplossing voor het representatief orgaan van de islamitische cultus. De temporaliën van de islamitische eredienst werden al bij wet van 19 juli 1974 erkend maar bij gebrek aan een representatief orgaan, zowel aanvaard door de moslims als erkend door de overheid, bleven de gevolgen van deze legale inschrijving, onderwijs uitgezonderd, dode letter. Tijdens het schooljaar 1975-76 werden de islamlessen immers in het schoolprogramma ingeschreven.

Sedert 1974 fungeerde de imam-directeur van het Islamitisch Cultureel Centrum (ICC) officieus als hoofd van de eredienst. Deze instelling, die nauw verbonden was met de diplomatieke vertegenwoordigers in België, was een emanatie van de Islamitische Wereldliga en vond zodoende weinig aansluiting bij de gewone moslim, zeker in verband met het beheer van de cultus.

Na een brainstorming tussen de verschillende betrokkenen uit het maatschappelijk veld en een aantal deskundigen, stelde het KCM voor om een college van moslims op democratische manier te verkiezen. Het college zou dan op zijn beurt een uitvoerend bureau verkiezen, belast met het dagelijks beheer en de representatie van de islamitische eredienst bij de officiële instanties.

Parallel aan het project van het KCM dat pas in november 1989 officieel werd bekendgemaakt, was het ICC erin geslaagd om vanaf september 1989, verschillende dogmatische en etnische strekkingen rond zich te scharen met als doel de organisatie van verkiezingen. Tijdens een informatiesessie over de oprichting van de eerste school waarvan de inrichtende macht uitsluitend uit moslims was samengesteld, werd een Comité ter voorbereiding van de verkiezingen opgericht. Dit Comité, dat het initiatief van het KCM doorkruiste, was er stellig van overtuigd dat het de instemming en de steun zou kunnen krijgen van het Koninklijk Commissariaat en via die weg van de ganse regering.

In december riep de regering een ad-hoc-vergadering bijeen die een ernstige terughoudendheid aan de dag legde met als gevolg dat het voorstel van het KCM werd verworpen.

De Minister van Justitie vroeg toen formeel aan de imam-directeur van het ICC om het electoraal proces op te schorten terwijl er reeds een oproep was gelanceerd naar potentiële kandidaten. Op de weigering van de imam-directeur om hier op in te gaan, besloot de overheid hem te ontdoen van de enige bevoegdheid die hij formeel bezat, namelijk de aanstelling van de islamleerkrachten.

In juli 1990 benoemde de regering een Voorlopige Raad der Wijzen die gelast werd met het onderwijsdossier en met het formuleren van voorstellen om een aanvaardbare oplossing te vinden in verband met de vertegenwoordiging van de islamitische cultus.

Ondanks de weigering van de overheid om hoe dan ook een verkozen orgaan te erkennen, vonden de verkiezingen toch plaats op 13 januari 1991 in een groot aantal moskeeën.

In de lente 1991 bestonden er dus twee structuren die naast elkaar stonden: enerzijds een Voorlopige Raad der Wijzen, gesprekspartner van de overheid maar zonder de minste verankering in de moslimgemeenschap en anderzijds een Hoge Raad die erkend werd door een groot deel van de moskeegangers maar die genegeerd werd door de overheid.

Discrete onderhandelingen met de verschillende componenten van de moslimgemeenschap leidde tot de ontbinding van de Voorlopige Raad der Wijzen en tot de oprichting - in oktober 1992 - van een Technisch Comité, bestaande uit vier personen, dat bevoegd werd voor het onderwijsdossier.

Tijdens hun mandaat werden de onderhandelingen verder gezet om de basis te verbreden. Een opgerichte algemene raad bestaande uit 51 personen vergaderde regelmatig en in oktober 1993 werd er een lijst van 17 personen die het Voorlopig Executief moest belichamen, neergelegd op het Kabinet van de Minister van Justitie.

Het Voorlopig Executief, dat erkend werd in november 1994, kreeg natuurlijk het onderwijsdossier voorgeschoteld maar werd tevens gelast met de aanstelling van aalmoezeniers in de gevangenissen en de ziekenhuizen en werd geraadpleegd voor de aanleg van moslimbegraafpercelen op de gemeentelijke begraafplaatsen.

Zonder zich in te laten met de louter dogmatische aspecten van de cultus, werkte het Centrum voor gelijkheid van kansen nauw samen met deze verschillende erkende structuren. Die steun was vooral logistiek en informatief maar er werden ook concrete oplossingen gevonden voor schrijnende situaties.

Daar het Voorlopig Executief niet was samengesteld uit charismatische imams maar veeleer uit beheerders, kon het orgaan niet rekenen op dezelfde legitimiteit als een verkozen orgaan. Vandaar ook de terughoudendheid van de overheid om haar alle bevoegdheden te verlenen die normaal toegekend zijn aan een representatief orgaan van een erkende cultus.

In mei 1997 vroeg het Executief aan de Minister van Justitie om een verkiezing te organiseren in de moslimgemeenschap. Een jaar later verklaarde de regering zich akkoord met deze verkiezingen en als verkiezingsdatum werd 13 december 1998 vastgelegd.

Er namen bijna 50.000 gelovigen deel aan de verkiezingen die plaats vond in uitgelote moskeeën en openbare plaatsen.

De Algemene Vergadering, die na de verkiezingen werd opgericht, bestond uit 51 directe verkozenen, 10 leden werden gecoöpteerd door het Voorlopig Executief en 7 door de voorgaande 61.

De coöptatie moest er voor zorgen dat verschillende minderheidsgroepen aan bod kwamen, bijvoorbeeld jongeren, vrouwen en personen die beschikken over een welbepaalde deskundigheid maar niet voldoende gekend waren om verkozen te worden.

Uit de Algemene Vergadering werd een Executieve verkozen waarvan de leden in het bezit moesten zijn van een diploma hoger onderwijs en die moesten goedgekeurd worden door de overheid.

Deze laatste vraag kwam van het Voorlopig Executief aangezien ze zichzelf niet in staat achtte om kandidaten uit te sluiten die, door hun activiteiten of hun standpunten, de werking van het orgaan in het gedrang zouden kunnen brengen. Vooral dit laatste punt zorgde voor veel commotie.

De personen die geweigerd werden, bleven een belangrijke rol spelen in de Algemene Vergadering en in de verschillende Commissies in de hoop dat het tij zou keren en dat ze in de nabije toekomst hun - in eigen ogen - rechtmatige plaats zouden kunnen innemen.

Twee senatoren werden als bemiddelaar aangesteld met als resultaat dat er in april 2003 aan de regering een nieuwe lijst van leden die het Executief zouden vormen, werd overhandigd. Een KB moet deze nieuwe lijst bekrachtigen.

Werden er aan Franstalige zijde reeds inspecteurs voor het islamonderwijs aangesteld, dan is dit nog niet het geval aan Nederlandstalige zijde. De bezoldiging van de ambtenaren van de eredienst en de subsidiëring van de moskeeën zijn de belangrijkste dossiers die nog aan bod zullen komen. De subsidies zijn sinds 2001 voor handen maar de interne vetes en het veronderstelde activisme van sommige moskeeën heeft ervoor gezorgd dat er tot nog toe geen akkoord kon bekomen worden om een eerste lijst te overhandigen aan de gewesten.

XVII. ONDERWIJS

1. Vlaamse Gemeenschap

In juli 1993 werd door de ARGO, de representatieve groeperingen van schoolbesturen, d.i. provinciaal, stedelijk/gemeentelijk, en katholiek onderwijs, en de minister van Onderwijs overgegaan tot de ondertekening van een non-discriminatieverklaring (NDV) in het onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. Op dit centrale niveau werd overeengekomen dat voortaan segregatie in het onderwijs zou vermeden worden en waar mogelijk afgebouwd, en dat gewerkt zou worden aan een niet-discriminerende leeromgeving.

De “gemeenschappelijke verklaring inzake een non-discriminatiebeleid in het onderwijs” stelde dat de twee volgende doelstellingen zouden worden nagestreefd: “Enerzijds het bevorderen van een meer evenredige aanwezigheid van doelgroepleerlingen in de scholen en vestigingsplaatsen in gemeenten waar veel migrantenleerlingen zijn. Anderzijds wordt een bewustere opstelling van scholen, zowel van het schoolteam als van de leerlingen, inzake het voorkomen en tegengaan van discriminatie, nagestreefd”.

In het eerste deel van de verklaring werd gepleit voor een bewustere opstelling ten aanzien van non-discriminatie op school:

- intercultureel onderwijs zal integraal deel uitmaken van het pedagogisch project;
- elke inrichtende macht zal een non-discriminatiecode uitwerken, met consequenties voor de oriëntering van allochtone jongeren, de leerinhouden, de schoolcultuur, de formele organisatie van de school, het personeelsbeleid en de Centra Leerlingen Begeleiding-werkingen.

Het tweede deel heeft het over het toelatingsbeleid: “De partijen stellen dat een toelatingsbeleid een meer evenredige vertegenwoordiging van doelgroepleerlingen in alle onderwijsinstellingen en vestigingspunten op middellange termijn moet garanderen”.

In dit kader werden de lokale inrichtende machten uitgenodigd voor een netoverschrijdend overleg.

Naast de genoemde ondertekenaars, verleenden ook nog de andere geledingen van het onderwijs die zitting hebben in de Vlaamse Onderwijsraad, hun uitdrukkelijke steun aan de totstandkoming van de uitwerking van een non-discriminatiebeleid zoals hierboven omschreven: de onderwijsvakbonden en de ouderverenigingen.

Het is binnen dit kader, en binnen deze vooropstellingen, dat de beoordelings- en bemiddelingscommissie, die tegelijk opgericht werd, de opdracht kreeg om te werken. Deze commissie werd van het begin tot het eind van haar bestaan (in 2002) voorgezeten door de directeur van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. De andere leden waren de vertegenwoordigers van de ondertekenaars van de NDV, een inspecteur basis- en een inspecteur voortgezet onderwijs, een vertegenwoordiger van het kabinet van de minister van onderwijs en van het departement onderwijs en enkele juristen.

Gedurende de periode 1993 – 2000 moet men de NDV zien als een onderdeel van het toenmalig gevoerde onderwijsvoorrrangsbeleid. Dit programma behelsde: onderwijsvoorrrang, met als doel onderwijsachterstanden bij kansarmen te voorkomen of weg te werken; intercultureel onderwijs; onthaalbeleid en, in mindere mate door de overheid gesteund, het onderwijs eigen taal en cultuur. De NDV wilde dit segregatiebeleid nog beter ondersteunen, maar koppelde daar tegelijk een nieuwe doelstelling aan vast: het bevorderen van de toegang voor allochtonen tot de school van hun keuze.

In het basisonderwijs hebben de inrichtende machten van de scholen uit 28 gemeenten in Vlaanderen zich geëngageerd om de NDV uit te voeren, zij het in de termen van een lokale overeenkomst. In totaal ging het om 614 basisscholen, die samen 913 vestigingsplaatsen vertegenwoordigden. In het secundair onderwijs ging het om bijna evenveel gemeenten, maar uiteraard om veel minder scholen.

De beoordelings- en bemiddelingscommissie bracht per jaar ongeveer dertig klachten tot een goed einde. Het ging dan uiteraard om klachten waarover zij bevoegd was, d.w.z. waar het om racisme ging of om een niet respecteren van de lokale overeenkomst tussen de scholen. Waar de lokale overeenkomsten geen oplossing voorzagen voor concrete, lokale problemen, kon de commissie niets doen en konden meestal andere instanties ook niet veel doen. Klachten van een ander type, bijvoorbeeld van disciplinaire aard, stuurde de commissie via de minister door naar de bevoegde instanties.

Het komt het Centrum niet toe, dit beleid, dat door een nieuw beleid vervangen werd, te evalueren. Daarvoor is het trouwens waarschijnlijk nog te vroeg. Over de werkzaamheden in de beoordelings- en bemiddelingscommissie waar het Centrum dichterbij betrokken was, stelt het Centrum vast, dat in deze materies waarin zij bevoegd was en waartoe zij over de nodige instrumenten beschikte, meestal op zeer snelle termijn een oplossing kon bekomen worden (gemiddeld twee weken tussen klacht en oplossing). De problemen rezen wanneer de commissie niet over een specifieke bevoegdheid beschikte of in gevallen waarin scholen of een overlegplatform bewust dwars gingen liggen. In deze grote minderheid van de gevallen bleef een oplossing op zich wachten. Niets wijst er echter op dat een normale strafrechtelijke procedure rechtstreeks vanuit het Centrum tot betere en vooral snellere oplossingen zou geleid hebben.

Dit non-discriminatiebeleid is, met ingang van het schooljaar 2002-2003, afgelost door een beleid van gelijke onderwijskansen, dat pas vanaf september 2003 op volle kruissnelheid zal komen. Waar het nog te vroeg is om het vorige beleid te evalueren, is dit zeker het geval met dit nieuwe beleid. Centraal bij dit beleid is dat “elke leerlinge vanaf het schooljaar 2003-004 een recht op inschrijving heeft in de school, gekozen door zijn ouders. Is de leerling 12 jaar of ouder, dan gebeurt de schoolkeuze in samenspraak met de leerling” (art. III.1, §1). Evenwel. “Een inrichtende macht van een school voor gewoon onderwijs kan bij inschrijving elke bijkomende leerling waarvan de thuistaal niet of – afhankelijk van het geval – wél het Nederlands is, doorverwijzen om de vooropgestelde verhouding tussen beide leerlingengroepen te waarborgen” (art. III.4).

Als voorwaarde voor de doorverwijzing geldt dat:

- taalvaardigheidsonderwijs Nederlands deel uitmaakt van de schoolpraktijk en het nascholingsgebied van de school;
- de school een werking ontplooit met ouders van leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is;
- de relatieve aanwezigheid in de school ten minste 20% bedraagt en 10% hoger ligt dan de relatieve aanwezigheid in het werkingsgebied.

De relatieve aanwezigheid in het werkingsgebied wordt berekend door het lokaal overlegplatform.

Een inrichtende macht die een leerling weigert of doorverwijst, deelt dit binnen een termijn van vier kalenderdagen bij aangetekend schrijven of tegen afgiftebewijs mee aan de ouders van de leerling en aan de voorzitter van het lokaal overlegplatform. De motivering bevat zowel de feitelijke als de juridische grond van de beslissing tot weigeren of tot doorverwijzen.

Om dit geheel te bewaken, komen er lokale overlegplatforms en komt er een centrale Commissie inzake leerlingenrechten, waarvan een medewerker van het Centrum mede lid is.

Wat opvalt, is dat de huistaal veel meer belang krijgt dan vroeger, wat in een plaats als Brussel vroeg of laat wel eens voor problemen zal zorgen. Wat ook opvalt, is dat de centrale Commissie inzake leerlingenrechten een strikt juridische uitbouw krijgt, waarbij de partijen zich door een raadsheer kunnen laten bijstaan. Dit is een belangrijk verschil met de vroegere beoordelings- en bemiddelingscommissie die van meet af aan de focus gericht hield op bemiddeling. Ook hier zal af te wachten vallen, wat de reële effecten zullen zijn van dergelijke invulling.

2. Franse Gemeenschap

In Franstalig België is meer dan een leerling op vijf van buitenlandse afkomst. De school wordt dan ook vaak voorgesteld als een belangrijk platform om de integratiegedachte over te brengen. Zo heeft het decreet waarin de doelstellingen voor het Franse gemeenschapsonderwijs zijn vastgelegd, het uitdrukkelijk over het rechtzetten van sociale of culturele ongelijkheden. De beschikbare cijfers tonen echter duidelijk aan dat de school voor veel jonge migranten veeleer synoniem is met mislukking dan met succes.

Nog onrustbarend is dat de indicatoren voor moeilijkheden op school (gering slaagpercentage, schoolachterstand, schoolverzuim, afhaken, relatieve oververtegenwoordiging in het beroeps- en het bijzonder onderwijs) de voorbije twintig jaar onveranderd zijn gebleven, ondanks de specifieke middelen die worden ingezet en het positieve nieuwe beleid dat wordt gevoerd.

De redenen hiervoor moeten vooral worden gezocht in sociaal-economische factoren die we vaak bij achteruitgestelde lagen van de bevolking aantreffen. Verder zijn er ook de specifieke problemen waarmee die leerlingen te kampen hebben (slechte beheersing van het Frans, culturele kloof met de ouders, identiteitscrisis) en is er de latente crisis binnen ons onderwijs. Bovendien blijft het voor scholen moeilijk om met alle socio-culturele verschillen rekening te houden. Die laatste opmerking geldt voor iedereen die bij het onderwijs betrokken is, zonder evenwel met het beschuldigende vingertje naar een specifieke groep te gaan zwaaien: het onderwijs aan allochtone leerlingen of leerlingen van buitenlandse afkomst gaat gebukt onder een tekort aan infrastructuur, aan middelen, maar ook aan efficiënt beheer.

Deze vaststellingen – die volgens sommigen gemeenplaatsen zijn omdat er al zo vaak over gepraat en gedebatteerd is en er al zoveel initiatieven zijn genomen – hebben het Centrum ertoe aangezet om een aantal prioriteiten te bepalen. De voorstellen die het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid in februari 1993 heeft ingediend en de aanbevelingen van de Staten-Generaal die het Centrum in november 1997 heeft bijeengeroepen, dienen hierbij als leidraad.

Dit alles doet natuurlijk geen afbreuk aan de gerichte tussenkomsten van het Centrum op het gebied van onderwijs (behandeling van klachten, rechtstreekse tussenkomst in scholen, persoonlijke begeleiding, informatie) en aan zijn structurele bijdrage aan strategische commissies over de toekomst van jonge migranten (Commissie voor positieve discriminatie, Raad van bemiddeling, initiatieven om leermoeilijkheden aan te pakken).

Om welke prioritaire aandachtspunten gaat het nu precies? De opvang van nieuwkomers in het secundair onderwijs; de opvallende, ja zelfs discriminerend grote tendens om migrantenleerlingen naar het technisch en beroepsonderwijs door te verwijzen; de gelijkstelling van diploma's hoger onderwijs; aandacht voor het interculturele aspect binnen het lessenpakket; rekening houden met socio-culturele verschillen tijdens de (voortgezette) lerarenopleiding.

Elk thema wordt op dezelfde, vooraf vastgelegde manier behandeld, al kan de praktische uitvoering soms verschillen. Eerst is er overleg met de betrokken terreinwerkers en functionarissen. Hun ervaringen en de problemen waarmee zij te maken krijgen, worden verzameld en er worden mogelijke oplossingen uitgedokterd. Daaruit vloeien de voorstellen voort waarover dan met de bevoegde overheid overleg wordt gepleegd. Ten slotte worden alle politieke initiatieven en acties op het terrein m.b.t. de voornoemde thema's nauwlettend in de gaten gehouden.

Een van de dossiers waarmee het Centrum positieve resultaten heeft geboekt, is de kwestie van de inschrijving en de pedagogische en financiële begeleiding van kinderen van wie de ouders onwettig op het grondgebied verblijven.

Een tweede stap in de goede richting is het onderricht voor nieuwkomers in het kader van de leerplicht: in mei 2001 werd hierover een decreet gestemd dat sedert het schooljaar 2001-2002 van toepassing is¹³⁹.

Dankzij dit decreet beschikken we nu over een formele definitie van nieuw aangekomen leerling. Die moet aan drie voorwaarden voldoen om officieel erkend te worden:

- 1) hij/zij moet minstens 2,5 en mag maximum 18 jaar oud zijn;
- 2) hij/zij mag maximum een jaar geleden op het grondgebied aangekomen zijn;
- 3) hij/zij moet een aanvraag ingediend hebben om als vluchteling of staatloze te worden erkend (of als dusdanig reeds erkend zijn), of een minderjarige zijn die een persoon vergezelt die een dergelijke aanvraag heeft ingediend, of afkomstig zijn uit een ontwikkelingsland¹⁴⁰ of een transitland (conform de OESO-lijst).

Het Centrum dat in deze aangelegenheid tussenbeide is gekomen, verheugt zich over deze ruime en open definitie van nieuwkomers, hoewel ze niet alle praktijkgevallen dekt (we denken hier bijvoorbeeld aan Portugese onderdanen of personen die de leeftijdsgrens al dan niet hebben bereikt of van wie een verblijfsvergunning afloopt).

Nieuwaangekomen leerlingen kunnen nu gedurende een week tot zes maanden (de periode kan eenmaal worden verlengd) in een "overgangsklas" worden ingeschreven. Die voldoet aan specifieke vereisten, zoals een minimum aantal lesuren Frans (tweede taal).

¹³⁹ Het decreet dat op 17 juli 2001 in het Belgisch Staatsblad is verschenen, kunt u op het internet nalezen: www.cdadoc.cfwb.be/RechDoc/docForm.asp?docid=2357

¹⁴⁰ Op basis van het decreet kan de regering van de Franse Gemeenschap gedurende een bepaalde periode andere landen aan deze lijst toevoegen als ze van oordeel is dat deze landen zich in een ernstige crisis bevinden.

Voorts heeft men twee nieuwe decreten over de basisopleiding van leraars (lager en secundair onderwijs) goedgekeurd om ze zo op een interculturele lescontext voor te bereiden. De decreten houden uitdrukkelijk rekening met de culturele verscheidenheid van schoolgemeenschappen en met de strijd tegen ongelijkheid op basis van afkomst, sociale achtergrond of geslacht.

Deze decreten vragen echter om een concrete invulling waarbij men theoretische kennis aan praktijkervaring moet koppelen. De bedoeling is zeker niet om de andere vast te pinnen op een culturele kennis die arbitrair is bepaald, maar om leraars voldoende middelen te geven zodat ze een pedagogische relatie kunnen aangaan waarbij ze oog hebben voor de uiteenlopende identiteiten waarmee ze te maken krijgen.

Wat de gelijkstelling van diploma's hoger onderwijs betreft, ondersteunt het Centrum de gezamenlijke initiatieven van de betrokken partijen, zoals de "Vereniging voor tewerkstelling van buitenlanders of personen van buitenlandse afkomst met een diploma". Het Centrum was ook betrokken bij initiatieven van onder meer de regionale integratiecentra die geleid hebben tot een vruchtbare ontmoeting tussen functionarissen en de betrokkenen. Naast de follow-up van afzonderlijke gevallen, ijvert het Centrum ook voor de wegwerking van effectieve of wettelijke discriminatie m.b.t. de erkenning van buitenlandse diploma's.

Wat de interculturele lesinhoud betreft, heeft het Centrum meegewerkt aan de aanpassing van programma's (geschiedenis) en handboeken (aardrijkskunde). In plaats van extra leerstof toe te voegen gaat de voorkeur naar een vakoverschrijdende en overkoepelende aanpak.

In het jaarverslag 2002 besteedt het Centrum ook aandacht aan de interculturele leefwereld op school. Het Centrum heeft onder meer onderzoek verricht naar het dragen van een hoofddoek door leerlingen in het Franse gemeenschapsonderwijs. Deze studie heeft als referentiebasis gediend voor talloze debatten, vragen en controverses die al te vaak rond dit thema opduiken.

Institutionele tussenkomsten van het Centrum

Van bij de oprichting heeft het Centrum actief binnen de Commissie voor positieve discriminatie en de Raad voor bemiddeling meegewerkt. De Commissie en de Raad zijn opgericht in het kader van de uitvoering van het decreet van 30 juni 1980. Met dit decreet wil men alle leerlingen gelijke kansen geven om uit te groeien tot sociaal zelfstandige personen. Een van de middelen om deze doelstelling te bereiken, is positieve discriminatie.

De Commissie voor positieve discriminatie heeft haar activiteiten vooral toegespitst op het voorlichten, stimuleren en begeleiden van initiatieven terzake en op het uitwerken van de nodige omkadering en het beheren van de werkingsmiddelen. De Commissie heeft met name gewerkt aan de concrete uitvoering van de artikels 30 en 31 van het decreet waardoor jongeren met acute problemen op school in een andere omgeving kunnen worden opgevangen. Het kan gaan om een open zorgstructuur of om verenigingen die voor deze uiterst kwetsbare doelgroep specifieke projecten hebben uitgewerkt.

Daarom heeft het Centrum zijn activiteiten in het kader van het Begeleidingscomité¹⁴¹ van pilootprojecten van vijf verenigingen voortgezet. Deze verenigingen ijveren voor maatschappelijke integratie door middel van herintegratie in het schoolsysteem.

¹⁴¹ Begeleidend Comité opgericht door de ministers van Onderwijs (secundair) en Jeugdzorg.

Met diezelfde gedachte in het achterhoofd werkt het Centrum ook actief binnen de Stuurgroep van D.A.S. mee (Dispositif d'Accrochage Scolaire – Initiatief om schoolverzuim te bestrijden in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest). De belangrijkste taak van D.A.S. – die door de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in juni 2000 is vastgelegd – bestaat erin om de verschillende overheden, instellingen en verenigingen ertoe aan te zetten om hun steentje in de strijd tegen het schoolverzuim bij te dragen en om alle initiatieven die ze in dit verband ondernemen, te steunen, coördineren en begeleiden.

Eenmaal het structurele en deontologische werkingskader voor de bemiddelaars, die aan een of meer scholen zijn toegewezen, was vastgelegd, heeft de Raad voor bemiddeling richtlijnen en een omkadering voor hun tussenkomsten uitgewerkt. De bemiddelingsdiensten van de Raad hebben in principe drie taken te vervullen: geweld voorkomen, afhaken en schoolverzuim bestrijden en risicogedrag door verslaving voorkomen. Dit project rond schoolbemiddeling kon van bij de oprichting in 1993 tot 2001 rekenen op steun van het Impulsfonds voor het migrantenbeleid. Ondanks de vurige steun van het Centrum kwam het project, dat inspeelt op structurele vragen en noden, niet langer voor steun van het Impulsfonds in aanmerking. Het Impulsfonds geeft immers de voorkeur aan meer vernieuwende projecten.

Zowel in de Commissie voor positieve discriminatie als in de Raad voor bemiddeling legt het Centrum de nadruk op problemen waarmee migrantenleerlingen te maken krijgen. Het vraagt ook waakzaam te blijven voor discriminatie op racistische gronden. Bij beide instanties kon het Centrum op een positieve respons rekenen.

XVIII. DUBBELE STRAF

1. Inleiding

Dubbele straf of verbanning slaat op de administratieve maatregel die delinquenten van een andere nationaliteit kan worden opgelegd, namelijk een gevangenisstraf plus uitwijzing. Deze sanctie is voorzien in artikel 20 van de wet van 15 december 1980, die de Koning de macht geeft om door middel van een ministerieel besluit tot terugwijzing of een koninklijk besluit tot uitzetting vreemdelingen van het grondgebied te verwijderen die een misdrijf hebben gepleegd en op die manier een inbreuk op de openbare orde of de nationale veiligheid hebben gepleegd. Terugwijzing en uitzetting hebben niet alleen tot gevolg dat de vreemdeling na zijn gevangenisstraf uit het land wordt gezet, maar deze maatregel betekent ook dat hij het nationaal grondgebied tien jaar lang niet meer mag betreden.

De wet bepaalt wel dat de beslissing soms moet worden voorafgegaan door een advies van de Adviescommissie voor Migranten, maar de uitvoerende macht is niet door dat advies gebonden.

Op 24 juli 2002 verstuurde Minister Duquesne een derde omzendbrief. Wat zijn de resultaten van deze derde tekst?

De toepassing van deze tekst leidde meteen tot twee problemen. Een eerste probleem is de aard van de misdrijven die een inbreuk kunnen betekenen op de openbare orde of de nationale veiligheid. Het is heel moeilijk om die begrippen precies te omschrijven. Hun inhoud kan immers variëren met de tijd of bijvoorbeeld afhangen van de internationale context. Zo had de regering in de jaren tachtig de neiging om alle vreemdelingen, ook al hadden die kleine misdrijven gepleegd, een dubbele straf op te leggen. En omdat het om mensen ging die strafrechtelijk konden worden vervolgd en de wet geen enkele categorie van vreemdelingen van deze maatregel vrijstelde, hield de uitvoerende macht weinig rekening met de banden die vreemdelingen met het Koninkrijk hadden.

Aangezien deze aanpak veel kritiek oogstte, achtte de overheid het noodzakelijk om deze maatregel aan objectieve en duidelijke criteria te toetsen. Daarom werden ministeriële omzendbrieven goedgekeurd die de aard van de inbreuken vastlegden en bepaalden welke categorieën van vreemdelingen voor de maatregel in aanmerking kwamen.

Mensenrechtenorganisaties hebben zich altijd al tegen het principe van de dubbele straf verzet. Ze vinden het een fundamenteel discriminerende maatregel en wijzen erop dat buitenlandse delinquenten, buiten de uitzetting en het verbod om tien jaar het grondgebied te betreden, bij de uitvoering van deze straf ook nog andere maatregelen krijgen opgelegd, namelijk geen mogelijkheid om van penitentiair verlof of vervroegde vrijlating te genieten. Ze stellen bovendien dat deze maatregel een inbreuk is op de fundamentele rechten die worden beschermd door internationale rechtsinstrumenten die door België zijn goedgekeurd: het recht op bescherming van de privé-sfeer en eerbiediging van het gezinsleven en het verbod op een onmenselijke of mensonwaardige behandeling. Ze wijzen er tot slotte nog op dat het uitwijzen van vreemdelingen die sterke banden met België hebben, zijn doel mist en de openbare orde niet verbetert omdat de meerderheid van deze mensen in het land blijven of heimelijk naar België terugkeren, nadat ze onder dwang naar een land werden teruggestuurd waar ze zich nog moeilijk kunnen aanpassen.

2. *Historische evolutie van de dubbele straf*

In een eerste fase waren er geen duidelijke regels. Later werd de dubbele straf met ministeriële omzendbrieven omlijnd. De toepassing daarvan werd door een aantal verenigingen en politieke organisaties gecontesteerd. Zij hebben hun mensen geleidelijk tot actie opgeroepen om iets aan de situatie te doen.

3. *De ministeriële omzendbrieven*

3.1. De omzendbrief van 8 oktober 1990

Het betreft een vertrouwelijke nota van de minister van Justitie aan de directie van de Dienst Vreemdelingenzaken, die drie hoofdregels vastlegde:

Een vreemdeling die in België is geboren, of een onderdaan van een lidstaat van de EU die hier gevestigd is, wordt niet teruggewezen of uitgezet, tenzij de openbare veiligheid gevaar loopt.

Een vluchteling of vreemdeling die kan aantonen dat hij hier al tien jaar verblijft, wordt niet teruggewezen, tenzij hij wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijf jaar en op voorwaarde dat de gezinssituatie wordt onderzocht.

Een vreemdeling die niet kan aantonen dat hij hier al tien jaar verblijft, kan een dubbele straf krijgen wanneer hij tot drie jaar gevangenis wordt veroordeeld en op voorwaarde dat de gezinssituatie wordt onderzocht.

3.2. De omzendbrief van 17 februari 1995

Deze tweede vertrouwelijke omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken herroept de vorige brief niet formeel, maar tast wel bepaalde garanties aan onder het voorwendsel dat deze worden verduidelijkt en aangevuld. De omzendbrief van 1995 behandelt in het bijzonder de situatie van jongeren van de tweede generatie en van gezinshoofden.

Voor wat de jongeren van de tweede generatie betreft komt de omzendbrief van 1995 terug op het principe dat vreemdelingen die in België zijn geboren, niet kunnen worden uitgezet. Deze herziening geldt voor daders van zeer ernstige misdrijven en voor recidivisten, die de maatschappij of hun medemens “minachten”, aldus de tekst. Wel wordt bepaald dat er zelfs in deze gevallen aandacht moet zijn voor de bescherming van het gezinsleven. Bovendien moet er nog een minimale band met het land van herkomst bestaan.

Voor wat buitenlandse gezinshoofden betreft waarvan de echtgenote en/of kinderen Belg of onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie zijn, of die op jonge leeftijd naar België zijn gekomen, gaat de omzendbrief ook in tegen de regel dat zij niet mogen worden uitgezet tenzij zij een inbreuk op de nationale veiligheid of een zeer ernstig misdrijf hebben gepleegd en de kans voor recidive aanzienlijk is.

Tot slot geeft de omzendbrief de volgende gegevens mee om de ernst van de gepleegde feiten te kunnen beoordelen: een veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan 5 jaar en de aard en de sociale gevolgen van het misdrijf.

4. *Initiatieven om de omzendbrieven aan te passen*

4.1. Wetsvoorstellen

Met verschillende parlementaire initiatieven is geprobeerd om de dubbele straf op te heffen of om toepassingsmodaliteiten in de wet op te nemen. Tot nog toe heeft geen enkel van die initiatieven resultaat opgeleverd.

Een van die initiatieven is een wetsvoorstel uit 1999 dat met name in een procedure voorziet waarbij oude dossiers opnieuw worden onderzocht en categorieën van vreemdelingen worden bepaald die niet meer mogen worden teruggewezen of uitgezet. Een recenter voorstel wil de toepassingsfeer van de dubbele straf aanzienlijk inperken. Volgens de bepalingen van dat voorstel kunnen alleen vreemdelingen worden teruggewezen of uitgezet die hier niet gevestigd zijn en die ernstige inbreuken tegen de veiligheid van de staat hebben gepleegd. Het gaat hierbij om inbreuken tegen het internationaal humanitair recht, terroristische acties of mensenhandel.

4.2. De verblijfsregularisatie

De campagne voor de regularisatie van illegalen op basis van de wet van 22 december 1999 had voor bepaalde dubbel gestraften een oplossing kunnen bieden. Artikel 5 van deze wet bepaalt dat vreemdelingen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, maar waarvan “de minister vindt dat ze een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid betekenen, worden uitgesloten van het voorrecht (...) van de wet”.

En toch, volgens de rechtspraak van de Raad van State (met name in de zaak Moke Bilo) komt het de minister toe om de verhouding te bepalen tussen enerzijds de elementen uit het dossier die voor een regularisatie pleiten, en anderzijds de eigenlijke situatie en het gevaar dat de persoon in kwestie voor de Belgische samenleving betekent. Voor bepaalde dossiers, waarbij de strafbare feiten jaren geleden gepleegd zijn of de gepleegde feiten relatief licht waren, lijkt er daarom geen bezwaar te zijn om de daders van deze wet te laten genieten.

4.3. Gezamenlijke oproep

Met steun van de mensenrechtenorganisaties hebben de gezinnen van verbannen vreemdelingen, verenigd in het Collectif contre le bannissement (collectief tegen verbanning), zich gemengd in de strijd voor de afschaffing van de dubbele straf en voor de regularisatie van bannelingen. Dat heeft tot verschillende acties geleid die zowel de politieke wereld als de bevolking van het probleem bewust moesten maken. Een van die acties was de sensibilisatiecampagne over de dubbele straf, die werd georganiseerd door het Collectif contre le bannissement, de liga voor de mensenrechten, MRAX, GSARA, met de steun van het Centrum voor gelijkheid van kansen. Deze campagne is gebaseerd op de film "**Histoires de vies brisées**" van de Franse regisseur Bertrand Tavernier. De film gaat over ballingen die in Lyon in hongerstaking gaan. De film was ook al in Frankrijk gebruikt om een gelijkaardige campagne te ondersteunen. Die campagne had als slogan ‘Une Peine Point Barre’.

XIX. VORMINGSDIENST

1. De Nederlandstalige vormingsdienst

1.1. Inleiding

Een overzicht geven van 10 jaar vormingsactiviteiten is niet vanzelfsprekend. Er zijn immers op die 10 jaar heel wat evoluties waar te nemen op diverse vlakken:

- evolutie in de aard van programma's die worden aangeboden, gaande van sensibilisatie tot training van trainers;
- evolutie in de thema's die worden aangereikt, gaande van "omgaan met migranten" tot "diversiteitmanagement op de werkvloer";
- evolutie in de aanleiding voor het vragen van een vorming, gaande van het aanvragen van een vorming onder druk van de nasleep van 'rellen' tot het aanvragen van een vorming om tot een meer diverse werkvloer te evolueren ;
- evolutie in de doelgroepen die worden bereikt, van gemeentelijk personeel en ordehandhavers tot privé-bedrijven ;
- evolutie in het profiel (functie, graad) van de deelnemers die worden bereikt, gaande van uitsluitend lager kader tot het actief betrekken van het management;
- evolutie in de doelstellingen die worden nagestreefd, gaande van het doorbreken van taboes tot het stimuleren van het implementeren van het diversiteitconcept en het uitzetten van bakens voor een diversiteitsbeleid;
- evolutie in de gehanteerde methodieken, gaande van uiteenzettingen over 'de andere' tot zelfreflectie, casusbehandeling en strategiebepaling.

Bovendien zijn al die evoluties niet rechtlijnig. In zekere zin kan men het vergelijken met een *processie van Echternach*, waarbij nu eens twee stappen vooruit worden gezet, en dan weer een achteruit.

Het overzicht van 10 jaar vorming toont aan dat er wel degelijk vooruitgang wordt geboekt. Belangrijk is ook de vaststelling dat de vorming zich situeert in een ruimere maatschappelijke context die eveneens aan een gelijkaardige evolutie onderhevig is.

Om de ontwikkeling van de vormingsactiviteiten in al zijn diversiteit te kunnen schetsen hanteren we als invalshoek een bewerkt **model van pluralistische organisatie-ontwikkeling van Dr. Monica Armour**¹⁴².

Het model geeft vijf essentiële stadia weer die organisaties moeten doorlopen om van een *monoculturele organisatie* uit te groeien tot een *pluriculturele organisatie*.

¹⁴² Het model van pluralistische organisatie ontwikkeling is een aanpassing van vroegere modellen die voor de VS werden ontwikkeld door Bailey Jackson, Evangelina Holvino, Judith Katz, Fred Miller en Nancy Adler. Dit model is toepasselijk gemaakt voor zowel Canadese als Europese contexten.

Pluralistische organisatie ontwikkeling (M. Armour)

Actieontwikkeling	Diversiteitsbeleid	Kenmerken inzake vorming
1. Weerstand	Uitsluitend	Geen diversiteitsprogramma's
2. Reactief	Symbolisch	Training op vrijwillige basis
3. Pro-actief	Ontvankelijk	Culturele waardering Verplichte training
4. Herdefiniëring	Transformatief	Geleidelijke integratie van diversiteit in de organisatie. Training als onderdeel van een ruimere strategie.
5. Veranderend	Inclusief	Volledige integratie van diversiteit. Doorlopende trainingen

Elke fase moet gezien worden als een vertrekpunt van waaruit men naar de volgende fase evolueert. Een organisatie kan zich in dit concept dus best in de eerste fase van weerstand bevinden, maar zich ook reeds gedeeltelijk in de volgende reactieve fase situeren.

Omgekeerd kan het ook voorkomen dat een organisatie een terugval doet van b.v. de pro-actieve fase naar de reactieve fase.

Bij de situering van elk van de vijf fases gaan we na hoe de vormingsdienst van het Centrum dit op het terrein heeft ervaren. Er wordt geschetst welke bijdrage de vormingsdienst heeft geleverd en wat de kenmerken van die bijdrage waren of zijn.

Er wordt telkens aandacht geschonken aan de doelgroepen, de aanleiding van de vraag naar vorming, het profiel van de deelnemers, de aangeboden thema's, de methodieken en de doelstellingen.

Na elke fase wordt er onder de titel 'terugblik' gekeken naar de relevantie van het gebeuren.

1.2. De Weerstands- Uitsluitingsfase***Pluralistische organisatie-ontwikkeling:***

In deze fase zijn er geen trainingsprogramma's rond diversiteit. Bestaande vooroordelen en negatieve stereotiepen over verschillende groepen worden niet aangepakt.

1.2.1. Historiek 1990 – 1992

De vormingsdienst is ontstaan met de oprichting van het Koninklijk Commissariaat voor het migrantenbeleid in 1989. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de vormingsdienst zich vooral tot jongeren en onderwijsmiddens zou richten en tot personeel van de openbare administraties¹⁴³. De doelstelling was het preventief bestrijden van het racisme en de vreemdelingenhaat.

¹⁴³ Zie: 'Tekenen voor Gelijkwaardigheid, Eindrapport van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantbeleid': KCM, febr.1993, p.85

Een eerste vraag kwam van de burgemeester van Sint-Niklaas om een vormingscyclus uit te werken voor het personeel (Politie, Rijkswacht, diensten Bevolking en Sociale zaken) *daar er momenteel geen enkele werking in Vlaanderen bestaat met specifieke ervaring op dit domein, en de stad niet beschikt over full-time vormingswerkers hiervoor*.¹⁴⁴

Na een positieve evaluatie werden een dertigtal gemeenten aangeschreven, met 25 positieve reacties als gevolg. Dertien gemeenten kregen vormingen aangeboden. De Minister van Binnenlandse Zaken maakte fondsen vrij voor een gelijkaardig project voor politiepersoneel van gemeenten met een belangrijke aanwezigheid van migranten. In mei 1991 waren er de zogenaamde ‘rellen’ van Vorst en Sint Gillis en werd beslist om het project prioritair te verruimen naar de politie van 10 Brusselse gemeenten.

1.2.2. Ordehandhavers

De gebeurtenissen van mei 1991 in Vorst hadden een schokeffect. Men stelde eens te meer vast dat de relatie politie-migranten(jongeren) grondig verstoord was, maar het nieuwe was dat nu ook openlijk geponereerd werd dat de benadering van de migrantenbevolking door heel wat politiediensten strategisch fout zat¹⁴⁵.

De aanleiding voor het aanvragen van een vorming werd voornamelijk ingegeven door de verziekte situatie waarbij beide partijen omzeggens met getrokken messen tegenover elkaar stonden. Een aantal commissarissen ging gretig op het aanbod in, terwijl anderen de vorming onder druk van de voogdijoverheid (en met tegenzin!) aanvaardden.

Het profiel van de deelnemers bestond overwegend uit agenten van wijkwerking en interventie die reeds jaren op het terrein actief waren. De mentaliteit van heel wat officieren was “*dat hun manschappen misschien wel een probleem hadden*” waarbij het officierenkader zichzelf stevast buiten schot hield.

