

# **De Positie van Roma in de Europese Unie**

**Een antropologische analyse van het  
nieuwste Europese integratiebeleid**



Rianne Klein Hulse

S1012886

Dr. Tessa Minter

Culturele Antropologie en Ontwikkelingssociologie

Universiteit Leiden

Juni 2013

16.517 woorden

Figuur voorzijde: Roma kinderen (2009: Svaljava, Oekraïne)

Alle foto's in deze scriptie zijn gemaakt door de auteur tussen 6 en 22 augustus 2009 in Svaljava, Oekraïne.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	4
<b>Overzicht van afkortingen</b>	5
<b>Overzicht van tabellen en figuren</b>	6
<b>1. Inleiding</b>	7
Methoden	9
Opbouw	10
<b>2. Integratie, burgerschap en intraculturele diversiteit</b>	12
Integratie	12
<i>Romaphobia</i>	13
<i>Effectief integratiebeleid</i>	13
Burgerschap	14
<i>Stateloosheid</i>	15
<i>De jure en de facto stateloosheid</i>	16
Cultuur en intraculturele diversiteit	16
<i>Intraculturele diversiteit onder Roma</i>	17
<b>3. Centrale conventies en beleidsdocumenten</b>	20
Internationale overeenkomsten	21
Overeenkomsten in de Europese Unie	22
Beleid van de Europese Unie	22
<b>4. Nationale strategieën voor de integratie van Roma</b>	25
Nederland	27
<i>De vier hoofdgebieden</i>	27
Frankrijk	28
<i>De vier hoofdgebieden</i>	29
Bulgarije	30
<i>De vier hoofdgebieden</i>	30
Roemenië	31
<i>De vier hoofdgebieden</i>	32
Vergelijkbaar of niet?	33
Reacties op de nationale strategieën	35
<i>Belang van implementatie</i>	36
<i>Belang van participatie</i>	37

<i>Reacties op de Nederlandse strategie</i>	38
<b>5. Discussie en Conclusie</b>	40
Samenvatting	40
Integratie	41
<i>Behoud van taal</i>	41
<i>Behoud van culturele kenmerken</i>	41
<i>Betrekking van de meerderheid</i>	41
Burgerschap	42
<i>De jure en de facto burgerschap</i>	42
Intraculturele diversiteit	42
Participatie	43
<i>Belang van participatie</i>	43
<b>Literatuurlijst</b>	46
Wetenschappelijke literatuur	46
Beleidsdocumenten	48
Internetpublicaties	48
Krantenartikelen	49
<b>Bijlage 1</b>	50
<b>Bijlage 2</b>	53

## Voorwoord

Deze scriptie is in het kader van de studie Culturele Antropologie en Ontwikkelingssociologie te Leiden geschreven. Naar aanleiding van mijn deelname aan het Honours College FSW is dit document uitgebreider dan een gangbare Bachelor scriptie. Als Honours student mocht ik namelijk drie extra studiepunten besteden. Deze heb ik benut om mijn analyse te verruimen om zodoende meer inzicht te krijgen in het onderwerp. Bijgevolg telt mijn scriptie ongeveer drieduizend woorden meer dan een reguliere scriptie.

Mijn interesse voor de positie van minderheden heeft mij aangespoord om Culturele Antropologie te studeren. Mijn Bachelor afronden met een scriptie over hetzelfde thema leek mij dan ook zeer interessant. De kennis die ik tijdens mijn studietijd heb opgedaan bleek zeer bruikbaar tijdens het schrijfproces. Vakken als Inleiding in de Ontwikkelingssociologie, Basismodule Politiek en Migration and Citizenship hebben mij kennis laten maken met theorieën en concepten die ik bij de beantwoording van mijn onderzoeksvraag kon benutten.

Graag wil ik Dr. Tessa Minter bedanken voor de goede begeleiding die ik tijdens het schrijven van mijn scriptie heb mogen ontvangen. De nuttige feedback en de gesprekken over de ogenschijnlijk hopeloze situatie van Roma hebben mij in de afgelopen maanden gemotiveerd om mijn scriptie te perfectioneren tot dit eindresultaat.

## Overzicht van afkortingen

<b>EC</b>	Europese Commissie
<b>ERPC</b>	European Roma Policy Coalition
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>NISR</b>	Nederlands Instituut Roma en Sinti
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>VNG</b>	Vereniging Nederlandse Gemeenten

# Overzicht van tabellen en figuren

## Tabellen

Tabel 1: Reeds bestaande maatregelen die de positie van Roma in de EU kunnen verbeteren	20
Tabel 2: Schatting van de EC en de overheid van het aantal Roma in Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië in aantallen en als percentage van de totale bevolking (Europese Commissie 2013)	26
Tabel 3: Vergelijking van de belangrijkste punten van de nationale strategieën van Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië	53 (Bijlage 2)

## Figuren

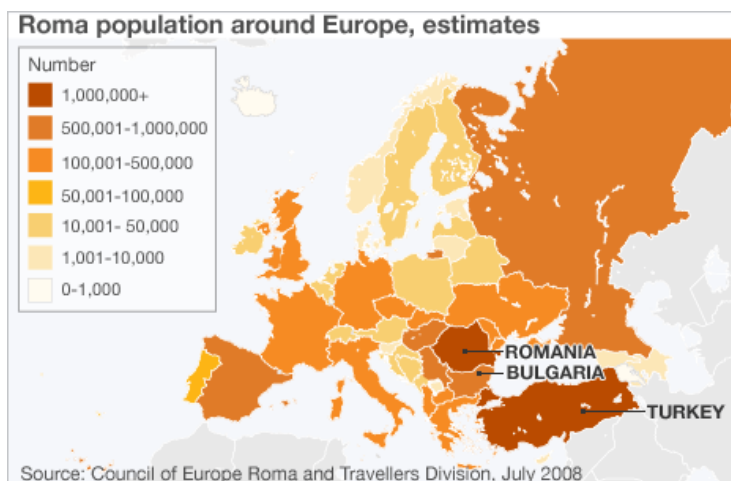
Figuur 1: Geschat aantal Roma per Europees land	7
Figuur 2: Vuilstortplaats naast een Roma gemeenschap	8
Figuur 3: Roma jongens en meisjes op school	30
Figuur 4: Roma meisjes	45

# 1. Inleiding

In 2007 bracht ik een bezoek aan de muziekschool in de plaats Satu Mare, Roemenië. Wij, als uitwisselingsmuzikanten van een orkest uit Nederland, werden voorgesteld aan de leerlingen die samen met ons een symfonieorkest zouden vormen tijdens het afscheidsconcert. Gedurende het voorstellen werd echter één jongen overgeslagen. De andere Roemeense leerlingen lichten lachend toe dat ik zijn naam niet hoefde te weten omdat hij Roma was.

Dit was de eerste situatie waarin ik zag hoe Roma in Europa gediscrimineerd worden. Met name de vanzelfsprekendheid waarmee mij werd uitgelegd dat ik geen kennis met hem hoefde te maken, verbaasde mij. Later, tijdens een reis als vrijwilliger naar Oekraïne en door het horen van negatieve berichten in de media, werd mijn verbijstering over de behandeling van Roma in het ogenschijnlijke, democratische Europa steeds groter. Deze ervaringen brachten mij op de gedachte mijn scriptie te schrijven over deze bevolkingsgroep en meer te leren over hoe de discriminatie van Roma is ontstaan. Bovendien ben ik als antropoloog geïnteresseerd geraakt in het beleid dat de Europese Unie (EU) aanwendt om de integratie van Roma te bevorderen.

Roma kennen een lange historie van discriminatie in Europa. Parra (2011: 1670-1673) beschrijft deze geschiedenis van discriminatie en marginalisatie. Zij zet uiteen dat door linguïstisch onderzoek is vastgesteld dat Roma afkomstig zijn uit India en aan het eind van de veertiende eeuw in Europa arriveerden. Al sinds hun komst worden Roma gediscrimineerd door de reeds aanwezige Europese bevolking. Gedurende maar liefst zes eeuwen, van de veertiende tot de negentiende eeuw, werden Roma in Roemenië gebruikt als slaven.<sup>1</sup> Tijdens de Tweede Wereldoorlog werden ongeveer een half miljoen Roma gedood door de Nazi's. Bovendien werden Roma na de val van het communisme in de nieuwe democratieën niet erkend als burgers waardoor veel Roma stateeloos raakten.



Hoewel niet geheel duidelijk is hoeveel Roma in Europa verblijven, wordt het aantal geschat op twaalf miljoen.<sup>2</sup> In figuur één wordt een schatting weergegeven van het aantal Roma in de Europese landen.

Figuur 1: Geschat aantal Roma per Europees land (BBC 2010)

<sup>1</sup> De zes eeuwen durende periode waarin Roma gebruikt werden als slaven in Roemenië heeft tevens invloed gehad op de huidige positie van Roma in het land (Beck 1989: 53). In deze scriptie wordt echter niet verder ingegaan op slavernij als oorzaak van marginalisatie omdat deze enkel van toepassing is op Roemenië.

<sup>2</sup> Er bestaan geen accurate cijfers over het aantal Roma in Europa omdat mensen zich tijdens bevolkingsonderzoek niet als Roma beschrijven, maar liever kiezen voor een andere identiteit. Bovendien zijn schattingen over het aantal Roma van nationale overheden vaak lager dan de werkelijke situatie (Crețan & Turnock 2008: 275).



