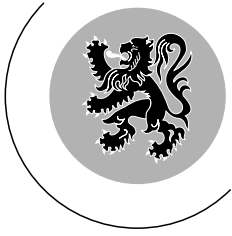




Genderkamer

5 jaar wind in de zeilen



Vlaams
Parlement

ingediend op **41-A** (2020-2021) – Nr. 1
9 maart 2021 (2020-2021)

Jaarverslag

van de Vlaamse Ombudsdienst

Genderkamer 2020

Mevrouw de Parlementsvoorzitter,
Mijnheer de minister-president,

In 2015 werd de genderkamer toegevoegd aan de Vlaamse Ombudsdienst als Vlaams sectoraal gelijkheidsorgaan voor gender en geslacht. Vijf jaar later lijkt het een uitgelezen moment om het logboek open te slaan en grondig achterom te kijken aan de hand van het kompas, de koers, de vaart en de reisgezellen.

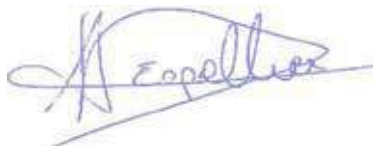
Dit verslag is een bundeling van ervaringen en kennis uit de afgelopen jaren. Het kijkt naar de afgelegde weg, maar kijkt daarmee onrechtstreeks ook vooruit. Het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 bevat immers het voornemen om de genderkamer te bundelen met andere Vlaamse gelijkheidsopdrachten in een nieuw Vlaams gelijkheidsorgaan. Uit de parlementaire werkzaamheden (bv. vraag om uitleg 2020-21, nr. 1314 en 1733) blijkt dat het betrokken voorontwerp van decreet in de loop van 2021 zal worden uitgewerkt.

Dit jaarverslag 2020 onder de titel "Genderkamer: 5 jaar wind in de zeilen" is daarom ook te zien als een bijdrage aan de ontwikkeling van het nieuwe Vlaamse gelijkheidsorgaan.

Het spreekt voor zich dat de genderkamer graag wordt gehoord in de parlementaire commissie gelijke kansen, in aanwezigheid van de terzake bevoegde vice-minister-president.

Aangezien een belangrijk onderdeel van het werk zich situeert in het domein cultuur en media, vraagt de genderkamer om ook in die parlementaire commissie gehoord te worden samen met de minister-president.

Met vriendelijke groeten,



Annelies D'Espallier
Ombudsvrouw Gender, Mensenrechtenkamer Vlaamse Ombudsdienst

Inhoud

| | |
|--|----|
| Leeswijzer: Genderkamer: 5 jaar wind in de zeilen _____ | 5 |
| I. Het kompas: een gelijkheidsorgaan binnen de Ombudsdienst _____ | 6 |
| 1. Vooraf: hoe de genderkamer bij de Vlaamse Ombudsdienst belandde _____ | 6 |
| 2. Een nieuwe maar vertrouwde uitdaging voor een ombudsdienst _____ | 8 |
| 3. De richting: stap voor stap naar inclusieve gelijkheid _____ | 11 |
| 4. IJkpunt: antidiscriminatierecht van theorie naar praktijk _____ | 14 |
| 5. IJkpunt: middenin de realiteit en in het recht _____ | 14 |
| II. De koers: het ombudsmodel voor een gelijkheidsorgaan _____ | 16 |
| 1. Werkwijze: ombudsbemiddeling _____ | 16 |
| 1.1. Brede deur, lage drempel _____ | 16 |
| 1.2. Empowerment of (veel) meer _____ | 18 |
| 1.3. Geëngageerde bemiddelaar _____ | 20 |
| 1.4. Complexiteit en reikwijdte erkennen _____ | 22 |
| 1.5. Snelle geschillenbeslechting _____ | 23 |
| 1.6. Structureel beter voor morgen _____ | 24 |
| 1.7. Delen en samen bouwen _____ | 25 |
| 1.8. Openbaarmaking moduleren _____ | 26 |
| 2. Nieuw gereedschap _____ | 27 |
| III. De vaart na #MeToo: het ombudsmodel in de praktijk _____ | 29 |
| 1. Vooraf: hoe de genderkamer transformeerde na #MeToo _____ | 29 |
| 2. Een verscheidenheid in de genderkamer _____ | 31 |
| 2.1. Verscheidenheid aan getuigenissen _____ | 31 |
| 2.2. Verscheidenheid aan vertellers _____ | 32 |
| 2.3. Verscheidenheid aan de andere kant _____ | 34 |
| 3. Werkwijze: het ombudsmodel in de praktijk _____ | 35 |
| 3.1. Kanalen aanreiken en dijken doorbreken _____ | 35 |
| 3.2. Herstelgericht ombudskanaal _____ | 38 |
| 3.3. Kennis en ervaringen delen _____ | 42 |
| 3.4. Verschillende gespreksvormen _____ | 43 |
| 3.4.1. Erkenningsgesprek _____ | 43 |
| 3.4.2. Tweepartijenbemiddeling _____ | 44 |
| 3.4.3. Herstelgericht groepsoverleg _____ | 45 |
| 4. Transformatief werk _____ | 46 |
| 4.1. Transformatieve justice _____ | 46 |
| 4.2. Transformatie op organisatieniveau _____ | 47 |
| 4.3. Transformatie via Vlaanderen _____ | 48 |
| IV. Samenvattend uit het logboek _____ | 49 |
| V. Cijfers _____ | 51 |

Leeswijzer: Genderkamer: 5 jaar wind in de zeilen

9 maart 2021 – “Genderkamer: 5 jaar wind in de zeilen” geeft verslag van de werking van de genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst sedert de start van deze kamer in het najaar van 2015.

In vijf punten is dit verslag het logboek van de tocht van de genderkamer bij de decretale opdracht rond *“het bevorderen van gelijke behandeling, gelijke kansen, de omgang met de diversiteit in onze samenleving en evenredige participatie en het bestrijden en voorkomen van elke vorm van discriminatie, uitsluiting, beperking, uitbuiting of vooroordelen op grond van geslacht, genderidentiteit en gender-expressie”*. Dat logboek is uiteraard bepaald door de beschermingsgrond en de bevoegdheden waarmee de genderkamer werkt.

Het eerste punt heeft het over het kompas van de genderkamer, die ingebed werd bij de Vlaamse Ombudsdienst. Uit dat deel blijkt dat het vanuit internationaal perspectief niet noodzakelijk ongebruikelijk is om een sectoraal gelijkheidsorgaan aan te haken bij een ombudsdienst met een breed mandaat. Bijkomend en belangrijker beschrijft dat punt de richting die het gelijkheidsorgaan ingeslagen is. Dat is de richting van de inclusieve gelijkheid. Daarvoor moet er telkens geijkt worden middenin de realiteit en het antidiscriminatierecht.

Het tweede punt behandelt de koers van de genderkamer. Die verloopt - weinig verrassend voor een gelijkheidsorgaan dat ingebed is bij een ombudsdienst - over de boeg van de alternatieve geschillenbeslechting en de ombudsbemiddeling. De verschillende kenmerken en bijzonderheden van dit genderbemiddelingswerk komen uitgebreid aan bod. Daarna gaat het ook over de koers over die andere boeg, die van het nieuwe gereedschap voor de Ombudsdienst dat de genderkamer toelaat een zaak voor de rechter te brengen.

Het derde punt behandelt het #MeToo-project in media en cultuur waarmee de genderkamer het ombudsmodel inzet in de strijd tegen grensoverschrijdend gedrag in al zijn verscheidenheid. Het gaat daarbij uitgebreid over de werkwijze en het herstel - puttend uit andere mensenrechtenmethodes. Het punt gaat nog meer over duurzame maatschappelijke verandering en dus transformatie op elk mogelijk niveau.

Het vierde en laatste punt maakt het logboek op over 5 jaar genderkamer. Daaruit blijkt hoe de genderkamer samen met de Ombudsdienst getransformeerd is. Het toont hoe de bundeling van krachten heeft geleid tot een voortdurend heen-en-weerversterken van methodes en inzichten tussen het sectorale gelijkheidsorgaan en de Ombudsdienst met breed mandaat.

Het verslag wordt aangeboden met het doel een stand op te maken van het werk en ter inspiratie voor de werkzaamheden rond het nieuw op te richten Vlaamse gelijkheidsorgaan.

I. Het kompas: een gelijkheidsorgaan binnen de Ombudsdienst

1. Vooraf: hoe de genderkamer bij de Vlaamse Ombudsdienst be-landde

Gelijkheid is een fundament van de samenleving en die gelijkheid moet beschermd worden, zo oordeelden de Belgische grondwetgever en vervolgens ook de wetgevers.

In geschillen over gelijkheid is het vaak zoals David tegen Goliath. Die inschatting maken diverse regelgevers over de machtsverhouding tussen partijen in klachten over discriminatie. Het slachtoffer kan niet altijd zomaar de rug rechten en andere oorden opzoeken. Het blijkt ook uit voorbeelden uit de praktijk: de leerling die door een leraar ge-out wordt als transgender en vervolgens benadeeld wordt (dossier 2020-6440); de sollicitant die voldoet aan alle jobvereisten maar die toch geweigerd wordt omdat hij nu eenmaal man is (2017-0153); de huurster die niet in aanmerking genomen wordt voor een huur- en verbouwcontract omdat ze een vrouw is (2018-3969); de werkneemster die vanwege zwangerschap geen verlenging krijgt (2018-4226), maar die misschien ook niet meteen nieuw werk zal vinden.

In de voorgaande voorbeelden is de machtsrelatie ongelijk. Omdat het de wetgever menens is in de strijd tegen discriminatie en omdat de regelgever het een nuttig instrument acht, werd besloten dat slachtoffers ondersteund moeten worden om die machtsongelijkheid te counteren. Melders van discriminatie zouden dan sterker staan om ook in de praktijk het verschil te maken. De wetten en decreten lijsten een aantal beschermde kenmerken op. Het gaat onder meer over leeftijd, handicap, religie, ras,¹ en ook over gender en geslacht².

De EU-regelgeving vraagt een ondersteuningssysteem waarin antidiscriminatie nagestreefd en mee gewaarborgd wordt door één of meer onafhankelijke organen³. De regelgeving vraagt om gelijkheidsorganen die onder meer onafhankelijke bijstand verlenen aan slachtoffers bij de afwikkeling van hun klachten omtrent discriminatie. Daarnaast moeten ze ook onafhankelijke onderzoeken kunnen uitvoeren en onafhankelijke verslagen en aanbevelingen publiceren over discriminatie.

Het domein van de gelijke kansen volgt de Belgische staatsstructuur en die is er één van meerdere niveaus. Met betrekking tot de bevoegdheid in het kader van

¹ De volledige lijst in art. 3 wet 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007 (federale Antidiscriminatiewet) en art. 16 §3 decreet 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *BS* 23 september 2008 (Vlaams Gelijkekansendecreet).

² Art. 4 wet 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, *BS* 30 mei 2007 (Genderwet) en art. 16 §3 Vlaams Gelijkekansendecreet.

³ Art. 13 Richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, *Pb. L.* 2000, 180/22. Art. 12 Richtlijn 2004/113/EG van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, *Pb.L.* 2004, 373/37; Art. 20 Richtlijn 2006/54/EG van 5 jul i2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep, *Pb. L.* 2006; 204.

non-discriminatie en gelijke kansen is de lijn de volgende⁴: gelijkheid en niet-discriminatie realiseren is accessoir aan de hoofdbevoegdheid. En dus is Vlaanderen bevoegd om non-discriminatie en gelijkheid te waarborgen in Vlaamse aangelegenheden zoals Vlaamse arbeid, goederen en diensten met Vlaamse aanknopingspunten, cultuur, sport, onderwijs, welzijn, woninghuur, etc.

Het oprichten of aanwijzen van een gelijkheidsorgaan vloeit onder meer voort uit het Vlaamse decreet evenredige arbeidsparticipatie⁵ en artikel 40 van het Vlaams Gelijkekansendecreet.

De Belgische⁶ en Vlaamse⁷ gelijkheidsorganen voeren de taken uit die zijn voorgeschreven in de EU-non-discriminatie-richtlijnen, maar dan voor een groter aantal kenmerken⁸. Hun actiemogelijkheden zijn talrijk: o.m. bestuderen, concluderen, rapporteren, sensibiliseren. Daarbovenop, en dus ook verder dan wat de EU-richtlijnen al voorschreven, kunnen ze eventueel ook in rechte optreden in geschillen waarin de discriminatieregels geschonden zouden zijn.

In 2014 formuleerde een transvrouw een klacht over discriminatie in een Vlaamse aangelegenheid. Ze klopte aan bij Unia, sinds 2013 interfederaal⁹, en bevoegd voor zowat alle discriminatiegronden, maar niet voor gender en geslacht. Ze klopte ook aan bij het federale Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, maar ook daar kon haar klacht niet behandeld worden omdat het ging om een Vlaamse materie. De klacht legde een lacune bloot in de bescherming en het dossier belandde om die institutionele redenen op de tafel van de Europese Commissie die een inbreukdossier opende¹⁰. Vlaanderen wachtte niet op een eindoordeel.

In 2014-2015 werd gezocht naar een orgaan dat over een voldoende mate van onafhankelijkheid beschikte om te voldoen aan de vereisten voor gelijkheidsorganen. Er waren heel wat verschillende opties denkbaar en verdedigbaar, maar uiteindelijk werd die onafhankelijkheid gevonden in de Vlaamse Ombudsdienst. Daarover had de Raad van State zo geschreven: *“Daarbij komt dat een der wezenskenmerken van het instituut van de ombudsdienst de onafhankelijkheid van de ombudsman ten aanzien van de uitvoerende macht is. Die vaststelling vormt een bijkomende verantwoording voor (...) het organiek laten afhangen van de ombudsman van het Vlaams Parlement.”*

Op korte termijn, te weten met het decreet van 17 juli 2015, kon de lacune in de bescherming tegen discriminatie dus gedicht worden. De Ombudsdienst werd bevoegd voor: *“het bevorderen van gelijke behandeling, gelijke kansen, de omgang met de diversiteit in onze samenleving en evenredige participatie en het bestrijden*

⁴ Zie hierover: Adv. RvSt nr. 40.689/AV van 11 juli 2006, *Parl. St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2721/001, 89-99.

⁵ Art. 9 decreet 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt, *BS* 26 juli 2002. (DEPA)

⁶ Federale Antidiscriminatiewet 2007; Genderwet 2007; Wet 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, *BS* 8 augustus 1981.

⁷ Art. 40 Vlaams Gelijkekansendecreet; Art. 9 DEPA.

⁸ Die kenmerken zijn gender en geslacht voor het IGVM en de genderkamer en de 17 andere voor het Gelijkekansencentrum Unia. Voor het kenmerk taal is geen enkele instantie bevoegd gemaakt.

⁹ Bij samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, *BS* 5 maart 2014.

¹⁰ Zie : Mededeling aan de Vlaamse regering, mei 2016, “Overzicht van de ontwikkelingen op niveau van de Europese Unie”, 54, beschikbaar via: https://flandersineu.be/sites/default/files/atoms/files/2016_05_VR_2016_1706_MED.0241_1.pdf,

en voorkomen van elke vorm van discriminatie, uitsluiting, beperking, uitbuiting of vooroordelen op grond van geslacht, genderidentiteit en genderexpressie.”¹¹ In het najaar van 2015 volgde de effectieve opstart van de genderkamer.

2. Een nieuwe maar vertrouwde uitdaging voor een ombudsdienst

De Ombudsdienst was vanaf het begin natuurlijk onafhankelijk. Maar om echt te kunnen werken als volwaardig gelijkheidsorgaan moest de werking wat aangevuld en opgerekt worden. Twee grotere wijzigingen vielen daarbij op.

1. Voorheen beperkte de bevoegdheid van de Ombudsdienst zich tot geschillen waarin Vlaamse overheidsinstanties of bestuursinstanties betrokken waren¹². De omschrijving van bestuursinstanties is ruim. Het gaat in realiteit om organisaties van allerlei pluimage die taken uitvoeren die de overheid aan hen toevertrouwt¹³. De jaarverslagen van de Ombudsdienst tonen aan dat het over een ruim spectrum gaat van organisaties, bijvoorbeeld Cara (onderdeel van Vias)¹⁴, Sodexo¹⁵ en autokeuringscentra¹⁶. Die diensten liggen op enige afstand van wat klassiek als een overheidsinstantie beschouwd zou worden¹⁷.

Als onafhankelijk orgaan beperkt de bevoegdheid zich niet tot die ruime notie van bestuursinstanties. De Ombudsdienst kan via de genderkamer expliciet ook tussenkomen in geschillen tussen private partijen¹⁸.

2. De klassieke ombudswerking vertrekt - tenminste in België en op Vlaams niveau¹⁹ - vanuit een klacht en de ombudsman moet er dicht genoeg bij blijven²⁰. Zo mogen de feiten die tot de onvrede aanleiding gaven niet ouder zijn dan één jaar²¹; de ombudsman mag zich er niet toe laten verleiden om klachten over beleid te behandelen²² en de klager moet eerst een poging gedaan hebben om zijn gelijk te halen bij de betrokken bestuursinstantie²³.

Dit ligt allemaal anders voor de opdracht als gelijkheidsorgaan waarvoor de lat elders gelegd wordt. Om te beginnen hoeft er niet eens een klacht te zijn opdat het gelijkheidsorgaan zich roert. Het orgaan mag zich relatief vrij bewegen, ook

¹¹ Art. 17 ter §1 decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, *BS* 25 augustus 1998 (Ombudsdecreet).

¹² Artikel 3 §1 Ombudsdecreet.

¹³ Artikel 2 bis, 1° Ombudsdecreet.

¹⁴ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, Nr. 41/1, 14.

¹⁵ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 41/1, 23.

¹⁶ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 41/1, 7.

¹⁷ Adv. RvSt nr. 26.661/1/V van 7 augustus 1997 over een voorstel van decreet houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 720/2. En vervolgens: Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, 794/1.

¹⁸ Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 424/1, 6.

¹⁹ Zie voor Vlaanderen: art. 3 §1 Ombudsdecreet.

²⁰ Er zijn heel wat andere plekken waar de ombudsman wel degelijk initiatiefrecht heeft, bijvoorbeeld de EU-ombudsman: Article 228 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). De federale ombudsmannen kunnen dit niet: Art. 1 ombudswet 1995. De Vlaamse ombudsman net zo min: Art. 3 §1 Ombudsdecreet. Zie hierover ook: Gedachtewisseling over een mogelijk initiatiefrecht van de Vlaamse Ombudsdienst, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 594/1.

²¹ Artikel 13 Ombudsdecreet.

²² Art. 3 §1, 4° Ombudsdecreet.

²³ Artikel 13, §2, 2° Ombudsdecreet.

met kritiek op beleid²⁴. Bijgevolg is er ook geen reden waarom feiten die eventueel als discriminatie aangemerkt zouden kunnen worden, minder dan een jaar oud zouden moeten zijn.

De keuze om dit gelijkheidsorgaan onder te brengen bij de Vlaamse Ombudsdienst viel om allerlei redenen niet overal in goede aarde²⁵. Zo werd onder meer de versnippering van het gelijkekansenlandschap bekritiseerd, alsook het feit dat de ombudsman er tot dan toe toch een andere praktijk op nahield waarin die minder met ontblote tanden naar zaken zou kijken. Er werd ook geopperd dat de ombudsman tot dan toe toch vooral bemiddelde tussen burger en overheid, wat in dit soort van dossiers toch heel anders zou kunnen lopen. Bij elke verschuiving in het gelijkekansenlandschap wordt er daarenboven voor gewaarschuwd dat de Principes van Parijs vergen dat het budget en de personeelsbezetting van die aard zijn dat er ook daadwerkelijk gewerkt kan worden.

Ten dele is die kritiek terecht. Verdere versnippering van het gelijkekansenlandschap dient de burger echt niet en het bemoeilijkt de dossierbehandeling. Ondanks -bijvoorbeeld- de decretale doorverwijsverplichting van de Vlaamse Ombudsdienst blijkt bij overleg tussen de gelijkheidsorganen dat in de praktijk verzoekers verloren lopen en dus klachten verdwijnen. Voor een dienstverlening die met reden zo laagdrempelig mogelijk moet zijn, zit hier een ernstig probleem. Versnippering zou, bijvoorbeeld bij dossiers van meervoudige discriminatie, ook kunnen maken dat iedereen of net niemand zich bevoegd acht²⁶. Het is inderdaad zo dat er ook hele andere keuzes gemaakt hadden kunnen worden.

Maar niet elk punt van kritiek snijdt hout. Zo is het onderbrengen van een gelijkheidsopdracht bij een parlementaire ombudsman absoluut niet zo eigenaardig of uitzonderlijk. De Commissie van Venetië²⁷, een adviesorgaan van de Raad van Europa, ziet een belangrijke taak voor ombudslieden in het beschermen van mensenrechten²⁸. Wanneer nieuwe ombudsorganen opgericht worden of wanneer een ombudsdienst omgevormd wordt, blijken zij inderdaad wel vaker over een gemengd mandaat te beschikken waarbij ze enerzijds de brug maken tussen overheid en burger en daarbij anderzijds ook ruimer opereren als mensenrechtenorgaan²⁹. Hun brede actieterrein, over alle beleidsdomeinen en -thema's heen, maakt hen hier een aantrekkelijke actor als gelijkheidsorgaan. En natuurlijk valt telkens weer de onafhankelijkheid van een parlementaire ombudsman op³⁰.

²⁴ Art. 17 quinquies 2° Ombudsdecreet.

²⁵ Zie bv. J. BORGHS, "Een discriminatiemeldpunt is geen ombudsdienst", *De Standaard* 13 juli 2015; VROUWENRAAD, Beleidsbrief Gelijke Kansen 2015-16. Gewikt en gewogen Enkele aandachtspunten voor het Vlaamse Gelijkekansenbeleid m.b.t. gelijkheid m/v november 2015, beschikbaar via www.vrouwenraad.be.

²⁶ Voor andere voor- en nadelen, zie: S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Institutionalisering van gelijkheid en mensenrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 65 e.v.

²⁷ Languit: de Europese commissie voor democratie door het recht.

²⁸ COMMISSIE VAN VENETIË, *Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution*, Maart 2019, beschikbaar via: <https://www.venice.coe.int>.

²⁹ Zie hierover bijvoorbeeld: B. DE WITTE, "National equality institutions and the domestication of EU non-discrimination law", *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2011, jg. 18, afl. 1-2, (157) 162- 165.

³⁰ ECRI, *Sixth report on Belgium*, adopted on 12 December 2019, published on 18 March 2020, beschikbaar via: <https://rm.coe.int/ecri-sixth-report-on-belgium-/16809ce9f0>.

