



**EVALUATIERAPPORT OVER DE WERKING VAN HET CENTRUM VANUIT HET PERSPECTIEF
VAN ZIJN STAKEHOLDERS, IN HET KADER VAN ZIJN STRATEGISCH PLAN 2011-2013**

(Onderhandelde procedure zonder voorafgaande kennisgeving)

DOOR :

Dr. Corinne Torrekens

Groupe de recherche sur les Relations Ethniques, les Migrations et l'Egalité (GERME) de
l'Université libre de Bruxelles (ULB) - Managing Director DiverCity

En

Prof. Dirk Jacobs

Groupe de recherche sur les Relations Ethniques, les Migrations et l'Egalité (GERME) de
l'Université libre de Bruxelles (ULB)

Inhoudstafel

1. Inleiding	2
2. Deel één : de context	2
3. Deel twee : methodologie	5
4. Deel drie : de resultaten	8
4.1. Evaluatie van ondernomen acties door het Centrum	8
4.1.1. Het Centrum wordt positief geëvalueerd.....	9
4.1.2. De actoren op het terrein hebben geen overzichtsvisie op het Centrum.....	13
4.1.3. De evaluatie van actiestrategieën	14
4.1.4. Bepaalde thematieken zijn te beperkt bespeeld.....	16
4.1.5. Onafhankelijkheid	17
4.2. Evaluatie van de communicatie vanuit het Centrum.....	19
4.3. Evaluatie van de samenwerkingverbanden met het Centrum.....	21
4.4. De toekomst, bron van onzekerheden en ongerustheid	23
5. Conclusie	24
Appendix	28
De topic lijst voor het halfgestructureerde interview in het Nederlands	28
De topic lijst van het half-gestructureerde interview in het Frans.....	29

1. Inleiding

Ten einde te beantwoorden aan de uitdagingen die aangestipt werden door de evaluatie van het strategisch meerjarenplan 2008-2010 uitgevoerd door South Research, heeft het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding zich voor de periode 2011-2013 van een ambitieus nieuw strategisch plan voorzien¹. Onderhavig rapport omvat een evaluatie van dit plan, vanuit het perspectief van de voornaamste partners van het Centrum - zowel aan Nederlandstalige als aan Franstalige kant van het land. Ze geven hun mening over de activiteiten die door het Centrum ontwikkeld werden, ze verwoorden de indrukken die het Centrum op hen achterlaat en ze evalueren de communicatie van het Centrum. Naast een algemeen bilan laten ze ook hun licht schijnen op de evolutie die het Centrum sinds de vorige evaluatie heeft doorgemaakt.

De evaluatie heeft enkel betrekking op de twee pijlers “Discriminatie en Gelijkheid van Kansen” en “Migratie”, de centrale wettelijke missies van het Centrum, met bijzondere bijkomende aandacht voor haar hernieuwde erkenning door de Verenigde Naties als mensenrechteninstelling van het type B in maart 2010.

De evaluatie werd uitgevoerd door Dirk Jacobs en Corinne Torrekens *van de Groupe de recherche sur les Relations Ethniques, les Migrations et l’Egalité (GERME) van de Université libre de Bruxelles (ULB)*. Het rapport kent drie delen. Een eerste deel schetst de context waarin de evaluatie plaatsvindt. Het tweede deel beschrijft op beknopte wijze de gehanteerde methodologie en beschrijft de aard van de bevroagde personen. Het derde deel presenteert de resultaten van de bevraging van de gecontacteerde personen in compacte vorm. Dit luik is onderverdeeld in vier delen, in navolging van de assen die de evaluatieoefening gestructureerd hebben, maar ook in overeenstemming met de elementen die door de geïnterviewden zelf aangereikt werden: het actieveld van het Centrum, haar communicatie, de partnerschappen en de toekomst. In de conclusie geven wij een synthese van de voornaamste bevindingen van deze evaluatie, met name de tekortkomingen en de sterke punten die onderstreept werden door de gesprekspartners, op basis waarvan wij een aantal aanbevelingen formuleren.

2. Deel één : de context

Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding is een centrale actor op het terrein van migratiebeleid, gelijkheid van kansen, de strijd tegen discriminatie, de strijd tegen mensenhandel en de promotie van diversiteit. Haar maatschappelijke meerwaarde voor het algemeen belang is alom erkend. Het strategisch plan 2008-2010 maakte het

¹ Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, « Strategisch Plan 2011-2013 ».

voorwerp uit van een evaluatie en in dat kader is gebleken dat er een spanning is tussen minstens drie verschillende rollen die het Centrum op zich neemt. Zo is er de rol als actor voor de eerste lijnbehandeling, ondersteuning en begeleiding van signaleringen, zoals bijvoorbeeld het initiëren van gerechtelijke actie; zo is er de expertise rol als forum voor mediatie, reflectie, sensibilisering, informatie, opleiding en raadgeving; tenslotte is er de meer proactieve rol als denktank die publieke besluitvorming helpt vorm geven². Meerdere aanbevelingen werden geformuleerd, waaronder:

1. Het Centrum dient een sterkere identiteit naar de buitenwereld te ontwikkelen;
2. De samenwerking met actoren van het maatschappelijke middenveld en de politieke wereld kan nog versterkt worden ;
3. Het Centrum dient niet alleen rekening te houden met de juridische aspecten van haar verschillende missies en activiteiten, maar ook met de sociologische aspecten en bredere maatschappelijke veranderingen ;
4. Het Centrum dient haar communicatie te verbeteren, zowel naar haar partners toe, haar doelpublieken als het maatschappelijke middenveld en de politieke wereld in haar geheel ;
5. Het Centrum dient de transversaliteit van haar competentiedomeinen te verbeteren ;
6. Het Centrum moet duidelijke strategische keuzes maken over haar rollen en prioritaire missies, mede op het vlak van reactiviteit of proactiviteit en met name wat gevoelige onderwerpen betreft.

Sinds haar creatie door de wet van 15 februari 1993 en de achtereenvolgende uitbreiding van haar taken (met name wat betreft de strijd tegen 'niet-rationale' discriminatie), is de context waarin het Centrum functioneert danig gewijzigd. Zo zijn er nieuwe problematieken opgedoken zoals de verhoogde zichtbaarheid van de Roma bevolking, discriminatie op basis van verblijfstitel, de verhoogde zichtbaarheid van de problematiek van mensenhandel, de opmars van Islamofobie, nieuwe vormen van antisemitisme, de uitdagingen van de strijd tegen discriminatie gekoppeld aan de vergrijzing, seksuele geaardheid, handicap, enzovoort, die allen een specifieke aanpak vereisen en een sterker en zichtbaarder optreden van het Centrum noodzakelijk maken. Bovendien zijn zowel deze nieuwe problematieken als de oudere uitdagingen (zoals discriminatie gelinkt aan gender of seksuele geaardheid bijvoorbeeld) in toenemende mate transversaal en vereisen ze in dat licht een aangepaste aanpak (het vraagstuk van de veroudering van personen van vreemde origine, seksuele geaardheid van mensen uit religieuze minderheden, vrouwen met een handicap, om er maar enkele te noemen). Het Centrum dient dan ook haar werkdynamieken bij te sturen. Ten slotte, terwijl het Centrum op het moment van haar oprichting een quasi-monopolie kende, zijn er momenteel een hele reeks operatoren actief op de terreinen van het Centrum en trad er

² Birgit De Clerck et Bob Peeters, « Rapport. Evaluatie Strategisch plan 2008-2010 van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding », South Research.

terzelfdertijd een Europeanisering van de asielproblematiek, de antidiscriminatie problematiek en de integratieproblematiek op en zijn er steeds meer relevante internationale actoren.

Zoals men kan vaststellen in het document « 20 jaar actie, 20 standpunten. Reflecties over de eerste opdrachten van het Centrum », heeft het Centrum tussen 1993 en 2013 een hele adaptatie-strategie uitgewerkt om het hoofd te bieden aan deze nieuwe uitdagingen. Dit gezegd zijnde, gezien de maatschappelijke context blijft evolueren, zal het Centrum zich moeten blijven heruitvinden in de toekomst en tegelijkertijd haar goede praktijken consolideren.

Rekening houdend met deze aanbevelingen en voortbouwend op de uitdagingen en strategische ambities die in het strategisch meerjarenplan 2010-2013 van het Centrum opgenomen zijn, kunnen we drie grote aandachtsassen onderscheiden. Elke as kent meervoudige doelstellingen die onderling gerelateerd zijn.

1. ACTIES :

Via een bevraging van de externe stakeholders over de informatie waarover zij beschikken en die zij ontvangen van het Centrum (rapporten, statistieken, aanbevelingen, media, etc.), hun perceptie van het Centrum, hun verwachtingen tegenover het Centrum (behandeling van klachten, juridische procedures, forum, mediator, coördinator, enzovoort) en hun visie op de specifieke taken en impact van het Centrum, kunnen we een licht werpen op de reputatie van het Centrum en haar zichtbaarheid. De bedoeling is antwoorden te verwerven op de volgende vragen: wat functioneert er goed en wat minder? Wat is de maatschappelijke impact van het Centrum? Welke missie(s) hebben het meest impact en de meest positieve evaluaties? Wat wordt geïdentificeerd als de sterkste punten en welke verbeterpunten worden aangehaald voor de werking van het Centrum? Hoe gaat het Centrum om met nieuwe opkomende problematieken in haar bevoegdheidsdomeinen?

2. COMMUNICATIE :

Via de bevraging van de partners van het Centrum, zowel beleidspartners als vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld, is het mogelijk om aan te geven op welke punten de externe communicatie van het Centrum kan verbeteren en te verkennen in welke zin de nieuwe sociale media een meerwaarde zouden kunnen betekenen. Enkele vraagstukken die opdoken omvatten de vragen of het Centrum nieuwe communicatievormen moet omarmen en meer in de zogenaamde 'populaire' media zichtbaar moet zijn. Wat is de impact van de verschillende missies en rollen van het Centrum in de pers (verspreiding van informatie/rapporten/posities)? Moet het Centrum informatie in meerdere (verschillende) talen verschaffen en strategisch investeren in versterkte connecties met de internationale pers?

3. PARTNERSCHAP :

Via de bevraging van externe stakeholders dient nagegaan te worden wat voor samenwerkingsverbanden het Centrum onderhoudt en kunnen we op de volgende vragen antwoorden : welke processen en welke procedures maken samenwerking met externen mogelijk en moeten deze verder verbeterd worden dankzij protocollen of charters? Op welke gebieden is er eventueel competitie met andere actoren in het licht van de verscheidenheid aan taken en missies van het Centrum?

