

De sociale inclusie van Roma: vragen bij een Europees project.

Elias Hemelsoet

Samenvatting: Zowel in de media als beleidsmatig is er de laatste jaren heel wat aandacht voor Roma. De nadruk ligt daarbij overwegend op de problematische integratie van deze mensen, die al dan niet gepaard gaat met criminaliteit en/of schrijnende mensonwaardige levensomstandigheden. Onder het motto van een 'niet-exclusieve maar specifieke gerichtheid' op deze doelgroep worden tal van initiatieven opgestart om de inclusie van Roma te realiseren, dikwijls met aansturing vanuit Europa. Dit motto evenwel impliceert een paradox; inclusief werken vanuit een doelgroepgerichte benadering klinkt immers vreemd in de oren. Na een beknopt overzicht met de huidige stand van zaken, gaat dit artikel in op de politieke en pragmatische (on)wenselijkheid om 'Roma' beleidsmatig als concept te blijven hanteren.

1. Inleiding

De afgelopen jaren zijn Roma niet meer uit de media weg te slaan. Soms gaat het om criminele activiteiten zoals koperdiefstallen of inbraken. Maar minstens zo vaak krijgen we te horen over de problematische levensomstandigheden van deze mensen; denken we maar aan de geïmproviseerde krottenwijken die in het najaar van 2009 in Gent werden opgetrokkenⁱ of de tientallen families die na de zomer van 2011 in Brussel op straat moesten overnachten na een verblijf van twee maanden in het Noord-stationⁱⁱ. Het zijn enkele voorbeelden die tonen dat er *iets* misloopt bij de integratie van groepen die onder de noemer 'Roma' worden gevat.

In de maatschappelijke discussie lopen de meningen ver uiteen. Sommigen vinden dat er dringend een oplossing moet worden gezocht voor de schrijnende toestand waarin deze mensen leven. Is het niet de taak van de overheid om tegemoet te komen aan basisbehoeften zoals voeding, drinken, onderdak en sanitair? Anderen pleiten dan weer steevast voor meer responsabilisering, al dan niet gecombineerd met een beter georganiseerd terugkeerbeleid naar herkomstlanden.

Eenduidige antwoorden op deze complexe problematiek zijn moeilijk te geven. Bovendien groeit de omvang van de problemen alleen maar. De uitbreiding van de Europese Unie met Tsjechië, Slowakije en Slovenië (in 2004) en Bulgarije en Roemenië (in 2007) maakt vrij verkeer van goederen en personen tussen deze landen en de rest van de Unie mogelijk. Dit heeft geleid tot een groeiende migratie van Roma naar West-Europa. Meestal gaat het om economische migranten die de armoede (al dan niet gepaard gaande met racisme en discriminatie) in hun herkomstlanden ontvluchten om op zoek gaan naar een beter, welvarender, leven.

Het voorgaande maakt dat politici en beleidsmakers niet stil kunnen zitten en aan de slag moeten om met deze migraties en de daaruit volgende maatschappelijke veranderingen om te gaan. De stroom aan initiatieven komt stilaan in een versnelling zowel op het Europese, federale, Vlaamse als lokale niveau. Na een verheldering over wie men het heeft wanneer de term Roma gebruikt wordt, gaat dit

artikel in op de voornaamste krijtlijnen van deze initiatieven. Voor het lokale niveau wordt de stad Gent exemplarisch besproken. Dat brengt ons vervolgens bij de ruimere vraag wat nu eigenlijk de inzet is van het gevoerde beleid en of de genomen initiatieven hier ook aan tegemoet komen. Tenslotte worden vragen gesteld bij de politieke en pragmatische wenselijkheid om 'Roma' beleidsmatig als categorie te (blijven) hanteren.

2. De Roma: aanleiding tot heel wat conceptuele verwarring

Zoals Michèle Morel verduidelijkt in haar inzichtelijke bijdrage in het 55^{ste} nummer van dit tijdschriftⁱⁱⁱ, bestaat er heel wat verwarring omtrent de term 'Roma'. Termen met verschillende emotionele connotaties zoals zigeuners, zwervers, woonwagenbewoners, voyageurs, Sinti, Manoesjen,... worden door elkaar gebruikt. Niet alleen de labels verschillen; de levenswijze en –omstandigheden van rondtrekkende groepen (denken we bijvoorbeeld aan de woonwagenbewoners die in het verleden neerstreken in Zottegem, Wingene, Nieuwpoort en andere plaatsen) zijn helemaal anders dan die van kraakpandbewoners in grootstedelijke contexten als Brussel, Antwerpen of Gent. Die laatste hebben op hun beurt weinig te zien met woonwagenbewoners die al enkele generaties op het grondgebied wonen, vlot Nederlands en/of Frans spreken en niet langer rondtrekken. Internationaal zijn er vaak nog uitgesprokener verschillen: zo kennen het Verenigd Koninkrijk en Ierland een grote groep 'travellers' die al generaties lang in caravans wonen, hun eigen gebruiken bewaren maar perfect Engelstalig zijn. In Spanje wonen ongeveer 600 000 'gitanos' die alleen nog Spaans spreken en liever niets te zien hebben met nieuwkomers uit bijvoorbeeld Roemenië. Het taalgebruik, de gewoonten en gebruiken, de levensomstandigheden en rechten waarover groepen beschikken, lopen sterk uiteen al naargelang van de lokale context.