Die onafhankelijkheid vermeldt het Ombudsdecreet³¹ zelf ook in de lijn van de Principes van Parijs³² die standaarden uitmaken waaraan mensenrechteninstellingen zouden moeten voldoen. Een gelijkheidsorgaan met een thematisch beperkte opdracht zoals een genderkamer, een sectoraal gelijkheidsorgaan dus, heeft in verhouding tot deze principes niet de gewenste breedte van mandaat. Aan verschillende andere vereisten voldoet de genderkamer dan weer wel. De genderkamer kan adviezen formuleren, er is de functionele onafhankelijkheid van de uitvoerende macht, de jaarlijkse rapportering, de financiële onafhankelijkheid, samenwerking met nationale en internationale actoren waaronder het maatschappelijk middenveld.

Ook in de rechtsliteratuur werd de Vlaamse Ombudsdienst eerder al - en dus voor toevoeging van de opdracht als sectoraal gelijkheidsorgaan - omschreven als een van de mensenrechtenorganen op dat ogenblik operationeel in Vlaanderen³³. Inderdaad, een ombudsdienst - bijvoorbeeld ook de EU-Ombudsman³⁴ - heeft een evident onderdeel mensenrechtenwerking en is steeds ook gericht op het gelijkheidsbeginsel³⁵. De oorsprong van die mensenrechtenwerking ligt in het feit dat een ombudsdienst mee waakt over de naleving van het recht en dat dan ook nog eens doet voor alle mogelijke terreinen waarvoor hij bevoegd is. De Vlaamse Ombudsdienst doet dat al sinds de beginjaren. In 2001 was er bijvoorbeeld een aanbeveling over het uitbreiden van de bezwaarschriftenprocedures om tegemoet te komen aan de vereisten uit artikel 6 EVRM, het recht op een eerlijk proces³⁶. De Vlaamse Ombudsdienst moedigde de Vlaamse overheid in 2003 al aan om voldoende doortastend op te treden wanneer sociaal-economische grondrechten in het geding zijn, zoals het recht op wonen³⁷. Specifieker in het kader van het recht op gelijkheid organiseerde de Vlaamse ombudsman in 2001 samen met andere Belgische ombudslieden en de Europese Commissie een conferentie over "de ombudsman tegen discriminatie"³⁸. Dat deel van de algemene werking is sinds de toevoeging van de genderkamer alleen maar versterkt.

Hierna volgt een overzicht van werkwijze en praktijk in de genderkamer, vaak via een bespreking van de inhoud. Dit stuk is gebouwd op ervaringen en dossiers tussen 2015 en nu en sluit aan bij de inhoudelijke besprekingen van meldingen en dossiers in de opeenvolgende ombudsjaarverslagen sinds 2015. De focus ligt op de echte genderdossiers, hoewel dus van meet af aan duidelijk was dat de genderkamer de mensenrechtenblik ruimer uitstraalt naar dossiers uit andere thema's waarin net zo goed het argument discriminatie of zelfs de mensenrechten aan bod komen. De genderkamer is in de loop der jaren in realiteit uitgegroeid tot mensenrechtenkamer, maar hieronder ligt de focus op de rol als gelijkheidsorgaan³⁹.

³¹ Art. 17 ter §3 Ombudsdecreet.

³² in de bijlage van resolutie 48/138 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 december 1993.

³³ S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, *Institutionalisering van gelijkheid en mensenrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 84-85.

³⁴ EU-OMBUDSMAN, Decision in case 366/2017/AMF on how the European Investment Bank handled concerns about gender discrimination and equal opportunities for its staff, 17 oktober 2018, beschikbaar via: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/105387>.

³⁵ Zie hierover ook A. D'ESPALLIER "Alternatieve geschillenbeslechting via de ombudsman – Koken met én voorbij het boekje", In R. LEYSEN, K. MUYLLE, J. THEUNIS en W. VERRIJDT, (Eds.), *Semper perseverans - Liber Amicorum André Alen*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 421-438

³⁶ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2001, 225. Alle jaarverslagen zijn beschikbaar via www.vlaamseombudsdienst.be.

³⁷ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2002, 276.

³⁸ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2001, 20.

³⁹ Dit aspect komt hieronder aan bod, zie *infra*, IV. Samenvattend uit het logboek, 49-50.

Het is de bedoeling om meer inzicht te geven in de afgelegde weg van de genderkamer en de werkwijze. Want zoals hierboven aangetoond, is de manier van werken van de genderkamer de algemene werking van de Ombudsdienst ingestroomd, maar uiteraard is het DNA van de Ombudsdienst ook weer teruggestroomd in de werking van het gelijkheidsorgaan. Zo is de Vlaamse Ombudsdienst een zeer warme en vruchtbare proeftuin geweest voor werken aan gelijkheid op verschillende, soms nieuwe manieren. Het overzicht heeft geen normatieve insteek aanzien elke bevoegdheid en elke setting uiteraard zijn eigen uitdagingen en kansen meebrengt.

3. De richting: stap voor stap naar inclusieve gelijkheid

De genderkamer heeft een ruime opdracht om rond gender en geslacht te bouwen aan gelijkheid.

Het gelijkheidsconcept legt ook in de genderkamerpraktijk telkens weer spanningen bloot. Een eerste spanning gaat in ieder geval over de vraag wanneer iets gelijk is en wanneer het te veel wordt. Zo was er bijvoorbeeld een periode met een reeks klachten over het aantal vrouwen in het programma 'De Afspraak'⁴⁰, dat in die tijd inderdaad beduidend lager lag dan het aantal mannelijke gasten. Er werden inspanningen geleverd om hieraan tegemoet te komen en die bouwden gedeeltelijk op de expertendatabank. In die databank kunnen journalisten op zoek naar experts uit groepen die niet zo vaak op het scherm komen. De databank bevat de visitekaartjes van o.m. vrouwen, personen met een transachtergrond, personen met een handicap of mensen met een andere herkomst.

De spanning wordt dan echt zichtbaar in een klacht uit datzelfde jaar 2016 over diezelfde expertendatabank (dossier 2016-3617). Een man had zijn gegevens er niet in kunnen laten opnemen en was misnoegd. Dan blijkt inderdaad dat gelijkheid een fijne lijn is en de overslag in meer gelijkheid voor sommigen, roept terecht voortdurend vragen op⁴¹. Hier werd duidelijk: de databank is een in impact beperkt en aanvaardbaar middel van positieve actie dat erop gericht is om een bestaande ongelijkheid weg te werken. De databank wordt regelmatig geëvalueerd en bijgestuurd.

Rond te veel of te weinig gelijkheid, hangen weer andere spanningen en die gaan bijvoorbeeld ook over tijd. Voor sommigen moet gelijkheid langs de snelweg komen, voor anderen is een trage weg nog steeds te snel. De vertegenwoordiging van vrouwen in de hogere rangen van het academisch personeel aan universiteiten is hiervan een treffend voorbeeld. Velen zijn het erover eens dat de zogenaamde lekkende pijplijn, het afvloeien van vrouwen naarmate de academische carrière verder gaat, gedicht moet worden omdat die eigenlijk een ongelijkheid aantoont. In de loop der jaren zijn er verschillende vragen gekomen over de manieren waarop gestreefd kan worden naar meer gelijkheid in dit kader⁴². De genderkameradviezen daaromtrent werden telkens gebaseerd op de gevestigde rechtspraak van het Hof van Justitie dat maatregelen toelaat, maar dat daarbij wel de lijn aanhoudt dat

⁴⁰ Zie Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr.41/1, 39; Klachtenrapport VRT, *Klachtenboek 2016*, 143. Klachten over diversiteit op basis van geslacht komen elk jaar terug. Zie de beschouwingen over 2020 in klachtenrapport VRT, *Vlaams Bemiddelingsboek 2020*, 306.

⁴¹ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr.41/1, 38.

⁴² Zie bv. Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, Nr. 41/1, 27.

nooit absolute voorrang gegeven mag worden op basis van geslacht. De beste kandidaat moet het -terecht- altijd kunnen halen, los van geslacht.

Een Nederlandse universiteit toonde aan dat er velen zijn die willen dat de bestaande evolutie veel drastischer en sneller verloopt. De TU Eindhoven had aangekondigd alle wetenschappelijke vacatures eerst gedurende een aantal maanden alleen voor vrouwen te zullen openstellen. Het Nederlandse College voor de Rechten van de Mens maande aan tot een gezapiger tempo en beoordeelde het programma terecht als een verboden onderscheid⁴³.

Spanning kan ook zitten in de rechtvaardiging die mensen aanvoeren en of die al dan niet acceptabel is. In verschillende zaken die de genderkamer voor zich kreeg, was angst of schroom voor de ander een argument om mannen en vrouwen van elkaar te scheiden. Het ging bijvoorbeeld over ballonnetjes die opgelaten werden over een gescheiden aanbod in het openbaar vervoer, in sportclubs, in het zwembad of in rijsscholen⁴⁴. Die argumenten overtuigen gewoonlijk te weinig. In zowat alle gevallen zijn er andere maatregelen denkbaar die veel minder ingrijpend zijn en die er bijvoorbeeld ook voor zorgen dat een veiligheidsrisico weggenomen of gereduceerd wordt.

Het gelijkheidsbeginsel is voor de genderkamer als een kompas met ijkpunten uit het antidiscriminatierecht, maar de spanningen hierboven tonen wel aan dat het kompas van de gelijkheid niet altijd functioneert als een exact meetinstrument. Een gelijkheidsorgaan werkt met dat instrument en het is dan maar transparant en fair om aan te geven welke de dimensies zijn die een rol spelen bij de interpretatie van de richting op het kompas en die dus mee de uiteindelijke grondkoers bepalen. Hieronder volgt een niet-exhaustief en niet-normatief overzicht van enkele dimensies die in de vijf jaar genderkamer alleszins een rol hebben gespeeld.

Om te beginnen is er de dimensie van het bestrijden van ongelijkheid en het voorkomen van nieuwe discriminatie⁴⁵ die samen de kern uitmaken van elk aspect van het werk, in het bijzonder het klachtenwerk. Leidend daarin zijn de wettelijke definities en omschrijvingen, te lezen in het licht van rechtspraak. Het werk richt zich daarbij tot het herkennen van ongerechtvaardigde ongelijke behandeling en het doorbreken ervan, hard waar het moet.

Daarbovenop is het zaak om mensen te erkennen in hun waarde en waardigheid. Dat tweede element speelt onder meer in zaken waar stereotypen stevig geworteld zijn. Intussen mag het bijvoorbeeld echt doordringen dat ook vaders betrokken zijn bij het gezin (dossier 2017-6122; 2021-1194). Net zo goed moeten organisaties en overheidsdiensten begrijpen dat het mensen niet in hun waarde laat, wanneer ze zich telkens opnieuw moeten outen als trans. Ook na een wijziging van de geslachtsregistratie moet het databeheer gewoon kunnen volgen, zonder dus een nieuwe belasting op inverkeerstelling te innen voor dezelfde wagen (2016-6624) of plots een ander tarief aan te rekenen voor de zorgpremie (2020-7871)⁴⁶.

Een gepast tempo werd hierboven al aangegeven als dimensie. Het wegwerken van één ongelijkheid mag niet leiden tot het creëren van een nieuwe ongelijkheid. Maatregelen van positieve actie zijn maatregelen die dit risico in zich dragen en die

⁴³ College vr de Rechten van de Mens, Oordeelnummer 2020-53, dd. 02 juli 2020.

⁴⁴ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr.41/1, 28.

⁴⁵ Zie onder meer S. FREDMAN, *Discrimination Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 25-33.

⁴⁶ Klachtenrapport Zorgkassen, *Vlaams Bemiddelingsboek* 2020, 808. Alle Klachten- en Bemiddelingsboeken zijn beschikbaar via www.vlaamseombudsdienst.be.

dus opgevolgd moeten worden. Zo verliep het bijvoorbeeld in het kader van een opleidingsprogramma voor vrouwelijke ondernemers dat met de jaren het doelpubliek zal uitbreiden naar een gemengd publiek.⁴⁷

Een volgende dimensie die een rol speelt, is de inclusieve participatie. In 2016 werd al beschreven hoe belangrijk het is “om in te zetten op een inclusieve samenleving, waarbij alle individuen zich zoveel mogelijk versterkt voelen om zelf hun unieke bijdrage te leveren aan het samenleven. Het doel ligt niet in het slachtofferen van mensen, wel in het versterken van elk individu én de samenleving met diversiteit”⁴⁸. De kern daarvan is het overbruggen van verschillen, niet door ze uit te vlakken, maar door eigenheid toe te laten⁴⁹. Hoe mensen met allerlei achtergronden kunnen deelnemen aan dezelfde sportwereld stond bijvoorbeeld centraal in het rapport ‘Gender en sport’ uit 2019 opgebouwd uit kleine en grote aanbevelingen⁵⁰. Een aanbeveling rond inclusie zit soms ook in andere kleine dingen, zoals het gebruik van termen als onderhoudsmedewerker in plaats van klusjesman door de VDAB⁵¹.

Verzoekers in de genderkamer vertellen over een deur die voor hen gesloten blijft op grond van gender en geslacht, over intimidatie of grensoverschrijdend gedrag waartegen soms recht ingezet kan worden, terwijl er in veel zaken ook de belangrijke relationele en connecterende dimensie is. Zelfs waar het recht zich ertoe leent om een ongelijke behandeling te overbruggen, uit te gommen, of te corrigeren is er nog het menselijke aspect van erbij behoren. Dat aspect is (soms) moeilijk om te grijpen. De genderkamer is zich ervan bewust dat die relationele dimensie cruciaal is om blijvend te bouwen aan gelijkheid⁵².

De genderkamer start een nieuwe conversatie vanuit een transformatieve invalshoek⁵³ en luistert daarbij ook naar de stilste stemmen. Individuele verhalen, bijvoorbeeld over discriminatie of over grensoverschrijdend gedrag, leggen soms groepsgerelateerde patronen⁵⁴ of structurele gegevens bloot. De genderkamer zet zich uitdrukkelijk in voor transformatie richting een inclusieve en veilige omgeving. Zo toonde een klacht over een niet-verzekerde operatie na borstkanker bijvoorbeeld aan dat het tijd was om structureel anders te gaan kijken naar dit soort van ingrepen en te erkennen dat ze niet louter esthetisch zijn (dossier 2015-4458). Een beginnende leerkracht die haar baan verliest vanwege zwangerschap, toont hoe precair dat statuut is en dat moet aangekaart worden⁵⁵. Een klacht over grensoverschrijdend gedrag kan ertoe leiden dat zwaktes worden opgemerkt in het preventieve beleid of reactieve beleid en ook daar moet dan aan gewerkt worden. Dat wordt hieronder uitvoeriger geïllustreerd in het onderdeel over grensoverschrijdend gedrag⁵⁶.

⁴⁷ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2019 *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 41/1, 45.

⁴⁸ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr.41/1, 36-37.

⁴⁹ Zie C. SHEPPARD, *Inclusive equality: the relational dimensions of systemic discrimination in Canada*, McGill-Quebec, Queen’s University Press, 2010, 34-36.

⁵⁰ A. D’ESPALLIER, *Gender en sport - hink, stap, sprong naar een inclusief beleid*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2019, 92p.

⁵¹ Zie Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2015, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 41/1, 29; zie ook: *Vlaams Klachtenboek 2015*, 963.

⁵² C. SHEPPARD, *Inclusive equality: the relational dimensions of systemic discrimination in Canada*, McGill-Quebec, Queen’s University Press, 2010, 67.

⁵³ S. FREDMAN, *Discrimination Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 25-33.

⁵⁴ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr.41/1, 36-37.

⁵⁵ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 41/1, 51-52; Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, Nr. 41/1, 17-18.

⁵⁶ Zie *infra*, III. De vaart na #MeToo: het ombudsmodel in de praktijk, 29 e.v.

4. IJkpunt: antidiscriminatierecht van theorie naar praktijk

De uitvoering van het gelijkheidsbeginsel is te vinden in het antidiscriminatierecht. Dat voegt aan het kompas ijkpunten toe op basis waarvan de koers verfijnd kan worden.

Een gelijkheidsorgaan zoals de genderkamer werkt zo op basis van het verbod op discriminatie uit o.m. het Gelijkkekansendecreet. Dat bevat een burgerrechtelijk luik en een zeer beperkt strafrechtelijk luik. Het verbod reikt relatief ver, tot in horizontale relaties tussen burgers en het maakt dat particulieren op het publieke terrein niet meer helemaal vrij zijn om keuzes te maken. Een verhuurder kiest niet meer helemaal vrij aan wie hij zijn woning verhuurt; een sportclub bepaalt niet altijd vrij wie komt sporten.

Terwijl het antidiscriminatierecht zeer ver reikt, is het tegelijk een instrument met zwaktes⁵⁷. Het is bijvoorbeeld niet zo eenvoudig om discriminatie te bewijzen⁵⁸. Om dit te verhelpen kent het burgerrechtelijke luik een omkering van bewijslast⁵⁹. Op die manier moet een persoon slechts een begin van bewijs van discriminatie aanleveren. Daarna is het aan de wederpartij om eventueel aan te tonen dat er geen discriminatie was. Hiertegenover staat de praktijk, die aantoont dat er heel wat dossiers zijn waar het verhaal blijkt geeft van een vermoeden van discriminatie, zonder dat dat aangetoond kan worden (een voorbeeld uit woninghuur: 2016-3483; 2021-0998).

Het landschap van vandaag is er één zonder brede praktijktesten⁶⁰ en de handhaving van het antidiscriminatierecht verloopt vooral via de gelijkheidsorganen en andere actoren die er een missie in hebben. Het is in die setting dat het gelijkheidsorgaan zoals de genderkamer opereert.

In 2015, toen de genderbevoegdheid een thuisbasis zocht, werd in het Vlaams Parlement gesproken over de richting die het moest uitgaan. Er werd toen gezegd: *“De verplichtingen worden al te vaak opgevat als vormvoorwaarden, niet als een kans voor een echte mentaliteitswijziging”*⁶¹. Het is daarin dat de genderkamer een bijkomend ijkpunt heeft gezien.

5. IJkpunt: middenin de realiteit en in het recht

Het kompas van de gelijkheid zweeft niet, maar bevindt zich in het samenleven tussen mensen. Het is dus maar evident dat de werkzaamheden van de genderkamer, zoals adviezen verstrekken, tussenkomen in concrete klachtendossiers en sensibiliseren, tred houden met rechtspraak, de rechtsleer en met ander onderzoek. Dat vergt soms opschuiven, zoals blijkt uit het volgende voorbeeld.

⁵⁷ Bijvoorbeeld: S. SOTTIAUX, “De praktijktest: much ado about nothing?”, *RW* 2014-15, afl. 38, 1482.

⁵⁸ Voor het strafrechtelijke luik, zie: B. BLERO, “L’incrimination pénale de la discrimination en question”, in *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination / De nieuwe federale antidiscriminatie wetten*, C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK, Brussel/Brugge, La Charte/Die Keure, 2008, 463-505 ; zie bv. Ook S. KELEPOURIS, “Discriminatie kan beter uit het strafrecht gehaald worden”, *De Morgen* 15 juni 2019.

⁵⁹ Art. 36 gekijkekansendecreet.

⁶⁰ Verslag van de hoorzittingen en gedachtewisseling over discriminatie op de arbeidsmarkt van 7 juli 2015, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 421/1.

⁶¹ Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, 424/1, 1.

In 2016 rolde een aantal meldingen binnen over de boerkini, een lichaamsbedekkend pak dat soms door vrouwen gedragen wordt in het zwembad (dossier 2016-2666; 2016-0346). De eerste klacht bij de Ombudsdienst kwam van een vrouw die de boerkini droeg zonder hoofddoek en die omwille van het pak gevraagd was om het zwembad te verlaten. (tegengeluiden: 2016-4601; 2016-4627). De klachten luidden dat het boerkiniverbod in verschillende openbare zwembaden discriminatoir was. De aangevoerde rechtvaardigingen van hygiëne en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen zou niet sterk genoeg geweest zijn om het onderscheid te rechtvaardigen. Unia schreef op basis van de eigen klachten uiteindelijk een rapport⁶², onder meer bouwend op een bijdrage van het Agentschap Zorg en Gezondheid en ook op een genderkameradvies⁶³. Beide argumenten werden daarin om verschillende redenen als niet overtuigend omschreven.

Enkele jaren nadien bleken rechters in Gent⁶⁴ en in Antwerpen⁶⁵ andere beslissingen te nemen rond het boerkiniverbod⁶⁶. Het Antwerpse hof van beroep oordeelde vervolgens in 2020⁶⁷ dat een boerkiniverbod wel aanvaard kon worden om redenen van hygiëne. Evident doet dit arrest voor het erin besproken aspect ook de genderkamer bewegen en als de wetgeving zou veranderen, wordt ook die evolutie meegenomen.

Een andere evolutie is te zien in het wijzigen van de geslachtsregistratie. Vroeger werd gewerkt met een verouderd wettelijk kader met torenhoge eisen ten aanzien van betrokkenen, waaronder sterilisatie. De wetgever legde in de Transwet van 2017⁶⁸ de nadruk op zelfdeterminatie. Die nadruk werd door het Grondwettelijk Hof in de schijnwerper gezet bij de gedeeltelijke vernietiging van die wet, omdat zelfdeterminatie verder kan gaan dan de door de wetgever aangereikte categorieën M/V⁶⁹. Die nadruk op zelfdeterminatie werd dan een nieuw vraagstuk wanneer die tegenover de binaire indeling in sport gezet werd, bijvoorbeeld in een onderzoek van de genderkamer getiteld 'Gender en sport: hink-stap-sprong naar een inclusief beleid'.⁷⁰

Het recht is relevant, maar net zo goed is het altijd van belang om de realiteit in de gaten te houden en om dichtbij de praktijk te blijven. Op een gegeven moment kwam bijvoorbeeld een adviesvraag over een werknemer die in een veiligheidsfunctie zou gaan werken voor de Vlaamse overheid. Voor de baan moest een technische opleiding gevolgd worden, die nu eenmaal maar een keer per jaar plaatsvindt omdat die bijzonder kostbaar is. Zonder de opleiding mag er niet gewerkt worden. Door bevallingsverlof zou de werkneemster die opleiding missen en ook niet medisch geschikt bevonden worden. Zou ze in andere omstandigheden niet meteen in dienst getreden zijn, dan was ze haar plek op de werfreserve kwijt, maar hier werd een alternatieve oplossing bedacht met een uitgesteld instapmoment om

⁶² UNIA, Juridisch advies van 10 juli 2017 gericht tot de verantwoordelijken van overheidszwembaden in Vlaanderen over lichaamsbedekkende zwemkleding, nr. 166, beschikbaar via www.unia.be.