Deze drie assen hebben het verloop van de evaluatie helpen structureren en fungeerden ook als ankerpunten voor de redactie van dit rapport. In de loop van de gesprekken met de *stakeholders* dook evenwel steevast eveneens de toekomstige positie van het Centrum als instelling op. Ook al maakte deze thematiek formeel gezien geen voorwerp uit van deze evaluatie-oefening – niet in het minst omdat de bestuurlijke discussies over de interfederalisering van het Centrum nog volop woedden tijdens de periode van onze opdracht - , zou het artificieel zijn hier geen aandacht aan te besteden gezien zowat alle stakeholders hier spontaan de nodige aandacht aan wilden besteden. De schemerzone en onduidelijke transitiefase omtrent de toekomst van de instelling werd door alle bevroegden systematisch en vaak ongevraagd ten berde gebracht, dus kunnen we ons onmogelijk beperken tot enkel een bespreking van meningen aangaande de acties, communicatie en samenwerkingsverbanden van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding zonder ook hier enige aandacht aan te besteden.

3. Deel twee : methodologie

We ondernamen een kwalitatief onderzoek aan de hand van 42 half-gestructureerde interviews (waaronder vier gesprekken met telkens twee gesprekspartners van de organisatie) bij een gevarieerde steekproef onder de voornaamste partners van het Centrum, zowel aan Nederlandstalige als aan Franstalige kant. De lijst van te bevragen actoren werd samengesteld in overleg tussen de onderzoekers en de leidinggevenden van het Centrum tijdens een begeleidingsvergadering. De lijst omvat een diversiteit aan partners (middenveld, overheidsactoren, vakbonden, werkgeversorganisaties, academische wereld, etc.) ten einde een gevarieerd spectrum aan perspectieven te verzamelen. Het opzet was niet om op exhaustieve wijze alle visies van alle partners waarmee het Centrum samenwerkt te verzamelen, en nog minder om een allesomvattend overzicht te maken van alle meningen van alle acteurs die als “stakeholders” op de sleutelthema’s van het Centrum gezien kunnen worden. Dit zou een operatie van grote omvang noodzaken waarvoor aanzienlijke middelen en tijdsinvestering vereist is en die wellicht ook niet vereist is. De doelstelling was evenmin om representativiteit van de meningen van “stakeholders” te verzekeren volgens een puur statistische logica. De keuze van gesprekspartners werd wel ingegeven door de wens om aan beschrijvende inferentie (in niet-statistische zin) te kunnen doen van de diversiteit van

attitudes en visies - van verscheidene types van actoren – aangaande het functioneren van het Centrum. De samenstelling van de lijst aan gesprekspartners laat inderdaad toe om beschrijvende representativiteit te garanderen. Uiteraard is het niet uitgesloten dat het toevoegen van specifieke bijkomende stakeholders alsnog andere visies had opgeleverd, we konden in onze steekproef evenwel vast stellen dat vrij snel de verzadigingsdrempel van informatie bereikt werd. Een verzadigingsdrempel is het punt waarop het toevoegen van een bijkomende interview nauwelijks nog bijkomende, en al helemaal niet fundamentele, informatie toevoegt; in een puur inductieve procedure is dit het moment waarop men mag beslissen de data-verzameling stop te zetten. In ons geval bereikten we reeds na 20 halfgestructureerde interviews bij een verscheidenheid aan actoren de verzadigingsdrempel en kwamen een reeks vergelijkbare tendensen steeds terug.

De topic-list uit het interview-draaiboek was gestructureerd rond een aantal vragen die moeten toelaten de drie bovenvermelde assen in de diepte te behandelen. Aan de hand van de thematische lijst kunnen we een overzicht verschaffen van de opinies van stakeholders aangaande de drie assen met het oog op een synthese die als hulpmiddel bij beslissingen voor het uitwerken van een nieuw strategisch plan kan dienst doen. Het halfgestructureerde interview is de techniek bij uitstek die gehanteerd wordt bij evaluatie-oefeningen vanuit het perspectief van stakeholders aangaande beleidsacties van publieke actoren³. Bij de uitwerking van de vragenlijst - en nog meer bij de toepassing in de eigenlijke interactie-situatie - hebben we de vragen telkens dusdanig ge(her)formuleerd dat ze aansluiten bij het profiel en perspectief van de geïnterviewden. De gesprekken hebben niet zozeer een puur inventariserende informatieve waarde maar dienen vooral om de denkkaders te reconstrueren van waaruit de actoren de voor hen relevant geachte sociale problemen en daarop geformuleerde beleidsresponsen vanuit het Centrum percipiëren⁴. Ook al dient hierbij ook voorbereidende documentanalyse verricht te worden (aan de hand van het doornemen van secundaire bronnen zoals activiteitenverslagen, stellingnames, persartikels, etc.), is het vooral in de gespreksituatie zelf dat de meest relevante elementen die de visie van de gesprekspartners structureren tot uiting komen. In plaats van informatie te vergaren aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst met gesloten en vooraf geformuleerde mogelijke antwoordcategorieën – wat altijd het risico inhoudt voorgekauwde of stereotype replieken te verkrijgen of respondenten mogelijk teveel gaat beïnvloeden door de discursieve en cognitieve logica die in de vooraf volledig vastgelegde vragenlijst impliciet aanwezig is – staat het halfgestructureerde interview beter toe om de manier waarop

³ Bongrand, Philippe, et Laborier, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 73-111.

⁴ Ibid.

stakeholders vanuit hun eigen perspectief het publieke beleid bekijken, beoordelen, ondergaan en verwerken, te capteren⁵.

De interviews vonden zowel in het Nederlands als in het Frans plaats. Een eerste contact werd per e-mail gelegd met uitleg over het verzoek en een begeleidend officieel schrijven. Vervolgens werd verder per mail of telefoon afspraken gemaakt om een gesprek te laten plaatsvinden. In geval de persoon die we binnen een bepaalde organisatie wilden bereiken niet beschikbaar was, hebben wij gepoogd een andere gesprekspartner met een gelijkaardig profiel of kennisniveau te benaderen. Dit was slechts in een beperkt aantal gevallen (3) nodig. Op het einde van het interview voorzag een afsluitende open vraag nog de ruimte aan de gesprekspartner om punten of thema's aan te raken die niet eerder ter sprake kwamen. Geen enkele bijkomende thematiek werd op dit moment aangedragen wat ons doet besluiten dat de topic lijst voldoende aansluiting kende bij relevante onderwerpen ter evaluatie van het strategisch plan 2010-2013 van het Centrum vanuit het perspectief van de stakeholders. Omwille van praktische redenen, gelieerd aan drukke agenda's, werden sommige interviews (6) per telefoon gerealiseerd, maar het overgrote deel gebeurde face-to-face.

Alle gesprekken werden ondernomen door Corinne Torrekens en/of Dirk Jacobs, die beiden dezelfde vragenlijst hanteerden en regelmatig overleg pleegden. Gezien de opduikende patronen bij beide interviewers parallel optraden, was er geen sprake van een persoonsgebonden interviewereffect. Aan de hand van de topic lijst konden beiden interviewers verzekeren dat telkens dezelfde thematieken minimaal aan bod kwamen bij alle gesprekspartners. De precieze formulering en volgorde van de vragen kon wel variëren in functie van het type gesprekspartner en de natuurlijke verloop van het gesprek. Alle interviews werden digitaal opgenomen met de expliciete belofte dat de opname enkel zou dienen voor de analyse van de gegevens en niet verspreid of letterlijk geciteerd zouden worden met naamvermelding. Tijdens de analyse van de interviews, hebben de twee onderzoekers de grote tendensen in de verhaallijnen van de verschillende gesprekspartners gereconstrueerd. Het opzet was een synthese van de verschillende vaststellingen en perspectieven van de stakeholders te leveren zonder de opinie van één enkele gesprekspartner te laten doorwegen – en duidelijk te vermelden wanneer het om een minderheidsstandpunt ging – en zonder zich te laten leiden door de eigen opinies. Dit houdt ook in dat de aanbevelingen op het einde van de analyse uit de synthese van visies van de gesprekspartners vloeit en niet noodzakelijk overeenkomen met onze eigen opinies terzake.

⁵ Beaud, Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique», *Politix*, n°35, vol. 9, 1996. p. 226-257 ; Pinson, Gilles et Sala Pala, Valérie « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, n° 5, vol. 57, 2007, p. 555-597.

4. Deel drie : de resultaten

4.1. Evaluatie van ondernomen acties door het Centrum

Globaal gezien kwamen de volgende algemene vaststellingen aan bod in de gesprekken met de stakeholders wat betreft de acties van het Centrum en haar algemene evaluatie :

1. Het Centrum wordt in de grote meerderheid van de gevallen positief tot zeer positief ingeschat. Zonder uitzondering bevestigen alle gesprekspartners dat het absoluut noodzakelijk is dat België over een dergelijke instelling beschikt en dat het Centrum haar taken naar meer dan behoren vervult, ook al zijn er sommige geïnterviewden die wat kritischer zijn over de huidige werking.
2. Los van het globaal positieve oordeel zijn er slechts weinig stakeholders die een echt overzicht hebben van het geheel van missies, taken, activiteiten en doelstellingen van het Centrum. Men kent de activiteiten van het Centrum vooral op de deelterreinen waarop men zelf actief is en directe lijnen heeft naar medewerkers van het Centrum. Alle stakeholders hebben wel een vage kennis van het geheel van missies en taken van Centrum maar zelden een correct algemeen beeld.
3. Bemiddeling, die gezien wordt als de geprivilegieerde actiestrategie van het Centrum, wordt unaniem positief geëvalueerd maar andere eerstelijnsactiviteiten (bijvoorbeeld vormingen) worden door sommige actoren eerder negatief bekeken. Niet iedereen deelt echter die mening, want andere gesprekspartners zijn dan net weer uitermate lovend over de vormingen. De opvolging, ondersteuning en begeleiding van meldingen blijft voor alle gesprekspartners uiteraard één van de centrale missies van het Centrum.
4. Sommige thema's zijn onvoldoende behandeld door het Centrum. Op meerdere terreinen is voor iedereen duidelijk dat het Centrum een onmisbare en centrale speler is (integratie, migratie, strijd tegen mensenhandel, strijd tegen discriminatie op basis van etniciteit, religie, seksuele geaardheid, enz.) maar op andere thematieken moet de rol versterkt worden (situatie van de Roma, strijd tegen discriminatie op basis van leeftijd, fortuin, handicap, gezondheidstoestand, enz.).
5. De vraag over de onafhankelijkheid roept tegenstrijdige opinies op. Ook al verzekert het Centrum goed haar rol als waakhond in de strijd tegen discriminatie en als referentie-instelling voor de grondrechten, integratie en migratie, vinden meerdere actoren dat het Centrum zich in een delicate positie bevindt als onafhankelijke publieke instelling met een diversiteit aan taken en functies die in alle

onafhankelijkheid vervuld moeten worden en soms met elkaar in een spanningsveld staan. Sommige gesprekspartners menen dat deze onafhankelijkheid precair is en verdedigd en verduidelijkt dient te worden in het licht van sommige pogingen van bemoeienis vanuit de overheden.