Één ding is duidelijk: onder de paraplu 'Roma' gaan grote verschillen schuil. Dat erkennen zowel wetenschappers, beleidsmakers als belangenbehartigers. De vraag wat nog gemeenschappelijk is, vormt het onderwerp van veel discussies. Het historische argument dat elk van deze groepen oorspronkelijk uit India afkomstig is, wordt daarbij steeds meer achterwege gelaten. Historisch en genetisch onderzoek heeft ondertussen uitgewezen dat dit voor heel wat Roma niet het geval is. Een andere denkpiste definieert Roma in termen van hun cultuur. Een vermeend zwerversbestaan en de eigen taal (het Romanès of Rromani) zijn daarbij de meest uitgesproken definiërende factoren. Maar ook die staan ter discussie: naar schatting 95% van de Roma in Europa leven feitelijk sedentair en een aanzienlijk deel spreekt of kent zelfs geen Romanès (meer).

Een duidelijke omschrijving geven van 'Roma' blijkt een moeilijke – om niet te zeggen onmogelijke – opdracht. Toch is dat de insteek die steeds meer beleidsmakers hanteren. In talrijke initiatieven op het Europese, het federale, het Vlaamse en het lokale niveau worden Roma expliciet als doelgroep van het beleid benoemd. In de volgende paragraaf staan we stil bij de belangrijkste initiatieven en maatregelen die op deze verschillende beleidsniveaus worden genomen.

3. Beleidsmatige initiatieven: een beknopt overzicht^{iv}

a. Europa

Recentelijk is er op Europees niveau heel wat aandacht voor Roma. Zo ging enkele jaren geleden de 'Decade of Roma Inclusion 2005 – 2015' van start, een initiatief dat Europese en nationale overheden, NGO's en Roma bij elkaar wil brengen. De doelstelling daarbij is om de socio-economische status en de levensomstandigheden van Roma te verbeteren door inclusie^v. Het uitgangspunt is de constatering dat de huidige situatie van de Roma wordt gekenmerkt door sociale uitsluiting en persistente discriminatie zowel op individueel als institutioneel niveau. Het initiatief wil als katalysator dienen voor beleidsmaatregelen die basisrechten voor Roma (zoals het recht op onderwijs, tewerkstelling en huisvesting) garanderen^{vi}. Één en ander kwam daardoor in beweging. Zo werden op de eerste van voorlopig vijf bijeenkomsten van het Europese Platform voor Roma-inclusie in april 2009 in Praag de 'Tien gemeenschappelijke principes voor Roma-inclusie' vastgelegd, die als uitgangspunt moeten dienen voor het beleid in elk van de lidstaten. Het beleid ten aanzien van Roma moet onder andere constructief, pragmatisch en non-discriminerend zijn, vertrekken vanuit een 'expliciete maar niet-exclusieve gerichtheid', uitgaan van een interculturele benadering en actieve participatie. Deze inhoudelijke lijnen voor een Europees Romabeleid leidden in juni 2010 tot een 'gemeenschappelijke verklaring' met meer concrete actieplannen van hetzelfde Platform.

Nog recenter verschoof de Europese Unie de focus naar nationale integratiestrategieën. Het 'EU framework for national Roma integration strategies up to 2020'^{vii} stuurt concreet aan op doelgerichte acties op vier domeinen: onderwijs, werk, gezondheid en huisvesting. De inzet is het wegwerken van ongelijkheden tussen Roma en andere bevolkingsgroepen. De verantwoordelijkheid daarvoor wordt primair bij nationale overheden gesitueerd die instaan voor de realisatie op het nationale, regionale en lokale niveau. Op die manier blijft de ruimte om in te spelen op de specifieke context gevrijwaard. De rol van de Europese Unie wordt er één van toezichthouder: nagaan of de lidstaten tegemoetkomen aan hun verplichting om een gericht beleid uit te bouwen in overeenstemming met de tien basisprincipes voor Roma-inclusie'; zorgen voor een optimalisering van het gebruik van Europese middelen; uitbouwen van een degelijk monitoring systeem. Ook het Europese Platform voor Roma-inclusie krijgt een meer centrale rol toegekend. Het dient mogelijkheden te creëren voor overleg en afstemming van de verschillende belanghebbenden, waaronder in het bijzonder Roma-vertegenwoordigers. Dit Platform versterkt de uitwisseling van ervaringen, kennis en standpunten en schept mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het Europese beleid.

