
Vreemdelingen

De behandeling van racismeklachten door lokale meldpunten. Instrumenten in minderhedenbeleid en racisme-bestrijding?

1. PROBLEEMSTELLING

Sinds enige tijd zijn in ons land lokale meldpunten of klachtenbanken inzake racisme aan het werk: individuen kunnen er terecht wanneer zij het slachtoffer werden van racisme, xenofobie of discriminatie. Na onderzoek van de klachten kan dit leiden tot een bemiddeling of een juridische procedure op grond van de racisme-wet.

Men kan ze beschouwen als één van de aspecten van de institutionele respons van de overheid op de problematiek van racisme en xenofobie. In ruimere zin kan men de oprichting van lokale meldpunten of klachtenbanken situeren in de institutionele of para-institutionele aanpak van de overheid ten aanzien van de migrantenproblematiek in het algemeen. De institutionele aanpak is de respons van de overheid naar aanleiding van de migrantenproblematiek via beleidsvoornemens, maar vooral via de oprichting van structuren en instituties die het maatschappelijk probleem trachten op te lossen. De para-institutionele aanpak is de institutionele respons van niet-overheidsinstellingen, niet-gouvernementele organisaties op de migrantenproblematiek. De overheid kan door middel van erkenning en/of subsidiëring aan deze organisaties en structuren een taak van algemeen belang toekennen. Ten slotte is er de private aanpak, waarbij particuliere welzijnsinstellingen met eigen modellen werkzaam zijn.¹

Wij focussen in dit artikel op de klachtenbehandeling. Als definitie van 'klagen' zouden we willen aanhouden: 'het uiten van ongenoegen over een voorval of behandeling bij een organisatie'.² Dit heeft doorgaans een individuele dimensie voor de klager, en een meer collectieve dimensie voor de organisatie, maar beide kunnen in elkaar overvloeien.³ De functies kunnen zijn: individueel redres, begrip en aandacht, aandacht voor discriminatieproblematiek, bewustwording en groepsvorming (voor de klager), legitimering van bestaan, bron van prestige, conflicten of werkdruk (voor de behandelende organisaties), negatieve publiciteit, negatieve financiële gevolgen, verandering van beleid, excuses en mogelijke verbetering (voor de beklagden) en aandacht voor de discriminatieproblematiek, verandering van regels en procedures en aanpassing van rechtspraak (voor de samenleving in het algemeen).⁴ Wanneer zij klachtenbehandeling beschouwen als een algemeen instrument kan de werkvorm van het meldpunt als een verbijzondering, een specifieke uiting worden gezien.

Aan de hand van de schets van het institutionele kader en de concrete werking van de klachtenbanken willen wij nagaan of deze werkvorm een zinvolle bijdrage kan leveren aan het minderhedenbeleid in het algemeen en de racismebestrijding in het bijzonder, al dan niet in combinatie met andere werkvormen.

2. DE LEGISTIEKE EN DE INSTITUTIONELE CONTEXT VOOR DE KLACHTENBEHANDELING DOOR LOKALE MELDPUNTEN VOOR RACISMEBESTRIJDING

In de Belgische staatsrechtelijke context dient te worden opgemerkt dat de bevoegdheden inzake (bestrijding van) racisme en xenofobie, ingevolge de strafrechtelijke verankering, behoren tot de

1. Voor een algemene evolutie van het institutioneel kader: L. VAN LOOCK en R. DESLE, "Wetenschap en politiek: het Vlaams-Belgisch migrantenbeleid sinds het "witboek"', *Panopticon*, 1994, 485-494; F. TALHAOU, 'De institutionele respons op het migrantenbeleid: eindelijk de waarheid of slechts uiterlijke schijn?', in K. DE FEYTER, M.C. FOBLETS en B. HUBEAU (ed.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen*, Brugge, Die Keure, deel 1, 1994, 37-73.

2. C. BIEGEL en K. TSOEN-TAK-SEN, *Klachten over rassen-discriminatie*, 's Gravenhage, VUGA, 1986, 21.

3. *Ibid.*, 22, over het individueel klachtrecht in het algemeen: K. GROENENDIJK, 'Het individuele klachtrecht', *T.V.R.*, 1988, 3-7; D. BATSELE, M. HANOTIAU en O. DAURMONT, *La lutte contre le racisme et la xénophobie*, Brussel, Nemesis, 1992, p. 84-87, nrs. 70-76.

4. C. BIEGEL en K. TJOEN-TAK-SEN, *o.c.*, 21.

federale bevoegdheidssfeer.⁵ Daartegenover staat het Vlaamse minderhedenbeleid, 'dat de integratie moet bevorderen en moet leiden tot een grotere maatschappelijke participatie van de doelgroepen'. Dit bestaat uit een 'emancipatiebeleid, een onthaalbeleid en een opvangbeleid'.⁶ De categorale organisaties van hun kant zijn 'pleitbezorger van een gelijke-kansenbeleid voor de etnisch-culturele minderheden'.⁷ Deze opdrachten sluiten dan veel-
 eer aan bij de 'preventieve opdrachten' van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, hierna genoemd het Centrum.

De hoofdpdracht van het Centrum is en blijft de strijd tegen racisme en xenofobie.⁸ Het Centrum kan worden beschouwd als een 'opvolger' van het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid.⁹

Het Centrum werd op 13 februari 1993 bij wet opgericht, en is een officiële federale instelling verbonden aan de diensten van de eerste minister.