Kostadinova (2011: 165-168) beschrijft de huidige problemen van Roma. Zij noemt de vijandigheid van de niet-Roma bevolking als een eerste probleem. Kostadinova bespreekt dat deze niet alleen geuit wordt door de burgerbevolking, maar ook door de overheid. Zo wordt geweld jegens Roma dikwijls getolereerd en zelfs gepleegd door de politie. Bovendien blijkt dat de gerechtelijke autoriteit faalt in het optreden tegen geweld dat gericht is op Roma. Het tweede probleem bestaat uit de marginalisatie van de Roma cultuur en identiteit. Door negatieve stereotypen komen veel Roma niet uit voor hun identiteit. Bovendien wordt op scholen zo weinig aandacht besteed aan de Roma cultuur dat Roma kinderen geen kansen krijgen om te leren over hun afkomst. Ten derde worden Roma niet betrokken in de politiek. Hoewel Roma in sommige landen een grote minderheid vormen, worden zij nauwelijks vertegenwoordigd.

Ten vierde leven Roma vaak in slechte omstandigheden. Roma hebben meer kans om in armoede te leven en hebben daarnaast minder mogelijkheden om deze situatie te doorbreken. Slechte huisvesting en gezondheid zijn grote problemen voor de Roma bevolking. Ze leven vaak in afgelegen gemeenschappen naast vuilnisstortplaatsen of snelwegen waar geen voorzieningen zijn voor schoon drinkwater en sanitair. Roma hebben bovendien een levensverwachting die gemiddeld tien tot vijftien jaar lager ligt dan van de niet-Roma bevolking.



Figuur 2: Vuilstortplaats naast een Roma gemeenschap  
(2009: Svaljava, Oekraïne)

Lage scholingsgraad is ook een moeilijkheid waar veel Roma mee te maken hebben en is tevens een oorzaak voor de slechtere gezondheid. Veel Roma hebben slechts enkele jaren onderwijs genoten waardoor analfabetisme een groot probleem is. Ten slotte heerst onder de Roma bevolking een hoge werkloosheid. Het ontbreken van de juiste educatie en discriminatie door werkgevers zijn oorzaken voor deze kwestie.

Het moge duidelijk zijn dat Roma een lange historie van marginalisatie en discriminatie kennen. De problemen waar Roma mee te maken hebben, zijn ernstig en gaan tegen de principes van de EU in. Alle bevolkingsgroepen dienen immers dezelfde rechten te krijgen. Derhalve is het van maatschappelijk belang dat er gekeken wordt naar mogelijke manieren om de positie van Roma te

verbeteren. Het thema integratie is bovendien niet alleen voor Roma, maar ook voor andere minderheden in dezelfde situatie van belang.

Ook wetenschappelijk gezien is de problematiek van Roma interessant. Concepten als integratie, burgerschap en culturele diversiteit zijn zeer actueel, maar kennen nog geen eenduidige definitie. Door het ontbreken hiervan is het problematisch om beleid te ontwerpen dat vraagstukken met betrekking op deze onderwerpen kan verbeteren. Het EU beleid met betrekking tot Roma is ten tweede nog volop in ontwikkeling en derhalve een belangrijk onderzoeksveld.

In deze scriptie wil ik me met name richten op welke rol de EU kan spelen in de verbetering van de positie van Roma. Derhalve formuleer ik mijn hoofdvraag als volgt:

*Hoe probeert de Europese Unie de positie van Roma te verbeteren?*

Om deze vraag te beantwoorden, maak ik gebruik van een viertal deelvragen:

1. Hoe is de sociaaleconomische positie van Roma in de Europese Unie te omschrijven?
2. Wat zijn de centrale conventies en beleidsdocumenten die het huidige Europese beleid ten aanzien van Roma vormgeven?
3. Wat zijn de hoofdkenmerken van de nationale strategieën voor de integratie van Roma zoals geformuleerd door Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië?
4. Hoe zien we de concepten burgerschap, stateloosheid, integratie en intraculturele diversiteit terug in dit beleid?

## **Methoden**

Deze scriptie is gebaseerd op literatuuronderzoek. Voor hoofdstuk twee en drie heb ik gemaakt van wetenschappelijke literatuur. Voor hoofdstuk vier heb ik naast wetenschappelijke literatuur gebruik gemaakt van beleidsdocumenten die zijn opgesteld door de Europese Commissie (EC), Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië. Shore en Wright (1997: 14) beschrijven dat de antropologie van beleid een andere kijk kan geven op het onderzoeksgebied. Dit is hierdoor niet slechts een lokale gemeenschap of een geografisch gebied, maar een sociale en politieke ruimte die gevormd wordt door machtsrelaties en overheidssystemen. Omdat de positie van Roma tevens wordt gevormd door machtsrelaties besteed ik in deze scriptie aandacht aan hoe deze machtsstructuren terug komen in beleidsdocumenten.

Tijdens de ontwikkeling van mijn scriptie kwam ik voor een aantal keuzes te staan die ik in deze paragraaf wil bespreken. Ten eerste heb ik een keuze moeten maken over de naamgeving van de bevolkingsgroep waar het in deze scriptie over gaat. Er bestaan vele namen om deze groep te beschrijven. De term Zigeuner vindt zijn oorsprong in de assumptie dat Roma afkomstig zijn uit Egypte. Deze veronderstelling heeft geleid tot verscheidene variaties, zoals: Tsiganes, Zingaros, Zingari en Cikan. Naast veronderstellingen over de herkomst, heeft de levenswijze van Roma geleid tot het ontstaan van manieren om deze groep te benoemen. Zo worden termen gebruikt als: 'woonwagenbewoners', 'nomaden' en 'barakkenvolk' (Liégeois 2007: 33). Omdat deze namen vaak

negatieve connotaties met zich meebrengen kies ik ervoor om deze termen niet te gebruiken. Het begrip Roma wordt volgens Liégeois steeds frequenter gebruikt in zowel de politieke context als door organisaties die zich bezighouden met deze groep. Toch is ook deze term problematisch omdat de Roma gemeenschappen zo divers zijn dat ze niet omschreven kunnen worden met één woord. Bovendien willen sommige subgroepen, zoals Sinti, Ashkali en Kali niet als zodanig gezien worden (Liégeois 2007: 37). Ondanks voorgaande overwegingen wil ik de term Roma aanwenden in mijn scriptie omdat deze vrij is van bepaalde stereotypen, zoals bij de overige benamingen niet het geval is. Daarbij maakt het feit dat veel Roma zich met deze term identificeren dat ik achter deze beslissing kan staan.

In mijn beschrijving van de internationale, Europese en nationale wetgeving die de positie van Roma kunnen beïnvloeden, moest ik een keuze maken over welke wetgeving ik wilde beschrijven. Met name op internationaal niveau bestaat veel wetgeving met betrekking tot onder andere minderheden, discriminatie en stateloosheid. Hoewel wetgeving in al deze gebieden van belang kan zijn voor Roma heb ik ervoor gekozen om mij hoofdzakelijk bezig te houden met wetgeving op het gebied van stateloosheid. Ik heb deze keuze gemaakt omdat het ontbreken van burgerschap, volgens veel deskundigen die zich met dit onderwerp bezig houden, de voornaamste oorzaak is van de marginale positie van Roma (Parra 2011: 1673).

Een derde keuze die ik moest maken betreft de vraag welke cases ik behandel in mijn vierde hoofdstuk. Omdat de EU maar liefst 27 lidstaten heeft, is het onmogelijk om alle strategieën te beschrijven. Derhalve leek het mij beter om te kiezen voor een viertal landen. De keuze is gevallen op Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië. Ik heb de eerste twee landen voornamelijk geselecteerd uit interesse. Beide landen hebben relatief weinig inwoners met een Roma afkomst, maar ervaren wel degelijk problemen met Roma. Zo werden vanaf 2010 honderden Roma met een klein geldbedrag het land uitgezet door de Franse overheid. Bulgarije en Roemenië heb ik daarnaast gekozen omdat in deze landen een groot aantal Roma woont. Verder zijn deze landen interessant omdat zij de nieuwste lidstaten van de EU zijn.

## **Opbouw**

Deze scriptie omvat vijf hoofdstukken. In het eerstvolgende hoofdstuk worden achtereenvolgens de begrippen integratie, burgerschap en intraculturele diversiteit behandeld. In dit hoofdstuk wordt gekeken welke definities van bovenstaande concepten bruikbaar zijn voor de analyse van het beleidsmateriaal. In het derde hoofdstuk wordt toegelicht welke internationale en Europese maatregelen reeds genomen zijn om de positie van Roma te verbeteren. In dit hoofdstuk wordt met name ingegaan op de rol van stateloosheid in de marginalisatie van deze bevolkingsgroep. In het vierde hoofdstuk zal vervolgens uitleg worden gegeven over het nieuwste beleid van de EU waarin de lidstaten worden aangemoedigd nationale strategieën op te stellen om de integratie van de Roma bevolking te bevorderen. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van vier landen, namelijk: Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië. Verder is in dit hoofdstuk aandacht voor de reacties op de strategieën. In het afsluitende hoofdstuk is ten slotte aandacht voor de conclusies van deze scriptie en discussiepunten die naar aanleiding van de analyse zijn geformuleerd.