Hand in hand met deze Europese initiatieven ontwikkelt zich een steeds bredere waaier aan Roma-NGO's die op Europees niveau aan belangenbehartiging doen. Het European Roma Rights Centre (ERRC) en het European Roma Information Office (ERIO) zijn wellicht de twee bekendste. De invloed van deze organisaties groeit en in verscheidene landen doen nationale overheden een beroep op hun expertise om een nationaal beleid concreet vorm te geven. Dat brengt ons bij wat respectievelijk de federale en de Vlaamse overheid ondernemen om met de huidige situaties om te gaan.

b. België en Vlaanderen

De politieke situatie in ons land is complex. Verschillende overheden hebben uiteenlopende bevoegdheden, waarbij het niet altijd even transparant is wie precies welke verantwoordelijkheid draagt. Beleidsdomeinen zijn vaak verwant, met alle onduidelijkheden vandien. Dat is op het vlak van migratie niet anders. Zo is migratie- en asielbeleid een federale materie waarvoor de bevoegdheid bij de minister van gelijke kansen ligt en bestaat er op Vlaams niveau dan weer een minister van

integratie. Die feitelijke situatie zorgt voor verwarring wat de eindverantwoordelijkheid betreft om de Europese richtlijnen met betrekking tot de uitbouw van een Romabeleid vorm te geven.

Op federaal niveau werden alvast (in concreto sinds april 2011) stappen gezet om – in navolging van andere Europese landen – een nationale Romaraad op te richten in België. Daarmee komt de overheid tegemoet aan de eis om een aanspreekpunt en (politiek) inspraakorgaan voor de Romagemeenschap te creëren. Met de installatie van een dergelijke nationale Romaraad is men op dit ogenblik volop bezig – in overleg met de hierboven vermelde internationale NGO's en andere overheden die reeds ervaring hebben met dergelijke inspraakorganen. Discussies hebben vooral betrekking op de samenstelling van de Romaraad: hoe en op welke basis zullen leden worden verkozen en welke diverse Romagroepen dienen een plaats te krijgen? Dienen de vertegenwoordigers te worden geselecteerd op basis van hun etnische groepering, het herkomstland dan wel de huidige woonplaats? Vragen waarop vooralsnog geen duidelijk antwoord bestaat.

Daarnaast tekende Vlaanderen in december 2010 de lijnen uit voor 'een gecoördineerd, lokaal, inclusief Vlaams beleid ten aanzien van Midden- en Oost-Europese (Roma) migranten'^{viii}. Een hele mondvol, maar in de nota ligt de focus op 'de Romaproblematiek', omschreven in termen van een onzekere verblijfssituatie, maatschappelijke marginalisering en een moeizame integratie. Een integrale aanpak van de achterstandsproblematiek is aan de orde, zo luidt het. De nadruk ligt daarbij op het lokale niveau, omdat de inwijking in Vlaanderen vooral zichtbaar is in enkele steden en gemeenten die zich op directe wijze hiermee geconfronteerd weten. Het Vlaams beleid definieert zichzelf in termen van het bewaken van het Europese kader en het coördineren en ondersteunen van lokale overheden. Het oprichten van werkgroepen en aanspreekpunten vormen daarbij de belangrijkste initiatieven. Opmerkelijk is dat er voor de uitvoering van het beleid geen middelen zijn uitgetrokken.

c. Het lokale beleid: Gent als casus

Gezien de grote verantwoordelijkheid die beleidsmatig aan lokale overheden worden toegeschreven, lijkt het niet overbodig daar nog even verder bij stil te staan. Een overzicht van de uiteenlopende initiatieven die lokale overheden binnen heel Vlaanderen of België nemen is binnen het bestek van dit artikel niet mogelijk. Als voorbeeld staan we kort stil bij de stad Gent. Gent kent de laatste jaren een sterke instroom van Roma en heeft er expliciet een beleid voor uitgebouwd. Daarbij wordt gewezen op de druk die deze migraties op het samenlevingsklimaat uitoefenen en de gevolgen ervan voor de draagkracht van de lokale gemeenschap. Aangezien de mogelijkheden voor lokale overheden om in te spelen op de zogeheten *pushfactoren* (de redenen waarom mensen uit hun herkomstlanden wegvluchten) beperkt zijn, ligt de nadruk op mogelijke *pullfactoren* (aantrekkingsfactoren die er voor zorgen dat nieuwe migranten specifiek naar Gent komen).