Het Centrum is dus bevoegd voor het hele land en wordt gefinancierd vanuit de federale begroting. Het Centrum heeft rechtspersoonlijkheid en werkt onafhankelijk: het wordt bestuurd door een raad van bestuur, waarvan de leden zijn benoemd bij koninklijk besluit, en door een directeur en een adjunct-directeur, eveneens benoemd bij koninklijk besluit voor een periode van zes jaar. Het personeel werkt met overeenkomsten van onbepaalde duur.

Het Centrum vervult verschillende taken, die kunnen onderverdeeld worden in vijf pijlers. Het gaat om de bestrijding van racisme en discriminatie op grond van etnische afkomst (het Centrum baseert zich daarvoor op de Wet van 30 juli 1981 ter bestrijding van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden¹⁰), de uitwerking van adviezen over immigratie en integratie, de vorming en sensibilisatie, de armoedebestrijding (vanaf 1995) en de mensenhandel.

In het perspectief van efficiëntie en effectiviteit dient ook de wijziging van de racisme-wet ingevolge de Wet van 31 maart 1994¹¹ tot wijziging van de Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden te worden vermeld.¹² Zoals verder uit de cijfers blijkt zijn de lokale meldpunten soms te beschouwen als een 'opstap' naar de toepassing van de racismewet en leiden de meldingen tot een procedure, waarbij het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding gebruik maakt van

5. Over de bevoegdheidsverdeling inzake het vreemdelingenrecht: B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 728-739; B. HUBEAU, 'De verblijfswetgeving als onderdeel van het vreemdelingenstatuut: algemene inleiding en begrippen', in M.C. FOLETS en B. HUBEAU (ed.), *De verblijfsreglementering*, Brugge, Die Keure, 1998, ter perse; vergelijk: B. HUBEAU, 'Over de status en de inhoud van het migrantenrecht in België en Vlaanderen', in M.C. FOLETS, B. HUBEAU en S. PARMENTIER (ed.), *Migranten kleuren het recht in*, Leuven/Amersfoort, Acco, 1997, 27-42; B. HUBEAU en R. VAN PUT, 'De bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake het migrantenbeleid', *T.V.R.*, 1989, afl. 55, 3-17 en afl. 56, 3-14.

6. *Gedr. St.*, VI. Parl., 1997-98, nr. 868/1, 2 (ontwerp van decreet 'inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden').

7. *Ibid.*, 3; over de inbedding van het migrantenbeleid of het beleid inzake etnisch-culturele minderheden in de Vlaamse Gemeenschap: X., *Het vrijblijvende voorbij*, Brussel, Interdepartementale Commissie Etnisch-culturele Minderheden, 1995.

8. Zie artikel 2 van de Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, *B.S.*, 19 februari 1993; over het Centrum: M. VAN HAEGENBORGH, 'Integratie, inpassing, inburgering. Emancipatie en participatie. Het verhaal van de allochtonen in België tijdens de twintigste eeuw', in *Welzijnszids*. Brussel, Kluwer Editorial. losbl. (1997), 16-18; F. TALHAOU, *L.c.*, 48-53; J. RAMAKERS, 'Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen', *Infomig*, 1993, 15-16.

9. M. VAN HAEGENBORGH, *L.c.*, 14-16; F. TALHAOU, *L.c.*, 41-47.

10. *B.S.*, 8 augustus 1981.

11. *B.S.*, 14 mei 1994; over deze wijziging, zie onder meer: E. BOUTMANS, 'De mogelijkheden van de herziene racismewet', in M.C. FOLETS, B. HUBEAU en F. TALHAOU (ed.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen*, Brugge, Die Keure, deel 2, 1996, 51-91; R. STOKX, 'De vernieuwingen aan de Racismewet: meer dan een laagje vernis?', *Panopticon*, 1994, 503-511.

12. *B.S.*, 8 augustus 1981; de wet is gewijzigd door de Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *B.S.*, 19 februari 1993; over de racisme-wet, zie onder meer: R. BOUTMANS, 'De toepassingsmogelijkheden van de racisme-wet', *Panopticon*, 1989, 27-51 en R. BOUTMANS, *De toepassingsmogelijkheden van de racisme-wet*, Gent, Liga voor de Mensenrechten, reeks Liga-dossiers. 1989, E. DE DIESBACH, 'La loi sur le racisme et la xénophobie', *J.T.*, 1981, 681-682; P. DELATTE, 'Chronique de législation pénale (1^{er} janvier-31 décembre 1981)', *R.D.P.*, 1982, 538-542; G. DE MOFFARTS, 'Het wetsvoorstel tot bestraffing van som-

de mogelijkheid om zich als rechtspersoon burgerlijke partij te stellen en aldus een gerechtelijk onderzoek en gebeurlijk een procedure uit te lokken.¹³ Deze bevoegdheid voor het Centrum is er gekomen ingevolge de Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, waardoor ook de racismewet is aangepast.¹⁴

De ruime opdrachtsomschrijving van het Centrum laat ruimte om 'een strategie uit te werken en uit te voeren om op langere termijn de etnische gelijkheid te bevorderen en de discriminatie tegen te gaan'.¹⁵ Ingevolge de Wet van 12 april 1994 is thans ook het begrip 'discriminatie' omschreven:

