



Vlaams
Parlement

ingediend op **303** (2014-2015) – Nr. 3
7 juli 2015 (2014-2015)

Verslag

namens de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie,
Innovatie en Wetenschapsbeleid
uitgebracht door Martine Fournier

over het voorstel van decreet

van Yasmine Kherbache

houdende praktijktesten

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Axel Ronse.

Vaste leden:

de heren Matthias Diependaele, Andries Gryffroy, Jos Lantmeeters, mevrouw Grete Remen,
de heer Axel Ronse, mevrouw Sabine Vermeulen;
de heer Robrecht Bothuyne, de dames Sonja Claes, Martine Fournier, de heer Peter Van Rompuy;
de heer Willem-Frederik Schiltz, mevrouw Emmily Talpe;
mevrouw Yasmine Kherbache, de heer Bart Van Malderen;
de heer Imade Annouri.

Plaatsvervangers:

de heer Jan Hofkens, mevrouw Lieve Maes, de heer Lorin Parys, mevrouw Miranda Van Eetvelde,
de heren Paul Van Miert, Peter Wouters;
mevrouw An Christiaens, de heer Jenne De Potter, mevrouw Kathleen Helsen,
de heer Koen Van den Heuvel;
de heer Lionel Bajart, mevrouw Martine Taelman;
de heer Rob Beenders, mevrouw Güler Turan;
de heer Wouter Vanbesien.

Documenten in het dossier:

303 (2014-2015) – Nr. 1: Voorstel van decreet
– Nr. 2: Amendementen

INHOUD

1. Toelichting	4
2. Algemene bespreking	6
3. Artikelsgewijze bespreking	10
4. Eindstemming.....	10

De Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid besprak het voorstel van decreet houdende praktijktesten op haar vergadering van 2 juli 2015.

De commissie organiseerde eerder een reeks hoorzittingen over discriminatie op de arbeidsmarkt en hield daarover een gedachtewisseling met Philippe Muyters, Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport. Daarover wordt verslag uitgebracht in *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 421/1.

1. Toelichting

Yasmine Kherbache zegt met de indiening van het voorstel van decreet gehoor hebben willen geven aan de vele oproepen om discriminatie effectiever te bestrijden. Die oproepen werden gedaan naar aanleiding van de zoveelste vaststelling dat personen wegens hun leeftijd, handicap, afkomst of inkomenssituatie botsen op een muur van discriminatie. Het lid denkt aan het onderzoek van het Minderhedenforum, van de Universiteit Gent over de huursector en aan de test van de krant Metro in de Brusselse taxisector. De hoorzittingen die in de commissie werden georganiseerd, hebben de parlementsleden in ieder geval een overzicht gegeven van het huidige beleid, de leemtes en de juridische mogelijkheden. Het is alvast positief dat elke spreker en elke fractie heeft aangegeven discriminatie verwerpelijk te vinden. Discriminatie moet volgens eenieder worden vermeden en worden aangepakt wanneer ze zich voordoet.

Om discriminatie effectief aan te pakken, zijn volgens mevrouw Kherbache praktijktesten noodzakelijk. Het probleem moet eerst objectief worden vastgesteld om het niveau van een welles-nietesdiscussie te kunnen overstijgen. Dat betekent uiteraard niet dat praktijktesten op zich zullen volstaan om discriminatie uit de wereld te helpen.

Toelichting bij het voorstel van decreet

De toelichting in het parlementair document geeft een gedetailleerd antwoord op de vraag waarom praktijktesten nodig zijn. Zoals al vermeld, zijn ze in eerste instantie een instrument om het al dan niet voorkomen van discriminatie objectief vast te stellen. Praktijktesten vullen het bestaande beleid van zelfregulering en sensibilisering aan, maar versterken het ook, omdat ze door de vrijblijvendheid te overstijgen een correct beeld geven van de realiteit. Praktijktesten houden de samenleving een spiegel voor, wat een eerste stap is naar de noodzakelijke gedragswijziging. Het doel van het bestrijden van discriminatie is ze te voorkomen en daartoe moet het gedrag van mensen worden gewijzigd. Gelijke behandeling is een grondrecht, ongeacht de leeftijd, de seksuele geaardheid, het hebben van een handicap, de afkomst enzovoort. De overheid heeft de plicht om dat grondrecht te verzekeren en moet dus alle instrumenten in het leven roepen die daartoe nodig zijn.