## 2. Integratie, burgerschap en intraculturele diversiteit

In deze scriptie staan de begrippen integratie, burgerschap en intraculturele diversiteit centraal. Deze concepten zijn ieder van belang in de analyse van de positie van Roma en de bestudering van beleid dat tot doel heeft deze positie te verbeteren. Hoewel het voor de hand ligt om ook het concept etniciteit te bespreken, wordt dit begrip niet behandeld. Roma zijn immers een zeer diverse groep waardoor er niet over een gezamenlijke etniciteit gesproken kan worden. Derhalve is besloten om het concept intraculturele diversiteit centraal te stellen.

In dit hoofdstuk worden voorgaande begrippen besproken aan de hand van verschillende definities die in wetenschappelijke literatuur naar voren komen. Vervolgens wordt gekeken welke definities bruikbaar zijn voor het vervolg van deze scriptie.

### Integratie

Het concept integratie wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd in de literatuur. Correll en Chai (2009: 39) beschrijven de drie meest gangbare definities. Ten eerste benoemen zij dat integratie wordt beschreven als het proces waarbij iedereen, met inbegrip van mensen uit kwetsbare sociale groepen, in het ontwikkelingsproces wordt betrokken. Een tweede definitie omschrijft integratie als de oplegging van uniforme of externe ideeën en waarden zonder de sociaal-culturele verschillen tussen groepen te respecteren. Correll en Chai geven hun voorkeur aan een derde definitie van het begrip integratie. Zij omschrijven de term als het proces dat de aandacht richt op de preventie van sociale ongelijkheden. Integratie voorkomt derhalve uitsluiting van personen van bijvoorbeeld educatie en gezondheidszorg. Integratie heeft bijgevolg als doel iedereen te betrekken in de maatschappij.

Correll en Chai stellen daarnaast dat twee maatregelen van belang zijn om het integratieproces te laten slagen. Ten eerste noemen zij het belang van het formuleren van sociaal beleid dat zich richt op de herverdeling van inkomens en derhalve de bestrijding van armoede. Het achterliggende idee is dat iedereen toegang krijgt tot zaken als goede gezondheidszorg en huisvesting. Ongelijkheid tussen groepen kan allicht gereduceerd worden waardoor uitsluiting afneemt. Ten tweede pleiten Correll en Chai voor de feitelijke implementatie van dergelijk sociaal beleid door middel van wetgeving. De sociale en economische problemen van mensen kunnen niet worden opgelost zonder beleid toe te passen in de wetgeving (Correll en Chai 2009: 40). In deze visie zou het aldus strafbaar moeten zijn om bijvoorbeeld Roma te weigeren op de arbeidsmarkt op grond van het feit dat zij Roma zijn.

Zoals Correll en Chai aangeven, wordt integratie vaak gezien als de oplegging van uniforme of externe ideeën. Philips (2011: 211) bevestigt deze observatie door te stellen dat integratie door politici en beleidsmakers vaak wordt verward met de term assimilatie. Dit begrip wordt omschreven als integratie waarbij enkel participatie plaatsvindt vanuit de minderheid. De segregatie van minderheden wordt derhalve vaak verklaard als de onwil van individuen om zich aan te passen aan de ideeën en gewoonten van de meerderheid. Om te voorkomen dat deze situatie zich voordoet moet binnen integratiebeleid niet enkel aandacht zijn voor de participatie van minderheden, maar moet tevens

nagedacht worden over de veranderingen die onder de meerderheid moeten plaatsvinden, aldus Philips.

Ik sluit me gedeeltelijk aan bij de definitie van integratie die Correll en Chai prefereren. Het voorkomen van sociale ongelijkheden en uitsluiting is immers belangrijk voor individuen om goed te kunnen functioneren in de maatschappij. Echter ben ik het met Philips eens dat integratie niet plaats kan vinden zonder de bijdrage van de meerderheid in het integratieproces. Integratie is voor mij aldus het proces waarbij zowel de minderheid als de meerderheid worden betrokken in het voorkomen en bestrijden van sociale ongelijkheden en uitsluiting met als doel iedereen te betrekken in de maatschappij.

### *Romaphobia*

Ook in de integratie van Roma blijkt dat het betrekken van de meerderheid van belang is. *Anti-Gypsyism*, of *Romaphobia*, is een groot probleem in gebieden waar veel Roma wonen. Romaphobia is een specifieke vorm van racisme die zich richt op de uitsluiting van Roma. Romaphobia kan op zowel persoonlijk niveau voorkomen als op institutioneel niveau, waarbij bepaalde wetten een ongelijke behandeling mogelijk maken (Hancock 2002: 53). Hancock beschrijft dat Romaphobia is ontstaan door de aanname die onder de niet-Roma bevolking heerste dat Roma een bedreiging vormen voor de samenleving. Dit werd onder andere veroorzaakt door de onwetendheid van de niet-Roma bevolking over de afkomst en beweegredenen van Roma (Hancock 2002: 54-55). Interne factoren zijn een andere oorzaak voor het ontstaan van Romaphobia. De culturele normen van Roma, die overigens niet door iedereen nageleefd worden, verhinderen dat Roma interacteren met de lokale bevolking. Zo wordt er bijvoorbeeld enkel binnen de eigen gemeenschap getrouwd omdat niet-Roma gezien worden als onrein. Een laatste belangrijke aanleiding voor het ontstaan van Romaphobia is de beeldvorming door de media. De media hebben volgens Hancock bijgedragen aan de bevestiging van de al bestaande stereotypen over Roma. Daarbij zorgen de media voor het voortbestaan van deze vooroordelen (Hancock in Uzunova 2010: 303).

Lucassen (2010) beschrijft de stereotypering van Roma als asocialen, bedelaars en bandieten. Hoewel Roma zelf verantwoordelijk zijn voor hun daden, wordt vaak te snel voorbijgegaan aan de rol van de positie van Roma. Hierdoor hebben ze vaak nauwelijks kansen om zich op een legale manier te ontwikkelen. Het slachtoffer wordt derhalve beschuldigd, aldus Lucassen.

### *Effectief integratiebeleid*

Hoewel de integratie van Roma in toenemende mate aandacht krijgt van overheden, is deze nog steeds problematisch. Het ontbreken van een duidelijk begrip van effectief integratiebeleid is hiervan de oorzaak. Rövid stelt dat er drie kwesties zijn waar beleidsmakers tegen aan lopen wanneer ze de integratie van Roma willen bevorderen. Het eerste probleem is de vraag of het beleid zich moet richten op gelijke rechten voor Roma of op hun zelfbeschikking en autonomie. De eerste benadering is gebaseerd op de discussie over de gelijke rechten van alle inwoners van een land. Deze wijze van integratie gaat er aldus van uit dat alle inwoners van een land gelijk zijn. De tweede aanpak erkent het feit dat Roma anders zijn en promoot bijvoorbeeld lessen in Romani op scholen waar Roma kinderen

heen gaan. De keuze tussen integratiebeleid dat zich richt op de volledige assimilatie óf juist het behoud van de Roma cultuur is aldus een belangrijk dilemma voor beleidsmakers (Rövid 2011: 6-8). Een tweede vraag is of integratie moet plaatsvinden door middel van beleid dat zich speciaal richt op Roma óf met beleid dat zich richt op minderheden en kwetsbare groepen in het algemeen. Veel beleidsmakers zijn van mening dat het algemene beleid niet genoeg is om de specifieke problemen van Roma aan te pakken. Toch zijn er ook problemen wanneer integratiebeleid zich enkel richt op Roma. Het is bijvoorbeeld moeilijk om te bepalen welke mensen omschreven kunnen worden als Roma. Er zijn immers verschillende namen voor groepen die door beleidsmakers als Roma worden gezien, maar die zichzelf niet als zodanig zouden omschrijven. De verscheidenheid van deze groepen maakt het tevens ingewikkeld om te bepalen aan welke maatregelen behoefte is (Rövid 2011: 9). Een laatste vraagstuk voor beleidsmakers is of Roma erkend moeten worden als nationale minderheden of als een natie zonder staat. Omdat er veel groepen zijn die zichzelf niet als Roma omschrijven is de tweede optie waarschijnlijk onhaalbaar en bovendien vanuit het perspectief van Roma niet wenselijk. Derhalve is de keuze om Roma te beschrijven als een (trans)nationale minderheid een betere optie (Rövid 2011: 17-18).

Uit voorgaande analyse blijkt dat de integratie van Roma moeizaam verloopt. Met name het ontbreken van kennis van effectief integratiebeleid blijkt een belangrijke oorzaak. Toch komen uit de literatuur minimaal twee argumenten naar voren om de integratie van Roma aandacht te blijven geven. Het is allereerst niet alleen in het belang van Roma zelf, maar ook voor de niet-Roma bevolking. Minderheden worden vaak gezien als de bron van ongeregelheden. Om interetnische spanningen te voorkomen, is het kortom belangrijk dat minderheden als Roma op een goede manier integreren in de samenleving (Vermeersch 2012: 1197). Daarnaast zijn er ook ethische redenen voor de integratie van minderheden. Uit onderzoek (Kostadinova 2011: 165-168) blijkt dat Roma in de meeste gebieden zich in een slechtere situatie bevinden dan de niet-Roma bevolking. Omdat gelijkheid in de meeste Europese landen en de Europese Unie (EU) als belangrijke waarde wordt gezien, is het relevant dat de politiek aandacht besteedt aan de bestrijding van deze ongelijke positie.