4.1.1. Het Centrum wordt positief geëvalueerd

De overgrote meerderheid van onze gesprekspartners drukken zich in positieve tot zeer positieve bewoordingen uit over het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding in hun globale oordeel, zowel wat betreft de acties en resultaten van het Centrum als wat de contacten met het Centrum betreft. De instelling wordt erkend als een onmisbare en onvermijdbare actor, zowel omwille van haar bestaansreden als omwille van de steun die zij verzekert aan de actoren op het terrein. In algemene zin wordt het Centrum als een toegankelijke instelling ervaren, met goede dienstverlening, een zeer nuttige juridische kennis, met constructieve samenwerkingsmogelijkheden, kwalitatief sterke en gemotiveerde medewerkers, met een grote beschikbaarheid en luisterbereidheid en met kwalitatieve informatieverstrekking. Wat het Centrum produceert aan documenten is solide en serieus.

Toch zijn er ook enkele minder positieve kritieken die door een minderheid van actoren naar voren geschoven werden en analytisch gecategoriseerd kunnen worden als zijnde van hetzij strategische orde, hetzij met concurrentieel karakter of nog als “communautaristisch” getint.

De **kritiek van strategische orde** maakt bedenkingen bij het globale referentiekader van het Centrum : is er een meer offensieve strategie of een meer consensuele strategie nodig? Zo menen sommige gesprekspartners die overigens ook het bilan van het Centrum erg positief inschatten, dat het Centrum soms te ver gaat in bepaalde dossiers, en – om het in hun eigen woorden te zeggen – met bepaalde meldingen aanstuurt op het creëren van jurisprudentie aan de hand van zogenaamde ‘testcases’, op het gevaar af om goede relaties met bijvoorbeeld de ondernemingen op scherp te stellen, terwijl het Centrum in hun ogen niet met de gevolgen daarvan geconfronteerd wordt. Een gesprekspartner meent, in dat kader, dat er soms een wederzijds ongemak is in de behandeling van sommige dossiers tussen betrokken organisaties. Soms meent men zelfs dat een offensieve strategie van het Centrum in de context van de sociologische realiteit van de ondernemingen contraproductief werkt. De gesprekspartner meent dat het Centrum een keuze moet maken tussen een meer pragmatische benadering enerzijds en een ideologische strategie anderzijds, waarvan men vindt dat ze soms te vergoelijkend is (en bijvoorbeeld onvoldoende rekening houdt met de absorptiemogelijkheden van de arbeidsmarkt). Door te assertief te communiceren, zou het Centrum bijvoorbeeld een strategische fout gemaakt hebben op het dossier van discriminaties op basis van leeftijd: via de hervorming van salarisbarena’s zouden zo indirecte mechanismen van loonvermindering ingebouwd zijn, terwijl dit niet het beoogde effect was.

Een andere stakeholder formuleert een vergelijkbare kritiek en meent dat zijn organisatie op bepaalde dossiers te hard aangepakt is geweest in de media, ook al bevestigt hij de sociale agenda van strijd tegen discriminatie van het Centrum volmondig te delen. Die kritieken werden slecht verteerd omdat de organisatie van zichzelf vindt een coöperatieve partner van het Centrum te zijn. Er wordt ook aangestipt dat de organisatie al een hele taak heeft om haar eigen leden te sensibiliseren en zo tussen twee vuren terecht komt. Deze gesprekspartner stipt ook aan dat het Centrum soms te veel als een militante instelling wordt gezien, bijna een NGO, die zich bovendien ideologisch links situeert. Hij meent dat het Centrum ook sociale actoren die op het ideologische spectrum eerder aan de rechterzijde staan moet weten te bekoren. Een van de manieren om dit te verzekeren zou zijn om niet “enkel” de private sector te viseren maar er voor te zorgen dat de publieke sector het goede voorbeeld geeft.

Een derde stakeholder deelt de visie dat het Centrum soms wat te militant uit de hoek komt, maar meent dan net weer dat men veel te streng en kritisch is tegenover het overheidsbeleid. Heel wat andere gesprekspartners, voornamelijk uit het middenveld, formuleren dan net weer de omgekeerde kritiek: zij menen dat het Centrum net veel militanter zou moeten zijn en zich veel kritischer moet opstellen tegenover publieke autoriteiten. Meerdere stakeholders uit het middenveld menen bovendien dat het Centrum net veel assertiever zou moeten zijn in het nastreven van jurisprudentie en “test cases”. Verschillende gesprekspartners (uit de politieke wereld, uit de administratie of quango’s⁶) zijn dezelfde mening toegedaan maar benadrukken tegelijkertijd dat ze die mening puur ten persoonlijke titel formuleren en er hier binnen hun organisatie zeker geen consensus over bestaat.

De **concurrentiële kritiek** wordt geformuleerd door organisaties die zelf middelen en expertise hebben opgebouwd in de strijd tegen discriminatie of op het vlak van migratiebeleid en die zich in zekere zin zelfs in een concurrentiële positie met het Centrum bevinden (met name op de oude core-business), ook al wordt het niet noodzakelijk op deze wijze verwoord of aangevoeld door alle betrokkenen. Zo meende één van de franstalige gesprekspartners bijvoorbeeld dat de Centres Régionaux d’Intégration (CRI) onvoldoende betrokken werden in de uitbouw van de Espaces Wallonie. Zo wordt het ook aangevoeld dat de lokale permanenties van het Centrum in concurrentie staan met de lokale diensten van de CRI in de strijd tegen het racisme, terwijl deze laatsten zich als de legitieme actoren op het terrein zien. Dit moet gezien worden in het licht van de spanning die de CRI aanvoelen in hun missie en rol als eerste- en tweedelijnsactor⁷. Een andere gesprekspartner meent dat – ook al vindt men het Centrum een uitstekend instrument waaraan men sterk gehecht is en waarmee de samenwerking optimaal verloopt – de instelling overdreven gebureaucratiseerd werd en dit zowel de kloof met de expertise van actoren op het terrein en met het grote

⁶ Quasi non governmental agencies.

⁷ Torrekens, Corinne et al., *La politique d’intégration en Région wallonne et à Bruxelles. Acteurs, enjeux et perspectives*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2013.

publiek als het relatief lage aantal ontvangen meldingen verklaart. Andere stakeholders menen dat het Centrum zich teveel in de rol van expertisecentrum heeft laten drukken en daardoor aan militantisme verloren heeft en een zekere afstand met de doelgroepen heeft laten ontstaan. Opvallend is dat vooral een aantal Vlaamse organisaties menen dat de taakverdeling tussen henzelf en het Centrum niet altijd voldoende afgebakend is. Zowel op het vlak van de ‘monitoring’, juridische expertise of nog de eerstelijnsfunctie bij ontvangen van meldingen zou er hier onduidelijkheid bestaan. Soms klinkt daarbij het verwijt dat het Centrum niet voldoende rekening houdt met wat er al aan Vlaamse kant bestaat. Ongeacht deze opmerkingen valt wel op dat men unaniem meent dat er nood is aan een sterke instelling op federaal (of interfederaal) niveau die in staat is om het overzicht te behouden van al wat er in België gebeurt en dat het Centrum die taak vervult en moet blijven vervullen.

De minderheidskritiek komt vanuit het middenveld vanwege organisaties die etnische, culturele en/of religieuze minderheden vertegenwoordigen en die geconfronteerd worden met discriminatietypes die recentelijk het meest polarisatie oproepen in het publieke debat. De scherpste kritieken komen van vertegenwoordigers uit de Joodse en de Islamitische gemeenschappen.

Eenzijds zijn er de vertegenwoordigers vanuit de Joodse gemeenschap die menen dat het Centrum globaal gezien te weinig verandering heeft geïmplementeerd in de strijd tegen het antisemitisme, dat organisaties vaak moeten omgaan met onvrede vanuit de leden die vinden dat meldingen onvoldoende behandeld worden en antisemitische uitspraken gaan woekeren en dat het Centrum weigert rekenschap te nemen van hun mening dat een deel van het hedendaagse antisemitisme voortkomt vanuit een deel van de Moslimbevolking. Dit zou volgens hen de analyse door het Centrum vertroebelen en ontmoetingen – met name via de cel antisemitisme – zouden enkel uitmonden in een aantal vaststellingen zonder vooruitgang te boeken in het uitwerken van concrete oplossingen. In de gehanteerde voorbeelden merken we duidelijk dat een aantal concrete gebeurtenissen (zoals de verspreiding van een antisemitisch pamflet te Knokke, de antisemitische uitspraken van een oud-minister, de onmogelijkheid om een optocht te organiseren tussen een synagoge en een gedenkteken) voor spanningen gezorgd hebben in de relaties tussen het Centrum en sommige vertegenwoordigers van de Joodse gemeenschap in België, die menen dat ze weinig meer aan het Centrum hebben dan het verkrijgen van juridische adviezen.

Anderzijds zijn er vertegenwoordigers van de moslimgemeenschappen die menen dat men even sterk zou moeten inzetten op de strijd tegen islamofobie, waarvan men meent dat deze een centrale plaats heeft gekregen in discriminerende vertogen en handelingen (met name in de politieke en mediatieke sfeer), als gebeurt in de strijd tegen de homofobie of het antisemitisme. Ook al erkennen de geïnterviewden dat het Centrum tot zeer recent weinig valabele en blijvende gesprekspartners uit de moslimgemeenschappen had – omwille van wat de geïnterviewden zelf de ‘politieke onvolwassenheid’ van de moslimgemeenschappen

noemen in de omgang met deze gevoelige kwestie -, menen ze dat het Centrum te weinig rekening houdt met de bekommernissen van de moslimgemeenschap en doorgaans achter loopt op de feiten. Ook in dit geval hebben een reeks incidenten of media-polemieken (hoofddoekproblematiek bij stages en opleidingen) de vertrouwensrelatie met het Centrum bemoeilijkt, aangezien men meent dat het Centrum minder gereserveerd hadden kunnen optreden. Ook al meent men dat de definitie die het Centrum hanteert om islamofobie te identificeren goed geconstrueerd is, verwijt men dat dit tot stand gekomen is zonder de actoren op het terrein te raadplegen en er toch nog verschillende interpretaties circuleren tegenover dewelke het Centrum onvoldoende proactief optrad. Verder roepen ze op om een nationaal actieplan in de strijd tegen de islamofobie uit te werken zoals dit bestaat voor het antisemitisme en daarbij rekening te houden met de evoluties van het fenomeen en een historisch perspectief.