De kritiek op praktijktesten gaat vaak uit van de foute veronderstelling dat praktijktesten een vorm van spionage of uitlokking zijn. De toelichting bij het voorstel van decreet gaat daar dieper op in en weerlegt deze kritieken. Mevrouw Kherbache verwijst in dit verband ook naar het advies dat het advocatenkantoor Eubelius heeft uitgebracht aan het Departement Werk en Sociale Economie over discriminatie in het dienstenchequesysteem en dat op 28 mei 2015 in de commissie werd besproken. De toelichting gaat uitvoerig in op wat praktijktesten niet zijn. Praktijktesten zijn geen uitlokking, maar enkel een vaststelling van wat er gebeurt. Ook het advies van Eubelius zegt dat ze in burgerlijke zaken een methode zijn om feiten vast te stellen: ze creëren een 'weerlegbaar vermoeden'. De vermoedelijk discriminerende partij heeft repliekrecht en kan de feiten nog weerleggen. Als praktijktesten op een transparante en correcte manier worden

uitgevoerd, met respect voor de privacy en alle andere grondrechten, zijn praktijktesten evenmin een vorm van spionage.

Omdat in strafzaken nog extra vereisten zijn voor bewijsvoering, beperkt het voorstel van decreet de praktijktesten tot de burgerrechtelijke context.

Praktijktesten zijn uiteraard geen sancties en leiden niet automatisch tot een veroordeling. Objectieve vaststellingen zijn in het belang van diegenen die worden gediscrimineerd, maar ook van bedrijven die onterecht worden gevisieerd. Objectieve vaststellingen zijn ook nodig om een beleid op te enten. Alle onderzoeken geven aan dat discriminatie al te vaak onder de radar blijft.

In het advies van Eubelius, maar ook door andere deskundigen, wordt benadrukt dat praktijktesten op een correcte manier en met de nodige methodische gestrengheid moeten worden georganiseerd. Het advies zegt letterlijk dat "het voordeel van organisatie van praktijktests door de overheid kan zijn dat dit gebeurt in uitvoering van een wettelijk kader dat transparant is en garanties biedt qua loyaliteit en bescherming van de verschillende relevante grondrechten".

Mevrouw Kherbache stelt voorts dat het organiseren van praktijktesten de overheid de mogelijkheid biedt om een getrapte aanpak uit te rollen. Een eerste stap is dat onderzoek door middel van praktijktesten kan dienen om discriminatie wetenschappelijk in kaart te brengen. Dergelijke onderzoeken gebeuren trouwens al, bijvoorbeeld door de Universiteit Gent inzake discriminatie op de verhuurmarkt. Indien daaruit blijkt dat er in een bepaalde sector problemen zijn, kan een protocol met de betrokken sector worden afgesloten.

Praktijktesten kunnen in een tweede stap ook gebruikt worden door de inspectiediensten om de non-discriminatie wetgeving te handhaven. De wetenschappelijke risicoanalyses kunnen dan de inspecties richten. De afdeling Toezicht en Handhaving heeft dan wel het aantal onderzoeken opgedreven van 34 naar 63 per jaar, ze zegt zelf dat juridische gevolgen uitblijven omdat discriminatie zeer moeilijk vast te stellen is. Wetenschappelijk onderzoek bestempelt testen als de enige methode daarvoor. Praktijktesten zijn dus volgens het lid een wetenschappelijk verantwoord instrument om de bewijsvoering te onderbouwen.

Ten derde kunnen praktijktesten ook gebruikt worden om individuele bedrijven te onderzoeken, bijvoorbeeld naar aanleiding van een klacht. Zo kan die klacht worden geobjectiveerd.

Artikelen in het voorstel van decreet

Mevrouw Kherbache overloopt tot slot de artikelen van het voorstel van decreet. Artikel 2 voert praktijktesten in als bewijsmiddel.

Artikel 3 maakt de sociale inspectie bevoegd voor de handhaving van het Gelijkekansendecreet.