→

mige door racisme ingegeven daden', *Bareel*, 1980, afl. 12-13, 27-28; B. HUBEAU, *De rechtshandelingen van vreemdelingen in verband met hun woonsituatie*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1985, p. 86-95, nrs. 68-71; J.M. JACQUEMIN, 'La loi du 30 juillet tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie: chronique d'une loi mal appliquée', *Année Sociale*, 1987, 119-130; L.D., 'De wet van 30 juni 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden', *Panopticon*, 1981, 504-506; S. PANCIERA, 'La loi anti-raciste et ses implications', *Tribune immigrée*, 1981, afl. 2-3; B. RENSON, 'Racisme, wet en publieke opinie', *R.D.P.*, 1983, 727-753 en *T.V.R.*, 1985, afl. 32, 3-22; M. BILMANS, 'Het woord 'bougnoùl' en de Wet van 30 juni 1981', *T.V.R.*, 1983, afl. 23, 59; P. HAVELANGE, 'Correspondance sur la loi sur le racisme et la xénophobie', *J.T.*, 1982, 34; P. KONGS, 'De wet op het racisme. Een maat voor niets', *Bareel*, 1984, afl. 27, 14-18; L. PITTEYX en L. VANDENBERGHE, 'Racisme, een spook met vele gezichten', *Bareel*, 1979, afl. 8, 6; L. DENYS, *Vreemdelingenrecht*, Kortrijk/Heule, UGA, 139-146; C; VAN DEN WINGAERT, *Handboek Strafrecht en Strafverordering*, Antwerpen, Apeldoorn, Maklu, 1992, 152-153; P. NOBEL, 'L'action contre le racisme et la xénophobie', *R.D.P.*, 1990, 1.309; x., 'De bestraffing van racisme', *Bareel*, 1979, afl. 8, 6; voor een zeer uitgebreide, grondige en recente studie over de Wet van 30 juni 1981: D. BATSELE, M. HANOTIAU en O. DAURMONT, 'La lutte contre le racisme et la xénophobie, mythe ou réalité', *Rev. Trim. Dr. de l'Homme*, 1991, 319-346 en 435-471.

13. Over deze bepaling sinds de wijziging, zie: E. BOUTMANS, 'De toepassingsmogelijkheden van de herziene racismewet', *l.c.*, 80-81; R. STOCX, *l.c.*; voor een burgerlijke partijstelling inzake huisvesting op grond van deze bepaling, zie: Corr. Antwerpen, 21 juni 1996, *T.V.R.*, 1996, 165.

14. Zie *supra*; D. BATSELE, M. HANOTIAU en O. DAURMONT, *o.c.*, p. 77-84, nrs. 58-69.

15. *Gedr. St.*, Kamer, B.Z., 1991-92, nr. 339/1, 3 (M.v.T.).

'elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur, die tot doel heeft of tot gevolg 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'.¹⁶ 'Racisme' daarentegen heeft te maken met ideeën van personen: het gaat om opvattingen en ideolo-

16. Zie de nieuwe eerste alinea van artikel 1 van de racismewet; voor een ruimer kader: C.F. PATTIPAWAE en C.A. TAZELAAR (ed.), *Met recht discriminatie bestrijden. Een juridische handleiding bij de bestrijding van discriminatie op grond van ras en nationaliteit*, Zwolle/Utrecht, Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie/Tjeenk Willink, 1997, 10-14; K. GROENENDIJK, 'Betekenis en gebruik van internationale normen inzake rassendiscriminatie', *T.V.R.*, 1986, afl. 40, 3-10; P. RIGAU, 'Quels recours contre les discriminations', *M.R.A.X.*, 1984, afl. 35, 19-22; P. LEMMERS, 'Immigratiebeleid, gezinsleven en discriminatieverbod', *R.W.*, 1985-1986, 1.650-1.656; voor Nederland verwijsen wij naar: C. BIEGEL, A. BOCKER en K. TJOEN-TAKSEN, *Rassendiscriminatie ... tenslotte is het verboden bij de wet*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987; C. BIEGEL en K. TJOEN-TAKSEN, *o.c.*, 1985; C.A. GROENENDIJK, *Heeft wetgeving tegen discriminatie effect?*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1986; J. HOENS, 'De strafrechtelijke bestrijding van rassendiscriminatie', in 'Is een vreemdeling zeker ...', *o.c.*, 547-557; J. HOENS, 'Regels tegen rassendiscriminatie in het Nederlandse recht: inhoud, ontwikkeling, mogelijke verbeteringen', in X., *Bestrijding van rassendiscriminatie. Internationale en nationale rechtsmiddelen*, Nijmegen, *Ars Aequi Libri*, reeks Rechten van de Mens, 1985, afl. 6, 49-91; A.C. POSSEL (ed.), *Met recht rassendiscriminatie bestrijden. Een handleiding bij de bestrijding van rassendiscriminatie met juridische middelen*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1990 (vooral 69-79); P.J. KUYPER, 'Handhaving van het verbod op rassendiscriminatie buiten de Conventie. Het Nederlandse juridische instrumentarium', in *Bestrijding van rassendiscriminatie ...*, *o.c.*, 92-118; A. POSSEL, 'Rassendiscriminatie effectief te bestrijden', *Rechtshulp*, 1988, afl. 12, 4-11; A.H.J. SWART, 'Rassendiscriminatie en de Nederlandse strafwet', *Delikt en delinkwint*, 1970, 65-81; K.G. TJOEN-TAKSEN, E.J.A. KEIJSER en H.M. WILLEMSE, 'Rassendiscriminatie: licht op verborgen criminaliteit', *Adv. Blad*, 1988, 554-564; T.C. VAN BOVEN, 'Juridisch-politieke aspecten verbonden met de bestrijding van rassendiscriminatie door de Verenigde Naties', in *Bestrijding van rassendiscriminatie ...*, *o.c.*, 31-48; G.J. VEERMAN, 'Strafrechtelijke bestrijding van rassendiscriminatie', *Justitiële Verkenningen*, 1990, afl. 5, 54-74; X., 'Recht en rassendiscriminatie in de praktijk', in 'Is een vreemdeling zeker ...', *o.c.*, 558; voor Frank-