“De stad voert daartoe een tweesporenbeleid dat enerzijds ondersteuning biedt via het integratie- en inburgeringsbeleid en anderzijds repressief optreedt tegen allerlei vormen van (semi) illegale praktijken”, aldus het beleidsrapport^{ix}. Prioritaire maatregelen situeren zich op vier niveaus. Ten eerste dringt coördinatie en intensifiëring van het beleid ten aanzien van de intra-Europese migratie zich op, zowel horizontaal (over verschillende beleidsdomeinen heen) als verticaal (verbinding tussen de verschillende beleidsniveaus). Dit wordt gerealiseerd door de oprichting van een Permanent Overleg Comité bestaande uit relevante actoren. Daarnaast gaat aandacht naar het woon- en

huisvestingsbeleid. Het kraken van panden wordt proactief vermeden en consequent beëindigd en precare woonsituaties worden verder begeleid. Een derde focus ligt op verblijf, opleiding en werk. De oprichting van een centraal informatiepunt voor hulpverleners en intermediairs, het inzetten van brugfiguren en Romamediatoren en een strikte aanpak van irreguliere arbeidscircuits zijn op dit vlak prioritair. Ten slotte gaat aandacht uit naar bovenlokale actie. Daarin gaat het onder meer om het signaleren van hiaten in de wetgeving, het sensibiliseren omtrent vrijwillige terugkeer, het uitoefenen van druk op Europa en het voeren van gerichte informatiecampagnes in bepaalde herkomststeden en -streken.

4. Doordacht beleid – beleid doordacht?

Het hierboven gegeven overzicht zou kunnen suggereren dat er onderling afstemming is. Europa scheidt het kader waarbinnen nationale overheden een Romabeleid kunnen ontwikkelen, dat op haar beurt veel ruimte laat aan lokale overheden om in te spelen op de specificiteit van de context. Een 'specifieke maar niet-exclusieve gerichtheid' is op het eerste gezicht het uitgangspunt om de sociale inclusie van Roma te realiseren. Een kritische lezing doet echter de vraag rijzen of 'afstemming' niet al te vaak gereduceerd wordt tot het doorschuiven van verantwoordelijkheid. Op Europees en nationaal niveau wordt het belang om in te spelen op de specificiteit van de lokale context onderstreept – en de finale verantwoordelijkheid om integratie te realiseren dus in grote mate doorgeschoven naar lokale overheden – terwijl diezelfde lokale overheden aangeven dat er ook op hogere niveaus initiatieven moeten worden genomen om de hoogst onvoorspelbare migratiestromen waarmee ze zich dagdagelijks geconfronteerd weten enigszins onder controle te houden. De zoektocht naar een antwoord op de vraag wie welke taken kan en behoort op te nemen in dit verhaal, is duidelijk nog niet voltooid.

Onderliggend verwijst dit naar een maatschappelijk debat waarin de eensgezindheid ver zoek is. De toenemende aanwezigheid van Roma in onze samenleving zorgt voor heel wat discussie waar politiek niets mee te winnen maar veel mee te verliezen valt. Zowat elk beleidsinitiatief kan bij voorbaat rekenen op tegenwind waardoor veel politici hun handen liefst van deze problematiek afhouden temeer daar ook binnen de verschillende politieke partijen onenigheid heerst over de marsrichting. Gemakkelijkheidsoplossingen zijn om naar anderen te wijzen als oorzaak van het probleem (bijvoorbeeld 'vrijwilligers zorgen voor een aanzuigefect van Roma') en/of de politieke verantwoordelijkheid door te schuiven (zie bijvoorbeeld het gepingpong tussen verschillende beleidsniveaus met betrekking tot de eindverantwoordelijkheid voor de oplossing van 'het Romaprobleem'). Die strategieën helpen ons alvast niet vooruit.

Desalniettemin kan geconstateerd worden dat er wel degelijk beleid wordt gevoerd. Al moeten heel wat van de voornemens en beloften uit de genoemde beleidsdocumenten nog hun concrete vertaling krijgen in de praktijk, de politieke wil om op zijn minst *iets* te doen, is aanwezig. Dit laatste moet met een korrel zout worden genomen; de politieke *wil* heeft in deze wellicht meer weg van een politieke *noodzaak*. Zoals eerder gesteld, is de maatschappelijke discussie over de Roma alomtegenwoordig en brengt ze ook steeds meer mensen in beweging. Racisme en discriminatie nemen toe, al dan niet ten gevolge van (persoonlijke) negatieve ervaringen bij diefstallen, inbraken en/of geweldplegingen. Omgekeerd laten belangenbehartigers steeds luider hun stem horen, gaande

van ondersteunende protestacties bij het ontruimen van kraakpanden tot de oprichting van zelfgroepen die steeds meer voet aan de grond vinden. Een duidelijke aanpak dringt zich op om de maatschappelijke gemoederen te bedaren en een vredevol samenleven mogelijk te maken en te houden.