Het uitgangspunt van de vormingsdienst was dat de deelnemers aan drie voorwaarden moesten voldoen: ze moesten de vorming op vrijwillige basis volgen, hun uren moesten gecompenseerd worden en de groepen mochten maximaal 15 deelnemers tellen.

Hiertoe werden briefings in de commissariaten georganiseerd waar de vormingswerk(st)ers zoveel mogelijk potentiële deelnemers konden informeren over de doelstelling en de inhoud van de aangeboden vorming.

Uiteindelijk resulteerde dit in drie deelnameprofielen: de *echte* vrijwilligers die gemotiveerd waren, de ‘*Chinese vrijwilligers*’ die de facto door hun overste als vrijwilliger werden gebombardeerd, en in enkele gevallen de ‘*gestraften*’ en ‘*bijna-gepensioneerden*’ die eveneens door hun oversten verplicht werden.

Zeker in de toenmalige hiërarchische structuur van de Rijkswacht lag het begrip vrijwilligheid vrij moeilijk en trof men gemakkelijk ‘aangeduide’ vrijwilligers aan.

De thema’s die werden aangeboden kaderden in een cursus ‘Omgaan met migranten’.

In een bondig ‘verwachtingsformulier’ werd voorafgaandelijk gepeild naar de interesses van de deelnemers en naar de thema’s die ze behandeld wilden zien.

Afhankelijk van het profiel van de deelnemer (zie vorige paragraaf) bevatte het verwachtingsformulier vaak concrete vragen en bekommernissen, doch vrij regelmatig bleef het formulier blanco, en aan aantal keren bevatte het letterlijk scheldtiraades: “dat men het een schande vond dat men dergelijke cursussen moest volgen”.

¹⁴⁴ Zie: ‘Voor een harmonische samenleving, Deel III Feiten en toelichting van voorstellen’: KCM mei 1990, p. 662

¹⁴⁵ Interessant in dit opzicht is de ‘Inleidende rede voor de opening van het academiejaar 1992-1993 van de Koninklijke Rijkswachtschool’ door Patrick Hebberecht van de universiteit van Gent

Typeprogramma

Een cyclus bestond uit maximaal 25 uren en was driedelig:

1. Achtergrondinformatie (3 x 3u30') met als thema's de geschiedenis en evolutie van de migratie, de actuele situatie en demografie op Belgisch en lokaal vlak, specifieke culturele en godsdienstige achtergronden van de eerste generatie (haast uitsluitend gericht op de Turkse en Marokkaanse gemeenschappen), de tweede generatie, jongeren, occasioneel iets over vluchtelingen, toelichting over het integratieconcept.
2. Praktijkgerichte informatie (2 x 3u30'): bespreking van praktijkervaringen aan de hand van concrete situaties, communicatiestoornissen, conflictsituaties.
3. Een contactdag te velde (max.7u30'): ontmoeting met de lokale migrantenpopulatie via het lokale verenigingsleven: bezoek aan een jeugdhuis, middagmaal in een vrouwenwerking, moskeebezoek.

Gehanteerde methodiek

De rode draad tijdens een cyclus was discussie en dialoog. Het ging in de eerste plaats om *sensibilisatie op basis van informatieverstrekking*. Van vorming was toen nog niet echt sprake. Onder **vorming** verstaan we immers een proces van zelfreflectie waarbij de deelnemers via oefeningen en intervisie gaan nadenken over hun eigen functioneren op persoonlijk, relationeel en organisationeel niveau met het oog op het bereiken van een hogere professionaliteitsgraad voor zichzelf en voor de organisatie.

Alle aandacht was hier aanvankelijk op de 'andere' gericht, op de 'vreemde cultuur', op de eigenheid, vanuit de *achterliggende gedachte "onbekend is onbemind"*.

In wezen lag het eerste luik sterk in de sfeer van het *weerleggen van vooroordelen*.

Tijdens de sessies werd regelmatig beroep gedaan op een '*bevoorrechte getuige*'. Dit was vaak een allochtoon uit de gemeente of stad waar de vorming plaatsvond die via anekdotes de aangebrachte thema's kon illustreren en die kon verwijzen naar de realiteit in de eigen gemeente.

Ook de contactdag was erg belangrijk. Het vormde vaak de eerste ontmoeting tussen ordehandhavers en het plaatselijk verenigingsleven van migranten. Het was een gelegenheid om wederzijdse vooroordelen aan elkaar te toetsen en zijn inzichten bij te stellen of te nuanceren.

Doelstellingen

De aanvankelijke doelstellingen van de vorming waren:

- het wegwerken van vooroordelen (via informatie en contact);
- het ontmijnen van de gespannen verhouding tussen politie en migranten door het creëren van een brugfunctie tussen de partijen ;
- de achterliggende hoop op het realiseren van een attitudewijziging.

De aanvankelijke doelstellingen werden niet echt gehaald. Zeker de hoop op een attitudewijziging vergt een werkelijk vormingsproces, en geen sensibilisatieproces, laat dat duidelijk zijn.

1.2.3. Basisopleiding politiescholen en rijkswachtschool

De aandacht voor de migrantenthematiek werd door de inrichtende overheid (Binnenlandse Zaken) stiefmoederlijk behandeld. Jarenlang bevatten de lesprogramma's voor zowel agenten als officieren het item 'migrantenproblematiek', wat in één lijn vermeld werd onder de noemer 'drugs, prostitutie en migranten'¹⁴⁶. De lesinhoud varieerde sterk van school tot school en kaderde vaak in de lessen deontologie of sociale vaardigheden.

De minimalistische aanpak van sommige scholen hield in dat er op de vormingsdienst van het Koninklijk Commissariaat beroep werd gedaan om "enkele lesuren over migranten te komen spreken" voor groepen van 50 tot 200 rekruten, waarbij aanvankelijk vooral de klassieke vooroordelen inzake werkloosheid, kinderbijslag, criminaliteit aan bod kwamen.

Andere scholen met meer gemotiveerde leerkrachten besteedden ruimere aandacht aan thema's als geschiedenis van de migraties, asielzoekers, de socio-economische situatie van migranten en organiseerden ontmoetingsactiviteiten met migrantenverenigingen of moskeeën.

1.2.4. Conventie Binnenlandse Zaken

Sinds 1 december 1996 worden tussen het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en het Ministerie van Binnenlandse Zaken jaarlijkse conventies afgesloten. De inhoud varieert al naargelang het taalgebied.

Langs Nederlandstalige kant ligt het accent op de opvolging van racismeklachten bij de ordediensten. Enerzijds bevordert de conventie de plaatselijke bemiddeling tussen de lokale meldpunten van het Centrum en de politie in Antwerpen, Gent, Lokeren, Hasselt, Sint-Niklaas en Mechelen. Anderzijds ondersteunt ze in deze steden een aantal lokale projecten met betrekking tot de bestrijding van racisme en discriminatie. Het accent lag op de relatie tussen de politie en de migrantengemeenschap op lokaal vlak.

Aanvankelijk uitte dit zich hoofdzakelijk in maandelijks overleg met de politie van Antwerpen, het geven van vormingen aan en samen met de politie van Gent, de deelname aan het dancingproject in de provincie Limburg in samenwerking met politie en rijkswacht en de deelname aan het project 'Aanwerving en integratie van Belgen van vreemde origine bij de politiediensten'.

Het toepassingsgebied van de overeenkomsten werd in de loop der jaren stelselmatig uitgebreid. Zo werd het actieterrein uitgebreid naar Lokeren en Sint-Niklaas.

1.2.5. Gemeentelijk personeel

De cursus 'Omgaan met migranten' werd in verschillende steden en gemeenten georganiseerd voor personeel dat beroepshalve veel in contact kwam met 'vreemdelingen'. Ook hier was niet steeds sprake van vrijwillige deelname.

¹⁴⁸ Zie "Staten-generaal voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 29 november 1997. Werkgroep 6: Politie en Rijkswacht" in "Op stap naar gelijkwaardigheid." Jaarverslag CGKR 1997, p.156

Naast het klassieke thema over migranten werd in toenemende mate aandacht geschonken aan de *situatie van asielzoekers en vluchtelingen*. Voor heel wat gemeentelijke diensten was dit een nieuw verschijnsel waarmee men niet goed raad wist. Vaak waren loketbedienden en ambtenaren van diensten als OCMW of bevolking op zichzelf aangewezen omdat er structureel weinig of niets voorzien was.

Ook *het onthaal en de communicatie* krijgen in toenemende mate aandacht.

1.2.6. Gevangenispersoneel

Op uitnodiging van het Hoofdbestuur der Strafinrichtingen werd een uiteenzetting gegeven aan de directeurs en adjunct-directeurs van de gevangenissen over het vormingsaanbod van het Centrum. Het stond de directies nadien vrij om een beroep te doen op onze diensten.

Verscheidene directeurs gingen op het aanbod in. Elke vorming werd voorafgegaan door een *uitgebreid bezoek aan de instelling*, waar vrijelijk met bewaarders en gedetineerden kon gepraat worden. Het voorafgaandelijk bezoek was erg belangrijk om de dagelijkse realiteit van de deelnemers te kunnen inschatten. In deze groepen werd ook duidelijk hoezeer de context (overbevolking, spanningen tussen bewakingsopdracht en bejegening, min of meer starre structuren...) medebepalend kan zijn voor het functioneren van het personeel.

Het personeel kreeg twee sensibilisatiesessies aangeboden over vreemde culturen, asiel, mogelijkheden van islambeleving in een penitentiaire context, enz.

1.2.7. Centra voor illegalen en asielzoekers

In alle gesloten centra voor illegalen en asielzoekers werden sensibilisatiecycli van 15 uur verzorgd voor de personeelsleden. Afhankelijk van de aard en functie van het centrum betrof het voornamelijk personeel met een opvoederstaak dan wel overwegend veiligheidsagenten.

Naast een inleiding in de vluchtelingenthematiek en de gevolgen hiervan op hun dagelijks werk werd in samenwerking met een gevangenisdirecteur ook een sessie penologie gegeven (impact van detentie op het individu). Verder gingen de sessies dieper in op de culturele achtergronden van vluchtelingen uit Oost-Europa, Azië, Afrika en uit islamitische landen. Afhankelijk van de aard van de instelling en van de functie en ervaring van het personeel had het vormingsteam al dan niet met weerstand af te rekenen.

Terugblik op de Weerstands – Uitsluitingsfase

De grootste verdienste van deze activiteiten van die periode was het **effectief doorbreken van taboes**. De thema's waar reeds jarenlange frustratie over bestond, werden eindelijk bespreekbaar gesteld.

Voor politie en gemeenten werden **eerste lokale contacten** met het verenigingsleven van migranten bevorderd.

Een schaduwzijde was een **onvoldoende structurele impact**: er werd te veel op individuele goodwill gerekend, terwijl het hoger kader systematisch buiten schot bleef.

De opdrachtgevers stelden het functioneren en de verantwoordelijkheid van de eigen instelling weinig of niet in vraag. De benadering gericht op de 'andere', op de 'vreemdeling', legde al het gewicht bij één partij terwijl er **weinig of niet aan introspectie** werd gedaan. De vrij eenzijdige benadering van het aanbod was culturaliserend, met het **risico op stigmatisering**.

1.3. De Reactief – Symbolische fase

Pluralistische organisatie-ontwikkeling

De organisatie biedt vorming aan sommige medewerkers. Meestal is de deelname hieraan op vrijwillige basis. Bij de leermomenten rond diversiteit komen volgende thema's aan bod: cultuurspecifieke informatie, interculturele communicatie, vooroordelenbestrijding, antiracisme, man-vrouw-relaties, discriminatie en pesterijen, verscheidenheid van waarden, gelijke kansen bij tewerkstelling, diversiteitsbeleid voor leidinggevenden.

(Sommige thema's komen ook in de volgende fase voor).

1.3.1. Ordehandhavers

Vooral in de grote steden realiseert men zich dat er meer pro-actief aan de relatie tussen ordehandhavers en allochtone bevolking moet gewerkt worden. Bij de Rijkswacht functioneert een Multiculturele cel, sommige korpsen hebben een migrantencel of hebben officieren die gedeeltelijk hiermee worden belast. Er worden convivialiteitsacties opgezet om de 'kloof' tussen politie en migrantenjongeren te verkleinen.

De *antiracismewet* krijgt in sommige korpsen meer aandacht.

Het thema van de *aanwerving van allochtonen bij de ordediensten* wordt -mede onder impuls van het Centrum - op de agenda geplaatst¹⁴⁷. Men denkt na over het organiseren van rekruteringscampagnes en het organiseren van vooropleidingen voor vrouwen en allochtonen.

Om discriminatie te vermijden, staat deze vooropleiding open voor alle kandidaten die er baat bij kunnen hebben. De achterliggende visie is dat een politiedienst een weerspiegeling zou moeten zijn van de maatschappij. De vormingsdienst is vertegenwoordigd in de werkgroep die op Binnenlandse Zaken deze materie coördineert.

In deze context heeft de vormingsdienst de *brochure 'Matrokko ma non troppo'- operatie communicatie* uitgegeven. De brochure richt zich zowel tot politiediensten als tot jeugdwerkingen voor allochtonen. Naast een informatief luik over de rekruteringsmogelijkheden en het neerleggen van een klacht, komen de politiemensen en de jongeren zelf uitgebreid aan het woord.

Aan de hand van talrijke citaten wordt weergegeven wat er zowel bij de politie als bij de jongeren op het terrein leeft. Het kadert niet in het 'grote gelijk' van de ene of de andere, maar biedt een basis tot uitwisseling en ontmoeting.

De aanleiding voor het aanvragen van een vorming wordt soms ingegeven door het feit dat er *een budget wordt vrijgemaakt* en dat de lokale of de voogdijoverheid verwacht dat men van deze gelegenheid gebruik zal maken. Op zich is deze motivatie misschien bedenkelijk te noemen, maar het laat wel toe om een ruimere ingang te vinden in de korpsen en om een meer preventieve benadering te ontwikkelen.

¹⁴⁷ Op 20 juni 1995 organiseerde het Centrum een seminarie voor 23 verantwoordelijken van de top van de ordediensten over het thema "Binnenhalen en binnenhouden van allochtonen bij politiediensten". Op 28 juni 1995 gaf de Federale Regering in haar Regeringsverklaring haar wil te kennen om een rekruteringsbeleid op te starten voor agenten van vreemde herkomst in de ordehandhavingdiensten.

Geleidelijk aan komen er aanvragen vanuit een *bekommernis inzake professionaliteit*. Er wordt nu ook voorzichtig in termen van gemeenschapsgerichte politie gedacht. Kenmerkend is ook dat de initiatieven vaak doorgang vinden mede dankzij de inzet van een beperkt aantal sterk gemotiveerde officieren of instructeurs.

Het profiel van de deelnemers wijzigt: na het aanbieden van vormingscycli aan hogere officieren en commissarissen werd *deelname van het hoger kader een voorwaarde voor het organiseren van een vorming*. De korpsoversten moesten voortaan ‘kleur bekennen’ en aan het korps tonen dat ze de thematiek belangrijk vinden. Ook hier kreeg het vormingsteam aanvankelijk met heel wat weerstand te kampen, terwijl er in andere korpsen daadwerkelijke steun kwam om de organisatie van vormingen aan te moedigen.

Het vormingsaanbod kadert niet meer in het “Omgaan met migranten” maar evolueert in toenemende mate naar “*Interculturele communicatie*”, het “*omgaan met en reageren op vooroordelen en discriminaties*” en daar waar relevant het “*binnenhalen en binnenhouden van allochtonen*” in het korps.

Voor de officieren wordt ook een module “*mensenhandel*” voorzien en wordt geleidelijk aan het begrip “*diversiteitsmanagement*” geïntroduceerd.

Typeprogramma's

- *Interculturele communicatie*

Module voor zowel leidinggevend als basispersoneel. Doelstelling is het analyseren van communicatiestrategieën in functie van een professionele aanpak en preventie van communicatiestoornissen.

Uitgangspunt is het vertrekken vanuit de eigen beeldvorming en socialisatie en het onderkennen van de invloed ervan op communicatie. Inzicht ontwikkelen in acculturatieprocessen¹⁴⁸, zowel bij zichzelf als bij de gesprekspartner.

Reflecteren over de invloed van waarden en normen in communicatieprocessen. Schetsen van persoonsgerichte en groepsgerichte prevalenties. Communicatieschema: verbale en non-verbale aspecten en contextualiteit. Taalhantering en (interculturele) taaltips. Het aspect tolken. Kwaliteitsverlies bij communicatieoverdracht. Positionering: instructies geven en krijgen.

- *Omgaan met en reageren op vooroordelen en discriminaties*

Module voor zowel leidinggevend als basispersoneel. Doelstelling is inzicht verkrijgen in mechanismen die leiden tot uitsluiting en discriminaties en hoe hierop adequaat te reageren.

Uitgangspunt zijn de eigen beeldvorming en socialisatie. Stereotypen en hun functie. Beeldvormingsmechanismen. Aspecten van groepsvorming en uitsluiting. Werking en psychologische wortels van vooroordelen. Positieve en negatieve discriminaties, onderscheid met positieve actie.

Maatschappelijke analyse van discriminatieniveaus en discriminatiegronden (seksisme, age-isme, body-isme, racisme...). Reageren op vooroordelen en discriminaties: valkuilen en concrete tips.

¹⁴⁸ Hieronder verstaan we het proces dat ontstaat bij het zoeken naar een evenwicht van welbevinden van een individu in relatie tot zijn omgeving, organisatie of maatschappij en de impact die verandering kan veroorzaken in dit proces.

Aanvullende module voor officieren

- *Aanwerving van vrouwen en allochtonen bij de politie:* Werken aan het binnenhalen en binnenhouden van kandidaten. *Instream:* aandacht voor formele en informele wervingskanalen. Het voeren van campagnes. Vooropleidingen. Aanspreekpunten in plaatselijke commissariaten.
- *Doorstroom:* analyse van de groepsprocessen bij de instroom van vrouwen in organisaties. Stereotyperingsmechanismen. De contacttheorie als richtsnoer. Mentoraat en peterschapsystemen. Non-discriminatieclausules. Analyse van kleurrijk politiebeleid in Nederland.

Gehanteerde methodiek

In deze fase gaat de aandacht effectief uit naar het opzetten van vormingsprocessen. De rode draad van de opbouw van de sessies situeert zich op vier niveaus:

- *het persoonlijk niveau:* introspectie aangaande de eigen socialisatie, waarden en normen, sterkten en zwakten;
- *het relationeel niveau:* hoe verloopt de communicatie, hoe stuurt men gedrag;
- *het cultureel niveau:* wat is cultureel specifiek en wat niet, de uniciteit van de gesprekspartner;
- *het contextueel niveau:* de invloed van waarden, gedragsregels en mechanismen van de eigen organisatie en van de bredere maatschappelijke omgeving.

De sessies zijn gebaseerd op zelfreflectie, intervisie, persoonlijke en professionele analyse, aan de hand van talrijke oefeningen en concrete casusbespreking.

Het betrekken van het hoger kader bij de vormingen mikt op het overstijgen van de vrijblijvendheid van de vorming. Door het kader eveneens te responsabiliseren kan men in een aantal gevallen hopen dat er ook structurele verbeteringen worden aangebracht.

Doelstellingen

Het ontminnen van de gespannen verhouding tot de allochtone gemeenschappen wordt op een aantal plaatsen effectief bereikt doordat er meer pro-actief wordt gedacht en doordat er inspanningen worden geleverd op vlak van overleg. Dit sluit echter niet uit dat er nog spanningen of disfuncties kunnen optreden. Het algemene vijandsbeeld heeft bij velen toch duidelijk plaats geruimd voor een meer genuanceerde benadering van de maatschappelijke realiteit. De achterliggende hoop op attitudewijziging is in een aantal commissariaten aan de gang. De maatschappelijke realiteit maakt steeds meer deel uit van de professionele reflectie over het eigen handelen.

De notie diversiteitsbegrip doet aarzelend haar intrede doch van structurele implementatie is nog niet echt sprake.

1.3.2. Basisopleiding politiescholen en rijkswachtschool

De vormingsdienst opteerde voor een vermenigvuldigingseffect door een systematische deelname van enkele instructeurs te voorzien bij de voortgezette vormingen voor het personeel.

Nadien werd een 'training voor trainers' aan een twaalfstal instructeurs aangeboden waarbij een overdracht van materialen en ervaringen werd nagestreefd.

Vanuit de bevindingen werd een nota tot Binnenlandse Zaken gericht met het voorstel om een interprovinciale *Werkgroep politiedocenten* op te richten die enerzijds werkmethodes en materialen zou uitwisselen en die anderzijds een denktank zou vormen voor het integreren van het ‘omgaan met diversiteit’ in de trainings- en opleidingscentra. Na drie bijeenkomsten en het indienen van een geactualiseerd voorstel aan de hiërarchie werd er wegens kabinetswissel geen gevolg aan het voorstel meer gegeven.

In het kader van een *Europees project DGV-NAPAP*¹⁴⁹ (Non-Governmental Organisations And Police Against Prejudice) werkte de vormingsdienst met de politie van de stad Antwerpen en de rijkswacht van Brussel aan een tweejarig transnationaal project bij politiediensten omtrent interculturele communicatie en werken aan vooroordelen en beeldvorming. In Antwerpen werd gewerkt aan *voortrajecten voor allochtonen en vrouwen* ter voorbereiding op de selectieproeven van de politieschool, trainingen ‘*Omgaan met diversiteit en interculturele communicatie*’ in samenwerking met de politie Rotterdam en een cursus ‘*Managing Diversity*’ voor 330 personeelsleden van zowel hoger- als midden- en basiskader.

Daarnaast werd met het korps intensief samengewerkt aan de realisatie van een instructieve video over contact- en communicatievaardigheden en een pedagogische handleiding voor het hanteren van de video tijdens de opleiding. Met de rijkswacht van Brussel werd gewerkt aan het ontwikkelen van een ontvankelijke houding van het brigadepersoneel in relatie met de allochtone gemeenschappen, de voorbereiding van de rijkswachters op de toekomstige integratie van nieuwe collega’s van vreemde herkomst.

In het kader van de *Staten-generaal voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding van 29 november 1997*¹⁵⁰ werd door de vormingsdienst van het Centrum een werkgroep ‘politie en rijkswacht’ samengesteld die zich toelagde op het formuleren van *structurele aanbevelingen* voor de overheid.

De aanbevelingen hadden betrekking op een vierluik:

- 1° De rekrutering van allochtonen bij de ordediensten: sensibilisatie, vooropleiding en integratie;
- 2° Opleiding en voortgezette vorming bij de politiediensten;
- 3° Deontologische code en sancties;
- 4° Klachtenbehandeling inzake racisme in de samenleving en racisme bij ordediensten.

Op de aanbevelingen van de Werkgroep Politie en Rijkswacht van de Staten-generaal werd nooit expliciet ingegaan omdat het uittekenen van het ruimere kader van de **politiehervorming prioritaire aandacht vereiste**.

De invoering van de politiehervorming heeft tot gevolg dat de activiteiten van de vormingsdienst in deze sector sinds 2000 sterk geminderd zijn en dat het overwicht van het vormingsaanbod naar andere sectoren is verschoven.

¹⁴⁹ Voor ruimere informatie zie: ‘Gelijkwaardig. Balans 1993-1999 en perspectieven van het integratiebeleid en van de racismebestrijding’, p.160; Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.

¹⁵⁰ Zie: “Staten-generaal voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding , 29 november 1997. Werkgroep 6: Politie en rijkswacht” in “Op-stap naar gelijkwaardigheid” Jaarverslag CGKR 1997, p.156.

1.3.3. Conventie Binnenlandse Zaken

Er komen andere projecten bij zoals de samenstelling van een Handboek Discriminatiezaken (in samenwerking met de politie van Antwerpen), de betrokkenheid van het Centrum bij het nuloverlast-project te Lokeren (deelname adviesraad), het pilootproject Dancing New-BBC (Sint-Niklaas), de organisatie van een studiedag en rondetafels en het geven van vormingssessies aan de politiescholen van Antwerpen en Brussel.

In samenspraak met het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd besloten om vanaf het werkingsjaar 2002 een nieuwe oriëntatie te geven aan de conventie:

- doordat er in het parlement werk werd gemaakt van een algemene antidiscriminatiewet en het Centrum hiervoor ook bevoegd zou worden ¹⁵¹, werd de conventie tevens geheroriënteerd naar deze toekomstige rol, waarbij het Centrum zijn expertise met betrekking tot de relatie tussen de politiediensten en *gediscrimineerde bevolkingsgroepen* ter beschikking stelt.
- waar vroeger per taalgebied een conventie werd afgesloten, met elk een andere invulling, is er nu één conventie voor beide taalgebieden. Als gevolg hiervan kunnen een aantal *landelijke projecten* opgestart worden, zoals bijvoorbeeld het uitwerken en samenstellen van een brochure ‘good practices met betrekking tot diversiteit’ en het opstarten van een pilootproject ‘monitoring hate crimes’.

Een gedetailleerd overzicht van het werkingsjaar 2002 vindt u in bijlage.

1.3.4. Gemeentelijk personeel

Analoog met de ontwikkelingen op politieel vlak en met de toename van de toewijzing van asielzoekers in de meeste steden en gemeenten beseffen steeds meer verantwoordelijken dat er behoefte is aan ondersteuning van hun personeel in het uitoefenen van hun ambt.

Voorals personeelsleden met een onthaal- en bejegeningfunctie worden aangespoord (of verplicht) om de vorming te volgen.

In grote lijnen merken we dezelfde evolutie als bij de ordediensten:

- de nadruk van de vorming verschuift van het ‘omgaan met migranten’ naar ‘interculturele communicatie’. Ook de vraag naar hoe men het best omgaat met vooroordelen en discriminatoire opmerkingen neemt toe.
- ook bij gemeentelijke diensten worden stelselmatig diensthoofden of secretarissen bij de sessies betrokken. In grotere gemeenten of steden worden aparte cycli voor diensthoofden georganiseerd waar desgevallend ook de instroom van allochtoon personeel en het omgaan met diversiteit op de dagorde staan.

Op het einde van een vorming worden vaak –in samenspraak met de deelnemers - aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de professionele omgeving. Het betreft vaak organisatorische doch ook materiële verbeteringen. Een enkele maal komt het voor dat we nadien ook daadwerkelijk materiële verbeteringen gerealiseerd zien.

¹⁵¹ Zie meer hierover : “Vechten voor rechten”. Jaarverslag CGKR 2000, p. 109 e.v.

1.3.5. Andere openbare diensten

Grote diensten zoals RVA, VDAB/BDGA vertoonden interesse in de vormingen interculturele communicatie, omgaan met vooroordelen en instroom van allochtonen op de werkvloer. Zo werden er vormingen georganiseerd voor auditeurs, inspecteurs, bemiddelaars, onthaalpersoneel en diensthoofden.

Telkens werd er voorafgaandelijk een werkbezoek afgelegd bij de doelgroepen in kwestie om de vormingen optimaal te kunnen afstellen op de realiteiten van hun werkerterrein.

1.3.6. Penitentiaire beampten: basisopleiding

Na het verstrekken van vormingssessies in 7 penitentiaire instellingen werd gevraagd om structureel te interveniëren in het Penitentiair Centrum voor Basisopleiding (PCBO-De Bres) te Brugge. In het kader van de basisopleiding werden 22 sessies interculturele communicatie verstrekt.

In het kader van de heroriëntering van de gehele basisopleiding in het PCBO stemden de directie en het opleidingsteam ermee in om de uitdaging aan te gaan om de thematiek van de interculturele communicatie in het geheel van het opleidingsproces te implementeren. Het voordeel van dergelijke aanpak is dat het risico op stigmatisering verkleint doordat het een inherent structureel gegeven wordt waarbij de directie en de instructeurs zélf hun verantwoordelijkheid nemen.

In dat kader heeft een medewerker van de vormingsdienst alle syllabi van de basisopleiding doorgenomen en de lessen gevolgd die in aanmerking konden komen voor het inlassen van relevante gegevens m.b.t. interculturele communicatie.

1.3.7. Een nieuwe sector: de bedrijven

Op verzoek van het voormalige SABENA hebben medewerkers van de vormingsdienst de activiteiten van het personeel op de luchthaven geobserveerd met het oog op het verstrekken van voornamelijk informatieve sessies aan het personeel in voortgezette opleiding en in basisopleiding. Het betrof voornamelijk personen van de check-in, controle, vervoer en de supervisors.

Het was duidelijk dat de vraag naar vorming hier gesteld werd vanuit een professionele bekommernis om de service aan een divers cliënteel te optimaliseren. Het aanbod betrof voornamelijk interculturele communicatie, culturele en godsdienstige achtergronden van de joodse, de islamitische en de Zwart-Afrikaanse gemeenschappen.

In totaal werden er met behulp van externe partners 54 dagdelen verzorgd. Opvallend bij dit bedrijf was de internationale context waarin men dagelijks opereerde.

1.3.8. Het vormingscentrum van de Belgische Krijgsmacht

Ingevolge incidenten in 1997 tijdens een missie in Somalië werd het Centrum betrokken bij een ‘Onderzoek naar de mechanismen die kunnen leiden tot houdingen van racisme bij de Belgische strijdkrachten’ dat in 1998 werd gefinaliseerd. In dit kader werd de vormingsdienst verzocht om een ‘training voor trainers’ te organiseren over diversiteit voor de vormingsdienst van de Belgische krijgsmacht. De training van 5 hele dagen + een ‘terugkomdag’ handelde voornamelijk over interculturele communicatie, mechanismen van uitsluiting en discriminaties en het management van diversiteit. Het was een zeer kwalitatieve training met een erg dynamisch vormingsteam dat eveneens de diversiteit in zijn organisatie tracht te implementeren.

Terugblik op de Reactief – Symbolische fase

- De meeste vragende instanties realiseren zich effectief dat ze wel moeten rekening houden met de zich wijzigende maatschappelijke context en bieden vormingen aan ter ondersteuning van hun personeelsleden.
- Het feit dat nu ook de middenkaders en hogere kaders systematisch aan de vorming deelnemen zit veelal nog in de symbolische fase van het ‘kleur bekennen’.
- Anderzijds moet ook worden opgemerkt dat een groot stuk van de dynamiek ontwikkeld wordt dank zij de inspanningen van gemotiveerde personen die - soms tegen de starheid van de organisatie in - blijven ijveren om het thema van de diversiteit ingang te doen vinden.
- Vermeldenswaard is eveneens de toenemende structurele inschakeling van de thematiek in basisopleidingen en voortgezette vorming. Het aspect ‘training van trainers’ krijgt meer aandacht.
- Het aanbod van de vormingen verruimt naar het professioneel functioneren in een ruimere context van het omgaan met eigenheid. Het thema van de allochtonen staat niet meer centraal en heeft plaats geruimd voor ‘interculturele communicatie’, bestrijden van vooroordelen en discriminaties op een ruimer vlak. De notie van diversiteit wordt ontdekt.
- De aanwerving van allochtonen komt in toenemende mate op de agenda, doch de implementatie ervan verloopt nog aarzelend. Veelal wordt er wel gedacht aan de instroom maar de voorbereiding van de werkvloer en de doorstroom krijgen onvoldoende aandacht.
- Een essentieel knelpunt blijft dat heel wat organisaties zich nog onvoldoende realiseren dat diversiteit een kenmerk kan worden van de organisatie als dusdanig.
- Dit is goed te merken aan de vaststelling dat het implementeren van de opgedane ervaringen uit de vorming aan de deelnemers in kwestie wordt overgelaten. Op structureel vlak wordt het personeel vaak niet of te weinig ondersteund door de leiding: voorstellen tot verbetering van de werksituatie krijgen nog te zelden opvolging, zodat de oude routine weer de overhand neemt.

1.4. De Proactieve – Ontvankelijke fase***Pluralistische organisatie ontwikkeling***

In deze fase begint de organisatie zelf als systeem bij te leren over diversiteit en pluralisme. Besluitmakers zien geleidelijk aan in en accepteren dat diversiteit een belangrijk thema is en dat het nuttig kan zijn voor de organisatie.

Diversiteit en pluralisme worden beleidsthema's voor de organisatie en niet enkel een thema voor trainingen.

Kenmerkend is dat de organisatie bereid is om over zichzelf te leren door onderzoeksverbintenissen aan te gaan ter beoordeling van de eigen organisatiecultuur.

Op basis van de onderzoeksresultaten worden korte-, middellange- en lange termijn strategieën met doelstellingen en tijdschema's ontworpen.

1.4.1 Ordehandhavers: Conventie Binnenlandse Zaken

Daar waar vroeger het accent meer op de lokale overheden en lokale politiediensten lag, wordt er nu ook werk gemaakt van deelname aan denktanken en overleg op federaal niveau, zoals bijvoorbeeld de deontologische code, het uitwerken van een concept 'diversiteit' en deelname aan het project 'community policing'.

1.4.2. Bedrijven

In het overzicht van het werkingsjaar 2002 in het jaarverslag is merkbaar dat de vormingsdienst nu ook in de bedrijfswereld wordt ingeschakeld.

Dit gebeurt voornamelijk in het kader van de Vesoc-initiatieven van de Vlaamse Gemeenschap¹⁵². In het kader van het opstellen van een diversiteitsplan kunnen bedrijven trainingen of opleidingen (laten) organiseren rond interculturele communicatie, het managen van verschillen, het tegengaan van alledaags racisme op de werkvloer en vele andere aandachtspunten voor het realiseren van evenredige arbeidsdeelname en diversiteitbeleid.

Tot op heden situeren de organisaties waarmee de vormingsdienst werkt zich op het terrein van de eerste drie fases van de pluralistische organisatie-ontwikkeling.

Om een beeld te schetsen van de toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden geven we in het kort de 4^e en 5^e fase weer:

1.5. De herdefiniërende – transformatieve fase

De ondernomen acties van de pro-actieve- ontvankelijke fase worden door een intern comité onder leiding van een externe consultant geëvalueerd en nieuwe acties worden opgestart. Vorming en training inzake diversiteit worden niet meer apart behandeld maar vormen een wezenlijk onderdeel van de reguliere trainingsprogramma's.

Men kiest ervoor om pluralistisch te gaan denken en te gaan functioneren.

1.6. De veranderende – inclusieve fase

Diversiteit en pluralisme worden in het geheel van beleidsreglementeringen van de organisatie geïntegreerd. Een intern comité blijft de leerprogramma's en de toepassingen ervan systematisch opvolgen en evalueren. Diversiteit en pluralisme worden onderdeel van het collectief geheugen van de organisatie zodat ze door de organisatie en de individuele werknemers verder gezet worden.

¹⁵² Zie: "Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regelen volgens welke subsidies worden verleend met betrekking tot het VESOC-actieplan 2002 'Evenredige arbeidsdeelname en diversiteit' 19 juli 2002". Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, publicatie: 2002-09-20.

1.7 *Besluit*

Vanuit vogelperspectief is er het laatste decennium wel degelijk een evolutie te bemerken, zij het dan dat de evolutie niet overal gelijkmatig verloopt. Ook in de toekomst zal de vormingsdienst zijn aanbod flexibel moeten hanteren al naargelang de doelgroep zich in de weerstandsfase, de re-actieve fase of de pro-actieve fase bevindt.

In elk van de fases vervult het aanbod van de vormingsdienst een specifieke rol op vlak van sensibilisatie, van vorming, van structurele training en stilaan van beleidsondersteuning.

Het is ook duidelijk dat de vorming in de toekomst in toenemende mate ingebed zal moeten worden in ruimere veranderingsprocessen die ook op maatschappelijk vlak hun intrede doen.

Nu eens zal er vooruitgang worden geboekt, en dan weer moet er een stap achteruit worden gezet, doch de slotsom blijft wel degelijk dat men er met z'n allen op vooruit gaat.

2. *De Franstalige vormingsdienst*

2.1 *Inleiding*

Tien jaar is het al. 10 jaar waarin we heel wat vakmensen hebben ontmoet...10 jaar waarin we zeer diverse interventieprogramma's hebben ontwikkeld ...

Aanvankelijk moest er worden tegemoetgekomen aan de verwachtingen van het Centrum en van de externe partners. Die verwachtingen waren eigenlijk een uitdaging: de bestrijding van het racisme en de opkomst van een multiculturele samenleving.

Na al die jaren willen we zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve balans opmaken.

De volgende tekst zet het beeld even stil, en werpt een blik op honderden interventies.

Een balans opmaken betekent dat men wil evalueren¹⁵³, het nut inschatten van iets wat men heeft gedaan... maar waarom - en vooral – hoe kan dat worden ingeschat?

Indien men op deze vragen wil antwoorden waagt men zich op gevaarlijk terrein, want de persoon die evalueert wordt geconfronteerd met een moeilijk in te schatten dimensie, de humane factor. En als er een domein is dat voor onzekerheden zorgt, dan is het wel het begrijpen en analyseren van het gedrag van de mens.

Evalueren betekent in die omstandigheden dat men een onzekerheid wil meten.

Het beoordelen van opleidingsprogramma's die als doel hebben het racisme en de interculturele communicatie te bestrijden zou dan een bijna onmogelijke opdracht zijn.

¹⁵³ De Dienst dankt Marie-Claude Lacroix van de VZW Synergie die het Franstalige gedeelte van het NAPAP-project evalueerde (cf. punt over de politie).

Indien het beoordelingswerk erin bestaat, na te gaan of de deelnemer na de opleiding een niet-discriminerende houding aanneemt, dan is de opleiding niet het goede middel geweest

Het element dat het individu op de goede weg zet is moeilijk af te bakenen. Vaak gaat het om een convergent geheel van factoren, waarvan de vorming slechts één van de gegevens is die de verandering in de hand werken. De reorganisatie van een dienst, de aankomst van een nieuwe directeur of een verhuizing kunnen eveneens bepalend zijn en rechtstreeks of onrechtstreeks tegemoetkomen aan het objectief van de opleiding.

Evalueren betekent in de eerste plaats blijk geven van nederigheid en pogen een benadering te globaliseren waarbij drie verschillende actoren betrokken zijn. De eerste, de opdrachtgever, preciseert zijn verwachtingen. De tweede – de opleiders – proberen daaraan te beantwoorden en bepalen de meest geschikte opleidingsmodule. De deelnemers tenslotte, de derde partner, gaan in de loop van hun opleiding in op de meest relevante elementen met betrekking tot hun beroepspraktijk.

*“De evaluatie van de vorming is een rondgaand proces, dat als doel heeft niet zozeer de vooruitgang van de deelnemers of de kwaliteit van de lesgevers te meten, maar om aan de drie partijen de kans te bieden, samen vorm te geven aan de verwachtingen, de werkmethode en de beroepspraktijken.”*¹⁵⁴

De hiernavolgende tekst poogt de gestelde vragen te beantwoorden of tenminste de inbreng van de Vormingsdienst in het denkproces te preciseren. Er worden verschillende delen voorgesteld: in het eerste wordt het nut besproken van de cel opleiding binnen een instituut als het Centrum; in het tweede wordt geprobeerd om zijn interventiedomeinen te identificeren.

Om af te sluiten wordt de methodologie voorgesteld en er wordt gepreciseerd in welke mate deze bijdraagt tot de strijd tegen het racisme en de interculturele communicatie bevordert.

Een vormingsdienst bij het Centrum voor gelijkheid van kansen?

De waakzaamheid van het Centrum is voornamelijk gericht op¹⁵⁵ de Wet tot bestraffing van door racisme en xenofobie ingegeven daden, maar van bij zijn oprichting bleek ook de noodzaak tot het ontwikkelen van een educatieve dienst, naast de juridische cel en de cel integratie.

Zonder hier dieper in te gaan op de essentie van het recht en van de wet, willen we er toch aan herinneren dat elke wet, of die nu permissief of repressief is, slechts een relatieve impact heeft op het gedrag van individuen of gemeenschappen. In dit kader moet de antiracismewet gezien worden.

Een van de specificiteiten van deze wet ligt in het pluriforme karakter van het onderwerp. Racisme ligt in de gedragingen, maar ook in de mentaliteit. En dat is een aspect waarmee de wet moeilijk rekening kan houden, zelfs indien de fundamentele van de Rechtsstaat worden bedreigd.

Zelfs indien een repressieve norm in zekere mate een preventiemechanisme kan vormen, heeft dit toch maar weinig impact op de structurele of contextuele oorzaken die het individu ertoe aanzetten, gedragingen te ontwikkelen die door de wet worden bestraft.

¹⁵⁴ Uittreksel uit een toespraak van Marie-Claude Lacroix tijdens een studiedag die door het Centrum werd georganiseerd over de interculturele opleidingspraktijken bij de politie.

¹⁵⁵ Er dient opgemerkt dat het juridische arsenaal van het Centrum uitgebreider is. Het omvat ook de wet over het revisionisme en sinds kort ook de wet over de discriminatie.

Net zoals Michel Crozier is de vormingsdienst van mening dat het wellicht een illusie is de mentaliteit te willen veranderen met enkel de hulp van een juridisch arsenaal. Het impact van de wetgeving kan echter wel worden versterkt door die aan te vullen met educatieve acties. Indien de efficiëntie van een regel niet enkel kan gemeten worden aan de aanvullende sensibilisatie dan wordt die daar toch aanzienlijk door versterkt.

De rol van de vormingsdienst bestaat er dan ook voornamelijk in, alle opdrachten en acties van het Centrum te steunen en kracht bij te zetten.

Eenmaal dat die noodzaak duidelijk was, moesten de grote lijnen worden bepaald, evenals het algemene paradigma dat die opleidingen zou sturen. Of er moest tenminste duidelijk worden gemaakt wat de Vormingsdienst niet wilde nastreven!

Het ging er niet om, een extra dimensie te geven aan de documentatiedienst of enkel een didactische methode uit te werken om informatie te laten doorsijpelen naar wie erom vroeg of naar al diegenen van wie 'men' dacht dat de informatie hen zou helpen. Want op die manier was er het risico dat de opleiding zich zou beperken tot het eenvoudig doorgeven van kennis, wat niet voldoende is om te ageren tegen de structurele of contextuele gedragingen of houdingen van racisme.

Voor het team van de vormingsdienst ging het er ook niet om, de opleiding te ontdoen van alle inhoud of informatie, het accent moest eerder worden gelegd op de essentiële dimensies. De aandacht richtte zich dan ook snel op de volgende vraag: Hoe kunnen er interventiesystemen worden op punt gesteld die het verschijnen van maatschappelijke praktijken bevorderen, gericht op de ontmoeting met de andere?