⁶³ Beschikbaar via www.vlaamseombudsdienst.be.

⁶⁴ KG Oost-Vlaanderen (afd. Gent) nr. 2018/8812, 5 juli 2018.

⁶⁵ KG Antwerpen (afd. Antwerpen) (AB K9) nr. 17/4789/A, 18 december 2018.

⁶⁶ Zie M. SPINOY, "Het boerkiniverbod: discriminatierechtelijke troebele wateren", noot onder Rb. Antwerpen 18 december 2018, *TJK* 2019/1, 118-125.

⁶⁷ HvB Antwerpen 30 november 2020.

⁶⁸ Wet van 25 juni 2017 tot hervorming van regelingen inzake transgenders wat de vermelding van een aanpassing van de registratie van het geslacht in de akten van de burgerlijke stand en de gevolgen hiervan betreft, *BS* 10 juli 2017.

⁶⁹ GwH 19 juni 2019, nr. 99/2019.

⁷⁰ Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2019, 92p.

ervoor te zorgen dat ze door zwangerschap geen kansen zou missen. Tegelijk moest natuurlijk wel de veiligheid gewaarborgd blijven (2019-1381).

II. De koers: het ombudsmodel voor een gelijkheidsorgaan

De tabel achteraan⁷¹ toont dat de genderkamer elk jaar een stabiel, maar relatief bescheiden aantal contacten krijgt en verwerkt. Ongetwijfeld heeft dat aantal ten dele te maken met de discriminatiegrond en met het feit dat arbeid geen algemene Vlaamse materie is. Het neemt niet weg dat een melding of klacht soms een belangrijke ijsberg onder water kan aanwijzen.

Voor de genderkamer is het pad van de alternatieve geschillenbeslechting de belangrijkste route. Hiervoor bestaan vooral positieve redenen. Die redenen en de voordelen ervan komen hieronder uitgebreid aan bod.

1. Werkwijze: ombudsbemiddeling

Een belangrijke positieve reden voor deze keuze is te vinden in het feit dat de voornaamste reisgezel van de genderkamer nu eenmaal de Vlaamse Ombudsdienst is. De ombudstraditie heeft daardoor haar stempel gedrukt op de werking van de genderkamer. Die traditie is er een van bemiddeling en alternatieve geschillenbeslechting. De Ombudsdienst ontvangt klachten en probeert standpunten te verzoenen via bemiddeling⁷². Het jaarverslag verwijst naar verzoeningsresultaten en de resultaten van de klachtenbehandelaars die in de eerste lijn staan. Die resultaten worden door de ombudsman gebundeld in het Vlaams Bemiddelingsboek, dat tegenwoordig ook vergezeld gaat van een Lokaal Bemiddelingsboek. Beide duiden aan hoe groot de nadruk op bemiddeling is, al hoort er meteen bij dat de ombudsbemiddeling, zoals hieronder ook getoond wordt, een atypische bemiddelingsvorm is. Het is daar dat de decreetswijziging van 2015 omtrent de genderkamer neergezet werd.

Ook in de nieuwe decreetsbepalingen van 2015 staat in eerste orde geschreven dat de Ombudsdienst bemiddelend dient op te treden⁷³. De mogelijkheid om in rechte op te treden volgt pas in tweede orde⁷⁴. Veel van de kenmerken van de gewone ombudsbemiddeling sluiten naadloos aan bij wat de genderkamer ook moest zijn en worden. Toch sluipen hier en daar bijzonderheden in die nauw aansluiten bij het specifieke van het bestrijden en voorkomen van discriminatie.

1.1. Brede deur, lage drempel

Een gelijkheidsorgaan moet de ongelijkheid tussen de partijen, een veroorzaker of pleger en getroffene of een slachtoffer, (gedeeltelijk) wegnemen. De drempel om een discriminatiemelding te doen moet laag zijn, om discriminatie ook daadwerkelijk te kunnen bestrijden. Dit is in ieder geval zo voor ombudsdiensten waar de behandeling van een klacht gratis is en waar geen reële vormvoorschriften zijn om een melding te doen.

⁷¹ Zie *infra*, V. Cijfers, 51.

⁷² Art. 16 §1 Ombudsdecreet.

⁷³ Art. 17 quater §1 Ombudsdecreet.

⁷⁴ Art. 17 quater §2 Ombudsdecreet.

De brede deur maakt dat er heel wat binnenkomt. De Vlaamse Ombudsdienst heeft daarom ook een decretale doorverwijsopdracht voor klachten die eigenlijk elders thuishoren⁷⁵. Zo gaat het ook voor discriminatieklachten die bij een ander gelijkheidsorgaan thuishoren. Wel is er altijd een beoordeling over hoe een klacht wordt doorverwezen of doorgestuurd. Om de drempel laag te houden, is het soms nuttig om ervoor te zorgen dat een verzoeker zijn verhaal niet te vaak hoeft te doen. Gevoelige verhalen moeten met grote omzichtigheid behandeld worden.

Evident zijn er heel wat klachten van rechtstreeks betrokkenen, mensen die discriminatie hebben ondergaan in elke mogelijke verschijningsvorm. Er zijn bijvoorbeeld klachten van werknemers of ambtenaren over hun diensthoofd of leidinggevende (bv. dossier 2018-1051; 2020-5725; 2020-6070). Het gaat regelmatig over feiten die kwalificeren onder de noemer van intimidatie. De betrokkenen zijn soms combattief, maar net zo goed soms kwetsbaar wanneer ze in de genderkamer toekomen en hun verhaal er neerleggen. Er zijn klachten van personen met een transachtergrond over het voortdurende verkeerde gebruik van aansprekingen (bv. 2020-6228); of zelfs van pesterijen (bv. 2017-4468; 2020-6709). Er zijn stevast talloze klachten over toiletten. De genderneutrale toiletten horen daarbij, maar er zijn er nog. Zo was er één over toiletten voor truckers. De toiletten voor vrouwen werden proper achter slot en grendel gestoken terwijl die voor mannen zich in containers bevonden en vuil achterbleven (2016-3623). Groot is dan de opluchting wanneer dat probleem verdwijnt. Er zijn klachten van geweigerde kandidaat-huurders (bv. dossier 2017-4155; 2017-0151; 2017-1608; 2018-3969; 2020-5741) en van leerlingen die voor zichzelf hun weg zoeken in en rond het gelijkheidsbeginsel en bijvoorbeeld kledingvoorschriften (bv. 2017-5076; 2019-6439).

In de loop der jaren is gebleken dat ook heel wat getuigen of omstanders van discriminatie zich wendden tot de Ombudsdienst, bijvoorbeeld de moeder van een alleenstaande vrouw die keer op keer naast huurwoningen zou gevallen zijn (bv. dossier 2020-5462); de vader van een zoon die in dezelfde positie zit (2016-2243); of de professor die een oneerlijke behandeling vaststelt van zijn werkgever ten overstaan van een zwangere collega (2020-2077); de oma die vertelt over (seksuele) intimidatie van haar kleinkind door een leraar (2018-655); de leerkracht die het opneemt voor de leerling die zich out als transgender, maar die moet opboksen tegen gegenderde regels zoals uniformen (2016-2942). Die omstanders zijn inderdaad regelmatig van groot belang om een daadwerkelijk verschil te maken⁷⁶. De decreten zullen hen weldra beschermen tegen eventuele represailles zoals ze ook doen voor slachtoffers, dit om de meldingsdrempel laag te houden⁷⁷.

Er zijn ook mensen die op een grotere afstand staan van een potentiële discriminatie en die zich laten horen. Ze stellen zich vragen bij wat ze in het leven zien gebeuren en leggen die vragen dan voor aan de professionele beoordeling van de genderkamer. Vaak spruiten de vragen voort uit verontwaardiging over te veel of net te weinig gendergelijkheid. Wanneer de vragen zich bevinden op het snijpunt van religie en gender, zijn ze in toon vaak erg scherp (een voorbeeld over hoofdoeken: 2017-0704)⁷⁸. Verschillende van de vragen in deze categorie gaan over bepaalde vormen van positieve actie. Zo waren er vragen over vrouwensport-

⁷⁵ Art. 3 §1, 1^e lid, 2^o Ombudsdecreet.

⁷⁶ Zie ook *infra* onder 2.2. Verscheidenheid aan vertellers, 33-34.

⁷⁷ Zie ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 12 van het decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en artikel 38 van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 611/1.

⁷⁸ Zie ook Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 41/1, 50-51.

uurtjes (bv. dossier 2019-2552; 2020-3374; 2020-0940; 2020-3762; 2018-3270), over discotheekacties die zich tot vrouwen richtten (bv. 2016-4600; 2016-4603; 2017-0789), of over een opleiding die zich richtte tot vrouwelijke ondernemers (2019-5118; 2020-3017); en over het vermoeden dat alleen vrouwelijke redders ingezet werden op bepaalde momenten (2016-3623). Ook waren er op die manier klachten op te tekenen over het aantal vrouwen in VRT-programma's, in het bijzonder 'De Afspraak' (2016-5786; 2016-5733). De genderkamer vertaalt, verklaart, signaleert of roept ter verantwoording, maar stelt dan wel vast dat de melder geen benadeelde is in de zin die het Ombudsdecreet bedoelt. Het maakt de actiemogelijkheden anders.

Zeker in recentere tijden is gebleken dat adviesvragen van personen en organisaties sterk zijn toegenomen. Er blijken nogal wat mensen zich ervan bewust te zijn dat niet alles door de beugel kan en dat er richtlijnen bestaan voor sommige zaken. Heel vaak geven deze mensen aan dat ze zich willen informeren om zeker te zijn dat ze juist handelen. De genderinclusieve toiletten zijn zo een steeds weerkerend onderwerp (bv. dossier 2016-4883; 2016-5231; 2017-0866; 2017-2029; 2018-1342; 2019-4838; 2019-3920). Ook de vragen over hoe om te gaan met de combinatie trans en sport blijkt een terugkerende kwestie (2017-4557; 2019-1195), die de genderkamer uiteindelijk beantwoordde met een uitgebreid rapport⁷⁹. Mensen vragen zich bijvoorbeeld ook af hoe ze positieve actie kunnen organiseren in de sport om meer meisjes aan te trekken (2019-3831), of er mogelijkheden bestaan om gedragslijnen te ontwikkelen die verhinderen dat mensen elkaar vervelende vragen stellen over bijvoorbeeld nakend ouderschap of zwangerschap (2020-2998). Een terugkerende vraag is die naar aanvaardbare manieren om het glazen plafond in (Vlaamse) arbeid aan diggelen te slaan en in hoeverre positieve actie daarbij toelaatbaar is (2019-3099). Er zijn soms ook verrassende vragen, bijvoorbeeld over of en hoe een wielclubje vrouwvrij gehouden kan worden (2017-7176) of hoe genderspecifieke vacatures toch in de markt gezet kunnen worden (2021-0895).

Er zijn ook heel wat gespecialiseerde diensten die de specifieke expertise van de genderkamer opzoeken. Zo was er een adviesvraag van een juridische dienst naar aanleiding van het oppikken van een sollicitant uit de werfreserve. De betrokkene kon in realiteit pas na een jaar starten vanwege bevallingsverlof én ouderschapsverlof. De dienst vroeg zich af of ze hiermee niet op hun grenzen botsten (dossier 2018-6348). Te denken valt ook aan een vakbond die vragen stelde over het verbod op discriminatie en het verband met de regels voor dienstanciënniteit bij bevallingsverlof en bij borstvoedingsverlof voor lokaal overheidspersoneel (2020-6120). Net zo goed was er een adviesvraag over de hoofddoek voor personeel in overheidsdienst, waarvoor verwezen werd naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (2020-2118).

1.2. Empowerment of (veel) meer

Verschillende verzoekers zoeken in de genderkamer eigenlijk bevestiging of een kans om hun oordeel over feiten en omstandigheden af te toetsen. Ze willen weten of hun bemerkingen, ergernissen of kwetsuren terecht zijn. Soms zijn ze dat niet. De verzoeker die bijvoorbeeld zijn beklag maakte over het feit dat zijn aanslagbiljet voor de provinciale belastingen op zijn naam en niet op naam van zijn (vrouwelijke) partner toekwam, stond in het bevolkingsregister als referentiepersoon

⁷⁹ A. D'ESPALLIER, *Gender en sport - hink, stap, sprong naar een inclusief beleid*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, 2019, 92p.

aangemerkt. Dit bleek alvast in dit dossier hun eigen keuze en de verzoeker kon dit veranderen (dossier 2016-2564). Sommige verzoekers ergeren zich aan afbeeldingen of tekst in magazines en reclame. Soms vindt ook de genderkamer dat er sprake is van slechte smaak, maar daartegen optreden zou ongepast zijn (bv. 2016-3485; 2018-2458; 2019-5513). In het geval van reclame kunnen die dossiers soms terecht bij de JEP (Jury voor Ethische Praktijken inzake reclame).

Soms is het voor verzoekers bij een mogelijk geval van discriminatie vooral nuttig om taal en gereedschappen te verwerven om er zelf mee aan de slag te gaan. Ze geven dan ook heel regelmatig aan dat ze niets liever willen dan het zelf te kunnen oplossen. Er was ooit een moeder die had aangevoeld dat haar kind met transachtergrond niet terecht zou kunnen in een opleiding voor schoonheidsspecialist (dossier 2018-2617). Door de jongere en de moeder een duwtje in de rug te geven, werden de bezorgdheden op de school openlijk besproken en werd dus ook vastgesteld dat er zich eigenlijk geen enkel probleem stelde. Zo was er een andere verzoeker die geweerd werd van de activiteiten van de plaatselijke vereniging op basis van geslacht (2016-4570). Men wilde haar niet omdat ze een vrouw was. Ze vroeg zich af of ze een argument kon maken op basis van de discriminatieregels en ze ging er helemaal zelf mee aan de slag. Een jaar later meldde ze dat ze nu wel welkom is, zonder voorbehoud. Leerlingen die vragen stellen over kledingreglementen of over oorberegels die verschillen voor jongens en meisjes, zijn gewoonlijk op zoek naar de juiste argumenten om het zelf aan te pakken. Wanneer ze de school dan in beweging krijgen, zijn ze terecht trots (bv. 2017-5076).

Soms is het gesprek tussen partijen gestopt door de (wederzijdse) felle reacties en dan kan de genderkamer helpen om het gesprek weer op te starten. Veelal kunnen partijen dan samen tot oplossingen komen. Een voorbeeld daarvan is een zaak over de selectienorm voor internationale wedstrijden oriëntatieloop. De omzettingcoëfficiënt voor prestaties zou vrouwen en meisjes benadelen waardoor ze minder kans zouden maken om uitgestuurd te worden dan jongens en mannen. De bond werd bereid gevonden om de coëfficiënt te heroverwegen en stond open voor voorstellen vanop het terrein. De verzoeker, een cijferaar, nam de zaak vervolgens weer over en werkte mee aan iets nieuws dat overigens het petje van de bemiddelaar duidelijk te boven ging (dossier 2016-3402).

Een ander voorbeeld ging over een zwangere vrouw in het deeltijds kunstonderwijs. In een periode voorafgaand aan de bevalling was ze verhinderd om verplichte lessen te volgen. De communicatie tussen deze leerling en de school werd abrupt afgebroken en de school schreef haar uit. Na aandringen en herinneren aan het feit dat zwangerschap nu eenmaal een en ander meebrengt, belde de directeur de leerling zelf op en ze verontschuldigde zich voor het abrupte einde. De partijen probeerden samen tot een oplossing te komen voor de toekomst (2019-233).

Empowerment of coaching is een belangrijke techniek van de genderkamer, waar het kan. De reden daarvoor is de volgende: een slachtoffer dat in staat is en er ook in slaagt om zelf aan te geven dat er iets mis is, die staat mogelijk ook in de toekomst sterker.

Er zijn natuurlijk ook heel wat dossiers waar empowerment of het gesprek op gang brengen niet volstaan of niet kunnen volstaan en waar gegrepen moet worden naar andere instrumenten. Een dossier uit 2016 betrof een jong gendervariant kind dat voetbal speelde (dossier 2016-5258)⁸⁰. Het kind viel uit de boot na pesterijen door

⁸⁰ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr.41/1, 39.

ploegmakkertjes en het kreeg zo goed als geen speelkansen meer. De trainers wisten niet zo goed hoe ze ermee om moesten gaan en dachten het kind te beschermen door het af te schermen en de pesterijen te laten uitdoven. In dit soort van zaak neemt de genderkamer over en wordt er gesproken met het clubbestuur. Dat gaf naderhand aan ontzettend te hebben geleerd uit de opeenvolging van incidenten in deze zaak en stelde vormingen ter beschikking voor de verschillende trainers opdat ze in de toekomst adequaat zouden kunnen omgaan met gendervariatie en met pesterijen.

In een recenter dossier maakte de verzoeker aanstalten om met steun en eventueel tussenkomst van de genderkamer het gesprek aan te gaan met de verhuurder over de veranderde houding sinds haar geslachtsverandering. De verhuurder besliste nog voor er van enig gesprek sprake was om de zaak aanhangig te maken bij de vrederechter die nu moet oordelen. Wel hielp de genderkamer verzoeker om dit aspect in deze procedure te brengen (2020-6709).

1.3. Geëngageerde bemiddelaar

In de traditionele werking beschikt de Ombudsdienst niet over veel harde instrumenten. Er zijn onderzoeksmogelijkheden en er is de rapportage. Verder steunt de Vlaamse Ombudsdienst om die reden in grote mate op de techniek van de bemiddeling. In tegenstelling tot wat de term bemiddeling zou kunnen doen vermoeden, gebeurt dit nooit geheel onthecht of neutraal. De ombudsbemiddeling onderscheidt zich van een traditionele bemiddeling bij een volstrekt neutrale derde. De reden hiervoor is de volgende: in de zeer traditionele zin fungeert een ombudsman als brugfiguur, gewoonlijk tussen overheid en burger⁸¹. Hij bevindt zich daardoor heel vaak in situaties die getekend zijn door een grote wapenongelijkheid. Die ongelijkheid kan bij een volstrekt neutrale bemiddeling dan tot zeer onrechtvaardige eindresultaten leiden. De oplossing die daarvoor gevonden werd is de geëngageerde bemiddeling die het recht en een aantal principes als vaste leidraad neemt⁸².

Een geëngageerd bemiddelaar heeft baat bij een normatief kader dat zijn engagement en houding in de bemiddeling bepaalt. Al vrij vroeg zijn ombudsdiensten op zoek gegaan naar instrumenten voor analyse van klachten en voor het vergroten van de wapengelijkheid. Dat systeem werd gevonden in ombudsnormen, een systeem waarmee correct overheidshandelen en goed bestuur ingeschat konden worden⁸³. Die analyse bood een normatief kader en kon worden gebruikt om richting te geven aan de bemiddeling. Zo onderscheidt deze vorm van bemiddeling zich van het werk van een volkomen neutrale of onthechte bemiddelaar die slechts een gesprek begeleidt.

Dit principe rijmt heel goed met het gelijkheidsorgaan dat ook bemiddelt, maar dat nooit volledig onthecht doet. Ook de genderkamer bemiddelt met het recht als leidraad, soms als hefboom. In genderzaken is het heel vaak een kwestie om de andere partij eraan te herinneren dat het publieke terrein regels kent en dat men zich eraan dient te houden. Dat heeft zich bijvoorbeeld voorgedaan toen een

⁸¹ Zie A. D'ESPALLIER "Alternatieve geschillenbeslechting via de ombudsman – Koken met én voorbij het boekje", In R. LEYSEN, K. MUYLLE, J. THEUNIS en W. VERRIJDT, (Eds.), *Semper perseverans - Liber Amicorum André Alen*, Antwerpen, Intersentia, 2020, (421) 422; zie bv. ook: G. KUCSKO-STADLMAYER, *European Ombudsman-Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, New York, Springer Wien, 2008, 409-416.

⁸² Dat de ombudsman in zijn bemiddeling zelf ook een standpunt inneemt, blijkt bijvoorbeeld uit artikel 16 van het Ombudsdecreet: "als de ombudsman niet akkoord gaat".

⁸³ Zie hierover: B. HUBEAU, *Normconform ombudswerk: een zoektocht naar ombudsnormen, Werkdocumenten Vlaamse Ombudsdienst*, 2002, 98 p. Beschikbaar via: www.vlaamseombudsdienst.be.

persoon met transachtergrond getuigde van moeilijkheden om een nieuw origineel diploma te verkrijgen (dossier 2019-5099). In een ander voorbeeld herinnerde de genderkamer eraan dat publiek aankondigen dat geen vrouwen of net alleen vrouwen aangeworven zullen worden op zich al een discriminatie inhoudt (2020-1502 en 2021-0895).

Aan de andere zijde treft de genderkamer regelmatig mensen die snel reageren als ze aangesproken worden. Sommigen daarvan zijn oprecht verbaasd dat ze regels overschreden hebben. Anderen kennen de regels, maar overtuigen wanneer ze uitleggen dat ze zich vergist hebben. Dat was bijvoorbeeld het geval voor een vacature waarmee gezocht werd naar een vrouwelijke onderzoeker. Het vacaturebericht was langs de handen van een onervaren medewerker door de mazen van het net geglipt. Het bericht werd ogenblikkelijk aangepast, zeer snel nadat het online kwam (dossier 2019-768).

Maar er zijn natuurlijk ook anderen die heel goed weten dat ze over de wettelijke schreef gaan, en die vinden dat het tot hun vrijheid behoort. Zo trof de genderkamer vacatureberichten aan van een organisatie die alleen een vrouw jonger dan 35 jaar wilde aanwerven als directieassistent (2019-3130).

Daar bijt de geëngageerde bemiddelaar zich nog sterker vast. Dit was bijvoorbeeld ook het geval bij een klacht over een triatlon voor amateurs (dossier 2018-5557). Het prijzengeld voor mannen en vrouwen was er zeer ongelijk. Oorspronkelijk werden de argumenten van de genderkamer nog weggewimpeld, maar na aandringen zag de organisator dan toch in dat het zinvol was om dat gelijk te trekken.

Een ander voorbeeld: in een zaak over grensoverschrijdend gedrag in sport liep de route naar een gezondere omgeving langs het discriminatierecht ook tot in de code goed bestuur en zelfs tot in het vennootschapsrecht op niveau van de sportclub om vervolgens een club los te laten die relatief gezond verder kon (dossier 2017-6600; 2018-5117).