Europa trekt daarvoor resoluut de kaart van sociale inclusie. De tien uitgangspunten die telkens opnieuw opduiken, spreken daarbij voor zich. De doelstelling is om discriminatie te bestrijden, gelijke kansen voor Roma te realiseren, participatiemogelijkheden creëren, Roma te betrekken in de burgersamenleving en de lokale bestuursvorming vanuit een interculturele benadering die rekening houdt met de eigenheid van deze groep. Daar valt op zich weinig tegen in te brengen; ook lagere bestuursniveaus onderschrijven de eerder genoemde idealen. Toch doet zich net daar een spanning voor waar we moeilijk omheen kunnen en die zich heel expliciet toont in het Gentse beleid. Lokale bestuurders zien zich geconfronteerd met moeilijk voorspelbare migratiegolven. Het is onduidelijk hoe die verlopen en welke impact ze op termijn zullen hebben. Een defensieve reflex is dan ook niet helemaal onbegrijpelijk. Gent kiest in die context resoluut voor een tweesporenbeleid, waar naast een ondersteunend – zeg maar sociale inclusie beogend – spoor ook een eerder repressieve, tweede spoor te onderscheiden valt dat gericht is op het inperken van nieuwe toestromen van migranten. Op dat vlak richten de ogen zich op Europa, dat vanuit een transnationaal perspectief over meer mogelijkheden beschikt om bredere migratiebewegingen op Europees niveau te beïnvloeden of te beheersen. Lokale steden en gemeenten, zoals Gent, kunnen dit hooguit door een ontradingsbeleid te voeren.

Hoe begrijpelijk dit tot op zekere hoogte ook is, de gevolgen in de praktische uitwerking zijn onvermijdelijk groot. In het voorbeeld van Gent blijkt de nadruk op het eerder repressieve spoor in een eerste uitvoeringsfase van het beleid niet zonder invloed op het klimaat in de stad (en dan in het bijzonder onder de Roma en op het veld actieve vrijwilligers en belangenbehartigers). Het gevaar is daarbij zelfs reëel dat een sfeer ontstaat die andere initiatieven – gericht op de sociale inclusie van de in de stad aanwezige Roma – bij voorbaat worden gehypothekeerd. Het leeghalen van kraakpanden, het (na verloop van tijd) ontzeggen van een leefloon of zelfs een wettig verblijfsstatuut, een toenemende aanwezigheid van politie in wijken waar veel Roma wonen en dergelijke meer zijn in hoofdte deze mensen moeilijk te verenigen met initiatieven om Romamediatoren in te zetten of ondersteuningsprogramma's op te starten. De achterdocht is groot en het vertrouwen dat de stad zich daadwerkelijk voor de Roma zou willen inzetten, geschonden. Het interpretatief kader dat op beleidsniveaus deze twee uiteenlopende sporen bij elkaar poogt te brengen, is in de praktijk onherkenbaar met alle gevolgen van dien.

Het ideaal van sociale inclusie schiet op die manier haar eigen doel voorbij. Bij inclusie gaat het immers om meer dan het installeren van formele structuren die participatie in verschillende levensdomeinen en op verschillende niveaus mogelijk maken; minstens zo belangrijk is de beoogde bijstelling van de onderliggende mentaliteit. Het wegwerken van discriminatie en racisme door beïnvloeding van maatschappelijke beeldvorming is een moeilijke maar cruciale opdracht om sociale inclusie te realiseren. Dubbele signalen van lokale overheden – of het nu gaat om impliciete of expliciete maatregelen die al dan niet vorm krijgen in een tweesporenbeleid is van secundair belang – dragen daar wellicht niet toe bij. Een herschikking van verantwoordelijkheden dient zich aan. Zo zou een meer uitgesproken rol van Europa en/of nationale overheden om migratiestromen te

beheersen (bijvoorbeeld door een weldoordacht, aangepast en op het integratiebeleid afgestemd asiel- en migratiebeleid) hoe dan ook meer ruimte scheppen voor lokale overheden om de doelstelling van sociale inclusie voor Roma te realiseren. In de mate dat deze besturen zich niet of slechts beperkt moeten richten op de beheersing van een toenemende migratie-instroom, kunnen ze volop de ‘ondersteunende’ kaart trekken van de integratie en inclusie van aanwezige minderheden. De vraag is echter of dergelijke – wellicht wenselijke – verschuivingen in verantwoordelijkheden van de verschillende beleidsniveaus naast een noodzakelijke ook een voldoende voorwaarde zijn om de doelstelling van sociale inclusie te realiseren.

5. ‘Roma’ als doelgroep van een inclusief beleid?