Artikel 4 schrapt de verplichting van de sociaalrechtelijke inspecteurs om zich kenbaar te maken bij het uitvoeren van een praktijktest, net zoals de financiële waakhond, de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FMSA), en de federale Economische Inspectie zich niet kenbaar hoeven te maken.

Artikel 5 stelt dat de vaststellingen van de sociale inspectie worden doorgestuurd naar het Interfederaal Gelijkekansencentrum. Op die manier houdt dat centrum het overzicht op discriminatiebestrijding.

De artikelen 6 en 7 maken de Wooninspectie bevoegd voor handhaving van het Gelijkekansendecreet en doorsturing van de pv's naar het Interfederaal Gelijkekansencentrum.

Juridisch advies en amendementen

Mevrouw Kherbache komt tot slot nog terug op het advies van Eubelius. Omdat de juridische haalbaarheid van praktijktesten ter discussie stond, heeft minister Muyters om dat advies gevraagd. Dit was een nuttige oefening en het advies moet grondig worden bestudeerd.

Uit het advies blijkt volgens mevrouw Kherbache dat Vlaanderen binnen zijn eigen materiële bevoegdheid praktijktesten kan uitvoeren. Eubelius suggereert dat de testen kunnen worden gekoppeld aan de erkenningsvoorwaarden voor dienstencheque-ondernemingen.

Het advies stelt dat praktijktesten geen wondermiddel zijn, maar dat was ook voor het lid al duidelijk: met praktijktesten alleen zal discriminatie niet worden voorkomen. Mits praktijktesten correct worden uitgevoerd, hebben ze volgens het advies wel degelijk een juridische waarde. Ze stellen feiten vast en kunnen een weerlegbaar vermoeden wekken in burgerrechtelijke zaken.

Naar aanleiding van het advies dient mevrouw Kherbache twee amendementen in op haar voorstel van decreet (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 303/2). Ze zorgen ervoor dat praktijktesten gekoppeld zijn aan de Vlaamse bevoegdheid voor erkenning van dienstencheque-ondernemingen door een discriminatieverbod in de erkenningsvoorwaarden in te schrijven. Praktijktesten zijn dan een instrument om dat verbod te controleren.

Conclusie

Een goede decretale omkadering van praktijktesten is nodig, zoals ook uit het advies bleek. Mevrouw Kherbache meent met dit voorstel van decreet een juridisch robuust instrument voor te leggen om op een transparante, objectieve en betrouwbare manier praktijktesten te organiseren. Ze zijn een belangrijk element in de strijd tegen discriminatie en versterken het bestaande beleid dat vooral focust op sensibilisering en zelfregulering. Om die reden vraagt het lid de steun van alle commissieleden en roept ze hen op hiermee een duidelijk signaal te geven in de strijd tegen discriminatie.

2. Algemene bespreking

Miranda Van Eetvelde stelt dat discriminatie van personen met een migratieachtergrond een groot maatschappelijk probleem is. Dat is al meermaals uitvoerig besproken in de commissie en de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement. Ook N-VA verwerpt elke discriminatie op gelijk welk vlak en dus ook op de arbeidsmarkt, maar is geen voorstander van een decretaal kader voor praktijktesten. De bestaande reglementering volstaat om discriminatie aan te pakken: de antidiscriminatiewetgeving, de Genderwet, de Antiracismewet enzovoort. Een nieuwe laag regelgeving boven de bestaande wetgeving is absoluut te vermijden omdat ze zorgt voor tegenstrijdige verplichtingen tussen de verschillende reglementeringen en bestuursniveaus en waarschijnlijk zelfs tot wetsconflicten leidt.

Mevrouw Van Eetvelde stelt dat Jan Hofkens er in de voorbije hoorzittingen en de gedachtewisseling met de minister op gewezen heeft dat praktijktesten in burgerlijke en strafrechtelijke procedures ter discussie staan. Het juridische advies van Eubelius bevestigt dat trouwens. De bevoegdheid van de inspectie

uitbreiden tot undercoveroperaties of praktijktesten past volgens de fractie bovendien niet in een omgeving waarin veel belang wordt gehecht aan sociaal overleg.