In een dergelijke optiek moet de opleider diverse bekwaamheden ontwikkelen. Hij moet in staat zijn om een groep te mobiliseren en de belangrijkste vragen detecteren waar de werknemer mee bezig is en die te maken hebben met de thematiek van het anders zijn. En tenslotte moet hij de verschillende aspecten van de vragen rond immigratie en discriminatie perfect beheersen.

Het interventiesysteem en de plaats van de lesgever worden verder in dit hoofdstuk meer gedetailleerd besproken¹⁵⁶.

Dit interventieparadigma kreeg vooral en in de eerste plaats de voorkeur omdat de opleiding een ontmoetingsplaats is van individuen die zich vragen stellen, die twijfelen, allemaal houdingen die het opleidingsproces mee vorm geven en voeden.

10 jaar acties...

De Franstalige vormingsdienst werd opgericht in 1994. Aanvankelijk deed die een beroep op externe lesgevers en organismen. Vandaag zijn er meerdere vaste medewerkers actief.

Gezien de acties die sedert zowat 10 jaar worden gevoerd, bijzonder talrijk en gediversifieerd waren (informatie-, opleidings- en sensibiliseringssessies) was het moeilijk om er een volledig en duidelijk overzicht van te geven. Verder beoogt deze tekst een meer algemene visie weer te geven per activiteitssector.

¹⁵⁶ Het jaarverslag van het Centrum van 1998, onder de titel «gelijkwaardig» bevat een hoofdstuk over de gebruikte methodologie. Vijf jaar na datum is de tekst nog steeds actueel pp. 160-179.

Voordat de acties worden uiteengezet, nog een laatste precisering. Het is een onbegonnen zaak om alle partners te vermelden die de dienst van bij het begin hebben geholpen en bijgestaan – ze zijn te talrijk – en het falende geheugen van de opleiders zou tot vergetelheid kunnen leiden. Wij willen hen echter wel laten weten dat wij hun hulp ten zeerste hebben gewaardeerd. Indien sommige mensen niet worden vermeld, dan is dat zeker niet uit gebrek aan erkenning !

De politiediensten: zijn steeds bevoorrechte partners geweest, want door hun activiteiten komen ze in contact met heel wat soorten publiek, onder wie met personen van vreemde herkomst. Door hun opdrachten en de situaties die zij op het terrein tegenkomen wordt er vaak van hen verwacht dat zij in staat zijn relaties te beheren, die tot conflicten kunnen leiden.

Dat de vormingsdienst in die sector kon investeren werd mogelijk dankzij een overeenkomst die in 1996 werd ondertekend met het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Sindsdien wordt de tekst jaarlijks herzien. Dankzij deze waardevolle ondersteuning kon door het uitbreiden van de acties een vormingspraktijk worden op punt gesteld die aangepast is aan het politiemilieu. De overeenkomst zorgde ook voor de nodige contacten met talrijke partners, wat het wantrouwen ten overstaan van het Centrum binnen de politiestructuren verzwakte.

In die sector werden er meer dan in alle andere, zeer verscheidene interventies gedaan¹⁵⁷ :

- **“Klassieke” opleidingen** : dat betekent interventies van 3 tot 6 dagen, gericht op het onthaal van het publiek, het beheer van conflicten, interculturele communicatie. Uit die benamingen zou men kunnen afleiden dat de vormingen blijkbaar weinig te maken hebben met de culturele dimensie, maar dat is één van de speciale kenmerken van de vorming die door de Dienst werd ontwikkeld. Wij komen daar verder meer specifiek op terug.
- Infosessies werden ook georganiseerd. Ze behandelden de antiracismewet, de toestand van de immigratie in België, de islam.

Dit soort werk is voor de politie onontbeerlijk, ter vergemakkelijking van hun contacten met personen van vreemde herkomst, maar de dienst heeft er steeds op toegezien dat de informatie gericht was op de beroepsrealiteit die de deelnemers dagdagelijks beleven.

- Er werden **ontmoetingen** gepland tussen maatschappelijk werkers en gemeentelijke politieagenten. Hier konden ze ervaringen uitwisselen uit hun beroepspraktijk en nadenken over hoe ze elkaar eventueel konden aanvullen, terwijl ieders gedragscode toch werd gerespecteerd. Bij dergelijke gelegenheden werden er banden gesmeed die vandaag de dag nog bestaan.
- De bijscholing vormt dan misschien wel de ruggengraat van de interventies van het Centrum, maar de **basisopleiding** werd ook niet vergeten. Op verzoek van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken (Dhr. Louis Tobback) werden er lesgevers ingezet in de politiescholen. Gedurende twee jaar hebben zij cursussen gegeven over ‘diversiteit’. Sedertdien werd er een docent aangesteld die de materie heeft overgenomen.

Er werd ook een opleiding georganiseerd voor lesgevers. Doelstelling was, personen op te leiden die zouden instaan voor de interculturele thematiek, zowel in de basis- als de voortgezette opleiding.

¹⁵⁷ Voor info, behalve bij de ex-rijkswacht en de vroegere gerechtelijke politie was de vormingsdienst ook werkzaam in de commissariaten van Luik, de Stad Brussel, Charleroi, Bergen, La Louvière, Schaarbeek, Molenbeek, Verviers, Vorst, Sint-Joost-ten-Node... Er werden contacten gelegd maar geen opleidingen gegeven bij de politie van Anderlecht, Elsene, Etterbeek, Namen...

Hoewel de deelnemers hier veel interesse voor betoonden, betreurt het Centrum toch dat dit initiatief weinig opvolging kreeg. De meeste van die personen werden nadien opgeroepen voor andere functies binnen de politiediensten.

Op regelmatige tijdstippen stootte de vormingsdienst op de onmogelijkheid om een gemeenschappelijk initiatief tot een goed einde te brengen, omwille van de interne mobiliteit, nieuwe benoemingen van de politieagenten of het gebrek aan belangstelling van bepaalde mensen in de hiërarchie.

Zonder op de technische details in te gaan willen wij even onderstrepen dat de politiehervorming een nieuwe dynamiek heeft teweeggebracht, waar de vormingsdienst gedeeltelijk voordeel uit heeft gehaald. De opleiders verlieten het strikte opleidingsmilieu en werden meer als experts ingezet in de federale politiediensten. Dat was een beslissende evolutie en een vorm van erkenning voor het tot dan toe gepresteerde werk. Dit aspect werd specifiek behandeld in het werkverslag van vorig jaar.

Gezien de hervorming het politielandschap fundamenteel gewijzigd heeft, vonden de verantwoordelijken dat de voorrang moest worden gegeven aan het invoeren van een stabiele organisatiedynamiek, waarbij de beschouwingen over de relaties met het publiek even op de achtergrond verdwenen.

De contacten die het Centrum met het politiemilieu onderhoudt zijn vaak moeilijk. Er komen bv. weer spanningen aan het licht wanneer het Centrum zich burgerlijke partij stelt tegen een politieagent die verantwoordelijk was voor feiten die worden bestraft door de antiracismewet.

De opdrachtgevers moeten natuurlijk een onderscheid kunnen maken tussen gerechtelijke acties en een opleidingsinitiatief. Het ene heeft nooit afbreuk gedaan aan het andere. De gemeenschappelijke benadering heeft er daarentegen voor gezorgd dat het Centrum de professionele realiteit van de politie beter begreep.

Tenslotte willen wij het ook nog even hebben over het project dat gesteund werd door de Europese Unie en dat de benaming Napap kreeg (NGO's and police against prejudice.) Tussen 1997 en 1999 kwamen de lesgevers van het Centrum en hun gewone partners, politieagenten en 'burgers', in contact met andere Europese opleiders. Een ervaring waarbij ze ervaringen konden uitwisselen en vragen stellen over de soms heel verschillende beroepspraktijken. De vormingsdienst werd ook gesuperviseerd door de vzw Synergie. Dit leidde tot zeer relevante overwegingen over onder meer de vragen rond evaluatie.

Tien jaar acties en welke specifieke evaluatie over het werk bij de politie?

Enkele elementen die werden verzameld tijdens de evaluaties...

Voor de opdrachtgevers zijn de redenen tot tevredenheid van diverse aard. Er kwam een nieuwe dynamiek binnen het personeel op de voorgrond, er werd een organisatie doorgevoerd die beter tegemoetkomt aan de vereisten van een openbare dienst en de politie in haar geheel werd duidelijker zichtbaar.

De minder vaak gehoorde uitlatingen die racisme banaliseren, de gelijke verdeling van de taken onder de leden van een zelfde team, maar ook de vermindering van het aantal klachtenbrieven zijn voor een opdrachtgever allemaal tekens dat een positieve dynamiek werd ingevoerd. Er moet ook worden opgemerkt dat die veranderingen op middellange en lange termijn plaatsvinden en maar zelden onmiddellijk na de opleiding. En des te meer wanneer die opleiding niet gepaard gaat met een aantal meer contextuele maatregelen.

Vandaag de dag wordt er **regelmatiser een beroep gedaan** op het Centrum. Naast de opleidingen neemt het Centrum ook deel aan talrijke overlegsessies binnen diverse organen. Zo is er bijvoorbeeld het Vast Comité van toezicht op de politiediensten over het klachtenbeheer, diversiteit, de nieuwe gedragscode, het beheersen van geweld...

Deze aangroeiende betrokkenheid getuigt wellicht van de erkenning van het expertisewerk dat de vormingsdienst tot nog toe heeft geleverd. De betrokkenheid opent dan weer nieuwe actieperspectieven.

Voor de deelnemers zijn de manier waarop ze de opleiding hebben beleefd en de implicaties die deze kan hebben op hun dagdagelijkse werk de belangrijkste redenen van voldoening. Ze stelden vooral de spreektijd op prijs die zij kregen om hun problemen rond de relaties met het publiek naar voor te brengen, maar ook het soepele kader, waardoor ze geen defensieve houding hoefden aan te nemen. Ze werden gerustgesteld, er werd naar hen geluisterd en ze konden heel wat situaties bespreken over verschillende soorten publiek.

Ze drukten soms ook hun spijt uit, zoals bv. over het feit dat ze weinig informatie hadden gekregen over de doelstellingen van de opleiding en over de verwachtingen van de hiërarchie; en over het gebrek aan pasklare oplossingen voor de problemen waar zij op het terrein mee te maken krijgen.

De sector van het onderwijs kreeg altijd al speciale aandacht.

Na talrijke interventies in de scholen ging de vormingsdienst werken aan opleidingen die bedoeld waren voor het lerarenkorps. Een dergelijke evolutie resulteert onder meer uit een zorg om besparing, uit de materiële onmogelijkheid om op afdoende wijze tegemoet te komen aan alle aanvragen die bij het Centrum binnenkomen en uit de vastberadenheid om efficiënt en methodologisch relevant te werken.

Buiten het kwantitatieve aspect leek het ook meer opportuun om met de leerkrachten te werken, zij hebben immers door hun permanente contacten met de leerlingen de reële mogelijkheid om de jongeren te sensibiliseren.

De benadering van de culturele kwestie in de onderwijswereld heeft zich ontwikkeld rond verschillende thema's die op het eerste gezicht geen rechtstreeks verband leken te houden met de opdrachten van het Centrum. Zo volgden na de klassieke onderwerpen als interculturele communicatie en de bestrijding van het racisme ook modules rond burgerschap, het beheer van conflicten, onbeschaafd gedrag en fenomenen van geweld.

De beweegredenen voor die keuzes worden op de volgende pagina's verder uitgewerkt.

Het is echter wel zo, dat relevant werk ter zake een grondige kennis van die thema's veronderstelt. Want vandaag zijn die fenomenen van geweld, die verband houden met onzekerheid, ook tot in de scholen doorgedrongen.

Het opleidingswerk van de leerkrachten gebeurt voornamelijk in partnerschap met de organismen voor permanente vorming uit de verschillende onderwijsnetten. Leerkrachten uit verschillende disciplines en onderwijsinstellingen namen eraan deel. De opleidingen verliepen gewoonlijk over verschillende dagen.

Het feit dat het tussen een dialoog kwam tussen leerkrachten die in zeer verschillende professionele omstandigheden werken (op de buiten en in de stad, algemeen, technisch en beroepsonderwijs, leraren beroepsonderwijs en algemene vakken...) was tegelijk een bron van verrijking en van spanning. Ze vonden het moeilijk om gemeenschappelijke analyses uit te werken, die gebaseerd waren op totaal verschillende realiteiten en om gemeenschappelijke actiedomeinen te bepalen waarvoor ze zich individueel en/of collectief konden inzetten.

Om tegemoet te komen aan die moeilijkheden worden er nu begeleidings- en supervisieprocessen ontwikkeld door een pedagogisch team. Deze werkwijze is uiterst efficiënt. Het ideaal zou misschien zijn om deze dubbele benadering (opleiding en supervisie) samen te brengen in hun aanvullende dimensies. De investering is wellicht aanzienlijk maar het idee verdient te worden uitgediept.

Ingevolge de gebeurtenissen rond de aanslagen van 11 september en het uitbreken van de tweede Intifada, hebben heel wat leraars de vormingsdienst om hulp gevraagd rond het opduiken van racistische en anti-joodse houdingen in hun klassen. Op dat ogenblik heeft de vormingsdienst haar punctuele interventies in de scholen weer opgenomen maar toch geprobeerd de nadruk te leggen op het beheersen van die situaties door de leerkrachten, of door specifieke opleidingsprogramma's aan te bieden. Er dient echter wel opgemerkt dat bepaalde feiten die door de leraars werden naar voor gebracht, eerder te maken hadden met vroegere functiestoornissen en dus geen verband hielden met de aanslagen.

De federale regionale, gemeentelijke en lokale openbare besturen

Deze sector groepeerde de federale ministeries (Justitie: de magistraten en de gevangenen; Binnenlandse Zaken: het Commissariaat-generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen; Tewerkstelling: RVA; Sociale Zekerheid: het RKW; van de gewestelijke ministeries: het FOREm en het ORBem en de lokale of supra-lokale besturen: OCMW, gemeentebesturen, lokale coördinaties.

Die brede waaier getuigt van het zeer gevarieerde werk van de vormingsdienst. De interventies kregen diverse vormen, gaande van de conferentie over de antiracismewet die aan magistraten gegeven werd door een jurist van het Centrum, tot het uitwerken van een uitgebreid opleidingsprogramma, zoals bv. voor bepaalde OCMW's.

Via dergelijke acties kon de vormingsdienst in contact komen met verschillende niveaus van het maatschappelijk werk.

In de contacten met de openbare besturen kende de vormingsdienst enkele problemen in het beheer van de onderhandelingen en het op punt stellen van het opleidingskader. De verantwoordelijken waren vaak vooral bezorgd om de inhoud, terwijl de kwaliteit van de opleiding sterk afhangt van het kader. Dankzij een precieze omschrijving van dat kader kan het opleidingssysteem optimaal worden aangepast aan de verwachtingen en de noden van de deelnemers. Op lange termijn heeft dit gebrek aan duidelijkheid bij de aanvang ons niet lang voor onoplosbare problemen gesteld.

De behandelde thema's werden in deze tekst reeds aangehaald.

De vorming van het gevangenispersoneel vergde een groot deel van de energie van het team. Deze aanzienlijke investering was niet het gevolg van de duur van de voorgestelde modules (een dag per groep) en ook niet van de geografische spreiding van de plaatsen waar de vorming werd gegeven (Vorst, Sint-Gillis, Berkendael, Saint-Hubert, Dinant, Hoei, Aarlen, Jamioulx of Doornik...), maar ze werd eerder veroorzaakt door de bijzonder gespannen sfeer binnen de verschillende groepen.

Tijdens die korte sessies slaagden de lesgevers er niet steeds in, een vertrouwensklimaat te scheppen en hun werk uit te diepen, dat gezien de omstandigheden misschien als een beetje oppervlakkig overkwam.

Vooral de **bedrijfswereld** bleek de grote afwezige in de opleidingen. Er werden contacten gelegd, maar doordat het opleidingskader niet voldoende duidelijk werd bepaald, zijn die op niets uitgelopen. Dit valt te betreuren, want de culturele dimensie en zeker de diversiteit zijn van essentieel belang in die activiteitssector.

De lokale of supra-lokale verenigingen, zoals jeugdhuizen, wijkverenigingen, de organisaties voor sociaalprofessionele inschakeling, de jongerenadviescentra, de verenigingen voor de rechten van minderheden... deden regelmatig een beroep op de diensten van het Centrum en ze mochten dan ook rekenen op diverse interventies, zowel in termen van inhoud als van werkwijze (animatie, sensibilisering, vorming....).

Van bij het begin heeft de **vakbondswereld** contacten onderhouden met het Centrum. De inbreng van het Centrum kwam zowel van de Juridische Cel als van de vormingsdienst. Eerstgenoemde stond in voor infosessies over de Wet van 1981. De vormingsdienst ging van start met opleidingen rond het onthaal van het publiek en het beheer van conflicten.

De **regionale integratiecentra** zijn trouwe partners van de vormingsdienst.

Ook hier bestonden de interventies uit infosessies, uit sensibilisering en opleiding. In navolging van wat er bij de politiediensten werd opgestart, werd ook een 'trainers's training' georganiseerd, waardoor men een pool van tussenpersonen beoogde samen te stellen voor het geheel van het Waalse Gewest.

Het opleidingssysteem...

Het pedagogische werk heeft stilaan vorm gekregen. Het ging wat aarzelend van start (1994-1995) maar het werd verfijnd en kan vandaag de dag steunen op een complex corpus. Vanuit deze matrix werden talrijke opleidingen op punt gesteld over aanzienlijk verschillende thema's.

De werkwijze die door de vormingsdienst werd ontwikkeld is het resultaat van collectief overleg. Ze werd geleidelijk aan uitgebouwd, waarbij rekening werd gehouden met zeer diverse bijdragen. Opleiding is natuurlijk maar één van de wegen naar racismebestrijding. Het is een manier van werken die niet pretendeert alwetend te zijn, maar een onvoltooide praktijk die permanent wordt gewijzigd en (her)opgebouwd.

Opleidingsprogramma's uitwerken rond interculturele kwesties en rond racismebestrijding is een moeilijk parcours, dat bezaaid is met hindernissen. Het vergt het op punt stellen van een strikte werkwijze, zowel naar de inhoud als naar de gebruikte methodes toe. De nauwgezetheid mag echter de meer filosofische vraagstelling naar de zin van de opleidingen en naar de gebrachte boodschap niet in de weg staan.

De constante samenhang van inhoud, methodologie en waarden kan worden vertaald in de volgende vraag: ***welk soort opleidingen (zowel qua inhoud als qua methodologie) voor welk type samenleving?***

De hiernavolgende tekst poogt te verduidelijken hoe er tewerk werd gegaan om aan die vraag te beantwoorden. In een eerste fase worden, vanuit bedenkingen over zowel theorie als praktijk, de voornaamste redenen en motivaties verklaard die de dienst er hebben toe aangezet om deze samenhang als primordiaal te beschouwen. In een tweede fase worden de concrete methodologische systemen uiteengezet.

1. Waarom moeten inhoud, methodologie en waarden samengaan?

Rekening houden met het verband tussen inhoud, methodologie en waarden verhindert het uitwerken van een technisch apparaat dat zich beperkt tot het doorgeven van informatie. In de relatie met de andere is informatie immers noodzakelijk, maar op zichzelf niet voldoende.

De onvoldoende kennis van de andere of de ontoereikendheid van de kennis van de andere...

Op dit ogenblik is één idee nog wijd verspreid, namelijk dat men om de ontmoeting met de andere (diegene die ik als verschillend beschouw van mezelf) te bevorderen en de strijd aan te gaan met stereotyperingen en vooroordelen, eerst zichzelf moet leren kennen, de verschillen identificeren en respecteren en vooral leren tolerant en open zijn...

Een dergelijke - zeker lovenswaardige - benadering is tot op zekere hoogte wel zinvol. Ze toont echter snel haar beperkingen. De situaties die in de dagdagelijkse realiteit worden beleefd zijn zo talrijk, zo verschillend en zo complex dat de bevattings ervan het strikte begrip van het referentiekader van de andere vaak te boven gaat.

Voor wat de kwestie van de migranten betreft is de kennis van de culturele modellen, van de historische, antropologische, sociologische en humane omstandigheden van de immigratie op zich niet voldoende om de talrijke misverstanden op te lossen die gevoed worden door angst en frustraties die in de loop van de jaren worden geaccumuleerd en die de verwerping van de andere en het in zichzelf gekeerd zijn bevorderen.

Struikelblokken die moeten vermeden worden...

In dat kader willen de opleidingen boven elk betoog staan waardoor de voorstellingen die men zich van de andere maakt (die niet op de opleiding aanwezig is) zouden kunnen verstarren. Een dergelijk fixatie is vaak het gevolg van een veralgemening van individuele situaties, van het reduceren van de andere tot één enkele dimensie, bv. deze van het verondersteld of daadwerkelijk behoren tot een minderheidsgroep.

Wanneer in een opleidingsproces de ‘verschillende andere’ wordt opgenomen als een studie en analyseobject en dit niet gepaard gaat met een methodologisch systeem, dan kan dit negatieve effecten hebben.

Voor de deelnemers kan dit leiden tot:

- een reducerende perceptie van de door de persoon en vooral dan door de vreemdeling beleefde realiteit, waarbij talrijke factoren zoals het levensparcours of de persoonlijke inzet naar het tweede plan worden verwezen....;
- het accentueren van stereotyperingen en vooroordelen, door het benadrukken van het verschil dat vaak als bestendig wordt gezien, evenals de daaruitvolgende versterking van de idee dat de ontmoeting tussen de individuen onmogelijk is;
- het focussen op de andere, de vreemdeling, die het onderwerp van de debatten wordt, het “probleem” dat tijdens de opleiding moet worden opgelost.

Voor de opleiders kan dit leiden tot:

- een “buitenmaatse” investering in de groep als houder van kennis, wat aan de deelnemers weinig ruimte laat om hun eigen kennis op te bouwen en om hun angsten en moeilijkheden weg te werken. Het lijkt bovendien weinig coherent om een betoog te houden over de openheid naar anderen toe, wanneer het leerproces zelf niet voldoende openstaat voor de anderen, in dit geval de deelnemers.

2. Welke concrete methodologische benaderingen resulteren er uit de samenhang van inhoud?

Een werkwijze waar de deelnemer optimaal voordeel uit haalt

Het voorgestelde proces werkt omgekeerd. Het onderwerp van de opleiding is niet langer de andere, maar de deelnemer zelf.

De lesgever zal hem voorstellen zich te bevragen over zijn houding ten overstaan van het verschil, of tenminste over de voorstelling die hij zich daarvan maakt. Op basis van zijn beroepservaring vertelt de deelnemer dan over situaties die volgens hem een bron zijn van moeilijkheden en samen met anderen moet hij dan proberen om de mogelijkheden te bepalen waardoor die problemen kunnen worden opgelost.

In een dergelijk proces, waar het woord van de deelnemers gevaloriseerd wordt ten koste van dat van de lesgever, wordt er stilaan een echt opleidingskader opgebouwd. De oefeningen die worden aangeboden zorgen ervoor dat de deelnemers makkelijk aan het woord komen. Door de welwillende confrontatie tussen de leden van de groep en de actieve luisterbereidheid van de lesgever wordt een multidimensionele ruimte gecreëerd, waar het interpreteren van situaties geleidelijk aan complexer, maar ook verfijnder wordt.

Het leerproces is minder gericht op de correctheid van de informatie die door de verschillende partners gegeven wordt, dan op de kwaliteit van de relatie, het luisteren, het respect en het gelijkwaardig aan het woord komen.

Alle uitlatingen zijn dan ook mogelijk, of het nu gaat om het naar voor brengen van problemen, woede, lijden en zelfs racisme.

Tijdens een vormingssessie worden die termen soms verward. Het ideologisch racisme (dat gebaseerd is op een hiërarchie van de mensenrassen) verdwijnt, om plaats te ruimen voor een meer emotioneel betoog, dat gevoed wordt door dagelijkse frustraties en angsten.

Indien de lesgever dergelijke betogen weigert te beluisteren, dan weigert hij eigenlijk om samen met de groep te werken aan de mogelijke oorzaken van racisme of aan de acties die kunnen worden op punt gesteld om “beter samen te leven”. Wanneer er wordt gesteund op de striktheid van de methodologie, en de deelnemers de mogelijkheid krijgen om hun vrees te uiten, kunnen er fundamentele kwesties worden besproken in een echt positief perspectief.

Wij willen ook benadrukken dat de vorming het in vraag stellen en het verbeteren van de beroepspraktijken van de individuen tot doel heeft, maar geen therapie wil zijn. De vorming ontleent misschien oefeningen aan de sociale psychologie, maar ze wil de deelnemers er enkel toe brengen hun verhouding tot de wereld opnieuw te definiëren, *“de meest intieme gebieden van de verhouding tot het anders-zijn te exploreren. Wanneer de deelnemers als onderwerp van de vorming worden gezien, als acteurs van hun eigen gedragingen, zouden ze er idealiter moeten toe komen, toe te geven dat het anders-zijn, de uitsluiting en de tegenstelling elementen zijn waar ieder van ons mee te maken krijgt. Het zijn spanningsvelden die inherent zijn aan het menselijk bestaan, en waartegen wij ons geregeld willen beschermen, waarvan we ons willen schoonwassen, door er de oorzaken, de inzet en de gevolgen op een andere te schuiven, die verondersteld wordt radicaal verschillend en onrustwekkend te zijn.”*¹⁵⁸

¹⁵⁸ Jaarverslag van het Centrum op. cit.

Het belang van de institutionele dimensie

Naar de deelnemer luisteren betekent ook hem de kans geven zijn betoog te (her-)situeren in de organisationele context van zijn instelling. Het inzien van deze samenhang, waar elke deelnemer tijdens de opleiding moet worden toe gebracht, zal een invloed hebben op de plaats waar hij werkzaam is.

De bijzondere aandacht die deze dimensie krijgt, wordt ook geïllustreerd door de bezorgdheid om het opleidingskader uiterst precies te gaan bepalen.

De onderhandelingen die aan de vorming voorafgaan zijn van cruciaal belang. Er kan een globaal interventiekader worden gedefinieerd en een contract worden uitgewerkt dat de verplichtingen van de verschillende partners preciseert:

- De opdrachtgever somt de moeilijkheden op, de probleemsituaties waar zijn personeel op het terrein mee wordt geconfronteerd. Vervolgens moet hij de doelstellingen bepalen die hij bij de opleiding voor ogen heeft. De verbetering van de relaties tussen de werknemers en het publiek is een regelmatig aangehaald objectief. Typische situaties worden in een lastenboek opgenomen. De partners beslissen over het vrijwillige of verplichte karakter van de opleiding.
- Rekening houdend met de problemen die door de opdrachtgever worden opgeworpen werkt de lesgever met diens instemming een voorstel tot opleiding uit. Hij preciseert de methodes, de behandelde onderwerpen en de beoordelingstechniek die aan het einde van de vorming gebruikt zal worden. Vervolgens bouwt hij een pedagogisch proces uit, dat desgevallend wordt gevoed door een observatieperiode in de instelling en bij de toekomstige deelnemers.
- De groep deelnemers wordt vastgelegd en die krijgt informatie over de verwachtingen van de opdrachtgever, de grote lijnen van het proces, maar niet over de inhoud. De efficiëntie van de vorming ligt voor een deel in dat “verrassingseffect”. De deelnemers verbinden zich vanaf het begin al tot het volgen van het volledige opleidingsproces.

Opmerking

Vanuit de opgedane ervaring is gebleken, dat de hiërarchie het best betrokken wordt bij elke vorm van opleiding. De mobilisering moet betrekking hebben op de gehele instelling. Indien de kaders niet bij het proces betrokken worden is dat vaak een rem op de inzet van de deelnemers. Ze volgen niet altijd even consequent, doordat hen nog werk te wachten staat na de opleidingsuren of omdat hun chefs niet de nodige belangstelling aan de dag leggen.

In een dergelijke configuratie draagt elke contractant een deel van de verantwoordelijkheid voor het eventuele welslagen of de mislukking van de opleiding.

Geconfronteerd met al hun verplichtingen hebben opdrachtgevers die aanvankelijk wensten samen te werken met het Centrum, later afgehaakt, omdat ze er niet in slaagden een voldoende duidelijk werkkader te bepalen. Een dergelijk verschijnsel wordt door de vormingsdienst niet als een mislukking beschouwd. Wanneer die vaagheid aanhoudt verkiest de dienst de onderhandelingen stop te zetten, eerder dan te moeten vaststellen dat de hiërarchische structuur de opleiding heeft geïnstrumentaliseerd. Met andere woorden, de vormingsdienst weigert “alibi-opleidingen” te geven, die als doel hebben het imago van een organisatie en van sommige van haar kaderleden te verbeteren, eerder dan een institutionele verandering door te voeren.

De Dienst weigert ook interventies in crisissituaties. Dergelijke gebeurtenissen, die op zich misschien wel interessant zijn, moeten heel specifiek worden begeleid. Maar als de spanningen geluwd zijn kan het Centrum zich engageren en een meer klassieke opleiding aanbieden. De vormingsdienst wil geen ‘reddende engel’ zijn en geconfronteerd worden met buitenmaatse verwachtingen, die niet kunnen worden ingelost zonder dat daar een grondig en langdurig denkproces aan voorafgaat. Een houding die wordt verklaard doordat de dienst op complexe situaties geen simplistische, stereotype en uiteindelijk weinig efficiënte antwoorden wil geven.

Het methodologisch systeem als poging om boven het racisme uit te stijgen

De deelnemers geloven eigenlijk niet in een ideologisch gestructureerd racisme, dat gebaseerd is op een hiërarchie van menselijke ‘rassen’, maar drukken in wezen hun frustraties en angsten uit. De angst ten overstaan van de onbekende, de vreemdeling, de materiële en fysieke onzekerheid en de angst voor een allengs verzwakt beroepsmilieu vormen soms de basis voor een maatschappelijke ingesteldheid vol haat, verwerping of agressie.

En racisme schiet des te beter wortel in de menselijke broosheid, waar het zich kan vastankeren en ontwikkelen.

Deze angsten die als existentieel zouden kunnen worden bestempeld, hebben niet noodzakelijk te maken met economische tegenspoed. Wanneer rijkdom gepaard gaat met “*de vrees voor wat zal komen*” dan kan dit leiden tot irrationeel en agressief gedrag dat enkel wordt ingegeven door emoties.

De bedenkingen van de deelnemers worden vaak op de volgende manier verwoord:

De vreemdelingen komen naar België om voordeel te halen uit het systeem van de sociale zekerheid. Ze hebben veel kinderen en ze belasten het budget van het Kinderbijslagfonds. Ze wonen samen in gettowijken en dringen hun levenswijze op, die niet verenigbaar is met de onze. Zij doen geen inspanningen om zich te integreren, ‘wij’ moeten hen steeds maar aanvaarden zoals ze zijn. Ze zijn gewelddadiger en zorgen voor onveiligheid in de wijken. Ze begaan misdaden maar worden nooit gearresteerd. Indien ze in hun land van herkomst echter maar een tiende deden van wat ze hier doen, dan gingen ze voor de rest van hun leven de gevangenis in. Ze gaan samenhouden in een paar scholen en door hun aanwezigheid gaat het verwachtingsniveau van de leraars er fel op achteruit.

Het is een illusie - tenminste in een eerste fase – om deze veel gehoorde beweringen tegen te gaan met artikels uit het begin van deze eeuw waarin identieke argumenten werden ontwikkeld over de installatie van personen van Poolse afkomst in België. Eerst moet er geluisterd worden, zodat in al die beweringen de onderliggende moeilijkheden en angsten kunnen worden opgespoord. *Zal ik, indien dat nodig blijkt, ook kunnen genieten van de sociale zekerheid? Hoe zit het met mijn identiteit? Hoe kan ik die permanent en onwankelbaar verankeren in een wereld die voortdurend verandert en waar ik steeds minder greep op heb? Hoe zal mijn toekomst eruitzien?*

Men kan zich gemakkelijk voorstellen dat een louter informatief proces ten overstaan van zoveel emoties naar een impasse leidt. Het antwoord op al die vragen komt er niet enkel door de kennis van de culturele modellen van de andere, het vereist ook dat men aan zichzelf werkt en dat men die angsten rond het bestaan zelf gaat indijken.

In deze context draagt het methodologische aspect van de opleiding ertoe bij, dat er een sereen klimaat wordt gecreëerd, waarin de kwesties rond het anders zijn op een positieve en constructieve manier kunnen behandeld worden.

Concreet gezien betekent dit dat de luisterbereidheid naar de deelnemer (over zijn achtergrond, zijn sociaalprofessionele situatie, zijn verwachtingen en zijn eisen) en het onvoorwaardelijke respect voor zijn persoon – ongeacht het soort betoog dat hij houdt - onontbeerlijke voorwaarden zijn om een denkproces over het racisme op te starten. Zonder die methodologische vereisten is de taak onmogelijk en zelfs gevaarlijk.

De opleiding als katalysator in de interculturele ontmoeting

Het weze dus duidelijk dat de interculturele ontmoeting zich niet beperkt tot het beheersen en kennen van de verschillende culturele modellen.

Ze wordt ingezet van bij de eerste contacten met de opleiders en bij de bewustwording van de heterogeniteit van de groep, zelfs indien die steeds is samengesteld uit deelnemers die uit een zelfde beroepsmidden komen.

De vorming wil een democratische ruimte zijn, die openstaat voor conflicten en waar men de “gewone” maatschappelijke verhoudingen (Belgen-vreemdelingen, mannen-vrouwen, opleiders-deelnemers) in vraag stelt.¹⁵⁹ Dankzij deze dimensie, die de dynamisering van de groep zeker niet in het gedrang brengt, kan elke deelnemer gehoord worden en kunnen er gezamenlijke eisen en mogelijke actiedomeinen worden bepaald.

De opleiding herdefinieert het concept van de gelijkheid : niet het concept waarbij iedereen in het leven over een identiek startkapitaal beschikt en waarbij de mislukking of het succes slechts het resultaat zijn van de persoonlijke bereidheid tot investeren, maar wel het concept van de gelijkheid die gevonden wordt in de loop van de ontmoeting, waar iedereen acteur is. Gelijkheid wordt opgebouwd vanuit verschillen, die niet onwrikbaar zijn, maar die ervaren worden als een rijkdom die opgebouwd wordt langs de weg van de confrontatie.

De verschillen moeten niet worden bevestigd, maar men moet zich door de andere laten raken, zich in de eigen identiteit laten verplaatsen door de identiteit van de andere (Delruelle, 2001).

De opleiding wordt een ruimte van wederzijdse overtuiging in dienst van een collectief project. Ze bevordert het bepalen van nieuwe werkwijzen binnen een instelling, met collega's....

De culturele dimensie ontwikkelen betekent in de eerste plaats ons vermogen versterken om gevoelig te zijn voor de andere, voor wat zijn integriteit uitmaakt. En tenslotte is het gezamenlijk antwoorden op de volgende vraag “hoe gaan wij samen-leven ?”.

¹⁵⁹ Lees hierover het artikel van Edouard Delruelle, «Police ou Politique des étrangers», in het pedagogische dossier: «Penser l'accueil autrement», van Annoncer La Couleur, november 2001, p.83.

XX. DE WETGEVING TOT BESTRIJDING VAN DE MENSENHANDEL

*HINDERPALEN DIE DE STRIJD BEMOEILIJKEN*¹⁶⁰.

1. *Verwarring inzake de definitie van het begrip “mensenhandel”*

De Belgische Wetgever heeft er voor gekozen om geen definitie te geven van het begrip “mensenhandel” maar verwijst naar nieuwe of aangepaste wetsbepalingen (artikel 77bis van de wet van 15 december 1980, artikel 379 e.v. van het Strafwetboek).

1.1. *De parlementaire werken*

Raadpleging van de parlementaire werken kan enigszins de bedoeling van de Wetgever verduidelijken¹⁶¹. De ratio legis van de invoering van artikel 77bis is het bannen van alle vormen van exploitatie van vreemdelingen die zich in een precare situatie bevinden. De draagwijdte van artikel 77bis is ruim en betreft eveneens het economisch misbruik van vreemdelingen. Zo niet zou er een overlapping zijn met de voorgestelde artikelen 379 en 380bis (oude nummering) van het Strafwetboek, welke meer op ontucht en prostitutie betrekking hebben.

Artikel 379 van het Strafwetboek beoogt de bestraffing van de persoon die de driften van een andere persoon, niet de eigen driften voldoet. Deze nuance kan onbelangrijk schijnen maar niets is minder waar. Door deze nuance onderscheiden artikel 379 e.v. van het Strafwetboek zich van de artikels die betrekking hebben op de aanranding van de eerbaarheid en verkrachting (artikel 372 e.v. Strafwetboek)¹⁶². De bedoeling van de wet van 13 april 1995 is niet de prostitutie op zich te bestraffen maar wel de exploitatie ervan.

Deze definitie door verwijzing zou op zich kunnen volstaan mocht het fenomeen “mensenhandel” weinig of geen evolutie gekend hebben.

Indien het merendeel van de rechtspraak nog steeds betrekking heeft op aanwerving en uitbuiting van de prostitutie en de mensensmokkel of uitbuiting minder aanwezig zijn in de rechtspraak en zeker aanleiding geven tot uiteenlopende rechtspraak, toch vormen bepaalde routes (o.a. langs de standplaatsen op autowegen) of bepaalde locaties (o.a. grootscheepse acties inzake controle op economische uitbuiting in bepaalde sectoren) steeds meer het voorwerp van doelgericht optreden door de bevoegde politiediensten in samenwerking met bijvoorbeeld sociale inspectie en inspectie van sociale wetgeving.

¹⁶⁰ Deze bijdrage tot het jaarverslag herneemt voornamelijk de inhoud van een artikel van een stafmedewerkster van het Centrum dat gepubliceerd wordt in het Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht. Zie Ingrid AENDENBOOM, De Wetgeving tot bestrijding van de mensenhandel: roeien met de juridische riemen die men heeft”, *TVR*, ter perse. De in het artikel geschreven opinies zijn zuiver persoonlijk en binden de werkgever niet

¹⁶¹ *Parl.Stukken*, Senaat, 1994-1995, nr. 1142-3, p. 7, 8, 14, 20, 22, 30, 31 en 33.

¹⁶² Gent, 11 mei 1999, 4^{de} Kamer, De wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie – Rechtspraak, mei 2002, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 181.

De berichten die we daarover lezen of horen in de media gebruiken alle mogelijke benamingen door mekaar: mensensmokkel, mensenhandel, smokkelaars, passeurs, slachtoffers mensenhandel, illegalen, asielzoekers, enz. Terwijl het van belang is om met de juiste formulering om te gaan, gelet op de mogelijke gevolgen voor de slachtoffers inzake hun statuut en ze dienvolgens beschouwd worden als slachtoffer dat onder bepaalde omstandigheden bescherming krijgt of als illegalen die het land worden uitgezet.

1.2. De rechtspraak

Uit de rechtspraak onthouden we dat vooral inzake artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 de feitelijke nuances van belang kunnen zijn om een persoon al dan niet als slachtoffer te beschouwen.

In de bewoordingen van artikel 77bis ligt het materiële element van het misdrijf in het gewone feit ertoe bij te dragen dat een vreemdeling “op welke manier ook, rechtstreeks of via een tussenpersoon, in het Koninkrijk binnenkomt, er doorreist of er verblijft”. Voor de toepassing van dit artikel is het van geen belang of de vreemdeling wettig of onwettig op het Belgisch grondgebied verblijft¹⁶³.

Het is niet zozeer het doel van art 77bis om het zwart werk aan te pakken, aangezien hiervoor reeds de nodige wetsbepalingen voorzien zijn, maar wanneer een vreemdeling, ongeacht of hij al dan niet regelmatig in het Rijk is binnengekomen of er verblijft, illegaal wordt tewerkgesteld, dit wil zeggen met de overtreding van de sociale wetgeving, en daarbij slachtoffer is van de door artikel 77bis, § 1, 1° of 2°, omschreven handelingen of misbruiken, dan is de persoon die hem tewerkstelt krachtens voormeld artikel strafbaar¹⁶⁴.

De handelingen of misbruiken¹⁶⁵ waarvan zojuist sprake zijn:

- wanneer iemand ten opzichte van de vreemdeling direct of indirect gebruik maakt van listige kunstgrepen, geweld, bedreigingen of enige andere vorm van dwang;
- of misbruik maakt van de bijzonder kwetsbare positie waarin de vreemdeling verkeert ten gevolge van een onwettige of precaire administratieve toestand, of van zijn staat van minderjarigheid, of ten gevolge van zwangerschap, ziekte, dan wel een lichamelijk of een geestelijk gebrek of onvolwaardigheid.

De rechters concentreren zich eerder op het bestaan van dwang of misbruik en leiden uit het morele bestanddeel gewoonlijk het materiële bestanddeel af¹⁶⁶. De vaststelling inzake de aanwezigheid van dwang of misbruik of de interpretatie van de feitelijke situatie is dus van groot belang.

Zo oordeelde de Correctionele rechtbank van Neufchâteau¹⁶⁷ dat er niet bewezen is dat de beklaagden de Chinese werkkrachten hadden tewerkgesteld zonder sociale verzekering om hun toestand te misbruiken. Het was immers onmogelijk hen in te schrijven omwille van hun onwettig verblijf. De diverse misdrijven tegen de sociale wetgeving (geen arbeidsvergunning, niet ingeschreven in het personeelsregister en niet aangegeven bij de sociale zekerheid) werden wel weerhouden.

¹⁶³ *Parl.Stukken*, Kamer, 1993-1994, nr. 1381-1, p. 18.

¹⁶⁴ *Parl.Stukken*, Senaat, 1993-1994, nr. 1142-3, p. 8.

¹⁶⁵ Deze handelingen of misbruiken komen in artikel 380, § 3 van het Strafwetboek voor als verzwarende omstandigheden.

¹⁶⁶ Rechtspraak, mei 2002, p. 20.