De politieke en maatschappelijke doelstelling om sociale inclusie voor Roma te realiseren, brengt ons terug bij de conceptuele verwarring waarover die hierboven aan bod kwam. Het gaat hier om meer dan achtergrondinformatie bij een maatschappelijk debat. Deze verwarring roept immers de vraag op wie nu eigenlijk de ‘doelgroep’ is van de ‘expliciete maar niet-exclusieve gerichtheid’ op Roma. Één iets is daarbij duidelijk: een eenduidig antwoord op die vraag is niet voorhanden. Het gaat daarbij niet louter om een demarcatieprobleem waarbij sommige groepen zich in een schemerzone bevinden en het onduidelijk is of ze nu wel of niet als Roma kunnen worden beschouwd. Veel belangrijker zijn de fundamentele verschillen binnen de ruimere groep die als ‘Roma’ wordt benoemd. Niet alleen onderzoekers hebben het over een ‘multicultuur’; ook praktijkwerkers die dagelijks met Roma aan de slag gaan, constateren al snel verschillen (dermate groot dat een vergelijking nauwelijks nog op gaat) die een uiteenlopende aanpak vergen.

Het ‘Romaschema’ dat we in het hoofd hebben, houdt geen steek (meer). Culturele overeenkomsten, een nomadische levensstijl, de eigen taal,... stuk voor stuk zijn het kenmerkende eigenschappen voor bepaalde groepen. Geen van alle vormen ze echter nog bindende factoren van de ruimere groep die we Roma noemen. Historisch was dit grotendeels anders; er valt heel wat voor te zeggen dat de gelijkenissen in het verleden veel groter waren en dat de taal en cultuur van de Roma zich in grote mate gedifferentieerd hebben door migraties en een toenemende globalisering met een culturele uitvlakking tot gevolg. Sommige onderzoekers erkennen dit en trekken recentelijk resoluut de socio-economische kaart. Wat de Roma bindt, zijn niet langer cultuurgebonden eigenschappen, maar wel specifieke – in dit geval armoedige – levensomstandigheden. Beleidsmatig biedt deze insteek meer mogelijkheden, zij het dat dit niet opgaat voor alle Roma. En belangrijker: het onderscheid tussen Roma (die in armoede leven) en de ruimere groep mensen dan wel migranten die in armoede leven is bijgevolg geheel overbodig en irrelevant.

Zelf herken ik als onderzoeker en vrijwilliger in het praktijkveld de verschillen tussen sommige Roma groeperingen en andere groepen migranten en/of de autochtone bevolking: die zijn een realiteit. Naast de particuliere migraties van enkelingen die voortdurend plaats vinden, zijn er migratiebewegingen van ruimere groepen die binnen een beperkte tijdsperiode vanuit eenzelfde herkomstregio of –land naar een specifieke bestemming trekken. De vraag is alleen of het – vanuit beleidsperspectief – zinvol is om deze groeperingen te vatten onder de generalistische term ‘Roma’. Laat ons terugkeren naar het voorbeeld van de stad Gent om dat te verduidelijken. Daar leven enkele duizenden mensen van Roma origine, vrijwel allen afkomstig uit Bulgarije, Slowakije en Roemenië. Er

zijn duidelijke scheidingslijnen tussen de drie groepen volgens herkomstland: de motieven om te migreren lopen tot op zekere hoogte uiteen, de levensomstandigheden zijn verschillend, er zijn andere gebruiken, integratiepatronen en overlevingsstrategieën en tussen de drie groepen is er nauwelijks of geen onderlinge communicatie. Zo vinden de Bulgaren in grote mate aansluiting bij de grote Turkse gemeenschap die al in Gent leeft; het gaat overwegend om Turkssprekende Bulgaren die door Turken worden tewerkgesteld en vaak ook gehuisvest. Hun arbeids- en levensomstandigheden zijn in veel gevallen erbarmelijk, maar in vergelijking met andere Roma doen ze beperkter beroep op een OCMW-uitkering (leefloon). Slowaken hebben het meestal moeilijker om werk te vinden en zijn daardoor afhankelijker van het sociaal zekerheidsstelsel. Het gaat dikwijls om grote gezinnen (tot 10 of zelfs 12 kinderen) die vaak in kraakpanden wonen. De Roemenen tenslotte leven in een kleinere, vrij hechte gemeenschap waarin geregeld heen- en weer wordt gereisd tussen de herkomststreek (Oravița en ruime omgeving) en Gent. Ze overleven hoofdzakelijk door te bedelen en proberen zo veel mogelijk geld naar het thuisland terug te sturen. Hun ambitie is dan ook meestal niet om hier structureel een bestaan op te bouwen en zich te integreren.