### **Burgerschap**

Burgerschap is een tweede concept dat centraal staat in de literatuur over Roma. Ook dit begrip kent vele definities. Cohen en Kennedy (2007: 124) definiëren het concept als het lidmaatschap van een nationale gemeenschap. Burgerschap wordt daarom ook wel gezien als de juridische band tussen een individu en een staat. Het is gerelateerd aan bepaalde rechten zoals juridische gelijkheid, rechtvaardigheid en bescherming tegen economische onzekerheid. Daarnaast wordt van burgers verwacht dat zij voldoen aan verplichtingen, zoals het betalen van belastingen en het respecteren van de wet. Coffé en Bolzendahl (2011: 657-658) voegen daaraan toe dat burgerschap wordt beschouwd als het belangrijkste concept van een democratie.

Volgens Glenn (2011: 3) wordt burgerschap niet enkel gevormd door de juridische status van een persoon. Zij stelt dat het tevens te maken heeft met de verbintenis aan een maatschappij en dat de burgerschapsstatus van een individu ook erkend moet worden door andere personen. De leden van een gemeenschap vormen aldus de grenzen van burgerschap door te bepalen wie wel en wie niet

toegang heeft tot burger-, politieke en sociale rechten. Mills (2012: 87) bevestigt de stelling van Glenn en beschrijft het concept cultureel burgerschap. Zij stelt dat het begrip in de literatuur op verschillende wijzen wordt beschreven. Ten eerste wordt cultureel burgerschap gedefinieerd als de pogingen van gemarginaliseerde groepen om sociale insluiting en erkenning te bereiken. Sociale bewegingen zijn bijvoorbeeld een middel waarmee minderheden dergelijke doelen nastreven (Rosaldo in Mills 2012: 87). Verder wordt cultureel burgerschap gedefinieerd als de subtiele pogingen van gemarginaliseerde groepen om bestaande machtsstructuren te doorbreken. Binnen deze definitie wordt cultureel burgerschap gevormd door zowel de percepties van minderheden als van de meerderheid over de status van een individu (Ong in Mills 2012: 88). Om een volwaardig burger te zijn in een maatschappij moet een persoon dus over zowel de formele vorm van burgerschap bezitten als het culturele burgerschap dat Mills beschrijft.<sup>3</sup>

### *Stateloosheid*

Wanneer een individu niet wettelijk verbonden is met een staat en bijgevolg geen nationaliteit heeft, wordt gesproken van stateloosheid. Statelozen komen niet in aanmerking voor rechten die worden ontleend aan burgerschap en derhalve komt marginalisatie en uitsluiting dikwijls voor onder stateloze bevolkingsgroepen. Statelozen worden bijgevolg vaak gezien als de meest kwetsbare bevolkingsgroep ter wereld (van Waas 2009: 133-134). Omdat een groot aantal Roma in Europa niet over erkende persoonsdocumenten beschikt, is burgerschap een belangrijk begrip wanneer de rechten van Roma in de EU worden besproken.

Stateloosheid komt in Europa regelmatig voor en kent een lange geschiedenis. Cahn stelt dat stateloosheid niet kan worden geanalyseerd zonder te kijken naar de gebeurtenissen van de vorige eeuw. Het streven van nazi-Duitsland om onder andere alle Joden en Roma te vermoorden was gebaseerd op de ambitie om deze bevolkingsgroepen door middel van juridische middelen uit te sluiten van de Duitse maatschappij. Na de Tweede Wereldoorlog kwam stateloosheid in Oost-Europese landen niet meer voor door het beleid van de communistische regimes om alle inwoners burgerschapsstatus te verlenen. Na 1989 veroorzaakte de verschuiving van grenzen echter een toename van statelozen. Zo werden Roma in Tsjechië gedwongen om te emigreren naar Slowakije omdat zij volgens de nieuwe Tsjechische wet geen recht hadden op burgerschap (Cahn 2012: 298-301). Roma die na de val van de muur naar andere landen verhuisden, verloren tevens burgerschap in het moederland als hun paspoorten verliepen. In West-Europa zorgden verschillende factoren voor het voortbestaan van stateloosheid. Dit kwam ten eerste door wetten die zorgden dat bepaalde mensen geen recht meer hadden op burgerschap. Zo was de Duitse wet gebaseerd op het principe van *ius soli*, waarbij alleen mensen die op het grondgebied van Duitsland werden geboren recht hadden op burgerschap. Een tweede reden voor het voortbestaan van stateloosheid is een gevolg van de dekolonisatie. Zo was het beleid van Groot-Brittannië gebaseerd op raciale kenmerken. Blanken, uit de voormalige koloniën, kregen hierdoor recht op burgerschap terwijl anderen hier geen recht op hadden.

---

<sup>3</sup> Hoewel er wel degelijk vormen van cultureel burgerschap onder Roma voorkomen bestaat er te weinig wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp. Derhalve is er weinig zinnigs in deze scriptie te zeggen over de manier waarop Roma cultureel burgerschap beleven.

Voorgaande gebeurtenissen hebben geresulteerd in een groot aantal statelozen in Europa. Hoewel er geen officiële cijfers bestaan over het aantal stateloze Roma, is het duidelijk dat het grootste deel van deze bevolkingsgroep geen burgerschapsrechten geniet en lijdt onder de gevolgen van het ontbreken van officiële documenten. Dit gebrek aan documenten zorgt ervoor dat Roma geen recht hebben om te stemmen en niet beschikken over goede huisvesting en sociale zekerheid. Daarnaast hebben ze geen recht op onderwijs en geen toegang tot goede gezondheidszorg (Cahn 2012: 308). De laatste jaren wordt stateloosheid in toenemende mate erkend als een ernstig probleem door internationale organisaties en overheden. Zij maken zich niet enkel zorgen om de humanitaire gevolgen van stateloosheid, maar ook over de handhaving van veiligheid binnen landen met veel stateloze personen (Waas, van 2009: 135).

#### *De jure en de facto stateloosheid*

Stateloosheid kan, net als het begrip burgerschap, in twee vormen worden onderverdeeld. Internationaal recht definieert *de jure* statelozen als inwoners die niet worden erkend als burgers door nationale wetten. *De facto* stateloosheid refereert naar mensen die wettelijk gezien staatsburgers zijn, maar die in de praktijk geen rechten genieten. Vaak zijn deze groepen even kwetsbaar als *de jure* statelozen en hebben bovendien een grote kans om door hun sociale positie *de jure* stateloos te worden. Wanneer iemand stateloos is, krijgt hij of zij bovendien geen bescherming van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens omdat deze vaak wordt geschonden door overheden met betrekking tot statelozen. De beschikking over burgerschapsstatus is dus noodzakelijk voor een individu om een waardig leven te lijden (Belton 2011: 60).

Uit bovenstaande is gebleken dat er twee vormen van burgerschap bestaan. Burgerschap wordt naast de juridische status van een persoon gedefinieerd door de sociale positie. Verder is gebleken dat stateloosheid een groot probleem is onder Roma in de EU. Om deze situatie te verbeteren moet er aandacht zijn voor zowel *de jure* als *de facto* stateloosheid omdat de juridische status van een persoon niet hoeft te betekenen dat iemand ook een gelijke behandeling krijgt.

#### **Cultuur en intraculturele diversiteit**

Cultuur is net als integratie en burgerschap een begrip met verschillende definities. Hutnyk (2006) beschrijft dat het begrip in de antropologie een lange geschiedenis kent met vele omschrijvingen. Tyler beschreef cultuur als de complexe verzameling van kennis, geloof, kunst, recht, morele waarden en gewoonten die verworven worden door lid te zijn van een samenleving (Tyler in Hutnyk 2006: 351). Een soortgelijk definitie wordt gegeven door Cohen en Kennedy (2007: 47). Zij beschrijven dat de meeste sociologen cultuur zien als de verzameling van aangeleerde ideeën, waarden, kennis, esthetische voorkeuren, regels en gebruiken. Deze verzameling wordt gedeeld door een groep van sociale actoren. Het feit dat een groep actoren deze verzameling deelt, maakt het voor hen mogelijk om te participeren in een unieke manier van leven. Zij benadrukken echter dat cultuur, onder andere dankzij globalisering, niet gezien kan worden als iets statisch. Culturen komen door de huidige ontwikkelingen met elkaar in aanraking waardoor bijvoorbeeld uitwisseling plaatsvindt op het gebied van muziek en religie (Cohen en Kennedy 2007: 48-49).



Ik sluit me aan bij de definitie van Cohen en Kennedy omdat cultuur, met inbegrip van de Roma cultuur, onderhevig is aan verandering. Hofstede voegt daar het feit aan toe dat het bestaan van cultuur onderscheid tussen verschillende groepen mogelijk maakt: 'The collective programming of the mind which distinguishes the members of one group or category of people from another' (Hofstede in Au 1997: 744).