Het betwiste karakter, de geringe rechtszekerheid en de onwenselijkheid van de bevoegdheidsuitbreiding van de inspectie, zijn voor de N-VA-fractie redenen om het voorstel van decreet niet goed te keuren.

Emmily Talpe feliciteert mevrouw Kherbache met haar goed onderbouwde en zeer degelijk uitgewerkte voorstel van decreet. Dat betekent dat de indienster en haar fractie het probleem van discriminatie op de arbeidsmarkt ernstig nemen, net als Open Vld.

Open Vld is echter van mening dat niet de overheid maar de sector die testen moet organiseren. Sectorconvenants zijn de juiste werkwijze omdat de sectoren het best geplaatst zijn en omdat de testen dan bredere steun zullen krijgen. De uitzend- en dienstenchequesector wordt gevraagd om zichzelf te reguleren, maar ook om overtredingen van hardleerse bedrijven te melden zodat er tegen kan worden opgetreden.

De wetenschappelijke studies om discriminatie in kaart te brengen, kunnen beter door de sector dan door de overheid worden besteld, ook om voldoende specifieke studies te garanderen.

Met de rol van het Interfederaal Gelijkekansencentrum inzake het verlenen van bijstand bij individuele klachten is Open Vld het dan weer wel eens. Hoe dat precies moet gebeuren en de precieze draagwijdte ervan is voer voor discussie.

Imade Annouri deelt de mening dat het voorstel van decreet een degelijk werkstuk is, met als grote verdienste dat het aantoont dat Vlaanderen wel degelijk kan kiezen voor praktijktesten. Waar een wil is, is een weg. Alle partijen zeggen keer op keer hoe belangrijk het is om de discriminatie op de arbeidsmarkt aan te pakken, dus is het pijnlijk vast te stellen dat de debatten keer op keer verzanden in cirkelredeneringen. Na de hoorzittingen en de gedachtewisseling met de minister, vreest het lid dat het debat ook de komende jaren nog zal aanslepen.

De meerderheidsfracties dienden kort voor de bespreking van het voorstel van decreet nog een voorstel van resolutie in (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 415/1). Daarin staan goede aanbevelingen waarachter de heer Annouri zich kan scharen. Zelfregulering en sensibilisering zijn waardevolle instrumenten waarop blijvend moet worden ingezet. Alleen zijn praktijktesten volgens Groen de noodzakelijke aanvulling ervan. Het ontbreekt de meerderheid aan de moed om die stap vooruit te zetten. Professor Stefan Sottiaux en Jogchum Vrielink van de KU Leuven bevestigen dat praktijktesten juridisch mogelijk zijn. Dat de meerderheidspartijen er niet voor kiezen, is dan ook een gemiste kans.

De fractie van de heer Annouri heeft ook enkele bedenkingen bij het voorstel van decreet. Het strafrechtelijke luik en de rol van de Vlaamse sociaalrechtelijke inspectie moeten beter worden uitgewerkt.

Ook *Robrecht Bothuyne* apprecieert het degelijke werk van mevrouw Kherbache over een ernstig maatschappelijk probleem. Iedereen wil discriminatie uit de arbeidsmarkt bannen. Uit de talrijke gedachtewisselingen over het probleem is een uitgewerkt actieplan van de meerderheid voortgesproten. Het bevat geen praktijktesten maar wel een hele reeks acties tegen discriminatie. Binnen de twee jaar moeten die maatregelen worden geëvalueerd om zeker te zijn dat er op het

terrein resultaten worden geboekt. Tot dan is voor CD&V een aanpassing van het regelgevend kader, zoals mevrouw Kherbache voorstelt, niet wenselijk.

Matthias Diependaele spreekt eveneens zijn waardering uit voor de inspanningen die werden gedaan om tot dit voorstel van decreet te komen. Discriminatie is ernstig en moet worden aangepakt, daarover is iedereen het eens. Meer dan op de arbeidsmarkt alleen, moet discriminatie in de maatschappij met de wortel worden uitgeroeid. De in het parlement gevoerde debatten en de daaruit vloeiende voorstellen om radicalisering tegen te gaan, gingen daarin heel ver (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 366/3).