Uiteraard geldt niet voor elke Bulgaarse, Slowaakse of Roemeense Roma in Gent wat hierboven op groepsniveau wordt geponeerd. Het is ook zeker niet de bedoeling om te suggereren dat een opdeling naar nationaliteit of herkomstland wenselijker is dan een etnische of culturele categorisering. Wel is het beleidsmatig belangrijk om onderscheidingen te maken die gebaseerd zijn op feitelijke verschillen die een (tot op zekere hoogte objectiveerbare) grond hebben in de realiteit. In andere contexten kunnen dat vanzelfsprekend andere scheidingslijnen zijn, al naargelang van de specifieke omstandigheden. Dan nog blijft de fundamentele vraag of dergelijke beleidsmaatregelen die vertrekken vanuit een meer genuanceerde lezing van de werkelijkheid en zinnvollere onderscheidingen, moeten uitgaan van onderscheiden doelgroepen. Dat idee lijkt alvast haaks te staan op de grondgedachte van inclusie die niet doelgroepgericht is, een paradox die trouwens inherent is aan de gekunstelde 'specifieke maar niet-exclusieve gerichtheid op Roma om sociale inclusie te bewerkstelligen'.

Een eerste reden om Roma beleidsmatig niet te verbijzonderen is van pragmatische aard; het gaat om de vaststelling dat deze groep nauwelijks of niet te identificeren valt en niet (langer) verwijst naar een vorm van homogeniteit – laat staan één die beleidsmatig relevant is. Maar het voorgaande brengt ons bij een tweede, meer fundamentele reden van politieke aard. Inclusie veronderstelt een verandering in de maatschappelijke beeldvorming en mentaliteit. 'Het Romaprobleem' in onze samenleving definiëren in termen van een ordehandhavingsprobleem, een cultuurprobleem of een armoedeprobleem, gaat niet op, al was het maar omdat geen van deze definiëringen de ruimere groep van Roma dekt^x. Het gaat om complexe samenlevingsproblemen waar een 'wij vs. zij denken' als een rode draad doorheen loopt. Werken aan sociale inclusie veronderstelt precies het doorbreken van de tegenstelling tussen Roma en de ruimere samenleving. Dat gebeurt niet door zij die Roma vereenzelvigen met een ordehandhavingsprobleem, zij die bestaande cultuurverschillen benadrukken, zij die Roma (vaak uit goede bedoelingen) associëren met mensonwaardige levensomstandigheden en meestal ook niet door de Roma zelf. Het is bovendien erg twijfelachtig of een beleid – hoe het er ook uit ziet – dat zich specifiek op deze doelgroep richt, de opgave om deze tegenstelling te doorbreken kan waarmaken. Voorondersteld aan de te realiseren inclusie is dan immers een bestaande breuklijn, die als een feitelijke realiteit wordt gepresenteerd. Zolang het beleid deze mensen blijft bekijken als Roma en dus als een aparte groep, draagt het bij tot hun

maatschappelijke verbijzondering. Hun anders-zijn wordt dan een *self fulfilling prophecy*. Discriminatie en racisme zullen op die grond blijven voortbestaan én een legitimiteit krijgen. Het zijn in dat geval beleidsmakers zelf die aangeven dat Roma anders zijn en dat we maatschappelijk op zoek moeten gaan naar een manier om daar mee om te gaan. Sociale inclusie vorm geven door Roma niet langer als dusdanig te benoemen, maar hen aanspreken op hun burgerschap in onze samenleving, is veel vruchtbaarder. Burgerschap omvat een wederzijds engagement: burgers krijgen rechten, die de overheid dient te verlenen en te waarborgen (indien nodig door te interveniëren) en daartegenover staat de plicht van burgers om de democratische samenlevingsorde te respecteren. Dit sluit de mogelijkheid om de culturele eigenheid van (diverse groepen) Roma te erkennen niet uit. Wat hier wél gezegd wordt, is dat deze culturele kenmerken en eigenschappen niet het uitgangspunt van het beleid mogen vormen, wil de doelstelling 'sociale inclusie' daadkrachtig vorm krijgen. Politiek lijkt het – in het belang van zowel de Roma zelf als het vreedvol samenleven – wenselijker om deze mensen niet als dusdanig te benoemen.

6. Conclusie

Dit artikel stond stil bij de recente migraties van Roma uit Oost-Europese herkomstlanden naar West-Europa. Achtereenvolgens gingen we in op de conceptuele onduidelijkheid die bestaat om deze groepen te definiëren en beleidsmatige initiatieven die werden genomen op respectievelijk het Europese, het federale, het Vlaamse en het lokale niveau. Tussen deze verschillende beleidsniveaus bestaan enkele spanningen. Het is opvallend dat politici niet goed weten wat ze moeten aanvangen met deze complexe thematiek waarmee electoraal weinig te winnen valt. Het gevolg is te vaak een afschuiven van verantwoordelijkheden naar andere actoren waardoor heel wat problemen voorlopig onopgelost blijven. Dat wordt mede in de hand gewerkt door een vrijwel afwezige afstemming van het integratiebeleid en het asiel- en migratiebeleid in ons land. Het is een redelijke veronderstelling dat een belangrijke verantwoordelijkheid bij lokale overheden berust om het integratiebeleid (mee) vorm te geven; voor het asiel- en migratiebeleid is dat heel wat minder evident. In het geval van de recente intra-Europese migraties vormt de onvoldoende afstemming van beide beleidsdomeinen een legitimatiegrond voor repressieve maatregelen die lokaal sterk kunnen verschillen. De wel heel dubbele signalen die daarvan het gevolg kunnen zijn, hypothekeren de kansen op een succesvolle integratie.