In die dossiers waarin de tegenpartij niet beweegt of niet wil bewegen, wordt hoge druk gelegd, maar is verzoening soms moeilijker te bereiken. Dan komt de weg naar de rechtbank in het vizier⁸⁴. Maar er is ook op nog andere manieren (bijkomend) succes te boeken, met name in structurele verbeteringen. Die liggen dan bijvoorbeeld ook in het ervoor zorgen dat discriminerende vacatureberichten geen forum vinden⁸⁵.

Soms is vastbijten ook (langdurig) samen zoeken naar een geschikte uitkomst. Met de stad Kortrijk wordt zo al enige tijd gesproken over vrouwensport⁸⁶. Het ziet ernaar uit dat ook Sport Vlaanderen hierin een stuk van het werk zal opnemen en in de breedte mee zal werken en informeren over gescheiden en samen sporten.

⁸⁴ Zie *infra*, onder 2. Nieuw gereedschap, 27-28.

⁸⁵ Bijvoorbeeld ook de vacaturedatabank van de VDAB, zie: Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, Nr. 41/1, 25-26.

⁸⁶ Zie o.m. Jaarverslag ombudsman Kortrijk, 2018, 9, beschikbaar via www.kortrijk.be.

1.4. Complexiteit en reikwijdte erkennen

Er is nog een argument dat bemiddeling een interessante piste maakt voor een gelijkheidsorgaan. Geschillen zijn vaak complex en gelaagd. Een bemiddeling is een instrument om die complexe en gelaagde realiteit te vatten en zo te vermijden dat er steeds nieuwe geschillen ontstaan.

Om te beginnen is de mens zelf complex. Een bemiddelaar die tijd en ruimte kan vrijmaken voor het menselijke luik, kan soms ook op lange termijn ontwijpen. Zo was er een persoon die in de genderkamer kwam met een verhaal over actuele discriminatie in het volwassenonderwijs, maar die vooral nog helemaal getekend was door een vorig voorval waarvoor ze zelf nooit de juiste assistentie had gekregen. In het voorliggende dossier bleek er geen sprake te zijn van discriminatie, maar van eerlijke toekenning van (lage) punten. Dat werd pas duidelijk eens de gemoederen bedaard waren (dossier 2017-0572).

Soms is de uitkomst van het ene geschil meteen de voedingsbodem voor een nieuw geschil. De bemiddelaar kan daar snel op inspelen. Een voorbeeld daarvan is zonder twijfel het dossier over waterpolo dat in 2016 ook ruim in de media besproken werd. De Belgische Zwembond (KBZB) had de mogelijkheden voor gemengd waterpolo sterk beperkt in de reglementen⁸⁷. In plaats daarvan zou er voortaan al veel vroeger gescheiden gesport worden. Dit had een grote impact op de meisjeswerking, aangezien die overeind bleef bij de gratie van het gemengd sporten. Het vergde heel wat overleg en drukking alvorens er bijstellingen kwamen (dossier 2016-2493). De ene zaak bleek dan meteen te leiden tot nieuwe problemen met grotendeels dezelfde hoofdrolspelers en dezelfde gevoeligheden omtrent het feit dat de Vlaamse Zwembond voor twee leeftijdscategorieën alleen jongens zou selecteren voor internationale wedstrijden (dossier 2016-5974). Met die achtergrond van de eerste zaak, kon zeer snel geschakeld worden naar het vervolghet verhaal en ook daar kwamen bijstellingen⁸⁸.

Soms kan het aantal belanghebbenden veel groter blijken dan diegene die gewoonlijk aan bod zouden komen in een gerechtelijke behandeling van een discriminatieklacht. In een zaak uit de sportwereld is niet alleen de betrokken sporter en de veroorzaker of pleger betrokken, maar ook de club en zelfs de federatie reageren best adequaat (dossier 2017-6600). Wanneer die dat doen, zijn ze belangrijke partners in de richting naar het afdwingen van het recht op gelijkheid.

Het grote aantal partijen rond de tafel was bijvoorbeeld opvallend in een zaak uit het allereerste jaar 2015. Die draaide om een borstreconstructie met eigen weefsel na een amputatie vanwege borstkanker (dossier 2015-4458). In die periode werd deze ingreep ook door het RIZIV nog beschouwd als een esthetische ingreep, waardoor ook veel hospitalisatieverzekeringen de (hoge) ereloonsupplementen voor de ingreep uitsloten van terugbetaling. Dit conflict situeerde zich tussen werknemer en werkgever, de Vlaamse overheid. Bovendien was er de link met het federale niveau via het RIZIV. Op de besprekingen, die uiteindelijk in terugbetaling uitmondde, was uiteraard ook de verzekeraar van de partij. De zaak werd verzoend en daarbovenop dekte de erop volgende polis de kosten in ieder geval.

Deze zaak bevestigt ook een andere vaststelling. Soms blijkt dat een geschil eigenlijk veel meer (juridische) invalshoeken of aanknopingspunten kent. Soms

⁸⁷ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr.41/1, 39-40.

⁸⁸ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr.41/1, 40.

bevinden ze zich op verschillende bevoegdheidsniveaus. Dit is bijvoorbeeld ook het geval in alle zaken waar het rijksregisternummer verandert bij een wijziging van geslachtsregistratie en waarbij vervolgens Vlaams databeheer grote moeilijkheden heeft om te volgen, bijvoorbeeld bij overheidspersoneel, bij Vlaamse belastingen of voor de Vlaamse zorgpremie (bv. dossier 2016-6624; 2018-1166; 2018-1166; 2020-7871).

Ten slotte is het ook zo dat de verschillende versnipperde gelijkheidsorganen soms zelf de complexiteit vergroten. Zo was er een zaak van een leraar die een transgenderleerling outte voor de klas (dossier 2020-6440), die de leerling ook intimideerde en die homofobe en transfobe uitlatingen had gedaan in e-mails. Daarbovenop bleek de directie niet al te snel te reageren op incidenten, wat van hen ook een partij maakte. Vanwege alle mogelijke invalshoeken (onderwijs, transfobie, homofobie) nam het conflict plots veel grotere proporties aan met betrokkenheid van elk van de verschillende gelijkheidsorganen en van het middenveld. Het eindresultaat was al bij al beperkt, met een directie die toch de handschoen opnam en terecht optrad.

Soms is de reikwijdte net van een heel andere orde. Een gelijkheidsorgaan zoals de genderkamer hoeft het, in tegenstelling tot een rechter, niet alleen van klachten te hebben om verbeterpunten of aandachtspunten aan te wijzen. Soms komen goede praktijken naar voren uit het Bemiddelingsboek, soms bereiken ze de genderkamer rechtstreeks, zoals het jeugdhuis dat de balans vond tussen enerzijds meer meisjes trekken en anderzijds niet discrimineren (dossier 2020-4870).

1.5. Snelle geschillenbeslechting

De snelheid van het type van geschillenbeslechting dat de genderkamer gewoonlijk hanteert, is een groot voordeel dat zwaar doorweegt tegenover juridische stappen, zelfs als die verlopen zoals in kortgeding. De doorlooptijd van een dossier in de genderkamer ligt gemiddeld rond de 70 dagen.

Voor heel wat mensen is die korte doorlooptijd essentieel omdat ze een snelle oplossing in natura nodig hebben. Een persoon die omwille van een transachtergrond een duplicaat van een diploma nodig heeft, denkt daar wel vaker pas aan als het intussen dringend is, bijvoorbeeld voor een sollicitatie enkele dagen later. Bij een weigering van de onderwijsinstelling is een snelle oplossing gewenst en nodig (dossier 2019-5099)⁸⁹.

Hetzelfde is het geval voor de studente die een herexamen zou moeten afleggen op dezelfde dag als de dag van de uitgerekende bevalling. Op de vraag van de student werd geantwoord dat zwangerschap en bevalling geplande gegevens zijn en dat een verplaatsing van het herexamen dus niet zou kunnen. In dit soort van dossiers heeft het uiteraard geen pas om weken of maanden later met een oplossing voor de dag te komen. Zulke kwesties moeten meteen opgelost worden (2019-3991)⁹⁰.

Er zijn ook heel wat mensen die emotioneel gebukt gaan onder de gevolgen van een discriminatoire behandeling. Zij hebben er ook soms baat bij om zaken relatief snel te kunnen afsluiten en verder te gaan met hun leven. Dat was bijvoorbeeld het geval voor een transpersoon die naar het volgende hoofdstuk moest omdat die

⁸⁹ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 41/1, 44-45.

⁹⁰ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 41/1, 44.

ontzettend leed onder een benadeling en uitsluiting in een vrijetijdscontext (dossier 2018-3793).

Wanneer het te traag gaat, loop het wel eens mis. Een zoekertje voor een woning dat zich alleen richtte tot alleenstaande vrouwen, was verstrikt geraakt in het web van gelijkheidsorganen en was al lang verwijderd voor de zaak de genderkamer bereikte (2017-0151). Zo gebeurde het ook met een andere gelijkaardige klacht, waardoor de verzoeker het helemaal gehad had met gelijkheidsorganen (2017-1608).

1.6. Structureel beter voor morgen

Werken aan gelijkheid bevat een transformatieve dimensie. Het gebeurt wel vaker dat een oplossing in één zaak meteen leidt tot een structurele verbetering voor de toekomst. Dat zijn bemiddelingsresultaten die dus ruimer gaan dan de klacht zelf en dit is een bijzonder voordeel van bemiddeling. Er zijn heel wat verzoekers die met die expliciete wens toekomen en die dus ook zonder meer tevreden zijn wanneer hun klacht heeft geleid tot structureel beter.

Structureel beter voor morgen is soms iets vlotter te bereiken wanneer de andere partij een Vlaamse overheidsdienst is, waarmee de Vlaamse Ombudsdienst in ieder geval al een band heeft. In 2017 stuurde de genderkamer bijvoorbeeld bij naar aanleiding van een melding over uitsluiting vanwege zwangerschap uit een bepaald opleidingstraject (dossier 2017-4654). Het traject zou noodzakelijk verlengd worden door afwezigheid vanwege zwangerschap en bevalling en dit kon de VDAB initieel niet aanvaarden⁹¹. De klacht eindigde in een oplossing voor verzoeker en een aanpassing van dit beleid. Het tegenvoorbeeld bestaat ook. De genderkamer heeft in het verleden kritiek gehad op de vacaturedatabank die beheerd wordt door de VDAB.⁹² Ondanks enkele aanpassingen en verbeteringen, blijft de databank nog te veel zoekertjes voor tuinmannen en klusjesmannen bevatten.

Uiteraard kan structureel beter met allerlei mogelijke betrokkenen. Zo was er een student die had moeten vaststellen dat een vraag om een voornaamswijziging in e-mailadres en studentenaccount niet beantwoord kon worden omdat de universiteit geen beleid had rond het thema transgender. De medewerkers hadden deze student ook niet op de meest beleefde manier van antwoord gediend. De oplossing lag dan niet alleen in excuses en de aanpassing voor de betrokken student, maar in het scannen van het hele systeem op zoek naar specifieke noden of problemen. De student maakte zich hiervoor beschikbaar en de universiteit in kwestie heeft dat beleid intussen wel (dossier 2016-4883).

Een ander voorbeeld: er was een sollicitant in de Vlaamse arbeidscontext die zich na het sollicitatiegesprek vragen stelde bij enkele van de (seksistische) opmerkingen die ze op haar bord had gekregen. Ze gaf onmiddellijk haar ontslag, maar na een verzoeningsgesprek bij de genderkamer werd het hele beleid omtrent welzijn op het werk in een nieuw jasje gestoken om zulks in de toekomst te vermijden (dossier 2020-5725).

Datamanagement is in het bijzonder een heikele knoop voor personen van wie de geslachtsregistratie veranderd is. Het rijksregisternummer kent nog altijd een mannelijke en een vrouwelijke variant (even en oneven), waardoor dat hele

⁹¹ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 41/1, 51-52.

⁹² Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, Nr. 41/1, 25-26.

nummer verandert bij een wijziging van de geslachtsregistratie. En zo komt het dan dat de Vlaamse Belastingdienst een verkoop van een voertuig denkt waar te nemen en dus een nieuwe belastingaanslag stuurt, terwijl het in realiteit nog steeds gaat om dezelfde eigenaar van hetzelfde vlees en bloed (dossier 2016-6624). Dit is geen uniek gegeven. De Vlaamse Zorgkas kampt met hetzelfde probleem: het nieuwe rijksregisternummer doet de systemen kraken waardoor een burger plots een ander tarief voorgeschoteld krijgt (2020-7871). In onderwijs (2018-1166) zit er nog een extra vertaalslag in. Het rijksregisternummer wordt vertaald naar een stamboeknummer dat ook geslachtsgebonden is (beginnend met een 1 voor mannen, een 2 voor vrouwen). Als het rijksregisternummer verandert, moet het stamboeknummer ook veranderen. Het is lastig om structureel te verbeteren als de basisknoop (op een ander bevoegdheidsniveau) niet doorgehaakt is.

1.7. Delen en samen bouwen

Hierboven ging het al over empowerment van verzoekers opdat zij stevig staan en de goede argumenten hebben om conflicten aan te pakken. Empowerment kan zich ook nog in een andere relatie laten opmerken. Het hoeft niet zo te zijn dat de genderkamer in elk mogelijk geschil omtrent (vermeende) discriminatie op grond van gender of geslacht zelf moet tussenkomen. Het is net goed dat het hele (ombuds)netwerk mee op de kar springt en er zijn tal van bestuursinstanties die deze taak op zich nemen. Die kunnen, waar nodig, rekenen op de steun en coaching van de genderkamer.

De verschillende jaarverslagen van die organisaties worden gebundeld in het jaarlijkse Klachtenboek, tegenwoordig het Bemiddelingsboek. Ze tonen elk jaar opnieuw aan dat er wel degelijk gewerkt wordt met en rond klachten uit de brede thematiek van het antidiscriminatierecht⁹³ en zelfs ruimer de mensenrechten⁹⁴. Met betrekking tot gender had Sport Vlaanderen het in 2018 bijvoorbeeld over een klacht omtrent een duplicaat van een trainersdiploma naar aanleiding van geslachtswijziging. Dat duplicaat kwam er uiteindelijk, maar het moest zo opgesteld worden dat de verzoeker niet verdacht zou kunnen worden van vervalsing. Sport Vlaanderen reikte in 2015 immers nog geen diploma's uit⁹⁵. Ook de Justitiehuisen rapporteerden al over hun werking naar aanleiding van klachten over gendergelijkheid bij een maatschappelijk onderzoek⁹⁶. De VRT heeft het elk jaar over diversiteit⁹⁷ en over gendergerelateerde klachten⁹⁸. In 2018 ging het bijvoorbeeld over klachten naar aanleiding van het quizprogramma 'de Campus Cup' waaraan alleen gemengde teams mochten deelnemen⁹⁹.

Soms is de genderkamer van nog dichterbij getuige van een klachtenbehandeling omtrent gendergelijkheid en het is dan goed om vast te stellen dat klachtenbehandelaars goed werk leveren. Zo was er een klacht over misgendering door een arts ten aanzien van een patiënt (dossier 2020-6228). De patiënt was intussen al enige tijd officieel van geslacht veranderd, maar werd door de arts herhaaldelijk met het foute geslacht aangesproken. Er waren ook klachten over de keuze van

⁹³ Zie bijvoorbeeld ook Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2020, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 41/1, 17 e.v.

⁹⁴ Bijvoorbeeld over toegankelijkheid: klachtenrapport De Lijn, *Vlaams Klachtenboek 2016*, 16.

⁹⁵ Zie klachtenrapport Sport Vlaanderen, *Vlaams Bemiddelingsboek 2018*, 184.

⁹⁶ Klachtenrapport Justitiehuisen, WVG, *Vlaams Klachtenboek 2017*, 521.

⁹⁷ Bijvoorbeeld in 2020: klachtenrapport VRT, *Vlaams Bemiddelingsboek 2020*, 306.

⁹⁸ Klachtenrapport VRT, *Vlaams Klachtenboek 2016*, 143.

⁹⁹ Klachtenrapport VRT, *Vlaams Bemiddelingsboek 2018*, 224.

behandeling. Deze verzoeker werd aangemoedigd om zich te wenden tot de ziekenhuisombudsdienst. Die rapporteren overigens elk jaar aan de Vlaamse Ombudsdienst. De verzoeker kwam er zeer goed terecht. Er werd een herstelgesprek georganiseerd met verzoeker, de betrokken arts en de ziekenhuisombudsdienst. Er volgde inzicht in de gevolgen van misgenderen en verontschuldigingen daaromtrent. Tegelijk bleef de arts bij zijn behandelingskeuzes en daar kon de verzoeker dan uiteindelijk ook begrip voor opbrengen.

Er was bijvoorbeeld ook een dossier over GTB¹⁰⁰, een gespecialiseerd aanbod om mensen met een bepaalde kwetsbaarheid richting werk te bewegen. In het traject van de verzoeker was een en ander misgelopen tussen haar en de begeleider na ongepaste gendergerelateerde opmerkingen. Deze situatie, gecombineerd met een moeilijke jeugd vol met traumatische ervaringen, maakte dat het traject volledig vastliep. De genderkamer gaf een wenk en er volgden verzoeningsgesprekken met een psycholoog en met de betrokkenen, wat uitmondde in een oplossing met onder meer een andere begeleider (dossier 2020-6939).

In een land met bevoegdheidsverdelingen betekent delen en samen bouwen ook dat dossiers vlot hun weg vinden. Dat gebeurt met alle andere (sectorale) gelijkheidsorganen en dat verloopt gewoonlijk naar behoren. Er is bijvoorbeeld met het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen zeer regelmatig overleg op dossier- en op themaniveau. Dossiers worden opgenomen op basis van bevoegdheid en de vraag wie het beste resultaat kan bereiken. Zo was er recent een zaak over identiteitsbewijzen waarvan de grote knoop onder de bevoegdheid van het IGVM viel, maar waar de genderkamer op één dag alvast een en ander kon ontmijnen doordat de Vlaamse Ombudsdienst ook lokaal ombudsman is (dossier 2020-8321).

1.8. Openbaarmaking moduleren

Een voordeel van rechtspraak ten opzichte van bemiddelde resultaten, zou kunnen zitten in de ruimere openbaarmaking van de rechterlijke beslissingen. Rechtspraak zou principieel sowieso gemakkelijk vindbaar moeten zijn. In dit soort van zaken heeft de rechter daarenboven zelfs de mogelijkheid om vanwege een vastgestelde discriminatie aanplakking of openbaarmaking op te leggen, bijvoorbeeld in kranten¹⁰¹.

Hierin zit ontegensprekelijk een voordeel tegenover de bemiddelde resultaten waar de ruime publicatie in handen van de partijen of van de bemiddelaar ligt. Langs de andere kant kan de publicatie in dit soort van zaken wel vlotter gemoduleerd worden. Daarbij is het voor de bemiddelaar natuurlijk wel van belang om niet de mond gesnoerd te worden in bijvoorbeeld een dading. Daarin kan een gelijkheidsorgaan wel akkoord gaan met anonimisering, maar niet met het verbod over een zaak te spreken.

De genderkamer moduleert door resultaten te delen met partners en ze rapporteert jaarlijks, zoals het Ombudsdecreet voorschrijft, aan het Vlaams Parlement in de vorm van een jaarverslag. Er is altijd ruimte voor meer en sterkere openbaarmaking. Dat is een van de doelen van dit verslag.

¹⁰⁰ Klachtenrapport VDAB, *Vlaams Bemiddelingsboek 2020*, 683.

¹⁰¹ Art. 29 §3 Vlaams Gelijkheidsdecreet.

2. Nieuw gereedschap

Een ombudsdienst bouwt in de traditionele werking vooral op technieken uit de alternatieve geschillenbeslechting in combinatie met relatief ruime onderzoeks- en rapportagemogelijkheden¹⁰². Nieuw in de gereedschapskoffer van de Ombudsdienst, meer precies in die van de genderkamer, is sinds 2015 de mogelijkheid om een zaak voor de rechter te brengen¹⁰³. Dit is een harde afdwingingsmogelijkheid die in het decreet genoemd wordt na de opdracht tot bemiddeling. Dat harde gereedschap is zonder twijfel van belang, bijvoorbeeld voor hardleerse overtreders van het discriminatieverbod of voor (manifeste) schendingen die vragen om een reactie. Het kan ook een nuttig instrument zijn om onduidelijkheden in de regelgeving bloot te leggen of knopen daaromtrent op gezaghebbende wijze te laten doorhakken. Toch maakte de Ombudsdienst er in de vijf jaar nooit echt en slechts éénmaal bijna gebruik van¹⁰⁴.

Veel positieve redenen werden hierboven al genoemd. De allerbelangrijkste is in ieder geval dat heel wat zaken een oplossing bereiken via bemiddeling, waardoor juridische stappen meteen zonder voorwerp zijn¹⁰⁵. In heel wat van de andere gevallen wordt bijvoorbeeld besloten dat er uiteindelijk toch geen discriminatie was of dat er geen begin van bewijs te vinden was.

Er is een aantal negatieve redenen om een zaak niet naar een rechter te brengen. Om bewijsredenen zijn deze zaken niet altijd even geschikt¹⁰⁶. Zelfs een begin van bewijs aanleveren is niet zo eenvoudig, bijvoorbeeld in gevallen waarin partijen slechts mondeling met elkaar communiceren. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verhuurder van een woning en een kandidaat-huurder.

Er zijn ook de geringe rechtsgevolgen na een vonnis (650 euro schadevergoeding)¹⁰⁷ waarvoor verzoekers toch een heel traject moeten lopen. Dit maakt de inspanning voor verzoekers, zelfs wanneer ze volledig ondersteund worden door de genderkamer, aanzienlijk. Sommige verzoekers geven aan die inspanning niet te willen leveren, bijvoorbeeld een verzoeker uit 2017 die in de context van een lokaal bestuur ontslag had gekregen vlak na een aankondiging van zwangerschap (dossier 2017-5477)¹⁰⁸. Zij vond alsnog ander werk en wilde vooruit.

Er is nog een andere negatieve reden om een zaak niet naar een rechter te brengen. De genderkamer wil terechte klachten niet laten verwateren tot een *'win in court, not in life'*. Het principe blijkt uit volgend voorbeeld. In 2017 was er een zaak die draaide om een kleuter die geen lid kon worden van een volleybalclub vanwege geslacht terwijl de broers er wel sportten (dossier 2017-2597). De

¹⁰² Zie uitgebreider: A. D'ESPALLIER "Alternatieve geschillenbeslechting via de ombudsman – Koken met én voorbij het boekje", In R. LEYSEN, K. MUYLLE, J. THEUNIS en W. VERRIJDT, (Eds.), *Semper perseverans - Liber Amicorum André ALEN*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 421-437.

¹⁰³ Art. 17 quater §2 Ombudsdecreet.