Isar (2006: 373) laat zien dat het begrip cultuur tegenwoordig voor meerdere doeleinden gebruikt wordt. Het hebben van een eigen cultuur wordt nu beschouwd als een recht en wordt bijvoorbeeld door minderheden aangewend om hun idealen na te streven. De EU beschouwt het hebben van cultuur ook als belangrijk recht. In het beleidsdiscours van de EU wordt het begrip culturele diversiteit toegepast. Hoewel de gemeenschappelijke Europese culturele identiteit als belangrijk wordt gezien, wordt de diversiteit binnen de EU gezien als definiërend en uniek voor de Europese beschaving. De EU gebruikt derhalve de zin: 'United in diversity' als haar motto. Het feit dat beleid op cultureel vlak geen verantwoordelijkheid is van de EU, maar van de lidstaten, is een gevolg van de wens om deze diversiteit te behouden.

De bovenbeschreven interpretatie van cultuur binnen beleid is niet altijd gangbaar geweest. Uit de literatuur blijkt dat er in de afgelopen decennia een verschuiving heeft plaatsgevonden in de behandeling van het begrip cultuur in de vorming van beleid. Eerder werd met name beleid geïmplementeerd dat nationalistisch was en zich richtte op het belang van homogeniteit in de samenleving. Nu worden cultuurverschillen geaccepteerd en zelfs gestimuleerd. Het begrip cultuur wordt bijgevolg, zoals eerder is benoemd, benut als het recht om anders te zijn. Deze definitie wordt niet alleen gebruikt door mensen met andere culturen dan de meerderheid, maar ook door gehandicapten, homoseksuelen, vrouwen, armen en ouderen (Isar 2006: 373).

Weliswaar is het op papier geaccepteerd dat groepen hun culturele eigenheid benadrukken, maar in veel gevallen is het proces van erkenning nog in volle gang, aldus Isar (2006: 373). Hij noemt hierbij vier voorbeelden. Ten eerste beschrijft hij samenlevingen waarin meerdere gemeenschappen samenleven. Een voorbeeld hiervan zijn de Tamils in Sri Lanka. Dergelijke groepen associëren zichzelf en hun cultuur met een territorium waarin zij autonoom willen worden. De tweede groep die Isar beschrijft zijn autochtone gemeenschappen die zich onderscheiden van de meerderheid door eerdere verplaatsingen van mensen en grenzen. Inheemse volken kunnen in deze groep geclassificeerd worden. Tot besluit beschrijft Isar bevolkingsgroepen die in diaspora leven. Zij zijn verenigd door internationale culturele netwerken en bieden een alternatief voor het traditionele idee dat een natie gekoppeld is aan een bepaald territorium. Roma kunnen het beste in de derde groep geplaatst worden aangezien zij over heel Europa verspreid wonen. Echter is deze categorisatie enigszins problematisch aangezien Roma zich niet als een homogene natie beschouwen.

#### *Intraculturele diversiteit onder Roma*

De heterogeniteit tussen de Roma gemeenschappen kan beschreven worden aan de hand van het begrip intraculturele diversiteit. Pelto en Pelto (1974: 2) beschrijven het belang van de erkenning van intraculturele diversiteit. Zij stellen dat de homogeniteit van bijvoorbeeld waarden, doelen en houdingen door sociale wetenschappers lang is gezien als belangrijke voorwaarde voor de

instandhouding van een samenleving. Door deze aanname kwam het in etnografische analyses dikwijls voor dat twee onderzoekers verschillende conclusies trokken over dezelfde bevolkingsgroep. Dit werd veroorzaakt door het weglaten van uitspraken die volgens de onderzoeker niet in overeenstemming waren met de mening van de meerderheid. Hierdoor kon de stelling dat culturen homogeen zijn behouden worden. Vanzelfsprekend heeft dit als gevolg dat bruikbare informatie verloren gaat en geen kloppend beeld van de samenleving gegeven kan worden.

Au bevestigt het belang van aandacht voor intraculturele diversiteit. Voor zijn betoog gebruikt hij het eerder behandelde argument van Hofstede dat cultuur het mogelijk maakt om onderscheid te maken tussen verschillende groepen. Echter is dit volgens Au een te abstracte manier om te kijken naar verschillen tussen culturen (Au 1997: 745). Hoewel deze benadering kan helpen om vergelijkingen tussen culturen te maken, kan het voorkomen dat deze vergelijkingen niet kloppen wanneer de diversiteit binnen een groep wordt genegeerd.

Aandacht voor intraculturele diversiteit is aldus van belang om een volledig beeld van een gemeenschap te vormen. Ook in de studie naar Roma is het essentieel om te erkennen dat deze groep niet homogeen is. In het verleden is dikwijls getracht om een Europese Roma gemeenschap op te zetten om zodoende een grote groep mensen te mobiliseren voor het streven naar een gelijke positie. Echter werd tijdens de uitvoering van deze plannen duidelijk dat het verenigen van mensen op basis van hun Roma identiteit niet mogelijk was. Het feit dat Roma gemeenschappen geografisch verspreid zijn, geen gemeenschappelijke taal spreken, niet dezelfde religie hebben en niet dezelfde culturele identiteit delen, maakte het onmogelijk om een gemeenschap te vormen (Uzunova 2010: 289-290).

Uzunova licht de diversiteit tussen Roma gemeenschappen verder toe. Zij bespreekt dat naar schatting slecht een klein aantal Roma de taal Romani spreekt.<sup>4</sup> Binnen deze groep bestaan er bovendien nog vele dialecten die de onderlinge communicatie bemoeilijken. De overige Roma spreken de taal van het land waar ze verblijven. Ook op het gebied van religie is er veel verscheidenheid. Roma zijn Christen, Moslim of geloven niet (Uzunova 2010: 290-291). Lauritzen vat deze situatie als volgt samen:

'Summing up, it has been argued that Roma across Europe have a common identity based on common origin in India, a common history in Europe, a common culture of being nomads and a darker look which differ from other Europeans. However, it can be argued that the Romani identity today is relatively weak. Thus, it is pointed out that: "the Roma constitute an extremely diverse minority," and "the Roma themselves do not (yet) make up a homogenous ethnic group." Rather, the Roma today are a continuum of more or less related subgroups with complex, flexible, and multilevel identities' (Lauritzen in Uzunova 2010: 291).

Er bestaat aldus een grote intraculturele diversiteit binnen de Roma bevolking. Het enige dat Roma volgens Uzunova verbindt, is hun interesse in gelijkheid, een einde aan discriminatie en

---

<sup>4</sup> Uzunova stelt dat 2.5 miljoen Roma de taal Romani spreken, maar laat in het midden hoe deze groep zich tot de totale bevolking verhoudt. Gezien het feit dat officiële schattingen aangeven dat er ongeveer 10 tot 12 miljoen Roma in de Europese Unie verblijven (EC 2013) kan geconcludeerd worden dat niet meer dan 21% van de Europese Roma de taal Romani beheerst.

integratie in de samenleving (Uzunova 2010: 292). Natuurlijk is het de vraag of integratie inderdaad een gemeenschappelijke interesse is van de verschillende Roma gemeenschappen. Dit zal tevens mede afhankelijk zijn van ieders definitie van het begrip integratie. Wel kan beargumenteerd worden dat gelijkheid en een einde aan discriminatie een waarschijnlijke wens is van veel Roma.

In dit hoofdstuk zijn de drie concepten integratie, burgerschap en intraculturele diversiteit besproken. Aan de hand van wetenschappelijke literatuur zijn een aantal conclusies getrokken met betrekking tot de definitie van deze begrippen. Het concept integratie is gedefinieerd als het proces waarbij zowel de minderheid als de meerderheid worden betrokken in het voorkomen en bestrijden van sociale ongelijkheid en uitsluiting met als doel iedereen te betrekken in de maatschappij. Rondom het begrip burgerschap is geconcludeerd dat de burgerschapsstatus van een persoon niet enkel gevormd wordt door de juridische status van een persoon. De leden van een samenleving bepalen tevens de grenzen van burgerschap. Derhalve is het van belang om naast aandacht voor *de jure* stateloosheid, aandacht te hebben voor *de facto* stateloosheid. In de bespreking van het begrip intraculturele diversiteit is ten slotte gebleken dat Roma een zeer divers zijn en dat het om deze reden van belang is om te kijken naar de variaties tussen verschillende Roma gemeenschappen.

### 3. Centrale conventies en beleidsdocumenten

In dit hoofdstuk wordt besproken welke, reeds bestaande, maatregelen de positie van Roma in de Europese Unie (EU) kunnen verbeteren. Het kader dat invloed heeft op de situatie van Roma bestaat uit een combinatie van internationale overeenkomsten, Europese overeenkomsten en het beleid dat de EU voert om lidstaten bewust te maken van het belang om de positie van Roma te verbeteren.

In onderstaande tabel worden de maatregelen weergegeven die in dit hoofdstuk worden genoemd.