Vanuit analytisch oogpunt en zonder zo ver te willen gaan om hier een vertoog van concurrentie tussen slachtoffers in te herkennen, blijkt toch uit deze visies dat er aan de ene kant een vraag naar gelijkwaardigheid vanuit moreel perspectief geformuleerd wordt en er aan de andere kant sprake is van een wederzijds onbegrip tussen twee eerder “communautaristische” invalshoeken die elkaar niet kennen en niet met elkaar lijken te communiceren. Zo is het toch opvallend dat een aantal verwijten die aan het Centrum gemaakt worden, dusdanig verwoord worden dat er sprake is van identitaire referenties die vaak met elkaar inwisselbaar zijn: “onze leden zeggen ons dat het de moeite niet is om een melding te maken, want het Centrum dat is toch voor de vreemdelingen”, of het Centrum staat teveel onder druk van een “Joodse lobby”, en omgekeerd teveel onder druk van een “pro-Palestijnse lobby”, enzovoort. Uiteraard gaat het hier om de bewoordingen die door sommige gesprekspartners gebruikt werden en dusdanig letterlijk worden weergegeven en niet om de visie van het Centrum of de onderzoekers.

Vanuit die vaststelling lijkt het ons interessant om de creatie van een ‘intercultureel’ platform te overwegen, of nog breder ‘een platform voor de strijd tegen discriminerende vertogen en handelingen’ waarin de vertegenwoordigers van deze twee groepen, maar ook andere groepen trouwens (zoals we later nog zullen bespreken wanneer we het over de transversale werking van het Centrum zullen hebben), elkaar kunnen ontmoeten en overleggen. Die bredere samenstelling komt overeen met de wens van meerdere vertegenwoordigers van Joodse organisaties die menen dat een breder coördinatie-platform dynamischer zou zijn en makkelijker zou toelaten een dialoog op te starten. Het zou beter toelaten tot een gezamenlijke benadering van gevoelige thematieken te komen onder de auspiciën van het Centrum. Ze menen dat bijeenkomsten van de verschillende vertegenwoordigers van de erediens en levensbeschouwingen niet volstaan en onvoldoende resultaten opleveren als het om de strijd tegen discriminatie gaat. Dit voorstel tot creatie van een bredere coördinatie, die verder gaat dan het aparte bestaan van een cel ‘antisemitisme’ – en de eventuele oprichting van een cel ‘islamofobie’ enz. – zou mogelijk kunnen toelaten op een meer pro-actieve wijze in te spelen op de meningen van

verschillende groepen over de beste handelingswijzen in de strijd tegen discriminatie en zou het Centrum toelaten het debat tussen verschillende actoren aan te sturen, te ondersteunen en te begeleiden. Hiermee zou een eerder juridische benadering overstegen worden maar ook de ethische dimensie van de discriminatie en gelijke kansen problematiek behandeld kunnen worden. Een dergelijk coördinatieplatform moet niet gezien worden als een beslissingsorgaan maar eerder als een ontmoetingsplatform en forum ter uitwisseling van ideeën. Een mogelijke piste is, vanuit methodologisch oogpunt, de technieken van de deliberatieve procedure te hanteren om de uitwisseling van standpunten te faciliteren en ook dieper het proces te ondersteunen om alle actoren aan te zetten te identificeren wat hun gedeelde en gemeenschappelijke doelstellingen zijn in het licht van een inclusieve interculturele samenleving. Het objectief is dan de functie van het Centrum te versterken een participatief forum te zijn waarbij visies van terreinactoren samengebracht worden en met elkaar verbonden worden.

4.1.2. De actoren op het terrein hebben geen overzichtsvisie op het Centrum

De missies van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (zoals voorzien op het moment van haar creatie door de wet van 15 februari 1993) vallen te structureren rond twee kernpijlers, te weten « discriminatie en gelijke kansen » (de strijd tegen discriminatie en de promotie van gelijke kansen) en « migratie » (waken over het respect van de grondrechten van vreemdelingen, monitoring en observatie van migratiestromen en de strijd tegen mensenhandel). Binnen elk van die pijlers worden drie types taken vervuld: 1) behandeling van individuele meldingen, 2) informatieverstrekking, sensibilisering en vorming en 3) beleidsadvies en aanbevelingen. Daarnaast vervult het Centrum sinds 1993 ook de secretariaatsrol van het Impulsfonds voor migrantenbeleid.

Sinds de interministeriële conferentie van 12 juli 2011 hebben de federale staat, de gemeenschappen en gewesten ook beslist om aan het Centrum het mandaat toe te kennen als onafhankelijk nationaal mechanisme te waken over de opvolging van de toepassing van de VN Conventie aangaande de rechten van mensen met een handicap van december 2006, ondertekend door België in maart 2007 en geratificeerd op 2 juli 2009. Het Centrum was al bevoegd inzake handicap ingevolge de wet van 25 februari 2003, die later vervangen werd door de wet van 10 mei 2007, die het takenpakket aangaande de strijd tegen discriminatie van het Centrum uitbreidde en kende dus reeds een zekere ervaring en expertise terzake. Het nieuwe mandaat voorziet in een promotiemissie om personen met een handicap, hun organisaties en belanghebbende verenigingen en het grote publiek op de hoogte te brengen van het bestaan van de Conventie, haar reikwijdte en de voorziene rechten. Het voorziet eveneens in een beschermingsmissie die erin bestaat juridisch advies en begeleiding van personen te voorzien; en in een opvolgingsmissie (“monitoring”) die inhoudt dat men informatie dient te vergaren, indicatoren moet opstellen, aanbevelingen formuleren, studieopdrachten moet opzetten en strategische pistes moet uittekenen om na te gaan in

welke mate beleid en wetgeving conform zijn aan de inhoud van de Conventie en hun efficiëntie op te volgen.

De meeste geïnterviewde stakeholders zijn niet op de hoogte van de laatste ontwikkelingen omtrent het takenpakket van het Centrum en hebben zelden een globale visie over de verschillende missies en activiteiten van het Centrum, met uitzondering van de politieke kabinetten die wel een goed overzicht hebben. Op systematische wijze zijn de stakeholders goed op de hoogte van de actiedomeinen en missies van het Centrum op hun eigen competentiegebieden, actieterreinen en interessevelden. Ze erkennen dat ze feitelijk enkel vanuit hun eigen beperkte perspectief een mening over het functioneren van het Centrum kunnen vormen en nauwelijks zicht hebben op de andere uitdagingen van het Centrum. Om het met de woorden van één van de geïnterviewden te formuleren: “iedere actor leeft een beetje in zijn eigen bubbel”. Meerdere actoren stipten aan dat er mogelijk een gevaar is dat de uitbreiding en meervoudigheid van missies van het Centrum ertoe leidt dat de rode draad in het handelen verloren gaat, of om het anders te formuleren, dat de verschillende thematieken niet langer op dezelfde manier behandeld (kunnen) worden. Voor iedereen blijft de strijd tegen discriminatie en tegen racisme en alles wat samenhangt met gelijke kansen de core business van het Centrum, terwijl heel wat minder van de geïnterviewde actoren ook spontaan aan de pijler “migratie” denken.

Meerdere gesprekspartners zijn de mening toegedaan dat het Centrum de coherentie tussen haar verschillende actieterreinen duidelijker in de verf zou moeten (kunnen) zetten, met name aangaande de bescherming van mensenrechten en de strijd tegen discriminatie en uitsluiting als centraal onderdeel daarvan (vaak ook gecombineerd trouwens met een vraag tot een meer militante houding terzake). Andere gesprekspartners vinden dan weer dat eerder de focus moet komen op het belang van diversiteit en inclusie (vaak ook gecombineerd met een vraag tot een meer consensuele aanpak). Zowat iedereen is het er evenwel over akkoord dat het nodig is dat het Centrum minder gezien wordt als een instelling die zich voornamelijk met de strijd tegen racisme bezighoudt, zonder dat haar rol op dat terrein evenwel afgezwakt zou worden.

4.1.3. De evaluatie van actiestrategieën

Het registreren, opvolging en behandelen van meldingen van (mogelijke) discriminatie blijft één van de centrale en essentiële missies die zowat al onze gesprekspartners naar voren schuiven. Velen betreuren evenwel het in hun ogen relatief lage aantal geregistreerde meldingen en schuiven een aantal hypothesen waarom dit het geval zou kunnen zijn: de associatie van het Centrum als zijnde de overheid, het verlies van vertrouwen tegenover alles wat een officieel karakter heeft, een tekort aan psychologische hulpmiddelen, de taalbarrière en de schriftelijke barrière, het ongeloof dat een melding zoden aan de dijk zou kunnen brengen, de zwakkere machtspositie van de klager, de effecten van de economische crisis zoals de angst om zijn job te verliezen, de schrik om de scholing van kinderen op het

spel te zetten, gebrek aan middelen of nog, de geografische inplanting van het Centrum ver weg van de volkswijken. In dit licht pleit één van de gesprekspartners voor meer gedecentraliseerde permanenties vanuit organisaties op het terrein. Wat de meldingen betreft, vallen twee vaststellingen op. Ten eerste de vaststelling en perceptie dat het Centrum als handelingsstrategie vooral voor bemiddeling kiest. De meerderheid van de actoren vindt dit een goede zaak en juicht dit toe. Desalniettemin is er een sterke minderheid die betreurt dat bemiddeling als strategie een veel grotere rol is gaan spelen dan justitiële actie te ondernemen. Er worden hiertoe twee redenen aangehaald. Veroordelingen via de rechtbank zouden de macht, legitimiteit en bestaansreden van organisaties op het terrein versterken. Daarnaast zou bemiddeling misschien in concrete cases oplossingen opleveren maar minder effectief zijn in het doen veranderen van algemene mentaliteiten. Ze betreuren in dit licht de terughoudendheid van het Centrum in bepaalde dossiers.