¹⁶⁷ Corr. Neufchâteau, 9 februari 1999, bevestigd door Luik, 31 mei 2000, 4^{de} Kamer, Rechtspraak, mei 2002, p. 142.

Misbruik of dwang werd evenmin weerhouden door de Correctionele rechtbank van Dinant¹⁶⁸ ten aanzien van horecauitbaters die Chinese werkrachten hadden tewerkgesteld want het restaurantpersoneel kreeg kost en inwonen en 30.000 BF per maand betaald. De tenlasteleggingen met betrekking tot de sociale wetgeving werden wel behouden.

Sommige beslissingen zijn vrij kort gemotiveerd en stellen dat het feit alleen dat een werkgever een inbreuk pleegt tegen de sociale wetgeving op zich niet voldoende is als moreel element van artikel 77bis van de wet van 15 december 1980¹⁶⁹. Wanneer er daarentegen naast het ontbreken van papieren en het werken zonder sociale bescherming, in de clandestiene naaiateliers ook nog sprake is van ontoelaatbare levens- en arbeidsomstandigheden oordeelt dezelfde kamer dat er wel sprake is van misbruik van een uiterst kwetsbare situatie van werknemers van Aziatische herkomst¹⁷⁰.

De Correctionele rechtbank van Doornik¹⁷¹ daarentegen weerhield de tenlastelegging gebaseerd op grond van artikel 77bis van de wet van 15 december 1980, hoewel de rechtbank vaststelt dat de Poolse werknemer die op het landbouwbedrijf actief was “goed behandeld werd en buiten zijn werk met genoeg heeft deelgenomen aan het gezinsleven van zijn onthaalplaats”.

Zo ook meende de Correctionele rechtbank te Antwerpen¹⁷² dat het slachtoffer dat betaalde om in België te geraken en daarna werd tewerkgesteld voor een aalmoes in omstandigheden in strijd met de arbeidswetgeving en de sociale zekerheid, een sociaal zwakkere was en er werkelijk misbruik gemaakt werd van deze situatie.

Het misbruik of de dwang wordt soms ook afgeleid uit de vervoersomstandigheden. Zo stelde de Correctionele rechtbank van Veurne¹⁷³ dat het feit dat Indische en Pakistaanse vluchtelingen die Groot-Brittannië wilden bereiken, verborgen werden in jutezakken in de tank van een vrachtwagen alsook het geldelijk uitbuiten van de transfer wees op het misbruik dat gemaakt werd van de zwakheid van vreemdelingen.

Zo leidde de Correctionele rechtbank van Nijvel¹⁷⁴ uit het gebrek aan klacht vanwege het slachtoffer dat was tewerkgesteld in een Chinees restaurant af, dat hieruit niet zozeer de toestemming van het slachtoffer bleek, doch dat het eerder een aanwijzing was van zijn kwetsbare situatie dan van zijn voldoening. De uitbaters werden aldus veroordeeld op basis van artikel 77bis van de wet van 15 december 1980.

De Correctionele rechtbank van Antwerpen¹⁷⁵ bepaalde dat het misbruik bestond in het feit dat er valse verwachtingen werden opgewekt bij personen die betere levensomstandigheden willen vinden en die zich uiteindelijk in een situatie van afhankelijkheid en uitbuiting bevinden. Deze uitspraak werd bevestigd bij arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen op 19 december 2000.

Een interessante zaak is deze van een vrouw afkomstig uit Guinea die door een landgenote naar België werd gehaald om kinderoppas te zijn. In haar land van herkomst werkte de vrouw zonder enig salaris. In België kreeg ze haar salaris slechts sporadisch en diende ze eerder als meid voor alle werk.

¹⁶⁸ Corr. Dinant, 17 februari 1999, 5^{de} Kamer, Rechtspraak, mei 2002, p. 151.

¹⁶⁹ Corr. Luik, 22 december 2000, Kamer 11bis, Rechtspraak, mei 2002, p. 405.

¹⁷⁰ Corr. Luik, 26 januari 2001, Rechtspraak, mei 2002, p. 422.

¹⁷¹ Corr. Doornik, 9 november 1999, 6^{de} Kamer, Rechtspraak, mei 2002, p. 269.

¹⁷² Corr. Antwerpen, Kamer 1 C, 20 juni 2000, Rechtspraak, mei 2002, p. 331.

¹⁷³ Corr. Veurne, 5 oktober 1999, 10^{de} Kamer, Rechtspraak, mei 2002, p. 253.

¹⁷⁴ Corr. Nijvel, 14 juni 2000, 6^{de} Kamer, Rechtspraak, mei 2002, p. 329.

¹⁷⁵ Corr. Antwerpen, 16 oktober 2000, Kamer 1C, Rechtspraak, mei 2002, p. 372.

De vrouw zat al snel in een preciaire administratieve, want illegale, situatie en haar paspoort werd opgeborgen in een kluis waar ze geen toegang toe had. In eerste aanleg¹⁷⁶ werd de werkgeefster veroordeeld op basis van artikel 77bis aangezien ze deze persoon zelf was gaan halen en er dwang werd uitgeoefend aangezien het slachtoffer zich niet vrij kon bewegen. Ook werd er zwaar getild aan het feit dat de werkneemster van geen enkele sociale bescherming genoot, in het bijzonder tegen arbeidsongevallen en ziekte, terwijl ze was tewerkgesteld in onaanvaardbare levens- en arbeidsomstandigheden.

Het Hof van Beroep te Luik in zijn arrest van 25 april 2001 meende dat artikel 77bis, § 1, 1^o niet van toepassing was aangezien de vrouw in kwestie vrijwillig naar België was gekomen. Voor wat betreft artikel 77bis, § 1, 2^o oordeelde het Hof dat er te weinig bewijs was om te kunnen spreken van misbruik van de preciaire situatie omdat niets zegt dat ze haar paspoort niet op eenvoudige vraag zou gekregen hebben, er tegenstrijdige verklaringen van partijen zijn aangaande de uit te oefenen taken, ze eerder voordelen in natura kreeg en dat het werkritme niet te vergelijken was met de prestaties die dienen geleverd te worden in een atelier.

Dit arrest werd bevestigd door het Hof van Cassatie¹⁷⁷ in zover het Hof stelt dat wanneer een vreemdeling die het Rijk binnenkomt of er verblijft slachtoffer is van inbreuken op de arbeidswetgeving en dit voor de sociale wetgeving niet volstaat om er uit af te leiden dat de dader van deze inbreuken eveneens het misdrijf zou begaan dat bestraft wordt door artikel 77bis van de wet van 15 december 1980.

Inzake het bewaren van documenten in een kluis lopen de meningen dus uiteen aangezien zowel het Hof van Beroep van Antwerpen als de Correctionele rechtbank te Luik¹⁷⁸ de mening zijn toegedaan dat het bewaren van documenten van het slachtoffer in een kluis duiden op de bijzonder kwetsbare situatie waarin het slachtoffer zich bevindt aangezien het geen bewegingsvrijheid geniet gelet op mogelijke politiecontrole en de daaruit volgende uitwijzing.

Hoewel de bewoordingen van artikel 77bis vrij duidelijk zijn dient er dus vastgesteld te worden dat de appreciatie van de rechtbank alsook de hoeveelheid van elementen die wijzen op misbruik of dwang van groot belang zijn.

Indien de appreciatie door de hoven en rechtbanken van groot belang is voor het statuut van het slachtoffer dan is dit niet minder waar voor de gerechtelijke “eerste lijn” die met het fenomeen geconfronteerd wordt. Zo mag de rol van de tenlasteleggingen niet onderschat worden, ook wanneer het gaat om verzwarende omstandigheden. In sommige situaties komt de bodemrechter bijvoorbeeld tot de vaststelling dat er inderdaad sprake is van een vereniging, doch kan hij er geen rekening mee houden aangezien de tenlasteleggingen er geen melding van maakten. De parketmagistraten spelen hierbij een cruciale rol.

1.3. De parketmagistraten

Om te weten hoe het fenomeen bekeken en behandeld wordt op niveau van de parketmagistraten spreekt de raadpleging van de “Evaluatie van de richtlijn betreffende het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake mensenhandel en kinderpornografie – Col 12/99”¹⁷⁹ boekdelen.

¹⁷⁶ Corr. Luik, 10 november 2000, Kamer 11bis, Rechtspraak, mei 2002, p. 383.

¹⁷⁷ Cass. 9 januari 2002, Rechtspraak, mei 2002, p. 459.

¹⁷⁸ Antwerpen, 7 maart 2000; Corr. Luik 26 januari 2001, Rechtspraak, mei 2002, p. 278 en 422.

¹⁷⁹ Publicatie van de dienst voor strafrechtelijk beleid, oktober 2001, deel I., p. 2-4.

Even ter herinnering. In 1999 keuren de Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal een richtlijn goed inzake het opsporings- en vervolgingsbeleid met betrekking tot mensenhandel en kinderpornografie. Ze beoogt een éénvormig en coherent beleid door een algemeen kader en prioritaire criteria vast te stellen. Naast de uitwerking van een multidisciplinaire benadering van het fenomeen, waarin ook het sociaal en het fiscaal recht worden geïntegreerd, beoogt de richtlijn doelstellingen te bereiken door:

- * goede gegevensinwinning door de betrokken diensten,
- * gegevensuitwisseling tussen de bevoegde diensten,
- * coördinatie van de werkzaamheden inzake opsporing en vervolging.

Wat het toepassingsgebied betreft, heeft het begrip mensenhandel in deze richtlijn zowel betrekking op het fenomeen seksuele uitbuiting als op dat van de niet-seksuele uitbuiting.

Een ander kenmerk van deze richtlijn is dat rekening wordt gehouden met de belangen van het slachtoffer. Enerzijds wordt gevraagd dat de onregelmatige situatie waarin het slachtoffer zich bevindt met betrekking tot zijn verblijfsvergunning of tot de sociale wetgeving over het algemeen, zou worden beschouwd als een element van kwetsbaarheid waarvan de organisatoren van de mensenhandel misbruik maken om hun slachtoffers in hun macht te houden. Anderzijds wordt bijzondere aandacht besteed aan de rechten van personen die zich prostitueren maar het in kaart brengen van de mensenhandel mag niet verglijden tot het in kaart brengen van de prostitutiesector.

We gaan even voorbij aan de evaluatie inzake kennis, leesbaarheid en toepassing van de richtlijn om over te stappen naar wat de parketten vinden van de definitie van het begrip mensenhandel alsook het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel.

De definitie van het begrip mensenhandel geeft veelvuldig aanleiding tot interpretatieproblemen. De parketten ervaren ze als¹⁸⁰:

- * te vaag en te onduidelijk,
- * te restrictief of te ruim,
- * te eenzijdig gericht op vrouwenhandel en in mindere mate op het sociaalrechtelijk aspect,
- * niet in overeenstemming met artikel 77bis van de wet van 15 december 1980,
- * geen rekening houdend met schijnhuwelijk, mensensmokkel, illegale adoptie en misbruik van reisbureaus,
- * te ruim want ze houdt ook rekening met prostitutie van niet-illegale vreemdelingen.

De parketten zien zich vaak geconfronteerd met grensgevallen die zij in de definitie hebben moeten opnemen of juist hebben uitgesloten:

- * clandestiene mensensmokkel,
- * mensensmokkel waarbij geen uitbuiting is kunnen vastgesteld,
- * louter economische uitbuiting in het kader van clandestiene immigratie,
- * gevallen van clandestiene immigratie of doortocht,

¹⁸⁰ Evaluatie van de richtlijn betreffende het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake mensenhandel en kinderpornografie – Col 12/99, Dienst voor het strafrechtelijk beleid, Deel I, oktober 2001 p. 13-14.

- * zwartwerk buiten het kader van een georganiseerd netwerk.

Er is dus duidelijk een dubbelzinnigheid met betrekking tot de begrippen handel en smokkel. Ook op het niveau van het parket beschouwen bepaalde magistraten een persoon die illegaal op het grondgebied verblijft en door een netwerk het land is binnengebracht, als een slachtoffer van mensenhandel, en andere magistraten niet. Zo heeft een bepaald parket interpretatieproblemen in verband met de problematiek van buitenlanders die in het bezit zijn van een toeristenvisum en in België tegen een minimale vergoeding zijn tewerkgesteld maar wel degelijk vrijwillig naar België zijn gekomen.

Ook inzake het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel lopen de meningen uiteen¹⁸¹.

Een aantal parketten maken geen onderscheid tussen de twee begrippen, anderen menen dat het begrip mensenhandel ruimer is dan het begrip mensensmokkel. Volgens deze laatsten betreft de mensensmokkel enkel het transport van illegalen tegen forse bedragen, terwijl mensenhandel gelinkt is aan uitbuiting en tewerkstelling.

Ook andere instanties waren betrokken bij de evaluatie van de Col 12/99, met name de arbeidsauditoraten, de federale politie en de lokale politie.

1.4. De arbeidsauditoraten

Inzake de arbeidsauditoraten¹⁸² doen er zich blijkbaar minder interpretatieproblemen voor, maar ook hier worden de begrippen met diverse nuances toegepast, waarbij sommigen resoluut teruggrijpen naar de inhoud van artikel 77bis zelf en anderen de definitie hanteren zoals voorzien in de richtlijn.

Het zijn eens te meer de grensgevallen die door sommigen wel en door anderen dan weer niet het etiket mensenhandel krijgen:

- * buitenlandse werknemers die hier voor hun maatstaven tegen redelijke prijzen werken en daarmee akkoord gaan,
- * mensensmokkel en sociaal-economische uitbuiting zonder bedreiging of geweld,
- * handel in personen die geen buitenlanders zijn of in buitenlanders die zich op regelmatige wijze op het grondgebied bevinden,
- * het hanteren van het begrip menselijke waardigheid.

Ook hier kon uit de antwoorden opgemaakt worden dat het niet altijd duidelijk is welke de grens is tussen mensensmokkel en mensenhandel.

¹⁸¹ Dienst voor strafrechtelijk beleid, Deel I, oktober 2001, p. 16.

¹⁸² Dienst voor strafrechtelijk beleid, Deel I, oktober 2001, p. 31-33.

1.5. De federale politie

Tenslotte is er nog het verslag van de diensten van de federale politie¹⁸³ waarin dezelfde problemen aan bod komen inzake hantering van het begrip mensenhandel. Teneinde nauwkeuriger vast te stellen wat de arrondissementale gerechtelijke diensten verstaan onder mensenhandel werd gevraagd een voorbeeld te distilleren uit hun dagelijkse terreinervaring.

Hun voorbeeld is als volgt geformuleerd: *“een persoon aan wie allerlei beloften zijn gedaan en die schulden heeft gemaakt om naar België te kunnen reizen. Hij bevindt zich in een zodanige situatie dat hij verplicht is om het even welke arbeid te aanvaarden. Vaak wordt op die personen druk uitgeoefend, onder meer door zijn identiteitsdocumenten en zijn reisbiljet af te nemen, door hem ermee te bedreigen zijn familie ervan op de hoogte te brengen dat hij zich prostitueert of door hem te isoleren met de bewering dat de politiediensten alhier, net als in zijn land van herkomst, corrupt zijn”*.

Wat het begrip mensensmokkel betreft, blijkt uit de antwoorden van de deelnemende politiediensten dat deze vaak wordt gelijkgesteld met clandestiene immigratienetwerken of met netwerken die economisch asiel nastreven. De centrale cel Mensenhandel meent dat het bij mensensmokkel moeilijker is om te spreken van slachtoffers aangezien deze de voorwaarden van hun transport aanvaarden en er minder druk wordt uitgeoefend, terwijl bij mensenhandel de lichamelijke integriteit voortdurend wordt bedreigd.

Het zijn, op nagenoeg alle niveaus van interventie van gerechtelijke diensten, de “nieuwere” vormen van mensenhandel (dus buiten de prostitutie) die aanleiding geven tot problemen, die men als het ware niet kan vatten of inpassen in bestaande wetten of richtlijnen.

1.6. Op Europees niveau

Op Europees niveau is een kaderbesluit van de Raad inzake de bestrijding van de mensenhandel¹⁸⁴ van kracht geworden op 1 augustus 2002. In de memorie van toelichting lezen we dat de Commissie heeft deelgenomen aan de Overeenkomst van de Verenigde Naties over grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, waarin in de twee aanvullende protocollen aandacht werd besteed aan het smokkelen van migranten en mensenhandel (cfr infra).

*“De Commissie is evenwel van oordeel dat de opsplitsing in een protocol van de Verenigde Naties inzake mensenhandel en een protocol van de Verenigde Naties inzake migrantensmokkel het ingewikkelde karakter beklemtoont van de verschillende vormen van criminele overbrenging van mensen die worden toegepast door internationale criminele organisaties. Terwijl migrantensmokkel zou kunnen beschouwd worden als een misdrijf tegen de staat en dikwijls een wederzijds belang tussen de smokkelaar en de gesmokkelde inhoudt, vormt mensenhandel een misdrijf tegen een persoon en is deze gericht op uitbuiting”*¹⁸⁵.

¹⁸³ Dienst voor strafrechtelijk beleid, Deel I, oktober 2001, p. 46 e.v. Het verslag van de lokale politie was te onvolledig gelet op de vrij beperkte medewerking en kon geen aanleiding geven tot de analyse van bepaalde tendensen.

¹⁸⁴ COM(2000) 0854, JO C 62^E van 27 februari 2001, p. 324.

¹⁸⁵ Dit moet samen gelezen worden met het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken, COM (2002) 71 definitief, waarin duidelijk staat dat in tegenstelling tot de

Het is zeer de vraag of deze motivering een stap vooruit betekent voor de interpretatieproblemen waarmee de gerechtelijke instanties thans geconfronteerd zijn. Enerzijds is het duidelijk dat vanuit Europa geredeneerd wordt in functie van het tegenhouden van illegale migratie en de problematiek van de smokkel hier al te gemakkelijk van de hand gedaan wordt als zouden de gesmokkelden op gelijke voet onderhandeld hebben met de smokkelaars. Anderzijds is het verkeerd te stellen dat in geval van mensenhandel er geen misdrijven zijn tegen de Staat al is het maar door het niet naleven van de sociale wetten en het ontduiken van sociale bijdragen.

Nog steeds volgens de Commissie gaat het voorstel van kaderbesluit verder dan het VN-protocol inzake mensenhandel door te spreken van :

- * misbruik van gezag, invloed of druk,
- * een andere vorm van misbruik.

De definitie van het VN-protocol is zo ruim gesteld dat o.i. deze bijkomende bepalingen geen uitbreiding inhouden van de mogelijk op te vangen situaties.

Deze uitbreiding was gewenst om bepaalde praktijken tegen te gaan zoals:

- verplichte dienstbaarheid om schulden af te betalen waarbij een persoon geen keuze heeft en aan de druk niet kan weerstaan,
- misbruik van de kwetsbaarheid van personen, bijvoorbeeld personen die mentaal of fysisch gehandicapt zijn of personen die illegaal verblijven op het grondgebied van een lidstaat die zich dikwijls in een situatie bevinden waarbij zij geen keuze hebben of ervan uitgaan dat zij geen keuze hebben, en waarbij zij des te gemakkelijker kunnen worden uitgebuit.

Door dergelijke situaties aan te halen in de memorie van toelichting bestaat het gevaar dat bepaalde nieuwe vormen van mensenhandel weer uit de boot kunnen vallen. De zogenaamde uitbreiding zou overigens reeds ondervangen kunnen worden door de in België bestaande wetgeving. Het voordeel van een dergelijk kaderbesluit is wel dat de inhoud van de diverse wetgevingen in de verschillende Lidstaten beter op mekaar zal afgestemd zijn en dus samenwerking tussen de Lidstaten onderling coherenter en vlotter zal verlopen. Een grensoverschrijdende aanpak kan in deze materies enkel toegejuicht worden.

1.7. Op internationaal niveau

Het VN-verdrag inzake de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit¹⁸⁶ werd door België ondertekend op 12 december 2000 te Palermo¹⁸⁷. De basistekst is inderdaad voorzien van twee protocollen:

- *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants;*

slachtoffers mensenhandel het begrip slachtoffers van hulp bij illegale immigratie moeilijkheden oplevert en een zeer specifieke betekenis heeft. Het gaat niet om alle personen die hun toevlucht nemen tot hulp bij illegale immigratie, maar uitsluitend diegenen die schade hebben geleden zoals de bedreiging van hun leven of de aantasting van hun lichamelijke integriteit.

¹⁸⁶ De citaten uit deze tekst komen uit preliminaire kopie van de authentieke tekst.

¹⁸⁷ Maart 2003 nog geen ratificatie.

- *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.*

De bepalingen van het verdrag zijn van toepassing op deze beide protocollen tenzij het Verdrag iets anders voorziet.

De definitie inzake mensenhandel luidt als volgt:

“Aux fins du présent Protocole:

- a) L’expression “traite des personnes” désigne le recrutement, le transport, le transfert, l’hébergement ou l’accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d’autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d’autorité ou d’une situation de vulnérabilité, ou par l’offre ou l’acceptation de paiements ou d’avantages pour obtenir le consentement d’une personne ayant autorité sur une autre aux fins d’exploitation. L’exploitation comprend, au minimum, l’exploitation de la prostitution d’autrui ou d’autres formes d’exploitation sexuelle, le travail ou les travaux forcés, l’esclavage ou les pratiques analogues à l’esclavage, la servitude ou le prélèvement d’organes;*
- b) Le consentement d’une victime de la traite des personnes à l’exploitation envisagée, telle qu’énoncée à l’alinéa a) du présent article, est indifférent lorsqu’un quelconque des moyens énoncés à l’alinéa a) a été utilisé;*
- c) Le recrutement, le transport, le transfert, l’hébergement ou l’accueil d’un enfant aux fins d’exploitation sont considérés comme une “traite des personnes” même s’ils ne font pas appel à aucun des moyens énoncés à l’alinéa a) du présent article;*
- d) Le terme “enfant” désigne toute personne âgée de moins de 18 ans”.*

Deze definitie is meer dan waarschijnlijk de meest ruime die totnogtoe gehanteerd werd en schept toch duidelijkheid in de situaties die als mensenhandel dienen beschouwd te worden.

De definitie inzake mensensmokkel is evenzeer duidelijk maar bij de voorstelling van het protocol hebben de Verenigde Naties wel oog gehad enerzijds voor het kaderen van deze problematiek binnen een ruimer geheel van strijd tegen armoede en samenwerking op het vlak van ontwikkeling, anderzijds stellen ze dat de migranten menselijk moeten behandeld worden en hun rechten ten volle moeten verdedigd worden.

De definitie zelf luidt als volgt:

“Aux fins du présent Protocole:

- a) L’expression “trafic illicite de migrants” désigne le fait d’assurer, afin d’en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l’entrée illégale dans un Etat Partie d’une personne qui n’est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet Etat;*
- b) L’expression “entrée illégale” désigne le franchissement de frontières alors que les conditions nécessaires à l’entrée légale dans l’Etat d’accueil ne sont pas satisfaites;*
- c) L’expression “document de voyage ou d’identité frauduleux” désigne tout document de voyage ou d’identité;*

- i) *qui a été contrefait ou modifié de manière substantielle par quiconque autre qu'une personne ou une autorité légalement habilitée à établir ou à délivrer le document de voyage ou d'identité au nom d'un Etat; ou*
 - ii) *qui a été délivré ou obtenu de manière irrégulière moyennant fausse déclaration, corruption ou contrainte, ou de toute autre manière illégale; ou*
 - iii) *qui est utilisé par une personne autre que le titulaire légitime;*
- d) *Le terme "navire désigne"*

Belangrijk is op te merken dat artikel 5 van hoger genoemd protocol duidelijk voorziet dat de migranten geen voorwerp mogen uitmaken van strafrechtelijke vervolgingen wanneer ze slachtoffer zijn van strafbare daden zoals voorzien door artikel 6, dat eens te meer ruim geformuleerd is en nagenoeg elk mogelijk denkbare situatie kan omvatten.

De filosofie inzake de wil om te strijden op alle mogelijke vlakken inzake mensenhandel mag dan wel dezelfde zijn, er bestaat toch een belangrijke nuance inzake het lot en de rechten van de slachtoffers van mensensmokkel.

Er is dus nog heel wat werk aan de winkel teneinde het fenomeen mensenhandel en mensensmokkel degelijk te omschrijven, de problematiek ruim genoeg te kaderen, ervoor te zorgen dat de slachtoffers hun rechten kunnen laten gelden en daartoe moeten de terreinwerkers over de nodige instrumenten kunnen beschikken. Op het vlak van de definitie is de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie duidelijk aan een opfrisbeurt toe.

2. Verwarring omtrent de mogelijkheid om in rechte op te treden

Als een betere definitie enig soelaas kan bieden bij de aanvang van een gerechtelijke procedure, dan dient er tevens op gewezen te worden dat tijdens het verloop van de procedure het slachtoffer ook enige zekerheid moet hebben inzake de mogelijkheid om in rechte op te treden zoals het dat wenst. Ook voor de drie gespecialiseerde opvangcentra¹⁸⁸ en het Centrum voor gelijkheid van kansen zou enige duidelijkheid hieromtrent een stap vooruit betekenen.

2.1. In eigen naam

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en enkele gespecialiseerde onthaalcentra voor de slachtoffers van de mensenhandel kunnen in eigen naam in rechte optreden om herstel te krijgen voor het nadeel dat berokkend werd aan de doelstellingen die zij nastreven¹⁸⁹.

De rechters aanvaarden de burgerlijke partijstelling van de centra zonder problemen. In de meeste gevallen, wanneer de dader veroordeeld wordt, kennen de rechters een symbolische frank toe omwille van de aanslag op hun maatschappelijk doel.

¹⁸⁸ Payoke te Antwerpen, Pag-Asa te Brussel en Sürya te Luik.

¹⁸⁹ Zie artikel 11, §§ 4 en 5 van de wet van 13 april 1995.

De aandacht dient evenwel gevestigd te worden op een beslissing van de Correctionele rechtbank van Brussel van 8 mei 2000¹⁹⁰, die aan het Centrum ex aequo et bono een bedrag van 100.000 BF heeft toegekend als morele schadevergoeding in een geval van mensenhandel rond prostitutie.

Op te merken valt dat het Centrum in tegenstelling tot artikel 5, laatste paragraaf van de wet van 30 juli 1981 tot bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden¹⁹¹ inzake mensenhandel geen toestemming nodig heeft van het slachtoffer om in eigen naam op te treden.

Dit heeft aanleiding gegeven tot discussie tijdens de voorbereidende werkzaamheden¹⁹². Uiteindelijk heeft de stelling het gehaald dat de terreur die in de prostitutienetwerken heerst er de vrouwen zou kunnen van weerhouden hun instemming te betuigen met een dergelijke vordering gericht tegen een souteneur of een exploitant van een netwerk aangezien een dergelijke instemming in het milieu niet ongestraft blijft.

De erkenning om in rechte op te treden wordt geregeld door artikel 11 van het Koninklijk Besluit van 16 juni 1995 betreffende de opdracht en bevoegdheid van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding inzake de bestrijding van de internationale mensenhandel, alsook tot uitvoering van artikel 11 § 5, van de wet van 13 april 1995 houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie¹⁹³.

Het Ministerie van Justitie, Bestuur Strafzaken en Criminele Zaken behandelt de aanvragen tot erkenning.

2.2. In naam van de slachtoffers

Er stellen zich geen problemen omtrent de situatie waarin de centra optreden in naam van de slachtoffers en daartoe een schriftelijk mandaat kunnen voorleggen. Wat daarentegen wel wordt betwist door bepaalde uitspraken is hun mogelijkheid om op te treden in naam van de slachtoffers zonder hun uitdrukkelijke toestemming en dus zonder mandaat.

Indien de wet een zekere dubbelzinnigheid ter zake inhoudt, lijkt deze interpretatie toch te beperkend en in tegenspraak met zowel de voorbereidende werken¹⁹⁴ van de wet van 13 april 1995 als met de doctrine¹⁹⁵.

Deze dubbelzinnigheid leidt tot uiteenlopende rechtspraak hoewel de voorbereidende werken duidelijk stellen dat deze techniek dient aangewend te worden om slachtoffers te beschermen tegen allerlei vormen van intimidatie, waarbij sommigen reeds het leven hebben gelaten. Het hanteren van deze techniek kan bijzonder belangrijk zijn wanneer het slachtoffer niet durft op te treden, in het buitenland verblijft of reeds terug vertrokken is naar het buitenland.

¹⁹⁰ Corr. Brussel, 8 mei 2000, Rechtspraak, mei 2002, p. 315.

¹⁹¹ Tenminste voor zover het inbreuken betreft bedoeld in de artikelen 1, 1°, 2, eerste lid, 2bis en 4, eerste lid, en gepleegd tegen natuurlijke personen is de vordering alleen ontvankelijk mits de instemming van het slachtoffer.

¹⁹² *Parl.Stukken*, Senaat, 1994-1995, nr. 1142-3, p. 71.

¹⁹³ Belgisch Staatsblad 14 juli 1995.

¹⁹⁴ *Parl.Stukken*, Senaat, 1994-1995, nr. 1142-3, p. 70-71.

¹⁹⁵ Deze kwestie werd aangehaald in het Jaarverslag 1998 van de Cel Mensenhandel van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (verschenen in mei 1999) p. 33-34.

Er blijkt echter wel een zekere soepelheid te bestaan ten overstaan van minderjarige slachtoffers die niet alleen in rechte kunnen optreden. Het Hof van Beroep te Brussel¹⁹⁶ stond het Centrum voor gelijkheid van kansen toe zich burgerlijke partij te stellen gelet op “de noodzaak om in bepaalde gevallen de slachtoffers te beschermen die (...) het voorwerp zijn van diverse vormen van intimidatie en van represailles”. Het Hof stelde eveneens vast: “hoewel de wet van 13 april 1995 niet tekstueel preciseert dat dit recht mag worden uitgeoefend in naam van de slachtoffers, werd deze mogelijkheid gepreciseerd tijdens de parlementaire debatten”. In dit geval was het slachtoffer minderjarig, maar niets in de motivering van het hof verbiedt te denken dat hun beslissing verschillend zou geweest zijn indien het om een meerderjarig slachtoffer ging, gezien de leeftijd slechts één van de elementen was die in overweging werden genomen om het Centrum toe te laten in rechte op te treden: “de daden van terreur en van geweld [die het slachtoffer onderging], de risico’s op represailles tegen de leden van haar familie en haar jonge leeftijd rechtvaardigen de vordering van het Centrum in haar naam”.

In een andere zaak heeft de Correctionele rechtbank van Brussel¹⁹⁷ ook toegelaten dat het Centrum zich burgerlijke partij stelde in naam van een minderjarig slachtoffer, zonder een mandaat te eisen, jammer genoeg zonder specifieke motivering terzake. In het hoger beroep werd tevens geen gewag gemaakt van het mandaat hoewel het slachtoffer ondertussen meerderjarig was geworden.

Het Hof van Beroep te Gent heeft in principe ook de burgerlijke partijstelling van het Centrum zonder mandaat toegestaan in een arrest van 11 mei 1999¹⁹⁸.

Daarentegen heeft de Correctionele rechtbank te Brussel¹⁹⁹ de vordering van het gespecialiseerd onthaalcentrum Pag-Asa vzw, in naam van het slachtoffer verworpen als zijnde onontvankelijk omdat de vertegenwoordiging van een minderjarige door een vennootschap geen enkele wettelijke basis heeft. Volgens de rechtbank verschaft de wet van 13 april 1995 de vzw niet de vereiste rechtsgrond om de minderjarige te kunnen vertegenwoordigen.

Een recente uitspraak van het Hof van Beroep te Antwerpen heeft eveneens de burgerlijke partijstelling van het Centrum in naam van drie slachtoffers geweigerd omdat het niet over een mandaat beschikte²⁰⁰. Het hof voegt hieraan toe dat bij toepassing van artikel 440 gerechtelijk wetboek, behoudens uitzonderingen voorzien door de wet, alleen de advocaten het recht hebben te pleiten en dat de wet van 13 april 1995 niet expliciet een uitzondering voorziet op voornoemd artikel van het gerechtelijk wetboek. Het Centrum kan dus niet optreden ten einde de individuele belangen namens de slachtoffers te verdedigen.

De toestand is dus bijzonder verward wat enkel ten nadele kan zijn van slachtoffers die zich als het ware in de meest kwetsbare situatie bevinden. Maar er is nog meer ...

¹⁹⁶ Brussel, 28 juni 1999, 14^{de} Kamer, Rechtspraak, mei 2002, p. 222.

¹⁹⁷ Corr. Brussel, 30 juni 1999, 46^{ste} kamer, bevestigd door Brussel 2 februari 2000, cassatieberoep verworpen 9 mei 2000, Rechtspraak, mei 2002, p. 227.

¹⁹⁸ Gent, 11 mei 1999, cassatieberoep verworpen 22 mei 2001, Rechtspraak, mei 2002, p. 181.

¹⁹⁹ Corr. Brussel, 22 mei 2000, 51^{ste} Kamer, Rechtspraak mei 2002, p. 322.

²⁰⁰ Antwerpen, 21 maart 2001, 10^{de} Kamer, Rechtspraak, mei 2002, p. 426.

2.3. De omvang van de bevoegdheid van de centra om in rechte op te treden²⁰¹

Er stelt zich een ernstig probleem aangaande de materie waarin de gespecialiseerde centra en dus ook het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding kunnen optreden. De problematiek werd opgeworpen naar aanleiding van een zaak van sekstoerisme dat door de Correctionele rechtbank te Brugge behandeld werd²⁰².

Het ging om een Belg die in Thailand was aangehouden voor het seksueel misbruik van een jongetje. De rechtbank heeft de man in kwestie veroordeeld voor aanranding van de eerbaarheid zonder geweld op een minderjarige op grond van artikel 372 van het Strafwetboek, maar heeft hem vrijgesproken van de tenlastelegging gebaseerd op artikel 379 van hetzelfde wetboek met als motief dat hij gehandeld had om zijn eigen driften te voldoen, en niet die van een ander²⁰³.

Als gevolg daarvan heeft de rechtbank de eis van het Centrum voor gelijkheid van kansen afgewezen, dat zich burgerlijke partij had gesteld in eigen naam en in naam van het Thaise slachtoffer. In beroep heeft het hof te Gent, in zijn arrest van 11 mei 1999, het vonnis bevestigd en heeft het de eis van het Centrum afgewezen, de redenering van de rechtbank overgenomen en gedetailleerd.

Om de draagwijdte van die uitspraak te begrijpen dient de wet van 15 februari 1993 die het Centrum voor gelijkheid van kansen oprichtte en de bevoegdheden van het Centrum bepaalt even in herinnering gebracht te worden. Door het in voege treden van de wet van 13 april 1995 werd in de wet van 15 februari 1993 een bepaling ingelast volgens dewelke het Centrum bevoegd is om in rechte op te treden “in alle geschillen waar de (...) toepassing van de wet van 13 april 1995 aanleiding zou kunnen geven”. Door deze inlassing wordt dus duidelijk verwezen naar het geheel van de inhoud van de wet van 13 april 1995. Met andere woorden, op grond van de wet van 15 februari 1993, zoals aangepast na het in voege treden van de wet houdende bepalingen tot bestrijding van de mensenhandel en van de kinderpornografie, mag het Centrum in rechte optreden inzake alle bepalingen voorzien door de wet van 13 april 1995. Het gaat dus duidelijk om een ruime verwijzing.

Artikel 11 § 1 van de wet van 13 april 1995 (uitvoering van de wet) preciseert evenwel dat er onder mensenhandel dient begrepen te worden, enerzijds de misdrijven als beoogd in artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 en, anderzijds, de misdrijven beoogd in de artikelen 379 en 380bis, § 1, 1°, §§ 2 en 3 (thans artikel 380) van het Strafwetboek²⁰⁴. Deze bepaling is dus beperkend en behelst allerm minst de algehele inhoud van de wet tot bestrijding van de mensenhandel.

De burgerlijke partijstelling van het Centrum in deze zaak had een tweevoudige reden. Ze steunde zich op de eerste plaats op de eerste tenlastelegging, gebaseerd op artikel 379 van het Strafwetboek en was in die hoedanigheid juridisch onbetwistbaar. Maar vanaf het ogenblik dat het hof de beklaagde heeft vrijgesproken uit hoofde van de tenlastelegging op grond van dit artikel, heeft het logischerwijze de eis van het Centrum afgewezen in de mate – en enkel in die mate – dat het verzoek gebaseerd was op die tenlastelegging.

²⁰¹ Dit deel van de tekst is een weergave van de publicatie Rechtspraak, mei 2002, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

²⁰² Een analyse van dit vonnis is terug te vinden in het Jaarverslag 1998 van de Cel Mensenhandel van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, verschenen in mei 1999, p. 38-42.

²⁰³ Cfr. supra inzake het verschil tussen artikel 372 en 379 van het Strafwetboek.

²⁰⁴ Cfr. supra betreffende de leemten of materiële vergissingen.

De burgerlijke partijstelling van het Centrum was eveneens gebaseerd op de tweede tenlastelegging: aanranding van de eerbaarheid zonder geweld op een minderjarige, bestraft door artikel 372 van het Strafwetboek. Hierin nam het Centrum stelling ten gunste van een brede interpretatie van de wet van 13 april 1995 gezien artikel 372 niet voorkomt in artikel 11, § 1, maar wel wordt opgenomen in de opsomming van artikel 10ter van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, zoals ingevoerd door artikel 8 van de wet van 13 april 1995. Het hof opteerde echter voor een strikte en dus beperkende interpretatie van de wet en heeft de eis van het Centrum afgewezen omdat artikel 11 § 1 van de wet van 13 april 1995 niet zou toestaan op te treden op basis van dit artikel.

Artikel 372 van het Strafwetboek behoort nochtans tot die bepalingen waarvoor een regel van extra-territorialiteit werd ingevoerd, met name artikel 10ter van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering. Deze bepaling geeft blijk van een bereidheid om mensenhandel te bestrijden in al zijn aspecten, rekening houdend met de internationale dimensie ervan.

Nochtans werd deze uitspraak bevestigd door het Hof van Cassatie in een arrest van 22 mei 2001²⁰⁵, ondanks het advies tot cassatie van de Procureur-generaal. Dit arrest zal, zonder tussenkomst van de wetgever, belangrijke gevolgen hebben voor de bevoegdheden van de centra die gemachtigd werden om voor feiten van mensenhandel op te treden.

De redenering van het Hof van Cassatie is kort samengevat als volgt: het Centrum is bevoegd om op te treden in alle rechtsgeschillen op grond van de wet van 13 april 1995, maar deze laatste wet omschrijft in zijn artikel 11, § 1 duidelijk wat dient verstaan te worden onder mensenhandel.

Het Hof komt tot deze beslissing door een formele tekstanalyse die niet geheel samenhangend is. Het Hof ging voorbij zowel aan de bepalingen opgenomen in de wet van 15 februari 1993 als aan het feit dat Hoofdstuk I van de wet van 13 april 1995 getiteld is ‘mensenhandel’, dat de definitie ‘mensenhandel’ in artikel 11 enkel geldt voor de toepassing van Hoofdstuk V van de wet.

Voorts blijkt dat, wanneer men deze interpretatie van de wet inhoudelijk analyseert, de bevoegdheden die het Centrum en de centra resten geheel onsamenvattend zijn.

Zo kan het Centrum bijvoorbeeld optreden wanneer het slachtoffer meerderjarig is en wordt meegenomen met het oog op prostitutie (art. 380bis, § 1, 1°; nu art. 380, § 1, 1°) maar niet voor dezelfde feiten wanneer deze laatste minderjarig is (art. 380bis, § 4, 1°; nu art. 380 § 4, 1°). Het Centrum zou dan wel weer bevoegd zijn de minderjarige slachtoffers bij te staan wanneer een persoon ervan verdacht wordt kinderpornografie te verspreiden (art. 383bis SZw.). Het Centrum kan wel de belangen van de meerderjarige slachtoffers verdedigen ten aanzien van dezen die hen aanwerven met het oog op prostitutie (art. 380bis, § 1, 1°; nu art. 380, § 1, 1°) maar kan niet optreden ten aanzien van diegenen die hun ontucht of prostitutie exploiteren (art. 380bis, § 1, 4°; nu art. 380, § 1, 4°).

De motivering opgebouwd door het Hof, heeft ook een rechtstreeks gevolg voor de bevoegdheid van het Centrum om namens de slachtoffers op te treden. Nu volgens het Hof het Centrum enkel rechtspersoonlijkheid heeft wanneer het optreedt in het kader van zijn wettelijke bevoegdheden, kan het enkel handelen in naam van de slachtoffers wanneer het zelf bevoegd is om op te treden in eigen naam, enige volmacht of mandaat ten spijt.

²⁰⁵ Cass. 22 mei 2001, Rechtspraak, mei 2002, p. 434.

Deze beslissing heeft ook rechtstreekse gevolgen voor de gespecialiseerde onthaalcentra voor slachtoffers mensenhandel die gemachtigd zijn om in rechte op te treden voor feiten van mensenhandel, in eigen naam en in naam van de slachtoffers. De wet van 13 april 1995 formuleert de bevoegdheid van deze centra in dezelfde bewoordingen als die van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. De betekenis die het Hof van Cassatie hieraan geeft, zal dus ook voor hen gelden.

Deze interpretatie van de wet van 13 april 1995 en de concrete onsamenhangende gevolgen ervan, kunnen door de wetgever niet gewild zijn. In zijn conclusie in deze zaak stelt de heer Procureur-generaal terecht dat men nergens uit de parlementaire voorbereidingen de bedoeling kan afleiden om de bevoegdheid van de centra aldus te beperken tot de rechtsgeschillen die kunnen ontstaan naar aanleiding van de toepassing van de bepalingen die in Hoofdstuk V zijn opgesomd. De motivering van het Hof om de conclusie van de Procureur-generaal niet te volgen blijft in deze zaak geheel onduidelijk.

De bevoegdheden om op te treden lijken door dit arrest dus sterk herleid te zijn, maar het kan misschien nog erger.