→

gieën die aantoonbaar op het idee van intrinsieke minder- of meerderwaardigheid van bepaalde etnische groepen zijn gebaseerd.¹⁷

Het Centrum ontwikkelt ingevolge de opdrachtomschrijving acties op het preventieve en op het repressieve front.¹⁸ Een efficiënt anti-racismebeleid vertrekt vanuit remediërende, preventieve maatregelen (bemiddeling, strijd tegen sociale uitsluiting) en vanuit het in gang zetten van een mentaliteitsverandering (sensibilisering en vorming).¹⁹ Ook zal een inventaris van 'structurele vormen van discriminatie' worden opgesteld.²⁰ Het vormt voor het Centrum een échte uitdaging om voor deze beide werkvormen zinvolle initiatieven te ontwikkelen en vooral niet te lijden aan rolverwarring.²¹ Sommigen dichten aan het Centrum een 'waakhondfunctie' toe.²² Het Centrum wordt door BLOMMAERT en VERSCHUEREN omschreven als een 'niet-politiek technocratisch overheidsinstrument', waarbij de juridische cel 'een soort waakhondfunctie vervult voor de naleving van de wetten op het racisme en die, indien nodig, rechtsbijstand verleent of zelf tot vervol-

ging overgaat'.²³ Het gaat vooral om 'testcases'.²⁴ Daarnaast komt ook de symbolische waarde van de werking van het Centrum, de 'aanwezigheids- en zichtbaarheidspolitiek'²⁵ op de voorgrond.

3. VAN OMBUDSDIENST EN GROENE LIJN NAAR LOKALE MELDPUNTEN

3.1. Ombudsdienst, groene lijn en lokaal meldpunt als concepten

Vanaf september 1990 ontwikkelde het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid ook een 'Ombudsdienst' en een 'groene lijn'.²⁶ Men koos omwille van de beperktheid aan middelen en de wens tot complementariteit tussen twee mogelijke ontwikkelingen voor contacten met de bestaande (tweedelijns)diensten eerder dan voor de intensifiëring van de bekendmaking.²⁷

Hier past een korte beschouwing over de relatie tussen de (lokale) ombudsdiensten en de meldpunten. Het blijkt immers dat deze ombudsdiensten doorgaans samenwerken met de meldpunten van het Centrum.²⁸ Een aantal klachten heeft immers te maken met racisme of racistisch gedrag of uittalingen. Daartoe wordt door de ombudsdiensten van Antwerpen en Mechelen een samenwerkingsverband opgezet met de lokale meldpunten.

→

rijk, zie onder meer: J. COSTA-LASCOUX, 'La loi du 1^{er} juillet 1972 et la protection raciale des immigrés contre la discrimination raciale', *Droit Social*, 1976, 181-187; P. PAU-LANJEVIN, 'La loi française contre le racisme', *Actes*, 1985, afl. 51, 51-57.

17. J.M. ELICH en B. MASO, *Discriminatie, vooroordeel en racisme in Nederland*, Den Haag, 1984, 16; discriminatie definiëren zij als 'de achterstelling van individuen of groepen op grond van kenmerken die in een context van de handeling geen aanvaardbaar motief vormen': *ibid.*, 16.
18. Voor een inventaris van voorstellen en realisaties over de verschillende verslagen van het Centrum heen; zie ook: X., *Op-stap naar gelijkwaardigheid*, Brussel, Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, 1997, 93-95.
19. F. TALHAOU, *L.c.*, 52.
20. Zie art. 3, 1^o Racismewet.
21. Wij pleitten reeds eerder voor een duidelijke, interne en externe, institutionele en functionele scheiding van de twee wezenlijke taken: B. HUBEAU, 'Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding over begrippen en opdrachten', *Panopticon*, 1994, 495-502.
22. J. BLOMMAERT en J. VERSCHUEREN, *Het Belgische migrantendebat*, Antwerpen, Ipra, 1992, 157; zij vinden dat het Centrum zich zal 'moeten beperken tot het aan de kaak stellen van duidelijk veruitwendigingen van racisme, d.w.z. feitelijke discriminatie, of de politieke uitbuiting ervan': *ibid.*, 159; ze herhaalden dit statement in J. BLOMMAERT en J. VERSCHUEREN, *Antiracisme*, Antwerpen/Baarn, Hadewijch, 1994, 75.