Zowat alle actoren benadrukken en erkennen de fundamentele spanning die bestaat tussen de twee actiestrategieën waarover het Centrum beschikt: een mediator die kan aansturen op bemiddeling en een orgaan dat kan inzetten op het lanceren van een juridische procedure. Soms wordt het Centrum gezien als zowel rechter als betrokken partij. Een aantal actoren stellen zich vragen over de argumenten en criteria die het Centrum hanteert om hetzij te opteren voor een bemiddelende rol of te gaan voor een meer assertieve rol via het bewandelen van de gerechtelijke weg. Het probleem is niet zozeer dat zij uiteindelijk niet akkoord zouden gaan met beslissingen in concrete dossiers (of pretenderen dat een andere piste beter ware geweest), maar dat zij niet altijd de beweegredenen volledig vatten.

Wat vorming betreft, komen tegenstrijdige signalen naar voren. Sommige eerstelijnsactoren ervaren die als een vorm van concurrentie en voelen het aan alsof het Centrum zich op hun terrein begeeft. Dit is zeker geen meerderheidsstandpunt – en sommige actoren waren bijzonder lovend over het vormingsaanbod - maar dient wel gesignaleerd te worden. Het lijkt aangewezen dat het aanbod van vormingen afgestemd wordt met andere terreinactoren.

Meerdere stakeholders vermelden als sterk punt de algemene expertise van het Centrum, haar monitoringsrol op het vlak van de strijd tegen discriminatie, haar rol als expertisecentrum – met name juridisch – aangaande migratie en haar sleutelrol op federaal vlak op verschillende terreinen. Die sleutelrol komt niet voort uit een formele coördinerende rol maar uit de feitelijke situatie dat de instelling het ontmoetingspunt is waar lijnen vanuit alle bestuurlijke niveau's samenkomen en het Centrum connecties heeft met zowat alle relevante actoren en alleszins potentieel op de hoogte is van zowat alle beleidspraktijken (op het vlak van antidiscriminatie, integratie en immigratie). Bovendien kan en mag het Centrum volgens vele actoren een morele rol spelen in de gehele Belgische samenleving als waakhond voor bepaalde waarden en voor de mensenrechten.

Er is duidelijk geen consensus over de weg die het Centrum in de toekomst moet inslaan. Sommigen vinden dat men moet vasthouden aan de enigszins schizofrene situatie waarin een zeker militantisme met een pragmatische houding van “real Politik” gecombineerd blijft.

Anderen willen dan weer meer militantisme of integendeel meer pragmatiek. Sommige van de geïnterviewden menen dat de essentiële missie van het Centrum moet bestaan in sensibilisering en ze in zekere zin een debatruimte moet mogelijk maken tussen stakeholders zonder zelf al te boude standpunten in te nemen. Vele andere geraadpleegde stakeholders vinden dan weer dat het Centrum de bakens moet uitzetten en door krachtiger standpunten het maatschappelijk debat moet opwekken en voeden, en vooral ook moet zorgen dat “het niet respecteren van rechten” zichtbaar gehouden blijft.

Zoals reeds eerder vermeld werd, onderstrepen een aantal actoren de morele rol die het Centrum speelt en zou moeten spelen. Zij wensen dat het Centrum zich niet beperkt tot het vervullen van een rol van juridische arbitrage (“wat de wet zegt”) maar ook interpretaties durft geven van het juridisch kader die bruikbaar zijn op het terrein en waarbij het Centrum ook een soort ethische waakhond voor het samenleven zou spelen. Om het met nog andere woorden te zeggen, menen sommige actoren dat zelfs als een daad of uitspraak niet strikt genomen onder de toepassing van een wet valt, het Centrum toch vaker positie inneemt en publiek stelling neemt wanneer een bepaalde handeling of uitspraak moreel verwerpelijk is. Dit is evenwel een minderheidspositie.

4.1.4. Bepaalde thematieken zijn te beperkt bespeeld

Zoals wij eerder al aanstipten, wordt het Centrum op meerdere terreinen als een onmiskenbaar centrale speler erkend (integratie, migratie, strijd tegen mensenhandel, strijd tegen discriminatie op etnische basis, op religieuze basis, omwille van seksuele geaardheid, enzovoort). Uit onze gesprekken blijkt dat op deze vlakken het Centrum overduidelijk de status van kernspeler op het vlak van analyse en expertise draagt voor de politieke wereld en het maatschappelijke middenveld en een belangrijke invloed uitoefent via haar (jaar)verslagen, juridische middelen, indicatoren en studies. Op het vlak van resultaten verwijzen de gesprekspartners naar verschillende concrete (en algemene) verbeteringen op het vlak van de strijd tegen het racisme en discriminaties, de strijd tegen homofobie en antisemitisme en de strijd tegen mensenhandel, waarbij men de belangrijke rol van het Centrum expliciet onderstreept. Op sommige vlakken hebben de gesprekspartners eerder verdeelde meningen. Zo menen sommigen dat op het vlak van strijd tegen cyberhate het Centrum grote stappen voorwaarts heeft helpen maken (met name via de vorming van website-beheerders), terwijl anderen vinden dat het Centrum ‘louter’ zou inzetten op het verwijderen van haatuitingen en dit een onvoldoende strategie is op middenlange en lange termijn. Nog anderen menen dat er nog een hele weg te gaan is in de strijd tegen haat op het internet en verkeren soms zelfs in de waan dat het Centrum op dit vlak nog niets ondernam. Dit roept de vraag op hoe het Centrum communiceert over haar acties en resultaten en wat de stakeholders daarmee doen. Ook al worden de activiteitenrapporten als een bijzonder nuttig en goed gemaakt instrument ervaren, valt misschien te overwegen

de daarin aanwezige informatie op te delen in kortere en thematische policy briefs die via de website of mailinglijsten op regelmatige basis (vaker dan één keer per jaar) verspreid worden. Op het vlak van andere thematieken, zoals de problematiek van de (discriminatie van) Roma of de strijd tegen discriminatie op basis van handicap (tenminste wat actiestrategieën betreft, zie punt 4.1.3) of leeftijd, valt nog een hele weg te gaan. Een van de gesprekspartners meende dat op het laatste punt het Centrum nauwelijks actief is geweest, maar alvast zijn organisatie bereid is samenwerking te intensifiëren. Andere thema's die gesprekspartners opwierpen als pijnpunten zijn discriminaties – of ongelijke behandeling – gelieerd aan gezondheidstoestand of overgewicht, waarbij verwezen werd naar bepaalde vragen van redelijke aanpassing aan de diversiteit op dit vlak, bijvoorbeeld in de organisatie van zorginstellingen, met in acht name van werkdruk voor het medisch personeel. In deze context werd ook verwezen naar de problematiek van gelijke behandeling en verzekeringen. Nog andere gesprekspartners wezen op de heikele thema's van taaldiscriminatie – die evenwel vaak buiten de bevoegdheden van het Centrum valt – en de problematiek van groepssegregatie.

4.1.5. Onafhankelijkheid

Volgens een rapport van het FRA hebben in 16 van de 28 lidstaten van de Europese Unie mogelijke Nationale Instituten voor de Rechten van de Mens (NIRM) om een internationale accreditatie verzocht bij het Internationale Coördinatie Comité (ICC) op basis van een toetsing van de zogenaamde Principes van Parijs. Het Centrum verkreeg het statuut type B wat betekent dat niet volledig voldaan is aan de conformiteitsvereisten volgens deze Principes van Parijs⁸. Om de A-status te verkrijgen, moet een NIRM over voldoende onafhankelijkheid beschikken (op basis van een garantie van voldoende werkingsmiddelen en de afwezigheid van overheidsinmenging), voldoende bevoegdheden hebben (met name voldoende bewegingsruimte, quasi-jurisdictionele bevoegdheden en bevoegdheid tot individuele klachtenbehandeling) en een ruim mandaat hebben dat het geheel van grondrechten bestrijkt (inclusief economische, sociale, culturele, politieke en burgerlijke rechten). Dit is vandaag voor het Centrum dus niet het geval.

De vraag over onafhankelijkheid roept gemengde gevoelens op bij de gesprekspartners. Bij onze gesprekspartners werden er soms twee radicaal verschillende opinies ter zake geformuleerd. Sommigen menen dat het Centrum een volledig onafhankelijke instelling is, terwijl anderen het allerm minst als een onafhankelijke instelling zien. Dit zijn evenwel minderheidsposities. De meerderheid aan respondenten hangen een meer genuanceerde en complexere visie aan. Ook al vervult volgens hen het Centrum goed haar rol als waakhond in

⁸ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), « Les Institutions nationales des droits de l'homme dans les États membres de l'UE. Renforcement de l'architecture des droits fondamentaux au sein de l'UE 1 », Mémo, 7 mai 2010.

de strijd tegen discriminaties en als sleutelinstelling op het vlak van grondrechten (voor vreemdelingen), integratie en migratie, merken meerdere gesprekspartners op dat het Centrum zich in een delicate positie bevindt als semi-publieke instelling met zeer verschillende rollen. Noch een NGO, noch een staatsinstelling, noch een instelling die totaal onafhankelijk is van de federale regering, slaagt het Centrum erin globaal haar neutraliteit te verzekeren. Verschillende stakeholders formuleren evenwel bedenkingen over de werkelijke onafhankelijkheid en bewegingsvrijheid van het Centrum. Op sommige dossiers (en door sommige actoren) wordt het Centrum als zeer proactief – en zelfs militant – ervaren, terwijl in andere gevallen men het Centrum veel te voorzichtig vindt. Hierbij dient opgemerkt te worden dat die inschatting ook sterk samenhangt met het type stakeholder en de eigen positie en bewegingsruimte tegenover de overheid (met opmerkelijke verschillen tussen NGOs, middenveld, politieke kabinetten, academische wereld, sociale partners, enz.). Meerdere factoren werden vermeld als storende factoren voor de onafhankelijkheid van het Centrum. De eerste betreft de overheidsvoogdij en de spanning die dit met zich meebrengt bij het uitoefenen van wat volgens sommigen de eerste rol van het Centrum zou moeten zijn: op krachtige wijze de overheid kunnen terugfluiten wanneer dit nodig is en zelfs juridische procedures tegen de overheid opstarten. Een tweede opgesomde factor houdt verband met de samenstelling van de Raad van Bestuur. Zo stellen sommigen vragen bij de sterke politiek getinte vertegenwoordiging in de Raad van Bestuur. Meerdere gesprekspartners zijn de mening toegedaan dat als de diversiteit van vertegenwoordigers in de Raad van Bestuur de onafhankelijkheid moet garanderen, er voor een dergelijke dynamiek op de rem gedrukt wordt door de aanwezigheid van een in hun ogen te grote afvaardiging gestuurd vanuit politieke kabinetten. Zij pleiten er integendeel voor dat er meer vertegenwoordigers vanuit het middenveld zouden zetelen. Omgekeerd hoorden we vanuit de hoek van institutionele actoren dat ondanks de relatief makkelijke toegang die het Centrum heeft tot strategische (politieke) actoren vanwege geregelde contacten, dit te weinig ingezet wordt en er te weinig vanuit het Centrum gelobbyd zou worden. In dat licht wezen meerdere gesprekspartners op de sterke signaalfunctie en het recht beleidsaanbevelingen te formuleren van het Centrum, maar een eerder matige impact van het Centrum als het gaat om het doordrukken en laten opvolgen van beleidsaanbevelingen. Om dit te verhelpen pleiten sommige gesprekspartners voor het vaker inzetten van (impact) indicatoren. Tegelijkertijd kregen we vanuit de hoek van de institutionele actoren te horen dat sommige beleidsaanbevelingen te utopisch zouden zijn en te ver staan van de politieke realiteit, economische wetmatigheden of regeringsakkoorden en dit deels kan verklaren waarom de impact van het Centrum op het beleid soms karig blijft.