Er rest natuurlijk ook nog de onaangepaste nummering inzake de wet op de mensenhandel die immers niet is aangepast aan de nieuwe nummering van het Strafwetboek die werd ingevoerd door de wet van 28 november 2000 tot strafrechtelijke bescherming van minderjarigen. Deze wet bracht niet enkel formele doch ook inhoudelijke wijzigingen aan. De wet op de mensenhandel zoals thans gepubliceerd in wetboeken verwijst dus naar artikels die niet meer bestaan of die inhoudelijk fundamenteel gewijzigd zijn. Formele tekstanalyse zou ook in deze materie in de toekomst kunnen aanleiding geven tot uiteenlopende rechtspraak die de rechtszekerheid van de slachtoffers allesbehalve ten goede komt.

De wet van 13 april 1995 is dus eens te meer duidelijk aan een opfrisbeurt toe willen de instanties bevoegd om in rechte op te treden niet volledig verlamd zijn.

3. *Voor de toekomst: meer duidelijkheid inzake de mogelijkheden tot arbeid*

De mogelijkheid om arbeid te verrichten is voor de slachtoffers van de mensenhandel nauw gelinkt aan hun verblijfsstatuut. Dezelfde omzendbrief van 1 juli 1994 behandelt immers zowel het verblijfsstatuut als de arbeidsvergunningen.

In de eerste fase van 45 dagen (bevel tot verlaten van het grondgebied) hebben de slachtoffers geen recht tot tewerkstelling.

In de tweede fase van drie maanden (aankomstverklaring) kunnen de personen die hiervan in het bezit zijn voorlopig tewerkgesteld worden. De eventuele werkgever zal van het bevoegde Gewest een voorlopige arbeidsvergunning, gelijkaardig aan deze voor de kandidaat-vluchtelingen ontvangen.

Tenslotte, personen die werden gemachtigd tot een verblijf van meer dan drie maanden (BIVR: “tijdelijk verblijf”), kunnen bij de werkgever die voor hen een door het bevoegde Gewest afgeleverde arbeidsvergunning kreeg, met een arbeidskaart B tewerkgesteld worden.

Normalerwijze wordt overeenkomstig artikel 8 van het Koninklijk Besluit van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers²⁰⁶.” De arbeidsvergunning (...) alleen dan toegekend wanneer het niet mogelijk is binnen een redelijke termijn onder de werknemers op de arbeidsmarkt een werknemer te vinden die, al of niet door een nog te volgen gepaste beroepsopleiding, geschikt is om de betrokken arbeidsplaats op een bevredigende wijze en binnen een billijke termijn te bekleden”.

Artikel 9 (15°) van hetzelfde Koninklijk besluit voorziet evenwel een uitzondering voor personen die in het kader van de maatregelen in de strijd tegen de mensenhandel op wettige wijze in België verblijven. Voor de toekenning van hun arbeidsvergunning wordt geen rekening gehouden met de toestand van de arbeidsmarkt.

Deze regeling brengt natuurlijk administratief wel een hele molen en veel werk op gang, wat niet evident is noch voor het slachtoffer in kwestie, noch voor de potentiële werkgever.

In deze materie zijn er evenwel belangrijke wijzigingen op til. Op 19 juli 2002 keurde de Federale Ministerraad de hervorming goed van de reglementering over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en over de arbeidskaarten. Het hoofddoel van deze hervorming is het systeem te vereenvoudigen, nutteloze formaliteiten te elimineren, energie en tijd te besparen wat zowel werkgevers als werknemers moet ten goede komen.

We belichten hierna enkel de wijzigingen die betrekking hebben op de slachtoffers mensenhandel. Het systeem van de voorlopige tewerkstelling (tijdens de duur van de aankomstverklaring) en de arbeidskaart B (tijdelijk verblijf) wordt afgeschaft en vervangen door een arbeidskaart C. Personen, zoals slachtoffers mensenhandel, met een verblijfsvergunning voor beperkte duur, die uitzicht hebben op een verblijfsvergunning voor onbeperkte duur hebben recht op een arbeidskaart C, die geldig is voor elke werkgever gedurende één jaar en hernieuwbaar.

De voordelen van het nieuwe systeem zijn voor alle betrokkenen duidelijk:

- De taak van de werkgever wordt verlicht aangezien hij de kaart niet meer moet aanvragen. De aanvraag dient immers te gebeuren door de werknemer.
- De werknemer kan tijdens het jaar van werkgever wijzigen zonder een nieuwe arbeidskaart te moeten aanvragen. Een, voor slachtoffers van mensenhandel, belangrijk gevolg hiervan is dat ook interim-arbeid toegankelijk is.
- De taak van de Gewesten wordt verlicht maar ze verliezen geen controlebevoegdheid aangezien de kaarten jaarlijks moeten worden vernieuwd en ze bij die gelegenheid kunnen nagaan of de betrokken persoon nog wettelijk in het land verblijft.

Deze wijzigingen kunnen enkel toegejuicht worden en zullen in het bijzonder voor de slachtoffers mensenhandel een mogelijkheid bieden tot zelfstandigheid²⁰⁷.

²⁰⁶ BS, 26 juni 1999.

²⁰⁷ KB tot wijziging van het KB van 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, BS, 27 februari 2003.

4. Duidelijkheid inzake de vergoedingen voor de slachtoffers?²⁰⁸

4.1. Vergoedingen toegekend door de hoven en rechtbanken

Wanneer we de rechtspraak raadplegen dan dient vastgesteld te worden dat de bedragen die aan de slachtoffers worden toegekend niet zeer hoog liggen en schommelen tussen de 25.000 en de 700.000BF, terwijl in sommige gevallen aanzienlijke verbeurdverklaringen mogelijk zijn²⁰⁹.

De toegekende bedragen hangen natuurlijk af van de ernst van de feiten, de duur van het misdrijf en – soms - van de omvang van de winsten die ten nadele van de slachtoffers worden gemaakt. In bepaalde gevallen kennen de rechters een provisioneel bedrag toe aan het slachtoffer, gewoonlijk één frank, en duiden ze een deskundige aan voor de overige bedragen, zodat de schade die het slachtoffer heeft geleden, zo goed mogelijk kan worden ingeschat.

Zo duidde de Correctionele rechtbank van Brussel²¹⁰ een deskundige aan teneinde de lichamelijke en psychologische gevolgen voor het slachtoffer ingevolge de handelingen van de dader te bepalen; de materiële schade en de esthetische schade ingevolge daarvan te evalueren alsook de noodzaak voor een verdere psychologische of psychiatrische ondersteuning.

Het grootste probleem van de slachtoffers is de daadwerkelijke inning van de bedragen die door de hoven en rechtbanken worden toegekend. In de meeste gevallen is het namelijk zo, dat de personen die worden veroordeeld voor feiten van mensenhandel hun insolventie organiseren of simuleren, zodat de slachtoffers maar zelden vergoed worden. Zonder daarbij uit het oog te verliezen dat wanneer het om een netwerk gaat, de spil hiervan zich vaak in het buitenland en buiten de greep van de gerechtelijke instanties bevindt.

Deze situatie is aanstootgevend gelet op wat deze slachtoffers doorstaan hebben.

De rechtbanken en hoven betuigen evenwel van creativiteit in deze materie. De verbeurdverklaring is een straf die voorzien wordt door artikel 42 van het Strafwetboek en uitdrukkelijk wordt overgenomen in de artikelen 77bis van de wet van 15 december 1980 en huidig artikel 382ter van het Strafwetboek, met dit verschil dat voor deze twee laatste artikelen de verbeurdverklaring kan worden toegepast zelfs wanneer de zaken waarop zij betrekking heeft, niet het eigendom van de veroordeelde zijn. De magistraten beschikken dus over een stevig wapen: veroordeelden “pakken” op hun geldmiddelen, geldgewin ligt immers ingebakken in het fenomeen mensenhandel.

In principe wordt de staat eigenaar van de verbeurdverklaarde goederen, maar niets belet dat deze geheel of gedeeltelijk zouden aangewend worden voor de schadeloosstelling van de burgerlijke partijen, in het bijzonder als het om geldbedragen gaat.

²⁰⁸ Dit deel van de bijdrage steunt in grote mate op de analyse zoals te vinden op p. 53 e.v. van Rechtspraak, mei 2002, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

²⁰⁹ Corr. Gent, 5 mei 1999, 19^{de} Kamer (verbeurdverklaring ten belope van 5 mio BF voor de Staat), Rechtspraak, mei 2002, p. 167.

²¹⁰ Corr. Brussel, 8 mei 2000, 54^{ste} Kamer, Rechtspraak, mei 2002, p. 315.

Dat is wat de Correctionele rechtbank te Brussel²¹¹ heeft beslist in een vonnis dat innoverend kan genoemd worden. Het ging om een zaak van mensensmokkel waarbij aanzienlijke bedragen werden in beslag genomen bij de beklaagden en waarbij twee slachtoffers elk 100.000 BF toegekend kregen.

Dit bedrag kwam rechtstreeks toe aan de slachtoffers uit de verbeurd verklaarde bedragen en de staat kreeg de rest. Dit principe werd in zijn beginsel bevestigd door het Hof van Beroep van Brussel in een arrest van 14 juli 1999²¹².

Dergelijke uitspraken vervullen een voorbeeldfunctie omdat op die manier de slachtoffers van de mensenhandel snel en efficiënt kunnen schadeloos gesteld worden. Het is immers zo dat andere mogelijke procedures op basis van een uitspraak ten gronde (bewarend of uitvoerend beslag, bewarend beslag onder derden) een te grote financiële inspanning vergen zodat noch de slachtoffers, noch de gespecialiseerde centra omwille van hun beperkte geldmiddelen er kunnen gebruik van maken.

4.2. Bijzonder Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden

Naast de “klassieke” vorm van vergoeding bestaat er ook nog een beroep op het Bijzonder Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden²¹³. Het gaat weliswaar om een vervangende hulp die aan zeer beperkende voorwaarden gebonden is.

Eén van die voorwaarden bestaat erin, dat het slachtoffer zich burgerlijke partij moet hebben gesteld of een rechtstreekse dagvaarding hebben uitgebracht of een procedure hebben ingeleid bij de burgerlijke rechtbank en geen schadeloosstelling of een onvoldoende schadeloosstelling mag hebben gekregen vanwege de persoon die veroordeeld werd voor de gewelddaden. Heel wat slachtoffers van de mensenhandel voldoen aan die voorwaarden maar de toegang tot het Fonds wordt belemmerd.

De wet bepaalt immers dat: “het slachtoffer moet, op het ogenblik dat de gewelddaad wordt gepleegd, de Belgische nationaliteit bezitten of gerechtigd zijn het Rijk binnen te komen, er te verblijven of er zich te vestigen”²¹⁴. Hier knelt het schoentje natuurlijk.

Deze moeilijkheid vormde het onderwerp van een prejudicieel geschil van de Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden bij het Arbitragehof.

De vraag werd gesteld of deze nationaliteitsvoorwaarde of het recht tot verblijf niet discriminerend is omdat ze “personen die slachtoffer zijn van de mensenhandel uitsluit van het recht op schadeloosstelling, omdat die op het ogenblik dat ze het Koninkrijk binnenkomen per definitie niet genieten van een verblijfsvergunning”.

In een arrest van 13 december 2000²¹⁵ heeft het Hof gemeend dat rekening houdend met de tekst en de doelstellingen van de wet, de voorwaarde inzake nationaliteit of wettelijk verblijf geen discriminatie is en dat het aan de wetgever is om de bescherming die geboden wordt aan slachtoffers van mensenhandel al dan niet uit te breiden.

²¹¹ Corr. Brussel, 6 mei 1999, 46^{ste} Kamer, Rechtspraak, mei 2002, p. 171.

²¹² Brussel, 14 juli 1999, Vak.Kamer (2^{de} sectie), Rechtspraak, mei 2002, p. 231.

²¹³ Wet van 1 augustus 1985.

²¹⁴ Artikel 31, § 1, 2.

²¹⁵ Arbitragehof, 13 december 2000, Rechtspraak, mei 2002, p. 387.

Het Hof gaat om tot dit besluit te komen ervan uit dat de hulp die bij wet wordt ingevoerd ten voordele van slachtoffers van opzettelijke gewelddaden geen materiële hulpverlening is in de zin van artikel 1 van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, maar een subsidiaire hulp die tot bepaalde situaties beperkt is. Door het invoeren van deze wetgeving heeft de staat niet de bedoeling gehad om enig vermoeden van verantwoordelijkheid op zich te nemen maar wel om de solidariteit tussen leden van eenzelfde natie te laten spelen. Na een analyse van het specifiek statuut van de slachtoffers mensenhandel alsook de doelstelling van het Fonds, zoals onder meer benadrukt tijdens de voorbereidende werkzaamheden stelt het Hof dat de wet van 1 augustus 1985 en de wetgeving mensenhandel verschillende maatschappelijke fenomenen regelen en een andere finaliteit hebben.

Het is inderdaad zo dat op het ogenblik dat de slachtoffers het land binnenkomen ze niet voldoen aan de voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een tussenkomst van het Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en dat hun verblijf op het ogenblik van het plegen van de gewelddaad nog niet regelmatig is, maar op het ogenblik dat ze de aanvraag tot de Commissie zouden kunnen richten zitten ze wel in een, weliswaar speciaal, verblijfsstatuut.

Ook in deze problematiek liet de wetgever zich niet onbetuigd. Een wetsvoorstel²¹⁶ tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen werd ingediend door de heer Servais Verherstraeten. Deze eerste versie beoogde vooral wijzigingen waardoor de commissie de verzoekschriften eenvoudiger en soepeler zou kunnen behandelen.

Hierop kwam een amendement van de Regering²¹⁷ waarin voorzien was: “het slachtoffer bezit op het moment van de gewelddaad de Belgische nationaliteit, is gerechtigd het Rijk binnen te komen, er te verblijven of er zich te vestigen, of heeft naderhand van de Dienst Vreemdelingenzaken een verblijfsvergunning verkregen in het kader van een onderzoek wegens mensenhandel”.

Tenslotte, op 16 juli 2002²¹⁸, werd door de Regering een nieuw amendement ingediend waardoor in het vorige tussen de woorden “verblijfsvergunning” en “verkregen” de woorden “van onbepaalde duur” wordt ingevoegd. Ingevolge dit laatste amendement zouden dus enkel slachtoffers met een verblijfsvergunning van onbepaalde duur in aanmerking kunnen komen om een aanvraag tot tussenkomst tot het Fonds te richten, naast natuurlijk de andere te vervullen voorwaarden. Dit wetsontwerp²¹⁹ is uiteindelijk goedgekeurd op 13 maart 2003 en op 26 maart 2003 door de Koning bekrachtigd. De wet is nog niet verschenen in het Belgische Staatsblad.

5. Onduidelijkheid inzake de uitbreiding van artikel 77bis

Begin 2002 werd een paragraaf *4bis* en *4ter* toegevoegd aan artikel 77bis. Deze paragraaf doelt op maatregelen tegen huisjesmelkers waarvan diverse personen slachtoffer kunnen zijn. Mogelijks gaat het om slachtoffers mensenhandel, doch eveneens andere mensen komen voor deze regeling in aanmerking. Het Centrum is bevoegd om in rechte op te treden voor artikel 77bis als dusdanig. De vraag stelt zich dus of door deze uitbreiding het Centrum thans ook bevoegd is om op te treden inzake huisjesmelkerij. Dit is in strijd met de geest van de wet op de mensenhandel, doch strikt juridisch gezien is het niet onmogelijk.

²¹⁶ Doc. 50 0626/001, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 3 mei 2000.

²¹⁷ Doc. 50 0626/002, Kamer van volksvertegenwoordigers, 7 juni 2002.

²¹⁸ Doc. 50 0626/004, Kamer van volksvertegenwoordigers, 16 juli 2002.

²¹⁹ Doc. 50 0626/012, Kamer van volksvertegenwoordigers, 13 maart 2003.

XXI. PARTICIPATIE IN DE STRIJD TEGEN ARMOEDE

1. Inleiding

De keuze voor participatie als thema voor de bijdrage van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in het Jaarboek van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding is geen toeval. De ondersteuning van participatie en van dialoog tussen de verschillende actoren op het vlak van armoedebestrijding is immers één van de doelstellingen van het Steunpunt.

In opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede²²⁰ werd in 1999 het Steunpunt opgericht via een ‘Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid’²²¹. Het Steunpunt werd ondergebracht bij het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

In het Samenwerkingsakkoord wordt het Steunpunt belast met volgende opdrachten (art. 5 § 1):

- Informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten inventariseren, systematiseren en analyseren op basis van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren;
- Concrete aanbevelingen en voorstellen doen om het beleid en de initiatieven tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving te verbeteren;
- Minstens om de twee jaar een “Verslag over Bestaansonzekerheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en Ongelijke Toegang tot de Rechten” opmaken;
- Adviezen uitbrengen of interimverslagen opmaken over ieder vraagstuk dat betrekking heeft op een gebied dat tot zijn opdrachten behoort;
- Structureel overleg organiseren met de armsten.

Over de manier waarop het Steunpunt moet werken is volgende paragraaf in het Samenwerkingsakkoord opgenomen: *“Om de doelstellingen van § 1 waar te maken betreft het Steunpunt de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier bij zijn werkzaamheden, hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het tot stand komen van het “Algemeen Verslag over de Armoede”.* En bij deze is het woord “dialoogmethode” gevallen. In de huidige werking van het Steunpunt neemt de organisatie en ondersteuning van een aantal thematische overleggroepen een belangrijke plaats in. In deze overleggroepen wordt er samengewerkt met Verenigingen waar armen het woord nemen, en – naargelang de fase waarin de dialoog zich bevindt – met vertegenwoordigers van overheidsadministraties en –instellingen, ziekenfondsen, vakbonden, lokale welzijnsorganisaties, enzovoort. Momenteel zijn er thematische overleggroepen met betrekking tot:

²²⁰ Het Algemeen Verslag over de Armoede verscheen in 1994, in opdracht van de toenmalige federale regering. Het verslag was het resultaat van twee jaar werk en het bracht verenigingen samen waarin de armsten het woord nemen, de Vereniging van Steden en gemeenten (afdeling maatschappelijk welzijn), maatschappelijk werkers uit de sector van de sociale hulpverlening en de bijzondere jeugdbijstand, leerkrachten, artsen, sociale partners, ...

²²¹ De tekst van het Samenwerkingsakkoord kan geraadpleegd worden op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting : www.armoedebestrijding.be .

- * het recht op bescherming van de gezondheid: de overleggroep ‘toegankelijkheid van de gezondheidszorg’;
- * het recht op arbeid en op sociale bescherming: de overleggroep ‘arbeid, tewerkstelling, sociale bescherming, activering en inkomen’, en de overleggroep ‘evaluatie van de wetgeving en de OCMW-praktijken’;
- * het recht op het stichten van een gezin en het recht op de bescherming van het gezinsleven: de overleggroep ‘het gezin en de plaatsing van kinderen wegens armoede’;
- * armoede-indicatoren: overleggroep ‘kruising van kennis, een nieuwe vorm van onderzoek-vorming-actie betreffende armoede-indicatoren in België’.

De inzichten en besluiten van deze thematische groepen voeden het tweejaarlijkse Verslag dat door het Steunpunt wordt opgesteld. In juni 2001 presenteerde het Steunpunt voor de eerste maal zijn tweejaarlijkse Verslag met als titel “In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede”²²²). Het tweede tweejaarlijkse Verslag wordt voorgesteld in december 2003.

Uit het voorgaande mag blijken welke centrale plaats participatie binnen de werking van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting inneemt. De werkprincipes en omkadering die een dergelijke participatieve opzet veronderstellen (en die we in het vervolg van dit artikel willen beschrijven en verduidelijken) maken echter dat het niet evident is het totaalpakket van de hoger vermelde opdrachten van het Steunpunt (cfr. de combinatie van onderzoekswerk, beleidsvoorbereidend werk en ondersteuning van dialoog) te realiseren.

In de volgende hoofdstukken willen we ingaan op de stijgende aandacht voor participatiemogelijkheden in onze samenleving, maar ook op twee aandachtspunten die ons – op basis van praktijkervaringen van het Steunpunt – cruciaal lijken voor een werkelijke participatie van armen. Ten eerste waarom wordt de participatie van mensen in armoede gevraagd: gebeurt dit omwille van de groep die ze vertegenwoordigen (collectieve dimensie) of omwille van de deskundigheid die ze kunnen inbrengen (expertise-dimensie)? Ten tweede onderstrepen we het belang van de mogelijkheid tot debat en dialoog tussen de verschillende actoren op het vlak van armoedebestrijding (waaronder mensen in armoede), daar waar vaak in de praktijk gekozen wordt voor een aparte consultatie van deze actoren. Tot slot schuiven we een aantal voorwaarden voor participatie naar voor.

2. Aandacht voor participatie in stijgende lijn

Wanneer we het over participatie hebben, kunnen we in de eerste plaats verwijzen naar de democratische rechtsstaat waarin we leven. Het stemrecht is één van de essentiële vormen van participatie in elke democratie; het is zelfs één van de fundamenteën ervan. Nochtans is het niet toereikend. Daarom is de laatste jaren de aandacht voor andere vormen van participatie onbetwistbaar toegenomen. Op verschillende niveaus worden er door overheden inspraakinitiatieven genomen (cfr. hoorzittingen, referenda, peilingen en feedbackmogelijkheid op beleidsnota’s via internet, enzovoort) en discussiefora georganiseerd (cfr. rondetafel-gesprekken, ...).

²²² www.armoedebestrijding.be

Steeds meer worden er ook mogelijkheden tot inspraak opgeëist. Reeds langer bestaan er de verschillende belangenorganisaties die de inspraakmogelijkheden van hun achterban willen ondersteunen. Heden ten dage worden er ook nieuwe wegen tot beleidsparticipatie verkend, op verschillende niveaus (lokaal, regionaal, nationaal en internationaal), in verschillende domeinen (sociaal, milieu, ...), met verschillende - in mindere of meerdere mate precieze - doelstellingen, en middels bepaalde - in mindere of meerdere mate duurzame - structuren. We kunnen hier verwijzen naar de andersglobalistische beweging (met onder andere de organisatie van het Wereld Sociaal Forum van Porto Alegre en het Belgisch Sociaal Forum). De maatschappelijke vraagstukken worden in deze discussiefora in een meer globale vorm behandeld. Dit soort organisaties is zeker minder geïnstitutionaliseerd dan de klassieke overlegvormen. Enerzijds houden ze minder garantie in op vlak van procedure en manier van werken, anderzijds bieden ze meer ruimte voor inventiviteit en creativiteit. Niet ongevoelig voor de voordelen van wat zij "hybride fora" noemen, roepen Callon, Lascoumes, en Barthe op om ze in te zetten ter aanvulling van de bestaande (representatieve) democratie: *"Er komt een democratische actie op gang die men volgens andere actoren als dialogische actie zou kunnen omschrijven. De onzekerheden worden mee in de kern van het debat opgenomen en op die manier wordt de traditionele representatieve democratie verrijkt, die we de afvaardigende democratie zouden willen noemen."* (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001 : 25 - eigen vertaling).

Ook ten aanzien van mensen die in armoede leven zien we een toegenomen aandacht voor meer betrokkenheid en participatie. Dit uit zich niet alleen op het vlak van beleid, maar ook op andere vlakken als hulpverlening (ontwikkeling van methodieken, zoals empowerment, opbouwwerk, ... waar participatie steeds als één van de belangrijkste methodische principes naar voor wordt geschoven) en wetenschappelijk onderzoek (ontwikkeling van verschillende participatieve onderzoeksmethoden).

Op verschillende politieke niveaus uit men de wil de arme bevolkingsgroepen meer bij het beleid te betrekken. Ter illustratie hiervan vermelden we de Europese intentie *"dat personen die in een uitsluitingssituatie verkeren, worden betrokken bij en zich kunnen uitspreken over hun situatie, het beleid en de acties die voor hen worden ontwikkeld"* (Raad van de Europese Unie, 2000: 9).

3. Aandachtspunten voor participatie op het vlak van armoedebestrijding

3.1. Context

We gaan in de volgende paragrafen verder in op twee aandachtspunten met betrekking tot participatie van mensen in armoede aan het beleid. We willen hierbij gebruik maken van een aantal ervaringen uit de volgende participatie-initiatieven waar het Steunpunt bij betrokken is of was:

a) Dialoog betreffende de bescherming van het gezinsleven

In de Franse Gemeenschap is er een dialoog gaande met deelname vanuit 2 Verenigingen m.n. ATD Vierde Wereld en Luttes Solidarités Travail – LST, de 'Direction générale de l'aide à la jeunesse' (algemene directie bijzondere jeugdbijstand) van de Franse Gemeenschap, en directeurs, consultants en afgevaardigden gemandateerd door hun respectievelijke overlegorganen. De dialoog gebeurt met de steun van het Steunpunt.

De aanleiding voor dit dialoogproces is de vraag van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie van november 1995 om de toepassing van de decreten betreffende de bijzondere jeugdbijstand te onderzoeken “*om plaatsingen omwille van armoede te voorkomen en de relatie ouders-kinderen te behouden*” (Vooruitgangsrapport, hoofdstuk “Recht op een gezinsleven”, 2001).

b) Het Nationale Actieplan voor sociale insluiting (NAPincl)

De lidstaten van de EU hebben op de Europese Raad van Lissabon erkend dat de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede een belangrijk element is bij de modernisering van het Europese model en dat hiervoor een gecoördineerde aanpak nodig is. Op de Europese Top van Nice werden in december 2000 vier gemeenschappelijke doelstellingen bepaald. Onder andere werd de wil bekrachtigd om alle actoren te mobiliseren.²²³

In juni 2001 heeft elke lidstaat een nationaal actieplan voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAPincl) voorgesteld waarin de prioriteiten en inspanningen voor de jaren (juni) 2001 – (juni) 2003 vermeld staan die getroffen werden met het oog op de sociale insluiting en de bestrijding van sociale uitsluiting in overeenstemming met de gemeenschappelijke doelstellingen. De volgende reeks van nationale actieplannen is voor juni 2003 voorzien.

De Belgische regering heeft toegegeven dat ze niet voldoende tijd had om de verenigingen van armoedebestrijding te raadplegen: “*Tijdsdruk heeft ervoor gezorgd dat het overleg bij het eerste NAPincl beperkt is gebleven tot een aanzet van dialoog.*” (Federaal Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, 2001 : 10). Ze heeft daarentegen wel het Steunpunt gevraagd een overleg te organiseren, in een tijdspanne van 6 maanden, om de mobilisatie rond dit plan te evalueren, dit ter voorbereiding van het volgende plan dat voor juni 2003 is voorzien.

c) Het overleg over het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie

In het kader van de hervorming van de wet betreffende het bestaansminimum heeft de Minister van Maatschappelijke Integratie het Steunpunt gevraagd om een overleg met de armoedeverenigingen te organiseren over het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

Nadat de resultaten van dit kortstondig overleg (september en oktober 2001) werden overgemaakt aan de Ministerraad, heeft het Steunpunt een overleggroep opgericht. Deze overleggroep heeft voor werkzaamheden op lange termijn gekozen om niet enkel de wetgeving met betrekking tot de maatschappelijke dienstverlening te kunnen evalueren, maar ook de praktijken van de OCMW's die deze moeten uitvoeren. Volgende vraag dient als leidraad bij het overleg: waarborgt de wetgeving de maatschappelijke dienstverlening alsook de OCMW-praktijken de effectieve toegang tot de grondrechten?

We willen - met introductie van een aantal elementen betreffende de hierboven genoemde initiatieven - in de volgende paragrafen enerzijds verder het belang van participatie benadrukken, maar anderzijds ook een aantal aandachtspunten naar voor schuiven die ons fundamenteel lijken voor de realisatie van participatieprocessen. Het weze duidelijk dat, hoe belangrijk ook, participatie niet van zelf gaat. Er kunnen heel wat vragen gesteld worden en het lijkt ons dan ook belangrijk bepaalde voorwaarden en knelpunten aan de oppervlakte te laten komen.

²²³ Zie ook het citaat in punt 2 betreffende de intentie om de uitgesloten groepen bij het beleid te betrekken.

3.2. Participatie vanuit een collectieve bekommernis of in het teken van expertise?

Bij een vraag naar participatie van armen in de uitwerking en evaluatie van het beleid is er vaak sprake van een zekere onduidelijkheid en spanning: is hun participatie gevraagd vanwege de collectieve kracht die ze vertegenwoordigen of wordt hun participatie gevraagd vanwege de aanwezige deskundigheid?

Het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, waarmee het Steunpunt werd opgericht, duidt enkel "de verenigingen waar armen het woord nemen" aan als essentiële gesprekspartners bij de bestrijding van armoede. Armen verenigen zich, komen samen, nemen het woord in een collectieve actie en zetten zo een denkproces op gang, werken standpunten uit. Armen brengen hun individuele ervaringen samen, en gaan een dialoog met anderen aan.

Wat dit betreft kunnen de armoedeorganisaties vergeleken worden met de arbeidersbeweging. Net zoals de arbeidersorganisaties beogen de organisaties die armoede bestrijden een bewustmaking van hun leden omtrent hun levensomstandigheden. Na het samenbrengen en de analyse van de specifieke levenssituaties blijkt de noodzaak van solidariteitsbanden. De verenigingen scheppen zo de voorwaarden voor een strijd voor gemeenschappelijke doelstellingen.

In de context van participatie is het collectieve aspect niet nieuw, maar het is een broos aspect. De verleiding is groot dat degenen die "raadplegen" de gesprekspartners in kleine groepen indelen om aan geen al te sterke collectieve eisen het hoofd te moeten bieden. Seckinelgin wijst op het risico dat het raadplegen van naar de civiele maatschappij via haar verenigingen ook een middel kan zijn om te manipuleren, wanneer eerder naar bepaalde verenigingen wordt geluisterd dan naar andere, of wanneer bijvoorbeeld via subsidies standpunten worden beïnvloed (Seckinelgin, 2002).

De inbreng van de armen kan ook worden verdedigd vanwege de deskundigheid die wordt bijgebracht. Dan is het niet langer de bedoeling om een collectief opgebouwd standpunt in te winnen, maar wil men een 'technisch' advies bekomen dat individueel wordt ingewonnen. Een kritiek op deze werkwijze luidt dat de expertise ertoe kan bijdragen dat het uitermate politieke karakter van keuzes wordt verdoezeld.

In een context waar participatie sterk wordt aangemoedigd, is de inzet groot: wordt de participatie van de betrokken personen in de uitwerking en de evaluatie van het beleid gelegitimeerd door de deskundigheid of door de representativiteit? Wil men een technisch, uitvoerig en eenduidig advies van een deskundige inwinnen of wil men een representatief, in overleg geformuleerd, advies van een bepaalde bevolkingsgroep inwinnen? Duidelijkheid over de basis waarop participatie-inspanningen gevraagd en gerealiseerd worden, lijkt ons heel belangrijk vanaf het begin van een overlegproces.

De spanning tussen de collectieve dimensie en de expertise-dimensie vinden we sterk terug binnen de Europese context. De open coördinatiemethode die bij bestrijding van armoede en sociale uitsluiting toegepast wordt, bepaalt de procedures. De Europese Raad legt de gemeenschappelijke richtlijnen vast alsook een tijdschema. Op de bepaalde datum verspreidt elke lidstaat een verslag met alle maatregelen die op het nationale niveau werden ingevoerd. Elk nationaal verslag is het onderwerp van een peer review²²⁴. Tenslotte formuleert de Commissie op basis van een eigen gezamenlijk verslag aanbevelingen voor elk land.

²²⁴ Een lezing van de nationale actieplannen door telkens twee lidstaten.

De eerste deelname aan dit Europese proces gebeurde dus op nationale basis. Het European Anti Poverty Network (EAPN)²²⁵ vond deze participatie in haar geheel ontoereikend: *"Het gebrek aan overleg met en participatie van de arme bevolkingsgroepen en de NGO's die ze vertegenwoordigen of begeleiden, was de zwakke schakel bij de redactie van de meeste regeringsplannen. (...) De netwerken overwogen om bij hun acties waarmee ze druk op de regeringen willen uitoefenen, de eis naar een mechanisme op de voorgrond te stellen waarmee een echt overleg met en participatie van de armen mogelijk is"* (EAPN, 2002: 17 - eigen vertaling).

In een per definitie open strategie echter "schijnen de NGO's in staat te zijn de nieuwe kansen van de Europese strategie te grijpen om hun legitimiteit op het Europese en nationale niveau te versterken" (Pochet, 2002: 172). Zo ziet men dynamische Europese netwerken van NGO's ontstaan die een kritische kijk op deze strategie ontwikkelen en een goede kennis van de Europese belangen en de actiemogelijkheden verspreiden.

Sommige auteurs laten echter niet na op de struikelblokken te wijzen die er bij een versterking van de participatie op Europees niveau zijn. Zo merkt Darmon op dat er in de teksten van de Commissie een verschuiving komt in de motivering van de vraag naar participatie, dat er na verloop van tijd *"de participatie van de NGO's gerechtvaardigd wordt vanwege hun kennis van de situaties op het terrein en hun mogelijkheid deze deskundigheid ten dienste te stellen van niet enkel de toepassing van het beleid, maar ook van zijn uitwerking. In de plaats van de oorspronkelijke democratische participatie is dus de bevraging van deskundigen gekomen, zonder dat dit problemen heeft opgeworpen, noch voor de instellingen, noch voor de NGO's zelf (...). Met andere woorden, de NGO's worden niet beschouwd als kanalen langs waar burgers het woord nemen, maar als informatiekkanalen die de lacunes in de communautaire instellingen dichten. Deze verschuiving van de doelstellingen wordt door het feit verdoezeld dat de expertise van de NGO's van het sociale leven hoofdzakelijk bestaat uit de goede kennis van de bevolkingsgroepen die ze begeleiden"* (Darmon, 2002: 71 - eigen vertaling).

3.3. De noodzaak van een breed en open maatschappelijk debat

De intentie om mensen in armoede meer bij het beleid te betrekken bestaat er op verschillende politieke niveaus. Dit mag echter niet volstaan, het debat moet ook voor andere actoren opengesteld worden. Bij de gedachtewisseling over de uitwerking en de toepassing van het beleid is het van belang verschillende actoren te betrekken: degenen die het beleid toepassen en degenen op wie dit beleid gericht is.

De inspraakmogelijkheden krijgen vaak de vorm van een aparte consultatie van de verschillende betrokken groepen of actoren. Jammer genoeg wordt weinig aanzet gegeven tot een breed debat. We kunnen in dit kader verwijzen naar ons Europees verhaal van enkele paragrafen eerder. Tijdens de opmaak van de nationale actieplannen leek een breed debat met de verschillende actoren te ontbreken.

In het kader van het wetsontwerp rond het recht op maatschappelijke integratie werd door de Minister van Maatschappelijke Integratie gevraagd naar een nota met de reacties van de Verenigingen op dit wetsontwerp. Deze mogelijkheid tot feedback op dit wetsontwerp, dat voor het leven van heel wat mensen in armoede een rechtstreekse impact heeft, was heel belangrijk (er was ook reeds verschillende maal gevraagd naar inspraak), maar tegelijk niet voldoende.

²²⁵ Europees netwerk van verenigingen voor bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, dat voor elke vereniging openstaat die de uitdrukkelijk hoofddoelstelling heeft om aan personen en groepen in situaties van armoede en sociale uitsluiting de gelegenheid te bieden hun verantwoordelijkheden op te nemen en hun rechten te genieten.

Ook hier ontbrak de mogelijkheid om in debat te gaan met de mensen die het beleid in praktijk moeten brengen (in dit geval bv. de maatschappelijk assistenten van de OCMW's), met de sociale partners, met andere organisaties die een link hebben met dit thema (bijvoorbeeld opleidings- en tewerkstellingsorganisaties), enzovoort. Na het overmaken van de gevraagde nota aan de Minister van Maatschappelijke Integratie nam het Steunpunt dan ook het initiatief om deze verschillende partners rond de tafel te brengen teneinde een dialoog op gang te zetten over de wetgeving en de dienstverlening van het OCMW. Wie voor een dergelijk debat wordt uitgenodigd en met welk doel, is hierbij natuurlijk heel belangrijk.

Zowel in de structuur als in de werkwijze van het Steunpunt zit dit debatement heel sterk vervat. In de Begeleidingscommissie van het Steunpunt zijn verschillende maatschappelijke geledingen vertegenwoordigd²²⁶, waardoor er een debat aangaande de werkzaamheden van het Steunpunt mogelijk is. Maar ook binnen de werkwijze van het Steunpunt is de mogelijkheid tot debat verankerd: de opdracht van het Steunpunt behelst immers niet alleen een samenwerking met de Verenigingen waar armen het woord nemen, maar tevens het rond de tafel brengen van verschillende actoren in een dialoogproces. We kunnen in een dialoogproces verschillende stadia onderscheiden. In een eerste fase verkennen de Verenigingen de problematiek en wordt er een eerste nota opgemaakt. In een tweede fase is er een uitwisseling over dit thema met verschillende instanties, waarna in een derde fase gepoogd wordt tot een nieuwe – samen opgebouwde – kennis te komen. Met deze inzichten kan er vervolgens naar het beleid of het brede publiek gestapt worden.

4. Tot besluit : enkele concrete voorwaarden voor participatie

Over voorwaarden voor een degelijke participatie is al heel wat geschreven. We willen in dit deel enkele elementen aanbrengen vanuit de hoger beschreven participatie-initiatieven waar het Steunpunt bij betrokken is.

De mogelijke duur van het overleg is een element waarvan het belang niet genoeg kan benadrukt worden. Te vaak worden de overleg- en debatkansen gehypothekeerd door de politieke deadlines. De mogelijke overlegduur is dikwijls te kort. Opdat de leden van de Verenigingen over een thema zouden kunnen debatteren binnen de schoot van hun Vereniging zijn er immers heel wat stappen vereist : vorming over de bestaande regelgeving, evaluatie van de huidige werkwijze, informatie over de op stapel staande wijzigingen, ... Een positieve ervaring is de dialoog betreffende de bescherming van het gezinsleven die, in verschillende fasen, reeds vijf jaar aan de gang is. Een eerste fase, van maart 1998 tot februari 2001, bestond uit uitwisselingen op basis van een nota van de 2 Verenigingen, een vormingscyclus voor de militanten van deze Verenigingen aangaande het lezen van het decreet betreffende de bijzondere jeugdbijstand, en een universitair onderzoek over de inbreng van het woord van de gezinnen in de jeugdbescherming. Een tweede fase, van april 2001 tot mei 2003 bestaat uit uitwisselingen op basis van een chronologische benadering van de relaties tussen een gezin en een 'Service d'Aide à la Jeunesse' (dienst bijzondere jeugdzorg). Een gemeenschappelijke tekst van alle partners zal in mei 2003 beschikbaar zijn.

Het beschikken over voldoende – en gelijke – informatie is een tweede element dat we naar voor willen schuiven. In het dialoogproces dat aan de gang is over de OCMW-dienstverlening merken we dat er eigenlijk niet genoeg informatie voorhanden is, en dat niet elke partner over evenveel of dezelfde informatie beschikt.

²²⁶ De Begeleidingscommissie is samengesteld, behalve uit vertegenwoordigers van de verschillende regeringen, van de Verenigingen waar armen het woord nemen, de sociale partners, de ziekteverzekeringsinstellingen, de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, en de coördinerend Minister.

We willen hier ook verwijzen naar de voordelen van een volledige en duidelijke schriftelijke opvolging van het proces : in de beschreven overleggroepen worden telkens vrij volledige verslagen en – regelmatig – tussentijdse nota's opgesteld, opdat elke deelnemer op een gelijke manier kan volgen en opdat de actoren zich op verschillende tijdstippen akkoord kunnen verklaren met betrekking tot verschillende elementen. Soms wordt ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om elementen van discussie (m.a.w. elementen van niet-akkoord) expliciet in een nota te vermelden. De verslagen van de bijeenkomsten en de nota's hebben een duidelijke waarde op het vlak van de transparantie van het proces, de feedback- en evaluatiemogelijkheid, en zijn dus zonder twijfel essentiële instrumenten voor verder overleg.

We hadden het reeds over het belang van wie bij het overleg wordt uitgenodigd. In de overleggroep betreffende de bescherming van het gezinsleven bijvoorbeeld werden – naargelang de fase – bijkomende partners bij de gesprekken betrokken. Eerst werd een uitwisseling georganiseerd tussen twee Verenigingen en de 'Direction générale de l'aide à la jeunesse', in een volgende fase werden ook professionelen van de bijzondere jeugdbijstand voor de overleggroep uitgenodigd. Maar ook het onderwerp van overleg of debat en de fase van het besluitvormingsproces waarin dit gebeurt, is belangrijk. Het engageren van de betrokken bevolkingsgroepen van in het begin van een besluitvormings- of onderzoeksproces (opmaak van doelstellingen, ...) en met betrekking tot het geheel van het onderwerp (ook over de fundamentele uitgangspunten en niet alleen over 'punten en komma's') is essentieel voor een wezenlijke participatie.

Het perspectief waarmee het participatie-initiatief wordt opgezet, moet duidelijk worden bepaald en gecommuniceerd. Vaak formuleren participanten de bezorgdheid dat de vruchten van een boeiend maar tegelijk veeleisend overlegproces verloren zullen gaan in de bureauschuiven van een of andere overheidsadministratie of ministerieel kabinet, of gebruikt worden met een ander doel voor ogen in een onbekende werkgroep. Duidelijkheid over wat er met de resultaten van het participatie-initiatief zal gebeuren en op welke manier er rekening mee zal worden gehouden, is dan ook onontbeerlijk.

Binnen de werking van het Steunpunt wordt geprobeerd om bovenstaande elementen te integreren. We willen, om te besluiten, wijzen op het belang van structuren en procedures die de participatie van personen in armoede mogelijk maken. Enkel wettelijke bepalingen kunnen zo'n structuren en procedures een voldoende stevige grondslag bezorgen. Het is vanuit die optiek dat het Platform van Europese NGO's van de sociale sector (waarvan het EAPN deel uitmaakt) pleit voor een integratie in de Europese verdragen van bepalingen die de participatie van de civiele maatschappij op systematische basis waarborgen (Social Platform, 2002). Enkel administratieve hervormingen doorvoeren is onvoldoende. In België kwam een dergelijke structuur tot stand door het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het armoedebelid. Deze wet voorziet in het bijzonder in een interessante opvolgingsprocedure, interessant in de mate dat deze procedure werkelijk wordt toegepast. Ze houdt de verplichting in tot het houden van politieke debatten over de resultaten van het overleg dat plaatsgevonden heeft tussen de verschillende actoren, inclusief de personen in armoede.