23. J. BLOMMAERT en J. VERSCHUEREN, *Antiracisme, o.c.*, 74.
24. F. TALHAOU, *L.c.*, 52; BLOMMAERT en VERSCHUEREN hebben heel wat kritiek op deze aanpak omdat het een 'autoritaire' 'reductie' van de notie racisme zou betekenen: welke alternatieven zij ontwikkelen om racisme te bestrijden is niet echt duidelijk: J. BLOMMAERT en J. VERSCHUEREN, *Antiracisme, o.c.*, 75-78.
25. J. BLOMMAERT en J. VERSCHUEREN, *Antiracisme, o.c.*, 83.
26. Zie het koninklijk besluit van 26 juli 1989; zie hierover: X., *Tekenen voor gelijkwaardigheid, Eindrapport*, Brussel, Koninklijk Commissariaat Migrantenbeleid, 1993, 207-210; men richt zich tot de ombudsdienst, omdat men geen andere bevoegde dienst kent, men geen uitkomst meer ziet, meer heil verwacht van het Commissariaat of vindt dat het probleem aan het beleid moet worden doorgegeven: *ibid.*, 210.
27. *Ibid.*, 211; 'in functie van de bestrijding van het racisme en het werken aan gelijke kansen zoals het voorzien wordt in het toekomstig Centrum zou de ombudsdienst een nuttige schakel kunnen blijven zowel voor de mensen die er een beroep op doen als voor het beleidsmatig werk van het Centrum zelf': *ibid.*, 211.
28. Zie de jaarverslagen over 1995-1996, 1996 en 1997 van de Antwerpse ombudsdienst; zie ook de ombuds-

→

Dit kan worden gezien als een aanpak van het racisme op lokaal niveau.²⁹ Omgekeerd werkt de klachtenbank ook samen met de lokale ombudsdiensten voor de klachten, die verband houden met het functioneren van de stedelijke diensten, waaronder uiteraard de politie. Opvallend is voorts het ruime aandeel van vragen en klachten over vreemdelingen in het algemeen bij de federale ombudsmannen.³⁰

Er zijn uiteraard gelijkenissen en verschilpunten in opzet en werking van beide soorten diensten. Gemeen is de methode, met name de opbouw van de werking vanuit een klacht of vraag. Bovendien is het aspect (klacht)bemiddeling gemeenschappelijk, met name het feit dat ter realisatie van een oplossing wordt bemiddeld met en tussen de verzoekers/klagers en de betrokken diensten (bijvoorbeeld de politie).³¹

Vooreerst zijn echter doel en object verschillend. Het doel van de lokale meldpunten is de bestrijding van racisme en in ruimere betekenis de integratie van allochtonen. Het doel van ombudsdiensten is de behandeling van vragen en klachten van burgers over het functioneren van de stedelijke diensten en het O.C.M.W. en de kwaliteit van hun dienstverlening. Het doel is te komen tot aanbevelingen die de werking verbeteren.

De doelgroep is tevens verschillend. De doelgroepafbakening voor de lokale meldpunten is duidelijk meer gericht naar allochtonen (doch ook autochtonen kunnen een beroep doen op het lokale meldpunt). De ombudsdiensten werken in beginsel universeel, voor alle bewoners, respectievelijk gebruikers van een bepaalde territoriale gebiedsafbakening (federaal, gewestelijk, gemeentelijk, enz.) of functionele of sectorale bevoegdheidsbepaling (spoorwegen, post, telecommunicatie, banken, verzekeringen, enz.).

Ook het product is verschillend. Het lokale meldpunt kan zoals geschetst fungeren als toelei-

ding naar een gerechtelijke procedure. De ombudsdiensten opereren daarentegen uitsluitend in de niet-justitiële sfeer: het feit dat over een klacht of vraag een procedure loopt, is zelfs een grond van onbevoegdheid voor de meeste ombudsmannen.³²

3.2. De werking van de lokale meldpunten

Het ontstaan van de lokale meldpunten kan worden gezien als een vorm van decentralisering van de groene lijn. Vanaf de oprichting van het Centrum in 1993 werd een sterke promotie gevoerd rond een gratis groen nummer, waar men terecht kan met vragen of klachten over racisme en het samenleven tussen autochtonen en allochtonen. Een juridische dienst en bemiddelingsdienst staat steeds ter beschikking om individuele vragen en klachten te onderzoeken en te behandelen. Niettemin werd vrij snel de nood aangevoeld om ook op lokaal vlak een antwoord te kunnen geven op individuele problemen van discriminatie en racisme. Rechtstreeks contact met slachtoffers van discriminatie maakt ook een verdere opvolging in de toekomst gemakkelijker. Daarom startten lokale antennes van het Centrum op in nauw overleg met bestaande organisaties en gespecialiseerde diensten op het vlak van mensenrechten en integratie van allochtonen.

Onder de noemer 'meldpunt racisme' en 'services locaux de lutte contre le racisme' functioneren er anno 1998 vijftien gedecentraliseerde diensten van het Centrum: acht in Vlaanderen: Antwerpen, Gent, Lokeren, Sint-Niklaas, Mechelen, Hasselt, Oostende en Brussel, en zeven in Wallonië: Charleroi, La Louvière, Luik, Mons, Namen, Verviers en Brussel. Het Brusselse meldpunt (Nederlands-talig en Franstalig) is gehuisvest in het Centrum zelf.

Het gaat duidelijk niet om een nieuwe sociale dienst is: daarom is aan de lokale overheid ondersteuning gevraagd. Er wordt samenwerking gezocht met organisaties, actief op het vlak van de integratie van allochtonen en de bescherming van de mensenrechten werd steun gevraagd. Bijvoorbeeld om indien nodig gericht te kunnen doorverwijzen via deze 'netwerkvorming'.