Praktijktesten zijn volgens het lid op zich geen probleem in het kader van wetenschappelijk onderzoek en van sectorconvenants. Maar praktijktesten door de overheid passen niet in het maatschappijbeeld van de heer Diependaele. Net als kliklijnen versterken ze het wantrouwen in de maatschappij. De persoon die wordt opgebeld bij een mystery call weet niet of hij iemand van de overheid of een klant aan de lijn heeft. De Canadese auteur Michael Ignatieff weegt in zijn boek 'Het minste kwaad' af hoe ver de overheid kan gaan bij het inzetten van dergelijke technieken in het rechtmatig bestrijden van problemen in de maatschappij vooraleer de overheid zelf tot wantrouwen aanzet.

Naast dat ethische bezwaar heeft de heer Diependaele ook een juridisch bezwaar. Het is niet omdat de indienster in de toelichting schrijft dat praktijktesten geen uitlokking zijn, dat ze dat ook niet zijn. In de toelichting bij het voorstel van decreet staat dat "een praktijktest alleen geldig is als zij niemand op andere gedachten brengt, als zij niemand overhaalt om een discriminerende handeling te stellen. Zodra een testpersoon zou aandringen en zou proberen te overtuigen, is er geen sprake meer van een praktijktest.". Dat is volgens de heer Diependaele slechts een deel van de definitie van uitlokking. Ook het advies van Eubelius is daar veel genuanceerder over. Er bestaan verschillende definities van uitlokking, maar telkens is het creëren van de gelegenheid er een onderdeel van. Dat leest het lid niet in de toelichting. Praktijktesten zoals nu voorgesteld, creëren een gelegenheid en zijn dus uitlokking. Ze passen dan ook eerder in de bijzondere opsporingstechnieken waarop volgens de Belgische wet gerechtelijk toezicht hoort te zijn. Bij aanwijzingen van manifeste discriminatie kunnen praktijktesten wel gerechtvaardigd zijn, onder het juiste toezicht. Dat het voorstel van decreet maar een deel van de definitie van uitlokking meeneemt, maakt dat het op juridisch drijfzand rust.

Yasmine Kherbache waardeert dat het voorstel van decreet grondig werd gelezen. Ze antwoordt aan mevrouw Van Eetvelde dat het voorstel van decreet niet alleen discriminatie van personen met een migratieachtergrond en evenmin alleen discriminatie op de arbeidsmarkt bestrijdt. Het voorstel van decreet strekt ertoe de bestaande wetgeving operationeel te maken, niet een bijkomende laag erop te leggen. De inspectie en de wetenschappers weten immers dat discriminatie heel moeilijk objectief vast te stellen is. Dit kan enkel met wetenschappelijk onderbouwde praktijktesten, zoals de Economische Inspectie en de FMSA die al doen op hun domein en zoals ze ook in andere landen gebeuren om discriminatie te bestrijden. Net door ze door de overheid te laten organiseren, wordt het mogelijk waarborgen in te bouwen zodat ze correct worden uitgevoerd. Dat was ook een onderdeel van het advies van Eubelius. Het voorstel van decreet wil een instrument bieden voor bewijsvoering in burgerrechtelijke zaken, uitdrukkelijk niet in strafrechtelijke zaken. Het vermoeden van een discriminerende praktijk dat de test doet ontstaan, kan worden weerlegd.

Het beeld van praktijktesten is vaak verkeerd, het gaat enkel over het vaststellen van feiten. De ethische bezwaren van de heer Diependaele zijn volgens het lid dan ook ongegrond. Al jaren wordt discriminatie aangeklaagd en volgt er telkens

een welles-nietesdiscussie. Voor ernstige discriminatiebestrijding is het noodzakelijk de praktijken objectief vast te stellen. Op basis daarvan kan het debat ten gronde worden gevoerd. Het is ook een manier om de samenleving een spiegel voor te houden. Dat ze door de overheid worden georganiseerd, is net een ethische garantie op objectiviteit van de testen.