Andere verklaringselementen die gesprekspartners aandroegen was de stelling dat het maatschappelijke middenveld sowieso zwak staat op het vlak van vraagstukken van de strijd tegen discriminatie en voor diversiteit en dit ook een contextfactor is die meespeelt in de moeilijkheid van het Centrum – dat zich minder een militante houding kan permitteren - om een grotere impact te verzekeren. Zowat alle gesprekspartners (en zeker die uit institutionele hoek) zijn er zich evenwel terdege van bewust dat het Centrum geregeld voor

een dilemma staat: nog meer rekening houden met de politieke realiteit en een nog pragmatischer houding als leidraad bij de handelingsfilosofie van het Centrum zou tot een verlies van onafhankelijkheid kunnen leiden. Het merendeel van de gesprekspartners begrijpt maar al te goed die moeilijke positie en vindt dat de directie van het Centrum in het algemeen erg goed omgaat met die paradoxale situatie. Sommige gesprekspartners stellen interessante pistes voor zoals de creatie van een publiek agentschap naar model van de Amerikaanse publieke agentschappen⁹ of het oprichten van een strategische cel die zich meer specifiek op beleidsuitwerking oriënteert.

4.2. Evaluatie van de communicatie vanuit het Centrum

Meerdere actoren menen dat de mediatieke communicatie van het Centrum goed tot excellent is qua visibiliteit. Verschillende respondenten merken op dat het Centrum op dit vlak lacunes uit eerdere periodes verholpen heeft. Het belang van het Centrum als stem in de media wordt zeer hoog ingeschat en sommige van de institutionele actoren (kabinetten) menen dat haar impact in de media de reële strategische en politieke impact zelfs enigszins overstijgt.

De jaarlijkse activiteitenrapporten worden op unanieme wijze toegejuicht als het meest duidelijke communicatie-instrument dat solide en serieus overkomt bij de actoren. De rest van de externe communicatie wordt, wat de beide taalgebieden (en mediasferen) betreft, door de meeste gesprekspartners bijna enkel geassocieerd met de sterk gepersonaliseerde communicatie van de directeurs van het Centrum. Een aantal (met name franstalige) gesprekspartners menen dat er soms twee verschillende types van communicatie vanuit het Centrum te onderkennen zijn, met aan de ene kant een meer pragmatische “Vlaamse” benadering en aan de andere kant een benadering die meer beïnvloed is door het Franco-Franse publieke debat en meer ideologisch doorwrochte posities produceert in het Franstalige deel van het land. In sommige gevallen meenden een aantal actoren enige contradicties in de stellingnames te ontwaren. Bij het media optreden meenden sommige gesprekspartners verder dat niet altijd even duidelijk was wat nu een boodschap, een mening of stellingname was in naam van het Centrum als instelling en wat een weerspiegeling was van de persoonlijke visie van één van de directeurs. Die onduidelijkheid viel bij een aantal stakeholders niet altijd in even goede aarde.

⁹ Steven Van de Walle, Jarl K. Kampen and Geert Bouckaert, “Deep Impact for High-Impact Agencies? Assessing the Role of Bureaucratic Encounters in Evaluations of Government”, *Public Performance & Management Review*, Vol. 28, No. 4, 2005, p. 532-549 ; Fabrizio Gilardi, “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, 2005, p. 84-101.

Het strategisch plan stipte een spanning aan tussen twee communicatiestrategieën die weliswaar te onderscheiden vallen maar daarom niet per se exclusief van aard zijn: het Centrum als belanghebbende en instelling die duidelijke posities inneemt aan de ene kant en het Centrum als forum of katalysator voor debat aan de andere kant. Er is allerm minst een consensus onder de respondenten of er een meer reactieve mediastrategie zou moeten zijn of een meer overlegde strategie op zijn plaats is. Ook al werden sommige media-interventies en uitlatingen misschien slecht verteerd, benadrukten bijzonder veel actoren – met inbegrip van de woordvoerders vanuit specifieke ethno-religieuze groepen – dat het Centrum geregeld gedurfde en moedige stellingen inneemt in een uitermate (en wellicht in toenemende mate) gepolariseerd klimaat omtrent migratie, diversiteit, racisme en integratie. Deze gesprekspartners menen dat het Centrum zeer zeker haar rol speelt om het geweten wakker te schudden. Andere stakeholders waarschuwden echter dat de mediatieke aanwezigheid niet altijd een goede zaak is en dat een sterk reactieve communicatie als indirect bij-effect kan hebben dat een probleem verder uitvergroot of gecreëerd wordt. Zo signaleren sommigen dat bepaalde goedbedoelde informatie- en sensibiliseringcampagnes mogelijk eerder negatieve effecten op het terrein zouden kunnen hebben. Een aantal van onze respondenten benadrukten de spanning en de ambiguïteit die voortkomt uit het dilemma dat het Centrum zowel politiek neutrale beleidsaanbevelingen moet produceren en tegelijkertijd duidelijke posities in de media moet innemen. Beide communicatiestrategieën (reactief / overlegd) zijn niet noodzakelijk tegenstrijdig: ze moeten doordacht worden in het licht van de krachtlijnen waarlangs het Centrum wil functioneren en moeten ongetwijfeld meer ruimte laten voor concertatie op die thematieken waar de mediatieke polarisatie het meest uitgesproken is. Een sterkere transversaliteit, georganiseerd in overleg met de actoren van het terrein – hierop zullen we nog terugkomen – zou kunnen toelaten de actoren op het terrein minder het gevoel geven voorbij gesneld te zijn.

De journalisten onder onze gesprekspartners suggereren dat het Centrum hen vroeger op de hoogte zou kunnen stellen van bepaalde initiatieven en vaker moeten werken met embargo's rekening houdende met de werklogica en tijdsdruk van de (geschreven) pers.

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat de website al te zelden als een bron voor informatie wordt gebruikt (of zelfs bezocht), dat ze als te weinig gebruiksvriendelijk wordt ervaren en voor velen te complex overkomt. Daar staat tegenover dat als de gebruiker de werking heeft eigen gemaakt, het wel een zeer nuttig instrument is gebleken voor met name die stakeholders die op zoek gaan naar jurisprudentie.

Wat het nut van een aanwezigheid van het Centrum op de nieuwe sociale media betreft, zijn de mening alweer erg verdeeld. Voor sommigen zou het omarmen van deze communicatiemiddelen voor een nieuwe dynamiek voor het Centrum kunnen zorgen en een “jongere” en “modernere” identiteit creëren. Andere gesprekspartners, die zelf de nieuwe sociale media eerder vermijden, waarschuwen voor het gevaar dat de communicatie van het Centrum geparasiteerd zou worden door haatdragende commentaren zoals men die

geregeld kan vinden op krantenfora en menen dat de middelen (in tijd en geld) die daarin zouden opgaan beter en nuttiger besteed zouden kunnen worden in het kader van één van de prioritaire taken van het Centrum.

4.3. Evaluatie van de samenwerkingverbanden met het Centrum

Twee types van samenwerkingsverbanden linken de gesprekspartners die wij ontmoet hebben aan het Centrum : aan de ene kant zij die een geformaliseerde relatie kennen op basis van een protocol, charter of conventie en aan de andere kant zij die eerder een informele relatie hebben. De frequentie van contacten met het Centrum hangt niet samen met het type relatie. Als algemene stelregel geldt overigens dat informele relaties ook veelvuldig voorkomen bij actoren die formele samenwerkingsakkoorden hebben. Veelvuldig kregen we van de respondenten te horen dat informele contacten op excellente wijze verlopen en dit een bijzonder sterk punt van het Centrum is, waardoor vele actoren een soort “directe lijn” hebben, het vertrouwen gevoed wordt en er een goede toegang tot informatie is. De keerzijde van de medaille is dat, als meer formele contacten nodig zijn over dezelfde (of andere) dossiers, men niet altijd goed weet wie men op het Centrum moet benaderen en hoe het Centrum intern eigenlijk werkt. Bij verandering van personeel houdt dit ook een risico in dat de relatie meteen kwalitatief een stuk aan waarde moet inboeten. Verschillende stakeholders zouden het bijzonder jammer vinden als hun relaties met het Centrum formeler zouden worden en ze vrezen dat dit zou leiden tot een verspilling van energie en tijd en tot meer bureaucratie, wat nu net zelden als een probleem ervaren wordt. De overgrote meerderheid van de respondenten benadrukten wel dat zij frequenter in contact zouden willen staan met het Centrum, al voor de presentatie van het activiteitenverslag en zelfs bij de uitwerking van het strategisch plan betrokken zouden willen zijn en dat contacten ook op een meer transversale wijze georganiseerd zouden worden.

Opvallend was dat meerdere actoren de externe evaluatie-oefening aangrepen om te vragen vaker geraadpleegd te worden en te overleggen met het Centrum over haar strategische keuzes. Verschillende actoren verbaasden zich dat er sprake was van een strategisch plan en suggereren dat het goed zou hieromtrent meer communicatie te organiseren en de visie van verschillende stakeholders te verzamelen. Sommige van onze respondenten hebben ons toevertrouwd dat ze soms eerder bij toeval een actielijn van het Centrum ontdekken en dat, zelfs ook al zijn ze er vaak mee akkoord, dergelijke initiatieven soms verrassen. Een aantal stakeholders toonden zich aangenaam verrast over het feit dat zij als externen geconsulteerd werden over de werking van het Centrum, maar grepen dit meteen aan om te verzoeken een meer algemene strategische concertatie met het Centrum te organiseren eerder dan ‘enkel’ via punctuele ontmoetingen rond concrete dossiers de actoren van het terrein rond tafel te brengen. Sommige respondenten menen dat het Centrum versterkt zou

worden door meer in partnerschap te werken met andere structuren (die over andere middelen beschikken) en betreuren dat er soms een vorm van wantrouwen en niet-reciprociteit lijkt te zijn. Het is in het kader van deze dimensie van het gesprek met de actoren, dat de rol van het Centrum als “kruispunt” - waarmee vooral een ontmoetingsplaats en uitwisselingsplaats omtrent diverse gevoeligheden bedoeld wordt - vaak opdoemde.