¹⁰⁴ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 41/1, 17-18.

¹⁰⁵ In dossiers waar mogelijk sprake is van discriminatie wordt contact opgenomen met de wederpartij. In zo'n 30% daarvan worden opmerkingen over discriminatie gemaakt die navolging krijgen. Het overgrote deel van de andere dossiers eindigt met de kwalificatie 'andere' omdat bijvoorbeeld geen (vermoeden van) discriminatie kan vastgesteld worden. Zie: Statistiek Vlaanderen, Rapport maatschappelijke positie en participatie van mannen en vrouwen in Vlaanderen, 2021, beschikbaar via: <https://www.statistiekvlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/SV-rapport%202021-1-mannen-vrouwen.pdf>.

¹⁰⁶ Zie hierover ook *supra*, 4. Ijkkpunt: antidiscriminatierecht van theorie naar praktijk, 13-14.

¹⁰⁷ Art. 28 §2, 2° Vlaams Gelijkekansendecreet.

¹⁰⁸ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 41/1, 51-52.

sportclub verweerde zich door te stellen dat de club nu eenmaal van in het begin wilde focussen op jongens met het oog op competitie met de oudere leeftijdsgroepen. Letterlijk: "*waar zal het dan eindigen?*" Gezien over deze situatie Amerikaanse rechtspraak bestaat, was het interessant geweest om dit soort van dossier ook hier voor te leggen aan een rechter en een oordeel uit te lokken. Maar de genderkamer schatte na verschillende bemiddelingspogingen in dat dit soort van druk op deze sportclub zou kunnen leiden tot een uitputtingslag in de club, zowel op gebied van menselijke inspanningen als qua budgetten. Daarbij zou iedereen verliezen, in het bijzonder de sporters¹⁰⁹. Het maakt de zaak minder geschikt voor een gerechtelijk spoor, maar uiteraard niet minder geschikt voor aanhoudende druk. De genderkamer bleef dus druk zetten, maar koos omwille van die inschatting niet voor die gerechtelijke weg.

Het enige voorbeeld waar een rechtszaak echt dichtbij was, ook voor de genderkamer, speelde zich af in Vlaamse arbeid, in onderwijs. Deze zaak en ook andere dossiers doen vermoeden dat er in arbeid, grotendeels federale materie, wel vaker argumenten te vinden zijn die aanzetten om naar een rechter te trekken. De arbeidsband beroert verzoekers ontzettend en ook de eventuele gevolgen na een rechterlijk oordeel zijn groter (6 maanden brutoloon).

Dit dossier (2018-4226)¹¹⁰ ging over een zwangere vrouw in een preciaire positie als startende leerkracht. Haar betrekking werd niet verlengd na de mededeling dat ze zwanger was. De schooldirecteur had in e-mails bevestigd dat hij inderdaad mondeling de zwangerschap als reden had genoemd, maar hij voegde eraan toe dat de eigenlijke reden toch elders lag, namelijk in een minder goede evaluatie. De e-mails leken sterk als begin van bewijs. De school bleef oorspronkelijk onbuigzaam, ook in bemiddelingspogingen. Er was geen enkele intentie om een fout te erkennen of recht te zetten. Daarin verschilde dit dossier in grote mate van zowat alle andere dossiers die de genderkamer voor de kiezen kreeg. Uiteindelijk liep het dossier uit op een dading met een schadevergoeding ten belope van vier maanden loon¹¹¹. Het is zeker zo dat de dreiging die uitging van het nieuwe gereedschap er mee voor heeft gezorgd dat de wederpartij zich hier uiteindelijk in kon vinden. Daarbovenop volgde de ombudsaanbeveling op het Vlaamse niveau om ook structureel te werken aan dit preciaire statuut¹¹².

¹⁰⁹ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 41/1, 33-34.

¹¹⁰ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 41/1, 18-19.

¹¹¹ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2019 *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 41/1, 44.

¹¹² Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 41/1, 51-52; Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, Nr. 41/1, 17-18.

III. De vaart na #MeToo: het ombudsmodel in de praktijk

*"To have a voice is to be human. To have something to say is to be a person. But speaking depends on listening and being heard; it is an intensely relational act."*¹¹³

1. Vooraf: hoe de genderkamer transformeerde na #MeToo

2017: de #MeToo-beweging trok zich op gang in de VS. Het was een brede en steeds uitdijende beweging die zich grotendeels op sociale media afspeelde. De beweging bevatte twee stromingen. Eén deel was al wat langer actief en wilde vanuit solidariteit voor getroffen en bestaande machtssystemen omverwerpen¹¹⁴. Het andere deel doelde vooral op bewustzijn rond grensoverschrijdend gedrag en de aantallen die ermee te maken krijgen (of prevalentie)¹¹⁵. De stroom van getroffen en die zich online aansloot, zwol steeds verder aan en won aan kracht. Die krachten situeerden zich op het niveau van de empowerment van slachtoffers, vrouwen en ook mannen. Die krachten raakten uiteindelijk ook bekende figuren als Kevin Spacey, Harvey Weinstein en Bill Cosby in de mediawereld, en Larry Nassar in de sportwereld.

In de kracht van de #MeToo-golf lag meteen ook het risico van de zelfvernietiging¹¹⁶. Er rees kritiek omtrent overreactie met zinnen als "de slinger slaat door"¹¹⁷. Soms werd gesproken van lynchpartijen tegenover talentvolle mensen uit afgunst of om nog andere redenen. En in sommige gevallen was de rechtbank van de publieke opinie genadeloos en zonder waarborgen voor betrokkenen¹¹⁸. Er was ook duidelijke kritiek omdat #MeToo niet erg inclusief was¹¹⁹.

De beweging ging wereldwijd met uitlopers in België en Vlaanderen. In de herfstmaanden van 2017 brak in de Vlaamse mediawereld een schandaal los over tv-figuur Bart De Pauw. VRT rapporteerde aan de Vlaamse Ombudsdienst in 2017 over 170 klantenreacties in de paar dagen na het losbarsten van dit dossier¹²⁰. Het gekende verloop van dit dossier heeft er mee voor gezorgd dat hier geen concrete dossierinterventies van de genderkamer zijn gevolgd.

Ook in de genderkamer leverde de golf toen al met een vrij grote regelmaat signalen op over grensoverschrijdend gedrag in allerlei sectoren zoals onderwijs, sport, cultuur¹²¹. Ook in de ruimere ombudsbevoegdheden, zoals in klokkenluiders-aangelegenheden of in onderwijs, had de Ombudsdienst al moeten vaststellen dat

¹¹³ C. GILLIGAN, *In a Different Voice*, Harvard University Press, 1982.

¹¹⁴ A. OHLHEISER, "The woman behind 'me too' knew the power of the phrase when she created it 10 years ago", *Washington Post* 19 oktober 2017.

¹¹⁵ Zie: L. WEXLER, "#MeToo and Law Talk", *The University of Chicago Legal Forum*, 2019, (343) 345-347.

¹¹⁶ D.L. RHODE, "#MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377)410-413.

¹¹⁷ Zie hierover: B. PURNELLE, "Is de slinger van #MeToo doorgeslagen? Meer dan een vrouwenkwestie", *De Standaard* 18 maart 2019.

¹¹⁸ D. TUERKHEIMER, "Beyond #MeToo", *New York University Law Review* 2019, vol. 94, (1146) 1172-1174.

¹¹⁹ D.L. RHODE, "#MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 417.

¹²⁰ Klachtenrapport VRT, *Vlaams Klachtenboek 2017*, 183.

¹²¹ Net zoals de genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst werkzaam was in dit thema, was dit het geval voor andere ombudslieden, bijvoorbeeld de EU-ombudsman: Jaarverslag 2018, 14 mei 2019, 2.5 Ethische kwesties, beschikbaar via: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/nl/113728>.

het soms moeilijk is om vat te krijgen op de grenzen tussen mensen en hoe conflicten daarover ontmijnd kunnen worden¹²².

Heel vaak was het bluswerk: na de feiten de ravage overschouwen, nagaan welke noden slachtoffers en een omgeving voelen en bekijken welke stappen er (nog) mogelijk en nodig waren. Daarbij werd altijd ook gekeken of er stappen bestonden die -waar gepast- konden bijdragen aan een (beperkte) vorm van herstel, maar telkens werd ook snel duidelijk hoe moeilijk het was om alle aspecten en standpunten op de juiste manier te belichten en te verbinden.

De kracht van de #MeToo-beweging, misschien wel een van de belangrijkste hedendaagse bewegingen in verband met de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, tussen mensen, vraagt eigenlijk meer dan dat. Die is te lezen als een uitnodiging om samen het landschap te hertekenen. De samenvloeiing van de twee onderdelen van #MeToo richt zich inderdaad tot: *"It's beyond a hashtag. It's the start of a larger conversation and a movement for radical community healing. Join us. #MeToo."*¹²³

Diezelfde zoektocht naar structureel en transformatief werken blijkt ook uit de werkzaamheden van de parlementaire commissie grensoverschrijdend gedrag in het Vlaams Parlement in 2017 en 2018¹²⁴. Het is een zoektocht gebleken naar wat echt werkt - juridisch, psychologisch, economisch, politiek - om de problematiek aan te pakken. Verschillende uitlopers keken beleidsdomeinoverschrijdend naar preventie, reactie, hulpverlening, bestraffing en monitoring¹²⁵. Dit werk heeft gevolgen die tot vandaag voelbaar zijn, zoals het belangrijke actieplan ter bestrijding van seksueel geweld¹²⁶.

Najaar 2018: in de Vlaamse culturele wereld en daarbuiten kraakte het weer na een open brief van een groep dansers die klachten uitten over grensoverschrijdend gedrag van Jan Fabre. De toenmalige minister van media en cultuur wilde structureel beter en reikte de hand naar een aantal partners. De eerste stap was een onderzoek naar o.m. prevalentie¹²⁷. Daaruit bleek dat grensoverschrijdend gedrag niet alleen een ervaring is van Gwyneth Paltrow, Anthony Rapp en Reese Witherspoon. De cijfers uit dit sectorspecifieke onderzoek toonden aan dat het probleem veel ruimer was, tot wel 50% van de vrouwen en 20% van de mannen die in het laatste jaar iets hadden meegemaakt dat onder de noemer (seksueel) grensoverschrijdend gedrag viel¹²⁸. Het onderzoek toonde aan dat dit thema ook in Vlaanderen absoluut de nodige aandacht vereist.

¹²² In 2017 klonk het zo: *"Samengevat blijft de ombudsman vaststellen dat nogal snel geoordeeld wordt in termen van ongepaste kritiek of gebrek aan loyaliteit als het misloopt in de leraarskamer. De ombudsman blijft zitten met het gevoel dat er vaak kansen op verzoening gemist worden."*; zie: Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 41/1, 33-34 en 41.

¹²³ Tarana Burke, 16 oktober 2017, op Twitter.

¹²⁴ Bijvoorbeeld Verslag van de hoorzitting over grensoverschrijdend gedrag in de sport, 16 februari 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1133/1

¹²⁵ Bijvoorbeeld: Resolutie van 4 juli 2018 voor het versterken van de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr.1629/1; Decreet 13 juli 2018 houdende de erkennings- en bemiddelingscommissie voor slachtoffers van historisch misbruik, *BS* 2 augustus 2018.

¹²⁶ Nota van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2020 inzake Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld (2020-2024) *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 514/1.

¹²⁷ M. WILLEKENS, J. SIONGERS en J. LIEVENS, "Waar ligt de grens? Grensoverschrijdend gedrag in de cultuur- en mediasector", 2018, beschikbaar via: <https://journalist.be/app/media/2018/07/Rapport-Grensoverschrijdend-gedrag-in-de-cultuur-en-mediasector-finaal.pdf>.

¹²⁸ M. WILLEKENS, J. SIONGERS en J. LIEVENS, "Waar ligt de grens? Grensoverschrijdend gedrag in de cultuur- en mediasector", 2018, beschikbaar via: <https://journalist.be/app/media/2018/07/Rapport-Grensoverschrijdend-gedrag-in-de-cultuur-en-mediasector-finaal.pdf>.

In een tweede fase werd een actieplan ter bestrijding van grensoverschrijdend gedrag opgemaakt dat stakeholders in en rond de sector verzamelde om samen structureel te bouwen, met oog voor de individuen die hun hand opstaken. Voor één aspect van dat actieplan was de genderkamer de noodzakelijke onafhankelijke partner¹²⁹.

De genderkamer van de Vlaamse Ombudsdienst heeft een ruime opdracht "inzake het bevorderen van gelijke behandeling, gelijke kansen, de omgang met de diversiteit in onze samenleving en evenredige participatie en het bestrijden en voorkomen van elke vorm van discriminatie, uitsluiting, beperking, uitbuiting of vooroordelen op grond van geslacht, genderidentiteit en genderexpressie"¹³⁰. Door de werking te verfijnen en toe te spitsen kon voortaan structureler ingezet worden op de materie, in het bijzonder in de context van media en cultuur.

Voor deze opdracht werden in het voorjaar van 2019 en voorlopig tot het voorjaar van 2022, twee halftijds psychologen toegevoegd, niet om therapie te geven, maar om multidisciplinariteit toe te voegen aan de opdrachten uit het bemiddelingsluik. Men zou het in een gemediatiseerd thema als dit bijna vergeten, maar het is niet zo eenvoudig om voorbij de buitenste laag van een klacht of verhaal te kunnen kijken in een thema dat zo gevoelig ligt als dit, en waar waarden en feiten naast en door elkaar lopen. De psychologen brachten de kennis en kunde om mensen en relationele conflicten te doorgronden, en om die kennis vervolgens aan te wenden in bemiddeling of advies.

Hierna volgt een bespreking van de manier waarop de genderkamer de methodes, doelen en technieken heeft ingezet om meldingen en klachten uit dit thema aan te pakken en om mee te bouwen aan structureel beter.

2. Een verscheidenheid in de genderkamer

2.1. Verscheidenheid aan getuigenissen

De genderkamer heeft in de loop der jaren tal van dossiers over grensoverschrijdend gedrag gezien. Ze situeerden zich in verschillende beleidsdomeinen zoals werk (bv. 2018-1051), sport (bv. dossier 2017-6600; 2018-5117; 2019-0449; 2020-5072; 2020-6563; 2020-6564; 2020-6566; 2020-7248), onderwijs (bv. dossier 2017-2017; 2017-2235; 2018-0655; 2020-1612; 2021-0488) en sinds het bijzondere project in cultuur en media situeren ze zich voornamelijk in die wereld.

Aan de basis van de dossiers liggen heel verscheiden feiten. Slechts uitzonderlijk waren er elementen aan te treffen die eventueel terug te brengen waren tot een strafrechtelijke inbreuk. De overgrote meerderheid van genderkamerdossiers uit deze categorie heeft geen enkele link met strafrecht, maar bevindt zich in een grijze zone tussen aan de ene kant volledig aanvaardbaar en aan de andere kant strafrechtelijk beteugeld gedrag: *lawful but awful*¹³¹. Daarmee liggen deze feiten gewoonlijk ook naast het voorts uiterst belangrijke actieplan seksueel geweld¹³².

¹²⁹ Actieplan grensoverschrijdend gedrag in de cultuur- en audiovisuele sector van 26 juni 2018, punt 1.1. d: "We bereiden een ombudsfunctie voor de cultuur- en audiovisuele sector voor die ter aanvulling op het meldpunt 1712 de rol van aanspreekpunt en bemiddelaar op zich kan nemen."

¹³⁰ Art. 17 ter Ombudsdecreet.

¹³¹ L. WEXLER, "#MeToo and law talk", *The university of Chicago law reform* 2019, (343) 348.

¹³² Nota van de Vlaamse Regering van 26 oktober 2020 inzake Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld (2020-2024) *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 514/1.

In deze meldingen en verhalen gaat het vaak om menselijk relationeel gedrag dat inter- en intramenselijk brokken maakt, soms erg grote brokken, ook voor organisaties¹³³. De basis ligt regelmatig in terugkerende, soms chronische opmerkingen of gedragingen, vormen van of pogingen tot intimidatie, neigend naar seksisme, soms pesten. De bijklank is niet altijd seksueel, maar haast altijd is er een onevenwichtige machtsverhouding met soms zeer complexe statushiërarchieën¹³⁴. Jobonzekerheid is een risicofactor en alvast in media en cultuur situeren de klachten zich in een uiterst competitieve wereld¹³⁵. Vaak moeten of willen mensen nog met elkaar verder, bijvoorbeeld omwille van een of ander samenwerkingsverband of vanwege gemeenschappelijke doelen.

Uit Europees onderzoek blijkt dat in realiteit 30% van de vrouwen boven 15 jaar in België dit soort van grensoverschrijdend gedrag heeft ondergaan in het afgelopen jaar¹³⁶. Het aandeel mannen dat dit meemaakte ligt volgens andere gegevens een stuk lager, maar uiteraard zijn ook zij soms slachtoffer¹³⁷.

2.2. Verscheidenheid aan vertellers

Rechtstreeks getroffen en vinden de weg naar de genderkamer na grensoverschrijdend gedrag. Ze vinden de weg veelal via de lotgenotengroepen, zoals Engagement Arts, op online kanalen, via sectorspecifieke publiciteit, na het zien van brochures of affiches op toiletdeuren, in loges en kleedkamers of na contact met anderen die ervaringen hebben gehad met de genderkamer. Ze kunnen omschreven worden als slachtoffer, al doet die term niet altijd recht aan de energie die ze uitstralen.

Opvallend, en mogelijk enigszins tegenintuïtief, is dat er daarnaast ook wel wat meldingen komen uit een andere hoek, bijvoorbeeld van een organisatie die te maken heeft gekregen met grensoverschrijdend gedrag in de rangen. Zij zoeken soms een uitweg en advies en vinden dan vertrouwen in een onafhankelijk orgaan dat een externe blik brengt. Daarmee past deze vaststelling in de eerdere opmerking over het algemene antidiscriminatiewerk dat er heel wat adviesvragen zijn over hoe correct te handelen¹³⁸.

¹³³ EU-onderzoek over ongewenst gedrag en pesten op de werkplek vermeldt als schade-elementen voor slachtoffers: "*anger and annoyance, fear and anxiety, shame and embarrassment, vulnerability, loss of self-confidence*". Voor organisaties: "*reduced productivity, high absenteeism, reduced performance, low morale, high staff turnover*". Zie DG for internal policies, *Bullying and sexual harassment at the workplace, in public spaces, and in political life in the EU*, 2018, table 2, beschikbaar via: www.europarl.europa.eu.

¹³⁴ Soms is grensoverschrijdend gedrag net gericht tegen personen in hogere posities omdat de personen in de lagere of gelijkwaardige positie een statusbedreiging zien. Zie M. WILLEKENS, J. SIONGERS en J. LIEVENS, "Alleen maar een verlangen? Jobgerelateerde risicofactoren en seksueel grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse cultuur- en mediasector, *Tijdschrift sociologie* 2020, afl. 1, (159) 176.

¹³⁵ M. WILLEKENS, J. SIONGERS en J. LIEVENS, "Alleen maar een verlangen? Jobgerelateerde risicofactoren en seksueel grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse cultuur- en mediasector, *Tijdschrift sociologie* 2020, afl. 1, (159) 162-166.

¹³⁶ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *Violence against women: an EU-wide survey. Main results report*, Luxemburg, Publications office of the European Union, 2015, beschikbaar via fra.europa.eu.

¹³⁷ Zie: Sensoa, Seksueel grensoverschrijdend gedrag bij jongeren en volwassenen: feiten en cijfers, https://www.sensoa.be/seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-bij-jongeren-en-volwassenen-feiten-en-cijfers#footnote4_kyz7ehp.

¹³⁸ Zie *supra*, 1.1. Brede deur, lage drempel, 16-18.

Zo was er een organisatie die zich in 2020 meldde (dossier 2020-XXXX¹³⁹). Intern was heel wat ophef ontstaan rond grensoverschrijdend gedrag door een belangrijke medewerker. De organisatie had verschillende geruchten te lang onaangeroerd gelaten. Er was geen onderzoek gebeurd naar de klachten die er waren en er was evenmin gereageerd. Onder de oppervlakte was het grensoverschrijdend gedrag een eigen leven gaan leiden tot het geheel uitbarstte in de perfecte storm van waaruit de organisatie geen uitweg meer zag. Er heerste een broeierige sfeer, er waren meerdere betrokkenen en ze waren dat daarenboven ook op een meer complexe, menselijke manier. Er waren bijvoorbeeld personen die zelf ook een rol hadden gespeeld in het blijven voortduren van de feiten omdat ze -nochtans in een sleutelpositie- niet tijdig hadden ingegrepen. De redenen ervoor kunnen divers zijn: bijvoorbeeld omdat ze niet wisten hoe of wanneer, omdat ze te laat de ernst correct inschatten, of omdat er menselijke relaties op het spel stonden. Wilde de organisatie weg uit deze impasse, dan was er een ernstige evaluatie nodig gecombineerd met een praktijkgericht herstelplan.

Sommige organisaties zetten proactief stappen en bereiken de genderkamer zonder dat ze te maken hebben gekregen met grensoverschrijdend gedrag. Ze zijn dan op zoek naar goede praktijkvoorbeelden die ze dan kunnen vertalen naar hun eigen context.

De genderkamer heeft meermaals kunnen vaststellen hoe belangrijk de omstander is in deze dossiers. Omstanders zouden zich middenin een conflict verlamd kunnen voelen om allerlei redenen, zoals gedeelde verantwoordelijkheid of schaamte. Toch kunnen ze wars van het bystander-effect - de tendens om niet te interveniëren als er anderen aanwezig zijn - helpen een streep te trekken. Ze kunnen mee grenzen afbakenen, tussenkomen en soms een veroorzaker confronteren. Soms vinden die getuigen allengs een rechtstreekse weg naar de genderkamer om daar al dan niet anoniem een bezorgdheid te uiten en onrecht aan te klagen (dossier 2020-1573; 2020-4821).

Ook in hun rechtstreekse relatie tot de getroffenen zijn ze cruciaal. Slachtoffers geven soms expliciet aan dat ze zich gesterkt voelen om hulp te zoeken na informeel contact met een omstander. In andere dossiers blijken omstanders degenen te zijn die een overzicht trachten te verwerven over de bestaande meld- en klachtenkanalen en die ook een eerste maal voor het slachtoffer uitreiken naar de genderkamer.

Verschillende betrokkenen aan alle zijden die spreken met de genderkamer, geven aan dat hun participatie net mogelijk wordt gemaakt door de onafhankelijke positie van de genderkamer bij de Vlaamse Ombudsdienst, met een paraparlementair statuut (bv. 2019-3800; 2020-8454). Dat geeft hen vertrouwen en ruimte om vrij te spreken zonder meteen te moeten vrezen voor repercussies in hun organisatie of vanop Vlaams niveau.