Het doel van de bestrijding van discriminatie is niet bestraffing op zich maar een wijziging van gedrag en mentaliteit. Uiteraard discrimineren niet alle werkgevers of verhuurders. Soms gebeurt discriminatie onbedoeld en volstaat het een bedrijf te wijzen op de feiten. Als het eenmaal is vastgesteld, kunnen dan andere instrumenten worden ingezet.

De passage over uitlokking in de toelichting bij het voorstel van decreet sluit aan bij het advies van Eubelius, dat zegt dat er geen sprake is van uitlokking als men louter een vraag stelt. Blijven aandringen is echter niet geoorloofd. Professionele draaiboeken en procedures moeten verhinderen dat wordt aangedrongen of dat andere fouten worden gemaakt. Sollicitatiemails sturen met verschillende profielen is geen uitlokking. Instrumenten van bewijsvoering moeten inderdaad steeds omzichtig worden ingezet, dat geldt op alle vlakken. Wie intellectueel eerlijk is, moet volgens het lid echter toegeven dat het voorstel van decreet een juridisch robuust instrument aanreikt.

Mevrouw Kherbache wijst mevrouw Talpe op een uitspraak van Bart Somers in de plenaire vergadering, tijdens het actualiteitsdebat over discriminatie bij dienstenchequebedrijven. Hij noemde de praktijktesten een sluitstuk van de aanpak en toonde zich voorstander van testen door de overheid. Praktijktesten zijn volgens de indienster maar een onderdeel van de aanpak, en kunnen ook in het kader van een samenwerking in de sectorconvenants. Het voorstel van decreet strekt er enkel toe een correct juridisch kader te scheppen, waarvan de noodzaak ook in het juridische advies wordt beschreven. Volgens iedereen moet er effectief worden opgetreden tegen hardleerse discriminatie, maar het punt is net dat de feitelijke vaststelling ervan een probleem is. Dat de overheid de testen uitvoert, zorgt voor een objectiverende aanpak.

Aan de heer Annouri antwoordt mevrouw Kherbache dat de sp·a ervoor kiest om een eerste stap te zetten door de praktijktesten in burgerrechtelijke zaken in te voeren, in het kader van het Gelijkekansendecreet. Het juridische advies sluit volgens het lid het gebruik ervan in het strafrecht niet uit.

Het voorstel van resolutie van de meerderheid bevat volgens de heer Bothuyne een heel arsenaal aan instrumenten, maar volgens mevrouw Kherbache wordt er al decennialang een scala maatregelen ingezet. Sensibilisering en zelfregulering gebeuren al twintig jaar, en blijven nodig. De invoering van praktijktesten is volgens haar een aanvulling en versterking van het bestaande beleid door een instrument aan te reiken om vaststellingen te doen.

3. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1 en 2

Deze artikelen worden verworpen met 11 stemmen tegen 2 bij 1 onthouding.

Artikel 3

Amendement nr. 1 voorgesteld door Yasmine Kherbache en Bart Van Malderen strekt ertoe de voorgestelde tekst van punt 9° te vervangen (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 303/2). De Vlaamse sociaalrechtelijke inspecteurs krijgen bijkomend de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van het voorgestelde decreet houdende praktijktesten, zodat ze de naleving van de antidiscriminatie-regels in de erkenningsvoorwaarden van de dienstencheque-ondernemingen kunnen controleren.

Het amendement en het artikel worden verworpen met 11 stemmen tegen 2 bij 1 onthouding.

Artikel 4 tot en met 7

Deze artikelen worden verworpen met 11 stemmen tegen 2 bij 1 onthouding.

Artikel 8 (nieuw)

Amendement nr. 2 van Yasmine Kherbache en Bart Van Malderen stelt ertoe een artikel 8 toe te voegen, dat een letter i toevoegt aan artikel 2, §2, eerste lid, van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen. De voorgestelde tekst koppelt praktijktesten aan de erkenningsvoorwaarden voor dienstencheque-ondernemingen.

Het amendement wordt verworpen met 11 stemmen tegen 2 bij 1 onthouding.

4. Eindstemming

Het voorstel van decreet verworpen met 11 stemmen tegen 2 bij 1 onthouding.

Robrecht BOTHUYNE,
waarnemend voorzitter

Martine FOURNIER,
verslaggever