Internationale overeenkomsten	Overeenkomsten in de Europese Unie	Beleid van de Europese Unie
Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948)	Race Equality Richtlijn (2000)	Het Decennium voor de Integratie van Roma (2005) (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Hongarije, Kroatië, Macedonië, Montenegro, Roemenië, Servië, Slowakije en Spanje, Tsjechië)
Convention Relating to the Status of Stateless Persons (1954)		Common Basic Principles on Roma Inclusion (2009)
Convention on the Reduction of Statelessness (1961)		EU Kader voor Nationale Strategieën voor de Integratie van Roma (2012)
European Convention on Nationality (1997)		

Tabel 1: Reeds bestaande maatregelen die de positie van Roma in de EU kunnen verbeteren

Er wordt veel verwacht van bovenstaande maatregelen als het gaat om de verdediging van de rechten van Roma. Dit komt voornamelijk door het feit dat Roma nauwelijks steun krijgen van nationale lobbygroepen of van een elders gelegen thuisland. Roma zijn derhalve afhankelijk van de maatregelen die genomen worden door instituten die buiten de soevereiniteit van de individuele lidstaten opereren (Vermeersch 2012: 1196). De bespreking van dergelijke maatregelen is aldus van groot belang in de analyse van de positie van Roma. In de volgende paragrafen wordt de inhoud en vervolgens de invloed behandeld.

## Internationale overeenkomsten

Er bestaan verschillende internationale overeenkomsten die betrekking hebben op de positie van Roma in de EU. In deze bespreking wordt met name aandacht besteed aan overeenkomsten die het aantal statelozen proberen terug te dringen. Hoewel er geen betrouwbare data is over het aantal stateloze Roma, bevestigen verschillende NGOs dat een groot aantal Roma niet over een burgerschapsstatus beschikt (Dedić 2007: 5). Overeenkomsten die zich bezighouden met het voorkomen en terugdringen van stateloosheid zijn aldus van belang voor de verbetering van de situatie waarin veel Roma zich bevinden.

De Verenigde Naties (VN) hebben verscheidene overeenkomsten opgesteld die betrekking hebben op stateloosheid. De oudste en waarschijnlijk meest bekende overeenkomst is de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens. Deze overeenkomst is in 1948 door vrijwel alle lidstaten van de VN aangenomen. De aanname dat enkel burgerschap recht geeft op het hebben van rechten wordt door deze overeenkomst weerlegd (Weissbrodt & Collins 2006: 248). Artikel vijftien van deze verklaring stelt immers dat ieder individu recht heeft op een eigen nationaliteit en dat van niemand de nationaliteit zonder reden mag worden afgenomen (Parra 2011: 1676). Iedereen heeft aldus het recht om burger te zijn van een staat en kan allicht aanspraak maken op de rechten die verbonden zijn aan de burgerschapsstatus, aldus de verklaring.

Een tweede relevante overeenkomst van de VN is de Convention Relating to the Status of Stateless Persons uit 1954. Het doel van deze conventie is ten eerste om een universele definitie te formuleren van het begrip stateloosheid. De definitie in deze overeenkomst komt overeen met de omschrijving die in hoofdstuk twee gegeven wordt: een stateloos persoon is iemand die niet beschouwd wordt als een burger van een staat op basis van de wetten die in de desbetreffende natie gelden. Deze conventie werd ten tweede opgesteld om het beleid van de lidstaten te reguleren. In 1961 werd, als aanvulling op bovenstaande overeenkomst, de Convention on the Reduction of Statelessness aangenomen. Deze overeenkomst werd gesloten om de middelen ter voorkoming en ter vermindering van stateloosheid te beschrijven. In dit document wordt onder andere genoemd dat een staat burgerschap moet verlenen aan een persoon die op het grondgebied van die staat is geboren en geen recht heeft op de nationaliteit van een andere staat (Parra 2011: 1674-1675). Lidstaten die deze conventie hebben ondertekend moeten aldus het principe van *ius soli*<sup>5</sup> toepassen in hun nationale wetgeving.

De Raad van Europa is een tweede internationale organisatie die overeenkomsten heeft voortgebracht om stateloosheid te voorkomen en terug te dringen. Een relevant verdrag is de European Convention on Nationality uit 1997. In artikel vier van deze conventie wordt gesteld dat iedereen recht heeft op een nationaliteit, dat stateloosheid vermeden moet worden en dat van niemand de nationaliteit mag worden afgenomen. De lidstaten zeggen deze doelen te bereiken door de vier criteria die in artikel zes worden benoemd aan te wenden bij het verlenen van burgerschap. Ten eerste wordt burgerschap gegeven aan stateloze vondelingen die in de staat gevonden worden. Ten tweede wordt burgerschap verleend aan kinderen die op het grondgebied van de staat zijn

---

<sup>5</sup> *Ius soli* verwijst naar het rechtsbeginsel waarin de nationaliteit van een individu wordt bepaald door de plaats waar degene is geboren. Zie bladzijde vijftien van deze scriptie voor meer informatie over dit onderwerp.

geboren en die bij de geboorte geen andere nationaliteit hebben gekregen. Ten derde wordt burgerschap verleend aan mensen die op het grondgebied geboren zijn en die legaal in de staat wonen (Parra 2011: 1675). Ten slotte wordt burgerschap verleend aan erkende vluchtelingen die legaal op het grondgebied van de staat verblijven. Samenvattend worden bij de eerste twee criteria lidstaten verplicht om het principe van *ius soli* toe te passen. Bij de laatste twee criteria zijn lidstaten verplicht burgerschap te verlenen aan personen die gelegaliseerd in een staat verblijven door bijvoorbeeld het behalen van een inburgeringsexamen.

### **Overeenkomsten in de Europese Unie**

De EU heeft geen wetgevende macht op het gebied van de rechten van Roma en kan de lidstaten derhalve slechts ondersteunen. Ondanks het ontbreken van een exclusieve bevoegdheid bestaan er wel degelijk maatregelen die een verbetering van de positie van Roma kunnen bewerkstelligen. In de Race Equality Richtlijn uit 2000 staat dat in de lidstaten van de EU geen discriminatie mag plaatsvinden op grond van raciale of etnische achtergronden. In artikel vijf van deze richtlijn staat bovendien beschreven dat overheden van Europese lidstaten moeten voorkomen dat deze situaties zich voordoen (Uzunova 2010: 314). Omdat deze richtlijn is afgekondigd naar aanleiding van artikel dertien van het verdrag van Amsterdam is het voor de EU mogelijk om in te grijpen wanneer de richtlijn wordt geschonden. De Race Equality richtlijn bevat echter een hiaat omdat deze alleen van toepassing is op burgers van de EU. Omdat individuen het Europese burgerschap verkrijgen door het bezit van burgerschap in een lidstaat, kunnen statelozen geen aanspraak maken op deze richtlijn (Parra 2011: 1676). Deze richtlijn kan aldus veel betekenen voor de bestrijding van discriminatie. Desalniettemin veroorzaakt het feit dat veel Roma stateloos zijn dat een groot aantal van hen hieraan geen rechten kan ontfen.

Hoewel voorgaande overeenkomsten veelbelovend zijn voor de toekomst van Roma, blijkt dat de situatie van Roma sinds het ontstaan van deze maatregelen nog nauwelijks is verbeterd. Dit wordt met name veroorzaakt door de gebrekkige implementatie van de maatregelen door de lidstaten. Zonder implementatie zijn de overeenkomsten immers irrelevant en geven ze geen verbetering voor Roma. Zoals Correll en Chai (2009: 40) aangeven is implementatie een belangrijke voorwaarde voor het slagen van integratiebeleid. Het feit dat de lidstaten op het gebied van integratie van minderheden over soevereiniteit beschikken, zorgt ervoor dat zij vrij zijn om te bepalen in hoeverre zij hun wetgeving aanpassen aan de gemaakte afspraken. Veel staten die de genoemde verklaringen hebben ondertekend, hanteren bijgevolg nog wetten en praktijken die de erkenning van het recht op een nationaliteit negeren (Parra 2011: 1676).

### **Beleid van de Europese Unie**

Ondanks het feit dat de lidstaten soeverein zijn op het gebied van de rechten van Roma, tracht de EU lidstaten te motiveren om beleid te implementeren dat de positie van Roma moet verbeteren. De EU raakte eind jaren negentig betrokken bij de problematiek van Roma. Toen bekend werd dat landen met een grote Roma minderheid toe zouden treden tot de EU in 2004 en 2007 werd, door de instituties van de EU, nadruk gelegd op het belang van interetnische vrede, respect voor minderheden

en anti-discriminatie beleid. Na de toetreding van deze landen werd de Roma problematiek een interne kwestie en is er specifiek beleid ontwikkeld om deze op te lossen (Vermeersch 2012: 1196).

Vermeersch stelt dat het beleid van de EU om een aantal redenen wordt gezien als een mogelijke oplossing voor de eeuwenoude kwestie. Ten eerste wordt gesteld dat de EU meer middelen heeft om haar doelen met betrekking tot de integratie van Roma te bereiken dan andere organisaties. Een reden hiervoor is het grote budget dat de maatregelen van lidstaten kan ondersteunen. Ten tweede is het gunstig dat de EU dit vraagstuk beschouwt als een probleem op het gebied van de interne veiligheid. Interetnische problemen worden gezien als één van de belangrijkste veroorzakers van onrust in de EU. Hierdoor staat de integratie van minderheden hoog op de agenda van Europese instituties en lidstaten. Ten slotte wordt het beleid van de EU gesteund door lokale NGOs waardoor er voor de lidstaten naast druk van de EU ook druk is van lokale organisaties om de situatie in hun land te verbeteren (Vermeersch 2012: 1197).