In zowat alle dossiers is er bij de slachtoffers waar de genderkamer mee werkte een duidelijke psychologische schade waar te nemen. Dit strookt met de bevindingen van Sensoa dat vier categorieën van schade omschrijft: psychische klachten, seksuele problemen, relatieproblemen, andere klachten zoals geschaad zelfvertrouwen en zelfrespect¹⁴⁰. Voorts zijn schaamte en twijfel termen die vaak

¹³⁹ Om de absolute anonimiteit te garanderen, worden sommige dossiernummers hierna weergegeven als 'XXXX'.

¹⁴⁰ <https://www.sensoa.be/seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-bij-jongeren-en-volwassenen-feiten-en-cijfers#title9>.

terugkomen¹⁴¹ (bv. dossier 2020-0519). Het gaat dan bijvoorbeeld over twijfel over de aanvaardbaarheid van bepaald gedrag, maar ook twijfel over of ze geloofd zullen worden. Verschillende slachtoffers die zich melden zijn bang voor repercussies in hun verdere activiteiten (bv. 2020-6566; 2021-0863)¹⁴². Sommigen vertellen dat ze een hele tijd na publiek spreken en rechtstaan tegenover grensoverschrijdend gedrag daar nog altijd negatief over worden aangesproken. Eén verzoeker vertelde dat haar ook letterlijk wordt meegedeeld dat het te maken heeft met haar houding in het kader van #MeToo (2020-6181) en dat ze nooit opnieuw zou opstaan, als ze de klok zou kunnen terugdraaien. Het wijst op het belang van plaatsmaken voor meldingen en melders en op het belang van gedegen bescherming wanneer zij een meldingskanaal benutten¹⁴³.

Het is zeker zo dat er een groep slachtoffers is die geen enkel kanaal, officieel of officieus, benut. Die personen komen dus ook niet tot bij de genderkamer.

2.3. Verscheidenheid aan de andere kant

De variëteit die hierboven al bleek voor de omgevingen, de getroffen en de melders en het soort van gedragingen trekt zich nog verder door. Ook aan de andere zijde van een klacht of melding staat een verscheiden palet aan mensen en verhalen.

Het mag duidelijk zijn dat de genderkamer in de werkzaamheden soms personen ontmoet van wie zonder meer duidelijk is dat ze over de schreef zijn gegaan. Soms zijn dat mensen die daar geen rekenschap voor willen afleggen. Drie vormen van verweer duiken in de literatuur op en die blijken ook te verschijnen in de praktijk van de genderkamer¹⁴⁴. Zo is er bijvoorbeeld soms een staalharde ontkenning (dossier 2020-XXXX). Ten tweede wordt soms met woorden gegoocheld om feiten te minimaliseren, te herkaderen of te herkwalficeren. Wat gebeurd is, heet dan bijvoorbeeld een jammerlijk voorval. Er is een derde variant waarin bepaalde feitelijkheden worden erkend, maar waarbij verantwoordelijkheid wordt afgeschoven op een andere of enkele anderen die dan bijvoorbeeld omschreven worden als de rotte appels. Soms wordt de schuld verschoven in de richting van het slachtoffer zelf. Zo heeft de genderkamer gesproken met personen die de schuld leggen bij weinig weerbare medemensen die in hun ogen te weinig eelt hebben opgebouwd om de druk van buitenaf te doorstaan¹⁴⁵. Ze vinden dat het er nu eenmaal bij hoort en ze schatten uit zichzelf niet in dat hun eigen gedragingen bekritiseerd kunnen worden.

Maar er zijn natuurlijk ook anderen. Sommigen zijn als pleger bestempeld en hebben in de grijze zone vooral een verkeerde inschatting gemaakt. Deze mensen zijn zeker soms bereid om zichzelf en hun gedrag kritisch te bestuderen en om excuses aan te bieden of andere stappen te zetten als dat enig soelaas zou brengen (dossier 2019-4092).

Er zijn nog andere verhalen aan deze zijde. Zo is er in het verleden gesproken met mensen die de stempel van pleger hebben gekregen zonder dat echt duidelijk werd

¹⁴¹ D.L. RHODE, “#MeToo: Why now? What next?”, *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 409.

¹⁴² Dit strookt met wat erover geschreven wordt in Amerikaanse literatuur, bijvoorbeeld: D.L. RHODE, “#MeToo: Why now? What next?”, *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 409.

¹⁴³ D.L. RHODE, “#MeToo: Why now? What next?”, *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 388.

¹⁴⁴ L. WEXLER, J.K. ROBBENOLT en C. MURPHY, “#MeToo, time’s up, and theories of justice”, *University of Illinois Law Review* 2019, (45) 99-100.

¹⁴⁵ Zie eerder ook: Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 41/1, 46-47; en bijlage: Genderkamer 1 jaar bijzondere #MeToo-opdracht, Brussel 2020, Zie: <http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/nieuws/pdf/jvgenderpublicatie.pdf>.

dat ze daadwerkelijk een grens hadden overschreden. Eén persoon droeg bijvoorbeeld al jaren de gevolgen van beschuldigingen die uiteindelijk tuchtrechtelijk waren afgewezen. Maar het smet en ook zijn eigen interne vragen bleven aan hem kleven en het werd een ontzettende last om zo verder te leven (2019-XXXX). Ook deze mensen zoeken een stem en soms een gepaste manier om (zelf) een bijdrage te leveren voor herstel¹⁴⁶.

Getuigenissen over grensoverschrijdend gedrag gaan vaak over personen, maar net zo goed gaan ze over cultuur en over structuren die zo vormgegeven waren dat ze menselijk gedrag niet konden intomen of het niet deden, bijvoorbeeld door een ongezonde samenstelling van controle-organen (dossier 2019-5715; 2019-3635; 2019-3800; 2021-XXXX). Een organisatie heeft zonder meer een grote verantwoordelijkheid in het bestrijden en voorkomen van grensoverschrijdend gedrag en in het creëren van een gezonde cultuur. Er zijn organisaties die het goed doen en die klachten ernstig nemen en er iets mee doen. Zij voeren een onbevooroordeeld onderzoek dat dan leidt tot de gepaste conclusies¹⁴⁷. Eerder gaan de getuigenissen over organisaties die meldingen opvangen en liever laten liggen of zelfs sussen. Wanneer dit aansleept, kan het leiden tot een schier onherstelbaar vertrouwen dat maakt dat nieuwe meldingen doen bij de organisatie in realiteit onmogelijk wordt. Het belang van een alternatief, onafhankelijk meldpunt, is dan cruciaal.

3. Werkwijze: het ombudsmodel in de praktijk

3.1. Kanalen aanreiken en dijken doorbreken

Grensoverschrijdend gedrag bestrijden en ook voorkomen, kan soms via verschillende kanalen lopen. De ervaring van de genderkamer leert dat grensoverschrijdend gedrag inderdaad niet steeds met één enkel systeem bestreden kan worden¹⁴⁸. Daarvoor is de omschrijving van dit soort van gedrag te breed en ook is er een te grote verscheidenheid m.b.t. personen en contexten.

In concrete zaken kan soms een echt verschil gemaakt worden na een goede keuze voor een of meerdere kanalen. De eerste taak voor de genderkamer is om in nieuwe dossiers uit te zoeken welk traject of trajecten noodzakelijk of nuttig zijn, ook rekening houdend met de behoeften en verwachtingen van de melders.

Heel zeldzaam duiken feiten op die gekwalificeerd kunnen worden als aanranding van de eerbaarheid, belaging, voyeurisme etc. Evident is er voor die dossiers het strafrecht en in het kleinere aantal genderkamerdossiers waarin dit mogelijk in het geding is, worden verzoekers door de genderkamer altijd die kant op gestuurd. Daarin spelen allerlei redenen, waaronder zeker ook het perspectief op voorkomen van nieuwe feiten bij deze of andere slachtoffers. Dit juridische spoor is verder natuurlijk van groot belang voor de afdwinging van het recht en voor genoegdoening ten aanzien van slachtoffers en maatschappij. Het is goed dit pad

¹⁴⁶ Zie eerder ook: Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2019, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 41/1, 46-47; en bijlage: Genderkamer 1 jaar bijzondere #MeToo-opdracht, Brussel 2020, Zie: <http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/nieuws/pdf/jvgenderpublicatie.pdf>.

¹⁴⁷ Zie ook hierover: D.L. RHODE, "#MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 397.

¹⁴⁸ Zoals ook vastgesteld in de schoot van de parlementaire commissie grensoverschrijdend gedrag: Resolutie van 4 juli 2018 voor het versterken van de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak tegen grensoverschrijdend gedrag, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr.1629/1.

toegankelijker te maken¹⁴⁹. En studies omschrijven dat dit kanaal ook nuttiger wordt en beter functioneert naarmate het vaker gebruikt wordt¹⁵⁰.

Tegelijk is dit kanaal ook op verschillende manieren begrensd en mogelijk gelimiteerd. Er wordt erg naar het verleden en naar de inbreuk gekeken en wie ter verantwoording geroepen wordt, kijkt mogelijk vooral aan tegen een straf, terwijl het soms ook zou kunnen gaan over een heel ander spoor, een zinvol spoor in de richting van hernieuwde participatie¹⁵¹. Wanneer het strafrecht overneemt, verliezen de oorspronkelijke verzoekers hun greep op de zaak¹⁵² die vervolgens overgenomen wordt door het Openbaar Ministerie en het gerechtelijk apparaat¹⁵³. En het moet gezegd, soms stelt het strafrecht teleur, bijvoorbeeld bij gebrek aan bewijs. Dan blijft slechts de ravage van een onderzochte, maar niet strafrechtelijk vervolgbare klacht, die weliswaar een terechte bemerking kan zijn over grensoverschrijdend gedrag (2017-6600).

In een aantal dossiers en voor een aantal verzoekers ligt er een kanaal open dat verloopt via de wetgeving omtrent welzijn op het werk¹⁵⁴. Dit kanaal heeft een aanknopingspunt via de bescherming van psychosociaal welzijn naar aanleiding van bijvoorbeeld pesterijen of ongewenst seksueel gedrag op het werk. De bedoeling is om via die weg te gaan naar herstel met de werkgever en dus op een herstel van de relatie. Verzoekers die zich in de genderkamer melden, voor wie dat kanaal een uitkomst kan bieden, worden daartoe aangemoedigd (bv. dossier 2020-8141; 2020-6649; 2020-6255).

Echter, ook dit kanaal heeft zijn beperkingen waardoor het niet altijd geschikt is. Om te beginnen gaat het natuurlijk over welzijn op het werk. Er vallen dus heel wat meldingen buiten het toepassingsgebied. Voorts zijn er heel wat melders die spreken over werkgerelateerde feiten uit een verleden, bijvoorbeeld toen ze als freelancer of op dagcontracten tewerkgesteld waren. In de cultuur- en mediasector is dit soort van tewerkstelling overigens zeer courant. Zij kunnen dit kanaal niet meer benutten (dossier 2020-1570; 2021-0646). Het kanaal is nutteloos voor o.m. freelancers wanneer de werkgever de bescherming niet heeft opengetrokken naar hen. Sommige melders komen uiteindelijk uit bij een rapport van een externe preventieadviseur dat op een koude steen valt en waarmee verder niets meer gebeurt (bv. dossier 2021-XXXX). Voorts zijn er heel wat melders die de weg niet meer vinden of die klagen over het gebrek aan laagdrempeligheid. Er is nog een andere reden waarom stappen zetten, bijvoorbeeld in de richting van een externe preventieadviseur, soms een onoverkomelijke opdracht is. In het bijzonder in kleine organisaties vrezen sommige melders repercussies en botsen ze onvrijwillig maar

¹⁴⁹ Zie bv. OPENBAAR MINISTERIE ANTWERPEN, "Persbericht: Innovatieve Antwerpse aanpak zedenfeiten leidt tot verdubbeling aantal veroordelingen", 12 januari 2021, beschikbaar via: <https://www.ommp.be/nl/article/persbericht-antwerpen-innovatieve-antwerpse-aanpak-zedenfeiten-leidt-tot-verdubbeling-aantal>.

¹⁵⁰ D. TUERKHEIMER, "Beyond #MeToo", *New York University Law Review* 2019, vol. 94, (1146) 1196.

¹⁵¹ L. WEXLER, "#MeToo and Law Talk", *The University of Chicago Legal Forum*, 2019, (343) 367.

¹⁵² L.S. KOHN, "#MeToo, wrongs against women, and restorative justice", *Kansas journal of law & public policy* 2019, vol. 28, (561) 572-574.

¹⁵³ Zulks blijkt bijvoorbeeld ook uit de veelvuldige berichtgeving in de zaak B. De Pauw waaruit blijkt dat de slachtoffers eigenlijk iets ander beoogden, maar dat het gerechtelijk apparaat heeft overgenomen met de eigen instrumenten: "Het enige dat wij willen is dat het aanhoudende grensoverschrijdende gedrag stopt. Dat Bart De Pauw erkent dat hij ernstig in de fout ging, dat hij zich excuseert en zich in de toekomst niet meer aan dergelijk gedrag schuldig maakt", *klinkt het.*" M. DE MOOR en V. DROEVEN, "Maaiké Cafmeyer, Lize Feryn en zeven andere vrouwen treden naar buiten", *De Standaard* 6 januari 2021.

¹⁵⁴ Wet 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, BS 18 september 1996.

noodzakelijk op een psychologisch blokkeringsmechanisme om problemen aan te kaarten (dossier 2019-2682 en 2019-3635). Bezorgdheden in dit verband gaan onder meer over wat de werkgever precies te lezen krijgt uit het dossier. Het kanaal bestaat dan wel, maar is in realiteit geen bevaarbaar water voor de melders. Veel van die remmen op het systeem duiden op het volgende: het is een hele uitdaging om de papieren tijger tot leven te wekken.

Er is in sommige dossiers nog een ander kanaal dat loopt langs tuchtrecht. Waar tuchtrecht van toepassing is, zijn verschillende vormen van grensoverschrijdend gedrag een schending ervan, bijvoorbeeld in sport¹⁵⁵ en onderwijs. Het zetten van die stappen via tuchtrecht is soms noodzakelijk, ook met het oog op het vermijden van herhaling in de toekomst. Maar het kanaal kent een beperkt toepassingsgebied en biedt natuurlijk weinig herstel en oplossingen voor het slachtoffer.

De publieke aanklachten uit de #MeToo-golf in de VS en ook de open brief over Fabre, tonen aan dat slachtoffers soms heil zoeken in het publiek maken van verhalen over grensoverschrijdend gedrag. Het mag duidelijk zijn dat het gebruik van dit kanaal op het moment waarop het gebeurde, aan de basis ligt van de maatschappelijke aardverschuiving met betrekking tot de visie op grensoverschrijdend gedrag¹⁵⁶. Het nut ervan was dus reëel en zeer groot. Toch heeft ook dit kanaal nadelen¹⁵⁷. Meestal blijft een publieke klacht hangen en leidt die er niet toe dat verantwoordelijken ook echt tot de orde worden geroepen of uiteindelijk bijdragen aan herstel. Bovendien is dit kanaal meestal slechts geschikt voor een aantal slachtoffers, maar lang niet voor allemaal. Het kanaal biedt voorts ook geen enkele procedurele waarborg en ook hier verliezen de getroffenen greep op waar het daarna naartoe gaat¹⁵⁸. Diezelfde punten lieten zich overigens ook opmerken na de videoboodschap van Bart De Pauw in het najaar van 2017.

Dan is er ook nog het kanaal van het discriminatierecht, dat ook intimidatie en seksuele intimidatie onder die noemer brengt¹⁵⁹. Het Ombudsdecreet zegt dat de genderkamer in deze gevallen alle mogelijke onderhandelings- of verzoeningsopdrachten die nuttig zouden zijn, kan uitvoeren¹⁶⁰. De inspanningen uit het bemiddelingsgamma zitten in ieder geval hoog in de hiërarchie, maar waar ze de enige mogelijkheid zijn, wordt dit pad extra nuttig. Uiteraard kan ook hier het hardere gereedschap gebruikt worden¹⁶¹. Echter, zoals hierboven opgemerkt is het niet altijd eenvoudig een (begin van) bewijs op tafel te leggen en de sancties zijn beperkt¹⁶².

¹⁵⁵ Sinds 2021 is het Vlaams Sporttribunaal uitgebreid met een tuchtkamer die over deze zaken uitspraak kan doen. Zie decreet van 10 juni 2016 houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector, , BS 11 juli 2016.

¹⁵⁶ L.S. KOHN, "#MeToo, wrongs against women, and restorative justice", *Kansas journal of law & public policy* 2019, vol. 28, (561) 574-576.

¹⁵⁷ D.L. RHODE, "#MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 410 e.v.

¹⁵⁸ D.L. RHODE, "#MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 413.

¹⁵⁹ Genderdiscriminatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag worden ook in Angelsaksische literatuur gezien als twee onderdelen van hetzelfde fenomeen te weten gender-based harassment, zie J.L. BERDAHL, "Harassment based on sex: Protecting social status in the context of gender hierarchy", *Academy of Management Review* 2007, jg. 32, afl. 2, 641-658; zie ook: M. WILLEKENS, J. STONGERS en J. LIEVENS, "Alleen maar een verlangen? Jobgerelateerde risicofactoren en seksueel grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse cultuur- en mediasector, *Tijdschrift sociologie* 2020, afl. 1, 159-181.

¹⁶⁰ Art. 17 quater §1 Ombudsdecreet.

¹⁶¹ Zie *supra*, onder 2. Nieuw gereedschap, 27-28.

¹⁶² Zie *supra*, 4. IJkpunt: antidiscriminatierecht van theorie naar praktijk, 14.

In elke zaak is het zo zoeken naar de precieze toedracht en aard, naar de belangen in het geding, naar het precieze belang van de gemeenschap¹⁶³, de verwachtingen en de mogelijke uitwegen. Bij het inspecteren van die verschillende kanalen houdt de genderkamer er terdege rekening mee dat het recht grenzen voorschrijft om de rechtsorde en de rechtswaarborgen van de partijen te beschermen. Ook is het evident dat harde waarheidsvinding belangrijk kan zijn, maar dit hoort samen te gaan met onder meer de zorg voor slachtoffers, plegers (onder meer privacy) en de omgeving. Soms is een harde, repressieve aanpak nodig om echte bijsturing te kunnen veroorzaken op personen. Maar net zo goed is ook de bekommernis om het voortbestaan van een organisatie die waardevolle bijdragen levert aan de samenleving relevant¹⁶⁴. Al die elementen samen bepalen mee de volgende stappen. En het blijkt vaak nuttig om verschillende kanalen, allemaal met hun voordelen en hun nadelen, met elkaar te verbinden door dijken te doorbreken.

Wanneer stappen in het strafrecht of stappen via de welzijnswetgeving aangewezen lijken, dan stelt de genderkamer zich terughoudender op. Die terughoudendheid kan zich in de tijd nestelen. De genderkamer kan beslissen om tussenkomsten uit te stellen zolang er andere stappen gezet worden. Eens duidelijk is of en welke stappen er gezet worden, kan de strategie dan opnieuw aangepast worden.

Maar net zo goed kan terughoudendheid een andere vorm aannemen. Het is immers wel eens voorgevallen dat een omgeving na een situatie van grensoverschrijdend gedrag volkomen verweesd achterblijft (2020-XXXX). In zo'n dossier kan het zijn dat de vermeende pleger uit die omgeving geïsoleerd wordt, terwijl die omgeving wel verder moet. Een erkenningsgesprek kan dan toch nuttig zijn. En vaak is het dan ook nodig om het over de structurele uitdagingen te hebben¹⁶⁵. In die omgeving moet bijvoorbeeld gekeken worden naar de redenen waarom het zo ver is gekomen, naar de mate waarin de meldingskanalen en wijze van klachtenbehandeling nuttig en adequaat waren. Dan kan een herstelgericht proces wel zijn nut hebben om ervoor te zorgen dat de organisatie verder kan.

Hieronder beschrijft de genderkamer een aantal van de stappen en methodes die ze gebruikt bij het behandelen van dossiers in een herstelgericht traject met bemiddelings- en verzoeningsopdrachten. Daarvoor kijkt de genderkamer naar de ontwikkelde praktijk, gegroeid in de samenwerking met de Vlaamse Ombudsdienst en in andere methodes die bekend zijn uit het bredere mensenrechtenveld.

3.2. Herstelgericht ombudskanaal

Naast die andere belangrijke kanalen, zoals strafrecht, tuchtrecht, welzijn op het werk, is er voor de behandeling van dossiers omtrent grensoverschrijdend gedrag ruimte voor en ook vraag naar een kanaal van alternatieve geschillenbeslechting geënt op bemiddeling. Een mogelijk systeem, ook gehanteerd door de genderkamer, wordt in de Amerikaanse literatuur omschreven als een kanaal van *'restorative justice'* of herstelrecht. Dit is een verzameling van methodes die onder de noemer van die welbepaalde vorm van alternatieve geschillenbeslechting gegroeid

¹⁶³ C.J. NIEBUR EISNAUGLE, "An international 'truth commission': Utilizing restorative justice as an alternative to retribution", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2003, (209) 213-215.

¹⁶⁴ Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 41/1, 50.

¹⁶⁵ Zoals terecht opgemerkt door een commentator in de *Standaard* naar aanleiding van de uitreiking van de Ensors: J. STRUYS, "De Ensors houden de maskers op", *De Standaard* 25 januari 2021.

is in allerlei mensenrechtentema's, waaronder kinder- en jeugdrechten en de waarheidscommissies¹⁶⁶.

Restorative justice -of herstelrecht- is een verzameling van praktijken en methodes die allemaal gericht zijn op de gemeenschappelijke weg uit een conflict met oog voor slachtoffers, plegers en ook de omgeving¹⁶⁷. Kernelementen zijn participatie, verantwoordelijkheid nemen, herstel, re-integratie en transformatie. Herstelrecht kijkt naar het verleden en naar de toekomst tegelijk¹⁶⁸ en heeft oog voor de totaliteit van het conflict. Deze benadering gaat dan dus niet over repressie na schendingen van regels, maar het gaat over begrijpen en helen, erkenning van overschreden grenzen en aangebrachte schade bij de andere partij. Het gaat over het nemen en dragen van verantwoordelijkheid daarvoor. Het gaat ook om een transformatie van problematische systemen die dankzij crisis en chaos kunnen groeien. Het is een gespreksvorm die de relationele breuk en het wantrouwen tussen mensen als kern voor ogen houdt en die daarbij ruimte laat voor ervaringen, schade, noden, belangen, verplichtingen en ook rechten.