Verschillende stakeholders haalden aan dat het soms moeilijk is de transversaliteit van discriminaties en in maatschappelijke debatten een plaats te geven. Zo haalde één van de geïnterviewden bijvoorbeeld aan dat het debat rond de hoofddoek teveel draait rond de triptiek religie/neutraliteit/secularisme en de gender dimensie – als vorm van dominantie maar ook van uitsluiting van een belangrijk deel van de bevolking op de arbeidsmarkt – moeilijk naar voren te brengen valt. Een andere stakeholder stelde dat homofobie ook niet altijd van genderissues te onderscheiden valt. Wat betreft de thematiek leeftijd, wordt ook duidelijk dat kwesties rond interculturaliteit, redelijke aanpassing en management van diversiteit (hoofddoek, halal voedsel, schaamtegevoel, etc.) zich in toenemende mate verplaatsen van de school naar de zorgsector (bijvoorbeeld de verzorgingstehuizen). Ook de problematiek van de Roma is doorspekt van verschillende kwesties: omgang met discriminatie (huisvesting, werk, school, enz.), ethnicisering, mobiliteit, dakloosheid, delinquentie, enzovoort. Dit zijn slechts enkele voorbeelden die respondenten aanhaalden die wijzen op de noodzaak en het belang van een transversale aanpak door het Centrum. Een van de academische actoren die we spraken, onderstreepte de in zijn ogen zwakke link van het Centrum met de onderzoekswereld ondanks de vele informele contacten en studies die het Centrum bestelt. Vanuit die hoek wordt gesuggereerd dat onderzoekers het Centrum kunnen bijstaan in het verstrekken van concrete methodieken om transversale platformen te organiseren.

Transversaliteit impliceert een specifieke werkmethode waarbij meer input vereist is vanuit het terrein naar het Centrum toe en een meer bottom-up perspectief gehanteerd wordt. In de ogen van een aantal respondenten is de benadering van het Centrum nu te vaak top-down, met initiatieven vanuit het Centrum naar actoren op het terrein op een occasionele, onregelmatige en soms informele wijze. Die transversale logica kan uiteraard uitgewerkt worden omtrent de bestaande thema's en competenties van het Centrum, maar ze kan ook ontwikkeld worden rondom plaatsen en locaties waar de acties te ontwikkelen vallen: werk, gezondheid, lokale politiek, de school, de politie, enzovoort. Er is ook een institutionele dimensie omdat meerdere van de respondenten ook contacten onderhouden met het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen en het Steunpunt voor Armoedebestrijding. Met name voor de kleinere en middelgrote stakeholders is het omgaan met zo'n institutionele 'tripliek' niet evident omwille van schaarste op het vlak van tijd, hulpbronnen en energie. In dit licht zou een gezamenlijke oefening van collectief overleg een optimalisatie van het werk van stakeholders en terreinactoren kunnen opleveren. Het zou ook helpen om de indruk teniet te doen dat heel wat werk, reflectie en actie zich op

parallele maar ongecoördineerde wijze ontwikkelt, over nochtans zeer vergelijkbare kwesties.

4.4. De toekomst, bron van onzekerheden en ongerustheid

Het vraagstuk van de toekomstige vorm en functies van het Centrum maakt geen deel uit van de evaluatie-opdracht. Deze thematiek werd spontaan echter dermate frequent ten berde gebracht door de respondenten dat we er moeilijk over kunnen zwijgen. De gesprekspartners formuleren een aantal verwachtingen en onzekerheden op dit vlak. Het gaat om drie assen. Een eerste as betreft het behoud en de opvolging van partnerschappen en contactrelaties, des te meer wanneer deze eerder informeel dan formeel zijn. Sommige vrezen dat opgebouwde relaties bedreigd zouden kunnen worden door hervormingen bij het Centrum. Een tweede as omvat de interfederale logica. Verschillende actoren onderkennen het belang dat rekening gehouden wordt met verschillen in beleid en snelheid van implementatie van beleid op het terrein. Zo menen velen dat het een goede zaak zou zijn als meer gedifferentieerd gewerkt kan worden om rekening te houden met de verschillende zienswijzen en initiatieven in het Noorden en het Zuiden van het land omtrent de thema's van het Centrum. Er is evenwel ook enige onzekerheid hoe het zal staan met de efficiëntie en de uitvoering van contacten over de taalgrens heen en hoe men kan werken vanuit een interfederale logica zonder afgeremd te worden door communautaire twisten en logica's. De derde as is van institutionele aard. Meerdere actoren verwoordden de opinie dat het noodzakelijk is een sterke inter-federale instelling – in de zin van een federatieve organisatie die linken kan slaan en het overzicht voor geheel België en al haar bestuursniveaus kan verzekeren - te behouden die als het ware als een soort “uniek loket” kan functioneren. Verschillende gesprekspartners vreesden dat de instelling opgedeeld zou kunnen worden in verschillende onderdelen in overeenstemming met de politieke decentralisatie, terwijl dit vanuit de optiek van het handelen op het terrein vaak als een steriele oefening overkomt. Zo vreest men dat de coherentie van een transversale logica voor het uitwerken van de competenties van het Centrum stokken in de wielen zou kunnen krijgen als het bijvoorbeeld door de communautaire twisten gegijzeld zou worden. Ter ondersteuning van deze redenering haalden sommige *stakeholders* aan dat het apart functioneren van het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen en het Steunpunt voor Armoedebestrijding nu al leidt tot een verlies aan zichtbaarheid en “institutionele leesbaarheid” voor de *stakeholders* (en al helemaal voor het grote publiek). Dit moet in de nieuwe vorm(en) die het Centrum zal aannemen niet nog verergerd worden.

5. Conclusie

Het strategisch plan 2008-2010 was het voorwerp van een evaluatie waarbij duidelijk werd dat er een spanning is tussen minstens drie taken die het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding uitoefent. Zo is er de rol als actor voor de eerste lijnbehandeling, ondersteuning en begeleiding van meldingen, zoals bijvoorbeeld het initiëren van gerechtelijke actie. Zo is er de expertiserol als forum voor bemiddeling, reflectie, sensibilisering, informatie, opleiding en raadgeving. Tenslotte is er de meer proactieve rol als denktank die publieke besluitvorming helpt vormen¹⁰. In dit kader werden een aantal aanbevelingen geformuleerd. Een eerste aanbeveling betrof de identiteit van het Centrum die versterkt zou moeten worden. Uit onze gesprekken blijkt dat het Centrum onderhand een heel duidelijke identiteit heeft voor de meeste respondenten. Men beschouwt het Centrum als een duidelijk identificeerbare en gekende actor in het publieke debat. Men kent het Centrum als een centrale en onvermijdbare actor op het terrein van gelijke kansen, de strijd tegen discriminaties, de strijd tegen mensenhandel en de promotie van diversiteit, die bovendien een duidelijke maatschappelijke meerwaarde oplevert voor het algemeen belang. Het is niet zozeer de identiteit van het Centrum als instelling die meer zichtbaar gemaakt moet worden maar wel het geheel van haar missies, taken en nieuwe bevoegdheden die meer onder de aandacht moet komen. Er is een rode draad of *leitmotiv* nodig dat als gemeenschappelijke basis voor de communicatie over het complexe ensemble aan taken en activiteiten kan dienen. Het Centrum mag ook op meer assertieve wijze over haar output communiceren, bijvoorbeeld via *mailing lists*, perscommuniqués of *newsbriefs* op de internetsite. Ook het gebruik van impactindicatoren valt te overwegen. De pijler “migratie” wordt als wat zwakker gepercipieerd en diepgaande expertise van het Centrum omtrent nieuwe migratiefenomenen en -problematieken zoals die van de Roma moet uitgebouwd worden. Maar het zijn vooral twee thema’s die meer investering vanuit het Centrum noodzaken: handicap en leeftijd. Meerdere actoren hebben als sterkste punten van het Centrum haar algemene expertise vermeld, haar monitoringrol op het vlak van de strijd tegen discriminatie, haar juridische competentie omtrent migratie, haar rol als sleutelinstantie op federaal vlak op meerdere terreinen (niet zozeer op het vlak van coördinatie maar eerder als ontmoetingspunt en kennisknooppunt omtrent de praktijk en het beleid omtrent antidiscriminatie, gelijke kansen, integratie en migratie vanuit alle bestuursniveaus in België) en de mogelijkheid een grote morele rol te spelen in de Belgische samenleving als waakhond voor centrale waarden en grondrechten.

De tweede aanbeveling drong erop aan dat er meer samenwerking zou zijn tussen het Centrum en actoren van het maatschappelijke middenveld en de politieke wereld. Uit onze studie blijkt dat het Centrum met een veelvoud aan actoren uit diverse hoeken samenwerkt (NGOs, stichtingen, vzw’s, politieke actoren, sociale partners, etc.) en dat de samenwerking

¹⁰ Birgit De Clerck et Bob Peeters, op cit.

steeds positief geëvalueerd wordt door de *stakeholders*, ongeacht of het nu gaat om formele of informele samenwerking. De uitdaging op het vlak van partnerschappen ligt niet zozeer op kwalitatief vlak maar eerder wat betreft frequentie (er worden meer regelmatige contacten gevraagd) en op organisatorisch vlak (een transversale logica die soms ontbreekt). Transversaliteit lijkt ons een belangrijk element te zijn waaraan aandacht besteed dient te worden in het licht van een aantal kritieken en uitdagingen die in de loop van de evaluatie-oefening naar boven kwamen: er zou een nood zijn beter aan te knopen bij de actoren op het terrein; er is een vraag om een meer *bottom-up* aanpak te hanteren waarbij de expertise van actoren op het terrein ingeschakeld wordt om nieuwe thematieken het hoofd te bieden; er is een noodzaak om verschillende invalshoeken – die soms zelfs lijken op parallelle universa – met elkaar in contact te brengen; er is een behoefte om meer debat, uitwisseling en dialoog te stimuleren ; en er is een vraag om voorbeelden van ‘*best practices*’ en succesverhalen meer onder de aandacht te brengen.