→

dienst van de stad Mechelen; zie ook: B. HUBEAU, 'De lokale ombudsfunctie en politieaangelegenheden: mogelijkheden en knelpunten', *Vigiles*, 1997, 19-20.

29. Zie onder meer: R. MARTENS, 'Gemeenten tegen racisme', *De Eur. Gem.*, 1997, afl. 8, 12-15; X., 'Meldpunten Racisme in België: van waakzaamheid naar permanente bereikbaarheid', *AanZet*, 1996, afl. 3, 2.

30. X., *Jaarverslag 1997*, Brussel, 1997, 69-84; vergelijk: C. BIEGEL en K. TJOEN-TAK-SEN, o.c., 90-101

31. Over bemiddeling, zie ook: J. BLOMMAERT en J. VERSCHUEREN, *Antiracisme*, o.c., 79.

32. Over deze verhouding, zie: B. HUBEAU, 'De ombudsfunctie en het ombudsinstituut: structurele kenmerken en conjuncturele modellen', in B. HUBEAU (ed.), *De ombudsfunctie*, Brugge, Die Keure, 1997, 30-36.

De formule van de 'meldpunten' is vrij eenvoudig. Eén à twee halve dagen per week houdt een medewerker van het Centrum een permanentie op een makkelijk bereikbare en toegankelijke plaats.

De meeste klachten, en dit geldt zowel voor de centrale dienst als voor de gedecentraliseerde meldpunten, worden via bemiddeling afgehandeld. Slechts in uitzonderlijke omstandigheden of op uitdrukkelijke vraag van de klager wordt een gerechtelijke procedure opgestart. Indien het om ernstige of exemplarische feiten gaat, wordt eveneens onderzocht of er geen klacht namens het Centrum kan worden ingediend, al dan niet met burgerlijke partijstelling.

3.3. Een klachtenanalyse³³

Enkele opvallende trends uit het jaarverslag 1997 omtrent de aard van klachten die zowel op het Centrum als op de gedecentraliseerde meldpunten toekomen, worden kort aangehaald.

In totaal kwamen in 1997 2.145 meldingen bij het Centrum en de lokale meldpunten toe, waarvan 673 informatievragen en 1.472 racismeklachten. Eén op drie vragen gaat over verblijf van vreemdelingen op het Belgisch grondgebied en één op vijf vragen betreft algemene informatievragen over racisme.³⁴ Dit getuigt van een permanente stijging van het aantal klachten. Vooral problemen die mensen ondervinden met de verkrijging van een visum, een te lang aanslepende asielprocedure, een vraag om ondersteuning voor regularisatie op basis van humanitaire redenen, enz., vallen hieronder. 15% van het totaal aantal klachten gaat over problemen die mensen ondervinden bij contacten met openbare diensten. Het gaat hier vaak om klachten over het niet ingeschreven raken in een gemeente, discriminatoire houdingen van openbare administraties, enzovoort. Zeer opvallend is dat in 1997 meer klachten werden gemeld die betrekking hebben op tewerkstelling. Klachten over de ordediensten ten slotte blijven een belangrijk pakket uitmaken van de meldingen die op het Centrum toekomen.

Meer dan één op drie klagers heeft de Belgische nationaliteit. Hierbij zijn ook de personen

van anders-etnische herkomst, die de Belgische nationaliteit hebben verworven (namelijk één Belg op drie). Twee op drie klachten spelen zich af op het lokale niveau, het niveau van de gemeente.

In 13% van de gevallen oordeelt het Centrum dat er gediscrimineerd wordt volgens de racismewet. Opvallend is het hoge aantal klachten over tewerkstelling, openbare dienstverlening, private dienstverlening en huisvesting.

Einde mei 1998 kan het Centrum de volgende balans opmaken van alle dossiers, die sedert de oprichting van het Centrum gerechtelijk werden behandeld.³⁵ In totaal gaat het om 38 klachten vanwege het Centrum, al dan niet met burgerlijke partijstelling. Vijftien gerechtelijke dossiers zijn definitief afgehandeld. Veertien hadden betrekking op klachten op basis van de wet op het racisme; één dossier betrof een administratieve procedure bij de Raad van State. Voor meer concrete gegevens verwijzen wij naar de jaarverslagen van het Centrum.

4. ENKELE INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN

Op Europees vlak waren reeds voor het Internationaal Jaar tegen het Racisme in het kader van het Europees Parlement conclusies en aanbevelingen inzake racisme en vreemdelingenhaat³⁶ geformuleerd. Zo worden burgers die het slachtoffer worden van racisme of vreemdelingenhaat aangeraden een verzoekschrift in te dienen bij het Europees Parlement (aanbeveling 4), wordt een voorlichtingscampagne gepland over de maatregelen en over de instanties waarbij de burgers kunnen klagen (aanbeveling 19), de oprichting van een Europees netwerk ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat vooropgesteld, onder meer met steunpunten voor slachtoffers (aanbeveling 34; intussen is het Europees Centrum opgericht), de uitwerking van een ontwerpverplichtlijn inzake de mogelijkheid dat erkende organisaties, zoals migrantenverenigingen, als burgerlijke partij kunnen optreden in rechtszaken ter vertegenwoordiging van klagende partijen als onderdeel van een antidiscriminatiewet (aanbevelingen 37 en 52).