Er bestaan verschillende mogelijke vormen, afhankelijk van welke partijen en hoeveel mensen deelnemen aan dit traject. In de minimale variant gaat het om slachtoffer en pleger, maar in verderstreckende varianten kunnen ook andere belanghebbenden zoals verantwoordelijken, omstanders of nog andere personen van verschillende zijden bij elkaar gebracht worden.

Het bekendste gebruik van de vormen van *restorative justice* is de waarheidscommissie (*Truth- and Reconciliation Commission*) in Zuid-Afrika. Die variant was in het bijzonder gericht op transformatie van een systeem om ervoor te zorgen dat mensenrechtenschendingen zoals ze zich daar hadden laten zien, zich nooit nog zouden herhalen. Maar ook op kleinere schaal heeft herstelrecht een opmars gemaakt. In de jaren 1970 werd het systeem gebruikt in het Amerikaanse jeugdrecht¹⁶⁹. Eind jaren 90 sprong ook Vlaanderen op de kar met systemen van Herstelgericht groepsoverleg (Hergo)¹⁷⁰. De VN zet al enige tijd in op het concept, bijvoorbeeld met het in 2002 opgestelde advies over de rol van herstelrecht in het strafprocesrecht¹⁷¹. Ruimer dan dat is het systeem ook bekend uit het antipestbeleid op scholen.

Herstelrecht is lang niet voor elke zaak geschikt. Het kanaal kan maar beschikbaar zijn wanneer alle partijen geïnformeerd zijn over het opzet en zich er ook in kunnen vinden. Het is een techniek die slechts kan functioneren na een vrijwillige opt-in¹⁷².

¹⁶⁶ Zie bijvoorbeeld: L.S. KOHN, "#MeToo, wrongs against women, and restorative justice", *Kansas journal of law & public policy* 2019, vol. 28, (561) 582.

¹⁶⁷ L. WEXLER, J.K. ROBBENOLT en C. MURPHY, "#MeToo, time's up, and theories of justice", *University of Illinois Law Review* 2019, (45) 70-71.

¹⁶⁸ L.S. KOHN, "#MeToo, wrongs against women, and restorative justice", *Kansas journal of law & public policy* 2019, vol. 28, (561) 577; L. WEXLER, J.K. ROBBENOLT en C. MURPHY, "#MeToo, time's up, and theories of justice", *University of Illinois Law Review* 2019, (45) 70 e.v.

¹⁶⁹ D.L. RHODE, "#MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 420.

¹⁷⁰ Bv. art. 37 bis wet 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, BS 15 april 1965, artikel ingevoegd bij Wet 15 mei 2006, BS 2 juni 2006 (verder: Jeugdwet); H. VAN DE WYNCKEL, "een passe-partout voor de rechtspraak", *Alert* 2002, jg. 28, afl. 2, 32-37; I. VAN FRAECHEM, "Herstelrecht in België: een stand van zaken", *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 2011 (11), 54- 61.

¹⁷¹ VN, Ecosoc Resolution 2002/12, "Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters", 24 July 2002, beschikbaar via: www.un.org.

¹⁷² L.S. KOHN, "#MeToo, wrongs against women, and restorative justice", *Kansas journal of law & public policy* 2019, vol. 28, (561) 583.

Alle partijen hebben een belangrijke en actieve rol. Het slachtoffer en de omgeving hebben een belangrijke stem en moeten kunnen en durven vertellen over hun ervaringen. Een vermeende pleger neemt deel door vragen te beantwoorden en door inzage te geven in het waarom van zijn acties. Op die manier kan een pleger, een verantwoordelijke voor bepaalde gebeurtenissen, die verantwoordelijkheid ook echt opnemen. Het signaal dat de klacht ernstig genomen wordt en dat er stappen worden gezet om de toekomst anders te maken, is in ieder geval belangrijk. Hier is geen enkele ruimte voor *victim blaming*.

Een belangrijk voordeel van de techniek is het feit dat de partijen -in tegenstelling tot in het strafrecht- zelf meester blijven over de zaak. Zij geven de touwtjes niet door aan politie en Openbaar Ministerie. Bovendien biedt de techniek ruimte om te werken met meerlagige situaties en met de meerlagige persoon die elk van de deelnemers is. Zo kan veel verfijning worden aangebracht afhankelijk van de betrokkenen en bijvoorbeeld hoe stevig of hoe fragiel zij in het leven staan (dossier 2020-XXXX). Zo kunnen mogelijke onevenwichten in de krachten verzameld rond de tafel, in balans gebracht worden door het uitnodigen van meerdere betrokkenen of omstanders¹⁷³.

De uitkomsten van zo'n proces kunnen even gevarieerd zijn als de personen aan de tafel¹⁷⁴, al kan de klok natuurlijk niet teruggedraaid worden. In ieder geval behoren een weg naar een of andere vorm van oplossing, herstel en transformatie van systemen en regels tot de mogelijkheden¹⁷⁵. Erkenning voor het leed is een start en de zoektocht naar erkenning vereist dat afstand genomen wordt van strategieën van ontkenning of andere strategieën die de geloofwaardigheid van een slachtoffer kunnen aantasten¹⁷⁶. Die erkenning kan komen van de pleger, maar soms kan erkenning vanuit de omgeving of erkenning vanuit een officiële en onafhankelijke instantie nuttig en nodig zijn¹⁷⁷. Zowat altijd behoort ook een verontschuldiging tot het pakket van uitkomsten (dossier 2019-4092). Dit gebeurt soms schriftelijk, soms in groepsgesprekken. De bewoording van een verontschuldiging is belangrijk omdat die slachtoffers erkent in hun visie op de feiten. Zo'n proces kan moeilijk tot een goed einde komen als de verontschuldiging eigenlijk slechts voorwaardelijk is of als die een eigenlijke afwending van schuld verhult¹⁷⁸.

Voorts behoren afspraken over concretere acties in het kader van herstel en verantwoordelijkheid ook tot het pakket¹⁷⁹. Soms wordt er een belofte uitgesproken om zelf bewuster te zijn en om in de omgeving te helpen aan bewustwording met concrete acties. In sommige dossiers wordt afgesproken dat een pleger gedurende een tijd (psychologische) begeleiding zal opzoeken. Dit alles kan in sommige dossiers worden aangevuld met een schadevergoeding, bijvoorbeeld voor een slachtoffer om therapie te betalen of voor gedeelde inkomsten (dossier 2020-XXXX). In

¹⁷³ L.S. KOHN, "#MeToo, wrongs against women, and restorative justice", *Kansas journal of law & public policy* 2019, vol. 28, (561) 585.

¹⁷⁴ C.J. NIEBUR EISNAUGLE, "An international 'truth commission': Utilizing restorative justice as an alternative to retribution", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2003, (209) 216-217.

¹⁷⁵ D.L. RHODE, "#MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 421.

¹⁷⁶ Drie strategieën worden genoemd: staalharde ontkenning; het herkaderen; het verleggen van schuld. Zie *supra*, onder 2.3. Verscheidenheid aan de andere kant, 34-35.

¹⁷⁷ L. WEXLER, J.K. ROBBENOLT en C. MURPHY, "#MeToo, time's up, and theories of justice", *University of Illinois Law Review* 2019, (45) 72-75.

¹⁷⁸ L. WEXLER, J.K. ROBBENOLT en C. MURPHY, "#MeToo, time's up, and theories of justice", *University of Illinois Law Review* 2019, (45) 74-75; bouwstenen van de verontschuldiging zijn o.m.: "an encounter between two parties in which one party, the offender, acknowledges responsibility for an offense or grievance and expresses regret or remorse to a second party, the aggrieved", A. LAZARE, *On Apology*, Oxford, Oxford University Press 2004, 306p.

¹⁷⁹ D.L. RHODE, "#MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 421.

een cultuur- en mediadossier gingen partijen akkoord om bepaalde kunstuitingen die in verband gebracht werden met overschreden grenzen niet tot bij het publiek te brengen (2019-XXXX).

De techniek biedt, in het bijzonder wanneer de kring van betrokkenen in het gesprek ruim genoeg is, bij uitstek de kans om ook naar structurele oplossingen en onderliggende stromen te kijken¹⁸⁰. Het kan bijvoorbeeld gaan om het aannemen van richtlijnen en meldkanalen, of het aanwenden van een doorgedreven transparantie, allemaal gericht op het vermijden van herhaling en op beter voor de toekomst. Ook kan het gaan over de rol van omstanders en hoe die geactiveerd kunnen worden.

Er zijn ook mogelijke uitkomsten die wat gevoeliger liggen. Zo wordt soms een oplossing gevonden in een tijdelijke terugtrekking naar de achtergrond. In één dossier ging het om een terugtrekking uit de bestuursorganen van de betrokken VZW (dossier 2017-6600). Dat zo'n terugtrekking niet permanent hoeft te zijn, behoort tot de kern van de techniek. Die is immers inherent gericht op stappen richting hernieuwde (maatschappelijke) participatie¹⁸¹ en is doorspekt met het geloof in een tweede kans waar dat mogelijk is. Heikel wordt het natuurlijk om te bepalen wanneer het moment zich aandient waarop dit weer mogelijk wordt en de wijze waarop een herintegratie plaatsvindt¹⁸². Ook daarvoor kan de techniek gebruikt worden¹⁸³.

Een ander belangrijk voordeel ligt in het feit dat de hier gehanteerde methodes ruimte bieden voor een aanpak op maat voor omstanders of slachtoffers in een gemengde of complexe situatie¹⁸⁴. Het gaat om mensen die ook (gedeeltelijk) slachtoffer zijn, maar die tegelijk bijvoorbeeld niet adequaat genoeg gereageerd hebben op klachten of die hun kracht als omstander niet benut hebben. Ze zijn geen dader of mededader, maar hebben wel een verantwoordelijkheid en er kan ook in die relatie sprake zijn van een vertrouwensbreuk met het slachtoffer. Het kan nodig zijn voor hen om lessen te trekken, om te bouwen aan herstel en aan structureel beter. Langs de andere kant kunnen ook zij slachtofferschap meedragen door wat hen is overkomen. Ook voor dat deel kan erkenning vereist zijn.

Het is evident dat herstelrecht, zoals elk ander mogelijk kanaal, weer eigen nadelen meebrengt. Zo is de omgeving in veel gevallen wel betrokken, maar niet de maatschappij in haar geheel. Die zal dus niet op dezelfde manier genoegdoening halen uit de beschreven stappen als ze kan doen in het strafrecht. Evenmin is er een afzonderlijk apparaat bij betrokken dat zich toelegt op waarheidsvinding. Herstelgerichte technieken moeten het dus hebben van wat de partijen zelf op tafel leggen. Soms blijkt achteraf dat niet alles is omgespit of bovengekomen. Er was dan geen echte opt-in en een echt succes kan het dan niet genoemd worden. Al is het zelfs dan mogelijk dat betrokkenen uit de wat ruimere omgeving lering hebben getrokken waardoor herhaling in de toekomst onwaarschijnlijker is geworden (dossier 2020-7707).

¹⁸⁰ L. WEXLER, "MeToo and Law Talk", *The University of Chicago Legal Forum*, 2019, (343) 344.

¹⁸¹ D.L. RHODE, "MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 417-421.

¹⁸² L. WEXLER, J.K. ROBBENNOLT en C. MURPHY, "MeToo, time's up, and theories of justice", *University of Illinois Law Review* 2019, (45) 83-91.

¹⁸³ D.L. RHODE, "MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 418-419.

¹⁸⁴ L. WEXLER, J.K. ROBBENNOLT en C. MURPHY, "MeToo, time's up, and theories of justice", *University of Illinois Law Review* 2019, (45) 96.

Een bijkomend nadeel is dat de techniek een dossier gewoonlijk grotendeels achter de schermen trekt, waardoor de publieke opinie op enige afstand gehouden wordt. Dat biedt voor de partijen de waarborg dat ze niet met een heel persoonlijke gebeurtenis over straat hoeven te rollen en is dus gewoonlijk een voordeel voor hen, maar het betekent natuurlijk ook dat de publieke opinie ongewijzigd voort banjert.

Er rijzen, in het bijzonder in de hoofden van (vermeende) verantwoordelijken wel eens twijfels rond herstelrecht wanneer dit gepaard gaat met een verontschuldiging¹⁸⁵. De vraag is namelijk wat de juridische waarde van zo'n verontschuldiging is en of die potentieel nadien de weg opent naar een procedure in een rechtbank. Die juridische gevolgen lijken al bij al beperkt, maar het neemt niet weg dat voorzichtigheid bij de gesprekspartners maakt dat ze soms niet happig zijn om in een traject te stappen¹⁸⁶.

Ten slotte mag duidelijk zijn dat het gebruik van herstelrecht niet altijd leidt tot een voor iedereen gunstig resultaat, soms zelfs tot een grotere breuk. Dit kan het geval zijn waar er toch geen oprechte *opt-in* was aan een van beide zijden. Soms is de eindbalans eigenlijk positief, maar worden niet alle verwachtingen ingelost. Zo was er een dossier waar een partij de zinnen had gezet op het verkrijgen van een diploma, zonder aan de voorwaarden te voldoen. Dit lag uiteraard volkomen buiten het bereik en die verwachting kon dus niet ingelost worden. Het neemt niet weg dat andere delen uit het verwachtingenpakket, zoals erkenning en procedurele stappen om de omgeving veiliger te maken, wel ingelost werden (dossier 2019-XXXX).

3.3. Kennis en ervaringen delen

Zoals hierboven beschreven¹⁸⁷, deelt de genderkamer graag kennis en ervaringen met andere stakeholders. Dat is niet anders in het kader van dit project omtrent grensoverschrijdend gedrag. De genderkamer overlegt regelmatig met Engagement Arts, het aanspreekpunt voor lotgenoten. Daarnaast wisselt ze regelmatig ervaringen uit met directe partners uit de stuurgroep rond het actieplan tegen grensoverschrijdend gedrag in media en cultuur. Verschillende partners zoals OKO, Sociaal Fonds voor de Podiumkunsten, Mediarte, de Vlaamse Vereniging van Journalisten, VI.BE en Literatuur Vlaanderen, zetten uitdrukkelijk mee hun schouders onder deze werking door de bekendheid te vergroten onder hun leden. Dat heeft telkens meteen een effect op het aantal meldingen uit de (deel)sector.

In 2020 droeg de genderkamer voorts bij aan de bijscholing van vertrouwenspersonen in de sector van de media en cultuur, door o.a. deel te nemen aan intervisie- en supervisiemomenten. Ze hield op die manier de vinger aan de pols wat betreft vragen en dienstverlening van vertrouwenspersonen in de betrokken sectoren enerzijds en kon anderzijds ook de specifieke uitdagingen van het uitrollen van dergelijke vertrouwenspersoonfuncties binnen bestaande organisaties en het krediet dat ze krijgen, van dichtbij opvolgen.

¹⁸⁵ L. WEXLER, J.K. ROBBENOLT en C. MURPHY, "#MeToo, time's up, and theories of justice", *University of Illinois Law Review* 2019, (45) 77.

¹⁸⁶ W. VANDENBUSSCHE, "Betuigen wij ook beter onze spijt dan ons te verontschuldigen?", *Leuven Blog for Public Law*, 2 July 2020, <https://www.leuvenpubliclaw.com/betuigen-wij-ook-beter-onze-spijt-dan-ons-te-verontschuldigen>.

¹⁸⁷ Zie *supra*, 1.7. Delen en samen bouwen, 25-26.

Net zo goed droeg de genderkamer als expert bij aan de werking van de onafhankelijke onderzoekscommissie die de minister van sport gedurende enkele maanden heeft gemandateerd naar aanleiding van aantijgingen omtrent grensoverschrijdend gedrag in de turnwereld (2020-5072 en de gekoppelde dossiers).

3.4. Verschillende gespreksvormen

Wanneer in deze gevoelige zaken over grensoverschrijdend gedrag alternatieve geschillenbeslechting een goed pad is, gebruikt de genderkamer vormen van *restorative justice* of herstelrecht zoals hierboven al omschreven. Die verschillende gespreksvormen kunnen worden opgesplitst naar het aantal betrokkenen. Het effect en dat toegepaste overzicht worden hieronder geschetst. Uiteraard is het wel zo dat het traject altijd moet passen bij de omstandigheden en de personen rond de tafel in hun context. Zo worden in één dossier dus soms verschillende van de hieronder beschreven vormen door elkaar of na elkaar gebruikt.

In het werkjaar 2019 kwamen zo 20 media- en cultuurzaken terecht in een genderkamertraject van herstelrecht. In die zaken werden zo ongeveer 100 gesprekken gevoerd met de verschillende betrokkenen. In het coronagekleurde jaar 2020 volgden 29 dossiers waarvoor zo'n 200 gesprekken plaatsvonden.

3.4.1. Erkenningsgesprek

Verschillende slachtoffers zoeken de genderkamer op om er erkenning te vinden voor feiten van grensoverschrijdend gedrag die ze hebben ondergaan en het leed dat zij hebben meegemaakt. Die feiten kunnen soms recent zijn, of liggen al wat verder in het verleden. Voor hen en voor hun verwerking is het van groot belang om van een onafhankelijke instantie, als vertegenwoordiging van de samenleving¹⁸⁸, te horen of wat zij ervaren hebben onder de definitie van grensoverschrijdend gedrag valt. Vaak is dat de eerste of minstens een belangrijke stap in hun eigen verwerkingspad.

Sommigen willen hun verhaal neerleggen om de genderkamer de kans te geven om in te schatten of een individuele ervaring misschien een groter probleem blootlegt wanneer er meer meldingen zouden toekomen. Sommige slachtoffers hopen zo hun isolement te doorbreken wanneer ze vermoeden dat er andere slachtoffers zouden zijn. Zo was er een melder in de genderkamer die met dat motief een verhaal kwam neerleggen. Ze had al een paar keer oneerbare voorstellen gekregen van een overste, en ze had hem er telkens op gewezen dat ze daar geen zin in had (dossier 2019-XXXX). Zijn machtspositie veroorzaakte toch druk bij haar.

Melders die enkel voor een erkenningsgesprek kwamen, wilden geen gesprek aangaan met plegers of met de omgeving en hoopten vooral dat hun signaal bij de genderkamer, hun handopsteken bijvoorbeeld in de #MeToo-beweging, door de genderkamer gebruikt kan worden in de rapportage aan onder meer het Vlaams Parlement, om aan te tonen dat het probleem van grensoverschrijdend gedrag een probleem kan zijn van vele mensen, wie ze ook zijn en wat ze ook doen. Sommigen hoopten dat het toevoegen van hun verhaal aan de cijfers ook structureel een verschil kan maken, bijvoorbeeld in de vorm van blijvende aandacht voor het thema.

¹⁸⁸ Vergelijk ook met de waarheidscommissies: C.J. NIEBUR EISNAUGLE, "An international 'truth commission': Utilizing restorative justice as an alternative to retribution", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2003, (209) 228.

In deze variant ontbreekt een belangrijk aspect van herstelrecht, namelijk de confrontatie met betrokkenen aan de andere kant¹⁸⁹, maar toch kan ook deze variant nuttig zijn voor de verwerking. Het is zeker zo dat hun signalen inzicht geven over mechanismen die spelen en dat is dan van belang voor verdere stappen die gericht zijn op transformatie.

3.4.2. Tweepartijenbemiddeling

De bekendste variant van *restorative justice* en de techniek die de genderkamer meer en meer toepast, bestaat uit een traject dat uitmondt in een gesprek tussen pleger en slachtoffer, begeleid door een of meerdere genderkamerbemiddelaars met kennis van de materie¹⁹⁰. Zo'n gesprek is een uitloper van een intensieve voorbereiding met soms meerdere gesprekken aan beide zijden. Zo kan nagegaan worden welke ruimte er is voor gesprek en of er een kans bestaat dat de partijen kunnen samenwerken in de richting van een of andere vorm van herstel. Uiteraard kan een dergelijk bemiddelingsgesprek maar plaatsvinden als het slachtoffer daarvoor sterk genoeg in de schoenen staat en bereid is zijn of haar verhaal te delen. Langs de andere kant moet er bereidheid zijn om te luisteren, mogelijke vragen te beantwoorden, verantwoordelijkheid te nemen en open te kijken naar wat anders kan en naar herstel.

Een dergelijke bemiddeling wordt begeleid door de geëngageerde bemiddelaar¹⁹¹ en verloopt daarenboven met even veel respect naar de beide zijden. In die gesprekken worden beide partijen aangemoedigd om hun verhaal te vertellen en ook te vertellen over de impact op hun persoonlijke leven. Als ze goed verlopen, blijken alle partijen zich gehoord en gezien te hebben gevoeld en dan leiden die gesprekken soms tot heel concrete afspraken (2019-3800 en 2019-4092).

In 2020 werd onder meer een dergelijk traject opgestart voor een dossier dat zich situeerde in Vlaamse arbeid (dossier 2020-XXXX). Beide zijden koesterden diametraal tegengestelde meningen en percepties over wat gebeurd was en hoe daar best mee omgesprongen was. Dat kwam tot een gecontroleerde botsing in een bemiddeling. Uiteindelijk bracht het gesprek voor het slachtoffer respect, erkenning en verontschuldigungen. Langs de andere kant kwam er inzicht in hoe gedragingen soms overkomen op anderen. Er werd afgesproken dat de interne vertrouwenspersonen versterkt zouden worden en dat de externe preventiedienst zou analyseren hoe de organisatie structurele stappen naar beter zou kunnen zetten. Intussen werd dit advies ook geïmplementeerd.

In verschillende dossiers bleek de directe confrontatie voor slachtoffers een stap te ver en werd gebruik gemaakt van een indirectere variant met een pendelende bemiddelaar. Evident kan ook dit tot oplossingen, herstel en verontschuldigungen leiden. Zo was er een dossier (dossier 2019-XXXX) waarin uiteindelijk beloofd werd om bepaalde zaken niet aan het publiek te tonen. In een ander dossier werd uiteindelijk een schriftelijke verontschuldiging opgesteld en een verbeterplan op organisatieniveau (2019-4092).

Dit soort van pendelbemiddeling is nuttig voor die gevallen waar een confrontatie moeilijker ligt, maar het is toch een wat minder effectieve variant. Er gaat

¹⁸⁹Zie L.S. KOHN, "#MeToo, wrongs against women, and restorative justice", *Kansas journal of law & public policy* 2019, vol. 28, (561) 580.

¹⁹⁰ Zie bv. C.J. NIEBUR EISNAUGLE, "An international 'truth commission': Utilizing restorative justice as an alternative to retribution", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2003, (209) 215-216.