BESLUITEN

Nationaliteitsverwerving

Het verwerven van de Belgische nationaliteit is een sleutelfase geweest in het integratiebeleid van de laatste 10 jaar. In '92 ging het om bijna 50.000 'nieuwe' Belgen, na een voorstel van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid dat aanvaard was geweest. In '97 en '98 lag het cijfer telkens boven 30.000 'nieuwe' Belgen. In 2000 en 2001 ging het respectievelijk om 61.980 en 62.982. Iedereen stelt nu wel de onomkeerbaarheid van de nieuwe Belgische realiteit. Het Centrum is verheugd te kunnen vaststellen dat het daar tien jaar lang effectief heeft kunnen aan meewerken.

De resultaten ervan zijn trouwens ook reeds duidelijk op het niveau van onze verschillende parlementen.

Wie hier geen vooruitgang in ziet, moet zich gewoon maar eens realiseren dat men in 1989 nog discussieerde over terugkeerpremies en over de beperking van de inschrijving van niet-EU-ers in sommige Brusselse gemeenten.

Stemrecht

Zodra het realistisch werd – dit was toen de grondwetwijziging voor de Europeanen aan de orde was – heeft het Centrum zich ingezet voor het toekennen van het gemeentelijk stemrecht. Er werd een halve, maar uiterst belangrijke, overwinning behaald. De grondwettelijke grendel die een 2/3 meerderheid vereiste, werd weggenomen en herleid tot een eenvoudige meerderheid. Kan men zich voorstellen wat het zou betekenen voor de actuele discussies als die 2/3 meerderheid nog steeds zou vereist zijn?

Tewerkstelling

Op dit vlak kan niet van een succesverhaal gesproken worden. Niettemin blijken vandaag eindelijk ook hier belangrijke stappen gezet te zullen worden: de idee van een diversiteitsbeleid in hoofde van de werkgevers vindt meer en meer ingang, terwijl ondertussen vanaf 2003 de nieuwe algemene discriminatiewet interessante burgerrechtelijke bepalingen bevat om discriminaties – van alle aard – tegen te gaan.

Huisvesting

Zoals de tewerkstelling laat ook de huisvesting momenteel vaak te wensen over, vooral als het om minder begoede nieuwkomers gaat. De formule van lokale discriminatie overeenkomsten zou wel eens interessant kunnen zijn.

Islam

Met vallen en opstaan is gedurende de laatste 10 jaar het dossier van de erkenning van het hoofd van de islamitische eredienst uit de totale impasse getrokken waarin het al sedert 1974 baadde. Elk voorstel van oplossing in deze materie is voor kritiek vatbaar, maar het feit dat er principieel een oplossing is en dat het nu aan de moslims zelf toekomt om er iets van te maken, is belangrijk.

Georganiseerd racisme

Het Centrum is er niet in geslaagd om het georganiseerd racisme terug te dringen. Wel legt het georganiseerd racisme zich momenteel zelf heel vaak een juridische zelfcensuur op. In de mate dat de politici uit de democratische partijen nooit vergeten om het diepere, fascistoïde wezen van het georganiseerd racisme steeds voor ogen te blijven houden, is dit – weliswaar magere - resultaat misschien het enige wat mogelijk was.

Racistisch persmisdrijf

Het racistisch persmisdrijf werd gecorrectionaliseerd en wordt dus reëel strafbaar. Dit geldt ook voor de antisemitische geschriften. Er zijn reeds belangrijke uitspraken geweest in dit soort zaken.

Toegang tot het openbaar ambt

Op uitdrukkelijke vraag van het Centrum heeft de federale minister van het openbaar ambt zich tijdens de voorbije legislatuur geëngageerd om de situatie op de verschillende niveaus van het openbaar ambt te laten onderzoeken. Moge de nieuwe regering er dan ook werk van maken.

Sociale bescherming en andere

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding vindt het ongegrond dat mensen op basis van hun nationaliteit verschillende sociale rechten hebben. Het Centrum steunt een resoluut beleid waarbij migranten worden aanvaard en in de maatschappij kunnen participeren, een beleid dat ervan uitgaat dat een vreemdeling die gemachtigd is of die toestemming heeft om voor onbepaalde duur op Belgisch grondgebied te verblijven, onder dezelfde voorwaarden als de Belgen van de rechten en voordelen van de sociale wetgeving moet kunnen genieten.

Regularisatie

Het Centrum is verheugd dat het op twee momenten actief heeft kunnen meewerken aan de regularisatie van “mensen zonder papieren”. Een eerste maal in de periode ‘98-’99, zij het toen kleinschalig. Een tweede maal in januari 2000. Rond dit gebeuren werden bovenop de normale activiteiten, klachten en vragen naar informatie, 10.012 telefonische oproepen beantwoord en 3.555 vragen via de website. Wekenlang werd een permanentie voor begeleiding georganiseerd met honderden mensen die persoonlijk langskwamen.

Dringende medische hulp

Er kan niet worden ontkend dat het Koninklijk Besluit van 12 december 1996 een belangrijke stap vooruit was in de verstrekking van medische hulp aan illegaal verblijvende personen. Des te meer daar het zowel betrekking heeft op preventieve als op curatieve zorgverstrekking. Wel moet de aandacht getrokken worden op de zorgwekkende toestand van de niet-begeleide minderjarigen.

Diversiteit in de gezondheidszorg

Vooraf op federaal niveau is vooruitgang geboekt met de mogelijkheid voor de algemene ziekenhuizen om vanaf 1999 (vanaf 2000 ook voor psychiatrische) middelen voor interculturele bemiddeling bij de federale overheid aan te vragen.

Politie en diversiteit

Men moet weten vanwaar men komt. Men denke aan de rellen in de beginjaren van '90, die te wijten waren aan 'bewuste' op allochtone jongeren focussende politiecontroles. Vandaag staat een diversiteitsbeleid op de agenda van meerdere politiediensten.

Onderwijs

Er valt ongetwijfeld nog verschrikkelijk veel werk te doen in de onderwijsinstellingen. De problematiek is overigens erg complex. Evident is er vooruitgang op vlak van interculturalisatie en toegang tot de scholen. Maar spijt de vooruitgang blijft de inhaalbeweging om de achterstand weg te werken nog veel te groot.

Vormingsdiensten

De twee, alles bijeen kleine equipes op het Centrum die vorming verzorgen, hebben een zeer grote activiteit ontwikkeld, tien jaar lang, bij politie, gemeentelijke ambtenaren, onderwijsmensen en stilaan ook in de bedrijven.

Wetgeving en mensenhandel

De bestaande wet van 13 april 1995 is dringend aan een ernstige evaluatie en opkuisbeurt toe.

Armoedebestrijding

Het Centrum is fier dat het gedurende al die jaren de dialoog tussen overheden en verenigingen waar armen het woord voeren, heeft kunnen mogelijk maken, begeleiden en activeren. Dit is de kwaliteit van de wetgeving ten goede gekomen.

Zorg voor de slachtoffers

Tussen 1/1/1994 en 31/12/2002 werden 10.012 klachten over racisme behandeld, d.w.z. ongeveer 1.112 per jaar; 134 burgerlijke partijstellingen zijn hieruit gevolgd, d.w.z. ongeveer 15 per jaar.

Tussen 1/1/1995 en 31/12/2002 werden 65 slachtoffers van mensenhandel voor de rechter verdedigd (burgerlijke partijstellingen), d.w.z. ongeveer 9 per jaar.

Voor veel mensen heeft het Centrum iets betekend.

Dit kort besluit doet onrecht aan de hoeveelheid en de kwaliteit van het werk dat gedurende tien jaar geleverd werd.

Een belangrijke periode is afgesloten. Eerst is er het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid geweest (1989-1993). Nadien het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (1993-2003), dat zich vooral van de bestaande antiracisme-, negationisme en anti-mensenhandelwetgevingen moest bedienen, alsook van het samenwerkingsakkoord over de armoede. Voortaan gaat een belangrijke nieuwe fase in, voorbereid gedurende de laatste jaren van de vorige periode, waarin de strijd tegen alle soorten van onaanvaardbare discriminaties ingezet wordt.

BIJLAGE 1: RACISME IN 1998-2002

1. *Inleiding*

In dit deel wensen we stil te staan bij de toepassing van de antiracismewet gedurende de voorbije jaren.

Deze bijdrage werd opgemaakt door de statistische analisten van het Ministerie van Justitie (College van Procureurs-Generaal), waarvoor we hen uiteraard van harte willen danken. Zij tracht een antwoord te vinden op een aantal vragen, zoals: hoeveel ‘racismedossiers’ werden er in de periode 1998-2002 door het parket geopend? Wat is de stand van zaken in de strafrechtsbedeling van deze racismedossiers? En welke vonnissen werden er uitgesproken voor racisme?

2. *Opsporing en vervolging van racisme in België*²²⁷

2.1. **Methodologie van de studie: wat wordt geteld?**

De statistische studie over racisme die in dit rapport wordt gepresenteerd, overspant twee belangrijke fasen in de strafrechtsbedeling. Doorgaans wordt die strafrechtsbedeling voorgesteld als een proces in vier fasen: er is de fase van het politieel onderzoek, de fase van de opsporing en vervolging door het parket, de fase van de berechting voor de vonnisgerechten en de fase van de strafuitvoering. Dit proces neemt de vorm aan van een piramide waarin een aantal filtermechanismen werkzaam zijn: niet alle strafbare feiten komen ter kennis van de politie, niet alle feiten worden door de politie overgemaakt aan het parket, het parket brengt niet alle zaken voor de rechtbank en niet alle berechte personen komen in de strafuitvoering terecht. In dit rapport wordt ingegaan op de wijze waarop het parket als strafvervolgende instantie en de correctionele rechtbanken als bestraffende instantie hun rol vervullen ten aanzien van racisme.

Vooraleer een statistische studie over racisme aan te vatten, dienden we te bepalen wat als racismedossier wordt aangemerkt. De identificatie van racismedossiers gebeurde uiteindelijk in twee stappen, verbonden aan twee duidelijk te onderscheiden stadia in de strafrechtelijke procedure.

1. Aan het *begin* van de strafrechtsbedeling, op niveau van de parketten, determineert de *tenlastelegging* de selectie van de racismedossiers. Per dossier/zaak kent de procureur des Konings één enkele voornaamste tenlastelegging (of parketnotitienummer) toe. Meestal bevestigt en specificeert het parket de tenlastelegging die reeds door de verbaliserende autoriteit als het meest zwaarwegend werd aangeduid.
2. Aan het *einde* van de strafrechtsbedeling, bepaalt de *kwalificatie* van de inbreuk volgens de uitspraak van de vonnisrechter, of een persoon al dan niet wegens racisme is veroordeeld of vrijgesproken.

²²⁷ Statistische analyse op niveau van de correctionele parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg. Deze tekst werd opgemaakt door de statistische analysedienst van het College van Procureurs-generaal.

Het feit dat het Openbaar Ministerie een opsporingsonderzoek aanvat in een dossier, terwijl de rechtbank uiteindelijk personen vonnist, heeft een weerslag op de gehanteerde teleenheden in onderstaande gegevenstabellen. Iedere zaak heeft immers een notitienummer (een identificatienummer per zaak/dossier), maar heeft niet altijd een griffienummer (toegekend per vonnis), aangezien er niet in iedere zaak wordt gedagvaard en gevonnist. Anderzijds kan één enkel griffienummer gekoppeld zijn aan meerdere notitienummers, omdat een persoon voor meerdere dossiers tegelijkertijd kan gedagvaard en gevonnist worden.

We verzoeken de lezer om bij de lectuur van de tabellen de gebruikte teleenheid voor ogen te houden. Vóór de dagvaarding verstrekken wij de gegevens per zaak, in de fase van het vonnis opteerden we ervoor om het overzicht op persoonsniveau weer te geven.

Met deze informatie in het achterhoofd, tracht dit rapport een antwoord te geven op volgende vragen:

1. Hoeveel dossiers werden er in de periode 1998-2002 door het parket geopend met een tenlastelegging ‘racisme’²²⁸? (paragraaf 2)
2. Indien de tenlastelegging ‘racisme’ vergezeld is van andere tenlasteleggingen, welke zijn dit dan? (paragraaf 2)
3. Welke is de stand van zaken in de strafrechtsbedeling van de in 1. bedoelde dossiers? (paragraaf 3)
4. Welke vonnissen worden er uitgesproken voor racisme²²⁹? (paragraaf 4)

De statistische analyse werd uitsluitend doorgevoerd op basis van gegevens die werden onttrokken aan de databanken van het REA-systeem. In de loop van de jaren '90 werden de correctionele parketten en rechtbanken van eerste aanleg voorzien van dit geautomatiseerd registratiesysteem. Gezien deze automatisering zich stapsgewijze voltrok, kan men voor deze analyse pas vanaf 1998 gegevens extraheren. Voor de arrondissementen met een grote stad die sneller geïnfomatiseerd werden, gebeurde dit vanaf 1996.

Wegens een gebrek aan registraties in het REA-systeem, konden er voor het parket van Eupen geen gegevens over de opsporing en vervolging van racisme in deze statistische analyse worden opgenomen.

Evenmin is het federaal parket aanwezig in de data.

2.2 De instroom van racismedossiers in de strafrechts-bedeling

Zoals reeds gezegd, stellen de parketten een zaak of een dossier samen op basis van ieder aanvankelijk proces-verbaal of elke klacht die hen werd overgemaakt. De gehanteerde teleenheid voor de analyse in deze fase is dan ook *het dossier of de zaak*.

De referentieperiode voor dit deel van de studie werd voor alle parketten bepaald vanaf **1 januari 1998 tot 31 december 2002** (5 jaren). De analyse in de **5 ‘grote arrondissementen’** beslaat een langere periode, met name vanaf **1 januari 1996 tot en met 31 december 2002** (7 jaren).

²²⁸ In deze studie behandelen we de tenlasteleggingen racisme en xenofobie onder dezelfde noemer, namelijk als ‘racismedossiers’.

²²⁹ De vonnissen ‘racisme’ worden in deze analyse gedefinieerd als vonnissen waarin de strafrechter minstens één kwalificatie voor racisme, xenofobie of negationisme weerhield.

Aan ieder dossier wordt door het parket een voornaamste **tenlastelegging** toegekend, bijvoorbeeld 56A voor ‘racisme’ of 56B voor ‘xenofobie’. Bijkomende misdrijven worden op dit niveau vaak niet geregistreerd. Dit wil zeggen dat zaken waarin feiten van racisme of xenofobie als secundaire tenlasteleggingen werden beschouwd, niet altijd in de analyse konden opgenomen worden. Wanneer echter deze bijkomende preventiecodes wél in het registratiesysteem werden ingevoerd, hebben we die in deze analyse weerhouden.

We hebben uitgerekend dat het niet registreren van bijkomende tenlasteleggingen in een aantal parketten resulteert in een lichte onderschatting van het totaal aantal dossiers racisme en/of xenofobie.

In een zelfde dossier kunnen meerdere personen betrokken worden. Elke zaak kan dus verscheidene verdachten en meerdere benadeelden bevatten.

In de **tabellen 1A en 1B**²³⁰ geven we per gerechtelijk arrondissement een overzicht van het aantal nieuwe dossiers dat tussen 1 januari 1998 en 31 december 2002 door het Openbaar Ministerie werd aangemaakt. De dossiers werden gecreëerd naar aanleiding van een politieel proces-verbaal of een neergelegde klacht voor racisme en/of xenofobie.

Vooreerst geven we in tabel 1A een overzicht per rechtsgebied en per arrondissement voor de 5 jaren samen. Tabel 1B bevat de door de parketten gekenmerkte ‘racismedossiers’ uitgesplitst per jaar.

In de afgelopen 5 jaren werden 3693 dossiers wegens tenlasteleggingen van racisme en/of xenofobie aangemaakt (tabel 1A). Daarvan neemt het rechtsgebied Brussel meer dan 40% voor zijn rekening, gevolgd door het rechtsgebied Antwerpen met 19,3%. Het gerechtelijk arrondissement Brussel blijkt koploper te zijn met 35,6% van het nationale totaal. Per rechtsgebied blijkt het arrondissement waar ook het hof van beroep zetelt, de meeste racismedossiers voor zijn rekening te nemen, met uitzondering van het rechtsgebied Mons, waar het arrondissement Mons zelfs het kleinste aandeel heeft. Daar heeft het arrondissement Charleroi het grootste stuk van de taart. Daarnaast blijkt dat in het rechtsgebied Gent de racismedossiers gelijkmatiger verdeeld zijn over meerdere parketten: Dendermonde komt met 27,0% vlak achter het arrondissement Gent (28,5%), het parket van Brugge maakte bijna 20% van de racismedossiers binnen het rechtsgebied Gent aan.

Wanneer we in tabel 1B de verdeling over de 5 jaren heen bekijken, kunnen we geen specifieke trend vaststellen. Bovendien wijzen we op de lage frequenties in een aantal arrondissementen, waardoor de interpretatie van de procentuele verhoudingen met de nodige omzichtigheid moet gebeuren.

²³⁰ In deze en in alle andere tabellen: . = 0 of ontbrekend gegeven.

Tabel 1A. Aantal dossiers racisme en/of xenofobie (per rechtsgebied en per arrondissement) tussen 1998 en 2002 (kolompercentages)

	Aantal	% nationaal	% per rechtsgebied
Antwerpen	388	10,5	54,3
Hasselt	113	3,1	15,8
Mechelen	85	2,3	11,9
Tongeren	54	1,5	7,6
Turnhout	74	2,0	10,4
Totaal Antwerpen	714	19,3	100,0
Brussel	1.316	35,6	86,1
Leuven	102	2,8	6,7
Nijvel	111	3,0	7,3
Totaal Brussel	1.529	41,4	100,0
Charleroi	144	3,9	40,6
Bergen	92	2,5	25,9
Doornik	119	3,2	33,5
Totaal Bergen	355	9,6	100,0
Brugge	116	3,1	19,4
Dendermonde	162	4,4	27,0
Gent	171	4,6	28,5
Ieper	5	0,1	0,8
Kortrijk	81	2,2	13,5
Oudenaarde	48	1,3	8,0
Veurne	16	0,4	2,7
Totaal Gent	599	16,2	100,0
Aarlen	25	0,7	5,0
Dinant	35	0,9	7,1
Hoei	24	0,6	4,8
Luik	242	6,6	48,8
Marche	23	0,6	4,6
Namen	60	1,6	12,1
Neufchâteau	18	0,5	3,6
Verviers	69	1,9	13,9
Totaal Luik	496	13,4	100,0
BELGIË	3.693	100,0	100,0

Bron: berekeningen van de statistisch analisten o. b.v. het REA/TPI-systeem

Tabel 1B. Aantal dossiers racisme en/of xenofobie (per rechtsgebied en arrondissement) van 1998 tot 2002

	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Antwerpen	63	73	68	93	91	388
Hasselt	36	22	20	21	14	113
Mechelen	20	22	15	16	12	85
Tongeren	.	9	16	16	13	54
Turnhout	19	7	17	23	8	74
Totaal Antwerpen	138	133	136	169	138	714
Brugge	17	25	27	29	18	116
Dendermonde	31	24	43	38	26	162
Gent	21	37	39	32	42	171
Ieper	-	-	4	-	1	5
Kortrijk	4	16	27	15	19	81
Oudenaarde	2	24	9	8	5	48
Veurne	-	-	9	5	2	16
Totaal Gent	75	126	158	127	113	599
Brussel	262	229	264	325	236	1316
Leuven	10	20	34	14	24	102
Nijvel	24	19	23	24	21	111
Totaal Brussel	296	268	321	363	281	1.529
Aarlen	-	3	8	4	10	25
Dinant	-	4	9	7	15	35
Hoei	2	4	7	7	4	24
Luik	48	43	54	53	44	242
Marche	7	-	2	6	8	23
Namen	8	11	14	11	16	60
Neufchâteau	5	3	2	3	5	18
Verviers	11	8	13	17	20	69
Totaal Luik	81	76	109	108	122	496
Charleroi	32	24	33	22	33	144
Bergen	19	17	19	19	18	92
Doornik	12	46	16	21	24	119
Totaal Bergen	63	87	68	62	75	355
BELGIË	653	690	792	829	729	3.693

Tabel 1B. Aandeel dossiers racisme en/of xenofobie (per rechtsgebied en arrondissement) van 1998 tot 2002

	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Antwerpen	16,2	18,8	17,5	24	23,5	100
Hasselt	31,9	19,5	17,7	18,6	12,4	100
Mechelen	23,5	25,9	17,6	18,8	14,1	100
Tongeren	-	16,7	29,6	29,6	24,1	100
Turnhout	25,7	9,5	23	31,1	10,8	100
Totaal Antwerpen	19,3	18,6	19	23,7	19,3	100
Brugge	14,7	21,6	23,3	25	15,5	100
Dendermonde	19,1	14,8	26,5	23,5	16	100
Gent	12,3	21,6	22,8	18,7	24,6	100
Ieper	-	-	80	-	20	100
Kortrijk	4,9	19,8	33,3	18,5	23,5	100
Oudenaarde	4,2	50	18,8	16,7	10,4	100
Veurne	-	-	56,3	31,3	12,5	100
Totaal Gent	12,5	21	26,4	21,2	18,9	100
Brussel	19,9	17,4	20,1	24,7	17,9	100
Leuven	9,8	19,6	33,3	13,7	23,5	100
Nijvel	21,6	17,1	20,7	21,6	18,9	100
Totaal Brussel	19,4	17,5	21	23,7	18,4	100
Aarlen	-	12,0	32,0	16,0	40,0	100
Dinant	-	11,4	25,7	20,0	42,9	100
Hoei	8,3	16,7	29,2	29,2	16,7	100
Luik	19,8	17,8	22,3	21,9	18,2	100
Marche	30,4	-	8,7	26,1	34,8	100
Namen	13,3	18,3	23,3	18,3	26,7	100
Neufchâteau	27,8	16,7	11,1	16,7	27,8	100
Verviers	15,9	11,6	18,8	24,6	29,0	100
Totaal Luik	16,3	15,3	22,0	21,8	24,6	100
Charleroi	22,2	16,7	22,9	15,3	22,9	100
Bergen	20,7	18,5	20,7	20,7	19,6	100
Doornik	10,1	38,7	13,4	17,6	20,2	100
Totaal Bergen	17,7	24,5	19,2	17,5	21,1	100
BELGIË	17,7	18,7	21,4	22,4	19,7	100

Bron: berekeningen van de statistisch analisten o. b.v. het REA/TPI-systeem

De respectievelijke **tabellen 1Abis en 1Bbis** bevatten dezelfde gegevens maar uitsluitend voor de 5 gerechtelijke arrondissementen met een grote stad (Luik, Charleroi, Brussel, Antwerpen en Gent) en dit vanaf 1 januari 1996 tot 31 december 2002. We zien dat in die periode 3219 dossiers in één van deze 5 ‘grote arrondissementen’ werden aangemaakt. Meer nog: het gerechtelijk arrondissement Brussel neemt in vergelijking tot de 4 overige arrondissementen zelfs 64,0% van die 3219 zaken voor zijn rekening. Hoewel er voor 1996 op het parket van Charleroi nog geen gegevens ter beschikking waren, zien we dat er - ten opzichte van dat jaar - in de 5 arrondissementen samen in de loop van 1997 ongeveer 3 maal zoveel dossiers werden aangemaakt voor racisme. De daaropvolgende jaren zijn het er echter opnieuw beduidend minder.

Tabel 1Abis. Aantal dossiers racisme en/of xenofobie in 5 arrondissementen met grote stad 1996-2002 (kolompercentages)

	Aantal	%
Antwerpen	479	14,9
Brussel	2.059	64,0
Charleroi	150	4,7
Gent	221	6,9
Luik	310	9,6
Totaal	3.219	100,0

Gebruikte teleenheid = zaak/dossier (notitienummer)

Bron: berekeningen van de statistisch analisten o. b.v. het REA/TPI-systeem

Tabel 1Bbis. Aantal dossiers racisme en/of xenofobie in 5 arrondissementen met grote stad 1996-2002 (rijpercentages)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Antwerpen	41	50	63	73	68	93	91	479
Brussel	147	596	262	229	264	325	236	2.059
Charleroi	.	6	32	24	33	22	33	150
Gent	29	21	21	37	39	32	42	221
Luik	28	40	48	43	54	53	44	310
Totaal	245	713	426	406	458	525	446	3.219

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Antwerpen	8,6	10,4	13,2	15,2	14,2	19,4	19,0	100
Brussel	7,1	28,9	12,7	11,1	12,8	15,8	11,5	100
Charleroi	.	4,0	21,3	16	22	14,7	22,0	100
Gent	13,1	9,5	9,5	16,7	17,6	14,5	19,0	100
Luik	9	12,9	15,5	13,9	17,4	17,1	14,2	100
Totaal	7,6	22,1	13,2	12,6	14,2	16,3	13,9	100

Gebruikte teleenheid = zaak/dossier (notitienummer)

Bron: berekeningen van de statistisch analisten o. b.v. het REA/TPI-systeem

Zoals hogerop reeds vermeld, zijn er een aantal parketten die naast de voornaamste tenlastelegging, ook secundaire codes registreren. In het databestand waren, ten aanzien van de dossiers (uit 1998-2002) 208 niet-racismecodes aanwezig. **Tabel 2** groepeert deze verscheidenheid aan codes in enkele grote categorieën.

Tabel 2. Tenlasteleggingen die samengaan met racisme en/of xenofobie 1998 – 2002 (kolompercentages)

Tenlastelegging	Aantal	%
Bedreigingen	38	18,27
Opzettelijke slagen en verwondingen	37	17,79
Smaad	23	11,06
Beschadigingen - vernielingen in het algemeen	17	8,17
Weerspannigheid tegenover de overheid of tegenover personen met een openbare hoedanigheid bekleed	14	6,73
Beledigingen	12	5,77
Andere	67	32,21
Totaal	208	100,00

Teleenheid = parketpreventiecode

Bron: berekeningen van de statistisch analisten o. b.v. het REA/TPI-systeem

Van de 208 parketpreventies die bijkomend werden ingevoerd, lezen we niettemin dat het hoofdzakelijk (47,12%) bedreigingen, opzettelijke slagen en verwondingen en smaad zijn die het meest frequent samen met racisme worden geregistreerd.

2.3 De door- en uitstroom

In onderstaande **tabel 3** wordt nagegaan in welk stadium ('vooruitgangsstaat') de dossiers uit tabel 1 zich bevinden. De voorliggende analyse neemt als teleenheid de beslissing die **op het moment van de gegevensextractie (begin februari 2003)** actueel was.

De parketmagistraat kan zijn beslissing differentiëren naargelang de betrokken personen. In onderstaande analyse blijven we echter op zaakniveau: wanneer in een zelfde zaak verschillende beslissingen werden genomen ten aanzien van verschillende betrokkenen, is het de zwaarste²³¹ van deze beslissingen, die het voorwerp vormt van de analyse.

²³¹ De zwaarste beslissing: dit wil zeggen de beslissing die op het vlak van de strafrechtelijke vervolging het meest doorslaggevend is.

Tabel 3. Laatste vooruitgangsstaat dossiers racisme en/of xenofobie 1998-2002 per rechtsgebied

	A'pen	Brussel	Gent	Luik	Bergen	Totaal
Zonder gevolg	484	931	420	320	260	2415
Vooronderzoek	87	121	22	47	14	291
Voeging	61	267	58	54	23	463
Ter beschikking	31	130	52	41	53	307
Minnelijke schikking	6	17	7	4	-	34
Bemiddeling in strafzaken	6	2	-	4	-	12
Dagvaarding, zitting, vonnis, arrest	29	36	28	16	3	112
Onderzoek, raadkamer of K.I.	10	25	12	10	2	59
Alle beslissingen	714	1.529	599	496	355	3.693

	A'pen	Brussel	Gent	Luik	Bergen	Totaal
Zonder gevolg	67,8	60,9	70,1	64,5	73,2	65,4
Vooronderzoek	12,2	7,9	3,7	9,5	3,9	7,9
Voeging	8,5	17,5	9,7	10,9	6,5	12,5
Ter beschikking	4,3	8,5	8,7	8,3	14,9	8,3
Minnelijke schikking	0,8	1,1	1,2	0,8		0,9
Bemiddeling in strafzaken	0,8	0,1		0,8		0,3
Dagvaarding, zitting, vonnis, arrest	4,1	2,4	4,7	3,2	0,8	3
Onderzoek, raadkamer of K.I.	1,4	1,6	2	2	0,6	1,6
Alle beslissingen	100	100	100	100	100	100

Gebruikte teleenheid = zaak/dossier (notitienummer)

Bron: berekeningen van de statistisch analisten o. b.v. het REA/TPI-systeem

In elk arrondissement blijkt volgens **tabel 3** dat op het moment van de gegevensextractie (begin februari 2003) de meeste dossiers zonder gevolg geklasseerd werden. We berekenden dat van alle zaken die zonder gevolg

gesteld werden, er 68,8% een technisch sepot²³² uitmaakte, terwijl 29,7% geseponeerd werd omwille van opportuniteitsredenen²³³ en 1,6% wegens een ander motief.

In verhouding tot de overige rechtsgebieden stellen we vast dat het rechtsgebied Brussel verhoudingsgewijze minder vaak seponeert.

Voor 3,0% van de zaken (n=112) werd minstens één verdachte in de zaak gedagvaard voor de rechtbank.

In 7,9% van de zaken was het opsporingsonderzoek nog aan de gang.

Minnelijke schikkingen evenals bemiddeling in strafzaken zijn twee beslissingen die de strafrechtelijke vervolging uitdoven, maar waartoe men klaarblijkelijk slechts zelden in racismedossiers beslist.

Een niet onbelangrijk aantal (12,5%) van de racismezaken wordt bij een ander dossier gevoegd. Dit wil zeggen dat het racismedossier een dochterdossier wordt van een moederdossier met mogelijks een andere tenlastelegging. Over de beslissingen in die moederdossiers hebben we hier geen gegevens ter beschikking.

8,3% van de racismedossiers werd voor de opsporing en vervolging ter beschikking gesteld van een ander Belgisch parket. Het is in de huidige databank niet mogelijk om de beslissingen te extraheren die daarna in deze dossiers genomen werden.

We vermelden nog de 59 dossiers die zich in handen van de onderzoeksrechter of die zich op het niveau van de Raadkamer of van de Kamer van Inbeschuldigingstelling bevonden. Zij maken slechts 1,6% van het totaal uit. We trekken er ten eerste de aandacht op dat dit de situatie was op het moment van de gegevensextractie, vervolgens dat het hier over een tijdelijke vooruitgangsstaat van een zaak gaat en dat bij gevolg dossiers die we in de overige vooruitgangsstaten aantreffen eventueel vroeger deze status hebben gekend.

Wanneer we in **tabel 3bis** de vooruitgangsstaat van de dossiers vanaf 1996 voor de 5 arrondissementen met een grote stad onder de loep nemen, blijkt dat het relatieve aandeel van de septs bevestigd wordt. Wij wijzen op de lage frequenties voor de overige beslissingen in verschillende arrondissementen en dus op de uitgesproken relativiteit van de betreffende percentages.

²³² Voorbeelden van technische redenen zijn: de feiten zijn niet strafbaar, er zijn onvoldoende bewijzen, de strafvordering is vervallen (bijv. verjaring, dader overleden,...) of niet-toelaatbaar (bijv. immuniteit, verschoning,...), of de dader is onbekend gebleven.

²³³ Voorbeelden van septs om opportuniteitsredenen zijn: de feiten hebben een beperkte maatschappelijke weerslag, het nadeel is gering, de dader heeft geen strafblad of is van jonge leeftijd of heeft het slachtoffer vergoed, er is te weinig opsporingscapaciteit of er stellen zich andere prioriteiten.

Tabel 3bis. Laatste vooruitgangsstaat dossiers racisme en/of xenofobie in 5 arrondissementen met grote stad 1996-2002 (kolompercentages)

	A'pen	Brussel	Charleroi	Gent	Luik
Zonder gevolg	333	1452	126	166	232
Vooronderzoek	74	116	5	5	19
Voeging	29	270	2	12	27
Ter beschikking	11	139	14	22	14
Minnelijke schikking	4	11	.	5	1
Strafbemiddeling	5	2	.	.	2
Onderzoek, raadkamer of K.I.	9	26	2	3	7
Dagvaarding, zitting, vonnis, arrest	14	43	1	8	8
Alle beslissingen	479	2.059	150	221	310

	A'pen	Brussel	Charleroi	Gent	Luik
Zonder gevolg	69,5	70,5	84,0	75,1	74,8
Vooronderzoek	15,4	5,6	3,3	2,3	6,1
Voeging	6,1	13,1	1,3	5,4	8,7
Ter beschikking	2,3	6,8	9,3	10,0	4,5
Minnelijke schikking	0,8	0,5	-	2,3	0,3
Strafbemiddeling	1,0	0,1	-	-	0,6
Onderzoek, Rk of K.I.	1,9	1,3	1,3	1,4	2,3
Dagvaarding, zitting, vonnis, arrest	2,9	2,1	0,7	3,6	2,6
Alle beslissingen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Gebruikte teleenheid = zaak/dossier (notitienummer)

Bron: berekeningen van de statistisch analisten o. b.v. het REA/TPI-systeem

We voegen er nog aan toe dat binnen alle dossiers die aangemaakt werden tussen 1 januari 1998 en 31 december 2002 en waaraan het parket de tenlastelegging racisme en/of xenofobie toekende, er vóór 1 januari 2003 39 personen **door de raadkamer buiten vervolging werden gesteld**. Die 39 personen waren betrokken in 19 verschillende dossiers.

Zeventien van die dossiers hadden op het moment van de extractie de vooruitgangsstaat ‘beschikking Raadkamer’, terwijl er in één zaak een arrest van de Kamer van Inbeschuldigingstelling werd geveld en aan één andere zaak de staat ‘vonnis waartegen beroep’ werd toegekend.

Daarenboven gaan we dieper in op de 112 zaken waarin er minstens één verdachte gedagvaard werd en waarin al een vonnis werd uitgesproken (tabel 3). We berekenden dat van die 112 zaken er 93 zaken **gevonnist** werden. In 68,8% van die zaken sprak de rechter een vonnis uit waarin hij ten minste ten aanzien van één veroordeelde minstens één kwalificatie voor racisme (codes 56.01, z56.01, z56.02) toekende. In bijna één derde van de dossiers waarin door het Openbaar Ministerie minstens één tenlastelegging van racisme en/of xenofobie was geregistreerd, werd door de rechter geen enkele kwalificatie voor racisme, xenofobie of negationisme toegekend.

2.4. De voor racisme gevonnisse personen

Totnogtoe werden enkel de parketdossiers die te maken hebben met racisme, in de analyse betrokken. Het is mogelijk dat een dossier niet instroomt onder de noemer van racisme, doch wel als dusdanig via een vonnis uitstroomt. De tenlastelegging van het parket hoeft immers niet noodzakelijk overeen te stemmen met de kwalificaties in het vonnis.

In deze paragraaf vertrekken we vanaf het vonnis om de racismedossiers af te bakenen. De kapstok waaraan de gegevens worden opgehangen, zijn de **vonnissen die tussen 1 januari 1998 en 31 december 2002 ten aanzien van een persoon werden uitgesproken** voor racisme. Dit wil zeggen dat alle personen ten aanzien van wie het vonnis minstens één kwalificatiecode 56.01, z56.01 of z56.02 bevat, in de analyse worden betrokken. Heeft de racismekwalificatie van één vonnis betrekking op twee of meerdere personen, dan wordt het vonnis meermaals geteld.

In **tabel 4** wordt vooreerst gekeken naar de inhoud van het vonnis. In deze analyse wordt enkel rekening gehouden met eindvonnissen. Zogenaamde tussenvonnissen (het aanstellen van een expert, het uitstellen van de zitting,...) worden niet meegeteld.

Tabel 4. Voor racisme gevonnisse personen: inhoud van het vonnis 1998-2002 (kolompercentages)

	Aantal	Percent
Veroordeling	64	32,7
Vrijspraak	34	17,3
Veroordeling + uitstel	56	28,6
Gewone opschorting van de uitspraak	18	9,2
Andere	24	12,2
Totaal	196	100.0

Teleenheid = vonnis per persoon

Bron: berekeningen van de statistisch analisten o. b.v. het REA/TPI-systeem

Uit deze tabel 4 blijkt dat het merendeel van de 196 beklagden werd veroordeeld. De veroordelingen en de veroordelingen met uitstel maken samen meer dan 60% uit. 17,3% van de personen die tussen 1 januari 1998 en 31 december 2002 voor de rechter dienden te verschijnen, werd vrijgesproken.

Bijkomend berekenden we dat van die 196 gevonneniste personen er 112 (57,1%) waren betrokken in een dossier **waarin ook het parket een tenlastelegging racisme/xenofobie had toegekend**. Bijna 42,9% van de voor racisme/xenofobie/negationisme gevonneniste personen was echter betrokken in een dossier waarin op niveau van het parket geen enkele tenlastelegging racisme/xenofobie geregistreerd werd.

In onderstaande **tabel 5** wordt, naar analogie van tabel 2, nagegaan welke de andere (niet-racisme) kwalificaties zijn die ten aanzien van de voor racisme gevonneniste personen (n=196) werden behouden.

Tabel 5. Personen veroordeeld voor racisme en/of xenofobie: begeleidende kwalificaties 1998-2002 (kolompercentages)

	Aantal	Percent
afpersing, diefstal,...	51	10.1
beledigingen, verstoring eredienst, weerspannigheid, smaad,...	91	18.0
slagen en verwondingen, vergiftiging	99	19.6
bedreigingen	62	12.3
ander	202	40.0
Totaal	505	100.0

Teleenheid = de strafrechtelijke kwalificatie

Bron: berekeningen op basis van het REA/TPI-systeem

Uit tabel 5 blijkt dat personen die voor racisme worden veroordeeld, vooral in samenhang met slagen en verwondingen, beledigingen, bedreigingen en diefstal door de rechter worden veroordeeld.

BIJLAGE 2: HET INTEGRATIEBELEID VAN ALLOCHTONEN

Beoordelingsoverzicht van de evolutie van het integratiebeleid van migranten sinds de oprichting van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid

1. Inleiding

In zijn eerste verslag dat in 1989 werd gepubliceerd, stelde het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid voor om na te denken over de aanwezigheid in België van bevolking uit de immigratie, over hun integratie in het gastland, onder het register van “*inpassing*” van “doelgroepen” (vreemdelingen, buitenlandse werknemers, immigranten, allochtonen, etnische minderheden) waarvoor de gemeenschappelijke noemer het woord “*migranten*”²³⁴ werd, waarvan het gebruik zich inspireerde op het Koninklijk Besluit van 7 maart 1989 dat de opdrachten van het Commissariaat bepaalde.

Het Commissariaat koos voor een gemakkelijke oplossing en bekrachtigde het begrip dat toen in de Belgische samenleving gangbaar was om deze bevolkingsgroepen aan te duiden (de “migranten”), maar het gaf blijk van meer originaliteit bij het definiëren van het integratieproces dat die groepen beleefden en bij het sturen van de beleidslijnen die daar op een of andere wijze van toepassing op waren. Van meet af aan ging het Commissariaat een rol spelen in het debat tussen diegenen die aanhanger waren van de ‘assimilatie’ van de “migranten” en zij die voorstander waren van het respect voor het verschil, het multiculturalisme, door een eigen definitie te geven die niet enkel verklarend, maar ook operationeel wilde zijn.

Gezien de aanwezigheid van bevolkingsgroepen uit de immigratie niet zomaar verdwijnt en ook geen *ad hoc* beleidslijnen rechtvaardigt door hun assimilatie of door het onvoorwaardelijk respect voor hun culturele identiteiten, stelde het Commissariaat de dialectiek tussen die twee processen, de “*inpassing*” op de voorgrond.

Het begrip ‘inpassing’ van bevolkingsgroepen uit de immigratie, zoals voorgesteld door het Commissariaat, vormde een combinatie van (a) de assimilatie wanneer de openbare orde dat oplegt, (b) het respect voor de fundamentele principes van de Belgische maatschappij (c) en het respect voor de culturele diversiteit. Dit ging gepaard met de bereidheid om de genoemde bevolkingsgroepen te betrekken bij de doelstellingen van de overheid²³⁵.

Een dergelijke beschouwing van de integratie van de bevolking afkomstig uit de immigratie betekent een wederzijdse aanvaarding van het gastland en van de mensen die in deze maatschappij terechtkomen. Concreet gezien betekent dit de deelname van die bevolkingsgroepen aan de evoluties in de onthaalmaatschappij en niet hun gedwongen assimilatie in de cultuur van het gastland, noch hun segregatie in speciaal daartoe voorziene plaatsen of hun georganiseerde terugkeer naar hun land van herkomst.

²³⁴ Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *Integratie: een werk van lange adem, Vol. I: Tekens en eerste voorstellen*, Brussel, 1989, 75 p. Zie p. 7 : “In onderhavig verslag gebruiken wij nagenoeg systematische de uitdrukking *migranten*” om te verwijzen naar het geheel van de maatschappelijke groepen die onder ons bevoegdheidsdomein vallen, evenals de uitdrukking “*migrantenbeleid*” om onze opdracht aan te duiden. Deze twee uitdrukkingen worden gemakshalve gebruikt en bevinden zich bovendien in de tekst van het Koninklijk Besluit van 7 maart 1989.”

²³⁵ Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid, *op. cit.*, p. 38 en volgende, evenals id., *Voornemens tot gelijkheid. Eindverslag*, Brussel, 1993, pp. 51 en volgende.

De bepaling hield heel wat beloftes in, want ze had het dubbele voordeel dat ze niet was gekenmerkt door organicisme (in tegenstelling tot de gangbare opvatting van “integratie”) en ook geen voorbarig oordeel velde over de maatschappelijke realiteit of over het te voeren beleid.