De EU heeft in de afgelopen jaren verschillende beleidsdocumenten gepresenteerd die bijdragen aan een verbetering van de positie van Roma. Het Decennium voor de Integratie van Roma, dat in 2005 begon, is opgezet om de verschillende overeenkomsten, actoren en beleidsinitiatieven te coördineren (Rövid 2011: 3). Twaalf landen in Europa zijn aangesloten bij dit initiatief.<sup>6</sup> De deelnemers gaven destijds aan dat er meer initiatieven vanuit de EU genomen moesten worden en zodoende werd er in 2008 een bijeenkomst georganiseerd waarbij verschillende kopstukken zoals onder andere Barosso, de voorzitter van de Europese Commissie (EC), spraken over het toekomstige beleid van de EU (Rövid 2011: 3). Dankzij deze en andere conferenties tot 2010 konden lidstaten ervaringen uitwisselen. Hoewel ze niet hebben geleid tot nieuwe politieke besluiten werden naar aanleiding van deze conferenties een aantal basisprincipes opgesteld: de Common Basic Principles on Roma Inclusion (Vermeersch 2012: 1201). Deze principes werden geïntroduceerd als basis voor toekomstig Europees beleid om de positie van Roma te verbeteren. De actieve participatie van de Roma bevolking en het gebruik van instrumenten van de EU zoals fondsen zijn voorbeelden van principes die als onmisbaar worden omschreven<sup>7</sup> (Europese Commissie 2011: 1).

In 2011 riep de EC de lidstaten op om Nationale Strategieën voor de Integratie van Roma op te stellen die de tien principes, die hierboven genoemd zijn, in acht nemen. Verder stelde de EC dat ze met name beleid wilde zien dat de situatie op de gebieden van educatie, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting verbetert. Er zijn twee redenen voor de EC om op deze manier de situatie van Roma aan te pakken. Ten eerste worden de strategieën vergelijkbaar omdat ze gebaseerd zijn op dezelfde principes. Hierdoor kunnen landen ideeën uitwisselen en van elkaar leren. Ten tweede maken de doelen die de EC de landen stelt het mogelijk voor onafhankelijke organisaties om te controleren in hoeverre de lidstaten zijn geslaagd in hun plannen. Hoewel de EC geen sancties kan stellen als de resultaten onbevredigend zijn, verhoogt dit de druk om het beleid te verbeteren.

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van beleid van internationale organisaties en de EU om de situatie van Roma te verbeteren. Ten eerste zijn overeenkomsten besproken van de VN en de Raad

---

<sup>6</sup> Zie tabel 1 op bladzijde twintig voor een overzicht van de landen die aangesloten zijn bij het Decennium voor de Integratie van Roma.

<sup>7</sup> Zie bijlage 2 op bladzijde 53 voor een compleet overzicht van de Common Basic Principles on Roma Inclusion.

van Europa om het aantal statelozen terug te dringen. Omdat veel Roma stateloos zijn, kunnen deze overeenkomsten van belang zijn voor Roma. Ook binnen de EU bestaan overeenkomsten die de positie van Roma kunnen verbeteren. Deze blijken echter alleen te gelden voor mensen die EU burger zijn. Bovendien is duidelijk geworden dat veel overeenkomsten niet bruikbaar zijn omdat ze niet geïmplementeerd worden door de lidstaten. Ten slotte zijn verschillende pogingen van de EU besproken om beleid op te stellen dat de situatie van Roma moet veranderen. Het nieuwste beleid roept de lidstaten op om nationale strategieën te ontwerpen die de integratie van Roma moeten bevorderen.



## 4. Nationale Strategieën voor de Integratie van Roma

Roma vormen, zoals eerder al is aangegeven, de grootste maar ook meest gemarginaliseerde minderheid in de Europese Unie (EU). Na eeuwenlange discriminatie is er nog steeds geen beleid dat een einde kan maken aan de problemen van Roma. In het vorige hoofdstuk zijn enkele maatregelen besproken die in het leven zijn geroepen om de positie van Roma te verbeteren. Een dergelijke maatregel is het EU Kader voor Nationale Strategieën voor de Integratie van Roma. Sinds 2011 werken de lidstaten van de EU aan dit nieuwe beleid en wellicht kan deze aanpak leiden tot een verbetering van de positie van Roma in de EU.

In het kader, dat door de Europese Commissie (EC) is opgesteld, wordt beschreven dat het noodzakelijk is om nationaal, regionaal en lokaal integratiebeleid op te zetten dat zich speciaal richt op de integratie van Roma. Deze maatregelen moeten de ongunstige positie waarin zij leven verbeteren en voorkomen. Zoals de EC aangeeft:

'A targeted approach, within the broader strategy to fight against poverty and exclusion – which does not exclude other vulnerable and deprived group from support – is compatible with the principle of non-discrimination both at EU and national level' (Europese Commissie 2011: 4).

De opzet van de strategieën is onderdeel van de Europa 2020 Strategie. Dit plan is in 2010 ontwikkeld om de groei van de EU in goede banen te leiden. De doelen die voor de nationale strategieën zijn opgesteld, lopen parallel met enkele doelen van de 2020 Strategie.

De EC beschrijft in het kader enkele vereisten voor de inhoud van de strategieën. Lidstaten moeten zich in de beleidsvorming richten op de aanpak van de problemen in de volgende gebieden.

Toegang tot onderwijs: het beleid in de strategie moet ervoor zorgen dat alle Roma kinderen ten minste het basisonderwijs afronden. Hoewel in alle lidstaten de leerplicht geldt voor kinderen die naar de basisschool gaan, blijkt dat in sommige lidstaten slechts een klein percentage van de leerplichtige Roma kinderen naar school gaat. Het doel van de EU is om de schoolgang voor alle kinderen toegankelijk te maken en Roma bewust te maken van het belang van onderwijs.

Werkgelegenheid: het verschil tussen het aantal werkloze Roma en het aantal werkloze personen onder de niet-Roma bevolking moet beperkt worden. Uit onderzoek blijkt dat er naar verhouding veel meer werklozen onder Roma zijn. Het doel van de 2020-strategie is dat 75% van de mensen die kunnen werken een baan hebben in 2020. Dit geldt voor alle bevolkingsgroepen in de EU.

Gezondheidszorg: de EC wil dat lidstaten beleid maken dat de gezondheidskloof tussen Roma en niet-Roma verkleint. Roma leven gemiddeld 10 jaar korter en de kans op babysterfte bij de geboorte is groter in vergelijking met de niet-Roma bevolking. De lidstaten worden aanbevolen om de hygiënische voorzieningen in Roma gemeenschappen te verbeteren en de toegang tot gezondheidszorg voor Roma te vergemakkelijken.

Huisvesting: in de nationale strategieën wil de EC beleid zien dat de huisvestingsituatie van Roma verbetert. Met name de toegang tot zaken als water, elektriciteit en gas wordt hierbij als belangrijk ervaren (2011: 5-7).

Naast beleid in voorgaande gebieden stelt de EC nog een aantal andere eisen waar de strategieën aan moeten voldoen. Ten eerste moeten lidstaten een budget vaststellen om de doelen van de strategie te behalen. Dit budget kan eventueel aangevuld worden door Europese of internationale fondsen. Ten tweede is het van belang dat lidstaten een monitoringsmechanisme opstellen om het effect van het beleid te evalueren. Verder moet het beleid opgesteld worden in samenwerking met de regionale en lokale autoriteiten en is het belangrijk dat Roma in de beleidsvorming betrokken worden. Ten slotte moet er een nationaal contactpunt ingericht worden om het beleid te implementeren en te coördineren (2011: 8-9).

Er wordt veel verwacht van voorgaande maatregelen voor de integratie van Roma in de EU. Zoals de EC stelt geeft deze strategie:

‘(...) the opportunity for joining forces at all levels (EU, national, regional) and with all stakeholders, including the Roma, to address one of the most serious social challenges in Europe: putting an end to the exclusion of Roma’ (2011: 13).

Het is echter de vraag hoe de lidstaten met dit kader voor nationale strategieën omgaan. Voor de EC is het bijvoorbeeld moeilijk om gebrekkige implementatie van het opgestelde beleid te corrigeren omdat de integratie van minderheden onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de inhoud van de strategieën van vier landen, namelijk: Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië. Het is niet bekend hoeveel Roma in de desbetreffende landen wonen, echter zijn er wel schattingen gemaakt door de EC en de overheden van de lidstaten. In de onderstaande tabel staat een weergave van deze schattingen.

	<b>Schatting EC</b>	<b>Schatting overheid</b>
<b>Nederland</b>	40.000 (0.24%)	20.000 - 40.000 (0.24%)
<b>Frankrijk</b>	400.000 (0.21%)	Geen schatting
<b>Bulgarije</b>	750.000 (10.33%)	325.343 (4.48%)
<b>Roemenië</b>	1.850.000 (8.32%)	730.000 – 970.000 (4.36%)

Tabel 2: Schatting van de EC en de overheid van het aantal Roma in Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië in aantallen en als percentage van de totale bevolking (Europese Commissie 2013)

## **Nederland**

Uit tabel twee blijkt dat Nederland een relatief klein aantal Roma inwoners kent. Toch geeft de Nederlandse overheid toe dat er problemen bestaan met deze bevolkingsgroep. De kwesties waar de Nederlandse overheid zich het meest zorgen over maakt, zijn de afwezigheid van leerplichtige kinderen op school, de achterstand in het onderwijs en werkloosheid. Daarnaast wordt in de strategie benadrukt dat er veel problemen zijn tussen Roma en de lokale bevolking: 'Municipalities report problems with crime and socially unacceptable behaviour, such as begging, shoplifting, pickpocketing and domestic nuisance (Nederlandse Overheid 2011: 1). Cijfers over de frequentie van voorgaande aanklachten worden echter niet in de strategie genoemd.