Maar er is meer aan de hand. De vereiste afstemmingsoefening is een noodzakelijke zij het onvoldoende voorwaarde om de sociale inclusie van Roma te realiseren. Onderliggend is de meer abstracte vraag naar de wenselijkheid om Roma als doelgroep van dergelijke beleidsmaatregelen te definiëren. Er zijn op zijn minst twee argumenten te geven om daar twijfels bij te formuleren. Het eerste is van *pragmatische* aard en verwijst naar de ondefinieerbaarheid van de Roma als groep. De empirische basis om de talrijke groepen die we onder de noemer 'Roma' willen vatten, ontbreekt steeds meer. Onderlinge verschillen zijn (zeker vanuit beleidsperspectief) enorm groot en gelijkenissen niet of nauwelijks vast te stellen of te omschrijven wat leidt tot een uitholling van het Romabegrip. Een tweede argument is van *politieke* aard en heeft betrekking op de connotaties die onlosmakelijk met het Romabegrip zijn verbonden. Roma als doelgroep van beleidsmaatregelen benoemen, suggereert dat deze mensen als groep 'anders' zijn en een geëigende aanpak vereisen.

Dit onderscheid impliceert een breuklijn tussen de Roma en de ruimere samenleving. Die beleidsmatige keuze gaat niet alleen uit van een maatschappelijke realiteit, ze construeert die mee en draagt op haar beurt bij tot de verbijzondering van Roma. Vanuit een inclusief perspectief is dat niet wenselijk; als we Roma willen beschouwen als medeburgers moeten we hen ook vanuit dat perspectief benaderen. Dat impliceert dat we hen aanspreken op burgerschap eerder dan op etniciteit of cultuur.

Er van uit gaan dat Roma mensen zijn met mogelijkheden als anderen, is alvast een eerste stap: hen dezelfde rechten verlenen als aan andere burgers en ze dezelfde plichten doen nakomen. Alleen door te wijzen op de verplichtingen die de democratische burgersamenleving aan haar burgers oplegt en er daadwerkelijk in te geloven dat ook Roma deze verwachtingen kunnen waarmaken, sluiten we hen werkelijk in en tonen we het respect dat ze zowel als mens en als medeburger verdienen. Deze aanpak kan bovendien helpen om de voedingsbodemp weg te nemen van uitingen van racisme en discriminatie die Roma vaak te beurt vallen. Emancipatie uit een achterstandssituatie wordt dan een pedagogische opgave, voor zowel de Roma, praktijkwerkers als beleidsmakers waarvan het geloof in de mogelijkheden van mensen eerder dan hun defecten, gebreken of tekortkomingen het uitgangspunt vormt.

Bio

Elias Hemelsoet is als assistent verbonden aan de vakgroep pedagogiek van de Universiteit Gent. Zijn doctoraatsonderzoek handelt over de betekenis van het recht op onderwijs voor kinderen zonder wettig verblijf en Roma.

ⁱ De Standaard (2009), Gentse sloppenwijk doet veel stof opwaaien. *De Standaard*, 6 november 2009.

ⁱⁱ Het Journaal 19u, VRT, 20 september 2011.

ⁱⁱⁱ Morel, M. (2010). De Romakwestie: een mensenrechtelijk perspectief. *Oikos*, 55(4), 25-37.

^{iv} Deze paragraaf is gedeeltelijk gebaseerd op Hemelsoet, E. (2011). Samenleven met Roma: fictie of realiteit. In: J. Vrancken, A. Van Haarlem, J. Coene & D. Dierckx (Eds.), *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2011*, Antwerpen: OASes.

^v Open Society Roma Initiatives (2011). *Decade of Roma Inclusion 2005 – 2015*.

^{vi} European Commission (2009). *EU Platform for Roma Inclusion*, MEMO/09/193.

^{vii} European Commission (2011). *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*.

^{viii} Bourgeois, G. (2010). *Nota aan de leden van de Vlaamse regering. Betreft: een gecoördineerd, lokaal, inclusief Vlaams beleid t.a.v. Midden- en Oost-Europese (Roma) migranten*.

^{ix} Philippeth, K., & Philips, F. (2010). *Intra-Europese migratie en de stad Gent. Impact, visie en beleid*.

^x Voor een uitgebreide analyse van deze drie maatschappelijke problematiseringen van Roma, zie de referentie onder voetnoot iv.