De definitie kende een groot succes²³⁶. Maar welke invloed heeft ze de tien voorbije jaren gehad is op het politieke denken? Welke standpunten worden er nu ingenomen door de democratische politieke partijen?

Zoals men weet hebben de grondwetsherzieningen in België het institutionele landschap en de politiek van het land aanzienlijk gewijzigd. Zo bepaalde artikel 59*bis* (nu 128) van de Grondwet dat de ‘persoonsgebonden’ aangelegenheden – d.w.z. de aangelegenheden die door hun aard te maken hebben met het leven van personen en hun betrekkingen met de overheid –bij decreet geregeld worden door de Raden van de Franse en Vlaamse Gemeenschap²³⁷.

De bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980 (*Belgisch Staatsblad*, 15 augustus 1980) bepaalde deze aangelegenheden die werden onderverdeeld in het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen. De wet somde op wat (behalve uitzonderingen) wordt begrepen onder “bijstand aan personen”: het gezinsbeleid, het beleid inzake maatschappelijk welzijn, het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, het beleid inzake mindervaliden, het bejaardenbeleid, de jeugdbescherming en de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie.

De Gemeenschappen hebben dus de bevoegdheid uitgeoefend inzake het onthaal en de integratie van inwijkelingen, zowel op het grondgebied van het Franstalige Gewest, van het Vlaamse Gewest als op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest jegens instellingen die omwille van hun organisatie beschouwd moeten worden als uitsluitend behorend tot de Franstalige of de Vlaamse Gemeenschap, en dat sinds 1980.

Omwille van voornamelijk financiële redenen heeft de Franse Gemeenschap op 1 januari 1994 de bevoegdheid inzake bijstand aan personen echter overgedragen aan het Waalse Gewest enerzijds en aan de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest anderzijds²³⁸. Zodanig dat de evolutie van de beleidslijnen van de enen en de anderen binnen de regio Wallonië-Brussel veelzijdiger is geworden.

2. De federale staat

De belangstelling van de Belgische Staat voor de integratie van de bevolking uit de immigratie viel samen met het einde van de arbeidsimmigratie in 1974. Tot op dat ogenblik werd de aanwezigheid van immigranten zowel door de overheid als door de immigranten zelf, als tijdelijk beschouwd. De immigrant was voor iedereen, met inbegrip van hemzelf, de niet-Belg wiens aanwezigheid in het land gedurende een bepaalde periode

²³⁶ Om kennis te nemen van de politieke context waarin dit innovatieve voorstel het daglicht zag, zie A. Réa, “Mouvements sociaux, partis et intégration”, in : *La Belgique et ses immigrants. Les politiques manquées*, Brussel, De Boeck Université, 1997, pp. 45 à 71 evenals Ph. Bataille, “L’expérience belge” in : M. Wieworka (ed.), *Racisme et xénophobie en Europe. Une comparaison internationale*, Parijs, La Découverte, 1994, pp. 105 à 156.

²³⁷ De bevoegdheid van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap wordt geregeld door het huidige artikel 130 van de Grondwet.

²³⁸ Decreet II van 19 juli 1993 dat de uitvoering van bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap toekent aan het Waalse Gewest en aan de Franstalige Gemeenschapscommissie, *Belgisch Staatsblad*, 10 september 1993.

gerechtvaardigd was. Eenmaal genoeg verdiend, keerde hij naar zijn thuisland terug en daarmee was de zaak afgesloten. Het werk gaf de zin en de rechtvaardiging aan deze tijdelijke aanwezigheid²³⁹.

Zodra het beleid inzake de arbeidsimmigratie werd stopgezet en de bevolking uit de immigratie langer op het grondgebied verbleef, ging de interesse naar de integratie van die personen en uit hoofde van hun integratie werd de immigratiestop gerechtvaardigd²⁴⁰.

Door de staatshervorming van 8 augustus 1980 is het beleid inzake onthaal en de integratie van inwijkelingen overgeheveld naar de Gemeenschappen. Dit houdt in dat de deelstaten sinds 1980 een integratiebeleid met eigen accenten hebben ontwikkeld.

Het vreemdelingenbeleid s.s. blijft een exclusieve federale aangelegenheid, wat inhoudt dat de deelstaten niet bevoegd zijn voor het toelatingsbeleid, de verblijfsrechtelijke positie en de uitzetting van vreemdelingen uit België. Het federaal gevoerde vreemdelingenbeleid heeft wel zijn weerslag op de deelstaten. Te noteren valt dat ook het toekennen van stemrecht – een belangrijk instrument voor integratie – een federale bevoegdheid is.

In uitvoering van het federale regeerakkoord werd op 1 oktober 1993 het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding operationeel.

De eindverantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een antiracismebeleid werd hiermee bij de federale overheid gelegd.

Er werd een Interministeriële Conferentie voor het Migrantenbeleid georganiseerd om de beleidslijnen te coördineren van alle Belgische regeringen (de federale regering, de regeringen van de Franse, de Vlaamse en de Duitstalige Gemeenschappen, de regeringen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, van het Waalse en het Vlaamse Gewest) inzake de aangelegenheden die iets of veel te maken hebben met het statuut van de vreemdeling en de plaats van de migrant. Het Impulsfonds voor het Migrantenbeleid kreeg toelagen en werd gelast met het geven van financiële impulsen aan openbare en privé-initiatieven ter inpassing van bevolkingsgroepen uit de immigratie. Voor meer uitleg hierover verwijzen wij naar de verschillende hoofdstukken in onderhavig verslag en naar de vroegere jaarverslagen van het Centrum.

Indien mag worden gezegd dat het werk van het Koninklijk Commissariaat van toen af aan het referentiekader vormde voor de Belgische politiek inzake de inpassing van migranten²⁴¹, dan moet toch opgemerkt dat dit tot 1999 niet altijd zo zichtbaar was: de federale regeringsverklaringen die voor het land en de bevolking de politieke richtlijnen aangeven, behandelden de kwestie tussen 1991 en 1999 maar heel summier²⁴².

In zijn verklaring die hij aan de Kamer voorlas op 8 oktober 1991, haalt Wilfried Martens dit punt zelfs niet aan. In zijn verklaring voor de Kamer van 9 maart 1992 heeft Jean-Luc Dehaene het over het beheer van de immigratie als een maatschappelijke uitdaging die zijn regering wil aangaan tegen het verhoogde onveiligheidsgevoel, drugs, het isolement, de maatschappelijke uitsluiting, het bedreigde leefmilieu, de veroudering, de verkeers- en mobiliteitsproblemen en de slachtofferhulp, waarbij de vergelijking “immigratie = veiligheidsprobleem” naar voor kwam en hij zijn resolutie verwoordde: het contract met de burger en de solidaire samenleving.

²³⁹ A. Sayad, “Vieillir... dans l’immigration”, *Migrations Santé*, n° 99-100, 1999, pp. 7 à 22.

²⁴⁰ A. Réa, “Politique d’immigration et politique d’intégration des immigrés en Belgique”, in : R. Van Camp et M. A. Veyckemans (coörd.), *L’immigration, un vrai faux problème*, Cahiers du Libre-Examen, 2000, pp. 40 à 47.

²⁴¹ A. Réa, “Mouvements sociaux, partis et intégration”, *op. cit.*, p. 66.

²⁴² De geciteerde regeringsverklaringen kunnen worden gedownload van het Internet: www.crisp.be

In 1995 heeft Dehaene het in zijn verklaring aan de Kamer van 28 juni over de positieve inbreng voor onze samenleving van de stabiele aanwezigheid van personen van vreemde herkomst, maar hij kondigt meteen aan dat zijn regering een energieke houding zal aannemen ten overstaan van illegale immigratie. Deze mededeling wordt inhoudelijk verder ontwikkeld dan de voorgaande aankondiging.

In tegenstelling tot de voorgaande verklaringen, bevestigt Guy Verhofstadt in zijn verklaring aan de Kamer van 14 juli 1999 de noodzaak voor België om een open en tolerante samenleving te zijn. Daartoe zijn niet minder dan veertien paragrafen van zijn verklaring gewijd aan de integratie van de bevolking uit de immigratie, aan een realistisch en menselijk asielbeleid en aan de strijd tegen het racisme en de onverdraagzaamheid. Het asielbeleid is voornamelijk gericht op het verwerven van de nationaliteit, met versoepeling van de voorwaarden; het asielbeleid zal worden gevoerd in volledige naleving van de Conventie van Genève en zal een coherent, tijdelijk en hernieuwbaar statuut invoeren voor ontheemde personen omwille van een oorlogssituatie. Wat het migratiebeleid betreft, maakt de verklaring gewag van het invoeren van een onafhankelijk autonoom orgaan, dat gelast is om uitspraak te doen, in het kader van een procedure die het recht op verdediging eerbiedigt, over de eventuele regularisering, geval per geval, van illegaal verblijvende personen die aan de nodige criteria beantwoorden die vooraf in een koninklijk besluit werden vastgelegd. En tenslotte kondigt de federale regering haar voornemen aan om, in samenwerking met het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, de doeltreffendheid te beoordelen van de wetgeving tegen het racisme en het revisionisme, deze indien nodig aan te passen, en aan het Parlement een algemene wet voor te stellen tegen de discriminatie.

We moeten nochtans opmerken dat de regeringsverklaringen niet alles vermelden over het reëel gevoerde beleid van de verschillende regeringen.

3. De Franse Gemeenschap

Terwijl de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen ter voorbereiding van de toepassing van artikel 107^{quater} van de Grondwet besliste dat de integratie van migranten onder de bevoegdheid van de gewesten viel (maatschappelijk werk en juridisch advies over het verblijfs- en het arbeidsstatuut), had de Franse Gemeenschap de gewoonte om ten titel van permanente opvoeding, verenigingen te subsidiëren die culturele acties voerden voor migranten.

In tegenstelling tot in Vlaanderen gebeurden die culturele acties van de Franse Gemeenschap op een weinig gecoördineerde manier en ze werden hoofdzakelijk gerealiseerd door niet-specifieke verenigingen uit socialistische en christelijke kringen of door migrantenverenigingen zelf. De acties gebeurden in een breder kader van permanente educatie en volksopvoeding.

Na de hervorming van de instellingen in 1980, oefende de Franse Gemeenschap de bevoegdheden uit die voordien aan de Gewesten waren toegekend, met uitzondering van het afleveren van arbeidsvergunningen en de toepassing van de reglementering inzake het tewerkstellen van buitenlandse arbeidskrachten, aangelegenheden die gewestelijke bevoegdheden bleven.

Er werd een Adviesraad voor de migranten bij de Franse Gemeenschap (Conseil consultatif des immigrés auprès de la Communauté française (CCICF) opgericht in 1981, die aandrang op het structurele karakter van de migratie in België. De Franse Gemeenschap was voorstander van een migrantenbeleid dat rekening hield met een dubbele dimensie: de maatschappelijke inpassing in de samenleving van het gastland ter bevordering van de gelijkheid van kansen enerzijds en de erkenning van de culturele identiteiten in een intercultureel perspectief anderzijds²⁴³.

In 1986, veranderde de CCICF van naam en werd het Conseil consultatif pour les populations d'origine étrangère de la Communauté française (CCPOE). Migrantengroepen werden bevolkingsgroepen van vreemde herkomst. De naamsverandering wijst erop dat er in de Franse Gemeenschap nu anders werd gedacht over immigratie. Van een geloof in de tijdelijke aanwezigheid omwille van het werk, werd er nu aanvaard dat bevolkingsgroepen uit de immigratie zich nu voor lange tijd op het grondgebied gingen vestigen. In aansluiting daarop werden vier gewestelijke centra erkend die speciaal waren opgericht om tegemoet te komen aan de vragen en de behoeften van bevolkingsgroepen van vreemde herkomst.

De CCPOE zette de trend van de CCICF verder en stelde voor om categoriale beleidslijnen voor integratie te ontwikkelen, gericht op de bevolking uit de immigratie (integratie sensu stricto, het vastleggen van de identiteit, samen wonen, discriminatiebestrijding, bevordering van het verenigingsleven, opleiding van kaders van vreemde herkomst, gezondheid, jeugdwerking, gezin, interculturele werking, onderwijs, beroepsopleiding, wetenschappelijk onderzoek). In 1989 richtte de CCPOE een memorandum aan het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantengbeleid, waarin de raad betreurde dat de Franse Gemeenschap geen globaal beleid had ontwikkeld en geen enkel institutioneel kader had gecreëerd om de kwesties rond de integratie van de migranten uit de immigratie te behandelen²⁴⁴.

Door de stadsrelletjes in 1991 ging de publieke opinie de migranten eerder zien als gaande naar de sociale uitsluiting (die kon gecontroleerd worden door een algemener maatschappelijk beleid) dan naar de inpassing en de interculturele uitwisseling. De CCPOE hield dan ook aan het behoud van een gericht beleid – hun eerste was door de toenmalige feiten en het politieke gedes-etniciseerde denken achterhaald²⁴⁵, – dat vanaf dan meer gekenmerkt werd door het sociale werk en de maatschappelijke actie naar de kansarmen of de slachtoffers van maatschappelijke uitsluiting toe, eerder dan door culturele en communautaire werking.

De CCPOE verdween uit het institutionele landschap toen de Franse Gemeenschap op 1 januari 1994 de bevoegdheden inzake de bijstand aan personen overdroeg aan het Waalse Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De werking naar de bevolking uit de immigratie kwam echter nog naar voor via de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap, wier bevoegdheden niet werden overgedragen, onder meer die van het onderwijs. Zo werd in 1998 het decreet over de positieve discriminatie in scholen uitgevaardigd²⁴⁶.

²⁴³ (Coll.), *Traces et mémoire du Conseil consultatif pour les populations d'origine étrangère*, Cahiers DAJEP, n° 21, 1994, p. 3.

²⁴⁴ Koninklijk Commissariaat voor het Migrantengbeleid, *Integratie: een werk van lange adem, Vol. II: Filosofieën, beleidslijnen en meningen*, Brussel, 1989, p. 69

²⁴⁵ M. Martiniello, "Pour une sociologie politique de la situation post-migratoire en Belgique", in: M. Martiniello et M. Poncelet (dir.), *Migrations et minorités ethniques dans l'espace européen*, Bruxelles, De Boeck Université, 1993, p. 174.

²⁴⁶ Decreet van 30 juni 1998 dat erop gericht is alle leerlingen gelijke kansen op sociale emancipatie te geven, inzonderheid door de invoering van maatregelen voor positieve discriminatie, *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 1998.

Dit decreet stelde zich als doel de gelijkheid van kansen te bevorderen van de leerlingen in instellingen voor basisonderwijs en secundair onderwijs, georganiseerd of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap. Op basis van sociale, economische, culturele en pedagogische criteria werden de scholen aangeduid die zouden genieten van bijzondere steunmaatregelen (bijkomende financiële en humane middelen, acties ter preventie van het vroegtijdig verlaten van de school en schoolverzuim, het voorkomen van geweld, de organisatie van de schoolplicht van minderjarigen die illegaal op het grondgebied verblijven en vergezeld zijn van hun ouders of wettelijke voogd). Het werd niet met evenveel woorden gezegd, maar de bijzondere steun die de naam “positieve discriminatie” kreeg, beoogde vooral de onderwijsinstellingen met een groot aantal migrantenleerlingen.

De Franse Gemeenschap ontwikkelde ook een schoolprogramma voor het aanleren van de taal en de cultuur van het land van herkomst. Dit onderricht werd gegeven in het basisonderwijs en in de eerste graad van het secundair onderwijs. Het onderliggend idee van dat programma is dat de beheersing van de eigen taal en cultuur door de migrantenkinderen de harmonieuze ontwikkeling van hun persoonlijkheid bevordert vanuit hun integratie in de Belgische maatschappij.

4. De Vlaamse Gemeenschap

Het minderhedenbeleid is geëvolueerd uit het migrantenbeleid dat op zijn beurt gegroeid is van een categoriaal welzijnszorgbeleid (jaren '80) over een geïntegreerd en gecoördineerd migrantenbeleid (1989-1996) tot een horizontaal minderhedenbeleid waarbij verschillende sectoren betrokken zijn. Dit horizontaal beleid krijgt op een inclusieve en gecoördineerde wijze vorm.

Inclusief beleid houdt in dat de functioneel bevoegde ministers en hun administraties en de Vlaamse openbare instellingen verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de doelstellingen van het minderhedenbeleid binnen de eigen beleidsdomeinen.

Om de coherentie te bewaken, overlappingen en contradicties te vermijden en te stimuleren waar nodig, is er behoefte aan coördinatie over de sectoren heen. Hiervoor zijn twee instrumenten voorzien: een coördinerend minister en een coördinerende commissie.

De minister bevoegd voor de bijstand aan personen is belast met de coördinatie van het minderhedenbeleid. Deze opdracht hangt samen met de bepalingen uit de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 waardoor het beleid inzake het onthaal en de integratie van inwijkelingen overgedragen is naar de Vlaamse Gemeenschap en toegewezen aan de minister bevoegd voor de bijstand aan personen (artikel 5§1, II 3°).

De ICM (interdepartementale commissie migranten) is begin 1990 van start gegaan in opvolging van de beleidsnota “Migrantengbeleid” van toenmalig Vlaams minister Jan Lenssens. N.a.v. de bespreking en goedkeuring van het strategisch plan voor het minderhedenbeleid is ICM in 1996 omgevormd tot ICEM (interdepartementale commissie etnisch-culturele minderheden). ICEM is een ambtenarencommissie waarin ook de relevante VOI's vertegenwoordigd zijn.

Artikel 6 van het minderhedenbeleid stelt dat er binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een coördinerende commissie wordt opgericht. Deze functie wordt nog steeds de facto opgenomen door ICEM. Een duidelijke taakstelling en in functie hiervan een gepaste samenstelling ontbreekt tot op heden.

Op dit moment wordt aan een nieuw strategisch plan gewerkt. Dit nieuw strategisch plan neemt als vertrekpunt en inspiratiebron het strategisch plan voor het Vlaams beleid t.a.v. etnisch-culturele minderheden. De missie van het minderhedenbeleid wordt als volgt omschreven :

“ De voorwaarden creëren opdat de minderheden die legaal in ons land gevestigd zijn als volwaardige burgers aan de Vlaamse samenleving kunnen deelnemen. Bovendien worden de voorwaarden gecreëerd opdat de minderheden die voorlopig in ons land verblijven met respect voor de menselijke waardigheid en de fundamentele mensenrechten binnen de Vlaamse samenleving worden onthaald, opgevangen en begeleid. ”

Het eerste spoor van het Vlaamse minderhedenbeleid is het **emancipatiebeleid**.

Het **onthaalbeleid** als tweede spoor van het minderhedenbeleid richt zich tot de nieuwkomers.

Het **opvangbeleid** is het derde spoor van het Vlaamse minderhedenbeleid en richt zich tot vreemdelingen die hier op een illegale manier verblijven.

De categoriale sector

Het minderhedendecreet creëert het juridisch kader voor de erkenning en subsidiëring van de categoriale sector. Deze sector (een netwerk van openbaar en particulier initiatief) is de partner van de Vlaamse overheid bij de uitvoering van het minderhedenbeleid op het terrein. De categoriale sector zoals hij in het decreet wordt uitgetekend vormt het (voorlopige) sluitstuk van de evolutie die deze sector, samenhangend met en aansluitend bij de ontwikkelingen in het Vlaamse migranten-/minderhedenbeleid, de voorbije 20 jaar heeft gekend.

Van klassieke ‘onthaaldiensten’ die migrerende arbeiders dienden te onthalen, werden ze een eerste keer omgevormd tot ‘begeleidingsdiensten voor migranten’ op centraal en provinciaal niveau. Hun taak bestond er in het integratieproces van migranten zoveel mogelijk te begeleiden. In een volgend stadium worden ze omgevormd tot integratiecentra voor migranten en krijgen ze een eigen reglementering door het besluit van de Vlaamse Executieve van 18 juli 1990. Hierdoor konden de openbare en private initiatieven die als sociale diensten, opbouwwerkorganen of begeleidingsdiensten voor migranten aan de integratie van migranten werkten, als integratiecentrum erkend worden. Uiteindelijk werden er 1 Vlaams (nl. het VCIM, nu VMC), 8 regionale en 43 lokale integratiecentra erkend.

Met het minderhedendecreet van 28 april 1998 krijgt het netwerk van integratiecentra een inhoudelijke en organisatorische samenhang. Bovendien wordt het doelpubliek uitgebreid van migranten naar minderheden.

Voor specifieke benaderingen van de doelgroep vluchtelingen en woonwagenbewoners hebben zij de mogelijkheid cellen voor vluchtelingenwerk en cellen voor woonwagenwerk in te schakelen.

Betrokkenheid van de doelgroepen bij het beleid

Sinds 1980 heeft de Vlaamse overheid het eigen organisatieleven binnen de verschillende nationaliteitsgroepen ondersteund om zo de migranten zelf te betrekken of verantwoordelijkheid te geven bij hun integratieproces.

De argumentatie was dat de eigen sociaal-culturele verenigingen een onmisbare schakel vormen om de eigen culturele behoeften in kaart te brengen maar tegelijk dienen ze ook een rol spelen in het tot stand komen van culturele programma's.

In 1993 werd het Intercultureel Centrum voor Migranten (ICCM) opgericht en met het decreet van 19 april 1995 op de verenigingen heeft de regelgeving voor allochtone verenigingen een structurele basis gekregen. In het kader van de operatie 'culturele diversiteit' in de sector cultuur werd de werking van het ICCM in 2002 stopgezet. Culturele diversiteit dient voortaan vanuit alle Vlaamse culturele steunpunten ontwikkeld te worden. SoCiius – het steunpunt voor het sociaal cultureel werk – heeft vanaf 1 mei 2002 de opdracht om specifieke taken van het ICCM over te nemen en te integreren in de werking van het steunpunt.

Met toepassing van het decreet Verenigingen werden er in 1995, 8 landelijke migrantenverenigingen erkend. Sindsdien is dit aantal telkens met 1 toegenomen in '96, '98 en '99. Begin 2002 zijn er in totaal 14 erkende landelijke verenigingen: 3 Turkse, 2 Marokkaanse, 2 Italiaanse, 2 interculturele en 2 Afrikaanse landelijke verenigingen, 1 landelijke moslimvereniging, 1 landelijke vrouwenvereniging en 1 landelijke Latijns-Amerikaanse vereniging.

Om de communicatie en interactie met en betrokkenheid van de doelgroepen en hun organisaties bij het minderhedendecreet te verzekeren, heeft de Vlaamse regering in uitvoering van artikel 9 van het minderhedendecreet een Forum van organisaties van etnisch-culturele minderheden erkend.

Het Forum komt tegemoet aan de vraag van de doelgroepen om zelf te kunnen beschikken over een instrument voor belangenbehartiging op Vlaams niveau. Het Forum heeft de ambitie om uit te groeien tot de belangenbehartiger van de (georganiseerde) doelgroepen en tot de gesprekspartner van de Vlaamse overheid.

Het Steunpunt allochtone meisjes en vrouwen vzw bestaat sinds 1999 en is vanaf 2002 ad nominatim in de begroting ingeschreven. Het Steunpunt wil vanuit een gelijke kansenperspectief impulsen geven aan de reguliere structuren om binnen hun taken voldoende aandacht te schenken aan het 'gender'-gegeven en specifieke etniciteit/diversiteit onder meisjes en vrouwen. Het gaat om een gendergerichte en etnische aanpak.

Het minderhedendecreet van 28 april 1998 voorziet in een betrokkenheid van de minderheden via drie gezichtspunten: het sectorale inclusieve minderhedenbeleid, vertegenwoordiging in reguliere adviesorganen en een forum van etnisch-culturele minderheden.

Artikel 8 van het minderhedendecreet stelt dat de adviesraden bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bij de Vlaamse openbare instellingen en bij de Vlaamse Gemeenschapscommissie concrete maatregelen moeten nemen om de doelgroepen bij hun besluitvorming te betrekken. Zij moeten daarover rapporteren aan de coördinerende commissie.

De Vlaamse Gemeenschapscommissie

Wat het Vlaamse minderhedenbeleid in Brussel betreft, neemt de VGC een aantal taken op zich die in het Vlaamse Gewest aan de plaatselijke overheden wordt toevertrouwd. Daarnaast voert de VCG een eigen minderhedenbeleid dat uitgewerkt wordt in een samenwerkingsverband met het regionaal integratiecentrum Foyer vzw. Dit beleid werkt aanvullend op het Vlaams beleid.

5. Het Waalse Gewest

Gedurende lange tijd kreeg het inpassingsbeleid van bevolking uit de immigratie in Franstalig België de vorm van culturele acties die gericht waren op die bevolking, ofwel door de erkenning en de subsidiëring van algemene verenigingen die sommige van hun acties op de migranten richtten, ofwel door de erkenning en de subsidiëring van migrantenverenigingen. Vervolgens richtte het beleid zich op algemene sociale acties ten gunst van kansarmen, zelfs indien deze in bepaalde wijken eerder ten goede kwamen aan mensen uit de immigratie dan aan anderen.

In 1996 voerde het Waalse Gewest dat terzake bevoegd geworden was, een reglementair instrument in, dat duidelijk kon worden bepaald als een categoriaal beleid.

Het Decreet van 4 juli 1996 over de integratie van vreemdelingen of personen van vreemde herkomst (Belgisch Staatsblad, 4 juli 1996) kan worden gezien als het resultaat van de overwegingen die binnen de CCPOE van de Franse Gemeenschap werden opgestart en die overgenomen werd door het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid. De Raad had namelijk aanbevolen, de nationale en culturele specificiteit van de migranten niet te veronachtzamen – een specificiteit die hen onderscheidt van de autochtone kansarme klassen²⁴⁷.

Het decreet houdt rekening met de diversiteit van de bevolkingsgroepen in Wallonië en gelast de regionale integratiecentra (van Charleroi, La Louvière, Luik, Bergen, Namen, Verviers en Tubbeke) de nodige culturele en sociale acties te ondernemen voor een harmonieuze inpassing in de Waalse samenleving, in samenwerking met de lokale overheden en verenigingen. Ook de relevante domeinen worden opgesomd: de sociaal-professionele inlassing, de huisvesting, gezondheid, opleiding, het verzamelen van gegevens en het bepalen van indicatoren, het verspreiden van informatie, de begeleiding van personen, de beoordeling van lokale initiatieven, de deelname van personen aan het maatschappelijke en culturele leven, het bevorderen van interculturele uitwisseling en het respect voor het verschil.

Dit decreet heeft als bijzonderheid dat het zich toespitst op de regionale centra, de lokale overheden en de verenigingen op het terrein, dat het categoriale acties bevordert naar de migranten toe en dat het positieve discriminatie wettigt²⁴⁸. De eigen administraties, die voor de co-financiering van het Impulsfonds voor het Migrantenbeleid en die voor de reglementering inzake de morele en religieuze adviseurs voor migranten, worden verzekerd door de Direction générale de l'action sociale et de la santé (DGASS).

Bovendien beschikt het Waalse Gewest over een Direction interdépartementale à l'intégration sociale (DIIS) die aanvullend werk verricht en de acties tot bestrijding van maatschappelijke uitsluiting en tot bevordering van sociale integratie in het Gewest coördineert.

Verder stimuleerde de Waalse Regering ook de oprichting van een Carrefour interculturel ter ondersteuning van de ontwikkeling van een intercultureel beleid, ter bevordering van de synergieën tussen de actoren en de private en publieke lokale en regionale werkers, ter ontwikkeling van relevante werkinstrumenten, ter ondersteuning van de intra en inter-regionale en internationale uitwisselingen, ter beoordeling van de gevoerde acties, en voor het op punt stellen van nuttige indicatoren en het opstellen en verspreiden van een zo breed mogelijke informatie ter zake.

²⁴⁷ M. Villan, "Un décret historique pour une politique cohérente d'intégration", *Osmoses*, n°1, 1996, pp. 5 à 7.

²⁴⁸ Zie P. Lieberman, "La discrimination positive pour repenser les processus d'intégration", *Osmoses*, n°1, 1996, pp. 8 à 10.

6. Het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie

Het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest

In het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest vertoont het integratiebeleid van migranten twee aspecten: het algemene aspect van het gewestelijk beleid inzake tewerkstelling, herwaardering van wijken en publieke plaatsen, huisvesting (sociale huisvesting, sociale woonbureaus), enerzijds, en het - categoriale - beleid inzake inpassing-cohabitatie van de Franse Gemeenschapscommissie (die de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap uitoefent), anderzijds.

De eerste algemene beleidslijnen zijn wijkcontracten (1994) ter ontwikkeling van vierjaarlijkse programma's en partnerschappen (Gewest, lokale overheden, privé-investeerders) voor de intensieve renovatie van gebouwen en de herwaardering van de huisvesting in sterk beschadigde stadswijken waar de bewoners talrijke sociale handicaps cumuleren. Er zijn ook veiligheids- en preventiecontracten (1992) waarbij zowel de politie als de gemeentelijke sociale diensten de delinquentie willen voorkomen (aangroei van de financiële middelen en de human resources bij de politie, sociale bemiddeling, maatschappelijk werk met jongeren, bewaking van openbare ruimtes en parken, beveiliging van sociale woningen, bestrijding van toxicomanie). Verder ontwikkelden er zich initiatiefwijken (1998), contracten rond handelskernen die het openen van winkels in de oude wijken van het Gewest stimuleren (1998), en ook initiatieven op het gebied van sociaal-professionele inlassing (*Missions locales*, enz.), de strijd tegen discriminatie bij de aanwerving en de toegang van vreemdelingen tot het Brussels openbaar ambt.

Tenslotte richtte de gewestregering in 1992, een *Délégation régionale interministérielle aux solidarités urbaines (DRISU)* op, met als aanvankelijk doel, de opvolging van lokale projecten rond sociaal-professionele inlassing en vervolgens het toezicht op de complementariteit van de maatregelen ter bestrijding van de sociale uitsluiting en die rond de sociale ontwikkeling van de stad.²⁴⁹ Vanaf 2001 werd het *Drisu* vervangen door het *Secrétariat Régional au Développement Urbain (SRDU)*.

De Franse Gemeenschapscommissie

De categoriale beleidsvoering valt onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschapscommissie. Dit beleid houdt heel wat aspecten in:

1. De maatschappelijke inpassing van personen die in kwetsbare wijken wonen, om aan elke inwoner de mogelijkheid te bieden om een actief burgerschap te beleven en bij te dragen tot de ontwikkeling van de stad. Dit gebeurt via het invoeren van projecten rond opleiding, scholing, toegang tot de werkgelegenheid, tot cultuur en het genot van de stad. De grote lijnen van dit beleid worden jaarlijks in een omzendbrief omschreven.
2. Het programma 'cohabitation' dat de ontwikkeling van respectvolle en positieve relaties beoogt tussen de verschillende lokale gemeenschappen (interculturele uitwisselingen, acties ter bevordering van de deelname aan burgerleven, gelijke kansenbeleid, deelname en responsabilisering van het beoogde publiek, groeiende autonomie van personen). Ook hier worden de grote beleidslijnen jaarlijks bepaald in een omzendbrief.

²⁴⁹ Zie ook het dossier "Quelle politique sociale à Bruxelles ?", *Bruxelles Informations Sociales*, n° 143, 1999, 38p.

-
3. De morele en religieuze adviseurs bij personen uit de immigratie.
 4. Het project “Eté-Jeunes” dat lokale initiatieven ondersteunt die bestemd zijn voor jongeren van 12 tot 18 jaar uit kansarme wijken tijdens de schoolvakanties (sportactiviteiten, culturele en ontdekkingsstochten, spel, ontspanning en opleiding) en die gestoeld zijn op de pedagogie van het project. De lijnen van dit beleid worden jaarlijks afgebakend via een omzendbrief.
 5. De co-financiering van het Impulsfonds voor het Migrantenbeleid.
 6. De subsidiëring van het *Centre Bruxellois d’Action Interculturelle* dat zijn activiteiten uitwerkt rond vier hoofdpunten: de opleiding van ontwikkelingsmedewerkers in het intercultureel milieu, informatie over de immigratie, cultuurspreiding en de ondersteuning van de zelf-organisatie van de bevolking uit de immigratie.

BIJLAGE 3: IMPULSFONDS VOOR HET MIGRANTENBELEID

1. Inleiding

In 1991 heeft de federale regering het Impulsfonds voor het migrantenbeleid opgericht om projecten te financieren die in het geheel van het migrantenbeleid passen. De financiële werkingsmiddelen zijn van de winst van de Nationale Loterij afkomstig.

75 % van de fondsen gaat naar projecten in de vijf grootste steden van België: Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi.

Op basis van een oproep in het Belgisch Staatsblad kan men projecten indienen. Die worden dan ter selectie en goedkeuring aan een comité voorgelegd, waarin vertegenwoordigers van de federale regering en van de gemeenschaps- en gewestregeringen zetelen.

Het secretariaat van het comité en het beheer van het Impulsfonds werd aan het Koninklijk Commissariaat voor het migrantenbeleid toevertrouwd. In 1993 heeft het Centrum voor gelijke kansen en racismebestrijding deze taken overgenomen.

Door welomschreven projecten gedurende een beperkte periode te steunen vervult het fonds een impulsfunctie. Daarom verleent het fonds ook geen structurele of herhaalde financiering, maar zorgt het voornamelijk voor een tegemoetkoming in de investeringsuitgaven.

2. Aan welke criteria moeten projecten voldoen

Op 19 september 1995 heeft het Centrum een evaluatierapport over het Impulsfonds aan de interministeriële conferentie overgemaakt. Op basis van dit document heeft men enkele wijzigingen doorgevoerd. Zo heeft men onder meer de procedure vereenvoudigd. Voortaan moeten de initiatiefnemers hun aanvraag alleen bij het Centrum indienen.

Men heeft ook de thema's van het Impulsfonds aangepast. Tot 1995 lag de nadruk vooral op: investeringsuitgaven voor sport- en jeugdinfrastructuur in wijken met veel migrantenjongeren, bestrijding van schoolverzuim, tewerkstelling van jonge migranten met ernstige reclasseringsproblemen en voorkoming van jeugddelinquentie. In 1996 heeft men die criteria bijgesteld, heeft men leeftijdsgrenzen vastgelegd en het thema voorkoming van jeugddelinquentie afgevoerd. Voorts werd ook in de oproep in het Belgisch Staatsblad duidelijk aangegeven welke uitgaven onaanvaardbaar waren.

In 1998 heeft men de leeftijd van diegenen die voor *investeringsuitgaven* in aanmerking kwamen, uitgebreid. Dit geldt nu voor jongeren tussen 6 en 25 jaar. Hetzelfde gebeurde met projecten over *schoolverzuim* waar nu jongeren tussen 3 en 18 jaar voor in aanmerking komen.

Op 14 januari 2002 heeft de interministeriële conferentie voor het migrantenbeleid beslist om met ingang van 2002 de koers en de principes van het fonds te actualiseren aan de hand van het evaluatierapport van het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding.

Het Impulsfonds voor het migrantenbeleid geeft voortaan de voorkeur aan projecten die gericht zijn op de integratie en de betrokkenheid van mensen van buitenlandse nationaliteit of afkomst. De nadruk ligt hierbij op jongeren. Het fonds geeft gedurende een beperkte periode een impuls aan projecten die klaar omlijnd en vernieuwend zijn.

Integratie ziet men hier als een proces van maatschappelijke aanpassing en betrokkenheid waarbij de volgende aspecten bijzondere aandacht krijgen:

- eerbiediging van de geldende wetten en regels (zonder onderscheid);
- democratische waarden zoals vrijheid, rechtvaardigheid en gelijke behandeling van mannen en vrouwen;
- culturele verscheidenheid;
- participatie van mensen van buitenlandse nationaliteit of afkomst aan alle aspecten van het maatschappelijke leven;
- de groepsdynamiek binnen een wijk of een gemeente.

Ook de criteria waaraan projecten moeten voldoen, werden herzien. De acties zijn ook niet langer beperkt tot jongeren tussen 3 en 25 jaar. Voorts gaat er bijzondere aandacht naar projecten die specifiek op vrouwen zijn gericht en/of die het gemengde karakter van de doelgroep versterken.

Voorts heeft het Centrum een brochure opgesteld waarin het de meest gestelde vragen van initiatiefnemers beantwoordt.

3. Selectiecriteria

De ingediende projecten moeten volledig beantwoorden aan de prioriteiten die de interministeriële conferentie voor het migrantenbeleid heeft vastgelegd:

Maatschappelijke en professionele integratie en betrokkenheid van jongeren van buitenlandse nationaliteit origine, met bijzondere aandacht voor:

- opleiding en beroepsopleiding, alfabetisering en taalonderwijs;
- discriminatie op basis van etnische afkomst en de gevolgen hiervan voorkomen en bestrijden;
- bestrijding van schoolachterstand en schoolverzuim;
- interculturele bemiddeling;
- zorg en geneeskundige bijstand voor jongeren in de ruimste zin, met aandacht voor preventie, zorg en onthaal;
- acties waarbij verschillende generaties betrokken zijn.

Investeringsuitgaven voor infrastructuur en openbare voorzieningen met een sportieve en socio-culturele bestemming, specifiek voor jongeren van buitenlandse nationaliteit of afkomst:

- aankoop van openbare voorzieningen met een sociale en/of culturele bestemming die op de noden van jongeren inspelen;

- aankoop van een module of openbare infrastructuur voor sportdoeleinden die aan de noden van jongeren beantwoordt;
- vernieuwing van openbare infrastructuur met een sociale en/of culturele bestemming die op de noden van jongeren inspeelt;
- inrichting van openbare infrastructuur met een sociale en/of culturele bestemming die aan de noden van jongeren beantwoordt;
- aankoop van duurzaam materiaal om acties en activiteiten voor specifieke doelgroepen uit te werken;
- aankoop van sportmateriaal om acties en activiteiten voor specifieke doelgroepen uit te werken.

4. Prioritaire actiezones

Alle ingediende projecten moeten worden uitgevoerd binnen de prioritaire actiezones die het beheerscomité van het fonds heeft vastgelegd.

5. Wie kan er projecten indienen?

- de federale regering en de federale overheidsdiensten;
- gemeenschaps- en gewestregeringen en hun respectievelijke overheidsdiensten;
- gemeenten; OCMW's;
- verenigingen met rechtspersoonlijkheid of officieel erkende verenigingen, die individueel of samen met een overheidsdienst optreden.

6. Overzicht van de realisaties van het fonds van bij de oprichting tot nu

1991

Tijdens de vergadering van 15 juli 1991 heeft het comité van het Impulsfonds een eerste reeks projecten goedgekeurd (21 Nederlandstalige en 5 Franstalige projecten).

Door de val van de federale regering werd echter slechts 200 miljoen BEF van het totale budget van 400 miljoen BEF voor 1992 goedgekeurd. Daarom heeft het comité van het Impulsfonds beslist om de budgetten voor 1991 en 1992 samen te voegen. Op basis van deze 400 miljoen BEF heeft het op 22 oktober 1991 een aantal projecten goedgekeurd. Zowel aan Nederlandstalige en Franstalige kant heeft men een globaal projectbudget voorgesteld. Tijdens de vergadering heeft men beslist om de budgetten voor alle voorgestelde projecten goed te keuren (177.777.775 BEF voor Vlaanderen en Brussel en 222.222.225 BEF voor Wallonië en Brussel). Wel liet men inhoudelijk ruimte om eventuele verschuivingen op te vangen. Op 28 oktober heeft het comité de projecten dan definitief goedgekeurd. In totaal heeft het comité voor eind 1991 en begin 1992 397.687.945 BEF goedgekeurd, waarvan 177.770.029 BEF voor Vlaanderen en Nederlandstalig Brussel en 219.917.916 BEF voor Wallonië en Franstalig Brussel.

1992

Op 14 oktober 1992 kreeg het fonds nieuwe financiële middelen toegewezen: 80 miljoen BEF in plaats van de oorspronkelijke begrote 200 miljoen BEF. 31.717.097 BEF gingen naar projecten in Vlaanderen en Nederlandstalig Brussel, 41.532.903 BEF naar projecten in Wallonië en Franstalig Brussel en 9.250.000 BEF naar een federaal project – ingediend door de Minister van Binnenlandse Zaken – om criminaliteit in Brussel te voorkomen.

1993

Op de ministerraad van 24 december 1992 werd beslist om voor de komende drie jaar de volgende bedragen uit de winst van de Nationale Loterij te putten: 300 miljoen BEF in 1993, 310 miljoen BEF in 1994 en 320 miljoen BEF in 1995. Met het oog op de bestrijding van het schoolverzuim heeft men in Brussel in 1993 20 miljoen voor dit project uitgetrokken. Die moeten van de toegekende 300 miljoen BEF worden afgetrokken.

Op 25 mei 1993 heeft men 119 projecten voor de Vlaamse Gemeenschap en Nederlandstalig Brussel goedgekeurd voor een totaalbedrag van 124.600.000 BEF. In de Franse Gemeenschap en Franstalig Brussel heeft het comité 137 projecten goedgekeurd voor een totaalbedrag van 155.400.000 BEF.

1994

Voor 1994 werd op de ministerraad van 24 december 1992 beslist om 310 miljoen BEF van de winst van de Nationale Loterij aan het Impulsfonds voor het migrantenbeleid toe te wijzen.

Hiervan gaat opnieuw 22,2 miljoen BEF naar de bestrijding van schoolverzuim en schoolachterstand in Brussel. Daarnaast werd een tweede bedrag (9.250.000 BEF) afgehouden voor het project "Voorkoming van delinquentie en druggebruik" van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het Impulsfonds heeft voor 1994 op 24 december 1993 gekozen voor 148 Nederlandstalige projecten voor een totaalbedrag van 123.954.750 BEF en voor 160 Franstalige projecten voor een totaalbedrag van 154.595.250 BEF.

1995

De ministerraad van 24 december 1992 had voor het werkingsjaar 1995 een bedrag van 320 miljoen BEF goedgekeurd. Tijdens de ministerraad van 24 februari 1995 had men op basis van het verdelingsplan voor de winst van de Nationale Loterij beslist om de budgetten die in het koninklijk besluit van 20 februari 1992 waren vastgelegd, rechtlijnig met 18,85% te verminderen. Hierdoor kreeg het Impulsfonds uiteindelijk slechts 259.678.000 BEF in plaats van de 320 miljoen BEF die oorspronkelijk waren begroot. Het saldo van 60.322.000 BEF wordt op het verdelingsplan voor de winst van de Nationale Loterij voor 1996 geboekt.