33. Jaarlijks geeft het Centrum hiervan een uitvoerig overzicht in zijn activiteitenrapport.

34. Het gaat hier enkel over de informatievragen, die via de groene lijn en de lokale meldpunten werden geregistreerd.

35. Zie hiervoor ook het jaarverslag van het Centrum van 1997.

36. Zie hierover: X., *Onderzoekscommissie Racisme en Vreemdelingenhaat. Verslag over de bevindingen*, Brussel, Europees Parlement. 1991, 170-186.

Ook in Nederland kiest de regering voor een aanpak, die naast de strafrechtelijke aanpak 'tolerantie en wederzijds respect' bevordert.³⁷ Daar bestaan de zogenaamde 'Anti-Discriminatie Bureau's' (A.D.B.'s), waarvan de hoofdtak bestaat in de behandeling van klachten (in subsidiaire orde gebeurt dit door het Landelijk Bureau Racismebestrijding, waarna een doorverwijzing volgt; dit laatste bureau ondersteunt ook de lokale organisaties, die zich met racismebestrijding bezighouden).³⁸

Uit een onderzoek in Nederland³⁹ blijkt dat in het begin van de jaren tachtig de eerste meldpunten werden opgericht in Amsterdam. Daar worden ze soms 'meldkamers' genoemd. Er zijn vooral twee soorten actief: deze die door de overheid zijn opgezet en in het gemeentelijk apparaat zijn ingebouwd en de particuliere meldpunten.⁴⁰ De besluiten zijn dat er relatief weinig klachten en een groot aantal informatievragen binnenloopt. 'Wellicht komen meldpunten nauwelijks aan discriminatiepatronen toe, omdat ze alle klachten in behandeling nemen': ze kiezen immers geen speciale klachten voor behandeling uit.⁴¹ Ook wordt heel veel voorlichting gegeven en wordt discriminatie niet echt 'bestreden'.⁴² In die zin scoorden de discriminatiebestrijdingsorganisaties in de engere betekenis iets beter.⁴³ In Nederland bestaan er tevens 'justitiële klachtenbureaus', die klagers begeleiden bij de klachtenbehandeling, voorlichting geven, invloed proberen uit te oefenen op het

beleid en de justitiële instanties kritisch volgen.⁴⁴ Het gaat vooral om politiekklachten, maar tevens over discriminatieklachten.

Thans zijn er een veertigtal antidiscriminatiebureaus werkzaam: de helft heeft een zogenaamde 'smalle' doelstelling: deze hebben de bedoeling discriminatie op grond van ras te bestrijden. De andere helft is ook actief in de bestrijding van andere vormen van discriminatie (leeftijd, sekse, enz.). Naast klachtenbehandeling zijn de kerntaken: voorlichting, bestrijding van extreem-rechts, kleinschalig onderzoek en beleidsbeïnvloeding. Er is een gestandaardiseerde klachtenbehandelingsprocedure: intake, registratie, onderzoek, analyse en diagnose, strategiebepaling, actie en evaluatie.⁴⁵

In het Verenigd Koninkrijk ten slotte bestaat de Commission on Racial Equality opgericht bij de Race Relations Act van 22 november 1976. Eén van de opdrachten is toezicht houden op de toepassing van de wetgeving en discriminatie uitbannen. Daarvoor kan het Centrum bijstand verlenen aan een individu in een gerechtelijk onderzoek en juridische en financiële bijstand bieden. Er zijn onderzoeksbevoegdheden op het individuele en op het algemeen niveau.⁴⁶

5. BESLUIT

Van belang is het uitgangspunt dat de oprichting van enkele meldpunten de migrantenproblematiek in het algemeen en deze van het racisme in het bijzonder op zich niet kan oplossen. De initiatiefnemer van deze werkvorm is zich daar terdege van bewust: een globale aanpak vergt immers een uitgewerkte lange-termijnstrategie op verschillende vlakken, zoals een actief allochtonen- en samenlevingsbeleid. Daarvoor zijn ideeën (programma's), instellingen en professionals nodig.

Toch kan de werkvorm van de meldpunten in dit globale kader een aantal functies vervullen. Als hulpmiddel in de strijd tegen het racisme moet men de meldpunten derhalve niet overschatten, doch ook niet onderschatten. Het meldpunt heeft immers een belangrijke signaalfunctie. Het kan de concrete problemen die zich in de grote

37. H.M.A.G. SMEETS, E.P. MARTENS en J. VEENMAN, *Jaarboek Minderheden 1997*, Houten/Zaventem/Lelystad, Bohn Stafleu van Loghum/Koninklijke Vermande, 1997, 14.

38. X., *Jaarverslag 1993*, Utrecht, Landelijk Bureau Racismebestrijding, 1993, 21-22; F. TALHAOU, *l.c.*, 72-73; L. BEHOEKOE NAM RADJA, 'Behandeling van discriminatieklachten in Nederland', in X., *De rol van lokale meldpunten en de tussenkomst van ordediensten in de strijd tegen het racisme*, Brussel, Centrum Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding/Europese Commissie, 1996, 42-47; R. WITTE, 'Behandeling en registratie van discriminatieklachten in Nederland', *ibid.*, 48-53.

39. Voor de algemene conclusies inzake klachtenbehandeling: C. BIEGEL en K. TJOEN-TAK-SEN, *o.c.*, 134-135.

40. Zie hierover en voor een inventaris: C. BIEGEL en K. TJOEN-TAK-SEN, *o.c.*, 48-70.

41. In tegenstelling bijvoorbeeld tot Engeland en de Verenigde Staten: C. BIEGEL en K. TJOEN-TAK-SEN, *o.c.*, 68-69.

42. *Ibid.*, 69.