¹⁹¹ Zie *supra*, onder 1.3. Geëngageerde bemiddelaar, 20-21.

ontegensprekelijk een belangrijke relationeel-interactionele laag verloren, van het mogelijk te bereiken inzicht in gedragingen en effecten, vanuit de pleger maar evident ook vanuit het slachtoffer.

3.4.3. Herstelgericht groepsoverleg

De principes van de slachtoffer-daderbemiddeling kunnen worden opengetrokken naar een ruimere groep met meerdere betrokkenen en met vertegenwoordigers van de wat ruimere gemeenschap. Alle basisprincipes, zoals respect van en voor elke zijde van de tafel, worden dus ook toegepast in zo'n bredere variant. Ook daar is het de bedoeling dat de partijen rond de tafel hun ervaringen en de impact ervan open met elkaar bespreken om tot inzicht en betekenisgeving te komen. Uiteindelijk kan er dan in het bijzijn van een groep getuigen gesproken worden over bewegredenen, verontschuldigungen, herstel of een mogelijke uitweg naar beter, ook structureel¹⁹².

De groepsbemiddeling is een flexibele techniek voor het bestrijden en verder voorkomen van grensoverschrijdend gedrag. De techniek biedt voor de partijen rond de tafel de mogelijkheid om het netwerk versterkend te laten werken en helpt zo om eventuele onevenwichten tussen de partijen te compenseren¹⁹³. Zo was er een slachtoffer dat al vroeg aangaf de confrontatie te willen aangaan, maar alleen als er één of enkele mensen uit het netwerk konden meekomen als steun (2020-7090). Net zo goed kan het ook aan de andere zijde van belang zijn om steunpilaren mee te brengen.

Deze variant van *restorative justice*¹⁹⁴ kwam naar onze contreien overgewaaid uit onder meer Nieuw-Zeeland waar dit al sinds 1989 stevig op de kaart staat in het kader van jeugddelinquentie en voor dossiers rond kindbeschermt¹⁹⁵. In Vlaanderen wordt het intussen decretaal verankerde herstelgericht groepsoverleg gebruikt in het jeugdrecht¹⁹⁶.

Hoewel het in tijden van pandemie geen evidente werkvorm is, organiseerde de genderkamer op momenten waarop het kon en in de veiligste omstandigheden toch enkele groepsbemiddelingen. In één dossier was de groepsbemiddeling weinig succesvol omdat naderhand bleek dat slechts een halve waarheid op tafel was gekomen (dossier 2020-XXXX). In een ander dossier werden uiteindelijk wel antwoorden gevonden (2020-7090).

¹⁹² L. WEXLER, J.K. ROBBENOLT en C. MURPHY, "#MeToo, time's up, and theories of justice", *University of Illinois Law Review* 2019, (45) 69 e.v.

¹⁹³ L.S. KOHN, "#MeToo, wrongs against women, and restorative justice", *Kansas journal of law & public policy* 2019, vol. 28, (561) 585.

¹⁹⁴ Maar in realiteit is de praktijk veel ouder: C.J. NIEBUR EISNAUGLE, "An international 'truth commission': Utilizing restorative justice as an alternative to retribution", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2003, (209) 211-212.

¹⁹⁵ L.S. KOHN, "#MeToo, wrongs against women, and restorative justice", *Kansas journal of law & public policy* 2019, vol. 28, (561) 581.

¹⁹⁶ Art. 37 bis Jeugdwet.

4. Transformatief werk

4.1. Transformative justice

In de grote groep van *restorative-justice*-technieken wordt nog een andere vorm beschreven uit het gamma: *transformative justice*¹⁹⁷. In die variant worden de hierbovengenoemde bemiddelingsystemen aangewend om er ook voor te zorgen dat de samenleving opschuift naar een positie waarin een echte, duurzame maatschappelijke verandering mogelijk wordt¹⁹⁸. De bedoeling is dus om ook naar structurele oorzaken van gedrag, conflicten en breuken tussen mensen te kijken om daar remediëring voor te kunnen bieden¹⁹⁹.

Op grote schaal is die methode bijvoorbeeld ingezet voor de behandeling en verdere voorkoming van de grootste mensenrechtenschendingen en -conflicten in verschillende stukken van de wereld via waarheids- en/of verzoeningscommissies, waarvan het bekendste voorbeeld het Zuid-Afrikaanse is. Die waarheids- en verzoeningscommissie²⁰⁰ had de opdracht om partijen te horen en het verleden op te tekenen, om erkenning te bieden en aanbevelingen te distilleren, om de partijen en zelfs de hele natie dichter bij elkaar te brengen met het oog op genezing en een betere toekomst en dit alles vanuit de principes van gelijkheid²⁰¹.

Die grote toepassingen hebben heel wat gemeen met de inherente kracht van de #MeToo-beweging en de wijze waarop er gevolg aan gegeven kan worden. Die beweging is immers net zo goed minstens gericht op drie niveaus. Ten eerste gaat het om de individuele overtredingen. Studies tonen aan dat het nuttig is om verder te kijken dan de geïsoleerde dader die een slachtoffer ongepast (seksueel) benadert²⁰². Ten tweede, en misschien zelfs nog meer, gaat #MeToo over patronen van overtredingen en over structuren die dit niet hebben kunnen verhinderen²⁰³. Ten derde gaat het ook om het nog structurelere niveau van gelijkheid en inclusie in de brede maatschappij of in de betrokken sector²⁰⁴. In de media- en cultuurcontext ligt dit vervat in het #MeToo-onderdeel dat gaat over de strijd voor gendergelijk loon en gelijke vertegenwoordiging in o.m. raden van bestuur²⁰⁵.

¹⁹⁷ D.A. CROCKER, "Truth commissions, transitional justice, and civil society", in R.I. ROTBERG en D. THOMPSON (eds.), *Truth v. justice – The morality of truth commissions*, Princeton, Princeton University Press, 2000, 99-121.

¹⁹⁸ C.J. NIEBUR EISNAUGLE, "An international 'truth commission': Utilizing restorative justice as an alternative to retribution", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2003, (209) 222.

¹⁹⁹ L. WEXLER, J.K. ROBBENNOLT en C. MURPHY, "#MeToo, time's up, and theories of justice", *University of Illinois Law Review* 2019, (45) 93.

²⁰⁰ De interim grondwet van Zuid-Afrika van 1993 stelt expliciet dat die de historische brug voorziet tussen een verleden vol strijd, conflict, onnoemelijk leed, en een toekomst gebaseerd op de erkenning van mensenrechten, democratie en vreedzaam samenleven: Chapter 16 Constitution of the Republic of South Africa, Act 200 of 1993 (Interim Constitution).

²⁰¹ Uiteraard botst ook dit onderdeel van restorative justice op kritiek. Die raakte bijvoorbeeld aan het te softe karakter van de werking en het feit dat er te weinig vergelding voor onrecht in deze techniek zit. In Zuid-Afrika werd dat onder meer geuit in de slogan: "*no Amnesty, No Amnesia, Just Justice*". Zie: J.J. LLEWELLYN en R. HOWSE, "Institutions for restorative justice: the South African Truth and Reconciliation Commission", *University of Toronto Law Journal* 1999, Vol. 49, (355) 369-370.

²⁰² M. WILLEKENS, J. SIONGERS en J. LIEVENS, "Alleen maar een verlangen? Jobgerelateerde risicofactoren en seksueel grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse cultuur- en mediasector", *Tijdschrift sociologie* 2020, afl. 1, (159) 177.

²⁰³ D.L. RHODE, "#MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 410.

²⁰⁴ L. WEXLER, J.K. ROBBENNOLT en C. MURPHY, "#MeToo, time's up, and theories of justice", *University of Illinois Law Review* 2019, (45) 62-66.

²⁰⁵ Bv. de *50-50 by 2020*-campagne waarbij organisaties zich kunnen aansluiten om daarbij hun engagement omtrent ruimte diversiteit publiek te maken [site.5050by2020.com](https://www.5050by2020.com). Zo nu en dan wordt er door belangrijke figuren gebruik gemaakt van contractuele 'inclusion riders' die vraagt om bij aanwervingen

De genderkamer neemt die drie niveaus ter harte. Het niveau van de gelijkheid kwam hierboven aan bod in de onderdelen die gingen over de toepassing van het gelijkheidsbeginsel en het antidiscriminatierecht. Ten tweede kwam de behandeling van individuele meldingen en verhalen hierboven aan bod in de bespreking van de verschillende gespreksvormen. Hieronder volgt een bespreking van mogelijke transformaties op organisatieniveau. Ten vierde en ten slotte, en nog losstaand van de voorgaande punten, voorziet de genderkamer de feedbackloop naar het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering opdat ook op die niveaus aan transformatie gewerkt kan worden wanneer nodig.

4.2. Transformatie op organisatieniveau

De meeste meldingen of verhalen over grensoverschrijdend gedrag leiden ertoe dat de genderkamer ook naar mogelijke transformaties op organisatieniveau kijkt. Dit is in het bijzonder het geval wanneer er meerdere meldingen opduiken in één omgeving of context. Dit blijkt ook in de praktijk een belangrijke bekommernis bij melders. Telkens vragen zij de genderkamer om ook structureel te werken zodat wat zij hebben meegemaakt, zich nooit opnieuw herhaalt (bv. 2020-8454; 2021-0646). Wanneer die structurele blik gaat over media- en cultuurorganisaties, knoopt die aan bij *cultural governance*, *fair practices* en integriteit. Die drie elementen worden in deze sector door de genderkamer nauwgezet opgevolgd en ze zullen via het Kunstendecreet in de toekomst allicht belangrijker worden als subsidievoorwaarden²⁰⁶. Op dezelfde manier ziet de genderkamer dat integriteitsvoorwaarden in de gesubsidieerde sportsector worden gesteld aan federaties²⁰⁷. Hieronder volgen enkele vaststellingen hieromtrent.

Het spreekt voor zich dat organisaties zelf hun eigen, passende structuren uitbouwen en die op gezette tijden evalueren. Maar toch valt het de genderkamer op dat de nood aan *checks and balances* in de organisaties en in de bestuursorganen reëel is om een gezonde organisatiecultuur te bewaren²⁰⁸. Ze dienen om evenwichten te genereren die tegemoet komen aan één van de risicofactoren. Onderzoek toont immers aan dat te weinig gelimiteerde beslissingsvrijheid het risico op grensoverschrijdend gedrag verhoogt²⁰⁹. Ook kunnen *checks and balances* soms dienen om statusverschillen, een andere risicofactor, enigszins te compenseren²¹⁰. De principes van goed bestuur zijn opgenomen in het Kunstendecreet²¹¹. Toch gebeurt het

ook te denken aan groepen die tot dan toe minder aan bod kwamen. Deze term geniet intussen wat ruimere bekendheid sinds Frances McDormand ze in maart 2018 uitsprak bij de aanvaarding van haar Academy Award voor beste actrice. Ze beëindigde haar speech met deze woorden: "*I have two words to leave with you tonight, ladies and gentlemen: inclusion rider!*".

²⁰⁶ Zie bv. art 33 §1 Voorontwerp van decreet over de ondersteuning van de professionele kunsten, VR 2020 1812 DOC.1409/2quater.

²⁰⁷ Art. 11 decreet 10 juni 2016 houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector, BS 11 juli 2016.

²⁰⁸ Over de bouwstenen van goed bestuur in deze sector, zie: J. SCHRAUWEN en A. SCHRAMME, *Cultural governance in Vlaanderen - Onderzoek naar de bestuurspraktijk van Vlaamse gesubsidieerde culturele organisaties*, 31 mei 2012, beschikbaar via <https://www.vlaanderen.be/publicaties/cultural-governance-in-vlaanderen>, 19.

²⁰⁹ D.L. RHODE, "#MeToo: Why now? What next?", *Duke Law Journal* 2019, vol. 69, (377) 425.

²¹⁰ De Amerikaanse Equal Employment Opportunity Commission, het federale agentschap dat gelijkheid op het werk moet bevorderen laat optekenen: "*superstar status can be a breeding ground for harassment*". Zie: C.R. FELDBLUM en V.A. LIPNIC, *EEOC: Study of Harassment in the Workplace*, juni 2016, <https://www.eeoc.gov/select-task-force-study-harassment-workplace>.

²¹¹ Art. 52, §2, 3°, b, decreet van 13 december 2013 betreffende de ondersteuning van de professionele kunsten, BS 19 mei 2014. (Kunstendecreet); uitgevoerd in: besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 2015 houdende de nadere bepaling van de principes van goed bestuur in het kader van het decreet van 13 december 2013 houdende de ondersteuning van de professionele kunsten, BS 30 december 2015.

dat de genderkamer een organisatie treft waar tussen de letters van het decreet door gedanst wordt (dossier 2020-XXXX).

De praktijk van de genderkamer toont voorts aan dat een gebrek aan transparantie en/of objectiviteit in beslissingsprocessen het algemene vertrouwen in de organisatie doet smelten. Dit loopt dan mogelijk door waar grensoverschrijdend gedrag aan de oppervlakte komt (dossier 2020-6566). Vertrouwen wordt onder meer gebouwd en behouden door open te zijn. Transparantie en objectiviteit hoeven niet te betekenen dat er geen enkele marge mag bestaan voor subjectieve parameters, bijvoorbeeld voor het selecteren van een solist etc. Maar dat er een marge is voor die subjectieve waarde, moet dan wel helder gecommuniceerd zijn en de beslissingen omtrent een selectie zitten best niet in één hand (2020-XXXX).

Nog meer toegespitst horen organisaties te beschikken over een preventief beleid rond grensoverschrijdend gedrag. Een intentieverklaring kan nuttig zijn omdat de organisatie daarmee dan een helder standpunt inneemt. Een integriteitscode die vertrekt uit een breed debat over de vraag wat erbij hoort, is nog belangrijker²¹² en wordt best op gezette tijden hernomen. Maar uiteraard hangt het er bij dit soort van beleidsinstrumenten vervolgens van af hoe ze in de praktijk toegepast worden. Dat vergt een strenge managementnorm en een klimaat waar aanstootgevend gedrag niet getolereerd wordt. Dit heeft een rechtstreeks effect op prevalentie en is dus een belangrijke omzetting van de letters op papier naar de praktijk²¹³.

Transformatie vergt ook dat bijkomende aandacht gaat naar reactieve systemen. Er moeten meldkanalen bestaan voor iedereen die te maken kan krijgen met grensoverschrijdend gedrag, ruimer dus dan alleen de werknemers. Die kanalen moeten werken, veilig, bekend en beschikbaar zijn. Ze moeten transparante methodes hanteren en voldoende snel werken. Belangrijk is dat klachten ernstig genomen worden en dat melders op geen enkele manier nadelig behandeld worden. Dit zou immers mensen ervan kunnen weerhouden om grenzen aan te geven. En het spreekt voor zich dat meldingen vervolgens moeten leiden tot gepaste gevolgen.

4.3. Transformatie via Vlaanderen

De genderkamer is via het statuut van paraparlementaire instelling die de Vlaamse Ombudsdienst is, nauw verbonden met het Vlaams Parlement en voorziet een feedbackloop daarnaartoe over de beleidsdomeinen heen. Daardoor kan het parlement op het niveau van transformatie bijdragen aan beter voor morgen in een materie die het, blijkens de vele parlementaire initiatieven en interventies, duidelijk belangrijk vindt. De genderkamer beval in het verleden bijvoorbeeld aan om integriteitsvoorwaarden op te nemen in het Kunstendecreet om die met de harde hand van de subsidiestromen te kunnen afdwingen²¹⁴.

Net zo goed kijkt de genderkamer ook dit jaar over het muurtje naar het domein onderwijs om vast te stellen dat melders (leerlingen, leerkrachten en anderen) die de genderkamer bereiken, overzicht missen van waar ze in de eerste plaats terecht kunnen met klachten over grensoverschrijdend gedrag. De problematiek grondig opmeten om er vervolgens naar te handelen, verdient veel meer aandacht²¹⁵.

²¹² Zie Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2019 *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 41/1, 47.

²¹³ M. WILLEKENS, J. SIONGERS en J. LIEVENS, "Alleen maar een verlangen? Jobgerelateerde risicofactoren en seksueel grensoverschrijdend gedrag in de Vlaamse cultuur- en mediasector, *Tijdschrift sociologie* 2020, afl. 1, (159) 177.

²¹⁴ Zie Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2019 *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 41/1, 47.

²¹⁵ Zie ook in 2019 al: Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2019 *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 41/1, 47.

IV. Samenvattend uit het logboek

In 2015 werd de genderkamer als Vlaams sectoraal gelijkheidsorgaan toegevoegd aan de Vlaamse Ombudsdienst. Vijf werkjaren liggen intussen achter ons en die staan beschreven in dit logboek. De reisweg was uiteraard bepaald door de setting bij de Vlaamse Ombudsdienst en de opdracht rond gender en geslacht, maar net zo goed door het kompas, de koers en de vaart.

De naald van het kompas wijst de grote richting aan en die wijst ontegensprekelijk steeds op inclusieve gelijkheid, met ruimte voor ieders eigenheid. Dat kompas wordt telkens weer geijkt op basis van het (antidiscriminatie)recht en de realiteit.

Het logboek toont aan dat de keuze om een sectoraal orgaan toe te voegen aan een ombudsdienst met een breed mandaat een interessante keuze was en dat de ombudstraditie essentieel is geweest voor de tot dusver gevaren koers. Die koers werd in zeer grote mate mee uitgezet op basis van ombudseigenschappen en methodes van alternatieve geschillenbeslechting zoals laagdrempeligheid, snelle geschillenbeslechting en de geëngageerde bemiddelaar. Daarnaast kwam er een omzichtig te gebruiken nieuw instrument bij voor het gelijkheidsorgaan, waarmee de genderkamer een zaak eventueel naar een rechter kon brengen.

De Vlaamse Ombudsdienst heeft een invloed gehad op de genderkamer en de genderkamer heeft ook een invloed gehad op de Vlaamse Ombudsdienst met dat veel bredere mandaat. Het blijkt bijvoorbeeld uit de opeenvolgende jaarverslagen van de Ombudsdienst die sinds 2015 niet alleen gender- en geslachtsdiscriminatie behandelen, maar die ook andere mensenrechtentema's meer op de voorgrond plaatsen²¹⁶, waaronder het recht op behoorlijke huisvesting, het recht op een gezond leefmilieu en het recht op water en energie²¹⁷. In die ruimere mensenrechtenteblik past ook de aandacht van de Vlaamse Ombudsdienst voor toegankelijkheid van Vlaams openbaar vervoer²¹⁸.

De multidisciplinaire benadering van de genderkamer en de aandacht voor de stilste stemmen hebben in 2020 een uitdrukkelijke impact gehad op het rapport "Stemmen uit de stilte- Getuigenissenboek residentiële ouderenzorg"²¹⁹. Dat rapport peilde naar de impact van de eerste coronagolf door middel van gesprekken met bewoners van woonzorgcentra, verzorgenden en de omgeving. Het vestigde ook de aandacht op het belang van een preventief mensenrechtenmechanisme dat in lijn met internationale verplichtingen in stelling gebracht moet worden om zulks in de toekomst te vermijden²²⁰.

Erkenning voor leed van wensouders, het belang van het kind en de mensenrechtelijke aspecten van gezinsvorming waren belangrijke onderdelen van het rapport

²¹⁶ Zie bijvoorbeeld Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr.41/1, 35; Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2019 - Corona-addendum, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 41/1-A, 13-14.

²¹⁷ Zie bijvoorbeeld: Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2016, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 41/1, 35.

²¹⁸ De Vlaamse Ombudsdienst is handhaver en rapporteur voor De Lijn in het kader van EU-verordening 181/2011. Zie ook: Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2017, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 41/1, 49; Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst 2018, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, Nr. 41/1, 13.

²¹⁹ *Stemmen uit de stilte, Getuigenissenboek residentiële ouderenzorg*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst 2020, 36p., zie: *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 466/1.

²²⁰ *Stemmen uit de Stilte*, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst 2020, zie ook *Parl.St.* Vla. 2019-20, Nr. 466/1.

“Ontelbare jaren een kind verwachten” uit 2021, waarin ook werd opgeroepen om transformatief na te denken over adoptie via een stresstest.

De wereldwijde beweging van #MeToo heeft de vaart van de genderkamer mee bepaald. Aan de eigen methodes werden nog specifiekere werkvormen toegevoegd met multidisciplinariteit om zo een bijdrage te kunnen leveren aan deze gelijkheidsuitdaging. In concrete zaken onderzoekt de genderkamer welke de meest gepaste weg is voor mensen en hun dossier. De genderkamer overschouwt daarbij verschillende mogelijke kanalen, zoals het strafrecht, het tuchtrecht etc. Indien het kan, helpt de genderkamer om de dijken daartussen te doorbreken.

De genderkamer trekt - waar het kan - ook een herstelgericht ombudskanaal. Hiervoor is geput uit de eigen ervaring en uit andere wereldwijde mensenrechtenmethodes, namelijk de verschillende varianten van *restorative justice* of herstelrecht. De focus ligt daarbij weer grotendeels op de partijen, de omstanders en herstel, en op duurzame maatschappelijke transformatie op elk mogelijk niveau. Zo werden in 2019 in 20 dossiers zo'n 100 gesprekken gevoerd. In het door corona gekleurde jaar 2020 ging het om 29 dossiers en 200 gesprekken.

Het logboek vertelt over een afgelegde weg en de genderkamer hoopt daarmee de lezer te inspireren om mee te bouwen aan beter voor morgen. Daarenboven kan het logboek hopelijk inspireren op een moment dat Vlaanderen op het punt staat een andere interessante nieuwe reis uit te tekenen, namelijk die naar het nieuwe Vlaamse gelijkheidsorgaan.

V. Cijfers

| | Onmiddellijke dienstverlening | Dossier genderkamer | Totaal | Verzoende dossiers | % Verzoend |
|---------------|-------------------------------|---------------------|--------|--------------------|------------|
| Najaar 2015 | 23 | 8 | 31 | 4 | 50 |
| 2016 | 69 | 55 | 124 | 24 | 43,6 |
| 2017 | 73 | 52 | 125 | 18 | 34,6 |
| 2018 | 82 | 65 | 147 | 19 | 29,2 |
| 2019 | 61 | 66 | 127 | 19 | 28,8 |
| 2020 | 68 | 50 | 118 | 15 | 30 |
| Totaal | 284 | 233 | 517 | 71 | 30,5 |

Depotnummer: D/2021/8928/2
ISBN-nummer: 9789076833286



Vlaamse Ombudsdienst

Artikel 2 Ombudsdecreet - "Er bestaat bij het Vlaams Parlement een Vlaams Ombudsman voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, hierna Vlaamse Ombudsman te noemen."

www.vlaamseombudsdienst.be