De derde en vierde aanbeveling houden verband met sociologische aspecten van sociale verandering en communicatie. Aan de ene kant bleek uit onze gesprekken dat een houding die zich beperkt tot het leveren van strikt juridisch advies een aantal *stakeholders* op hun honger laat zitten en dat communicatievormen die zich focussen op niet-ethische aspecten van uitingen, daden of gedragingen (of, om het anders te verwoorden, die niet aansluiten op de dynamiek van het samenleven) het risico in zich dragen om gecrispeerde reacties uit te lokken bij “gemeenschappen” die zich slachtoffer voelen of morele steun verwachten. Aan de andere kant is er duidelijk geen consensus omtrent hoe het Centrum moet omspringen met het dilemma die de keuze inhoudt tussen enerzijds een meer “militante” communicatie logica (waarbij duidelijke opinies gegenereerd worden en ‘de goede zaak’ verdedigd wordt) en anderzijds een voorzigtigere opstelling die dichter aansluit bij het politieke besluitvormingsproces en zich beperkt tot meer ‘neutrale’ en genuanceerde beleidsaanbevelingen. We menen evenwel dat deze beide logica’s niet volledig incompatibel zijn. In het eerste geval ligt de klemtoon meer op het willen wijzigen van mentaliteiten en kaders voor het samenleven in diversiteit in een democratische samenleving aan te reiken, terwijl het in het tweede geval eerder gaat om een meer strategische opstelling waarvoor draagvlak gezocht wordt omtrent thema’s die zowel complex zijn als polarisatie in de publieke opinie oproepen.

De laatste aanbeveling houdt verband met de strategische keuzen die voortvloeien uit de rollen van het Centrum. In het kader van deze studie bleek dat een meerderheid van respondenten (vanuit verschillende hoeken) de mening zijn toegedaan dat het Centrum er goed in slaagt de spanning te beheren die samenhangt met de rol van verzoener en bemiddelaar, met haar semi-publieke karakter en haar rol als waakhond in de strijd tegen discriminatie. Die spanning zal volgens hen altijd aanwezig blijven gezien de complexiteit van de verschillende taken die vervuld moeten worden.

Sommige gesprekpartners stellen voor dat België nood heeft aan een sterker Centrum, bijvoorbeeld in de vorm van een volledig onafhankelijk Instituut ter bescherming van de Rechten van de Mens, die voluit kan functioneren als waakhond tegenover de publieke autoriteiten en als dusdanig aanspraak kan maken op het A-statuut van de Verenigde Naties. Het merendeel van deze respondenten benadrukken evenwel ook dat er nood is aan een instelling die kan tussenkomen op het niveau van individuele melding en/of kan bemiddelen en verzoenen, naast de bijkomende taak om maatschappelijk debat op te wekken, zoals dit vandaag reeds het geval is. Daarnaast wordt evenwel ook de nood aan gevoeld voor het bestaan van een meer onafhankelijke instelling die op systematische wijze over het respect van de mensenrechten in België zou kunnen waken. Ook al worden er kritische kanttekeningen geplaatst bij het gebrek aan volledige garantie van onafhankelijkheid van het Centrum, meent de overgrote meerderheid van de respondenten overigens wel dat het Centrum er goed in geslaagd is een feitelijke onafhankelijkheid af te dwingen en met efficiëntie weet te navigeren in de woelige wateren van het Belgische politieke leven. De periode van onzekerheid en transitie die het Centrum vandaag op institutioneel vlak doormaakt, zet onze gesprekpartners duidelijk aan om een lans te breken voor het nut van het Centrum als instrument voor publiek beleid en wensen een verdere versterking van haar legitimiteit. Terwijl de interfederalisering die zich aftekent door een aantal van onze respondenten (met name aan Vlaamse kant) gezien wordt als een aanleiding voor het Centrum om zich beter af te stemmen op wat er – beleidsmatig en politiek - gebeurt binnen de Vlaamse Gemeenschap, menen andere respondenten (met name aan Franstalige kant) dat de noodzakelijke stap van decentralisering een goed moment is om de kennis en vaardigheden van eerstelijnsactoren te erkennen. Verschillende malen werd ongerustheid verwoord dat men vreest dat er een opdeling van de instelling dreigt en dit bestaande dynamieken (met name de parallelle werking van het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen en het Steunpunt voor Armoedebestrijding) die leiden tot onnodige bureaucratische complexiteit, verspilling van bepaalde middelen, vermindering van visibiliteit en institutionele ‘onleesbaarheid’ nog verder zou versterken. Eveneens werd de noodzaak in de verf gezet om productieve uitwisselingen, synergieën en samenwerkingsverbanden tussen het Noorden en het Zuiden van het land niet verloren te laten gaan. Op dit vlak kan op drie valkuilen gewezen worden. Een eerste gevaar houdt in dat men parallelle werkingen en acties zou gaan ontwikkelen. Een tweede gevaar houdt in dat dit bepaalde “Kafkaïaanse” situaties vanuit administratief oogpunt zou verderzetten of zelfs versterken (wie is er precies bevoegd voor een bepaalde melding en volgens welk criterium?). Een derde gevaar bestaat erin dat de boot gemist wordt om aansluiting te vinden op de internationale aanbevelingen van het *Fundamental Rights Agency* waarin gesteld wordt dat “het onontbeerlijk is om een coherente architectuur op nationaal vlak in te stellen. De oprichting van één Nationaal Instituut voor de Rechten van de Mens per lidstaat zal op aanzienlijke wijze de toegankelijkheid voor burgers tot het systeem bevorderen. In meerdere lidstaten leidt het bestaan van verschillende publieke onafhankelijke organismen die allen competent zijn op het vlak van de mensenrechten tot

een versnippering van middelen en het verschijnen van lacunes in de mandaten. In andere gevallen leidt het tot een overlap van bevoegdheden. Het gevolg daarvan is dat mensen die verhaal willen halen veel meer moeilijkheden hebben om met zekerheid te weten tot wie ze zich moeten wenden»¹¹.

¹¹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), op cit.

Appendix

De topic lijst voor het halfgestructureerde interview in het Nederlands

Inleiding: Op basis van het strategisch plan 2010-2013 van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, willen wij de activiteiten van het Centrum evalueren aan de hand van interviews met sleutelfiguren, waar u deel van uitmaakt, als door de sterke en zwakke punten te onderstrepen teneinde nieuwe richtlijnen voor te stellen voor de opstelling van een nieuw strategisch plan.

- Welke contacten heeft u met het Centrum? Over welke thema's/domeinen? Concrete vormen?
- Beschrijf uw ervaring m.b.t. het contact of het partnerschap met het Centrum?
- Geef een beoordeling van deze contacten/partnerschappen (snelheid, efficiëntie, protocol, administratie, enz.)? Heeft u hierover voorstellen die u m.b.t. het werk dat u verricht, zou willen formuleren?
- Wat is uw algemene ervaring met het Centrum?

(Doel: het relaas doen starten)

- Geef een algemene beoordeling van het werk van het Centrum

(Doel: idem)

- Wat is volgens u de belangrijkste missie van het Centrum?
- Welke zijn de problematieken waarrond het Centrum het meest actief is?
- Rond welke vindt u dat het Centrum niet genoeg aanwezig is?
- Heeft u enkele voorstellen die u eventueel zou maken?
- Wat zijn, volgens u, in het algemeen, de krachtlijnen van het Centrum, zijn sterke punten? –(+ In uw actiedomein wat de gespecialiseerde instellingen betreft)
- Wat zijn volgens u de zwakten?
- Volgens u, wat is de meest zichtbare actie van het Centrum? De minst zichtbare? Waarom?
- (Voor de gespecialiseerde instellingen: is het Centrum, volgens u, genoeg actief in uw actiedomein?)
- In het algemeen, is het Centrum zichtbaar genoeg?
- Geef een algemene beoordeling van de communicatie van het Centrum? Heeft u enige voorstellen die u zou willen maken?

- Lijkt het Centrum, volgens u, een onafhankelijke instelling te zijn? Waarom?
- Indien niet, op welke manier zou men zijn onafhankelijkheid kunnen versterken?
- Is het werk van het Centrum voldoende transversaal volgens u?
- Indien niet, hoe kan men deze transversaliteit versterken?

De topic lijst van het half-gestructureerde interview in het Frans

Introduction : nous avons pour objectif d'évaluer les activités du Centre, sur base d'entretiens avec des personnes ressource clefs dont vous faites parties, et sur base du plan stratégique 2010-2013 du Centre pour l'égalité des chances et d'en souligner les forces et les faiblesses afin de proposer de nouvelles lignes directrices pour l'établissement d'un nouveau plan stratégique.

- Quels sont vos contacts avec le Centre ? Sur quelles thématiques/domaines ?
Formes concrètes ?
- Quelle est votre expérience de contact et/ou de partenariat avec le Centre ?
- Quelle est votre appréciation de ces contacts/partenariats (rapidité, efficacité, protocole, administrations, etc.) ? Auriez-vous des propositions à formuler en la matière par rapport au travail que vous menez ?
- Quelle est votre expérience globale avec le Centre pour l'égalité des chances ?

(Objectif : lancer le récit)

- Quelle est votre évaluation globale de l'action du Centre ?

(Objectif : idem)

- Quelle est, selon vous, la mission la plus importante du Centre ?
- Quelles sont les problématiques sur lesquelles le Centre est le plus actif ?
- Et celles sur lesquelles vous estimez que le Centre ne serait pas suffisamment présent ? Auriez-vous d'éventuelles propositions à formuler ?
- Selon vous, de manière générale, quelles sont les lignes de force du Centre, ses points forts ? - (+ Dans votre domaine d'action pour les institutions spécialisées)
- Selon vous, quelles seraient les faiblesses que vous identifiez ?
- Quelle est pour vous l'action du Centre la plus visible ? Et la moins visible ? Pourquoi ?

- (Pour les institutions spécialisées : dans votre domaine d'action, estimez-vous que le Centre est suffisamment actif ?)
- De manière générale, le Centre est-il assez visible ?
- Quelle est votre appréciation globale de la communication du Centre ? Auriez-vous d'éventuelles propositions à formuler ?
- Le Centre vous apparaît-il comme une institution indépendante ? Pourquoi ?
- Si non, comment serait-il possible de renforcer son indépendance ?
- Le travail du Centre vous apparaît-il suffisamment transversal ?
- Si non, comment renforcer cette transversalité ?