Op 14 december 1994 onderzocht het comité van het Impulsfonds de projecten. De uiteindelijke goedkeuring vond echter pas plaats tijdens de interministeriële conferentie voor het migrantenbeleid van 7 maart 1995. Naast 3 federale projecten, waaronder de voortzetting van 2 bestaande projecten die in 1994 werden opgestart – bestrijding van schoolachterstand en schoolverzuim (22.200.000 BEF) en voorkoming van delinquentie en druggebruik (9.250.000 BEF) – en een nieuw project voor de bestrijding van mensenhandel (9.000.000 BEF),

werden 156 Nederlandstalige projecten voor een totaalbedrag van 124.399.750 BEF en 163 Franstalige projecten voor een totaalbedrag van 155.150.250 BEF goedgekeurd.

1996

Tijdens de ministerraad van 22 december 1995 werd beslist om voor het werkingsjaar 1996 313 miljoen BEF aan het fonds toe te wijzen. In realiteit krijgt het fonds slechts 252.678.000 BEF in plaats van 313 miljoen BEF om in 1996 aan projecten te besteden.

Op 20 januari 1996 verscheen in het Belgisch Staatsblad een oproep om projecten in te dienen. Het comité van het Impulsfonds vergaderde vervolgens op 28 mei 1996 om de 673 projecten voor een totaalbedrag van meer dan 1,5 miljard BEF te bestuderen.

Op vraag van het Waals Gewest heeft men drie nieuwe prioritaire actiezones vastgelegd: Fontaine-l'Évêque, Seneffe en Andenne.

Het comité heeft vervolgens beslist om de fondsen als volgt te verdelen:

- 41.500.000 BEF gaat naar 3 federale projecten:
 - 22.500.000 BEF voor de bestrijding van schoolachterstand en schoolverzuim;
 - 9.000.000 BEF voor de bestrijding van mensenhandel;
 - 10.000.000 BEF voor een nieuw project m.b.t. de rekrutering van allochtonen bij de politie.
- 117.203.790 BEF gaat naar 169 Franstalige projecten, waaronder 30 projecten die voor het eerst op steun van het Impulsfonds kunnen rekenen.
- 93.974.210 BEF gaat naar 150 Nederlandstalige projecten: 80 projecten voor een bedrag van 60.699.948 BEF in Antwerpen, Gent en Nederlandstalig Brussel en 70 projecten voor een bedrag van 33.274.262 BEF in de andere prioritaire zones in Vlaanderen.

1997

Op 22 december 1995 besloot de ministerraad om voor het werkingsjaar 1997 313 miljoen BEF aan het fonds toe te wijzen.

Op 19 oktober 1996 verscheen in het Belgisch Staatsblad een oproep om projecten in te dienen. Het comité van het Impulsfonds vergaderde vervolgens op 21 mei 1997 om de 639 projecten voor een totaalbedrag van meer dan 1,6 miljard BEF te bestuderen.

Op vraag van het Waalse Gewest worden vier nieuwe prioritaire actiezones omschreven: Mauraage, Charleroi-Noord, Marcinelle en Cheratte.

Het comité heeft vervolgens beslist om de fondsen als volgt te verdelen:

5 federale projecten voor een totaalbedrag van 69.500.000 BEF:

- 22.500.000 BEF voor de bestrijding van schoolachterstand en schoolverzuim;

- 13.500.000 BEF voor de bestrijding van mensenhandel;
- BEF voor de rekrutering van allochtonen bij de politie;
- 11.500.000 BEF voor het Centrum "Toxico-Transit" (een opvangcentrum voor drugverslaafden);
- 20.000.000 BEF voor een nieuw project m.b.t. interculturele bemiddeling in ziekenhuizen.

132.922.500 BEF gaat naar 198 Franstalige projecten.

36.971.703 BEF gaat naar 153 projecten van diverse verenigingen in de hele Franse Gemeenschap, waaronder 41 projecten die voor het eerst op steun van het fonds mogen rekenen.

106.577.500 BEF gaat naar 150 Nederlandstalige projecten.

68.840.682 BEF gaat naar 74 projecten in Antwerpen, Gent en Nederlandstalig Brussel; 37.736.818 BEF naar 76 projecten in de overige prioritaire actiezones in Vlaanderen. Van de 150 projecten kunnen er 103 voor het eerst op steun van het Impulsfonds rekenen.

1998

Op 22 december 1995 heeft de ministerraad beslist om voor het werkingsjaar 1998 313 miljoen BEF aan het fonds toe te wijzen.

Op 15 oktober 1997 verscheen in het Belgisch Staatsblad een oproep om projecten in te dienen. Het comité van het Impulsfonds vergaderde vervolgens op 20 mei 1998 om de 648 projecten voor een totaalbedrag van meer dan 1,6 miljard BEF te bestuderen.

Het comité beslist om de fondsen als volgt te verdelen:

7 federale projecten voor een totaalbedrag van 69.500.000 BEF:

- * 22.500.000 BEF voor de bestrijding van schoolachterstand en schoolverzuim;
- * 13.500.000 BEF voor de bestrijding van mensenhandel;
- * 12.000.000 BEF voor de rekrutering van allochtonen bij de politie;
- * 2.500.000 BEF voor het Centrum "Toxico-Transit";
- * 10.000.000 BEF voor interculturele bemiddeling in ziekenhuizen;
- * 2.900.000 BEF voor het nieuwe "Oasis"-project van de rijkswacht.

In totaal gaat er 135.142.500 BEF naar 228 Franstalige projecten en 108.357.500 BEF naar 160 Nederlandstalige projecten.

1999

Op 30 april 1998 beslist de ministerraad om voor het werkingsjaar 1999 313 miljoen BEF aan het fonds toe te wijzen. Op 26 juni 1998 verscheen in het Belgisch Staatsblad een oproep om projecten in te dienen. Het comité van het Impulsfonds vergaderde vervolgens op 29 maart 1999 om de 663 projecten te bestuderen.

Het comité keurt de volgende projecten goed:

- 8 federale projecten voor een totaalbedrag van 69.307.520 BEF:
 - * 22.500.000 BEF voor de bestrijding van schoolverzuim;
 - * 13.500.000 BEF voor de bestrijding van mensenhandel;
 - * 12.000.000 BEF voor de rekrutering van allochtonen bij de politie;
 - * 4.000.000 BEF voor een infrastructuurproject van het Klein Kasteeltje;
 - * 2.900.000 BEF voor het "Oasis"-project van de rijkswacht;
 - * 9.900.000 BEF voor een nieuw project om discriminatie in de arbeidssituatie te bestrijden;
 - * 3.500.000 BEF voor een nieuw project m.b.t. tot selectieproeven bij de rijkswacht;
 - * 1.007.520 BEF voor een nieuw project van de rijkswacht van Lokeren.
- 135.249.326 BEF gaat naar 236 Franstalige projecten. 39.850.873 BEF gaat naar 188 projecten van diverse verenigingen in de hele Franse Gemeenschap. Van deze 188 projecten kunnen er 47 voor het eerst op de steun van het Impulsfonds rekenen.
- 108.443.154 BEF gaat naar 191 Nederlandstalige projecten die als volgt over de verschillende prioritaire actiezones zijn verspreid: 47 projecten in de zone Antwerpen; 19 projecten in de zone Gent; 29 projecten in de zone Brussel; 96 projecten in de overige zones in Vlaanderen.

2000

Op basis van het koninklijk besluit van 29 juni 2000 m.b.t. de verdeling van de winst van de Nationale Loterij gedurende het boekjaar 2000, wijst de regering 299,5 miljoen BEF aan het Impulsfonds toe.

Op 31 mei 2000 verscheen in het Belgisch Staatsblad een oproep om projecten in te dienen. Het comité van het Impulsfonds vergaderde vervolgens op 17 oktober 2000 om de 585 ingediende projecten te bestuderen.

Het comité keurt de volgende projecten goed:

- 12 federale projecten voor een totaalbedrag van de 56.499.918 BEF, waaronder 7 nieuwe projecten m.b.t. het onthaal en de integratie van nieuwkomers.
 - * Bestrijding schoolverzuim FR: 14.123.400 BEF;
 - * Bestrijding schoolverzuim NL: 4.707.800 BEF;
 - * Integratie van allochtonen in de politie: 9.415.600 BEF;
 - * Klein Kasteeltje: 3.766.240 BEF;
 - * Discriminatie in de arbeidssituatie: 9.415.600 BEF;
 - * 't Raamwerk vzw: 6.449.686 BEF;
 - * Minor-Ndako vzw: 2.824.680 BEF;
 - * Convivial asbl: 1.616.659 BEF;
 - * CIRE asbl: 2.547.588 BEF;
 - * Mentor-Escale asbl: 1.251.333 BEF;
 - * Service Droit des Jeunes asbl : 150.650 BEF
 - * Partenariat de Quartier asbl : 230.682 BEF
- Voorts gaat er 134.865.046 BEF naar 271 Franstalige projecten en 108.135.036 BEF naar 122 Nederlandstalige projecten.

2001

De ministerraad beslist om voor het werkingsjaar 2001 299,5 miljoen BEF van de winst van de Nationale Loterij gedurende het boekjaar 2001 aan het Impulsfonds toe te wijzen.

Op 4 april 2001 verscheen in het Belgisch Staatsblad een oproep om projecten in te dienen. Het comité voor het beheer van het Impulsfond vergadert op 17 juli 2001 om de 624 projecten te bestuderen die over het hele grondgebied zijn ingediend.

Het comité heeft beslist om de middelen als volgt te verdelen:

- 14 federale projecten voor een totaalbedrag van 66.489.000 BEF:
 - * Integratie van allochtonen in de politie: 8.500.000 BEF;
 - * Klein Kasteeltje: 1.000.000 BEF;
 - * Pag-Asa asbl: 8.250.000 BEF;
 - * Bestrijding van schoolverzuim FR: 11.214.250 BEF;
 - * Convivial asbl: 1.749.400 BEF;
 - * CIRE asbl: 4.037.130 BEF;
 - * Mentor-Escale asbl: 2.036.500 BEF;
 - * Partenariat de Quartier asbl : 297.810 BEF ;
 - * Departement Onderwijs: 7.849.600 BEF;
 - * 't Raamwerk vzw: 5.396.600 BEF;
 - * Minor-Ndako vzw: 2.256.710 BEF;
 - * Minister van Maatschappelijke Integratie, niet-begeleide minderjarigen: 7.000.000 BEF;
 - * Basisnetwerk mensenhandel: 6.235.000 BEF;
 - * Coördinatie en begeleiding van de projecten: 666.000 BEF
- Voorts gaat er 128.025.735 BEF naar 305 Franstalige projecten. 76 projecten van verenigingen kunnen voor het eerst op steun van het Impulsfonds rekenen.
- Aan Nederlandstalige kant gaat er 102.651.265 BEF naar 108 projecten.

2002

De ministerraad beslist op 26 april 2002 op basis van het winstverdelingsplan van de Nationale Loterij om voor het werkingsjaar 2002 7.523.568,48 € aan het Impulsfonds toe te wijzen.

Op 16 maart 2002 verscheen in het Belgisch Staatsblad een oproep om projecten in te dienen. Het comité van het Impulsfonds vergaderde op 17 juli 2002 om de ingediende projecten te bestuderen.

Het comité beslist om de middelen als volgt te verdelen:

- 13 federale projecten voor een totaalbedrag van 1.670.232,20 €:
 - * Integratie van allochtonen in de politie: 397.000,00 €;
 - * Ministerie van werkgelegenheid en arbeid: 233.793,30 €
 - * Ministerie maatschappelijke integratie "Ons Tehuis": 251.899,48 €
 - * Steunpunt Algemeen Welzijnswerk: 189.634,11 €
 - * Convivial asbl: 72.349,87 €

- * CIRE asbl: 85.137,37 €
 - * CIRE asbl: 49.773,53 €
 - * Mentor-Escale asbl: 39.746,30 €
 - * Partenariat de Quartier asbl : 22.606,48 €
 - * Interstices CHU Saint-Pierre asbl: 71.349,87 €
 - * 't Raamwerk vzw: 202.503,82 €
 - * Elegast vzw: 25.775,95 €
- Voorts gaat er 3.248.601,64 € naar 320 Franstalige projecten en 2.604.734,64 € naar 98 Nederlandstalige projecten.

7. Conclusies

Van bij zijn oprichting zorgde het Impulsfonds voor extra aandacht voor vormen van discriminatie waarmee vreemdelingen of migranten worden geconfronteerd, voor maatschappelijke processen die een ongelijke behandeling in de hand werken, voor discriminatie in het dagelijkse leven, voor afwijzing door de maatschappij en voor de mogelijke middelen waarmee men deze dynamiek te lijf kan gaan.

En zelfs al is het niet gemakkelijk om een sociaal beleid kwalitatief te beoordelen, toch moeten we vaststellen dat het ontwikkelen van stimulansen om de integratie en het samenleven te bevorderen een werk van lange adem is.

Door de oprichting van het Impulsfonds heeft men de aandacht kunnen vestigen op enkele vaststellingen in verband met de middelen die men in de strijd tegen de uitsluiting kan inzetten. Het integratiebeleid is in hoofdzaak gericht op Maghrebijnse en Turkse bevolkingsgroepen. Maar ook andere bevolkingsgroepen, zoals Afrikanen, Koerden en nu ook mensen uit de voormalige Oostbloklanden krijgen met exact dezelfde problemen af te rekenen. We merken dat deze gemeenschappen ondanks de beperkte middelen heel wat acties voor hun mensen op het getouw zetten.

Voorts heeft het Impulsfonds een aantal federale pilootprojecten m.b.t. integratie mogelijk gemaakt, zoals interculturele bemiddeling in ziekenhuizen, rekrutering van personen van vreemde afkomst bij de politie, het inzetten van bemiddelaars om schoolachterstand en schoolverzuim te bestrijden, discriminatie in de arbeidssituatie of specifieke acties voor niet-begeleide minderjarigen of nieuwkomers.

Uit de evaluatie van het Impulsfonds blijkt bovendien dat het verenigingsleven een sleutelfunctie vervult op het vlak van maatschappelijke samenhang en lokale samenleving. Die verenigingen krijgen overigens een steuntje in de rug van de gemeenten die de synergie tussen de verschillende initiatiefnemers aanmoedigen. Bovendien zorgen zij voor de samenhang, de begeleiding en de evaluatie van de uitgewerkte initiatieven.

We hebben voorts kunnen vaststellen dat de meeste projecten geïntegreerde activiteiten aanbieden die er in de eerste plaats op gericht zijn om contact en samenwerking in de hand te werken; veel projecten willen daarnaast het Belgische publiek informatie geven over de vreemdelingen of de mensen van vreemde afkomst waarover vaak weinig of niets geweten is.

Globaal genomen is de balans positief. Natuurlijk biedt het Impulsfonds geen oplossing voor alle moeilijkheden die bij de opbouw van een solidaire, multiculturele maatschappij komen kijken, maar het is een middel dat de mensen op het terrein kunnen gebruiken om integratie aan te moedigen en om de samenleving van verschillende gemeenschappen in kwetsbare wijken in goede banen te leiden. Daarom is het aangewezen om dit impulsbeleid voor migranten voort te zetten.

8. Aanbevelingen

Via de lokale begeleidingscomités en de contacten die het Centrum voor gelijkheid van kansen als secretariaat van het Impulsfonds met de initiatiefnemers van de projecten onderhoudt, heeft men enkele aanbevelingen kunnen formuleren:

Uitwerking van een meerjarig kader

Het baanbrekende werk moet gedurende meerdere jaren voortgezet kunnen worden als men maatschappelijke expertise wil opbouwen. Het meerjarige en duurzame karakter – zowel qua programmering als qua veldwerk – draagt in grote mate bij tot het succes van projecten. Daarom zou het raadzaam zijn om voor die projecten die hun deugdelijkheid hebben bewezen, wellicht meer dan een jaar te laten lopen.

Dit brengt met zich dat de regering de beslissing zou moeten kunnen nemen om de financiering van het Impulsfonds gedurende de hele legislatuur te garanderen (4 jaar).

Zorgen voor een grotere cohesie tussen de verschillende programma's

Op verschillende beslissingsniveaus (federaal, gewesten, gemeenschappen) worden allerhande sociale actieprogramma's opgestart om de integratie van personen en de samenleving in de wijken te verbeteren. Al deze programma's richten zich door de band genomen tot dezelfde doelgroepen, hebben aandacht voor dezelfde zones en streven meestal gelijkaardige doelstellingen na.

De kwaliteit en de efficiëntie van de projecten zou echter gebaat zijn met duidelijkere afspraken tussen de verschillende programma's. Daarom pleiten de initiatiefnemers op het terrein voor een betere coördinatie m.b.t. de selectiecriteria en de evaluatie van de projecten.

Selectiecriteria

Nieuwe migratiebewegingen doen steeds vaker een beroep op de initiatiefnemers van het Impulsfonds. Daarom is het van belang om speciaal voor die nieuwkomers een duidelijke onthaal- en integratiestructuur op te bouwen (taalonderwijs, wegwijs maken in het burgerschap...). Men zou hiervoor kunnen terugvallen op projecten die zich op migranten van de eerste generatie richten.

Beheer van het Impulsfonds

De initiatiefnemers benadrukken dat het impuls karakter van het fonds absoluut moet behouden blijven. Men moet dan ook kunnen garanderen dat geselecteerde projecten voldoende vernieuwend zijn en dat men voldoende verenigingen – uit allochtone milieus – selecteert.

Daarom pleiten de initiatiefnemers ervoor om de procedure m.b.t. de selectie van projecten en de uitkering van subsidies duidelijk vast te leggen en een duidelijke kalender af te spreken zodat zij hun jaarprogramma beter kunnen uitwerken en meer zekerheid kunnen garanderen aan de mensen die zij in dienst hebben. De initiatiefnemers krijgen immers nog te vaak met administratieve onduidelijkheid en onzekerheid te maken en dat is niet bevorderlijk voor een goed administratief en pedagogisch beheer.

Overzicht van de budgetten die het Impulsfonds sedert zijn oprichting heeft toegewezen

Jaar	Projecten FR.	Projecten NL.	Projecten Federaal	TOTAAL
1991	222.222.225 BF	177.777.775 BF	-	400.000.000 BF
1992	41.532.903 BF	31.717.097 BF	9.250.000 BF	82.500.000 BF
1993	155.400.000 BF	124.600.000 BF	20.000.000 BF	300.000.000 BF
1994	154.595.250 BF	123.954.750 BF	31.450.000 BF	310.000.000 BF
1995	155.150.250 BF	124.399.750 BF	40.450.000 BF	320.000.000 BF
1996	117.203.790 BF	93.974.210 BF	41.500.000 BF	252.678.000 BF
1997	132.922.500 BF	106.577.500 BF	73.500.000 BF	313.000.000 BF
1998	135.142.500 BF	108.357.500 BF	69.500.000 BF	313.000.000 BF
1999	135.249.326 BF	108.443.154 BF	69.307.520 BF	313.000.000 BF
2000	134.865.046 BF	108.135.036 BF	56.499.918 BF	299.500.000 BF
2001	129.321.105 BF	103.689.895 BF	66.489.000 BF	299.500.000 BF
2002	131.048.265 BF	105.074.735 BF	67.377.000 BF	303.500.000 BF
Totaal	1.644.653.160 BF 40.769.886,88 €	1.316.701.402 BF 32.640.175,16 €	545.323.438 BF 13.518.214,91 €	3.506.678.000 BF 86.928.276,95 €

Fransstalige projecten per zone

	Brussel	Charleroi	Luik	Inter-zones	Andere	TOTAAL
1991	43	5	6	10	26	90
1992	22	3	4	5	23	57
1993	53	14	19	9	42	137
1994	66	16	14	8	56	160
1995	60	20	19	13	52	163
1996	65	15	20	14	55	169
1997	65	21	26	23	63	198
1998	97	17	23	25	66	228
1999	96	15	29	24	72	236
2000	122	20	39	28	62	271
2001	131	17	40	9	108	305
2002	146	17	36	9	112	320

Franstalige aanvragers

	Gemeentes	OCMW's	Organisaties	Andere	TOTAAL
1991	22	8	41	19	90
1992	17	6	19	15	57
1993	25	7	91	14	137
1994	25	8	110	17	160
1995	26	8	119	10	163
1996	29	8	127	5	169
1997	31	9	153	5	198
1998	31	11	178	8	228
1999	31	9	188	8	236
2000	26	9	231	5	271
2001	31	11	260	3	305
2002	28	11	278	3	320

Nederlandstalige projecten per zone

	Anwerpen	Brussel-	Gent	Interzones	Andere	TOTAAL
1991	32	23	7	5	36	103
1992	17	13	1	3	7	41
1993	26	43	6	2	42	119
1994	41	29	13	7	58	148
1995	50	30	9	4	65	158
1996	40	24	14	5	63	146
1997	36	23	15	3	73	150
1998	47	28	15	3	67	160
1999	47	29	19	0	96	191
2000	21	23	12	0	66	122
2001	21	22	9	0	50	102
2002	26	23	4	0	45	98

Nederlandstalige aanvragers

	Zelforg.	Jeugd	Gemeente	Werk	Andere	TOTAAL
1991	10	35	12	9	37	103
1992	0	19	2	5	15	41
1993	9	37	18	5	50	119
1994	44	44	15	3	42	148
1995	45	57	18	8	30	158
1996	54	39	12	18	23	146
1997	58	39	15	11	27	150
1998	60	56	15	8	21	160
1999	74	53	17	8	39	191
2000	38	29	11	6	38	122
2001	38	22	18	4	20	102
2002	26	33	13	5	21	98

BIJLAGE 4: MODERNISERING VAN DE VERBLIJFSSTATUTEN ²⁵⁰

In deze bijlage vindt u de voorgestelde wetswijzigingen steeds in cursief, ingepast in de bestaande verblijfswetgeving. Deze voorstellen komen aan bod volgens de bestaande volgorde van de wetsartikels: eerst het “kort verblijf” toegekend voor maximaal drie maanden; vervolgens de machtiging tot verblijf van langer dan drie maanden (waar de meeste van de voorgestelde immigratiestatuten en opvangstatuten zich situeren) en de definitieve vestiging en tot slot de specifieke statuten van asiel en student.

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding ondersteunt het werk van deze studiegroep en haar voorstellen om de vreemdelingenwet van 1980 effectiever en rechtszekerder te maken aan de hand van wettelijk toetsbare criteria voor het discretionaire vergunningsbeleid van de Minister van Binnenlandse zaken. Dat is een van de lessen die uit de ervaringen met de toepassing van de Regularisatiewet van 22 december 1999 kunnen worden getrokken. **Het Centrum tekent wel een klaar voorbehoud aan met betrekking tot de voorstellen van de werkgroep inzake de verblijfsprocedures voor de slachtoffers van de mensenhandel.** Het Centrum verzet zich niet principieel tegen een wettelijke regeling. Het Centrum stelt wel vast dat op dit ogenblik een dwingende bezorgdheid voor de verschillende, naadloos op elkaar aansluitende fases zoals bepaald per omzendbrief en de expliciete inschrijving in elk van die fases van de rol van de gespecialiseerde centra de overhand heeft.

Artikel 8bis Wet 15/12/1980:

De Minister of zijn gemachtigde kan aan een vreemdeling die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk of om er zich te vestigen, een toelating tot kort verblijf tot maximaal drie maanden verlenen in de hierna bepaalde gevallen. De toelating tot kort verblijf houdt een toelating tot het grondgebied in. De vreemdeling kan zich op basis van deze toelating laten inschrijven bij het gemeentebestuur van de plaats waar hij verblijft. De wijze van inschrijving en het model van het attest van inschrijving zijn deze bepaald door de Koning in uitvoering van artikel 5. De toelating tot kort verblijf wordt op aanvraag of ambtshalve verleend, ondermeer:

1° om persoonsgebonden, medische of familiale redenen

2° wegens de onmogelijkheid om het grondgebied te verlaten

3° wanneer het gaat om een vreemdeling die het slachtoffer lijkt te zijn van een misdrijf van mensenhandel bedoeld in de artikelen 77 of 77bis van deze wet of in de artikelen 379 of 380bis, § 1, 1°, § 2 of § 3 van het Strafwetboek, die alle contacten met de vermoedelijke daders van het misdrijf heeft verbroken en die een attest voorlegt van een gespecialiseerde onthaaldienst die daartoe erkend is.

4° wanneer het gaat om een vreemdeling beneden de achttien jaar die niet door een ouder of wettelijke voogd wordt vergezeld.

²⁵⁰ Naar een modernisering van de verblijfsstatuten voor vreemdelingen. Voorstellen tot wetswijziging (15/12/2002). Samengesteld door de studiegroep duurzame verblijfsstatuten, Contactadres: studiegroep duurzame verblijfsstatuten p/a Vlaams minderhedencentrum, Vooruitgangstraat 323, 1030 Brussel. Dit voorstel is tweetalig te downloaden op www.wet80.be

De Koning kan de verdere voorwaarden en modaliteiten bepalen waarin de Minister of zijn gemachtigde de toelating tot kort verblijf moet verlenen en desgevallend verlengen.

Art. 9bis Wet 15/12/1980:

De machtiging om langer dan drie maanden in het Rijk te verblijven wordt toegekend aan een vreemdeling die in België een economische activiteit wenst uit te oefenen waarvoor hij in het bezit is van een geldige arbeidskaart B of beroepskaart, of waarvoor hij vrijgesteld is van de verplichting om in het bezit te zijn van een beroepskaart, of waarvoor zijn werkgever vrijgesteld is van de verplichting om een arbeidsvergunning aan te vragen omwille van de specificiteit van het beroep, indien de betrokkene zich niet bevindt in een der in artikel 3, eerste lid, 5° tot 8°, bedoelde gevallen en indien hij de schriftelijke arbeidsovereenkomst, of de in een internationaal verdrag of koninklijk besluit voorgeschreven attesten met betrekking tot economische activiteiten anders dan in loondienst overlegt.

Behoudens de toepassing van de bepalingen van artikel 9 lid 3, kan de vreemdeling die zich regelmatig op het grondgebied bevindt en aan de voorwaarden van het eerste lid voldoet, de aanvraag indienen bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft.

Artikel 9ter Wet 15/12/1980:

De machtiging om langer dan drie maanden in het Rijk te verblijven wordt toegekend aan de vreemdeling die in het kader van een duurzame tweerelatie samenwoont of wil komen samenwonen met een Belg, of met een E.G.-vreemdeling, of met een tot een verblijf in het Rijk toegelaten of gemachtigde vreemdeling, of met een tot vestiging in het Rijk gemachtigde vreemdeling, indien de twee partners ouder zijn dan achttien jaar en indien de betrokkene zich niet bevindt in een der in artikel 3, eerste lid, 5° tot 8°, bedoelde gevallen en de hiernavolgende documenten overlegt:

1° het bewijs van de ongehuwde staat van beide betrokken personen of van het feit dat zij onafhankelijk van hun wil nog niet uit de echt gescheiden zijn

2° een verklaring van samenwoningstintentie van beide partners waarbij elk een tegenover de andere, in afwachting van het sluiten van een samenlevingsovereenkomst, een verbintenis aangaat om naar eigen vermogen bij te dragen in de kosten van levensonderhoud en in de kosten van terugkeer in geval van uitwijzing binnen de twee jaar na de binnenkomst. De Koning bepaalt het model van deze verklaring.

Onder duurzame tweerelatie wordt verstaan, de partnerrelatie buiten het huwelijk, tussen twee personen van gelijk of verschillend geslacht, met het oogmerk een duurzame levensgemeenschap te vormen.

Behoudens de toepassing van de bepalingen van artikel 9 lid 3, kan de vreemdeling die zich regelmatig op het grondgebied bevindt en aan de voorwaarden van het eerste lid voldoet, de aanvraag indienen bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft.

Binnen de zes maanden na hun inschrijving dienen de partners een samenlevingsovereenkomst of een verklaring overeenkomstig artikel 1476 van het Burgerlijk Wetboek af te sluiten ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente van inschrijving.

De Minister of zijn gemachtigde verleent eveneens een machtiging tot verblijf aan de kinderen van voornoemde vreemdelingen die te hunnen laste zijn en die met hen komen samenleven alvorens zij de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt.

Artikel 9quater Wet 15/12/1980:

De machtiging om langer dan drie maanden in het Rijk te verblijven, wordt, op aanvraag of ambtshalve, toegekend aan de vreemdeling die zich in België bevindt, in de volgende gevallen:

1° de vreemdeling die het slachtoffer lijkt te zijn van een misdrijf van mensenhandel bedoeld in de artikelen 77 of 77bis van deze wet of in de artikelen 379 of 380bis, § 1, 1°, § 2 of § 3 van het Strafwetboek, die alle contacten met de vermoedelijke dader(s) van het misdrijf heeft verbroken en die een klacht of verklaring bij de politiedienst of het parket tegen de dader(s) ingediend heeft, voorzover het parket meedeelt dat de klacht of verklaring niet zonder gevolg werd geklasseerd, en voor zover de betrokkene zich niet bevindt in een der in artikel 3, eerste lid, 6° of 7° bedoelde gevallen

2° de vreemdeling beneden de achttien jaar die niet door een ouder of wettelijke voogd wordt vergezeld, en die nog niet het akkoord van de jeugdrechter, het comité voor bijzondere jeugdbijstand of de aangestelde voogd heeft gekregen om naar één der eerstgenoemden terug te keren

3° de vreemdeling die niet de nodige reis- of verblijfsdocumenten kan bekomen om terug te keren naar het land of de landen waar hij voor zijn aankomst in België gewoonlijk verbleef, noch naar zijn land van herkomst, noch naar het land waarvan hij de nationaliteit bezit, voor zover de betrokkene zich niet bevindt in een der in artikel 3, eerste lid, 5° tot 8°, bedoelde gevallen.

4° de vreemdeling die lijdt aan een ernstige ziekte waarvoor hij geen of onvoldoende toegang tot een adequate behandeling of verzorging heeft in een ander land dan in België. Als ernstige ziekte wordt beschouwd de aandoening die, zonder behandeling of verzorging, de dood van de persoon tot gevolg heeft, zijn levensverwachting inkort, een ernstige fysieke of psychische handicap veroorzaakt, of waarvan de behandeling veelvuldige zorgen en controles vereist of een zware therapie, of datgene wat een arts als ernstig ziek beschouwt.

5° de vreemdeling die in België duurzame bindingen heeft die enkel via een machtiging tot verblijf kunnen verder gezet worden, of die zich in een beklemmende situatie bevindt waaruit de machtiging tot verblijf de enige uitweg is, voor zover de betrokkene zich niet bevindt in een der in artikel 3, eerste lid, 5° tot 8°, bedoelde gevallen.

6° de vreemdeling die als staatloze erkend is en die geen verblijfsvergunning kan uitoefenen in het land waarvan hij de nationaliteit bezat, noch in een ander land waar hij voor zijn aankomst in België gewoonlijk verbleef

7° de vreemdeling die hetzij de erkenning als vluchteling, hetzij een toelating tot verblijf of tot vestiging op basis van artikel 10 of 40, hetzij een machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden heeft aangevraagd zonder een beslissing over die aanvraag te hebben ontvangen binnen een termijn van drie jaar na de aanvraag waartegen geen schorsend beroep meer mogelijk is of behandeld wordt, voor zover de betrokkene zich niet bevindt in een der in artikel 3, eerste lid, 5° tot 8°, bedoelde gevallen

In al deze gevallen worden de buitengewone omstandigheden zoals bedoeld in artikel 9, lid 3 geacht vervuld te zijn.

De aanvraag tot het bekomen van de machtiging tot verblijf voor langer dan drie maanden omwille van duurzame bindingen, die wordt ingediend door een vreemdeling die zich in het buitenland bevindt, wordt eveneens toegekend indien de duurzame bindingen enkel via een machtiging tot verblijf kunnen verder gezet worden.

Artikel 12ter Wet 15/12/1980:

Wanneer een vreemdeling een aanvraag indient om gemachtigd te worden tot een verblijf van meer dan drie maanden, wordt hij in het bezit gesteld van een document waaruit blijkt dat die aanvraag werd ingediend.

De Minister of diens gemachtigde beslist zo spoedig mogelijk.

In de gevallen bepaald in artikel 9quater, eerste lid, 4° of 5°, kan de Minister of diens gemachtigde geen negatieve beslissing nemen voordat hij het advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen heeft ingewonnen, tenzij in geval van onvolledigheid van het aanvraagdossier. De Koning kan de vereisten voor het indienen van een volledig aanvraagdossier nader bepalen.

Wordt binnen een termijn van zes maanden geen beslissing ter kennis van het gemeentebestuur gebracht, dan wordt de vreemdeling die geen geldige verblijfstitel heeft, in het bezit gesteld van een attest van immatriculatie van drie maanden, dat telkens met drie maanden verlengd wordt tot op de datum van de beslissing. Indien in dit geval de vreemdeling in het bezit is van een bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister waarvan de geldigheid afloopt, wordt dit telkens met zes maanden verlengd tot op de datum van de beslissing.

Art. 13 Wet 15/12/1980:

De machtiging tot verblijf wordt verleend voor onbeperkte tijd, tenzij zij uitdrukkelijk een tijdslimiet stelt wegens bijzondere omstandigheden eigen aan de betrokkene of in verband met aard en duur van zijn werkzaamheden in België. *De machtiging tot verblijf die wordt toegekend aan de vreemdelingen bedoeld in de artikelen 9ter en 9quater, eerste lid, 1° tot 4°, wordt voorwaardelijk verleend. De Koning kan nadere modaliteiten bepalen voor de duur van de tijdelijke of voorwaardelijke machtiging. De vreemdelingen bedoeld in artikel 9ter worden na maximaal twee jaar tijdelijke machtigingen tot verblijf en voor zover zij de aan hun verblijf gestelde voorwaarden naleven, gemachtigd tot verblijf voor onbeperkte tijd. De vreemdelingen bedoeld in de artikelen 9bis en 9quater worden na maximaal drie jaar tijdelijke machtigingen tot verblijf voor onbeperkte tijd gemachtigd tot verblijf. ...*

De Minister, of diens gemachtigde, kan de vreemdeling die langer in het land verblijft dan de beperkte tijd waarvoor hij diens machtiging had gekregen om in België te verblijven en die niet meer in het bezit is van een regelmatige verblijfsvergunning, het bevel geven het grondgebied te verlaten. Hij kan dezelfde maatregel nemen ten aanzien van zijn familieleden die krachtens artikel 10, eerste lid, 4°, tot een verblijf in het Rijk zijn toegelaten of ten aanzien van de vreemdeling die krachtens artikel 9ter gemachtigd is tot verblijf om met hem te komen samenwonen in het kader van een duurzame tweerelatie. In het bevel om het grondgebied te verlaten wordt vermeld dat de bepalingen van dit artikel zijn toegepast.

Art. 14 Wet 15/12/1980:

Om zich in het Rijk te vestigen moet de vreemdeling daartoe gemachtigd worden door de Minister of zijn gemachtigde. Deze machtiging mag slechts gegeven worden aan de vreemdeling die reeds gemachtigd of toegelaten werd voor onbeperkte tijd in het Rijk te verblijven *of aan de vreemdeling die reeds sedert vijf jaar gemachtigd of toegelaten wordt om in het Rijk te verblijven.*

Artikel 48 Wet 15/12/1980:

Kan als vluchteling *hetzij als staatloze* worden erkend de vreemdeling die voldoet aan de voorwaarden die te dien einde gesteld worden door de internationale overeenkomsten die België binden.

Artikel 49 Wet 15/12/1980

§ 1. Als vluchteling in de zin van deze wet worden beschouwd en tot verblijf of vestiging in het Rijk worden toegelaten:

(1° ongewijzigd)

(2° ongewijzigd)

(3° ongewijzigd)

§ 2. *Als gelijkgestelde met vluchteling in de zin van deze wet wordt beschouwd en tot binnenkomst en verblijf of vestiging in het Rijk wordt toegelaten, de vreemdeling die als gelijkgestelde met een vluchteling wordt erkend door de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of door de vaste beroepscommissie voor de vluchtelingen wegens het niet kunnen terugkeren naar het herkomstland wegens een gegronde vrees onderworpen te worden aan:*

1° foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, of

2° de schending van een mensenrecht, die ernstig genoeg is om te ressorteren onder België's internationale verplichtingen.

§ 3. *Heeft nood aan bijkomende bescherming in de zin van deze wet en wordt ambtshalve door de Minister of zijn gemachtigde gemachtigd tot verblijf, de vreemdeling van wie de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of de vaste beroepscommissie voor vluchtelingen erkent dat hij, zonder beschouwd te kunnen worden als een vluchteling in de zin van de Conventie van Genève noch als een gelijkgestelde met een vluchteling, niet naar zijn land van herkomst kan terugkeren wegens een gegronde vrees voor bedreiging van zijn leven, veiligheid of vrijheid ingevolge het willekeurige geweld in een situatie van gewapend conflict, of ingevolge systematische of veralgemeende mensenrechtenschendingen. De machtiging tot verblijf wordt voorwaardelijk verleend en verlengd, en wordt na maximaal drie jaar tijdelijke machtigingen en voorzover de bijkomende bescherming niet is ingetrokken, toegekend voor onbeperkte tijd.*

§4. *In de zin van deze wet moeten de termen “die zich vluchteling verklaart”, of “die vraagt als vluchteling te worden erkend” of “die de status van vluchteling wenst te verkrijgen” gelezen worden als hebbende betrekking*

op bovenstaande drie categorieën tijdens de duur van het onderzoek van de asielaanvraag. Alle bepalingen in de wet die melding maken van bovengenoemde termen hebben automatisch betrekking op alle drie de categorieën.

Artikel 52 Wet 15/12/1980:

§ 1. De Minister of diens gemachtigde kan beslissen dat de vreemdeling die het rijk probeert binnen te komen zonder te voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden, die zich vluchteling verklaart en die aan de grens vraagt om als dusdanig erkend te worden, de toegang tot 's lands grondgebied wordt geweigerd en dat die vreemdeling dientengevolge door de met de grenscontrole belaste overheden zal worden teruggedreven: (...)

7° Wanneer de aanvraag kennelijk ongegrond is omdat de vreemdeling geen gegeven aanbrengt dat er, wat hem betreft, ernstige aanwijzingen bestaan van een gegronde vrees voor vervolging in de zin van *de Internationale Verdragen die België binden noch in de zin van andere criteria die de toekenning van asiel wettigen*.

Artikel 57/6 Wet 15/12/1980:

De Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen is bevoegd:

1° om aan de vreemdeling bedoeld in artikel 53, de hoedanigheid van vluchteling, in de zin van de Internationale Verdragen die België binden, *de status van gelijkgestelde met een vluchteling overeenkomstig artikel 49 § 2 en de bijkomende beschermingsstatus overeenkomstig artikel 49 § 3* te erkennen of weigeren te erkennen;

2° om *de status van hogervermelde categorieën* in te trekken;

2°bis om *de status van hogervermelde categorieën* in te trekken *voorzover de vreemdeling werd erkend op grond van valse verklaringen of van valse of vervalste documenten, alsmede ten aanzien van de vreemdeling wiens persoonlijk gedrag erop wijst dat hij geen vervolging vreest of geen gegronde vrees koestert overeenkomstig de artikelen 49 §§ 2 en 3.*

3° (ongewijzigd)

4° (ongewijzigd).

5° om *de staatloosheid te erkennen of weigeren te erkennen en om de staatloosheid in te trekken, in de zin van de Internationale Verdragen die België binden*

De beslissingen tot weigering van de erkenning of van de bevestiging van de hoedanigheid van vluchteling, *van de status van gelijkgestelde met vluchteling, van de bijkomende beschermingsstatus, en van de staatloosheid*, zomede deze tot intrekking van die hoedanigheden worden met redenen omkleed met vermelding van de omstandigheden van de zaak.

Artikel 57/10 Wet 15/12/1980:

De erkenning of de bevestiging van de hoedanigheid van vluchteling, *gelijkgestelde met vluchteling of de bijkomende beschermingsstatus* kan worden geweigerd aan de vreemdeling die niet voldoet aan de verplichting om in België woonplaats te kiezen of die aan een oproeping of een vraag om inlichtingen geen gevolg geeft binnen een maand na de verzending ervan.

Artikel 57/11 Wet 15/12/1980:

§1. Behoudens de beslissingen genomen met toepassing van artikel 63/3, zijn de beslissingen van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen niet vatbaar voor een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. De Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen is bij uitsluiting van iedere andere instantie bevoegd *uitspraak te doen over het aangevochten onderdeel van de beslissing*.

Artikel 57/17 Wet 15/12/1980

De Vaste beroepscommissie voor vluchtelingen doet uitspraak over de beroepen ingesteld tegen de beslissingen met betrekking tot hetzij de hoedanigheid van vluchteling, hetzij de hoedanigheid van gelijkgestelde met vluchteling, hetzij de bijkomende beschermingsstatus, hetzij de staatloosheid, hetzij verschillende van deze hoedanigheden. De erkenning of de bevestiging van de hoedanigheid van vluchteling, gelijkgestelde met vluchteling of de bijkomende beschermingsstatus kan worden geweigerd aan de vreemdeling die niet voldoet aan de verplichting om in België woonplaats te kiezen of die aan een oproeping of een...

Artikel 58 Wet 15/12/1980:

De aanvraag tot het bekomen van de machtiging om langer dan drie maanden in het Rijk te verblijven door een vreemdeling die in België wenst te studeren in het hoger onderwijs of er een voorbereidend jaar tot hoger onderwijs wenst te volgen, wordt toegekend indien de betrokkene zich niet bevindt in een der in artikel 3, eerste lid, 5° tot 8°, bedoelde gevallen en indien hij de hiernavolgende documenten overlegt:

... (ongewijzigd)

Behoudens de toepassing van de bepalingen van artikel 9 lid 3, kan de vreemdeling die zich regelmatig op het grondgebied bevindt en aan de voorwaarden van het eerste lid voldoet, de aanvraag indienen bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft.