



Eindrapport

Improving equality data collection in Belgium



SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL
JUSTICE
FEDERAL PUBLIC SERVICE
JUSTICE



FEDERALE OVERHEIDSDIENST
JUSTITIE
FÖDERALER ÖFFENTLICHER DIENST
JUSTIZ

Gelijke Kansen
Egalité des Chances
Chancengleichheit
Equal Opportunities
.be



Inhoudstabel

1	Inleiding	3
1.1	<i>Wat zijn equality data?</i>	3
1.2	<i>Waarom zijn equality data belangrijk?</i>	3
1.3	<i>De Belgische context: één van de bestaansredenen voor dit project</i>	5
1.4	<i>Doelstellingen van het project</i>	8
1.5	<i>Welke discriminatiecriteria en waarom?</i>	10
1.6	<i>Inhoud en beperkingen van dit rapport</i>	11
2	Methodologie	12
2.1	<i>Definiëring van de drie groepen discriminatiecriteria</i>	12
2.2	<i>Methodologie van de inventaris</i>	15
2.2.1	Selectie van de bronnen	15
2.2.2	Mapping tool	17
2.3	<i>Informatievergaring via crowdsourcing</i>	18
2.3.1	Klankbordgroepvergaderingen	18
2.3.2	Enquêtes	19
2.3.3	Interviews	20
2.3.4	Analyse van de enquêtes en de interviews	20
3	Het juridisch kader: de bescherming van gegevens	21
3.1	<i>Inleiding</i>	21
3.2	<i>Het wetgevend kader</i>	21
3.2.1	De GDPR	21
3.2.2	De Belgische Wet van 30 juli 2018 met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens	23
3.2.3	De Belgische Wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit	23
3.2.4	De Belgische wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek	24
3.2.5	Het regionaal en Europees juridisch kader	25
3.3	<i>Onduidelijkheid en ongerustheid met betrekking tot het wetgevend kader</i>	26
4	Lacunes in Belgische equality data	28
4.1	<i>Analyse van de inventaris</i>	28
4.2	<i>Lacunes op basis van enquêtes en interviews</i>	29
4.2.1	Lacunes met betrekking tot inhoud en type van databronnen	30
4.2.2	Lacunes met betrekking tot kwaliteit van data en analyse	33
4.2.3	Lacunes met betrekking tot de toegankelijkheid, transparantie en de wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens	34
5	Intersectionaliteit	36
5.1	<i>Intersectionaliteit in equality data</i>	37

5.2	<i>Intersectionaliteit in de enquêtes en in de inventaris?</i>	38
5.3	<i>Uitdagingen voor intersectionele data en onderzoek</i>	39
6	Operationalisering	41
6.1	<i>Inleiding</i>	41
6.1.1	Identiteiten: fluiditeit en heterogeniteit	41
6.1.2	Van realiteit naar categorieën: een moeilijke overgang.....	42
6.2	<i>Het gebruik van zelfdefiniëring in equality data</i>	43
6.2.1	Principe.....	43
6.2.2	Moelijkheden.....	44
6.3	<i>Het gebruik van externe definiëring in equality data</i>	46
6.3.1	Principes	46
6.3.2	Moelijkheden.....	46
6.4	<i>Focus op operationalisering van ‘genderidentiteit’</i>	47
6.4.1	Via externe definiëring op basis van administratieve gegevens.....	47
6.4.2	Op basis van klinische gegevens.....	48
6.4.3	Via sociaalwetenschappelijk onderzoek.....	49
6.5	<i>Focus op operationalisering van de zogenaamde ‘raciale’ criteria</i>	49
6.5.1	Op basis van administratieve informatie en externe definiëring	49
6.5.2	Via discriminatietests	50
6.5.3	Zelfdefiniëring.....	51
6.5.4	Geen wondermiddel	52
7	Aanbevelingen	53
7.1	<i>Gebruik de data hub en help ze up-to-date te houden</i>	53
7.2	<i>Lacunes opvullen</i>	53
7.3	<i>Minimumvoorwaarden voor kwaliteitsvolle equality data</i>	55
7.3.1	Kennis van en respect voor de wetgeving rond de bescherming van persoonsgegevens bij alle etappes van dataverwerking	56
7.3.2	Participatie van de betrokken groepen: “nothing about us, without us”	56
7.3.3	Finaliteit van de data: “gegevens ja, maar niet zomaar”	57
7.3.4	Een specifieke methode voor elke finaliteit	57
7.3.5	Transparantie: van het begin tot het einde.....	58
7.3.6	Accountability en preventie van misbruik.....	58
7.3.7	Vertrouwen opbouwen en onderhouden	59
7.3.8	Wanneer mogelijk en gepast: streven naar gebruik van zelfdefiniëring	59
7.4	<i>Meer aandacht voor intersectionaliteit</i>	61
7.5	<i>Een overlegorgaan over equality data</i>	62
8	Bijlagen	65
8.1	<i>Bijlage 1 : Nederlandse enquête (lange versie)</i>	65

1 Inleiding

Dit rapport is het resultaat van het project ‘*Improving equality data collection in Belgium*’ (IEDCB). Dat is een eenjarig Belgisch project, medegefinancierd door het REC-programma (Rights, Equality and Citizenship) van het Directoraat-Generaal Justitie van de Europese Commissie. Het werd gerealiseerd dankzij een partnerschap tussen Unia en de Cel Gelijke Kansen van de FOD Justitie.

Dit project is gebaseerd op de *Guidelines on improving the collection and use of equality data*¹, uitgewerkt door de *Subgroup on equality data*. Deze Subgroup gaat uit van de *High Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity* van de Europese Commissie en wordt gefaciliteerd door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA). Naast deze *Guidelines* gebruikten we tijdens dit project ook het *Handbook on Equality Data*² van de Europese Commissie als leidraad. We hebben deze richtlijnen aangepast aan de Belgische context en aan de eigenheid van het Belgische datalandschap.

1.1 Wat zijn equality data?

Volgens de definitie van de *Subgroup on equality data* zijn equality data alle nuttige gegevens die gelijkheid of ongelijkheid in de maatschappij kunnen beschrijven en analyseren³. ‘Data’ wordt gebruikt als een algemene term en kan verwijzen naar zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens. Deze data zijn onder andere vergaard aan de hand van officiële gegevens (volkstellingen, administratieve databanken), enquêtes, (slachtoffer)enquêtes, klachten, discriminatietests, diversiteitsmonitoring en kwalitatief onderzoek.

Het kan ook gaan om data die niet verzameld werden met als doel om (on)gelijkheid of discriminatie te meten, zoals bijvoorbeeld de administratieve databanken van de sociale zekerheid. De data hierin worden hoofdzakelijk met een andere reden verzameld dan het meten of aantonen van ongelijkheid, maar ze zijn toch bruikbaar als equality data. In het hoofdstuk ‘Methodologie’ bespreken we meer in detail wat bedoeld wordt met ‘equality data’ en op welke data dit project gefocust heeft.

1.2 Waarom zijn equality data belangrijk?

Er zijn verschillende redenen waarom het verzamelen en gebruiken van equality data belangrijk is. Hier geldt het adagium ‘meten is weten’: in het kader van de bestrijding van discriminatie en ongelijkheid is het noodzakelijk equality data te verzamelen om een preciezer beeld van de werkelijkheid te krijgen. Correcte en volledige data zijn namelijk een basisvereiste om problemen te kunnen identificeren en op te lossen aan de hand van een beleid dat gebaseerd is op feiten en niet op intuïtie. Hieronder lijsten we de

¹ High Level Group on Non-discrimination, Equality and Diversity, Subgroup on Equality Data (2018), [Guidelines on improving the collection and use of equality data](#).

² European Commission (2016), [European Handbook on equality data](#)

³ High Level Group on Non-discrimination, Equality and Diversity, Subgroup on Equality Data (2018), [Guidelines on improving the collection and use of equality data](#), p 2.

belangrijkste redenen op⁴:

- Equality data stellen ons in staat om ongelijkheid te monitoren in de verschillende domeinen van de maatschappij zoals tewerkstelling, huisvesting en onderwijs. Dit maakt beleidsvorming op basis van feiten mogelijk. Daarnaast kan via equality data de impact van het beleid dat ongelijkheden moet aanpakken, geëvalueerd worden.
- Equality data kunnen beleidswerk en sensibilisering op het gebied van gelijkheid en non-discriminatie ondersteunen.
- Equality data kunnen verborgen vormen van discriminatie zichtbaar maken door bijvoorbeeld praktijktesten in te zetten in domeinen zoals huisvesting en werk, of door slachtofferenquêtes uit te voeren.
- Equality data kunnen concreet toegepast worden in de strijd tegen discriminatie en ongelijkheid zoals bij positieve acties⁵ en datamining en praktijktesten⁶ om mogelijke discriminatie op te sporen.
- Equality data zijn onmisbaar om de structurele mechanismen van ongelijkheid en discriminatie bloot te leggen en te begrijpen.
- Data die directe of indirecte discriminatie aantonen, kunnen gebruikt worden als betrouwbaar bewijsmateriaal in juridische discriminatieprocedures⁷.
- Equality data zijn belangrijk om te kunnen rapporteren in het kader van internationale verplichtingen rond mensenrechten.

De **finaliteit van de gegevens** is het belangrijkste principe dat naar voren komt bij het gebruik van equality data. Het volstaat niet om gegevens te produceren of te vergaren gewoon om te ‘weten’. Het is belangrijk om te ‘weten waarom’ we willen ‘weten’. Equality data verzamelen, verwerken of analyseren moet een precies, legitiem en evenredig doel dienen en moet beantwoorden aan de vereisten voor de bescherming van de privacy en van de mensenrechten, zoals we verder nog zullen zien. We pleiten met dit project en dit rapport dan ook geenszins voor de ontwikkeling van gegevens zonder finaliteit en zonder kader over alles en iedereen en door eender wie. Data zijn belangrijk, maar hun kwaliteit, het doel waarvoor en de context waarin ze verzameld, verwerkt en geanalyseerd worden zijn even belangrijk. Dit rapport wil deze argumenten toelichten en een aantal principes onderscheiden voor het werken met equality data. Veel van deze principes zitten ook vervat in de wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens waar we dieper op in gaan in hoofdstuk 3.

⁴ High Level Group on Non-discrimination, Equality and Diversity, Subgroup on Equality Data (2018), [Guidelines on improving the collection and use of equality data](#), p 4-5.

⁵ Unia, [Standpuntnota Positieve Actie](#).

⁶ Unia, [Praktijktesten 2.0: enkele nieuwe voorstellen van Unia](#).

⁷ In België laat artikel 33 van de Antidiscriminatiewet het gebruik toe van “algemene statistieken over de situatie van de groep waartoe het slachtoffer van de discriminatie behoort”, zoals feiten die een vermoeden van discriminatie inhouden. (zie: [Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie \(Antidiscriminatiewet\)](#)).

1.3 De Belgische context: één van de bestaansredenen voor dit project

België heeft een versnipperd landschap voor equality data. Er zijn veel databronnen, maar er zijn grote verschillen in hun vorm en verzamelmethode. Zo zijn er bijvoorbeeld minstens drie verschillende versies van de variabele 'origine' op basis van administratieve gegevens, naargelang de definitie die de betrokken instellingen of organisaties hanteren (verschillende geografische omschrijvingen, verschillende manieren om ontbrekende gegevens te verwerken, enz.).

Terwijl de realiteit van bepaalde groepen goed in kaart is gebracht in bepaalde domeinen, is er een manifest gebrek aan informatie voor andere groepen of thema's. Dit geldt bijvoorbeeld voor informatie die de ongelijkheid op het vlak van gezondheid, media, justitie en politie, enz. documenteert. Zelfs wanneer er databronnen bestaan, worden ze niet altijd aangewend voor acties of voor beleidswerk die gelijkheid bevorderen. De betrokken partners weten ook niet altijd dat deze gegevens er zijn. Sommige data zijn niet goed gekend of zijn niet vlot toegankelijk; dit leidt tot een gebrek in bewustzijn over deze bronnen en het gebruik ervan door stakeholders.

Aangezien er geen overleg is en ook geen centrale coördinerende actor, zijn de inspanningen op het vlak van equality data erg versnipperd en gebaseerd op ad-hoc initiatieven. Die missen het strategische karakter dat nodig is om data aan te wenden voor structurele en politieke acties. Gelijkheid en discriminatiebestrijding zijn transversale thema's die aan vele domeinen raken. Dat is zeker het geval in België, waar bepaalde domeinen onder de bevoegdheid van de federale regering (politie, justitie, strafrecht) vallen, terwijl andere tot de bevoegdheden behoren van de gemeenschappen (onderwijs, cultuur) of van de gewesten (huisvesting, mobiliteit).

Daarnaast is er doorgaans erg weinig overleg met de betrokken groepen. Dit druist in tegen de principes van de op de mensenrechten gebaseerde benadering die de Europese Commissie verdedigt voor het produceren, verzamelen en analyseren van equality data (zie kader hieronder).

Tot slot is dit project een antwoord op een reeks aanbevelingen van internationale instellingen⁸. Deze aanbevelingen vragen een betere ontwikkeling van equality data voor België. Er zijn ook specifieke vragen om gegevens door Europese monitoringmechanismen⁹ voor non-discriminatie of gelijkheid, vragen waarop België niet altijd een antwoord heeft. Dit project wil daarom een eerste stap zijn om antwoorden te formuleren op deze verschillende aanbevelingen en verzoeken.

⁸ In februari 2019, ter afsluiting van hun officiële bezoek aan België, deed de United Nations Working Group of Experts on People of African Descent expliciet de aanbeveling "that the Government collects, compiles, analyses, disseminates and publishes reliable statistical data disaggregated by race and on the basis of voluntary self-identification..." (United Nations Working Group of Experts on People of African Descent (2019), [Statement to the media by the United Nations Working Group of Experts on People of African Descent, on the conclusion of its official visit to Belgium](#), 4-11 februari 2019).

⁹ In 2014, in het vijfde rapport over België, herhaalde de ECRI haar aanbeveling "that the authorities consider collecting data broken down according to categories such as citizenship, ethnic origin, language and religion and to ensure that this is done in all cases with due respect for the principles of confidentiality, informed consent and the voluntary self-identification of persons as belonging to a particular group. Such a system should be drawn up in close co-operation with all those concerned, including civil society organisations, and should take into consideration the possible existence of multiple discrimination" (European Commission against Racism and Intolerance (2014), [ECRI Report on Belgium \(fifth monitoring cycle\)](#), CRI(2014)1).

Om een antwoord te bieden op deze verschillende behoeften en problematieken, positioneert dit project zich als een eerste stap in de richting van een gecoördineerde strategie voor het verzamelen en gebruiken van betrouwbare equality data in België, met respect voor de op mensenrechten gebaseerde principes.



Een op mensenrechten gebaseerde benadering voor data

De **op mensenrechten gebaseerde benadering voor data** (in het Engels *human rights-based approach to data*) komt van het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten (OHCHR). Ze omvat een geheel van principes om de kwaliteit, de relevantie en het gebruik van data en statistieken te verbeteren, in overeenstemming met de internationale normen en principes over de mensenrechten. Met andere woorden, het conceptuele kader van een “op mensenrechten gebaseerde benadering”¹ wordt op data toegepast. Hier geven we een overzicht van de principes van deze benadering voor data zoals uitgestippeld door het OHCHR. In de rest van het rapport komen we terug op deze verschillende principes en op de manier waarop ze (kunnen) toegepast worden in de context van equality data in België.

De op mensenrechten gebaseerde benadering van data omvat principes die moeten gerespecteerd worden voor equality data. Equality data produceren en verwerken zijn namelijk geen neutrale handelingen op het vlak van normen en waarden. Werken met data kan bovendien een risico inhouden voor de bescherming van de rechten van de betrokken personen.

Concreet steunt deze benadering op zes principes² die we hier kort toelichten:

- **Participatie:** de participatie van de bevolkingsgroepen betrokken bij het verzamelen van data is noodzakelijk. En dat voor alle aspecten van werken met data: het plannen, verzamelen, verspreiden en analyseren van gegevens.
- **Opsplitsing van data:** data opsplitsen betekent de gegevens verdelen in beperktere groepen. Het gaat dus over resultaten of reeksen van specifieke gegevens over kleinere bevolkingsgroepen. Door gegevens op te splitsen kunnen data van specifieke bevolkingsgroepen met elkaar vergeleken worden om specifieke vormen van ongelijkheid of discriminatie bij deze groepen te begrijpen. Zo kunnen ook verborgen tendensen aan het licht gebracht worden voor bepaalde groepen die onzichtbaar blijven wanneer alleen de groep in haar geheel beschouwd wordt. Het principe van opsplitsing vereist dus dat data over de groepen op wie de discriminatiecriteria van toepassing zijn, verzameld en verwerkt worden. Dit moet gebeuren met respect voor het principe van de bescherming van de privacy, waarover hieronder meer.
- **Zelfdefiniëring:** de gegevens over de persoonskenmerken moeten aangeleverd worden door de personen zelf. In dit proces moeten individuen de keuze hebben om al dan niet informatie te geven over hun persoonskenmerken. Bovendien moeten de eventuele categorieën die gebruikt worden om data te verzamelen en te analyseren, gecreëerd worden in samenspraak met de betrokken groepen. Werken met dit type gegevens moet in overeenstemming zijn met het mensenrechtenprincipe “do no harm”. Met andere woorden: het mag alleen gebeuren ten voordele van de groepen betrokken bij de data en van de samenleving in haar geheel. Data mogen niet gebruikt worden voor het discrimineren of uitsluiten van bepaalde bevolkingsgroepen.
- **Transparantie:** dit principe hangt nauw samen met het recht op informatie. Het omvat niet enkel de toegang tot gegevens, maar ook het feit dat de informatie over de methodologie van de gegevensverzameling publiek is. Officiële statistieken vallen onder het informatierecht, dus de gegevens die overheidsinstellingen verzamelen, moeten toegankelijk zijn voor het publiek. Dat geldt ook voor de juridische, institutionele en politieke kaders voor de instellingen verantwoordelijk voor de statistieken en de statistische systemen. Tot slot moeten de gegevens zo snel mogelijk verspreid worden nadat ze zijn verzameld, in een formaat dat toegankelijk is voor het publiek.

- **Privacy:** dit principe wordt vertaald in twee pijlers: 1) tijdens het vergaren of verwerken van gegevens, moet op elk moment rekening worden gehouden met privacy en vertrouwelijkheid. Gegevens mogen niet gepubliceerd worden op een manier die het mogelijk maakt een individu te identificeren. De toegang tot informatie en de opsplitsing van gegevens mogen niet ten koste gaan van de privacy. Om gegevens over gevoelige persoonskenmerken te kunnen gebruiken en verspreiden, moeten individuen hun toestemming hebben gegeven. 2) De verzameling, de opslag en het wissen van gegevens moeten beveiligd worden tegen de risico's van datalekken of diefstal. Deze beveiliging is het voorwerp van strenge reglementen en procedures; het toezicht daarop is het werk van een onafhankelijk orgaan op nationaal niveau.
- **Verantwoordelijkheid:** de verantwoordelijkheid bestaat op twee manieren: 1) enerzijds zijn de actoren die aan de slag gaan met de data verantwoordelijk voor het respecteren van de mensenrechten in het kader van hun activiteiten; 2) anderzijds moeten de data gebruikt worden om rekenschap te vragen van overheden en andere actoren voor kwesties die verband houden met de mensenrechten. Dit betekent dat machthebbers verantwoordelijk moeten worden gehouden voor de bevolking die de gevolgen draagt van hun beslissingen en hun beleid.

¹ De “op de mensenrechten gebaseerde benadering” is één van de drie leidende principes voor de Verenigde Naties in het kader van het Programma voor Duurzame Ontwikkeling Agenda 2030. Voor meer uitgebreide informatie over dit principe verwijzen we u naar [de website van de UN Sustainable Development Group \(UNSDG\)](#).

² Wij schrijven deze tekst op basis van de Oriëntatienota over het verzamelen en verspreiden van data van het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten, dat deze principes in detail uiteenzet. [Deze nota is beschikbaar op hun website](#).

1.4 Doelstellingen van het project

Dit project wil het verzamelen en gebruiken van equality data in België versterken en bevorderen. Dit betekent enerzijds dat er aan de slag moet worden gegaan met de bestaande gegevens, door ze te centraliseren om ze toegankelijker en transparanter te maken; en anderzijds dat de problematieken verbonden aan deze gegevens in België moeten worden geanalyseerd en de bijhorende lacunes geïdentificeerd.

Deze algemene doelstelling vertaalt zich in **drie concrete** resultaten:

- 1 **Een inventaris van equality data in België.** De situatie met betrekking tot equality data in België is niet perfect, maar om het ontwikkelen en gebruiken van equality data te verbeteren was het eerst en vooral noodzakelijk een duidelijk en volledig beeld van de bestaande equality data te schetsen. Deze zoektocht leidde onder andere tot de ontdekking van nuttige databronnen die anders onder de bleven omdat ze niet specifiek gericht zijn op het meten van gelijkheid.

- 2 **De analyse van de inventaris, de identificatie van de lacunes en het formuleren van aanbevelingen** om het gebruik en de verzameling van equality data in België te verbeteren. Dit vormt het onderwerp van dit rapport.
- 3 **Een data hub die de equality databronnen centraliseert** om de data toegankelijker en transparanter te maken. Deze data hub is gratis toegankelijk op www.equalitydata.unia.be. Op dit online platform kunnen databronnen gezocht worden per criterium en per domein. Websitebezoekers roepen zo de verschillende databronnen op die Unia heeft geïnventariseerd tussen juni 2020 en maart 2021 en die direct beschikbaar zijn op het internet of op aanvraag. Deze data hub wordt up-to-date gehouden en ook gebruikers kunnen aan Unia nieuwe databronnen of wijzigingen van de informatie over bestaande databronnen suggereren.

Naast deze concrete resultaten helpt het project ook **volgende doelstellingen** te verwezenlijken:

- **Via de data hub het gebruik van equality data verbeteren** zodat equality data meer worden ingezet voor beleidsvorming door beleidsmakers en het middenveld. De data hub zal dienstdoen als een catalogus van databronnen waardoor gebruikers vlotter kunnen vinden wat ze nodig hebben.
- **Meer bewustzijn creëren over het belang van de verzameling en het gebruik van equality data door openbare instellingen en het middenveld**, via hun deelname aan de klankbordgroepen die het project opvolgden. We konden hen zo uitleggen waarom het nodig is om equality data te verbeteren en de discussie aangaan over de manieren waarop we dit in België kunnen doen. De aanbevelingen die we uitwerkten moeten de bewustwording over dit onderwerp versterken. De leden van de klankbordgroepen zijn een waardevol netwerk van geëngageerde partners die er mee voor kunnen zorgen dat deze aanbevelingen opgevolgd worden.
- **Een op mensenrechten gebaseerde benadering van data ontwikkelen in het domein van equality data in België** dankzij de deelname van de klankbordgroepen die het hele project gevolgd hebben. Dit werd aangevuld met een zeer brede *crowdsourcing* bij actoren die actief zijn in de domeinen van discriminatiebestrijding, diversiteit en gelijkheid in het algemeen. U vindt een overzicht van de klankbordgroepen en van de *crowdsourcing* in het hoofdstuk over de methodologie.
- **België de kans geven om effectiever gevolg te geven aan internationale aanbevelingen.** Dit project zal België de kans geven om aanbevelingen in verband met de nood aan equality data-verzameling vorm te geven, waardoor we ook aan de internationale standaarden kunnen voldoen. België kan vandaag namelijk vaak niet de nodige data afleveren.

De begunstigden van dit project zijn talrijk: overheden, middenveld, sociale partners, academici, ... Elk zowel als producent en/of als gebruiker van data. De overheidsinstanties, als producenten van equality data in België, zijn ook degenen die het meest voordeel kunnen halen uit een betere coördinatie en een verhoogd bewustzijn over de verzameling en het gebruik van equality data.

1.5 Welke discriminatiecriteria en waarom?

Dit project is een eerste stap in een strategie voor de ontwikkeling van equality data. Omwille van de haalbaarheid van dit project van één jaar, beperkten we ons tot drie groepen discriminatiecriteria. We willen dat dit project de eerste stap is in een progressieve aanpak: we hebben een stevige basis gelegd voor de verbetering van de verzameling en het gebruik van equality data. Daar zullen – zo hopen wij – de andere discriminatiecriteria (handicap, leeftijd, enz.) bijkomen en mogelijk nog andere relevante kenmerken.

De drie groepen discriminatiecriteria die we in aanmerking hebben genomen zijn:

- 1) De zogenaamde ‘raciale’ criteria: zogenaamd ‘ras’, huidskleur, nationaliteit, afkomst en nationale of etnische origine;
- 2) Geloof en levensbeschouwing;
- 3) Seksuele geaardheid, genderidentiteit, genderexpressie en seksekenmerken¹⁰.

U vindt een definitie van deze groepen criteria in de methodologie.

Waarom hebben we deze drie groepen van discriminatiecriteria gekozen? We concentreren ons op de zogenaamde ‘raciale’ criteria omdat de bestaande gegevens over deze groep criteria zeer versnipperd zijn, omdat de definities en vormen van operationalisering uiteenlopen en in de tijd veranderen, en er verscheidene lacunes in de gegevens zijn. Daarnaast is het de groep criteria waarover Unia de meeste meldingen ontvangt. De keuze voor het discriminatiecriterium ‘geloof en levensbeschouwing’ is ingegeven door het feit dat discriminatie op basis van zogenaamde ‘raciale’ criteria in België vaak kruist met geloof en levensbeschouwing. Daarom zou een focus op zogenaamde ‘raciale’ criteria, zonder daarbij geloof of levensbeschouwing in overweging te nemen, kunnen leiden tot blinde vlekken in de databronnen over zogenaamde ‘raciale’ criteria en hun mogelijke kruisingen.

Ten slotte hebben we ook ‘seksuele geaardheid’ en ‘genderidentiteit’ geselecteerd als criteria, aangezien deze behandeld worden in transversale beleidsinitiatieven (zoals het Interfederaal Actieplan tegen discriminatie en geweld tegen personen op grond van hun seksuele oriëntatie, genderidentiteit, genderexpressie of intersekse/DSD-conditie 2018-2019), maar waarover weinig data en onderzoek beschikbaar zijn waarop het beleid zich kan baseren. Na de aanbevelingen uit de eerste vergaderingen van de klankbordgroepen, hebben we nog de criteria van seksekenmerken en genderexpressie toegevoegd, criteria waarvoor er weinig data en weinig gekende data zijn en die vaak samen voorkomen met data over genderidentiteit.

¹⁰ Deze laatste drie criteria maken deel uit van de Genderwet ([Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen](#)) en niet van de Antiracismewet ([Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, gewijzigd door de wet van 10 mei 2007 en de wet van 17 augustus 2013](#)) en de Antidiscriminatiewet ([Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie](#)), zoals de andere criteria hier vermeld.

1.6 Inhoud en beperkingen van dit rapport

Dit rapport is de conclusie van ons werk op het IEDCB-project. We beseffen dat het – soms op een bondige manier – vele problematieken aansnijdt die het thema van equality data doorkruisen. Eén van de belangrijkste problematieken is ongetwijfeld het erkennen van de behoefte aan informatie en data om fenomenen van discriminatie en ongelijkheid te meten en te bestrijden, en tegelijk vermijden om deze discriminaties of ongelijkheid te reproduceren door categorieën te creëren die verdelen. Daarbij komen nog de dwingende voorschriften van de privacywetgeving en de op mensenrechten gebaseerde benadering.

Dit rapport heeft niet als doel om al deze onderwerpen diepgaand te behandelen. Het is een eerste aanzet van waaruit verder gewerkt kan worden. We hebben onze analyse vernaauwd tot de elementen die voortvloeiden uit ons onderzoek op het terrein, met name onze inventaris en de resultaten van onze *crowdsourcing*. We zijn dus zo dicht mogelijk bij de Belgische realiteit gebleven wat betreft de bestaande data en de bezorgdheden die onze respondenten aangaven. We schrijven dit rapport op basis van hun vragen en opmerkingen, en we stofferen het met vaststellingen uit onze inventaris van databronnen.

Meer specifiek behandelen we volgende onderwerpen in dit rapport:

- In het tweede hoofdstuk leest u alles over de **methodologie**: onze werkwijze voor zowel de realisatie van de inventaris als voor de participatie van de stakeholders in de klankbordgroepen en de brede *crowdsourcing*. We stellen eveneens de definities van de drie groepen criteria voor die we gebruikt hebben voor dit project.
- Hoofdstuk 3 schetst het essentiële **juridisch kader** voor alle werk over equality data. Equality data hebben immers betrekking op persoonsgegevens, waarvan de verwerking valt onder de Europese GDPR-verordening en de Belgische wet van 30 juli 2018.
- In hoofdstuk 4 analyseren we vervolgens onze inventaris: welke zijn de criteria en de domeinen waarvoor er veel of integendeel erg weinig gegevens zijn? Welke type gegevens zijn het? Enz. Wij vervolledigen deze **analyse** met elementen die onze respondenten als grote lacunes zagen in België op het vlak van equality data voor de drie groepen criteria.
- In hoofdstuk 5 staan we stil bij het begrip **intersectionaliteit**, de toepassing ervan binnen equality data en de manier waarop het voorkomt in onze inventaris en in de context van de gegevens met betrekking tot onze drie groepen criteria in België.
- In hoofdstuk 6 hebben we het over de manier waarop de drie groepen criteria worden **gedefinieerd/geoperationaliseerd** in de bestaande data in België.
- We besluiten dit rapport in hoofdstuk 7 met onze **aanbevelingen** in twee luiken: enerzijds de minimumvoorwaarden voor het verzamelen, verwerken en analyseren van betrouwbare equality data met respect voor de mensenrechten, en anderzijds een voorstel voor een geharmoniseerde dynamiek tussen de verschillende producenten en gebruikers van equality data in België.

2 Methodologie

In dit hoofdstuk zetten we de methodologie van het project uiteen in drie delen. In het eerste deel geven we meer uitleg over hoe we de drie groepen discriminatiecriteria gedefinieerd en afgebakend hebben. In het tweede deel gaan we dieper in op de methodologie voor het inventariseren van equality data en voor het analyseren van deze inventaris. In het derde deel geven we meer uitleg over de methode voor het verzamelen van informatie voor de inventaris en het rapport: *crowdsourcing*.

2.1 Definiëring van de drie groepen discriminatiecriteria

Zoals in de inleiding vermeld, hebben wij voor het project een inventaris gemaakt van bestaande equality data in België en dit voor drie groepen discriminatiecriteria:

- De zogenaamde ‘raciale’ criteria: zogenaamd ‘ras’, huidskleur, nationaliteit, afkomst en nationale of etnische origine;
- Geloof en levensbeschouwing;
- Seksuele geaardheid, genderidentiteit, genderexpressie en seksekenmerken.

In dit deel definiëren we deze drie groepen criteria preciezer.

Aangezien de thematiek van equality data nauw verbonden is met discriminatiebestrijding, hebben we de zogenaamde ‘beschermd’ criteria in de antidiscriminatiewetgeving gebruikt om het kader voor dit project af te bakenen. Nochtans gebruiken peilingen naar attitudes, onderzoeksrapporten, administratieve databanken – om maar enkele voorbeelden te geven van het type databronnen dat we inventariseren in dit project – eerder een sociologische invalshoek, met conceptuele afbakening die afwijken van de discriminatiecriteria zoals ze bepaald zijn door de wetgeving. De concrete vertaling van deze concepten in onderzoeken of databanken is bovendien erg divers. Om dus overeen te komen met de realiteit van de databronnen moesten we afwijken van de juridische definitie van de discriminatiecriteria. Bovendien moesten we ook afwijken van het onderscheid tussen verschillende discriminatiecriteria door hen te clusteren. Wij geven hier de verschillende categorieën die we gebruikt hebben voor de inventaris:

- 1) Wat betreft de eerste groep criteria – **de zogenaamde ‘raciale’ criteria** – maakt onze inventaris het onderscheid tussen de databronnen die informatie over de nationaliteit, de huidskleur en de nationale/etnische origine of de afkomst van personen bevatten.
 - **Nationaliteit** wordt gebruikt in haar gebruikelijke betekenis, namelijk als de huidige wettelijke band tussen een persoon en een bepaalde Staat. Vele databronnen bevatten deze informatie.
 - **Huidskleur** wordt ook gebruikt in haar gebruikelijke betekenis: tot deze categorie rekenen we databronnen die expliciet te maken hebben met huidskleur (bijvoorbeeld: een enquête met een vraag over het voorkomen van discriminatie op basis van huidskleur of een diversiteitsmonitoring in de media, die vraagt naar de gepercipieerde huidskleur).
 - **Nationale of etnische origine en afkomst** worden hier in de brede zin begrepen.
 - Wat **nationale origine** betreft, hebben we het over databronnen met informatie over personen van wie de nationale origines verbonden zijn aan andere landen dan België.

Dit betekent dat data met info over de geboortenationaliteit van personen onder deze categorie vallen en niet onder 'nationaliteit', aangezien het niet om de huidige nationaliteit gaat en dus verwijst naar de nationale origine. In het kader van dit project vallen verbanden met de **migratiegeschiedenis** van personen of van hun familie voor ons ook in deze categorie (met termen als "eerste generatie", "tweede generatie" of "immigranten" bijvoorbeeld).

- De benaming **etnische origine** verwijst naar groeperingen op basis van het concept etniciteit. Dat concept maakt het voorwerp uit van vele discussies onder sociale wetenschappers. Wij gaan hier niet dieper in op het conceptuele debat aangezien dit het kader van dit project overstijgt. Maar we willen benadrukken dat actoren in de sociale wetenschappen met klem stellen dat etniciteit een sociale constructie en een relationele realiteit is, eerder dan een substantiële of een essentiële¹¹. Ze kan gedefinieerd worden als een aspect van sociale relaties tussen sociale actoren die zich beschouwen en/of door anderen beschouwd worden als cultureel verschillend¹². Etniciteit kan zo verwijzen naar banden die een groep personen verenigen met dezelfde culturele kenmerken, een gevoel van verbondenheid of een geloof in een gemeenschappelijke origine.
 - **Afkomst** heeft betrekking op de genealogische origine van een persoon. Het laat toe om de situatie van een individu te vatten dat benaderd wordt op een bepaalde manier omwille van de reële of veronderstelde identiteit van zijn of haar voorouders. In het kader van de antidiscriminatiewet wordt deze term vooral gebruikt om de situatie van joodse personen of personen van joodse origine aan te duiden, die niet per se de joodse religie belijden, en die het slachtoffer kunnen zijn van antisemitisme, ongeacht of ze zichzelf beschouwen als joods. Dit criterium kan in bepaalde gevallen ook betrekking hebben op woonwagengebouwen.
- 2) De tweede groep omvat het criterium **geloof en levensbeschouwing**: die overtuigingen die raken aan de vraag naar het al dan niet bestaan van een godheid. Denk hierbij aan de verschillende godsdiensten zoals het jodendom, het christendom of de islam. Andere levensbeschouwingen waar het bestaan van het goddelijke niet centraal staat, vallen hier ook onder (bv. atheïsme, vrijzinnigheid, boeddhisme, enz.)¹³.
- 3) De derde groep verenigt de discriminatiecriteria **seksuele geaardheid, genderidentiteit, genderexpressie, en seksekenmerken**¹⁴.
- **Seksuele geaardheid of oriëntatie**¹⁵: onder seksuele oriëntatie begrijpen we gewoonlijk onder

¹¹ M. Bessone, "Race et ethnicité", P. Savidan (dir.), *Dictionnaire des inégalités et de la justice sociale*, Paris, P.U.F., 2018, p. 1379-1385, p. 1383. »

¹² M. Martiniello, *L'ethnicité dans les sciences sociales contemporaines*, Paris, P.U.F., p. 18.

¹³ Het concept "levensbeschouwing" wordt op een beperkte manier gedefinieerd in het kader van dit project. Zo hebben we het hier niet over het geheel aan overtuigingen die worden aanvaard in het kader van de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens zoals pacifisme, veganisme, enz.

¹⁴ Deze laatste drie criteria maken deel uit van de Genderwet ([Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen](#)).

¹⁵ Wanneer we spreken over de discriminatiecriteria zoals ze wettelijk bepaald zijn, gebruiken we de term 'seksuele

andere heteroseksualiteit, homoseksualiteit en biseksualiteit. Seksuele oriëntatie bepaalt tot wie iemand zich seksueel en/of romantisch aangetrokken voelt, op basis van geslacht, genderidentiteit en/of genderexpressie.

- **Genderidentiteit**¹⁶: de innerlijke overtuiging en individuele beleving van het vrouw en/of/noch man zijn. Dit kan al dan niet overeenkomen met het geslacht dat bij geboorte werd toegewezen. Voor dit project zijn we op zoek gegaan naar data die genderidentiteit buiten de binaire definitie bekijkt. Voorbeelden zijn cis- en transgender, non-binair en genderfluïde.
- **Genderexpressie**¹⁷: verwijst naar de manier waarop mensen hun genderidentiteit uiten en hoe dit door anderen wordt waargenomen. Het uiten kan via taal, kleding, gedrag, haartooi enzovoort. Voor dit project zijn we op zoek gegaan naar data die expliciet genderexpressie als variabele hebben gebruikt.
- **Seksekenmerken**¹⁸: dit verwijst naar lichamelijke, biologische kenmerken en de variaties in deze kenmerken. Deze variaties kunnen betrekking hebben op de volgende biologische kenmerken: chromosomen, geslachtsklieren, hormonen, reproductieve organen en puberteitskenmerken. De term ‘interseks’ beschrijft mensen van wie de seksekenmerken niet binnen de klassieke tweedeling tussen mannen en vrouwen vallen. Voor dit project zijn we dus op zoek gegaan naar databronnen die expliciete informatie bevatten over variaties in seksekenmerken en interseks personen.

Deze concepten kunnen op heel veel verschillende wijzen geoperationaliseerd worden in data en onderzoek (zie hoofdstuk 6). Bij het opstellen van de inventaris en het invullen van de bijhorende *mapping tool*¹⁹, moesten we dus beslissen welke vormen van operationalisering²⁰ onder welke categorie van criteria vallen. Voor het invullen van de *mapping tool* en het categoriseren van de databronnen hebben we de volgende richtlijn aangehouden: we volgen de operationalisering die gebruikt werd door de producent van de data. Bijvoorbeeld, in onderzoeken gebaseerd op onderwijsdata, wordt vaak de variabele ‘thuis taal niet Nederlands’ gebruikt om leerlingen met een migratieachtergrond te vatten. Wij hebben die databronnen dus gecategoriseerd als data over het concept migratieachtergrond, zonder de keuze om ‘thuis taal niet Nederlands’ als operationalisering voor migratieachtergrond te gebruiken verder ter discussie te stellen.

geaardheid’ omdat dit de term is die in de wetgeving gebruikt wordt. Wanneer we het echter hebben over het sociologisch concept dat gebruikt wordt in data en onderzoek, zullen we in het vervolg van het rapport de term ‘seksuele oriëntatie’ gebruiken. Die term wordt tegenwoordig als sociologisch correcter gezien zoals door bijvoorbeeld çavaria wordt aangegeven op hun [website](#): “Vroeger werd het woord seksuele geaardheid gebruikt. Tegenwoordig gebruiken we oriëntatie om aan te geven dat op wie je seksueel en/of romantisch valt niet altijd duidelijk afgebakend is en tot wie je je aangetrokken voelt kan variëren doorheen de tijd en in intensiteit (=seksuele en/of romantische fluïditeit) doorheen de tijd.”

¹⁶ Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, [Wetgeving](#).

¹⁷ Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, [Wetgeving](#).

¹⁸ Callens, N & Motmans, J (2020), [Brochure d'information à l'intention des parents d'enfants présentant des variations des caractéristiques sexuelles](#) (uitgegeven door het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen).

¹⁹ De ‘*mapping tool*’ is een instrument voor het opstellen van een inventaris van equality data gemaakt door de *Subgroup on equality data* van de FRA. Concreet gaat het om een Excel-bestand dat bedoeld is om het inventariseren en categoriseren van de metadata over de databronnen te vergemakkelijken (European Union Agency for Fundamental Rights (2019), [Compendium of Practices on Equality Data: Equality Data Diagnostic Mapping Tool](#)).

²⁰ Met operationalisering bedoelen we in deze context het meetbaar maken van abstracte concepten door het gebruiken van indicatoren die het abstracte concept representeren.

2.2 Methodologie van de inventaris

2.2.1 Selectie van de bronnen

Bij het inventariseren van equality data hebben wij getracht zo exhaustief mogelijk te zijn voor de drie groepen criteria waarop dit project betrekking heeft. Een eerste noodzakelijke opdracht was daarom het afbakenen van de inventaris en dus het definiëren van selectiecriteria: welke databron nemen we op in de inventaris en waarom? De noemer ‘equality data’ is immers een heel breed gegeven. De *Subgroup on equality data* definieert equality data als “any piece of information that is useful for the purposes of describing and analysing the state of equality. The information may be quantitative or qualitative in nature. It could include aggregate data that reflect inequalities or their causes or effects in society”²¹. Deze data kunnen bijvoorbeeld afkomstig zijn van surveys, administratieve registers, diversiteitsmonitorings, kwalitatieve onderzoeken, enzovoort. Het kan dus ook gaan om data die niet verzameld werden met het oog op het beschrijven van ongelijkheid maar wel daarvoor gebruikt kunnen worden. Heel veel verschillende soorten bronnen komen dan ook in aanmerking: databanken, (onderzoeks)rapporten, (jaar)verslagen van instellingen en organisaties, krantenartikelen, webpagina’s, boeken, enz. Dit resulteerde in een gigantische hoeveelheid databronnen die geïnventariseerd konden worden. We wilden echter een inventaris maken die bruikbaar en relevant is voor de gebruikers van de data hub. Ook de haalbaarheid van het project in een korte tijdspanne²² was een belangrijke overweging. Daarom was het noodzakelijk enkele selectiecriteria te identificeren die we hieronder zullen toelichten.

Ten eerste beperken we ons tot databronnen die **gepubliceerd zijn tussen 2010 en 2020**. Vervolgens, moet het ook gaan om databronnen die **publiek toegankelijk** zijn. Met publiek toegankelijk bedoelen we data die geconsulteerd kunnen worden zonder vergoeding en/of data die na een simpele aanvraag verkregen kunnen worden. Zoals we al zeiden, is de definitie van equality data erg ruim, ons volgend criterium voert dus een **selectie op het type gegevens** uit. Daarvoor hebben we de classificatie gevolgd in de *Guidelines on Equality data*²³ van de *Subgroup on equality data*. We hebben dus enkel data in de vorm van surveys, volkstellingen, administratieve gegevens, klachtgegevens, praktijktesten, diversiteitsmonitoring en kwalitatief onderzoek opgenomen. Om redenen van haalbaarheid en gebruiksvriendelijkheid hebben we hierop volgende uitzonderingen gemaakt:

- Voor databronnen gebaseerd op kwalitatieve methoden is er een bijkomende voorwaarde: we namen enkel die kwalitatieve databronnen op die een duidelijke sociaalwetenschappelijke methodologie bevatten. We volgen ook de richtlijnen van de *Subgroup on equality data* waar kwalitatief onderzoek afgebakend wordt tot ‘casestudies, diepte- en expertinterviews’. Deze voorwaarde, in combinatie met het selectie criterium over het gegevenstype, betekent dat we publicaties met een juridische methodologie niet hebben meegenomen in het project.

²¹“Equality data is alle nuttige informatie die gelijkheid of ongelijkheid in de maatschappij kan beschrijven en analyseren. Dat kan zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie zijn. Het kan gaan om geaggregeerde gegevens die ongelijkheden of de oorzaken of gevolgen daarvan in de samenleving weergeven” (High Level Group on Non-discrimination, Equality and Diversity, Subgroup on Equality Data (2018), [Guidelines on improving the collection and use of equality data](#), p 4).

²² Het project IEDCB is een project voor de duur van één jaar.

²³ High Level Group on Non-discrimination, Equality and Diversity, Subgroup on Equality Data (2018), [Guidelines on improving the collection and use of equality data](#), p 4-5.

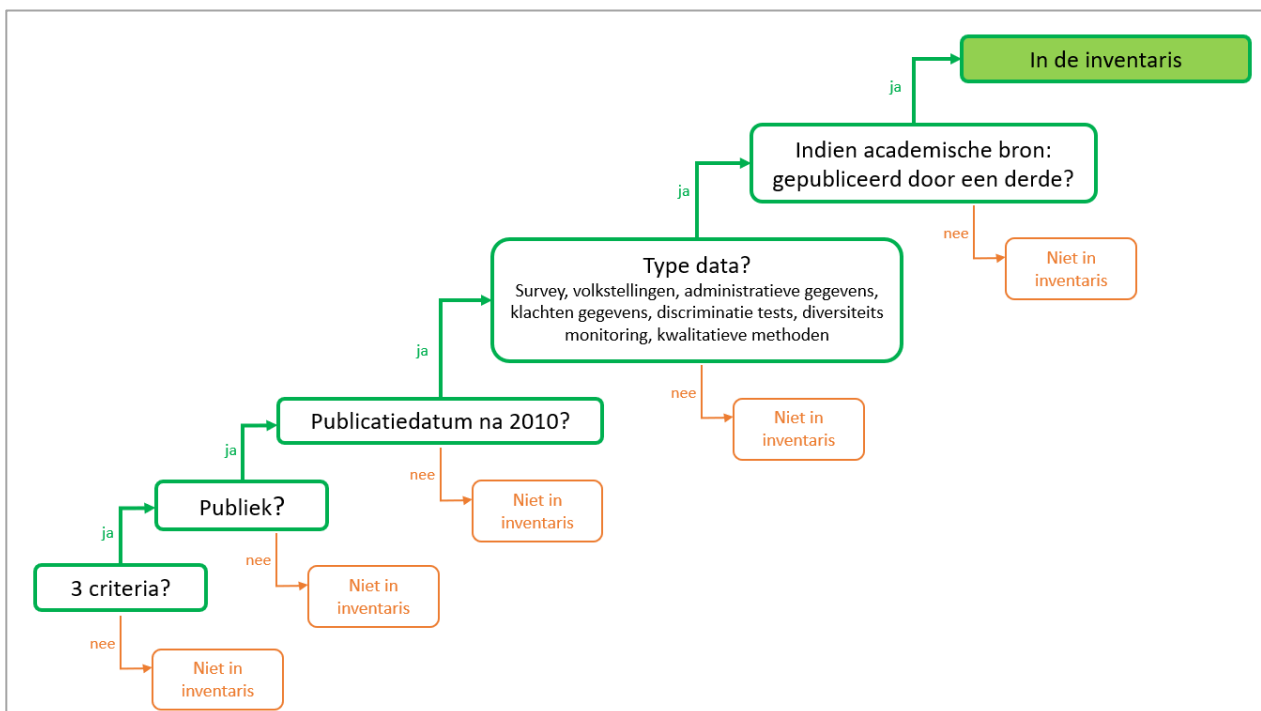
- Zuivere tellingen van nationaliteit volstaan niet om meegenomen te worden in de inventaris. In de databron moet een kruising gemaakt worden van data over nationaliteit met een specifiek domein. Data over het aantal vreemde nationaliteiten in België zonder meer nemen we niet mee bijvoorbeeld.
- Het was praktisch onmogelijk om alle academische onderzoeks-*output* mee te nemen. Een bijkomend argument hierbij is het feit dat veel academische output niet vrij beschikbaar is. Academische onderzoeken die expliciet gefinancierd/gevraagd/gepubliceerd werden door administraties of overheden of door het maatschappelijk middenveld worden wel meegenomen, net als onderzoeksrapporten gepubliceerd door de Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek in Vlaanderen. Verder in het rapport benoemen we deze academische bronnen die wel geïnventariseerd werden als ‘academische bronnen gepubliceerd door een derde’.

Op basis van deze selectiecriteria hebben we een beslissingsboom gemaakt met de verschillende keuzes om te verzekeren dat de verschillende teamleden dezelfde selectiecriteria zouden gebruiken bij het beoordelen van iedere databron (zie figuur 1).

De beslissingsboom bevat dus volgende vragen (wanneer het antwoord op alle vragen positief is, nemen we de databron op in de inventaris):

- 1) Gaat deze databron over minstens een van onze drie groepen criteria?
- 2) Is de databron vrij beschikbaar?
- 3) Is de databron gepubliceerd tussen 2010 en 2020?
- 4) Is de databron een van volgende types data: surveys, volkstellingen, administratieve gegevens, klachtgegevens, praktijktesten, diversiteitsmonitoring of kwalitatieve methoden?
- 5) In geval van een academische databron: is de databron gepubliceerd door een derde?

Figuur 1. Beslissingsboom voor de selectie van equality databronnen voor de inventaris.



2.2.2 Mapping tool

Van de *Subgroup on equality data* en FRA kregen wij als hulpmiddel een ‘*mapping tool*’ in de vorm van een Excel-bestand voor het maken van de inventaris van de databronnen. In het Excel-bestand vertegenwoordigt elke lijn een databron. Voor elke bron hebben we een reeks gegevens ingevuld, meer bepaald over de criteria en de domeinen in de databron. De rest van de verzamelde informatie staat in de tabel hieronder.

Tabel 1. Informatie categorieën opgenomen in de inventaris.

Databronnen	Naam
	Auteur/ uitgever
	Link internet
	Taal
Gegevenskenmerken	Soort data
	Geografische dekking
	Datum publicatie/laatste update
Domeinen	Werk
	Onderwijs
	Gezondheid
	Huisvesting
	Justitie en politie
	Media
	Andere ²⁴
Criteria	Nationaliteit
	Huidskleur
	Origine/migratieachtergrond/afkomst/andere zogenaamde ‘raciale’ criteria
	Geloof en levensbeschouwing
	Seksuele oriëntatie
	Seksekenmerken
	Genderidentiteit
	Genderexpressie
Data specifiek over :	Ervaringen van discriminatie
	Hate crime of hate speech
Opmerkingen	De categorie ‘andere’ specificeren in de domeinen

Wij hebben de *mapping tool* aangepast aan de Belgische situatie, onder meer dankzij de feedback van de klankbordgroepen (zie deel 2.3.1). Wij hebben bijvoorbeeld veel informatie categorieën met betrekking tot

²⁴ Omdat het niet mogelijk was alle mogelijke domeinen apart te categoriseren, hebben we een restcategorie ‘andere’ genaamd. Hieronder vallen data die betrekking hebben op een grote variatie aan domeinen waaronder cultuur, participatie, asiel en migratie, armoede, veiligheid, sport, mobiliteit, vrije tijd, jeugdwerk, enz. In deze categorie hebben we ook aangegeven als de data niet betrekking hebben op een bepaald specifiek domein maar een pure ‘telling’ zijn zoals bijvoorbeeld de statistieken over de diversiteit naar herkomst van Statbel. Ten slotte, hebben we in deze categorie ook aangeduid als data betrekking hebben op een attitudebevraging ten opzichte van een bepaald criterium en dus ook niet op een specifiek domein betrekking hebben. Een voorbeeld hiervoor zijn data over attitudes ten opzichte van mensen van niet-Belgische origine op de werkvloer in de Diversiteitsbarometer Werk van Unia.

technische eigenschappen van gegevens (omvang van de steekproef, representativiteit, enz.) niet opgenomen, omdat dit alleen van toepassing is voor kwantitatieve gegevens uit peilingen, en die vertegenwoordigen niet de meerderheid van de equality data in België. We hebben bovendien de discriminatiecriteria seksekenmerken en genderexpressie toegevoegd, aangezien dit ook kenmerken zijn waarvoor er weinig (gekende) gegevens zijn; deze laatste zijn bovendien vaak vervat in dezelfde gegevensbronnen als die over genderidentiteit.

We zijn ook pragmatisch geweest in de toepassing van bepaalde beslissingen. De *mapping tool* die de FRA en de Subgroup on equality data voorstelt bevat alle discriminatiecriteria. Ons project beperkt zich tot drie groepen criteria. Om toch te proberen zoveel mogelijk informatie te geven in de inventaris, waren we, wanneer we een databron opnamen in onze inventaris (zie de selectiecriteria hierboven), ook bereid om informatie over andere discriminatiecriteria (geslacht, handicap, leeftijd, enz.) op te nemen. Maar de inventaris was hier niet op voorzien. Aangezien dit ons veel tijd zou kosten, hebben we uiteindelijk beslist om deze informatie niet meer op te nemen. We hebben de *mapping tool* in de loop van het project aangepast. Dat was een werk van lange adem, gekenmerkt door vele discussies over de gegrondheid van deze of gene informatiecategorie in de inventaris, en over de impact van dergelijke beslissingen op onze werklust. Wij denken dat de tool nu kan worden hergebruikt bij toekomstige projecten over equality data, met betrekking tot andere criteria en kenmerken.

2.3 Informatievergaring via crowdsourcing

In de geest van de richtlijnen van de FRA en de Subgroup, maar ook van het Samenwerkingsakkoord²⁵ voor de oprichting van Unia, waarin inspraak van de betrokken groepen hoog in het vaandel wordt gedragen, heeft dit project een **participatieve benadering**. We hebben voor de informatieverzameling ingezet op *crowdsourcing* via (1) vergaderingen met klankbordgroepen, (2) enquêtes en (3) interviews met experts. Op die manier hebben we zoveel mogelijk actoren betrokken.

2.3.1 Klankbordgroepvergaderingen

Via klankbordgroepen kregen we input en feedback van relevante externen bij de verschillende fases van het project. We hebben twee soorten klankbordgroepen opgericht: een klankbordgroep met publieke instellingen en academici, en een klankbordgroep met leden van het middenveld. We identificeerden sleutelactoren en nodigden hen uit om lid te worden van de klankbordgroepen en zo deel te nemen aan het project.

Door het betrekken van publieke instellingen en het middenveld zetten we ook in op een verhoogd bewustzijn rond equality data bij deze actoren. Zo konden we het belang van equality data en de noodzaak aan een verbeterde ontwikkeling ervan benadrukken. We hopen dan ook dat de leden van de klankbordgroepen door hun betrokkenheid mee kunnen zorgen dat de aanbevelingen van dit rapport worden opgevolgd. We organiseerden verschillende contactmomenten:

- In juni 2020 organiseerden we startmomenten ('kick-offmeetings') met de klankbordgroepen om het project voor te stellen en de eerste reacties erover te verzamelen. We hadden het ook over het instrument dat we zouden gebruiken voor het inventariswerk: de *mapping tool*. We

²⁵ Voor meer informatie, zie de pagina [Samenwerkingsakkoord Interfederaal Gelijkekansencentrum](#) op de website van Unia.

brachten alle opmerkingen van de leden samen en hebben op basis van die opmerkingen de *mapping tool* aangepast zodat hij beter zou aansluiten bij de Belgische context.

- In december 2020 planden we vergaderingen met de klankbordgroepen om de voortgang van het project en de (deels) ingevulde *mapping tool* te presenteren en de opmerkingen van de leden te vragen.
- In april en mei 2021 stelden we de data hub en het rapport voor aan de leden van de klankbordgroepen. Enerzijds konden de leden van de klankbordgroepen de data hub op het internet testen en feedback geven om het platform op maat van de gebruikers aan te passen. Anderzijds werden de inhoud van het eindrapport met de analyses en de aanbevelingen becommentarieerd.

2.3.2 Enquêtes

We stelden – op basis van een korte literatuurstudie – een enquête op om inzicht te krijgen in het gebruik van equality data bij het Belgische middenveld en instellingen. We hebben de enquêtes zeer breed verspreid om zoveel mogelijk actoren uit het middenveld, openbare instellingen en de academische wereld bij ons project te betrekken die mogelijk relevante informatie over equality data met ons konden delen.

We maakten twee versies van de enquête: een korte en een lange. De lange enquête werd gestuurd naar actoren die volgens onze inschatting meer gebruikmaken van equality data, zoals bepaalde publieke instellingen en academici. De korte enquête werd gestuurd naar actoren uit het middenveld en instellingen met minder expertise op het vlak van equality data.

In beide versies van de enquête (lang en kort) stelden we vragen over welke equality data door de persoon of organisatie gebruikt worden, over lacunes in equality data, over de noodzaak om meer equality data te verzamelen en over zelfdefiniëring. In de lange versie namen we extra vragen op over equality data die de actoren zelf produceren, welke equality data ze in de toekomst plannen te produceren en vragen over intersectionaliteit. De tekst van de lange enquête vindt u terug in de bijlage (zie deel 8.1).

Het bleek echter een uitdaging te zijn om antwoorden te krijgen op onze oproep om de enquête in te vullen. Ondanks de verschillende herinneringen (minstens twee) die we verstuurd, noteerden we een responsratio van ongeveer 14%²⁶. Deze responsratio is op zich al een eerste resultaat van onze enquêtes: het onderwerp ‘equality data’ is immers zeer specifiek en wij beseffen dat een groot deel van de actoren waar wij de enquête naar gestuurd hebben misschien nog nooit van equality data gehoord had of er niet actief mee bezig was en daarom de enquête niet ingevuld heeft. We merkten hierdoor dat er in de eerste plaats nood is aan meer context en sensibilisering over het onderwerp van equality data. Een pedagogische benadering van de kwestie is noodzakelijk.

Wij gebruikten de input over de bestaande equality data voor het maken van de inventaris. De overige antwoorden van de enquêtes hebben we geanalyseerd en het resultaat van die analyse gebruikten we voor het opstellen van het rapport (zie punt 2.3.4).

²⁶ We hebben de lange enquête naar 194 personen verstuurd en hebben 27 antwoorden gekregen. Dit komt neer op een responsratio van 13,9%. De korte enquête hebben we naar 212 actoren verstuurd en werd door 31 personen ingevuld. Dit komt neer op een responsratio van 14,6%.

2.3.3 Interviews

Op basis van de literatuur over equality data identificeerden we de thema's die we diepgaander wilden bevragen bij experts met het oog op het rapport. Het gaat om volgende thema's: lacunes in equality data, intersectionaliteit, zelfdefiniëring, conceptualisering en categorisatie van groepen, *mainstreaming* van equality data en instrumentalisering en gevoeligheid van data. We schreven een topiclijst uit om te gebruiken als leidraad tijdens de interviews.

We hebben zeven interviews met experts uit de academische wereld op het vlak van equality data afgenomen: twee met Franstalige en vijf met Nederlandstalige experts. De meeste geïnterviewden zijn experts op het vlak van onze verschillende criteria. Op deze manier verkregen we voor al onze criteria meer diepgaande info. Naast deze interviews hadden we ook verkennende informele gesprekken met verschillende relevante actoren. De zeven interviews werden uitgeschreven en geanalyseerd (zie volgende punt).

2.3.4 Analyse van de enquêtes en de interviews

De informatie die we via de enquêtes en de interviews verkregen dienden niet alleen als input voor de inventaris, maar ook voor dit rapport. Met dit laatste doel analyseerden we zowel de enquêtes als de interviews op een systematische wijze:

- We sorteerden de antwoorden op de lange enquêtes per vraag in een Excel-bestand. De verschillende projectmedewerkers analyseerden vervolgens elk een aantal vragen. Dit gebeurde door elk antwoord samen te vatten in één of meerdere kernwoorden.
- Vervolgens maakten we een overzicht en structuur van de kernwoorden. We presenteerden dit aan elkaar en bediscussieerden het samen. Tijdens deze discussie werd ook bekeken hoe de input vorm kon geven aan het rapport.
- Vervolgens gebruikten we dit overzicht van kernwoorden/thema's om de diepte-interviews grondig te analyseren.
- De interviews werden tussen de medewerkers verdeeld en elke medewerker analyseerde dus een aantal interviews volledig aan de hand van de kernwoorden.
- Opnieuw werd een overzicht van de kernwoorden, en dus centrale thema's, uit de interviews onderling gepresenteerd en bediscussieerd. Ook hier werd besproken hoe het resultaat van de analyse vervolgens in het rapport gebruikt zou worden.

De resultaten van de analyse hebben voor een deel vorm gegeven aan de thema's die besproken worden in dit rapport. Voor het schrijven van dit rapport zijn we echter in de eerste plaats vertrokken van de inventaris en de analyse hiervan. De vaststellingen die we op basis hiervan maakten, vulden we aan met de resultaten van de analyse van de enquêtes en interviews. Die interviews en enquêtes gaven meer diepgang aan een aantal zaken die we op basis van de inventaris konden vaststellen.

3 Het juridisch kader: de bescherming van gegevens

3.1 Inleiding

Er is in België een duidelijke vraag naar het verzamelen en verwerken van equality data. Aangezien equality data grotendeels persoonsgegevens zijn, is de verwerking ervan onderworpen aan een juridisch kader op Belgisch en Europees niveau. Dit juridisch kader waarborgt grondrechten zoals het recht op privacy.

De *crowdsourcing* toont echter dat er vandaag nog een ongerustheid is: mensen vrezen dat hun gegevens op een verkeerde manier gebruikt zullen worden. Daarom is het essentieel, ook in het kader van equality data, dat gegevens op een 'correcte' manier verzameld en verwerkt worden, dat de personen waarvan de gegevens worden verzameld en verwerkt er moeten op kunnen rekenen dat hun gegevens correct beschermd blijven, dat ze vertrouwen kunnen hebben in het systeem dat omgaat met hun gegevens en dat dat systeem te allen tijde transparant is.

In dit onderdeel leggen we dan ook kort uit hoe de wetgever omgaat met de spanning tussen de nood aan dataverzameling en -verwerking, enerzijds, en de bescherming van deze gegevens op juridisch vlak, anderzijds. We leggen daarbij de nadruk op één van de belangrijkste instrumenten inzake gegevensbescherming op EU-niveau, de *General Data Protection Regulation* (hierna: GDPR), en de relevante Belgische wetgeving. Daarna bespreken we hoe de experts en klankbordgroepen deze spanning percipieerden en hoe deze perceptie kan afgewogen worden tegen het bestaande wetgevend kader.

3.2 Het wetgevend kader

3.2.1 De GDPR



Overweging 4 GDPR:

De verwerking van persoonsgegevens moet ten dienste van de mens staan. Het recht op bescherming van persoonsgegevens heeft geen absolute gelding, maar moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving en moet conform het evenredigheidsbeginsel tegen andere grondrechten worden afgewogen. (...)

“De verwerking van persoonsgegevens moet ten dienste van de mens staan”. Zo luidt de aanhef van de GDPR²⁷, de nieuwe EU-Verordening inzake de bescherming van persoonsgegevens van natuurlijke personen die in mei 2018 in werking trad. Gezien de vorm van de EU-regelgeving, een Verordening, heeft ze rechtstreekse toepassing in alle lidstaten van de EU, en dus ook in België, en kan in principe een Belgische wet de GDPR enkel verder aanvullen of preciseren waar deze dat toelaat.

De GDPR heeft als doel de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen te beschermen, en dan meer specifiek hun recht op de bescherming van hun persoonsgegevens. Ze is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking en op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

De Verordening legt een aantal beginselen vast over de verwerking van persoonsgegevens in het algemeen (artikel 5), zoals de **rechtmatigheid, de behoorlijkheid en de transparantie** van de verwerking, en de noodzaak aan een **doelgebonden verwerking**. Bovendien definieert ze, naast andere principes, de voorwaarden waaraan de verwerking van persoonsgegevens in het algemeen moet voldoen om als rechtmatig te worden beschouwd (artikel 6).

Naast deze algemene principes, die in principe van toepassing zijn op alle soorten persoonsgegevens (zoals naam, telefoonnummer, leeftijd), brengt de GDPR bij sommige categorieën een extra laag bescherming aan. Zo verbiedt artikel 9 de verwerking van ‘bijzondere’ categorieën van persoonsgegevens "waaruit ras²⁸ of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken (...) of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid". In dit verslag zullen wij deze ‘bijzondere categorieën persoonsgegevens’ **gevoelige persoonsgegevens** noemen.

Toch somt paragraaf 2 van datzelfde artikel een **gelimiteerd aantal afzonderlijke situaties op die dit verbod kunnen opheffen, zoals:**

- Wanneer de betrokkene zijn **uitdrukkelijke toestemming** gegeven heeft voor de verwerking van zijn of haar persoonsgegevens;
- Wanneer de verwerking noodzakelijk is om redenen van **zwaarwegend algemeen belang**;
- Wanneer de verwerking noodzakelijk is met het **oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden**. Deze bescherming wordt verder uitgewerkt in de Belgische Wet van 30 juli 2018, die, in principe, enkel een geanonimiseerd en, als dit niet mogelijk is, gepseudonimiseerde versie van de

²⁷ [Verordening \(EU\) 2016/679 van 27 april 2016](#) betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), Publicatieblad van de Europese Unie 04 mei 2016, L119/1.

²⁸ De tekst van de GDPR verschilt in het Frans en in het Engels op dit punt licht. In het Frans verwijst de tekst naar “traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale ou ethnique” en in het Engels naar « processing of personal data revealing racial or ethnic origin”. In alle talen kadert de GDPR de term ‘ras’ in het instrument door te stellen dat “Persoonsgegevens die door hun aard bijzonder gevoelig zijn wat betreft de grondrechten en fundamentele vrijheden, verdienen specifieke bescherming aangezien de context van de verwerking ervan significante risico's kan meebrengen voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden. Die persoonsgegevens dienen ook persoonsgegevens te omvatten waaruit ras of etnische afkomst blijkt, waarbij het gebruik van de term „ras” in deze **verordening niet impliceert dat de Unie theorieën aanvaardt die erop gericht zijn vast te stellen dat er verschillende menselijke rassen bestaan.**” (overweging 51, wij onderlijnen).

gegevens toelaat. Hier gaan we in het volgende deel verder op in;

- Wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de vaststelling, de uitoefening of de verdediging van een recht voor justitie;
- Wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van verplichtingen en de uitoefening van rechten op het vlak van arbeidsrecht, sociale zekerheidsrecht en recht op sociale bescherming.

De GDPR bevat dus een verbod op de verwerking van gevoelige persoonsgegevens, maar voorziet ook in uitzonderingen die een verwerking mogelijk maken.

3.2.2 De Belgische Wet van 30 juli 2018 met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens

De wet betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens annuleert definitief de privacywet van 8 december 1992 en integreert de beginselen van de GDPR in de Belgische rechtsorde. Deze wet moet dus in samenhang gelezen worden met de GDPR.

Zoals vermeld in 3.2.1, vult de wet de GDPR aan of preciseert ze deze waar de GDPR dat toelaat. Zo definieert de wet, onder meer, welke verwerkingen toegestaan worden als noodzakelijke verwerkingen om redenen van **zwaarwegend algemeen belang** (zie artikel 8). Meer specifiek, in artikel 34, legt de wet bijkomende voorwaarden op voor de verwerking van gevoelige persoonsgegevens, onder meer degene waaruit de raciale of etnische afkomst, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging blijken of gegevens over seksueel gedrag of seksuele gerichtheid²⁹. Deze mogen alleen verwerkt worden “wanneer de verwerking strikt noodzakelijk is en geschiedt met inachtneming van passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene” en alleen in de situaties die in de wet opgesomd staan. De eerste situatie die toestemming geeft voor de verwerking van dergelijke gegevens betreft een verwerking die “door de wet, het decreet, de ordonnantie, de **Europese regelgeving** of de internationale overeenkomst is toegestaan” (artikel 34, §1, 1°; wij onderlijnen). **Het recht van de Europese Unie** omvat de GDPR, die zoals we hierboven hebben uitgelegd de verwerking van dit type gegevens toelaat onder bepaalde voorwaarden. De Belgische wet van 30 juli 2018 betreffende persoonsgegevens maakt de verwerking van dergelijke gegevens dus mogelijk, maar verbindt daar wel een reeks voorwaarden aan.

3.2.3 De Belgische Wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit

Wie wetten zegt, zegt ook controle. Om die controle in goede banen te leiden werd de vroegere ‘Privacycommissie’ omgedoopt tot de ‘Gegevensbeschermingsautoriteit’ (GBA) en werden haar bevoegdheden uitgebreid en aangepast aan de nieuwe wetgeving aangaande gegevensbescherming.

De Wet van 3 december 2017³⁰ lijst, onder meer, de **GBA-organen** op en reguleert haar bevoegdheid om **toezicht te houden op de naleving van de grondbeginselen van de bescherming van de**

²⁹ Voor een volledige lijst, zie artikel 34, §1 van de [Wet van 30 Juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens](#).

³⁰ De [Wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit](#).

persoonsgegevens. Daarbij kan ze inbreuken melden aan de gerechtelijke autoriteiten en zelfs rechtsvorderingen instellen ter naleving van de wetgeving inzake bescherming van persoonsgegevens. Haar geschillenkamer kan ook sancties opleggen, zoals administratieve boetes. Ten slotte kan ze via de inspectiedienst verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers controleren.

Naast haar rol als toezichthouder, is ze ook verantwoordelijk voor het **verstrekken van advies en informatie** aan particulieren, bedrijven en beleidsmakers en kan ze **bedrijven begeleiden** inzake de preventie-instrumenten van de GDPR, zoals het inschakelen van een functionaris voor gegevensbescherming. Meer specifiek biedt de GBA burgers drie manieren aan om hulp in te roepen via de [website](#)³¹. Ten eerste **kunnen burgers informatie aanvragen over de wetgeving inzake gegevensbescherming** voor privé-, professionele of academische doeleinden. Ten tweede kunnen burgers een tussenkomst en bemiddeling van de GBA aanvragen wanneer ze geconfronteerd worden met een probleem. De Eerstelijnsdienst van de GBA zal dan proberen een akkoord te bereiken tussen de verschillende partijen. Ten derde kunnen slachtoffers van een probleem en/of inbreuk inzake gegevensbescherming een klacht indienen bij de GBA.

Naast de GBA bestaan er in België nog andere federale toezichthoudende autoriteiten, elk met een eigen bevoegdheid. Hun samenwerking is vastgelegd in een samenwerkingsprotocol³² dat in werking trad op 24 november 2020. Deze autoriteiten, naast de GBA, zijn de volgende: het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten en het Controleorgaan op de politionele informatie.

Naast de GBA omvat de GDPR ook een gedecentraliseerd systeem van databescherming, met een verplichting of mogelijkheid tot aanstelling van een interne 'gegevensbeschermingsfunctionaris' (DPO) voor bepaalde bedrijven en organisaties die gegevens moeten verwerken. Een DPO geeft onder meer adviezen en voert, in principe onafhankelijk, interne controles uit op het respecteren van het recht op gegevensbescherming.

3.2.4 De Belgische wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek

De wet van 4 juli 1962³³ gaat over de publieke statistiek in België en regelt meer bepaald de werking van het Nationaal Instituut voor de Statistiek, vandaag Statbel. De wet bevat de normen voor de statistische productie en legt beperkingen op voor wat betreft het type gegevens waarmee Statbel mag werken. Artikel 24 quinquies expliciteert dat:

*“In geen geval zullen de statistische onderzoeken en studies van het Nationaal Instituut voor de statistiek betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer, onder meer op het **sexueel gedrag, de overtuiging of activiteit op politiek, levensbeschouwelijk of godsdienstig gebied, het ras of de etnische afstamming.**”*

Het is een interessante vaststelling dat deze bepaling niet omvat zat in de wet van 1962, maar pas later werd toegevoegd met een wet van 1 augustus 1985. Deze wet werd vervolgens grondig herzien met de

³¹ [Website van de gegevensbeschermingsautoriteit](#)

³² [Samenwerkingsprotocol tussen de Belgische federale toezichthoudende autoriteiten op het vlak van dataprotectie: overeenkomst tussen de Gegevensbeschermingsautoriteit, het controleorgaan op de politionele informatie, het vast comité van toezicht op de inlichtingendiensten en het vast comité van toezicht op de politiediensten, 24 november 2020.](#)

³³ [Wet van 4 Juli 1962 betreffende de openbare statistiek.](#)

wet van 22 maart 2006 om de toenmalige Belgische en de Europese wetgeving over de bescherming van persoonsgegevens te harmoniseren. Deze wetgeving verbood niet per definitie het verzamelen van gevoelige persoonsgegevens, maar liet het toe in bepaalde omstandigheden en onder strikte voorwaarden. Toch werd artikel 24 quinquies niet gewijzigd hoewel het niet overeenkwam met deze wetgeving. Vandaag blijft die tegenstrijdigheid bestaan. De regeling voorzien in artikel 9 van de GDPR is vergelijkbaar met de normen die in 2006 al golden op dat vlak: het verzamelen van dit type gegevens is mogelijk, onder bepaalde voorwaarden en in strikte omstandigheden.

Vandaag zijn het privéleven en de gevoelige persoonsgegevens in het bijzonder beschermd door de GDPR en de Belgische wet van 30 juli 2018. We kunnen ons daarom vragen stellen over de wenselijkheid van de zeer restrictieve positionering van artikel 24 quinquies in de wet op de openbare statistieken. Deze positionering biedt Statbel en andere instellingen zeker mogelijkheden, maar scheidt ook belangrijke beperkingen en verwarring. Onze ervaring is dat deze wet vaak op zeer restrictieve wijze wordt geïnterpreteerd, ook door instellingen of organisaties die niet van deze wet afhankelijk zijn. Het maakt het dus lastiger om uit te maken wat kan en wat niet kan in België en creëert zo onzekerheid. Het zou mogelijk moeten zijn een discussie te openen over de voor- en nadelen van dit artikel 24 quinquies, alsmede over de manoeuvreerruimte die het biedt. Deze discussie zou betere informatie moeten verschaffen over wat wel en niet is toegestaan, en zou het toepassingsgebied en de relatie met artikel 9 van de GDPR moeten verduidelijken. Zo kunnen we vermijden dat bepaalde soorten studies over ongelijkheden of discriminatie niet uitgevoerd worden uit angst om dit artikel te schenden.

3.2.5 Het regionaal en Europees juridisch kader

Daarnaast werd er op 15 juli 2014 een **Samenwerkingsakkoord** ondertekend tussen de federale staat en de deelstaten. Het doel van dit Samenwerkingsakkoord is om de samenwerking tussen de federale staat en de deelstaten op het vlak van openbare statistieken te faciliteren. Op basis van dit akkoord hebben de deelstaten hun **statistische autoriteiten bij of krachtens decreet** aangeduid. Naast de federale wet bestaat er aldus ook deelstatelijke regelgeving over de openbare statistieken die we hier niet verder bespreken.

Ten slotte bestaat er op Europees niveau de **Verordening 223/2009 van 11 maart 2009**³⁴, die het juridisch kader voor de ontwikkeling, de productie en de verspreiding van Europese statistieken regelt. De Europese statistieken worden geregeld door het Europese statistische programma (Eurostat). De data hub bevat verschillende statistische gegevens van Eurostat, zoals de *LFS - Labour Force Survey - Online data Eurostat*.

³⁴ Verordening 223/2009 van 11 maart 2009 betreffende de Europese statistiek en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1101/2008 betreffende de toezending van onder de statistische geheimhoudingsplicht vallende gegevens aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen, Verordening (EG) nr. 322/97 van de Raad betreffende de communautaire statistiek en Besluit 89/382/EEG, Euratom van de Raad tot oprichting van een Comité statistisch programma van de Europese Gemeenschappen, Publicatieblad van de Europese Unie 31 maart 2009, L 87/164, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:32009R0223>.

3.3 Onduidelijkheid en ongerustheid met betrekking tot het wetgevend kader

Het bovenstaande deel schetste een ruw overzicht van het regelgevend kader, zonder exhaustief te willen zijn. Uit dit overzicht kunnen we twee zaken concluderen:

1. Er bestaat een wetgevend kader;
2. Er bestaan ook mogelijkheden om binnen dit kader equality data te verzamelen.

Zoals aangegeven, kwamen uit de antwoorden op de enquêtes en in de gesprekken met de experts een begrijpelijke angst en onzekerheid naar voren met betrekking tot equality data. We stelden ook vast dat de beperkingen die het juridisch kader oplegt op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Er is dus enerzijds een ongerustheid met betrekking tot de verwerking en bescherming van persoonsgegevens en anderzijds – mogelijks daaraan gelinkt - een gebrek aan kennis over het wetgevend kader en onzekerheid over de interpretatie ervan. Het is begrijpelijk dat mensen, instellingen en organisaties moeilijk hun weg vinden in dit gefragmenteerde en technische landschap en bang zijn van wat ze niet kennen.

Daarom is het vooreerst belangrijk om **heldere kennis te ontwikkelen, toegankelijk te maken en te verspreiden over wat kan en niet kan binnen het wetgevend kader**. Het wetgevend kader bestaat en neemt zowel het standpunt van de individuele bezitter van de persoonsgegevens als dat van de gebruiker van data in overweging. Zo bestaat er enerzijds een principieel verbod op de verwerking van gevoelige persoonsgegevens, maar worden de uitzonderingen op dit verbod anderzijds gekaderd en afgewogen tegen de bescherming van andere individuele grondrechten. De verwerking van gegevens met betrekking tot de discriminatiecriteria mag niet het voorwerp zijn van een algemeen verbod, en de mogelijkheden voorzien in de wetgeving moeten aangewend worden om gevoelige persoonsgegevens te verwerken. Dit geldt voor verschillende profielen van actoren. Bijvoorbeeld, voor de wetenschappelijke wereld, waarvoor deze gegevens essentieel zijn om kennis over ongelijkheid en discriminatie te ontwikkelen; maar ook voor publieke en private organisaties om de diversiteit in eigen rangen te bevorderen. Al deze actoren zijn onderworpen aan deze wetgeving, en als ze beantwoorden aan de voorgeschreven voorwaarden, moeten ze deze gegevens kunnen verwerken.

Met andere woorden, de bestaande normen verzetten zich niet tegen het verzamelen van gevoelige persoonsgegevens³⁵, maar leggen fundamentele waarborgen en beperkingen vast voor de mate waarin en de wijze waarop dit soort informatie kan verzameld en verwerkt worden. Wat kan en niet kan, zal dus ook variëren naargelang de situatie en de hierbij ingebouwde waarborgen. Sensibilisering over deze bestaande normen is dus belangrijk en kan de basis vormen voor het debat over equality data.

Om tegemoet te komen aan de bestaande angst is het belangrijk dat burgers begrijpen dat het wetgevend kader bestaat. Daarnaast is het echter ook belangrijk dat ze vertrouwen hebben in de wijze waarop het kader in de praktijk geïmplementeerd wordt en hierop toezicht kunnen houden. Hiervoor kunnen ze onder meer terecht bij de GBA (zie deel 3.2.3). Daarnaast is het ook belangrijk dat betrokken groepen kunnen participeren in het dataverwerkingsproces, dat dit proces transparant is en dat de waarborgen tegen misbruik en voor bescherming van persoonsgegevens gecommuniceerd worden. In het hoofdstuk 7 met aanbevelingen gaan we dieper in op deze voorwaarden. Daarbij is het belangrijk dat **gehoor wordt gegeven aan de vrees die bestaat bij mensen van wie gevoelige persoonsgegevens verzameld en**

³⁵ Zie meer bepaald over dit thema hoofdstuk 5 van Ringelheim, J. & De Schutter O. (2010). *Ethnic monitoring. The processing of racial and ethnic data in anti-discrimination policies: reconciling the promotion of equality with privacy rights*.

verwerkt worden, en dat hun een platform wordt gegeven om eventuele verzuchtingen aan te brengen. Een publiek debat over het waarom, hoe en welke data verzameld worden is hier wenselijk.

Bovenal moeten sensibilisering en debat ertoe leiden dat de bevolking **weet wie** haar gegevens beheert en verwerkt, **weet hoe** die beheerd en verwerkt worden en **weet wie erover waakt** dat ze ook correct beheerd en verwerkt worden. Met andere woorden: er is nood aan een **grotere transparantie** ten aanzien van burgers waarvan de gevoelige persoonsgegevens worden verzameld, deze burgers moeten **een betere kennis** ontwikkelen over het bestaande wetgevend kader en het moet leiden tot **een hogere participatie** van de betrokken groepen in de verzameling, het beheer en de verwerking van de data die over hen wordt verzameld.

4 Lacunes in Belgische equality data

4.1 Analyse van de inventaris

In dit onderdeel wordt een overzicht gegeven van de cijfermatige analyse van de inventaris met betrekking tot de criteria, domeinen, de gegevensverzamelingsmethodes en de taal van de databronnen.

Op het moment dat dit rapport geschreven werd, waren er 335 bronnen geïnventariseerd. Zij bevatten allemaal data over minstens een van de drie groepen criteria waarop dit project betrekking heeft. Bijgevolg moet in de analyse een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds ‘bronnen’ die verwijzen naar deze 335 bronnen, en anderzijds, ‘kruisingen’, die betrekking hebben op de kruising tussen ‘domeinen’ en ‘criteria’ binnen een bepaalde bron. Met andere woorden: binnen één bepaalde bron kunnen meerdere kruisingen tussen domeinen en criteria aanwezig zijn. Het totaal aantal kruisingen is dan ook hoger dan het totaal aantal bronnen.

Tabel 2 geeft het aantal bronnen weer die informatie bevatten over de verschillende criteria. Het zwaartepunt ligt duidelijk bij de zogenaamde ‘raciale’ criteria, terwijl ‘seksekenmerken’, ‘genderidentiteit’ en ‘genderexpressie’ relatief secundair blijken te zijn. 148 bronnen bevatten informatie over ‘nationaliteit’ en 225 bronnen over de ‘origine/migratieachtergrond/ afkomst/andere raciale criteria’. Dit laatste resultaat is waarschijnlijk onder meer te wijten aan het feit dat de categorie zeer ruim gedefinieerd is (zie hoofdstuk 2). ‘Geloof/levensbeschouwing’ (65 bronnen) en ‘seksuele oriëntatie’ (51 bronnen) blijken minder aanwezige criteria te zijn. Daarnaast bevatten slechts 38 bronnen informatie over genderidentiteit en 24 over huidskleur. Ten slotte bevatten maar 8 bronnen informatie over ‘seksekenmerken’ en 13 bronnen informatie over ‘genderexpressie’.

Tabel 2. Aantal bronnen met informatie over de criteria.

Nationaliteit	Huidskleur	Origine/migratieachtergrond / afkomst / andere ‘raciale’ criteria	Geloof / levensbeschouwing	Seksuele oriëntatie	Seksekenmerken	Genderidentiteit	Genderexpressie
148	24	225	65	51	8	38	13

Op het vlak van de domeinen (zie tabel 3), blijken ‘werk’ en de restcategorie ‘andere’ het belangrijkste, met respectievelijk 129 en 181 bronnen. Het domein ‘andere’ bestrijkt zeer uiteenlopende domeinen, gaande van ‘asiel en migratie’ tot ‘sociale participatie’ en ‘jeugdwerk’. Daarnaast blijken ook ‘onderwijs’ (86 bronnen), ‘gezondheid’ (74 bronnen) en ‘huisvesting’ (69 bronnen) belangrijk te zijn. Daartegenover staan de categorieën ‘media’, met maar 26 bronnen, en ‘justitie en politie’, met maar 37 bronnen.

Tabel 3. Aantal bronnen met informatie over de domeinen.

Werk	Onderwijs	Gezondheid	Huisvesting	Justitie en politie	Media	Andere
129	86	74	69	37	26	181

Bij een nadere analyse van de kruisingen tussen de domeinen en de criteria (zie tabel 4), valt het op dat bepaalde criteria duidelijk meer kruisen met bepaalde domeinen. Zo stellen we vast dat ‘seksekenmerken’ en ‘genderexpressie’, die over het algemeen weinig voorkomen, grotendeels voorkomen in studies die handelen over de domeinen ‘gezondheid’ en ‘andere’. Ten slotte en meer algemeen, is een belangrijk aandeel van de zogenaamde ‘raciale’ criteria terug te vinden in onderzoeken die handelen over ‘werk’.

Tabel 4. Uitsplitsing van de informatie over de criteria naargelang de domeinen.

%	Werk	Onderwijs	Gezondheid	Huisvesting	Justitie / Politie	Medica	Ander e	Totaal
Nationaliteit	26,3%	11,5%	10,8%	14,4%	5,4%	2,5%	29,1%	100,0%
Huidskleur	17,6%	14,7%	8,8%	14,7%	17,6%	4,4%	22,1%	100,0%
Origine/ migratieachtergrond / afkomst / andere ‘raciale’ criteria	22,7%	15,7%	11,5%	13,1%	6,3%	4,7%	26,0%	100,0%
Geloof / levensbeschouwing	17,2%	16,6%	7,6%	10,2%	8,9%	7,0%	32,5%	100,0%
Seksuele oriëntatie	16,3%	16,3%	13,3%	10,4%	11,1%	4,4%	28,1%	100,0%
Seksekenmerken	15,4%	15,4%	19,2%	3,8%	11,5%	7,7%	26,9%	100,0%
Genderidentiteit	12,1%	12,1%	18,7%	5,5%	13,2%	5,5%	33,0%	100,0%
Gender expressie	15,0%	15,0%	20,0%	5,0%	12,5%	5,0%	27,5%	100,0%

Wat betreft de gegevensverzamelingsmethodes, zijn ‘surveys’ (172 bronnen) en ‘administratieve gegevens’ (102 bronnen) duidelijk de meest voorkomende methodes. Er is daarentegen slechts een klein aantal bronnen dat gebruikmaakt van ‘discriminatietesten’ (10 bronnen) en ‘klachtgegevens’ (15 bronnen). Bronnen met info over seksekenmerken maken enkel gebruik van ‘surveys’ (7 bronnen), ‘kwalitatief onderzoek’ (2 bronnen) en ‘administratieve gegevens’ (1 bron).

Tenslotte bevat de inventaris bronnen in vier talen – Nederlands, Frans, Engels en Duits – waarvan sommigen in verschillende talen bestaan. Er is echter een duidelijke meerderheid van bronnen (152) die enkel in het Nederlands voorkomen in vergelijking met de Franstalige bronnen (39). Desalniettemin zijn veel bronnen verkrijgbaar zowel in het Frans als in het Nederlands (110).

4.2 Lacunes op basis van enquêtes en interviews

In het voorgaande deel beschreven we de inventaris op basis van een cijfermatige analyse. Het is echter niet vanzelfsprekend om enkel op basis van een cijfermatige analyse te bepalen welke zaken ook als lacunes gezien kunnen worden en wat er precies nog nodig is om equality data in België te verbeteren. In dit deel bouwen we verder op die analyse en beschrijven we de lacunes in de Belgische equality data op

basis van de input die we verzamelden via de *crowdsourcing* en de literatuur. Organisaties en experts die nauw contact hebben met het terrein en met betrokken groepen zijn immers goed geplaatst om aan te geven wat er nodig is.

We hebben de lacunes onderverdeeld in drie types.

4.2.1 Lacunes met betrekking tot inhoud en type van databronnen

Dit zijn de belangrijkste onderwerpen waar, volgens onze respondenten en op basis van onze inventaris, nog te weinig data over zijn:

- Er zijn zeer weinig data beschikbaar over **seksekenmerken** in het algemeen (slechts acht in de inventaris). Er bestaat in België een register waar enkel universitaire centra verbonden aan de Belgische Vereniging voor Kinderendocrinologie en Diabetologie toegang tot hebben. Er is een groot wantrouwen bij de andere ziekenhuizen wanneer het gaat over het registreren van gegevens met betrekking tot intersexe personen. Daarnaast zijn er weinig data over discriminatie en ongelijkheid ten opzichte van deze personen waarbij ze zelf actief betrokken zijn en participeren. Dat is een lacune waar een structureel beleid voor dataverzameling over seksekenmerken aan tegemoet zou kunnen komen. Daarbij is de nauwe betrokkenheid van intersexe personen zeer belangrijk.
- Er is een tekort aan data met betrekking tot **seksuele oriëntatie**. Er is nood aan meer data over het hele spectrum van seksuele oriëntatie en dit vanuit een intersectioneel perspectief. Er zijn bijvoorbeeld relatief veel data over homomannen, maar een pak minder over lesbische vrouwen of biseksuele personen.
- Hoewel er recent steeds meer aandacht is voor **genderidentiteit en genderexpressie**, en hoewel bijvoorbeeld het Transgender Infopunt hierover redelijk wat data en onderzoek publiceert, blijft er toch een duidelijke lacune voor data over deze criteria, alsook over discriminatie en ongelijkheid ten opzichte van **transgenderpersonen**. Een concreet voorbeeld is dat er tegenwoordig geen centrale cijfers meer zijn over het aantal voornaamswijzigingen met motivatie genderidentiteit in België. Dit is een gevolg van de wijzigingen in bevoegdheden sinds 1 augustus 2018 waarbij de procedure om van voornaam te veranderen volledig is overgedragen aan de gemeenten en de ambtenaren burgerlijke stand³⁶. Voorheen moesten voornaamswijzigingen aangevraagd worden bij FOD Justitie en werd dit centraal bijgehouden. Data over voornaamswijzigingen konden opgevraagd worden, uitgesplitst naar motivatie. Dat dit nu niet meer kan, is een gemis, want het aantal voornaamswijzigingen met motivatie genderidentiteit zal zeer waarschijnlijk groter zijn dan het aantal aanpassingen van geslachtsregistratie in de administratieve databanken. Dit omdat veel non-binaire personen geen optie hebben om juridisch een wijziging van geslachtsregistratie door te voeren aangezien ze enkel kunnen kiezen voor 'man' of 'vrouw'. Veel non-binaire personen zullen dus wel de voornaam wijzigen naar een neutrale naam maar geen wijziging van de geslachtsregistratie doorvoeren.
- Een andere lacune betreffende genderidentiteit is dat het niet stelselmatig bevestigd wordt in België. Er is nood aan een **mainstreaming van gendervragen** waarbij dus in elk onderzoek

³⁶ FOD Justitie, [Nieuwe regeling voor transgenders](#).

vragen moeten worden opgenomen die peilen naar genderidentiteit of genderbeleving.

- In de inventaris zijn relatief veel databronnen opgenomen die data bevatten over de zogenaamde ‘raciale’ criteria. Maar we stellen vast dat er in bepaalde domeinen een tekort is aan data met betrekking tot **de zogenaamde ‘raciale’ criteria**. Dit wordt ook aangegeven door onze respondenten. Zo is er duidelijk een gebrek aan data in het **domein ‘justitie en politie’**. Verschillende organisaties die met deze thema’s bezig zijn, klagen de onmogelijkheid aan om goede data te vinden met betrekking tot politieacties, politiegeweld, en meer specifiek met betrekking tot discriminatie en racisme hierbij (zoals bijvoorbeeld etnisch profileren). In een visiedocument³⁷ van de Algemene Inspectie Politie wordt het volgende gesteld: *“De Belgische politie vaart blind: er bestaan geen duidelijke cijfers over illegitiem politiegeweld, racisme en discriminatie.”* Het visiedocument stelt in de aanbevelingen dat er nood is aan wetenschappelijk onderzoek over de politie. Ook een rapport van Amnesty International³⁸ over etnisch profileren klaagt een gebrek aan data aan en Unia beveelt in een rapport over politionele selectiviteit aan om het fenomeen nog beter in kaart te brengen³⁹. Deze data zijn relevant en belangrijk om etnische profilering door de politie in kaart te kunnen brengen en aan te pakken. Ook cijfers over de diversiteit binnen het justitieel/politioneel apparaat ontbreken.
- De *crowdsourcing* leert ons dat er ook in het domein **gezondheid** een tekort is aan cijfers met betrekking tot de zogenaamde ‘raciale’ criteria. Meer specifiek zijn er meer data nodig over ongelijkheden in gezondheid en ongelijke toegang tot en discriminatie in de gezondheidszorg. Daarnaast is het ook belangrijk om de differentiële impact van gezondheidszorg op verschillende groepen in kaart te brengen. Wanneer de zorg niet is aangepast aan specifieke groepen kan deze een differentiële impact hebben zonder dat er sprake is van discriminatie of ongelijke toegang tot de zorg. Dit gebrek aan cijfers werd duidelijk tijdens de coronacrisis, waar het gebrek opviel aan data over de specifieke impact daarvan op bepaalde kwetsbare doelgroepen. In het Covid-19-rapport van Unia werd dan ook aanbevolen om de impact van de crisis op de kwetsbaarste groepen te monitoren⁴⁰.
- Hoewel er, zoals eerder gezegd, relatief veel data bestaan over de zogenaamde ‘raciale’ criteria in het algemeen, zijn er heel wat minder data die specifieke info bevatten over **de derde generatie** mensen met een migratieachtergrond. Nochtans ervaren ook zij mogelijks discriminatie in verschillende domeinen.
- Daarnaast zijn er ook relatief weinig data met informatie over het criterium **huidskleur**. Vermoedelijk omdat dit methodologisch uitdagend is om in kaart te brengen. Bovendien is er vooral nood aan data met een specifieke methodologie om discriminatie op basis van huidskleur in bepaalde domeinen aan te tonen.

³⁷ Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie (2021), [Visiedocument 3: Zijn alle flikken onbekwaam? De aanpak van integriteit binnen de Belgische politie](#), p. 42.

³⁸ Amnesty International België (2018), [‘Je weet nooit met mensen zoals jij’, politiebeleid ter preventie van etnisch profileren](#).

³⁹ Unia (2020), [Position paper 2020. Politionele selectiviteit](#), p. 17.

⁴⁰ Unia (2020), [Covid-19: een test voor de mensenrechten](#), p. 69.

- Ook over **Roma en woonwagenbewoners** zijn zeer weinig data beschikbaar in België. Het komt in de meeste (internationale en nationale) rapporten terug: er zijn te weinig data om doeltreffend beleid te kunnen voeren voor deze groep. We stellen vast dat er op lokaal niveau wel wat data beschikbaar zijn die vaak worden geproduceerd in samenwerking met brugfiguren en organisaties die met de doelgroep in contact staan. Ook op internationaal niveau worden initiatieven genomen in dit domein. Zo is er het FRA-rapport over Roma en woonwagenbewoners gebaseerd op een survey in zes Europese landen, waaronder België⁴¹. De Europese Commissie publiceerde in 2011 een mededeling over de integratie van Roma: ‘Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020’⁴². Op basis van deze mededeling werden de Europese lidstaten in 2011 uitgenodigd om nationale strategieën uit te werken. Sinds 2011 publiceert de Europese Commissie jaarlijkse voortgangsverslagen over de uitvoering van die nationale strategieën voor de Roma. Eén van de verplichtingen in dit kader is het maken van een evaluatie van het beleid ten aanzien van Roma. Dit is vandaag echter heel moeilijk omdat volledige, betrouwbare en transparante data hierover ontbreken. In de tussentijdse evaluatie van het EU-kader van 2017 wordt een gebrek aan gegevens erkend als een van de aanhoudende problemen die een gebrek aan vooruitgang veroorzaakt. In de tussentijdse evaluatie van 2019 wordt nogmaals expliciet verwezen naar de noodzaak van een *“stelselmatige verzameling van solide gegevens, uitgesplitst naar gender en leeftijd, om de behoeften en de contextanalyse te onderbouwen, de uitgangssituatie vast te stellen, streefdoelen op te stellen en resultaat- en impactindicatoren te bepalen”*⁴³.
- Er zijn in België ook relatief weinig bronnen die ongelijkheid, discriminatie, hate speech en hate crime op basis van **geloof en levensbeschouwing enerzijds en op basis van afkomst anderzijds** in kaart brengen. Wel bestaan er redelijk wat (internationale) bronnen die het aantal mensen met een bepaald geloof of levensbeschouwing in kaart brengen, zoals het onderzoek van het *Pew Research Center* naar het aantal moslims in Europa⁴⁴. Voor het bestrijden van discriminatie en ongelijkheid is er echter vooral nood aan data over de discriminatie en hate speech/crime tegenover bepaalde groepen en over fenomenen zoals islamofobie en antisemitisme. Een voorbeeld hiervan is het surveyonderzoek van FRA over ervaringen van en percepties over antisemitisme⁴⁵. Daarnaast kunnen ook studies over zelfdefiniëring⁴⁶ van bepaalde groepen een licht werpen op hun zelfgepercipieerde identiteit en bijdragen tot het debat over specifieke vormen van discriminatie.

⁴¹ European Union Agency for Fundamental Rights (2020), [Roma and Travellers in six countries](#).

⁴² Europese Commissie, [Mededeling: Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020](#), COM(2011) 173 definitief.

⁴³ Europese Commissie (2019), [Mededeling: Verslag over de uitvoering van de nationale strategieën voor integratie van de Roma – 2019](#), COM(2019)406 final, p. 16.

⁴⁴ Pew Research Center (2017), [Europe’s Growing Muslim Population](#).

⁴⁵ European Union Fundamental Rights Agency (2018), [Experiences and perceptions of antisemitism – second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#).

⁴⁶ Recent publiceerde het *Centre communautaire laïc juif David Susskind* bijvoorbeeld een studie over jonge Joden in Brussel (Centre communautaire laïc juif David Susskind (2019), [Qui sont les jeunes juifs de Bruxelles](#)).

Naast deze lacunes in data met betrekking tot het onderwerp van de databron, werden er ook lacunes aangegeven door de respondenten die gerelateerd zijn aan het type data:

- Het valt op dat de inventaris slechts een **klein aantal discriminatietesten** telt (tien in totaal), waaronder de Diversiteitsbarometers Huisvesting en Werk van Unia en verschillende rapporten van Stad Antwerpen en Stad Gent in de domeinen werk en huisvesting. Aangezien discriminatietesten een goede manier zijn om discriminatie voor verschillende criteria in kaart te brengen en ook te bestrijden, is dit een duidelijke lacune. Ook in andere domeinen en voor andere steden en regio's zijn (meer) discriminatietesten nodig. Naast de tien opgenomen databronnen met discriminatietesten in onze inventaris maakt ook academisch onderzoek gebruik van discriminatietesten. Als deze niet door een derde werden gepubliceerd, hebben we die echter niet opgenomen in de inventaris (zie hoofdstuk 2).
- Ten slotte is het gebrek aan **intersectionele data** een belangrijke lacune in de Belgische equality data. Dit thema komt uitgebreid aan bod in hoofdstuk 5. Uit de analyse van de antwoorden op de enquêtes en van de interviews kwamen al een aantal concrete lacunes naar boven inzake de kruising tussen twee discriminatiecriteria. Zo zijn er heel weinig data over het kruispunt tussen genderidentiteit en de zogenaamde 'raciale' criteria. De groep van transgenderpersonen met een migratieachtergrond die mogelijks specifieke vormen van discriminatie ervaren, komt daardoor niet in beeld. Hetzelfde geldt voor de kruising tussen de zogenaamde 'raciale' criteria en seksuele oriëntatie. Bovendien zijn ook de kruisingen met andere criteria zoals gender en socio-economische status van essentieel belang, ook al werden deze criteria niet rechtstreeks meegenomen in dit rapport.

4.2.2 Lacunes met betrekking tot kwaliteit van data en analyse

- Verschillende respondenten geven aan dat **problemen met de operationalisering van criteria** een belangrijke lacune vormen binnen de Belgische equality data. Deze moeilijkheden zorgen er onder meer voor dat het moeilijk is bepaalde data te vergelijken, bijvoorbeeld tussen verschillende Belgische regio's. Wij gaan dieper in op het thema 'operationalisering' en de daarmee samenhangende uitdagingen in hoofdstuk 6.
 - Er bestaan bijvoorbeeld veel verschillende manieren om de zogenaamde 'raciale' criteria te definiëren en te meten en er worden ook vaak verschillende categorieën van origine gebruikt. Dit heeft onder meer te maken met de complexe Belgische staatsstructuur waarbij de deelstatelijke niveaus verschillende operationaliseringën hanteren. Ook op het lokale niveau worden vaak andere vormen van operationalisering gebruikt. Een harmonisering van de definities, waar mogelijk, zou hierbij kunnen helpen.
 - Een ander voorbeeld betreft de definiëring en operationalisering van 'Roma'. Deze term is een paraplu-begrip waaronder diverse groepen vallen die sterk van elkaar kunnen verschillen. Dit zorgt uiteraard voor uitdagingen bij de operationalisering (zie hoofdstuk 6). Bovendien wordt het begrip 'Roma' op verschillende wijzen gedefinieerd, wat de vergelijkbaarheid bemoeilijkt. Zo wordt bijvoorbeeld op Europees niveau een bredere definitie gehanteerd dan op Vlaams niveau.

- Wat betreft de operationalisering van genderidentiteit wordt bij surveys vaak de optie gelaten om 'X' of 'andere' aan te duiden naast de keuze voor 'man' of 'vrouw' (dus M/V/X) maar dit is niet de meest geschikte manier om genderidentiteit van mensen in kaart te brengen⁴⁷. Daarenboven maakt het bestaan van verschillende vormen van operationalisering van genderidentiteit het ook moeilijk data te vergelijken. Er is nood aan meer onderzoek en debat om te bepalen hoe het concept 'genderidentiteit' het best geoperationaliseerd wordt.
- Een herhaaldelijk terugkomende klacht in de interviews en de enquêtes was dan ook het gebrek aan **vergelijkbaarheid** van de bestaande data. Dit maakt het moeilijk om de evolutie van bepaalde situaties te meten. Dit gebrek aan vergelijkingsmogelijkheden over de tijd heen komt volgens de respondenten door een tekort aan regelmaat bij het verzamelen van data. Dataverzameling gebeurt vaak slechts eenmalig. Daarnaast is het ook mogelijk dat er wel data beschikbaar zijn om een longitudinale analyse uit te voeren maar dat dit te weinig gebeurt.
- Respondenten geven ook aan dat sommige vormen van externe definiëring van een discriminatiecriterium niet voldoende betrouwbaar zijn en dat **zelfdefiniëring** vaker gebruikt moet worden (hier gaan we dieper op in het hoofdstuk 6).
- Een andere lacune gaat over **de steekproef of de populatie** waarop het onderzoek of de databron gebaseerd is. Zo is er bij surveys vaak een hogere non-respons van personen van vreemde origine waardoor deze groep ondervertegenwoordigd is in de steekproef.
- Ten slotte geven respondenten in de enquêtes ook aan dat er **te weinig interessante en relevante analyses** gebeuren van de data die er zijn. Bovendien zou er soms sprake zijn van een gebrek aan expertise bij de analyse. Met andere woorden, bestaande data zouden beter gebruikt en ontgonnen kunnen worden.

4.2.3 Lacunes met betrekking tot de toegankelijkheid, transparantie en de wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens

Op basis van de inventaris is het duidelijk dat er al relatief veel equality data verzameld worden: onder andere door academische onderzoekers, overheidsinstellingen en middenveldorganisaties. Toch hoorden we in de enquêtes en tijdens de interviews meermaals over de moeilijkheid om data te vinden en over het gebrek aan transparantie over bestaande data. Meer concreet zijn dit de geïdentificeerde lacunes:

- Het is voor veel gebruikers niet duidelijk wie welke data verzameld heeft en met welk doel. Er klinkt een duidelijke roep naar een **centrale inventaris met transparante informatie over databronnen**. Ons project komt hier voor een deel aan tegemoet. Maar in de selectiecriteria die we hebben gehanteerd voor opname van databronnen in onze inventaris hebben we besloten academische equality data die niet door derden worden gepubliceerd uit te sluiten. Toch blijkt de nood te bestaan aan een centraal overzicht van academisch onderzoek over de discriminatiecriteria, zowel bij academische onderzoekers zelf als bij gebruikers in het middenveld en de instellingen. Wij kunnen dus slechts een warme oproep doen aan de academische wereld om van een dergelijke inventaris werk te maken. Een duidelijk overzicht

⁴⁷ Motmans, J., Burgwal, A. en Dierickx, M. (2020), [Adviesnota: Het meten van genderidentiteit in kwantitatief onderzoek](#), Transgender Infopunt.

van bestaande data (zoals we met dit project beogen) kan immers ook voorkomen dat bepaalde groepen of thema's overbevraagd worden.

- Er is een gepercipieerd **gebrek aan correcte en volledige info over de gebruikte methodologie** bij bepaalde databronnen.
- Verschillende respondenten geven aan dat veel bestaande data **niet publiek toegankelijk zijn**. Deze negatieve perceptie kan mogelijks ook te maken hebben met een gebrek aan transparantie over de voorwaarden voor het verkrijgen van data.
- Sommige respondenten stellen dat de wetgeving betreffende de verwerking van persoonsgegevens bepaalde dataverzameling bemoeilijkt. Bovendien wordende beperkingen die de wetgeving oplegt op verschillende manieren geïnterpreteerd. We stellen vast – en dit wordt door experts bevestigd – dat er een **gebrek is aan kennis over de wetgeving betreffende de verwerking van persoonsgegevens** en er vaak vanuit gegaan wordt dat de wetgeving niets of heel weinig toelaat. In praktijk is er, onder bepaalde belangrijke voorwaarden, heel wat mogelijk op het vlak van equality data (zie hoofdstuk 3). De lacune met betrekking tot de wetgeving bevindt zich dus vermoedelijk vooral op het vlak van kennis over de wetgeving en met dit rapport kunnen we hier mogelijks al deels aan tegemoet komen.
- Er is een **nood aan een degelijk en breed publiek debat over het verzamelen van equality data**. Vanuit een op mensenrechten gebaseerde benadering van data is het inderdaad wenselijk dat de bredere bevolking en de specifieke doelgroepen betrokken worden bij het hoe en waarom van equality data. Een sensibilisering van de bevolking over het nut van data kan tot een publiek debat leiden over hoe dit het beste gebeurt.
- Dit debat kan onder meer gaan over de voor- en nadelen van artikel 24 quinquies van de wet van 4 juli 1962 betreffende de publieke statistieken. Dit artikel verbiedt het Nationaal Instituut voor de Statistiek (nu Statbel) ten strengste om onderzoeken en statistische studies uit te voeren over “het privéleven, meer bepaald seksueel gedrag, politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen, ras of etnische origine”. Deze aanpak is restrictiever dan artikel 9 van de GDPR, dat betrekking heeft op de bescherming van dergelijke gegevens (ter herinnering: de GDPR verbiedt de verwerking van dergelijke gegevens, maar voorziet in een reeks uitzonderingen, zie hoofdstuk 3 betreffende het rechtskader). Deze situatie schept mogelijkheden, maar ook belangrijke beperkingen en verwarring over wat wel en niet is toegestaan in België, ook door instellingen of organisaties die niet onder deze wet vallen. Een debat en betere informatie over dit artikel 24 quinquies zal het mogelijk maken het toepassingsgebied ervan te verduidelijken, in het perspectief van artikel 9 van de GDPR.
- Ten slotte, een lacune die mogelijks gerelateerd is aan het gebrek aan toegankelijkheid en transparantie van data is het feit dat **beleid vandaag nog te weinig gebaseerd wordt op data**. Enerzijds, omdat bepaalde kwaliteitsvolle data over specifieke doelgroepen niet bestaan, en anderzijds omdat ze te weinig gebruikt worden. We pleiten dan ook voor het effectief gebruiken van bestaande data om beleid uit te tekenen en de inventaris die deel uitmaakt van dit project kan hierbij helpen. Data kunnen ook vaker gebruikt worden om beleid en de impact ervan te evalueren.

5 Intersectionaliteit

Bij het in kaart brengen van ongelijkheid en discriminatie kan een intersectioneel perspectief niet ontbreken. De term ‘intersectionaliteit’ komt steeds vaker voor, maar de toepassing van een intersectioneel kader binnen equality data is niet vanzelfsprekend. In dit hoofdstuk gaan we dan ook dieper in op intersectionaliteit als een sociologisch perspectief en de toepassing daarvan binnen equality data.

‘Intersectionaliteit’⁴⁸ of ‘kruispuntdenken’ is een perspectief waarbij gesteld wordt dat de sociale posities van personen bepaald worden door meerdere persoonskenmerken⁴⁹. Voorbeelden van zulke persoonskenmerken zijn: nationaliteit, huidskleur, leeftijd, scholingsgraad, gender, seksuele oriëntatie of geloof. Deze persoonskenmerken (waarvan sommige discriminatiecriteria zijn) kunnen ervoor zorgen dat personen in het sociale leven geprivilegieerd of net benadeeld of gediscrimineerd worden. Iemand's sociale positie wordt dus niet door één persoonskenmerk maar door de combinatie van verschillende kenmerken bepaald. Het concept intersectionaliteit wordt doorgaans alleen gebruikt wanneer de combinatie (‘de kruising’) van verschillende kenmerken een nieuwe situatie veroorzaakt die onzichtbaar blijft als de kenmerken afzonderlijk bekeken worden.

Intersectionaliteit biedt een analytisch perspectief dat de verbanden tussen persoonskenmerken en de unieke vormen van discriminatie die daarmee gepaard gaan verheldert⁵⁰. Belangrijk hierbij is dat de kruising van verschillende persoonskenmerken in een unieke ervaring resulteert die kwalitatief verschilt van de optelsom van de aparte persoonskenmerken⁵¹. Volgens de theorie van intersectionaliteit kunnen de verschillende persoonskenmerken elkaar dus versterken. De term ‘kruispuntdenken’ verwijst naar die unieke vormen van discriminatie die mensen ervaren die zich op het kruispunt van verschillende kenmerken bevinden. De vormen van discriminatie zijn dan niet gewoon meervoudig⁵². Bijvoorbeeld: door de verwevenheid van categorieën zorgt elke kruising tussen gender en huidskleur voor een unieke ervaring. De discriminatie-ervaringen van vrouwen van vreemde origine zijn dan ook niet gelijk aan de simpele optelsom van discriminatievormen op basis van gender en huidskleur. Een intersectioneel perspectief is belangrijk omdat het op die manier onzichtbare discriminatie blootlegt en nauwer aansluit bij de geleefde ervaring van groepen.



If we aren't intersectional, some of us, the most vulnerable, are going to fall through the cracks.

Quote van Kimberlé William Crenshaw

⁴⁸ De term intersectionaliteit werd voor het eerst gebruikt door Kimberlé Crenshaw in 1989.

⁴⁹ Rosa vzw (website), [intersectionaliteit](#) en Equality Challenge Unit (2017), [Intersectional approaches to equality research and data](#).

⁵⁰ Rosa vzw (website), [Intersectionaliteit](#).

⁵¹ Ella vzw (2014), [INTERSECTIONEEL DENKEN. Handleiding voor professionelen die intersectionaliteit of kruispuntdenken in de eigen organisatie willen toepassen](#), p. 4.

⁵² Er is sprake van meervoudige discriminatie wanneer iemand om meerdere redenen wordt gediscrimineerd, maar die verschillende redenen elkaar niet noodzakelijk versterken.

Een ander belangrijk aspect van het intersectioneel perspectief is dat het niet alleen focust op vormen van discriminatie ervaren op individueel niveau, maar dat het ook een manier is om structurele vormen van discriminatie bloot te leggen. Het vestigt immers de aandacht op de structurele ongelijkheden die gelinkt zijn aan die specifieke kruispunten⁵³.

5.1 Intersectionaliteit in equality data

In equality data is dit perspectief belangrijk om zichtbaarheid te geven aan vormen van ongelijkheid en discriminatie die anders onzichtbaar blijven in data. Veel dataverzameling en onderzoek neemt immers slechts één (of een beperkt aantal) discriminatiegrond(en) mee. Een voorbeeld hiervan zijn arbeidsmarktdata enkel opgesplitst naar geslacht. Een gebrek aan intersectionaliteit leidt tot onvolledige data die geen correct beeld geven van de werkelijkheid. Beleid dat op zulke data gebaseerd is, zal dan ook maar een beperkte impact hebben, zeker op de meeste onzichtbare en kwetsbare groepen. Daarnaast kan beleid dat gebaseerd is op niet-intersectionele data als gevolg hebben dat door middel van die beleidsinitiatieven bepaalde groepen mensen gestigmatiseerd worden. Groepen zijn immers niet homogeen maar kennen onderlinge verschillen. Zo leeft, bijvoorbeeld, niet elke Roma in armoede en doet niet elk Romakind het slecht op school. Beleid dat zich focust op Roma in het algemeen, zonder rekening te houden met verschillen binnen de groep, werkt zodoende stigmatiserend en slaagt er niet in de specifieke kwetsbaarheden en aandachtspunten bloot te leggen.

De vertaling en de concrete toepassing van een intersectioneel denkkader naar dataverwerking en onderzoek zijn echter niet eenduidig en gemakkelijk. Dit blijkt ook uit onze analyse van de enquêtes en de inventaris (zie deel 5.2). Hieronder bespreken we enkele aandachtspunten voor het toepassen van intersectionaliteit binnen equality data.

Ten eerste is het belangrijk dat een intersectioneel perspectief gehanteerd wordt **doorheen het hele onderzoeksproces**: bij het opstellen van onderzoeksvragen en -design, dataverzameling, data-analyse en rapportering. Concreet betekent dit dat er al wordt rekening gehouden met meerdere persoonskenmerken bij het opstellen van de onderzoeksvragen of dat er gefocust wordt op een specifieke doelgroep die zich op de kruising van verschillende persoonskenmerken bevindt en dus specifieke vormen van discriminatie kan ervaren. Vervolgens dient er ook bij de dataverzameling gefocust te worden op meerdere criteria, de kruising tussen deze criteria en de specifieke discriminatie-ervaringen die zo kunnen ontstaan. Als er tijdens de dataverzameling geen aandacht is voor meerdere criteria, dan kan de kruising tussen deze criteria ook niet geanalyseerd worden. Ook bij het zoeken van respondenten moet rekening worden gehouden met groepen die zich op een bepaald kruispunt bevinden en die onzichtbaar blijven als ze niet specifiek gezocht worden.

Intersectionaliteit in onderzoek en dataverwerking betekent dat naast een focus op de rol van meerdere persoonskenmerken van onderzoeksparticipanten, ook rekening wordt gehouden met de **context** waarin ongelijkheid en discriminatie plaatsvindt⁵⁴. Onderzoek dat een intersectioneel perspectief hanteert, houdt in de analyse dus rekening met structurele machtsvormen en ongelijkheden. Van bij de aanvang van het onderzoek is het nodig te beseffen welke historisch en actuele structuren van ongelijkheid er bestaan in

⁵³ Ella vzw (2014), [INTERSECTIONEEL DENKEN. Handleiding voor professionelen die intersectionaliteit of kruispuntdenken in de eigen organisatie willen toepassen](#), p. 27.

⁵⁴ Equality Challenge Unit (2017), [Intersectional approaches to equality research and data](#), p. 4.

de maatschappij en hoe die structuren doorwerken in de hoofden van de onderzoekers. Vooral in intersectioneel kwalitatief onderzoek is reflexiviteit van de onderzoekers dus cruciaal. Bovendien is het duidelijk dat **participatie van de betrokken doelgroepen** nodig is om het gebruik van het dominante referentiekader in het onderzoek te vermijden.

Naast deze algemene aandachtspunten, zijn er nog enkele specifieke aandachtspunten die gelden voor **kwantitatief onderzoek/data**. Zoals eerder gezegd is een minimumvereiste dat data verzameld worden voor meer dan één criterium en dat deze criteria ook met elkaar gekruist worden in de analyse. Binnen een op mensenrechten gebaseerde benadering van data wordt bovendien gewezen op het belang van 'data desegregatie'⁵⁵: *“Door data uit te splitsen kunnen datagebruikers bevolkingsgroepen vergelijken en de situatie van specifieke groepen begrijpen. Om te kunnen uitsplitsen moeten data verzameld worden met betrekking tot relevante kenmerken.”* Bijvoorbeeld: data over de arbeidsmarkt worden niet alleen naar geslacht opgesplitst maar ook naar leeftijdsgroepen binnen de man- en-vrouw-categorieën.

Het louter kruisen van criteria kan echter moeilijk aantonen waar die ongelijkheid zich precies situeert en welke de oorzakelijke verbanden zijn⁵⁶. Bovendien houdt het geen rekening met de onderlinge invloed van kenmerken op elkaar en wordt er bij het eenvoudigweg kruisen van verschillende discriminatiegronden niet gecontroleerd voor de rol van andere kenmerken en factoren. Een **regressieanalyse met interactie-effecten** gaat hier een stap verder in. Bij een regressieanalyse worden de verschillende effecten van kenmerken op een bepaalde uitkomst nagegaan. Een interactie-effect tussen twee persoonskenmerken (bijvoorbeeld geslacht en leeftijd) kijkt naar het effect van de wisselwerking tussen deze kenmerken. Dit laatste komt tegemoet aan het idee dat verschillende kenmerken elkaar kunnen versterken en zo tot een unieke discriminatie-ervaring leiden.

In een ideale situatie combineert onderzoek vanuit een intersectioneel perspectief kwantitatief onderzoek met kwalitatief onderzoek. Deze **combinatie** biedt de mogelijkheid om een bepaalde groep en/of problematiek zowel overzichtelijk in kaart te brengen als diepgaander te beschrijven en te begrijpen.

5.2 Intersectionaliteit in de enquêtes en in de inventaris?

In het kader van dit project hebben wij in de enquêtes en de interviews de gevraagd wat de respondenten begrijpen onder 'intersectionaliteit', of zij dit concept toepassen in hun werk en indien wel, hoe ze het toepassen. Een duidelijke eerste vaststelling op basis van deze bevraging is dat het concept intersectionaliteit bij iedereen wel een belletje doet rinkelen, maar nog niet overal even gekend en ingeburgerd is in de praktijk. De meesten vinden het wel een belangrijk perspectief. Een tweede vaststelling – die hier uiteraard mee samenhangt – is dat op de gestelde vragen met betrekking tot intersectionaliteit heel gevarieerde antwoorden volgen. Intersectionaliteit betekent voor iedereen iets anders. Sommigen interpreteren intersectionaliteit puur als meervoudige discriminatie, dus een samenloop van verschillende discriminatiegronden in hoofde van een persoon. Voor anderen betekent intersectionaliteit dat de discriminatiegronden elkaar versterken en dat op die manier kwetsbare groepen worden blootgelegd die anders genegeerd zouden worden in onderzoek.

⁵⁵ OHCHR (2018), [A Human Rights-based approach to data. Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development. United Nations](#), p. 7.

⁵⁶ Equality Challenge Unit (2017), [Intersectional approaches to equality research and data](#).

De meeste respondenten die zelf met data werken verklaren overigens dat ze intersectionaliteit toepassen door verschillende categorieën te kruisen. Dit zou kunnen gezien worden als een minimale statistische toepassing van intersectionaliteit. Anderen vertrekken van een bredere sociologische toepassing van intersectionaliteit en duiden op het belang van intersectioneel werken doorheen het hele dataverwerkingsproces, en het blootleggen van onzichtbare vormen van discriminatie daarbij. Daarnaast waren er nog respondenten die zelf niet met data werken maar het intersectioneel perspectief toepassen op het vlak van communicatie, politiek of beleid om bepaalde onzichtbare groepen te bereiken en ongelijkheden zichtbaar te maken en aan te pakken.

Deze vaststellingen op basis van de enquêtes en interviews liggen ook in de lijn van een globale analyse van de toepassing van intersectionaliteit in onze inventaris. Uit de inventaris blijkt dat er globaal genomen weinig data-analyses of onderzoeken bestaan waar een intersectioneel perspectief centraal staat en volledig toegepast wordt. In vele databronnen worden de data wel opgesplitst naar verschillende criteria en worden verschillende criteria met elkaar gekruist. Er wordt dus een minimalistische versie van intersectionaliteit toegepast in kwantitatieve studies. De analyses die een stap verder gaan en interactie-effecten toevoegen tussen verschillende criteria zijn echter beperkt. In kwalitatief onderzoek wordt wel vaker een intersectioneel perspectief expliciet gehanteerd. Een voorbeeld hiervan vinden we terug in het rapport 'Onveiligheid, discriminatie en geweld tegen LGBTQI+ personen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'⁵⁷. Hierin wordt bijvoorbeeld aandacht geschonken aan de geweld- en discriminatie-ervaringen van lesbische/queervrouwen.

Daarnaast valt ook op dat veel data gebaseerd op klachtgegevens niet intersectioneel zijn. Vaak worden meldingen van discriminatie slechts voor één criterium geregistreerd terwijl ervaringen van discriminatie betrekking kunnen hebben op meerdere criteria. Dit tekort is ook een gevolg van de wetgeving die een intersectioneel perspectief niet toelaat⁵⁸. In de antiracismewet en de antidiscriminatiewet is er telkens sprake van één beschermd criterium. Het zorgt ervoor dat in data gebaseerd op klachtgegevens bepaalde ervaringen van discriminatie die zich op het kruispunt van verschillende criteria bevinden onzichtbaar blijven, ook voor het beleid. Ook data die gebaseerd zijn op bevragingen van discriminatie-ervaringen en ervaringen van *hate crime* of *hate speech* zijn meestal slechts op één criterium gebaseerd.

5.3 Uitdagingen voor intersectionele data en onderzoek

Er zijn heel wat methodologische en organisatorische drempels die moeten worden overwonnen vooraleer aan intersectioneel onderzoek kan gedaan worden. Het beschikken over/verzamenen van **voldoende en kwaliteitsvolle data** is zo een methodologische uitdaging. Allereerst is, zoals hierboven vermeld, intersectionaliteit niet gemakkelijk of eenduidig te operationaliseren in data). Ook uit onze enquêtes blijkt dat daar nog heel wat vragen en uitdagingen rond bestaan. Hoe bevrage je, bijvoorbeeld, in een survey discriminatie-ervaringen op de intersecties van verschillende discriminatiegronden? Hoe ver ga je in het

⁵⁷ Methos, Equal Brussels (2019), [Onveiligheid, discriminatie en geweld tegen LGBTQI+personen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Een kwalitatieve studie in de Brusselse LGBTQI+ gemeenschappen](#).

⁵⁸In het Unia-rapport 'Evaluatie van de Antidiscriminatie- en Antiracismewet' uit 2017 wordt dan ook aanbevolen om "expliciet te verwijzen naar 'één of meer' beschermde criteria" (p. 70). In het [Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid](#) en in het Waals Gewest in het decreet van 6 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie wordt bijvoorbeeld verwezen naar 'één of meer' beschermde kenmerken. In de Antiracismewet en de Antidiscriminatiewet is dat nog niet het geval.

bevragen van alle mogelijke intersecties? Dit geldt ook voor attitudebevragingen ten opzichte van verschillende intersecties. Het zorgt voor een veelheid van categorieën die de analyse kan bemoeilijken. Er zijn dus limieten aan het aantal kenmerken die je tegelijkertijd kan bevragen en er dienen keuzes gemaakt te worden. Dit vraagt heel wat denkwerk en idealiter een participatief traject met betrokken groepen om tot een goede operationalisering te komen.

In onze enquêtes geven verschillende respondenten aan dat er vaak **onvoldoende data** zijn om een intersectionele analyse te kunnen uitvoeren. Om data uit te splitsen naar verschillende kernmerken of om regressieanalyses uit te voeren, moet het databestand of de steekproef voldoende groot zijn. Bovendien is het van belang dat de specifieke doelgroep populaties er voldoende in vertegenwoordigd zijn. Aangezien het soms om kleine populaties gaat, vraagt dit extra werk om hen te bereiken. Een toegankelijke communicatie over en wervingscampagne voor het onderzoek kunnen daarbij helpen.

Onderzoekers die werken op bestaande data geven ook aan dat er voor kwetsbare, onzichtbare groepen onvoldoende data bestaan om een degelijke intersectionele analyse te kunnen doen. Hier duikt dus opnieuw het belang op van het toepassen van een intersectioneel perspectief doorheen de hele onderzoekscyclus en dus ook al vóór het begin van de dataverzameling. Bovendien botsen onderzoekers bij het uitsplitsen van de data ook soms op de wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens. Uiteraard moet te allen tijde rekening gehouden worden met het garanderen van de anonimiteit van personen en het respecteren van hun privacy.

Uit deze vaststellingen blijkt dat degelijk intersectioneel onderzoek en data middelen, onder andere financieel en dus ook organisatorisch een uitdaging zijn. Dat is uiteraard niet altijd en overal voorhanden. Toch kan er ook met kleine ingrepen vooruitgang geboekt worden. Bijvoorbeeld door het bevragen van en uitsplitsen naar meer dan één kenmerk.

6 Operationalisering

6.1 Inleiding

In dit rapport spreken we over het meten van concepten zoals bijvoorbeeld geloof, genderidentiteit en origine. Dit zijn abstracte sociologische concepten die geen enkelvoudige, vanzelfsprekende betekenis hebben, en waarvan de betekenis in sommige gevallen nog sterk evolueert. Hoewel deze concepten in de alledaagse taal zomaar worden gebruikt, worden hun exacte betekenissen zelden gedefinieerd **en bestaat er niet één manier om hen te operationaliseren.**

De ‘operationalisering’ is het meetbaar maken van abstracte concepten door het gebruiken van indicatoren die het abstracte concept representeren. Dit is belangrijk omdat data zeer sterk afhankelijk zijn van de wijze van operationaliseren. Het feit dat er niet een éénduidige definitie en gestandaardiseerde operationalisering bestaat, bemoeilijkt natuurlijk de dataverzameling op basis van deze concepten. Wanneer concepten geen duidelijke definitie hebben en steeds andere indicatoren gebruikt worden om mensen in groepen in te delen heeft dit een directe impact op de betrouwbaarheid, degelijkheid en vergelijkbaarheid van de data.

Vooraleer we dieper ingaan op de verschillende wijzen van operationalisering voor de verschillende concepten, bespreken we eerst waarom het zo moeilijk is deze concepten te definiëren en operationaliseren.

6.1.1 Identiteiten: fluïditeit en heterogeniteit

De concepten waarover dit rapport gaat worden door mensen in het dagelijkse leven gebruikt om verschillen of gelijkenissen onder elkaar aan te duiden, zichzelf en anderen in groepen te plaatsen, en zichzelf een identiteit toe te eigenen. Ze ontstaan dus in sociale interacties tussen mensen. Hoewel ze een reële impact hebben op het leven van mensen zijn het sociale constructen wier betekenis niet vaststaat.

De complexiteit van de sociale werkelijkheid en de persoonlijke identiteiten van mensen zijn moeilijk te vatten in eenduidige abstracte concepten. Identiteiten en eigenschappen van mensen en groepen zijn niet vaststaand en éénduidig maar eerder fluïde en complex. Zo zijn ook de definities van de concepten waarover dit rapport gaat dynamisch en kunnen ze veranderen naargelang de context en de situatie.

We merken deze fluïditeit op macroniveau: dan gaat het over de evolutie van de theoretische studie van de concepten. Maar ook in hoofde van het individu is er een zekere mate van fluïditeit want de identiteit van een persoon kan veranderen doorheen de jaren en naargelang de situatie waar een persoon zich in bevindt. Daarnaast is er ook een nog verregaander type van fluïditeit: sommige mensen willen niet in een afgebakend hokje worden gestopt (door anderen) en zullen zichzelf niet met één vaste categorie van bijvoorbeeld origine, seksuele oriëntatie of gender willen identificeren. Ze kunnen zich inderdaad met meerdere of net geen enkele van de labels identificeren en/of met labels die niet gestandaardiseerd zijn. Het tegenovergestelde bestaat ook: personen die bepaalde aspecten van hun identiteit naar voren schuiven en duidelijk opeisen dat ze tot een groep behoren om hun rechten te verdedigen. Deze fluïditeit en complexiteit bemoeilijken natuurlijk de operationalisering van de criteria.

Daarnaast zijn de groepen intern heterogeen. Mensen die tot een bepaalde religie behoren, bijvoorbeeld, kunnen variëren in de manier waarop en de intensiteit waarmee ze hun geloof beleven. Bovendien vraagt de intersectionele benadering ook dat rekening wordt gehouden met het feit dat mensen die behoren tot een groep bijvoorbeeld op basis van een specifieke origine verschillen van elkaar op andere criteria zoals genderidentiteit, geloof, seksuele oriëntatie, enz.

6.1.2 Van realiteit naar categorieën: een moeilijke overgang

Het proberen vatten van deze fluïde identiteiten en heterogene groepen in abstracte concepten en categorieën betekent dat het **een risico inhoudt op het reduceren van mensen tot variabelen die niet de werkelijke complexiteit en heterogeniteit weerspiegelen**. De informatie die op deze manier verzameld wordt, is bijgevolg minder betrouwbaar aangezien ze het voorwerp dat ze moet meten niet correct weerspiegelt.

Bovendien versterkt dit mogelijks ook de mythe van de homogene identiteiten en categorieën. Mensen indelen op basis van hun origine lijkt te suggereren dat 'ethniciteit' en zogenaamd 'ras' echt bestaan en vaststaand zijn, los van hoe mensen er mee omgaan. Hierdoor riskeert men het idee te reproduceren dat er groepen mensen zouden bestaan die fundamenteel van elkaar verschillen (essentialisering): *“Een risico is dat men het onbedoelde verschil in behandeling ten opzichte van minderheden zou toeschrijven aan een eigenschap of een cultuur die hen eigen is, wat elke politieke en juridische inspanning in de strijd tegen discriminatie teniet doet”*⁵⁹. Het is dus belangrijk steeds voor ogen te houden dat deze kenmerken sociale constructen zijn wier betekenis niet vaststaat maar die tegelijkertijd wel een reële impact kunnen hebben in menselijke interacties en in de maatschappij. Zolang die impact er is, is het belangrijk deze kenmerken te meten aan de hand van analytische categorieën om de sociale realiteit in kaart te brengen, zonder deze te versterken, laat staan te creëren. Bovendien mogen deze analytische categorieën niet gebruikt worden om individuen te reduceren tot de (geconstrueerde) groep.

Om discriminatie en ongelijkheid aan te pakken is het echter belangrijk om de gediscrimineerde groepen te identificeren. Het risico op stereotypering kan daarbij niet uit het oog verloren worden. Stereotypering is echter vooral een gevolg van politieke en maatschappelijke discoursen en interpretaties van data. Goede communicatie over data is dan ook een belangrijk middel om stereotypering tegen te gaan (zie de aanbevelingen in hoofdstuk 7).

Bovendien zijn de criteria waarover we hier spreken in veel gevallen gevoelig omdat het over persoonsgegevens gaat. Zoals eerder uitgelegd in de inleiding en in hoofdstuk 3, is het respect voor en de bescherming van de persoonsgegevens een centraal thema binnen de mensenrechten. Elke categorisatie moet dus ook rekening houden met deze beperkingen.

Deze moeilijkheden maken dat het belangrijk is voor onderzoekers om voldoende aandacht en denkwerk te besteden aan de operationalisering van persoonskenmerken. Het is belangrijk bewust te zijn van de mogelijke gevolgen die een bepaalde operationalisering kan hebben op de uitkomst van de dataverzameling. Daarnaast staat een onderzoeker best ook stil bij de invloed van de eigen positie op het dataverzamelingsproces. Het onderverdelen van een bevolking in concepten en categorieën is immers niet normen- of waardenvrij en gegevensverzamelaars moeten zich bewust zijn van de normen en waarden die

⁵⁹ Center for Intersectional Justice en Actiris (2018), [Intersectionaliteit: Analyse van de transpositie van het concept van intersectionaliteit in het kader van de hervorming van de instrumenten ter bevordering van diversiteit en bestrijding van discriminatie](#), p. 4.

zij hebben wanneer zij beslissingen nemen met betrekking tot dergelijke gevoelige persoonskenmerken⁶⁰.

Het is duidelijk dat voor sommige concepten nog heel wat onderzoek en debat nodig is om te weten hoe ze het best geoperationaliseerd worden. Er is overigens geen éénduidig en tijdloos antwoord op deze vraag. De relevantie van de operationalisering van categorieën evolueert in de tijd en hangt af van de context en van de doeleinden waarvoor ze gebeurt. Toch kunnen minimumvoorwaarden ontwikkeld worden om zich te verzekeren van de kwaliteit en de betrouwbaarheid van equality data. We bespreken deze in hoofdstuk 7. Om deze minimumvoorwaarden te kaderen en zonder hier een exhaustieve beschrijving⁶¹ te geven, schetsen we een kort overzicht van de twee types operationalisering die gebruikt worden in België: zelfdefiniëring en externe definiëring⁶². We verkiezen het ene niet boven het andere als ideale wijze van operationalisering. Beide manieren van meten hebben voor- en nadelen die wij hieronder zullen omschrijven. Een belangrijk principe dat we naar voor schuiven bij het kiezen van de operationalisering is dat dit afhankelijk is van de doelstelling, de uitvoerder, en de doelgroep van de data of het onderzoek. In die optiek kunnen verschillende benaderingen ook samen gebruikt worden. In de volgende delen werken we beide vormen van operationalisering in detail uit.

6.2 Het gebruik van zelfdefiniëring in equality data

6.2.1 Principe

Zelfdefiniëring is het basisprincipe binnen de op mensenrechten gebaseerde benadering van equality data. Het houdt in dat data over persoonskenmerken aangeleverd worden door de personen waarop de data betrekking hebben en dat deze personen dit naar eigen goeddunken kunnen doen. Deze personen moeten bovendien de vrije keuze hebben om deze persoonlijke informatie over zichzelf al dan niet vrij te geven. Alle vragen over persoonskenmerken dienen ook de mogelijkheid te bevatten voor een vrij antwoord en voor het aanduiden van meerdere identiteitscategorieën⁶³.

Verder moeten de categorieën op een participatieve wijze met hen ontwikkeld worden, om ervoor te zorgen dat de respondenten die binnen deze discriminatiecriteria vallen op een optimale manier kunnen deelnemen aan de gegevensverzameling.

Het achterliggende idee hier is het *do no harm*-principe. Volgens dit principe moet iedereen zich bij een interventie – zoals bijvoorbeeld het verzamelen van equality data – bewust zijn van het risico dat mensen door de interventie blootgesteld worden aan verdere discriminatie of stereotypering. Elk bezwaar van

⁶⁰ OHCHR (2018), [A Human Rights-based approach to data. Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development. United Nations](#), p. 11.

⁶¹ Zie over dit thema bijvoorbeeld le rapport du Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations en France : Héran, F (2010), [Inégalités et discriminations. Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique](#) (2010) ; of hoofdstuk 4 van het boek: Ringelheim, J. & De Schutter, O. (2010), *Ethnic monitoring. The processing of racial and ethnic data in anti-discrimination policies: reconciling the promotion of equality with privacy rights*.

⁶² In de literatuur met betrekking tot equality data wordt gesproken over 'proxy information' in plaats van over 'externe definiëring' (zie bijvoorbeeld [Guidelines on improving the collection and use of equality data](#)). Wij kiezen echter bewust niet voor de term 'proxy' omdat dit een zeker waardeoordeel lijkt in te houden. Bovendien dekt de term 'externe definiëring' beter de lading.

⁶³ European Commission (2016), [European Handbook on equality data](#), p. 56.

deze groepen hieromtrent moet dan ook gehoor krijgen bij de dataproducenten⁶⁴.

6.2.2 Moeilijkheden

Een eerste moeilijkheid in de praktijk betreft **het definiëren van de categorieën van een persoonskenmerk en de terminologie van deze categorieën**. Wanneer je mensen vraagt om zich te positioneren op het vlak van identiteit, is het belangrijk dat de voorgestelde categorieën overeenkomen met sociale representaties die effectief gangbaar zijn in de samenleving op een gegeven moment. Deze sociale representaties zijn specifiek voor de Belgische context en de geschiedenis van het land (economische migratie, kolonisatie...) en afhankelijk van de manier waarop bepaalde thema's benaderd worden in het publieke debat. Ze moeten niet alleen gecreëerd worden in samenwerking met de respondenten, maar ook kunnen evolueren in de tijd om te blijven overeenkomen met de heersende sociale representaties in de verschillende groepen.

Dit betekent dat de lijst van voorgestelde categorieën voldoende opties moet bevatten zodat iedereen zich kan positioneren. Een open categorie, waar individuen kunnen preciseren hoe ze zichzelf willen definiëren, is eveneens noodzakelijk om te vermijden de respondent te "forceren" zich te definiëren volgens een vooraf bepaalde categorie.

Als dat niet het geval is, groeit het risico op onderrapportage. Het is immers mogelijk dat mensen zich niet herkennen in het concept zoals het geoperationaliseerd werd. Bijvoorbeeld, intersexe personen die zich niet herkennen in de definitie van intersexe die gebruikt wordt⁶⁵. Het gevolg daarvan is dat deze personen door middel van zelfdefiniëring niet worden meegenomen in de data terwijl zij mogelijks wel discriminatie ervaren.

De onderrapportage dreigt zich ook voor te doen bij personen die zich niet willen identificeren als behorende tot een bepaalde groep uit angst te worden gediscrimineerd of gestigmatiseerd. Dit is niet onbelangrijk, aangezien er in België bij sommigen een gebrek aan vertrouwen is in de overheid. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer gegevens moeten worden verzameld over de Roma. Sommige Roma in België staan erg wantrouwig tegenover de overheid en zeker tegenover dataverzameling vanuit de overheid, en dus staan ze ook weigerachtig tegenover deelname aan dataverzameling. Nochtans is er grote nood aan degelijke data over ongelijkheid en discriminatie tegenover de Romabevolking in België. Vooraleer data verzameld kunnen worden, is het belangrijk te investeren in het informeren en het laten participeren van de Romabevolking om vertrouwen te creëren. Dit wordt verder besproken in het volgende hoofdstuk.

Desondanks kunnen complexe en veranderende lijsten van categorieën problemen opleveren voor de analyse. Dit is vooral het geval bij statistische analyses die vaak steunen op de stabiliteit doorheen de tijd van de variabelen en die duidelijk omschreven en wederzijds exclusieve categorieën in een redelijk aantal vereisen. Ook als de categorieën stabiel blijven, kan de manier van zichzelf zien variëren naargelang de context en mettertijd evolueren, zoals we al zeiden. Dit betekent dat van de ene gegevensverzameling tot de andere de manier waarop een persoon zichzelf definieert kan veranderen. Dit kan leiden tot een grote

⁶⁴OHCHR (2018), [A Human Rights-based approach to data. Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development. United Nations](#), p. 11.

⁶⁵ Veel personen gebruiken termen zoals 'intersexe' of 'DSD' niet, maar verkiezen gewoon een meer beschrijvende manier om uit te drukken wat er aan de hand is zoals bijvoorbeeld "Ik heb geen baarmoeder" of "Ik heb vergroeide schaamlippen".

variabiliteit in de gegevens verzameld via zelfdefiniëring, afhankelijk van de politieke en sociale context waarin de vraag wordt gesteld.

Vervolgens is het noodzakelijk om bij het meten van discriminatie en ongelijkheid een onderscheid te maken tussen hoe een individu zichzelf ziet en hoe anderen of hoe de bredere maatschappij dit individu bekijken. Mensen met een migratieachtergrond die zich 'gewoon Belg' voelen, zoals hierboven aangehaald, kunnen door de bredere maatschappij wel nog gepercipieerd worden als 'anders'. Het uiteindelijke doel van equality data is om een antidiscriminatiebeleid te kunnen ontwikkelen dat gebaseerd is op een objectieve weergave van de realiteit. Daarom is het belangrijk te weten hoe bepaalde groepen in de maatschappij worden gepercipieerd, aangezien mensen gediscrimineerd worden op basis van hoe anderen hen beschouwen. Een manier om hieraan tegemoet te komen, is door expliciet te vragen naar ervaringen van discriminatie en de gepercipieerde redenen voor deze discriminatie. Een nadeel hierbij is echter dat het gaat om een perceptie van discriminatie en het vaak moeilijk is te weten welke de beweegredenen waren van de discriminerende partij. Anderzijds is het sowieso interessant om informatie te hebben over de ervaringen van discriminatie.

Heterozelfperceptie (*auto-hetero perception*) is een variant van zelfdefiniëring waarbij personen kunnen aanduiden hoe ze denken dat de maatschappij hen zou definiëren⁶⁶. Dit is een andere manier om in kaart te brengen hoe een persoon gepercipieerd wordt door anderen en dus in welke mate deze persoon potentieel wordt gediscrimineerd. Het houdt rekening met de discrepantie tussen hoe iemand zichzelf ziet versus hoe de samenleving de persoon ziet. Er kunnen dus ook vragen worden opgenomen zoals 'ik begrijp dat anderen mij als transgenderpersoon/moslima/... zien'.

Ten slotte bestaat er ook het gevaar dat zelfdefiniëring de verantwoordelijkheid voor een antidiscriminatiebeleid onbewust verschuift van de overheid naar de gediscrimineerde groepen. Zelfdefiniëring kan zo een pervers effect hebben: als iemand zich niet identificeert als behorende tot een bepaalde gediscrimineerde groep zou het idee kunnen ontstaan dat het ongelijkheidsprobleem minder groot is dan het in werkelijkheid is.

Kortom, deze problemen zijn inherent aan het voorwerp van de studie: identiteiten zijn complex en dynamisch, en elke productie van gegevens daarover moet rekening houden met deze realiteit en zich daaraan aanpassen.

Wanneer we het hebben over moeilijkheden met de toepassing van het principe van zelfdefiniëring, moeten we ook een bijzonderheid in België vermelden. Veel equality data worden gecreëerd op basis van administratieve gegevens (externe definiëring). A priori druist dit in tegen het principe van zelfdefiniëring uitgevaardigd op Europees niveau, en opgenomen in de *Guidelines on equality data* of in het *European handbook on equality data*. We kunnen deze situatie alleen erkennen en er voor zorgen dat er rekening mee kan worden gehouden bij de komende debatten en vragen over equality data in België. **Deze kwestie van de toepassing van zelfdefiniëring door publieke instellingen** moet namelijk het voorwerp uitmaken van een debat, en besproken worden in alle transparantie. Uit dit debat kan een stellingname volgen waardoor individuen worden beschermd tegen mogelijk misbruik, en tegelijkertijd hun identiteiten worden gerespecteerd door rekening te houden met de principes van de op de mensenrechten gebaseerde benadering van gegevens.

⁶⁶ European Commission (2016), [European Handbook on equality data](#), p. 38-39.

6.3 Het gebruik van externe definiëring in equality data

De andere vorm van operationalisering waar we willen bij stilstaan, is die van “externe definiëring”. De *Subgroup on equality data* erkent de waarde hiervan voor equality data en geeft aan dat waar mogelijk het gebruik van een combinatie van data op basis van zelfdefiniëring en externe definiëring een compleet beeld kan opleveren van de doelgroepen.

6.3.1 Principes

Bij het gebruik van externe definiëring om de persoonskenmerken te operationaliseren wordt aan de persoon een bepaalde categorie toegekend op basis van beschikbare informatie over deze persoon. Op deze manier worden groepen vaak gevat door middel van een *a posteriori*-herindeling. Personen kunnen dus zelf niet aangeven tot welke categorie ze behoren.

6.3.2 Moeilijkheden

Veel van de nadelen die met zelfdefiniëring samenhangen, vallen weg bij het gebruik van externe definiëring. Het is in zekere zin objectiever, omdat het gebruikmaakt van data die niet of minder variëren naargelang de individuele perceptie⁶⁷. Maar deze manier van werken levert ook moeilijkheden op.

Ze druist effectief in tegen de op de mensenrechten gebaseerde benadering die primeert bij het produceren, verzamelen en gebruiken van equality data. Deze benadering is gebaseerd op de participatie van de groepen betrokken bij de gegevens. Het gebruik van gegevens die achteraf heringedeeld zijn, kan dus indruisen tegen dit principe. Het gebruik hierboven van het woord “objectief” is enkel gerechtvaardigd omdat de betrokken gegevens “feitelijke informatie” zijn (bijvoorbeeld in het kader van de gegevens over origine: de nationaliteit bij geboorte; in het kader van de gegevens over seksuele oriëntatie: het officiële geslacht van de partner,...). De herindeling van deze gegevens in categorieën is echter helemaal niet “objectief” en vereist veel beslissingen en afwegingen over de definities en de afbakening van de categorieën. Dit werk wordt vandaag de dag gewoonlijk gedaan zonder de betrokken groepen te raadplegen. Bovendien wordt de herindeling, als sociaal construct, beïnvloed door de maatschappelijke en historische context waarin het gebeurt. Het enige objectieve is de methode van verzamelen – er worden “feiten” verzameld – maar wat er vervolgens mee gedaan wordt, vereist keuzes die niet “objectief” zijn, want ze zijn onderhevig aan de context.

We dreigen dus te werken met categorieën die niet beantwoorden aan de sociale realiteit van de groepen. In veel gevallen kunnen de gebruikte externe definities en categorieën niet het volledige scala aan ongelijkheden en nuances binnen deze groepen vatten. Dit kan, op het vlak van discriminatiebestrijding, ernstige betrouwbaarheidsproblemen opleveren.

Een voorbeeld van het problematisch hanteren van een externe definiëring is het gebruik van het juridisch geslacht voor het bepalen van genderidentiteit. Uit administratieve data wordt het juridisch geslacht geplukt. Er wordt daarbij van uitgegaan dat dit geslacht hetzelfde is als de genderidentiteit. Het juridisch geslacht is echter de juridische neerslag van wat er bij de geboorte lichamelijk werd vastgesteld, niet meer

⁶⁷ Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations (COMEDD) (2010), [Inégalités et discriminations Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique](#).

dan dat. In veel gevallen stemt het juridisch geslacht overeen met de genderidentiteit, en is er geen probleem. Maar bij transgenderpersonen is dit vanzelfsprekend wel een probleem (zie hieronder de focus over het meten van genderidentiteit).

Een ander problematisch voorbeeld gaat over het gebruik van nationaliteit of nationaliteit bij geboorte om te bepalen of iemand al dan niet als ‘Roma’ kan worden gezien. ‘Roma’ is namelijk een verzamelnaam waar diverse groepen onder vallen⁶⁸ en het gebruik van nationaliteit om dit te bepalen geeft geen correct beeld van de Romapopulatie. Die diverse groepen verschillen van elkaar wat betreft nationaliteit, migratiegeschiedenis, religie, taal, enz. Ze kennen ook een verschillende geschiedenis van uitsluiting en discriminatie. Sommige groepen zullen de Belgische nationaliteit hebben (en dit sinds verschillende generaties) en andere niet. (Geboorte)nationaliteit is in dit geval dus een minder goede manier om origine te bepalen. Belgische Roma worden immers ook gediscrimineerd. De oplossing hiervoor zou de hierboven vermelde zelfdefiniëring kunnen zijn.

6.4 Focus op operationalisering van ‘genderidentiteit’

Bij het meten en de operationalisering van het concept ‘genderidentiteit’ stellen zich verschillende moeilijkheden, zoals hierboven aangehaald, duidelijk⁶⁹. Het is een relatief nieuw onderzoeksveld dat nog sterk evolueert. Bovendien krijgt het concept ‘genderidentiteit’ steeds meer aandacht waardoor er een grote vraag is naar richtlijnen voor de operationalisering ervan.

Een voorbeeld van een probleem dat zich stelt is dat onderzoekers in surveys vaak bij een vraag naar geslacht drie opties geven in de plaats van twee. De respondent kan dan kiezen tussen ‘man’, ‘vrouw’, of ‘andere’. Op die manier willen de onderzoekers aandacht hebben voor de groep van transgenderpersonen en de genderdiversiteit van respondenten. De realiteit is dat veel transgenderpersonen gewoon ‘man’ of ‘vrouw’ zullen aanduiden, omdat dit overeenstemt met hun genderidentiteit. Deze vraag zal dus geen zicht geven op het aantal transgenderpersonen, noch op de nuances met betrekking tot genderidentiteit.

Uit onze inventaris, de literatuur en de bevraging van experts leren we dat er drie manieren zijn waarop de genderidentiteit van individuen in kaart wordt gebracht in België.⁷⁰

6.4.1 Via externe definiëring op basis van administratieve gegevens

De eerste manier om genderidentiteit te meten, en meer specifiek, het aantal transgenderpersonen in kaart te brengen is via externe definiëring op basis van administratieve gegevens. Deze gegevens zijn

⁶⁸ H. Tocquet en J. Weyts (2013), [Context, drijfveren en opportuniteiten van Midden en Oost-Europese immigratie. Een exploratief onderzoek met focus op Roma.](#)

⁶⁹ In de [Adviesnota: Het meten van genderidentiteit in kwantitatief onderzoek](#) door Motmans, J., Burgwal, A. en Dierickx, M. (2020) is een volledig overzicht opgenomen van de problemen met betrekking tot dataverzameling over transgender personen. Er wordt een analyse gemaakt van de verschillende mogelijkheden wat betreft het meten van het concept genderidentiteit.

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld: (1) Motmans, J., Ponnet, K., & De Cuypere, G. (2014). Sociodemographic Characteristics of Trans Persons in Belgium: A Secondary Data Analysis of Medical, State, and Social Data. *Archives of Sexual Behavior*, 44(5), 1289-1299. doi:10.1007/s10508-014-0411-2; (2) Motmans, J., Burgwal, A. en Dierickx, M. (2020), [Adviesnota: Het meten van genderidentiteit in kwantitatief onderzoek.](#)

bijvoorbeeld gebaseerd op het aantal wijzigingen van geslachtsregistraties in het Rijksregister. Sinds 1 januari 2018 is een wijziging van de geslachtsregistratie in België veel eenvoudiger geworden. Een transgenderpersoon moet namelijk sinds 2018 niet meer voldoen aan bepaalde (strikte) medische voorwaarden⁷¹ om het geslacht en de voornaam officieel te laten aanpassen op de akten van de burgerlijke stand en in het bevolkingsregister. Burgers kunnen dus een aanvraag doen om hun genderidentiteit te laten samenvallen met hun wettelijk geregistreerde geslacht. Sinds de vereenvoudiging van deze procedure door de laatste wijziging van de Transgenderwet is er een sterke toename in het aantal wijzigingen van de geslachtsregistratie: van april 2018 tot eind september 2019 zijn er evenveel wijzigingen geregistreerd als in de voorbije 25 jaar samen⁷².

Maar het gebruik van administratieve gegevens om genderidentiteit te operationaliseren, is echter niet foutloos: *“Hoewel de nieuwe wetgeving het voor transgenderpersonen veel gemakkelijker maakt om hun officieel geslacht in overeenstemming te brengen met hun sociaal geslacht⁷³, kan er niet van uitgegaan worden dat deze cijfers betrekking zouden hebben op het totale aantal transgenderpersonen in België. Daar bestaan geen officiële cijfers over⁷⁴”*. Het is duidelijk dat deze cijfers desondanks nog een onderschatting zijn omdat niet iedereen die zich niet identificeert met een van beide binaire gendercategorieën of met het geboortegeslacht deze wijziging zal aanvragen⁷⁵.

Een ander voorbeeld van administratieve gegevens die worden gebruikt om de genderidentiteit in kaart te brengen is het aantal voornaamswijzigingen met motivatie genderidentiteit. Zoals we al in hoofdstuk 4 aanhaalden zijn er daarover echter geen cijfers meer beschikbaar tegenwoordig. Dit is een gevolg van de wijzigingen in bevoegdheden sinds 1 augustus 2018 waarbij de procedure om van voornaam te veranderen volledig is overgedragen aan de gemeenten en de ambtenaren burgerlijke stand. Deze cijfers zijn wel nog beschikbaar voor de periode 2010 tot 2017. Het feit dat deze cijfers nu niet meer beschikbaar zijn, is een lacune, want het aantal voornaamswijzigingen met motivatie transgender zal zeer waarschijnlijk groter zijn dan het aantal aanpassingen van geslachtsregistratie in de administratieve databanken. Dit omdat veel non-binaire personen geen optie hebben om juridisch een wijziging door te voeren en enkel kunnen kiezen voor ‘man’ of ‘vrouw’. Veel non-binaire personen zullen dus wel de voornaam wijzigen naar een neutrale naam maar geen wijziging van de geslachtsregistratie doorvoeren.

6.4.2 Op basis van klinische gegevens

Ten tweede baseert een beperkt aantal bronnen zich op klinische gegevens over de hulp- en zorgverlening aan mensen in het kader van hun gendervragen en eventuele gendertransitie. In de inventaris vinden we bijvoorbeeld twee bronnen van het Centrum voor Seksuologie en Gender in het UZ Gent die data bevatten over het aantal nieuwe aanmeldingen bij het Centrum of het aantal personen op de wachtlijst voor zorg aan transgenderpersonen. Ook deze data onderschatten het aantal transgenderpersonen, aangezien mensen die geen medische zorg wensen of die er geen toegang toe hebben, er vanzelfsprekend niet in

⁷¹ Onomkeerbare sterilisatie, chirurgie en het oordeel van een psychiater zijn niet langer vereist. Daarnaast moest men vroeger door een omslachtige en onzekere procedure via de rechter.

⁷² IGVM, [Transgender personen in België, die een wijziging van de officiële geslachtsvermelding aanvragen – 2019 - Gegevens uit het Rijksregister \(1 januari 1993 t.e.m. 30 september 2019\)](#), p 10.

⁷³ Het sociale geslacht: hoe iemand zich presenteert in het publieke leven.

⁷⁴ IGVM, [Transgender personen in België, die een wijziging van de officiële geslachtsvermelding aanvragen – 2019 - Gegevens uit het Rijksregister \(1 januari 1993 t.e.m. 30 september 2019\)](#), p 2.

⁷⁵ Motmans, J., Burgwal, A. en Dierickx, M. (2020), [Adviesnota: Het meten van genderidentiteit in kwantitatief onderzoek](#), Transgender Infopunt, p 15.

opgenomen zijn. Bovendien zijn er ook elders hulpverleners die gendervragen krijgen waarover geen data bestaan of waarvoor de data die niet beschikbaar zijn. Het is daarnaast belangrijk om op te merken dat de ruwe klinische data niet bruikbaar zijn voor onderzoekers of de overheid aangezien zorgverleners dergelijke persoonsgegevens niet mogen doorgeven aan externen in het kader van het beroepsgeheim.⁷⁶

6.4.3 Via sociaalwetenschappelijk onderzoek

Ten derde wordt genderidentiteit in al haar complexiteit bevraagd in sociologisch en psychologisch wetenschappelijk onderzoek. De inventaris bevat een aantal bronnen gebaseerd op kwalitatief onderzoek, zoals een onderzoeksrapport van het Departement Cultuur, Jeugd & Media van de Vlaamse overheid over gender en welbevinden in het jeugdwerk⁷⁷. Daarnaast bevat de inventaris bronnen gebaseerd op survey-onderzoek waarin genderidentiteit vaak via zelfdefiniëring wordt geoperationaliseerd. Een voorbeeld hiervan is het rapport 'Geweldervaringen van transgenderpersonen in België'⁷⁸. De precieze operationalisering varieert tussen de verschillende onderzoeken. Dit kan bijvoorbeeld door het gebruik van een Likertschaal om de innerlijke beleving te bevragen, het vragen om zichzelf te positioneren in identiteitscategorieën met gesloten antwoordopties en/of via een open vraag⁷⁹. Deze verschillende methoden leveren verschillende resultaten op en het bepalen van het meest gepaste meetinstrument in kwantitatief onderzoek is dus een uitdaging. De [Adviesnota: Het meten van genderidentiteit in kwantitatief onderzoek](#) van het Transgender Infopunt geeft een uitgebreid overzicht van de gebruikte methodes en de verschillen er tussen.

6.5 Focus op operationalisering van de zogenaamde 'raciale' criteria

Zoals eerder al een aantal keer aangehaald vormt ook het operationaliseren van de zogenaamde 'raciale' criteria een grote uitdaging en kan dit op vele verschillende manieren gedaan worden. In de inventaris zien we de volgende drie meest voorkomende manieren om origine te operationaliseren:

6.5.1 Op basis van administratieve informatie en externe definiëring

Vaak wordt op basis van gegevens over de nationaliteit, de nationaliteit bij de geboorte van een persoon en de nationaliteit van de ouders de migratieachtergrond en de nationale origine bepaald. Dit wordt bijvoorbeeld zo gedaan in de Socio-economische Monitoring van Unia en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Daarin combineert de variabele 'origine' de volgende variabelen: nationaliteit van het individu, nationaliteit bij de geboorte van het individu en nationaliteit bij de geboorte van de ouders van

⁷⁶ Motmans, J., Burgwal, A. en Dierickx, M. (2020), [Adviesnota: Het meten van genderidentiteit in kwantitatief onderzoek](#), Transgender Infopunt, p 16.

⁷⁷ Departement Cultuur, Jeugd & Media (2020), ['Ik zie, ik zie, wat jij niet ziet' Gender- en seksuele identiteit in het jeugdwerk](#).

⁷⁸ Motmans, J., T'Sjoen; G. en Meier, P. (2015) *Geweldervaringen van transgender personen in België*. Steunpunt Gelijkekansenbeleid.

⁷⁹ Motmans, J., Burgwal, A. en Dierickx, M. (2020), [Adviesnota: Het meten van genderidentiteit in kwantitatief onderzoek](#), Transgender Infopunt, p. 17.

het individu⁸⁰.

Een ander voorbeeld van externe definiëring heeft betrekking op survey-onderzoek waarbij wordt gevraagd naar de **(geboorte) nationaliteit** van de respondent en de (geboorte) nationaliteit van de ouders en op basis daarvan de origine van mensen wordt bepaald. Ook dit is een vorm van externe definiëring. Een ander voorbeeld van het gebruik van administratieve informatie voor het operationaliseren van origine is **moedertaal**. In onderzoek in het domein onderwijs wordt bijvoorbeeld vaak gebruik gemaakt van de thuistaal van het kind (d.w.z. de taal die thuis gesproken wordt).

Het gebruik van administratieve gegevens om de origine van personen vast te stellen heeft voor- en nadelen. Enerzijds zijn ze in principe beschikbaar voor elk ingeschreven individu in een administratieve entiteit, anderzijds kunnen ze groepen die gediscrimineerd worden dikwijls alleen maar bij benadering omvatten. Het brengt ook veel methodologische uitdagingen met zich mee. We bespreken er twee: enerzijds de verwerking van “generaties”, naarmate we vooruitgaan in de tijd, en anderzijds de verwerking van meervoudige origines, namelijk de nakomelingen van gemengde koppels. Volgens de migratiegeschiedenis van ons land worden kinderen vandaag immers als Belg geboren in België van ouders die zelf als Belg geboren zijn in België (de “derde generatie”). Het wordt steeds vaker nodig om terug te gaan tot de grootouders om de informatie over de buitenlandse origine van deze jongeren niet te “verliezen” en de impact hiervan op het vlak van discriminatie of ongelijkheid in kaart te kunnen brengen. Dit bemoeilijkt de analyse door de vermeerdering aan categorieën. Het hebben van meerdere origines komt des te vaker voor als je verder gaat in de generaties. Dit versterkt het eerst aangehaalde probleem nog: wat doe je met ‘gemengde’ profielen? Dit werpt bovendien de legitieme vraag van stigmatisering op: vanaf wanneer gaan we ophouden met deze Belgen, geboren in België, te beschouwen als ‘buitenlanders’? Deze vraag capteert het moeilijke evenwicht tussen het meten van de effecten van discriminatie en het objectiveren van ongelijkheid om deze te bestrijden, en tegelijk vermijden het idee van ‘anders zijn’ in stand te houden en deze fenomenen te reproduceren.

Ten slotte is er nog het probleem dat er vaak wordt gewerkt met zeer ruime categorieën. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van grote groepen herkomstlanden om de origine van personen met een migratieachtergrond te duiden (bijvoorbeeld: Belgische, Europese en niet-Europese origine). Enerzijds zorgt dit ervoor dat de heterogeniteit binnen deze ruime categorieën niet meer zichtbaar en kenbaar is. Anderzijds worden deze ruime categorieën vaak gebruikt om de privacy te garanderen. Een afweging tussen beide opties is hier dus belangrijk. Daarnaast bemoeilijkt het gebruik van verschillende vormen van categorisering de vergelijkbaarheid.

6.5.2 Via discriminatietests

Een tweede manier waarop de zogenaamde ‘raciale’ criteria geoperationaliseerd worden, is in een discriminatietest. Er bestaan verschillende technieken om discriminatie te testen waarvan de praktijktest de meest gekende is⁸¹. Een praktijktest is een experimentele methode waarbij de ongelijke behandeling van verschillende personen wordt nagegaan⁸². Wanneer de ongelijke behandeling op basis van de

⁸⁰ Unia en FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2019), [Socio-economische Monitoring 2019: arbeidsmarkt en origine](#), p. 11.

⁸¹ Voor een overzichtartikel van de verschillende discriminatietesten zie: Verhaeghe, P., Van der Bracht, K. (2017), [Praktijktesten: Van onderzoeksmethode naar beleidsinstrument tegen discriminatie?](#).

⁸² Verhaeghe, P., Van der Bracht, K. (2017), [Praktijktesten: Van onderzoeksmethode naar beleidsinstrument tegen discriminatie?](#), p. 184.

zogenaamde ‘raciale’ criteria moet getest worden, wordt bijvoorbeeld een situatie gecreëerd waarbij een persoon met een Belgisch klinkende naam en een persoon met een buitenlands klinkende naam voor dezelfde job of woning dingen. De kandidaten verschillen enkel van elkaar op de relevante kenmerken, hier dus de naam. Zo wordt het verschil in behandeling duidelijk. Er wordt dan gekozen voor stereotiep etnisch klinkende namen, om zeker te zijn dat de naam gelinkt wordt aan een bepaalde origine en zodat de causaliteit tussen de origine en de ongelijke behandeling aangetoond kan worden. De niet-Belgische origine wordt hier dus geoperationaliseerd aan de hand van de namen. Discriminatietesten zijn eerder recent opgekomen als methode om discriminatie te meten en de inventaris bevat dan ook (nog) niet heel veel bronnen op basis van een discriminatietest. Voorbeelden zijn de praktijktesten in Gent en Antwerpen op de huurwoningmarkt.

In vergelijking met operationalisering op basis van administratieve data bieden praktijktesten het voordeel dat er een grotere vrijheid is in het bepalen van het geteste criterium: het kan de naam zijn, de huidskleur, of een accent, enz. Het toont ook aan hoezeer de mechaniek van discriminatie zich ontwikkelt rond gepercipieerde criteria, die in feite weinig of niets leren over de persoon zelf. In feite functioneren die criteria als markeringen van ‘anders zijn’. Het nadeel van praktijktesten is dat ze kostelijk zijn en omslachtig om te organiseren.

6.5.3 Zelfdefiniëring

Tenslotte bevat de inventaris ook bronnen die gebruikmaken van zelfdefiniëring om de zogenaamde ‘raciale’ criteria in kaart te brengen. Zelfdefiniëring van het criterium ‘origine’ is een Angelsaksisch geïnspireerde praktijk die relatief weinig voorkomt in België. Deze manier van operationaliseren is in lijn met de op mensenrechten gebaseerde benadering van data, maar kent ook heel wat moeilijkheden. Zoals reeds hierboven uitgelegd, betreft één van de uitdagingen het bepalen van de categorieën of identiteitslabels die gebruikt worden bij een zelfdefiniërvraag. Een ander probleem is de mogelijke onderschatting van discriminatie wanneer gewerkt wordt met zelfdefiniëring omdat sommige mensen niet willen geïdentificeerd worden met een bepaalde origine maar mogelijk wel discriminatie ervaren.

We stellen vast dat er in België weinig databronnen zijn die gebruik maken van een echte zelfdefiniëring voor de zogenaamde ‘raciale’ criteria. In verschillende surveys wordt wel gevraagd naar de (geboorte)nationaliteit van de persoon en de ouders maar, zoals eerder gezegd, beschouwen we dit als een vorm van externe definiëring. Respondenten kunnen immers zelf niet aangeven tot welke categorie ze behoren. Daarnaast zijn in de inventaris een redelijk aantal databronnen opgenomen die een vraag bevatten over ervaringen van discriminatie waarbij respondenten ook kunnen aangeven op basis waarvan ze denken gediscrimineerd te zijn. Voorbeelden hiervan zijn de EU-MIDIS survey en Le Baromètre social de la Wallonie (2017). Dit is geen vorm van zelfdefiniëring in strikte zin maar komt er wel dichtbij in de buurt. We stellen ook vast dat zelfdefiniëring vaak impliciet deel uit maakt van kwalitatieve studies. Deze studies hebben immers vaak betrekking op specifieke doelgroepen zoals bijvoorbeeld holebi’s van vreemde origine en de selectie van respondenten als behorende tot die doelgroep impliceert dus zelfdefiniëring. Tot slot zijn er Europese studies zoals de European Social Survey (ESS) waar vragen gesteld worden die verder gaan in de zelfdefiniëringbenadering. In de ESS 2018 worden bijvoorbeeld volgende vragen gesteld: “Behoort u tot een etnische minderheid in België?” en “Hoe zou u uw herkomst omschrijven?”. Bij deze laatste vraag hoort een lijst van antwoordopties gebaseerd op de “European Standard Classification of Cultural and Ethnic Groups”. Bovendien is het ook mogelijk om twee opties te kiezen en is er een open antwoordcategorie.

6.5.4 Geen wondermiddel

De beschrijving van bovengenoemde operationaliseringsmethoden voor origine toont dat er geen wondermiddel bestaat. Elk heeft zijn voor- en nadelen en de hamvraag is eens te meer: wat wil men meten, om welke kennis te vergaren?

De combinatie van verschillende methoden kan ook leerrijk zijn, bv. om het contrast te meten tussen de manier waarop mensen zichzelf percipiëren en hoe ze door anderen worden gepercipieerd

7 Aanbevelingen

De analyse van de inventaris en de informatie die we via *crowdsourcing* verzamelden vormen de basis voor onze aanbevelingen over de minimumvoorwaarden die gerespecteerd moeten worden voor de ontwikkeling van equality data met respect voor de mensenrechten en over de uitwerking van een gecoördineerde strategie en een structureel kader om equality data in België te verzamelen en te gebruiken.

7.1 Gebruik de data hub en help ze up-to-date te houden

Onze eerste aanbeveling is om de data hub te gebruiken. Met deze aanbeveling richten we ons tot alle stakeholders die werken op de thema's van discriminatie en ongelijkheid. De data hub is rijk aan kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de drie groepen criteria waarover dit project gaat, en dit in vele domeinen. Veel databronnen zijn weinig bekend terwijl ze kunnen aangewend worden om een beter beeld te schetsen van de discriminatie waarvan bepaalde groepen het slachtoffer zijn en van de ongelijkheid op bepaalde domeinen. Onze data hub wil een eerste stap zijn om alle gegevensbronnen samen te brengen en de toegang ertoe en het gebruik ervan te vergemakkelijken. We hebben bovendien de ambitie om de datahub verder te ontwikkelen door nieuwe criteria toe te voegen. De concrete uitwerking hiervan moet nog bekeken worden.

Gezien de bloeiende productie van equality data in België, houden we uiteraard de hub up-to-date door er recentste gepubliceerde databronnen aan toe te voegen. Daarom roepen wij de gebruikers van de data hub op om ons nieuwe gegevens, updates van bepaalde gegevensbronnen of eventuele correcties door te geven. Wij hebben daarvoor in de data hub zelf een contactmogelijkheid voorzien..

7.2 Lacunes opvullen

Dit rapport heeft meerdere lacunes in equality data voor onze drie groepen criteria geïdentificeerd. Wij hernemen hier kort sommige van deze lacunes (zie hoofdstuk 4 voor de volledige lijst). We nodigen iedereen uit om inspanningen te doen om de verschillende lacunes die dit rapport identificeert, weg te werken met betrekking tot de criteria, de doelgroepen of de domeinen die hen aangaan. Het gaat zowel om de productie van gegevens zelf als om een pleidooi om de productie van deze gegevens mogelijk te maken.

Lacunes met betrekking tot de inhoud en het type van databronnen:

- Er is een nood aan meer data over het hele spectrum van **seksuele oriëntatie** en dit vanuit een intersectioneel perspectief.
- Er is nood aan meer data **over de zogenaamde 'raciale' criteria** in bepaalde domeinen zoals in het **domein 'justitie en politie'**. Deze data kunnen fenomenen zoals etnische profilering of andere vormen van selectiviteit door de politie in kaart brengen en aanpakken. Ook cijfers over de diversiteit in het justitieel/politioneel apparaat ontbreken.

- Binnen het domein ‘**gezondheid**’ is er nood aan data over de **zogenaamde ‘raciale’ criteria** en meer specifiek over ongelijkheden in gezondheid, ongelijke toegang tot en discriminatie in de gezondheidszorg en de differentiële impact van gezondheidszorg.
- Ook over **Roma en woonwagewoners** zijn weinig kwaliteitsvolle data beschikbaar in België. Het komt in de meeste (internationale en nationale) rapporten terug: er is nood aan volledige en betrouwbare data om goed beleid op te kunnen baseren.
- In België zijn er slechts enkele databronnen met data over ongelijkheid, discriminatie, *hate speech* of *hate crime* op basis van **geloof en levensbeschouwing** en **afkomst**. Dit zijn echter belangrijke gegevens voor de aanpak van bijvoorbeeld discriminatie van moslims⁸³, maar ook voor de bestrijding van fenomenen zoals islamofobie of antisemitisme.
- Er is nood aan data en onderzoek over het criterium **seksekenmerken**. Meer specifiek is er nood aan dataverzameling over discriminatie en ongelijkheid ten opzichte van intersexe personen, waarbij ze zelf actief betrokken worden en kunnen participeren. Een structureel beleid over dataverzameling over seksekenmerken zou aan deze lacune tegemoet kunnen komen.
- Er is een nood aan meer data over de criteria **genderidentiteit en genderexpressie** binnen de algemene bevolking, en ook over discriminatie en ongelijkheid ten opzichte van **transgenderpersonen**.
- Aangezien **discriminatietesten** een goede manier zijn om discriminatie op basis van verschillende criteria in kaart te brengen en ook te bestrijden, is er nood aan meer discriminatietesten in verschillende domeinen en voor verschillende steden en regio’s.
- Zoals we beschrijven in hoofdstuk 5 is er nood aan meer **intersectionele data en onderzoek**. Deze aanbeveling werken we verder uit in deel 7.4.

Lacunes met betrekking tot kwaliteit van data en analyse:

- We stellen verschillende moeilijkheden en problemen vast met betrekking tot de **operationalisering** van criteria (zie hoofdstuk 6). Deze problemen en moeilijkheden zorgen er onder meer voor dat het moeilijk is bepaalde data te vergelijken, bijvoorbeeld tussen verschillende Belgische regio’s. Er bestaan bijvoorbeeld veel verschillende manieren om de zogenaamde ‘raciale’ criteria te definiëren en te meten en er worden ook vaak ruime en verschillende categorieën van origine gebruikt. Wat betreft de operationalisering van genderidentiteit wordt bij surveys vaak de optie gelaten om ‘X’ of ‘andere’ aan te duiden naast de keuze voor ‘man’ of ‘vrouw’ (dus M/V/X), maar dit is niet de meest geschikte manier om de genderidentiteit van mensen in kaart te brengen⁸⁴. Er is **nood aan coördinatie, onderzoek en overeenstemming over de operationalisering van de verschillende discriminatiecriteria**.
- Bestaande data zijn vaak moeilijk te vergelijken over de tijd heen. Data moeten dus met een **grotere regelmaat verzameld worden en longitudinale analyses** moeten vaker uitgevoerd worden waar mogelijk.

Lacunes met betrekking tot de toegankelijkheid, transparantie en de wetgeving betreffende de

⁸³ Meer dan 85% van de door Unia geopende dossiers op grond van geloof of levensbeschouwing betreft moslims.

⁸⁴ Motmans, J., Burgwal, A. en Dierickx, M. (2020), [Adviesnota: Het meten van genderidentiteit in kwantitatief onderzoek](#), Transgender Infopunt.

bescherming van persoonsgegevens:

- Het is voor veel gebruikers niet duidelijk wie welke data verzamelt en met welk doel. Er klinkt een duidelijke roep naar een **centrale inventaris met transparante informatie over data**. Enerzijds komen ons project en de bijhorende data hub hier voor een deel aan tegemoet. Anderzijds hebben we niet alle academische bronnen meegenomen en doen wij een warme oproep aan de academische wereld om de koppen bijeen te steken om werk te maken van een toegankelijke inventaris van academische bronnen.
- Er is een **gebrek aan kennis van de wetgeving** over de bescherming van persoonsgegevens en er wordt vaak van uitgegaan dat de wetgeving niets of heel weinig toelaat. In de praktijk is er, onder bepaalde belangrijke voorwaarden, heel wat mogelijk op het vlak van equality data (zie hoofdstuk 3). Met dit project proberen we een eerste stap te zetten naar meer duidelijkheid over het bestaande juridische kader, maar daarnaast pleiten we ook voor bredere **sensibilisering** over dit juridische kader en de controles die dit inhoudt.
- Er is **nood aan een degelijk en breed publiek debat over de verzameling en de verwerking van equality data** en een sensibilisering van de bevolking over het nut van data en het huidige (juridische) kader. Dit debat kan bijdragen aan het opbouwen van vertrouwen (zie de aanbevelingen over minimumvoorwaarden in deel 7.3) en kan geïnitieerd en geleid worden door een centraal platform over equality data (zie de aanbevelingen in deel 7.5). In het kader van dit debat moeten met name de voor- en nadelen in vraag worden gesteld van artikel 24 quinquies van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek en moet het toepassingsgebied ervan worden verduidelijkt, in het licht van artikel 9 van de GDPR.
- We pleiten ervoor **dat de bestaande en kwaliteitsvolle databronnen ook effectief gebruikt worden om beleid uit te tekenen**. Nu worden deze nog te vaak aan de kant geschoven wanneer beleid wordt gemaakt. Data hebben op zich is niet voldoende. De data moeten ook leiden tot actie om de ongelijkheid en discriminatie aangetoond door de data aan te pakken. Data kunnen ook vaker gebruikt worden om beleid en de impact ervan te evalueren. De inventaris die deel uitmaakt van dit project kan hierbij helpen. Data zijn niet het enige instrument om beleid op te baseren, aangezien niet alles te vatten is in data. Er zijn bijvoorbeeld (nieuwe) fenomenen waarover (nog) geen data bestaan maar die wel reeds actie vereisen van het beleid.

Uiteraard moet de productie van gegevens of van analyses gebeuren volgens de principes die we hieronder opsommen.

7.3 Minimumvoorwaarden voor kwaliteitsvolle equality data

Dit rapport pleit niet voor de ontwikkeling van data over alles en iedereen, te pas en te onpas, zonder finaliteit en zonder kader. Gegevens zijn belangrijk, maar even belangrijk zijn hun kwaliteit en het respect voor de context waarin de data worden verzameld, verwerkt en geanalyseerd. We hernemen hier de minimumvoorwaarden die moeten gerespecteerd worden om dit doel te bereiken.

Het verzamelen en verwerken van data is erg afhankelijk van de finaliteit die wordt nagestreefd. De concrete beslissingen over de data (methode van verzamelen, gebruikte categorieën, analyse ...) kunnen dan ook moeilijk op een gestandaardiseerde manier worden gedefinieerd. Ondanks dit *ad-hoc* karakter

hebben we basisprincipes onderscheiden die in alle gevallen van verzameling, verwerking en analyse van data kunnen worden toegepast. We hebben ons daarvoor gebaseerd op de principes die de respondenten in onze enquêtes en interviews opgaven.

Wij hebben met belangstelling vastgesteld dat de meeste principes die onze respondenten opgaven, overlaptten met die van de op mensenrechten gebaseerde benadering van data (zie kader in de inleiding). Dit geldt bijvoorbeeld voor het principe van participatie, van respect voor de privacy, van zelfdefiniëring van personen en van transparantie. Er is dus een brede gedeelde consensus over het feit dat de principes in de op de mensenrechten gebaseerde benadering de basis zijn van alle werk over equality data. Deze basisprincipes zijn voor ons de minimumvoorwaarden die gerespecteerd moeten worden om het produceren, verzamelen en analyseren van equality data te doen slagen.

7.3.1 Kennis van en respect voor de wetgeving rond de bescherming van persoonsgegevens bij alle etappes van dataverwerking

De verschillende respondenten benadrukten het vaakst het belang van de bescherming van de persoonsgegevens. Ze zijn over het algemeen gewonnen voor de ontwikkeling van equality data voor de drie groepen criteria, met de *conditio sine qua non* dat de privacy gegarandeerd is, tijdens alle stappen (verzameling, analyse, bewaring, enz.). Dit principe maakt ook deel uit van de principes gedefinieerd in de op mensenrechten gebaseerde benadering van equality data.

We menen ook dat een betere kennis van het juridisch kader voor de verwerking van persoonsgegevens iedereen ten goede kan komen, of ze nu een gebruiker van gegevens zijn of niet, in de instellingen en in de civiele samenleving. Het idee leeft immers dat sommige gegevens niet aangeraakt mogen worden. Dat idee moet genuanceerd worden, want volgens het bestaande juridisch kader is het mogelijk bepaalde gegevens te verwerken onder bepaalde voorwaarden (zie hoofdstuk 3). Deze nuance moet dus aangebracht worden via duidelijke en vlot toegankelijke informatie over wat kan en wat niet kan in het kader van de wetgeving rond de bescherming van persoonsgegevens. De bestaande normen verzetten zich dus niet strikt tegen het verzamelen van gevoelige persoonsgegevens. Ze leggen fundamentele waarborgen en beperkingen vast waarbinnen dit soort informatie kan worden verzameld en verwerkt. Wat kan en niet kan volgens de wetgeving wordt enkel algemeen benoemd in dit rapport, want dit hangt af van de situatie en verschilt naargelang het onderzoek, de data en de ingebouwde garanties voor gegevensbescherming. Voor meer informatie en advies kunnen burgers terecht op de website van de Gegevensbeschermingsautoriteit⁸⁵.

7.3.2 Participatie van de betrokken groepen: “nothing about us, without us”

Eén van de meest in het oog springende principes van de op mensenrechten gebaseerde benadering is dat van de participatie. Dit principe wordt toegepast door de participatie van de betrokken groepen te verzekeren in alle etappes van de dataverwerking: de dataplanning, de methodeselectie, de dataverzameling zelf en de opslag, verspreiding, analyse en interpretatie ervan. Een belangrijk proces is ook de operationalisering van elk criterium (geloof, origine, genderidentiteit, ...) die in samenspraak ontwikkeld moet worden met de betrokken groepen⁸⁶. Dit is zeker het geval wanneer het gaat over

⁸⁵ [Website van de Gegevensbeschermingsautoriteit](#): Het is eveneens mogelijk via [deze website](#) informatie te vragen.

⁸⁶ OHCHR (2018), *A Human Rights-based approach to data. Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development. United Nations*, p. 3.

gegevens gebaseerd op zelfdefiniëring (zie hieronder deel 7.3 voor meer details), maar dat is eveneens zo voor andere soorten gegevens: de betrokken groepen moeten het debat kunnen begeleiden en deelnemen aan de beslissingen over de gebruikte categorieën voor de data, evenals de gebruikte verzamel- en analysemethode.

Twee concrete werkerreinen tekenen zich af:

- Het opzetten van verschillende onderzoeksprocessen om samen met de groepen te bepalen hoe de gegevens te verzamelen, welke categorieën te gebruiken, enz.⁸⁷ Een dergelijke onderzoeksaanpak moet ook begeleid worden door een pedagogisch proces over het belang van equality data en het gebruik ervan.
- De deelname van de betrokken groepen moet op een structurele manier georganiseerd worden. Dit kan via een specifiek platform, dat duurzaam moet zijn, om de mogelijke maatschappelijke evoluties op het vlak van discriminatie of ongelijkheid en de gevoeligheden van groepen op te volgen. Wij hebben het meer uitgebreid over deze aanbeveling in deel 7.5 hieronder. Deze organisatie moet voldoende transparant en publiek zijn, zodat iedereen de mogelijkheid heeft om op de hoogte te zijn en te participeren. De uitdaging is eveneens om te streven naar de participatie van voldoende leden van de betrokken groepen om de diversiteit in bestaande gevoeligheden en positioneringen van deze groepen optimaal te vertegenwoordigen.

7.3.3 Finaliteit van de data: “gegevens ja, maar niet zomaar”

Een essentieel principe is dat van de finaliteit van gegevens, dat overigens centraal staat ingeschreven in de wetgeving over de bescherming van persoonsgegevens. Het verzamelen, verwerken of analyseren van equality data moet een welomschreven, legitiem en evenredig doel hebben en dit doel moet gerechtvaardigd zijn. Er kan geen sprake zijn van het produceren of verzamelen van informatie gewoon om ze te hebben. Je moet weten waarom je wil ‘weten’. Data zijn dus geen doel op zich, maar een middel.

Deze finaliteit moet een legitiem karakter hebben in het kader van de bescherming van de mensenrechten en de strijd tegen ongelijkheid en discriminatie. Deze gegevens mogen in geen geval dienen om groepen te stigmatiseren of om informatie te verzamelen over individuen. Voor alle werk over deze gegevens moeten er dus strenge en transparante waarborgen zijn (zie hierover deel 7.3.1 en deel 7.3.5).

7.3.4 Een specifieke methode voor elke finaliteit

Uit de vorige punten vloeit een eenvoudig basisprincipe voort: bij elke finaliteit en bij elke sociale context past een specifieke methodologie, gaande van het verzamelen tot de analyse van de data, over de gebruikte categorieën. Zoals we al zeiden is er ondanks de vaststaande principes opgesomd in dit hoofdstuk geen *one size fits all*.

Zo zijn er meerdere manieren mogelijk om gegevens te verzamelen in functie van de vraag die gesteld wordt, de betrokken groepen en het statuut van de actor die de data verzamelt. Een combinatie van methodes kan een geschikte oplossing zijn. Het kan nuttig zijn om zelfdefiniëring, heterozelfperceptie en

⁸⁷ Een voorbeeld van zo’n onderzoek: Simon P. et Clement M. (2006), [Rapport de l’enquête « Mesure de la diversité » Une enquête expérimentale pour caractériser l’origine](#), INED.

externe definiëring te combineren om op die manier het meest complete beeld te krijgen van een problematiek. In hoofdstuk 6 gingen we al in op de voor- en nadelen van zelfdefiniëring en externe definiëring. Wij schuiven de ene methode dan ook niet meer naar voren dan de andere maar we willen benadrukken dat dit afhankelijk is van het doel, de context en het statuut van de dataproducent.

7.3.5 Transparantie: van het begin tot het einde

Transparantie is essentieel in alle werk over equality data. De producenten of de gebruikers van gegevens zijn dus uitleg en verantwoording verschuldigd over de doeleinden en de methodologie voor het verzamelen en analyseren van gegevens. Bij een survey betekent dit bijvoorbeeld dat respondenten moeten weten wat er (inhoudelijk) met de data zal gebeuren. In het geval van data met zelfdefiniëring, moeten de nood en het doel voor het verzamelen van equality data worden uitgelegd zodat de betrokken groepen actief kunnen meewerken aan het onderzoek door bewust bepaalde identiteitsinformatie vrij te geven. Er moet niet alleen transparantie zijn over het gebruik, maar ook over de andere stappen van het werken met gegevens: welke zijn de garanties voor de bescherming van de privacy, hoe zullen de gegevens bewaard worden, enz.? De respondenten moeten deze informatie krijgen en kunnen begrijpen.

Deze transparantie vereist goede communicatie, die vergezeld moet gaan van pedagogische inspanningen tegenover de respondenten. Zoals bepaald door de artikels 13 en 14 van de GDPR, betekent dit dat de informatie bondig, toegankelijk en makkelijk te begrijpen moet zijn. De gehanteerde taal moet helder en eenvoudig zijn, en indien nodig moeten visuele elementen (infografieken, schema's, grafieken, enz.) gebruikt worden. Transparantie en heldere communicatie zijn belangrijk om de participatie aan en het vertrouwen van de respondenten in de dataverzameling te verzekeren; ze zijn een garantie op betrouwbare en kwaliteitsvolle data.

Transparantie gaat ook over de toegankelijkheid van gegevens: de te volgen procedure om toegang te hebben tot de gegevens moet duidelijk geëxpliciteerd worden en dezelfde zijn voor iedereen. Ze moet eveneens tegemoetkomen aan alle vereisten in de wetgeving over de bescherming van persoonsgegevens. Dit houdt ook in dat de informatie over de beschikbare data duidelijk gepresenteerd wordt: welke variabelen zijn er, voor welke jaren, volgens welke definitie, welke methodologie voor inzameling, enz.

7.3.6 Accountability en preventie van misbruik

De producenten en de gebruikers van equality data hebben een verantwoordelijkheid voor de impact die de data of de resultaten van de analyse kunnen hebben. Deze gegevens zijn immers risicovol wanneer ze gebruikt zouden worden voor niet-legitieme doeleinden, bijvoorbeeld om groepen te stigmatiseren en zelfs te discrimineren. Dat was overigens een kernbezorgdheid bij al onze respondenten: de vrees voor de instrumentalisering van persoonsgegevens van kwetsbare groepen.

Voor data-analyse en onderzoek zijn immers analytische categorieën nodig. Het proberen vatten van fluïde identiteiten en heterogene groepen in abstracte concepten en categorieën **houdt het risico in dat mensen gereduceerd worden tot variabelen die niet de werkelijke complexiteit en heterogeniteit weerspiegelen (zie hoofdstuk 6)**. Dit kan leiden tot essentialisering (nl. het idee dat er groepen mensen zouden bestaan die fundamenteel van elkaar verschillen) en stereotypering. Om discriminatie en ongelijkheid aan te pakken is het belangrijk om ze in eerste instantie te meten en dus de gediscrimineerde groepen te identificeren aan de hand van analytische categorieën. Het risico op stereotypering en misbruik van data voor niet-legitieme doeleinden kan daarbij niet uit het oog verloren worden. Stereotypering is echter

vooral een gevolg van politieke en maatschappelijke discoursen en interpretaties van data.

Er zijn dus garanties nodig tegen alle vormen van misbruik. Er moet rekening worden gehouden met het risico op misbruik en er moet op geanticipeerd worden van bij het begin van de reflectie over het verzamelen of analyseren van data. Ten eerste kan misbruik worden voorkomen door een specifieke en aangepaste methodologie, bijvoorbeeld door de dataverzameling en/of -analyse enkel te beperken tot de data die noodzakelijk zijn voor het legitieme doel in de strijd tegen discriminatie en ongelijkheid (zie deel 7.3.3). Het is ook belangrijk voor onderzoekers om voldoende aandacht en denkwerk te besteden aan de operationalisering van persoonskenmerken en om zich bewust te zijn van de mogelijke gevolgen die een bepaalde operationalisering kunnen hebben op de uitkomst van de dataverzameling. De operationalisering moet op zo'n manier gebeuren dat het risico op stereotypering geminimaliseerd wordt.

Ten tweede, de verantwoordelijkheid ligt ook in het discours dat de equality data begeleidt. Er moet een onderbouwd en solide discours voorbereid worden om interpretaties die schade kunnen berokkenen aan de betrokken groepen te vermijden. Van bij het begin moeten middelen en tijd voorzien worden voor een heldere, verantwoordelijke en toegankelijke communicatie van onderzoeksresultaten en data.

7.3.7 Vertrouwen opbouwen en onderhouden

Vertrouwen is een *conditio sine qua non* voor de ontwikkeling van kwaliteitsvolle equality data. Dit vertrouwen vergt continue inspanningen tegenover alle stakeholders, de respondenten en de betrokken groepen die de persoonlijke informatie opgeven en de publieke opinie in het algemeen.

De kwestie van vertrouwen ligt vooral gevoelig tussen de overheden die equality data willen verzamelen en produceren en de groepen die betrokken zijn bij deze gegevens. In België is er soms een gebrek aan vertrouwen in de overheid. Voor het adequaat verzamelen van equality data is het noodzakelijk dat dit vertrouwen hersteld wordt, zeker voor het doeltreffend gebruik van zelfdefiniëring. Dit vertrouwen kan hersteld worden door transparant te zijn over dataverzameling en -verwerking en de mogelijkheid te voorzien tot participatie

De toepassing van de principes hierboven is uiteraard een garantie voor het creëren en het behouden van het vertrouwen. Verhoogde participatie leidt tot een groter vertrouwen tussen de overheid en de betrokken groepen en verkleint het risico dat mensen zich niet herkennen in de operationalisering van de categorieën (zeker in het geval van het gebruik van externe definiëring).

7.3.8 Wanneer mogelijk en gepast: streven naar gebruik van zelfdefiniëring

Zelfdefiniëring is een basisprincipe in de op mensenrechten gebaseerde benadering van data: de informatie over persoonskenmerken moet aangeleverd worden door de mensen betrokken bij deze gegevens. In België wordt deze mogelijkheid gebruikt in bepaalde peilingen en in bepaalde onderzoeken, maar niet in het geval van administratieve gegevens. Waar mogelijk en gepast moet er gestreefd worden naar het gebruik van zelfdefiniëring, afhankelijk van de finaliteit en in overeenstemming met het juridisch kader. Meerdere contextuele voorwaarden moeten echter vervuld zijn om zelfdefiniëring met succes in te zetten. Als deze voorwaarden vervuld zijn, kan ervan worden uitgegaan dat zelfdefiniëring een nuttige en ethisch verantwoorde manier is om ongelijkheden te meten en persoonskenmerken te bevragen.

We sommen hier deze minimumvoorwaarden voor het succesvol inzetten van zelfdefiniëring in equality data op:

- **Participatie van de betrokken groepen:** de operationalisering van elke identiteitscategorie (geloof of levensbeschouwing, origine, genderidentiteit, enz.) moet in samenspraak ontwikkeld worden met de betrokken groepen⁸⁸. Dit kadert in de op mensenrechten gebaseerde benadering van equality data. Zoals eerder gezegd (zie deel 7.3.2), mag de participatie zich echter niet beperken tot de operationalisering van de persoonskenmerken. Verhoogde participatie leidt tot een groter vertrouwen bij de betrokken groepen en verkleint het risico dat mensen zich niet herkennen in de operationalisering van een bepaalde categorie. Daardoor is de kans dat iemand zich niet wil identificeren uit angst voor discriminatie of stereotypering vanzelfsprekend ook lager en wordt de kwaliteit van de gegevens verbeterd.
- **Facultatief antwoord en meerdere antwoorden:** het verzamelen van dit type gegevens moet facultatief blijven. Zelfs bij het vrijwillige deelnemen aan een enquête kan een vraag met zelfdefiniëring niet verplicht worden: een persoon moet de keuze hebben om zich al dan niet te definiëren volgens bepaalde categorieën. Bij vragen over persoonlijke identiteit moet steeds de mogelijkheid bestaan om niet te antwoorden of om meerdere identiteiten aan te duiden. Bovendien is een open antwoordcategorie wenselijk om de keuze te laten aan personen om zichzelf te definiëren zoals ze wensen. Deze complexiteit is wenselijk, want hoe complexer hoe beter het overeenkomt met de realiteit. Maar het is een delicate evenwichtsoefening, want zoals we uitleggen in hoofdstuk 6 over operationalisering vergemakkelijkt de vermeerdering van categorieën de analyse niet. Het is zoeken naar een evenwicht en dit moet gebeuren in dialoog tussen de betrokken groepen en de producenten van gegevens of onderzoekers.
- Waar nodig en gepast, **gebruik heterozelfperceptie:** dit kan beschouwd worden als een variant van zelfdefiniëring waarbij personen kunnen aanduiden hoe de maatschappij hen zou definiëren. Het is interessant om in kaart te kunnen brengen hoe een persoon gepercipieerd denkt te worden door anderen en dus in welke mate deze persoon potentieel gediscrimineerd wordt.

⁸⁸ OHCHR (2018), [A Human Rights-based approach to data. Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development. United Nations](#), p. 3.

7.4 Meer aandacht voor intersectionaliteit

Intersectionaliteit is een essentieel perspectief wanneer we spreken over equality data. Er is hiervoor dan ook meer aandacht nodig zodat een bredere en diepgaandere toepassing ervan mogelijk wordt. In hoofdstuk 5 gingen we dieper in op het concept van intersectionaliteit, de toepassing ervan in data en onderzoek, de uitdagingen die erbij komen kijken en de manier waarop het voorkomt in onze inventaris en in de antwoorden op onze enquêtes en interviews.

Hier sommen we de belangrijkste aanbevelingen voor een geslaagde toepassing van een intersectioneel perspectief op. We benadrukken dat we in dit rapport geen eenduidige antwoorden bieden over het toepassen van intersectionaliteit, want elke specifieke *case* vraagt een specifieke aanpak. Er zijn wel een aantal algemene principes te benoemen:

- Hoewel het uitsplitsen van data en het kruisen van verschillende persoonskenmerken een goede eerste stap is, moet een intersectioneel perspectief **doorheen het hele dataverwerkingsproces en/of de hele onderzoekscyclus** worden toegepast: bij het opstellen van de onderzoeksvragen, de dataverzameling, de data-analyse en de communicatie van de resultaten.
- Het is belangrijk om bij de analyse en de interpretatie van de data rekening te houden met de context waarin individuele gevallen van ongelijkheid en discriminatie plaatsvinden. **Structurele vormen van ongelijkheid en discriminatie** mogen daarbij niet uit het oog worden verloren en kunnen de data-analyse kaderen.
- Onderzoekers of data-analisten moeten **reflectief** zijn over hun eigen positie in de maatschappij en de implicaties die dit heeft op het vormgeven van het onderzoek en/of de data(-analyse en -verzameling).
- **Participatie** van en co-creatie met de betrokken groepen is essentieel vanuit een intersectioneel perspectief en sluit aan bij de minimumvoorwaarden die we hierboven reeds bespraken en bij een op mensenrechten gebaseerde benadering van data. Op die manier wordt bovendien vermeden dat het referentiekader van dominante groepen in de samenleving het onderzoek of de data-analyse overheerst.
- We bevelen aan om een **platform** te organiseren waar nagedacht kan worden over de toepassing van het concept in Belgische equality data. Dit platform zou adviezen kunnen geven over specifieke cases en meer algemene aanbevelingen formuleren voor het verbeteren en ontwikkelen van intersectionaliteit in Belgische equality data. In elk geval moeten betrokken groepen deel uitmaken van dit platform, opnieuw in lijn met de op mensenrechten gebaseerde benadering van data.
- Verschillende organisaties en instellingen hebben slechts een beperkte bevoegdheid of werken op afgebakende thema's. Voor het toepassen van een intersectioneel perspectief is het echter noodzakelijk dat er **over de grenzen heen van deze bevoegdheden, doelgroepen en thema's samengewerkt** kan worden. Een platform kan dit ondersteunen.
- Een degelijke toepassing van intersectionaliteit in onderzoek en data vraagt **middelen** en is ook organisatorisch een uitdaging. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden om samenwerkingen op te zetten, om participatie van betrokken groepen en een echte intersectionele dataverzameling en -analyse mogelijk te maken.

Vervolgens formuleren we nog enkele preciezere aanbevelingen die specifiek gelden voor kwantitatieve equality data of survey-onderzoek:

- Er moet altijd rekening gehouden worden met het respect voor de persoonsgegevens en de wetgeving daarrond (zie hoofdstuk 3). Dit is des te meer van belang omdat bij het uitsplitsen van kwantitatieve data naar verschillende persoonskenmerken, de anonimiteit van personen in het gedrang kan komen. Hier geldt dus dat intersectioneel werken soms tot een evenwichtsoefening kan leiden tussen kwaliteitsvolle data enerzijds en de privacy en anonimiteit van personen anderzijds.
- Om data uit te splitsen naar verschillende kenmerken, heb je **voldoende data** nodig en moet dus het databestand of de steekproef voldoende groot zijn. Bij een steekproef is het dan ook belangrijk dat specifieke doelgroepopulaties voldoende aanwezig zijn. Dit kan betekenen dat de dataverzameling of het onderzoek op internationaal niveau moet gebeuren, als er in België onvoldoende data verzameld kunnen worden voor een specifieke doelgroep.
- Om bij een survey te zorgen dat specifieke doelgroepopulaties voldoende aanwezig zijn, is **aangepaste communicatie** om deze aan te spreken aangeraden. Ook het communiceren van resultaten op het einde van de onderzoekscyclus is een aandachtspunt.

7.5 Een overlegorgaan over equality data

Naar aanleiding van dit project pleiten we voor de ontwikkeling van een **gecoördineerd en structureel beleid** over equality data in België. Dit rapport en de data hub die ermee samenhangt zijn slechts een eerste stap. Dit beleid zou tegemoet moeten komen aan de lacunes die wij in dit rapport hebben aangekaart en zou moeten leiden naar een beter gebruik en betere ontwikkeling van betrouwbare en kwaliteitsvolle equality data in België.

Om zo'n strategie te ontwikkelen, is een **platform** nodig waar de verschillende actoren die van ver of van dichtbij werken met equality data elkaar kunnen ontmoeten, informatie en goede praktijken uitwisselen en gecoördineerde acties uitwerken. Op zijn minst drie types actoren moeten participeren op dit platform: openbare instellingen, het middenveld en academici. Hun aanwezigheid is noodzakelijk als producenten en gebruikers van data. Hun aanvullende expertise laat toe om een benadering van equality data uit te werken die de verschillende beperkingen en gevoeligheden integreert van het werk op het terrein, van de wetenschappelijke analyse en het beheer van administratieve databanken.

De **participatie** van de betrokken groepen moet tot het DNA van dit platform behoren. Dit principe moet doorsijpelen in alle debatten en acties van het platform. De aanwezigheid van het middenveld is een eerste stap in dit opzicht maar daar houdt het niet op: de leden van het middenveld moet kunnen deelnemen aan de beslissingen. Bovendien moet het platform toegankelijk zijn, georganiseerd worden op een heldere en transparante manier en communiceren over de werking en de doelstellingen om een maximale deelname te verzekeren.

Dit platform moet rekening houden met de complexe institutionele architectuur in België, meer bepaald op het vlak van talen en bevoegdheden, en elke deelstaat de mogelijkheid geven om deel te nemen. Gezien de omvang van de taak kan ze niet alleen steunen op de goodwill van experts. Het zal noodzakelijk zijn om het platform te voorzien van eigen middelen, het bestaan ervan te verduurzamen en de structuur te formaliseren. Dit kan bijvoorbeeld door het onder te brengen in een bestaande instelling die werkt met

equality data. Dat is de enige manier om te garanderen dat het doeltreffend wordt.

Zoals reeds vermeld zal dit platform rekening moeten houden met de specifieke gevoeligheden en problematieken die kunnen variëren tussen de verschillende betrokken groepen (en ook binnen de groepen zelf). Zoals we ook bespraken in hoofdstuk 6, brengen de dataverzameling en de operationalisering van genderidentiteit bijvoorbeeld andere uitdagingen met zich mee dan die van de zogenaamde ‘raciale’ criteria. Om hieraan tegemoet te komen, kan het daarom nodig zijn om verschillende thematische werkgroepen te organiseren voor de betrokken bevolkingsgroepen.

Dit platform zal verschillende **opdrachten** hebben:

- **Sensibiliseren over het belang van equality data en over hun gebruik** in de strijd tegen discriminatie en ongelijkheid, bij het middenveld en in de instellingen. Deze sensibilisering moet vergezeld worden van een pedagogische benadering, want dit thema kan afschrikken omwille van de (soms veronderstelde) complexiteit van data of het wantrouwen dat ze bij sommigen wekken.
- **Duidelijke informatie, concrete tools en goede praktijken in verband met de minimumvoorwaarden uitwerken en bevorderen om** betrouwbare en kwaliteitsvolle equality data te ontwikkelen. De principes die in dit rapport toegelicht worden, schrijven zich in de normen in die worden opgelegd door de Belgische wetgeving voor de bescherming van persoonsgegevens, door de GDPR en door een op de mensenrechten gebaseerde benadering van data. Er moet ook blijvend gecommuniceerd worden over deze kaders.
- **Thematische organen herbergen** over specifieke problematieken in verband met equality data die continue aandacht nodig hebben, meer bepaald:
 - ➔ Thematisch orgaan over **participatie**: dit orgaan zal belast zijn met de concrete uitvoering van het principe van de participatie van de betrokken groepen bij alle stappen van de verwerking van equality data. Dit kan gebeuren door richtlijnen vast te leggen en te promoten. Deze subgroep kan ook adviezen en concrete oplossingen voorstellen aan producenten of gebruikers van data die het participatiebeginsel willen toepassen in hun proces. Het orgaan moet duurzaam zijn om de mogelijke maatschappelijke evoluties op te volgen op het vlak van discriminatie of ongelijkheid en de gevoeligheden van groepen.
 - ➔ Thematisch orgaan over **intersectionaliteit**: in dit orgaan kan nagedacht worden over de toepassing van het concept ‘intersectionaliteit’ in equality data. Deze werkgroep kan adviezen geven over specifieke cases en meer algemene aanbevelingen formuleren voor het verbeteren en ontwikkelen van intersectionaliteit in Belgische equality data. In elk geval moeten betrokken groepen deel uitmaken van deze werkgroep, opnieuw in lijn met de op mensenrechten gebaseerde benadering van data. Dit orgaan kan ook de samenwerking bevorderen over de grenzen heen van bevoegdheden, doelgroepen en thema’s.
- **De data hub ontwikkelen en up-to-date houden**: de data hub zal de activiteiten van het platform ondersteunen en databronnen promoten, en zal toelaten om de gerealiseerde vooruitgang te objectiveren.

- Een **vertrekpunt zijn voor de debatten over de vele kwesties die nog overblijven in verband met equality data**. Er is in België veel onuitgesproken of nog onoverdacht. Debatten die op een transparante en onderbouwde manier georganiseerd worden, komen de producenten van gegevens én de gebruikers en de betrokken groepen ten goede.

8 Bijlagen

8.1 Bijlage 1 : Nederlandse enquête (lange versie)

Enquête Project « Improving equality data collection in Belgium »

"Improving equality data collection in Belgium" (IEDCB) is een Belgisch project dat gefinancierd wordt door het REC-programma (Rights, Equality and Citizenship) van de Europese Commissie. Het wordt in partnerschap uitgevoerd door de Cel Gelijke Kansen (FOD Justitie) en Unia.

Wat zijn equality data?

Equality data zijn alle nuttige gegevens die gelijkheid of ongelijkheid kunnen beschrijven en analyseren. Dit kunnen zowel kwantitatieve als kwalitatieve data zijn. Deze gegevens zijn onder andere officiële gegevens (volkstelling, administratieve databank), enquêtes, slachtofferenquêtes, klachten of rapporten, discriminatietests, diversiteitsmonitoring en kwalitatief onderzoek.

De Socio-economische Monitoring 2019 uitgevoerd door Unia en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg is een voorbeeld van equality data. De Socio-economische Monitoring maakt het immers mogelijk de arbeidsmarktaandeel te meten in functie van de herkomst van personen en zo de (on)gelijkheid op de arbeidsmarkt te beschrijven.

Het kan echter ook gaan om data die niet verzameld werden met als doel (on)gelijkheid of discriminatie te meten. Voorbeelden zijn een databank waarin de nationaliteit van personen wordt opgenomen, of administratieve databanken voor sociale zekerheid. De data hierin worden hoofdzakelijk met een andere reden verzameld dan het meten of aantonen van ongelijkheid, maar zouden als equality data gebruikt kunnen worden.

Over welke data gaat het?

Voor het project maken wij een inventaris van bestaande equality data in België en dit voor drie groepen discriminatiecriteria:

- (1) 'Raciale' criteria: zogenaamd ras, huidskleur, nationaliteit, afkomst en nationale of etnische origine;
- (2) Geloof en levensbeschouwing;
- (3) Seksuele geaardheid, genderidentiteit, genderexpressie en seksekenmerken.

Voor deze inventaris zijn we op zoek naar gegevens die betrekking hebben op het Belgisch grondgebied. Dat houdt ook gegevens in die op Europees niveau verzameld werden, maar data bevatten over België; of gegevens die alleen over een deelgebied van België gaan (bv. Vlaanderen of Namen). We nemen data op die gepubliceerd werden in de periode 2010-2020.

Wat is het doel van deze vragenlijst?

U krijgt deze enquête toegestuurd omdat wij denken dat u relevante inzichten heeft in de materie. Wij willen graag uw advies en medewerking voor de uitwerking van dit project. De input uit de enquête wordt anoniem verwerkt en dit op twee manieren: de databronnen worden opgenomen in de inventaris en zullen aan het eind van het project deel uitmaken van een online platform voor equality data; andere input wordt geanalyseerd en anoniem verwerkt in een rapport met aanbevelingen over het verzamelen en het gebruik van equality data. Degenen die samen met ons dieper in willen gaan op het thema nodigen we uit om de laatste vraag te beantwoorden.

Aarzel zeker niet ons te contacteren als u een vraag niet begrijpt of bij vragen over het project in het algemeen. Dit kan via mail naar xxx of per telefoon (xxx).

Alvast heel erg bedankt voor het deelnemen aan deze vragenlijst!

Team IEDCB

In kaart brengen van equality data

In het eerste deel willen we bestaande equality data in België in kaart brengen: we stellen u vragen over welke data uw organisatie zelf verzamelt of registreert, we vragen u welke equality data u zelf gebruikt, of u equality data plant te verzamelen in de toekomst, en welke lacunes u ziet in equality data.

1. We willen graag bronnen van equality data over de drie groepen criteria in kaart brengen:

(1) raciale criteria, (2) geloof en levensbeschouwing en (3) seksuele geaardheid, genderidentiteit, genderexpressie en seksekenmerken.

Kan u hieronder de databronnen aangeven met data die uw organisatie zelf verzamelt of registreert?

Ter herinnering: het gaat om data die een of meerdere van de bovenvermelde criteria behandelt en gepubliceerd werden tussen 2010 en 2020. Vul de tabel hieronder zo volledig mogelijk in. Bij wijze van voorbeeld vulden we de tabel reeds in voor de Socio-economische Monitoring:

Naam van de databron	Link naar de webpagina of titel van het rapport waarin de data worden geanalyseerd	Het criterium / de criteria gemeten in de databron	Gebruikte definities van criterium / criteria
Socio-economische Monitoring 2019	https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/socio-economische-monitoring-2019-arbeidsmarkt-en-origine	Raciale criteria	Definitie van origine: op basis van "nationaliteit" van het individu, "nationaliteit bij de geboorte" van het individu en "nationaliteit bij de

			geboorte” van de ouders van het individu.

2. We willen graag weten welke bronnen van equality data uw organisatie gebruikt.

Ter herinnering: het gaat hier om data die een of meerdere van bovenvermelde criteria behandelt en gepubliceerd werden tussen 2010 en 2020. Het gaat over databronnen met data die uw organisatie niet zelf verzamelt of registreert.

Kan u hieronder de bronnen van equality data aangeven die uw organisatie gebruikt? Vul de tabel hieronder zo volledig mogelijk in:

Naam van de databron	Link naar de webpagina of titel van het rapport waarin de data worden geanalyseerd	Het criterium / de criteria gemeten in de databron	Gebruikte definities van criterium / criteria
Socio-economische Monitoring 2019	https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/socio-economische-monitoring-2019-arbeidsmarkt-en-origine	Raciale criteria	Definitie van origine: op basis van “nationaliteit” van het individu, “nationaliteit bij de geboorte” van het individu en “nationaliteit bij de geboorte” van de ouders van het individu.

3. Is uw organisatie toekomstige dataverzameling of registratie van data aan het voorbereiden waarin één of meerdere van bovenvermelde criteria worden gemeten? Indien ja, kan u aangeven over welke soort data het gaat en welke criteria er worden gemeten?

4. Ziet u lacunes als het gaat over data met betrekking tot deze criteria? Met lacunes bedoelen we bijvoorbeeld gebrekkige data, betrouwbaarheid van data, problemen met toegankelijkheid van data, ... Indien ja, over welke lacunes gaat het?

5. Momenteel worden gegevens rond deze drie criteria weinig systematisch geregistreerd. Vindt u dat ondanks de gevoeligheid hiervan, dit toch meer moet gebeuren?
 - a. Indien wel, in welke gevallen, waarom en op welke manier? Indien niet, waarom niet?
 - b. Ik kan niet op deze vraag antwoorden in een enquête, maar wil er wel over gecontacteerd worden.
 - c. Ik kan niet antwoorden op deze vraag en wil er niet over gecontacteerd worden.

Intersectionaliteit en zelf-definiëring

In het tweede deel willen we twee thema's die aan bod kunnen komen bij equality data bekijken: intersectionaliteit en zelf-definiëring.

6. Intersectionaliteit

Intersectionaliteit betekent aandacht hebben voor de bijzondere situatie van personen die zich op het kruispunt van meerdere discriminatiecriteria bevinden, want zij kunnen specifieke situaties van ongelijkheid ervaren. Intersectionaliteit of intersectioneel denken maakt de samenloop van verschillende discriminatiecriteria zichtbaar.

De situatie van vrouwen met een migratieachtergrond is bijvoorbeeld anders (en ongunstiger) dan de situatie van vrouwen in het algemeen, maar ook anders (en ongunstiger) dan die van personen met een migratieachtergrond in het algemeen. Intersectioneel denken heeft in dit voorbeeld aandacht voor het specifieke segment van vrouwen met een migratieachtergrond.

We willen graag meer weten over het bestaan van het concept intersectionaliteit binnen uw organisatie.

- 6.1 Implementeert uw organisatie het concept intersectionaliteit concreet in de dataverzameling en data-analyse? Indien ja, op welke manier?
- 6.2 Is dit een concept waar aandacht of discussie over is binnen uw organisatie? Indien ja, op welke manier?
- 6.3 Kan u omschrijven wat eventuele drempels of uitdagingen voor uw organisatie zijn om intersectioneel denken toe te passen in dataverzameling en data-analyse?

7. Zelf-definiëring

Zelf-definiëring wordt in mensenrechtenverdragen naar voor geschoven als een good practice bij het verzamelen van equality data. Het principe van zelf-definiëring houdt in dat groepen en/of categorieën van personen voor en/of tijdens de dataverzameling zelf aangeven volgens welke identiteitskenmerken ze gedefinieerd worden. Het is een principe dat tot hertoe slechts beperkte toepassing kent.

Dit is een voorbeeld van zelf-definiëring (uit adviesnota van Motmans, J., Burgwal, A. & Dierckx, M., Het meten van genderidentiteit in kwantitatief onderzoek):

“Een aantal vragen in deze enquête gaan over personen die zich identificeren als transgender. Identificeer jij je als transgender?”

7.1 Voert uw organisatie enquêtes of bevragingen uit waarbij personen volgens bovenvermelde criteria zichzelf kunnen definiëren?

Indien ja, over welke enquêtes of bevragingen gaat het?

7.2 Indien nee, zijn er andere manieren waarop uw organisatie rond zelf-definiëring werkt?

Is dit een concept waar aandacht of discussie over is binnen uw organisatie? Gelieve meer informatie te geven indien mogelijk.

7.3 Kan u omschrijven wat eventuele drempels of uitdagingen zouden kunnen zijn voor uw organisatie om het principe van zelf-definiëring toe te passen?

8. Heeft u nog opmerkingen of vragen bij deze vragenlijst of dit project?

9. Voor het project zijn we nog op zoek naar bijkomende input; wilt u graag gecontacteerd worden voor verder denkwerk in het kader van het project? Indien wel, schrijf hier uw email-adres.

Colofon

Eindrapport: Improving Equality Data Collection in Belgium

Brussel, juni 2021

Uitgever en auteur:

Unia, Interfederaal Gelijkekansencentrum
Koningsstraat 138, 1000 Brussel
T: 02 212 30 00
F: 02 212 30 30
epost@cntr.be

Cel Gelijke Kansen, Federale Overheidsdienst Justitie

Verantwoordelijke uitgever:

Patrick Charlier

Het IEDCB-team wil alle leden van de klankbordgroepen en de experts met wie wij contact hebben gehad, hartelijk danken voor hun waardevolle bijdragen aan dit rapport.



This project was funded by the European Union's Rights, Equality and Citizenship Programme (REC 2014-2020).

Cette publication est aussi disponible en français.

U kunt deze publicatie ook terugvinden op de website van Unia www.unia.be en op de website van de Cel Gelijke Kansen www.equal.belgium.be.

Unia juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Haar als informatiebron gebruiken is alleen toegestaan met vermelding van auteur en bron.



Unia

Koningsstraat 138 1000 Brussel

T +32 (0)2 212 30 00

info@unia.be

www.unia.be