43. Voor een overzicht en de resultaten: C. BIEGEL en K. TJOEN-TAK-SEN, *o.c.*, 87-90.

44. C. BIEGEL en K. TJOEN-TAK-SEN, *o.c.*, 101-115.

45. L. BEHOEKOE NAM RADJA, *l.c.*, 42-47.

46. Zie hierover: F. TALHAOU, *l.c.*, 66-70; met verwijzingen naar: D. FELDMAN, *Civil Liberties and Human Rights in England and Wales*, Oxford, Clarendon Press, 1993, I. MACDONALD, *Race Relations Act 1976*, London, Butterworths, 1977.

steden voordoen bij de lokale overheden aankaarten en mee helpen zoeken naar oplossingen. Problemen die een structurele oplossing vergen, kunnen worden aangekaart bij de hogere overheden (zowel op gewestelijk, gemeenschaps- als op federaal vlak). Meldpunten hebben tevens een belangrijke ondersteunende functie voor de slachtoffers van racisme en discriminatie, zowel op juridisch als op niet-juridisch vlak. De meldpunten kunnen ten slotte samen met andere partners bijdragen tot de zeer concrete aanpak in de verbetering van het leefklimaat in de grote steden. Niet toevallig zijn de meeste meldpunten gestart in de grote steden, waar de problematiek van het racisme en het inter-etnisch samenleven het scherpst aanwezig zijn.

Bernard HUBEAU en Marco VAN HAEGENBORGH

Maatschappelijke dienstverlening

Werkingsverslag van de Vlaamse Federatie voor Forensisch Welzijnswerk 1998

INLEIDING

De optie die in 1995 door de V.F.F.W. genomen werd om de continuatie van de sociaal-culturele werking te verzekeren via een erkenning als Instelling voor Volksontwikkelingswerk bleek al snel een onhaalbare kaart. Met het einde in zicht van de in het decreet op de Instellingen voor Volksontwikkelingswerk voorziene overgangsperiode, en de daarmee samenhangende dreiging dat de sociaal-culturele werking in de Vlaamse gevangenis, althans voor wat de inbreng van de V.F.F.W. betrof, na drie jaar zou verdwijnen, werd in overleg met het kabinet Welzijn gezocht naar een voorlopige regeling in functie van continuatie van de werking, dit in afwachting van een meer structurele oplossing.

Eén zaak was duidelijk: ook de Vlaamse overheid was overtuigd van de zinvolheid van de uitbouw van een sociaal-culturele werking in de Vlaamse gevangenis en van haar bevoegdheid en verantwoordelijkheid in dit verband.

Eind 1997 werd aan de V.F.F.W. een niet-gereguleerde toelage toegekend die ons diende toe te laten de werking te continueren tot er een akkoord was over een oplossing op langere termijn.

Begin 1998 kreeg de V.F.F.W. vanwege Minister Luc Martens de mondelinge toezegging voor een bedrag van 5.000.000 F dat in de begroting 1998 zou ingeschreven worden. Aan de V.F.F.W. werd gevraagd een concept uit te tekenen in functie van de besteding. Na heel wat overleg met het kabinet Welzijn en het kabinet Cultuur werd geopteerd voor het behoud van de V.F.F.W. als organisatie belast met de uitbouw van het sociaal-cultureel werk in de Vlaamse gevangenis. M.b.t. de besteding van de middelen werden volgende inhoudelijke opties genomen:

- Continuatie en verfijning van het aanbod in de gevangenis van Antwerpen, Brugge en Leuven-Hulp en acties in functie van de uitbreiding van het aanbod naar de gevangenis van Mechelen, Ruiselede en Leuven-Centraal, de gevangenis van de Noorderkempen en de Oost-Vlaamse gevangenis;
- Continuatie van het bibliotheekproject in het Penitentiair Complex Brugge tot eind december 1998;
- Ontwikkelen van instrumenten die de implementatie van een sociaal-cultureel aanbod in de gevangenis moeten ondersteunen.

Op 17 juni 1998 ontving de V.F.F.W. de schriftelijke bevestiging dat zowel voor 1998 als voor 1999 een bedrag van 5.000.000 F werd voorzien in functie van de verdere ontwikkeling van de sociaal-culturele werking in de Vlaamse gevangenis.

In voorliggend rapport brengen wij verslag uit m.b.t. de activiteiten in het kader van de eerstgenoemde optie: de continuatie, verfijning en uitbreiding van het sociaal-cultureel aanbod.

Geïnspireerd door de uitspraak van Minister Luc Martens op de studiedag 'Muurvast in beweging' op 26 september 1997 '*Het sociaal-cultureel werk wordt opnieuw uitgedaagd in de gevangenis*' hanteren we bij de beschrijving van de activiteiten als conceptueel kader de kernfuncties van het sociaal-cultureel werk zoals die in het kader van het project 'Nieuwe uitdagingen voor het sociaal-cultureel werk'¹ omschreven werden.

1. D. VAN DAMME. 'Het overheidsbeleid uitgedaagd door het sociaal-cultureel werk, of omgekeerd?', in: *Sociaal-cultureel werk en overheidsbeleid vandaag*, Deel 1, VCVO-project Nieuwe Uitdagingen voor het Sociaal-Cultureel Werk, Mechelen, Vlaams Centrum voor Volksontwikkeling vzw, 1992.