In de Nederlandse strategie wordt beschreven dat Roma zijn betrokken in de beleidsvorming. Ten eerste is er contact geweest met het Nederlands Instituut Sinti en Roma (NISR). Het NISR werd in 2011 opgericht met als doel de integratie van Roma aan te pakken. Naar aanleiding van klachten over de effectiviteit en de uitgaven van overheidsgeld door de stichting is in mei 2012 besloten om deze te sluiten. Omdat ook Roma en Sinti geen vertrouwen hadden in deze stichting (Pietersen 2012) rijst de vraag of de NISR Roma en Sinti kon representeren. Ten tweede wordt benadrukt dat er contact is geweest met het Nationaal Roma Platform. Dit platform is in 2009 opgericht door een aantal gemeenten waar veel Roma wonen om samenwerking mogelijk te maken omtrent de integratie van Roma. Zij stellen in de strategie dat door Roma wordt aangegeven dat zij discriminatie en stigmatisering ervaren en dat zij meer aandacht willen voor de problemen die stateloosheid met zich meebrengt (Nederlandse Overheid 2011: 1). De strategie beschrijft echter geen beleid dat deze problematiek kan verbeteren.

Samengevat kan geconcludeerd worden dat de Nederlandse overheid met name aandacht besteedt aan de vier hoofdgebieden. De Nederlandse overheid wil de problemen in deze vier gebieden aanpakken door beleid te hanteren dat op alle minderheidsgroepen in Nederland die een andere etnische of culturele achtergrond hebben van toepassing is. De Nederlandse overheid stelt daarnaast vast dat integratie niet de verantwoordelijkheid is van de overheid, maar van degene die het besluit neemt om zich in Nederland te vestigen. Daarnaast stelt ze dat het verleden van een persoon minder belangrijk is dan zijn of haar toekomst. De persoon in kwestie is volgens deze visie verantwoordelijk voor zijn of haar integratie, maar het algemene beleid dat geïmplementeerd wordt door nationale en lokale overheid met betrekking tot de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting kan daarbij ondersteuning bieden (2011: 2).

### *De vier hoofdgebieden*

In het vervolg van het document wordt uiteengezet hoe het algemene beleid er uit zal zien. Op het gebied van onderwijs wil Nederland met name aandacht besteden aan de naleving van de leerplicht. Zo wordt er van gemeenten gevraagd om kinderen die niet naar school gaan, ongeacht hun achtergrond, hard aan te pakken door het gebruik van leerplichtambtenaren. Daarnaast moeten ouders bewust worden gemaakt van hun verantwoordelijkheid. Verder krijgen scholen subsidies om moeilijk lerende kinderen of kinderen met een achterstand extra begeleiding te geven.

Op het gebied van werkgelegenheid stelt de Nederlandse overheid bereid te zijn werkzoekenden te helpen in het vinden van een baan. Door middel van bijvoorbeeld trainingen kunnen Nederlandse burgers begeleiding krijgen om in de toekomst te participeren in de arbeidsmarkt. Daarnaast wordt in het document benadrukt dat de Nederlandse overheid van mening is dat iedereen die kán werken, móet werken. Wanneer burgers aldus gebruik maken van sociale voorzieningen wanneer men werkloos is, wordt er van hun verwacht dat zij actief zoeken naar een nieuwe baan.

Ook op het gebied van gezondheidszorg wordt beleid besproken dat reeds toegepast wordt. De gezondheidszorg in Nederland is zo georganiseerd dat iedere burger die inkomensbelasting betaalt een zorgverzekering moet hebben. Daarnaast zijn er verschillende organisaties die burgers kunnen ondersteunen. Zo is er in vrijwel elke gemeente een Centrum Jeugd en Gezin (CJG). Hier kunnen jonge ouders terecht voor informatie, advies en begeleiding om hun kinderen gezond en veilig op te laten groeien. Op het gebied van huisvesting hebben Nederlandse burgers ten slotte recht op sociale huisvesting in verband met bijvoorbeeld een laag inkomen. Omdat deze huizen worden toegewezen door middel van een loting is dit systeem niet-discriminerend (2011: 5).

De Nederlandse overheid legt de verantwoordelijkheid voor de implementatie van het bovenstaande integratiebeleid bij de Nederlandse gemeenten. Gemeenten worden aangemoedigd om gebruik te maken van de bestaande maatregelen en middelen wanneer problemen met Roma zich voordoen. Ten slotte wordt de discriminatie van Roma aan de orde gesteld en beschouwd als een ernstig probleem: 'Discrimination is at odds with the concept of citizenship: it is a barrier to engagement in society and stops people participating in the community' (2011: 3). Hoewel de negatieve gevolgen van discriminatie worden beschreven in de strategie en wordt benadrukt dat mensen aangifte moeten wanneer zij hier te mee te maken hebben (gehad), worden er geen specifieke maatregelen besproken die discriminatie tegen kunnen gaan.

## **Frankrijk**

Hoewel de Franse strategie een veelbelovende titel heeft: 'An Equal Place in Society', kent Frankrijk een pijnlijk verleden als het gaat om de Roma bevolking. De uitzetting van Roemeense en Bulgaarse Roma in 2010 zorgde voor internationale verontwaardiging. De publiciteit die dit met zich meebracht, leidde tot een stopzetting van deze praktijken. Toch blijkt dat ook tegenwoordig nog Roma onterecht hun huis worden uitgezet in Frankrijk (Amnesty International 2012)

De Franse overheid voorziet twee problemen als het gaat om de integratie van Roma in het land. Ten eerste stelt de Franse overheid dat assimilatie in strijd is met het principe van het integratiebeleid van Frankrijk. Dit beleid wil de verschillende culturen en identiteiten van het land erkennen en behouden. Deze aanpak is volgens de Franse overheid essentieel voor het slagen van beleid: 'If we fail to look in detail at the specific aspects of each group, we will not have effective methods for building a strategy' (Government of France 2011: 1). Hoewel uit dit citaat blijkt dat Frankrijk veel waarde hecht aan het behoud van culturele verschillen, blijkt het tegenovergestelde uit het tweede probleem. Frankrijk wil namelijk geen beleid ontwikkelen dat maar op één groep van toepassing is. De Franse president Sarkozy benadrukt deze kwestie door te stellen: 'Meeting the challenge of diversity by resorting to ethnic or religious criteria would run the risk of setting rival

communities against each other and, ultimately, of trapping each of them within their identity' (2011: 1). Hoewel de Franse overheid aldus zegt aandacht te geven aan diversiteit en haar strategie wil aanpassen aan de behoeften van specifieke groepen, blijkt uit de laatste uitspraak dat men dit onmogelijk acht in verband met het behoud van solidariteit in de samenleving. Een bevoordeling van een bepaalde bevolkingsgroep kan, volgens de Franse overheid, negatieve consequenties hebben voor de multiculturele samenleving. In de strategie wordt bijgevolg enkel beleid besproken dat toepasbaar is op alle kwetsbare bevolkingsgroepen in Frankrijk. Echter: 'The policies presented are specific in some cases, which means in France that they take account of specific aspects of lifestyle' (2011: 2). De Franse overheid houdt aldus wel rekening met de specifieke eigenschappen van de Roma cultuur. In de strategie wordt bijvoorbeeld beleid beschreven dat van toepassing is op groepen met een niet-sedentaire levensstijl (2011: 2).

### *De vier hoofdgebieden*

Net als in de Nederlandse strategie wordt in de Franse strategie de nadruk gelegd op beleid dat toepasbaar is in de vier probleemgebieden die de EC heeft voorgesteld. De Franse overheid stelt dat onderwijs van groot belang is voor sociale integratie. De eerste prioriteit van Frankrijk is derhalve om ouders te wijzen op hun verantwoordelijkheid om hun kinderen naar school te sturen. Daarnaast wil Frankrijk onderwijzers trainingen geven om te leren hoe ze met Roma kinderen en hun problemen om kunnen gaan. Ook wordt in deze trainingen aandacht besteed aan de tradities en de cultuur van Roma. Deze trainingen zullen gegeven worden aan onderwijzers van scholen met veel Roma kinderen (2011: 5).

Op het gebied van werkgelegenheid zijn er in Frankrijk diverse maatregelen genomen die zich richten op de behoeften van werkzoekenden. Zo hebben werkzoekenden recht op een uitkering die gebaseerd is op het minimum inkomen. Daarnaast verwacht Frankrijk van deze burgers dat zij actief zoeken naar een baan om te voorkomen dat zij door te lange werkloosheid minder kans krijgen op een baan (2011: 7-8). Op het gebied van gezondheidszorg wil Frankrijk drie maatregelen nemen om de problemen te verbeteren. Ten eerste wil Frankrijk nieuwe programma's opzetten om het aantal gevaccineerde kinderen te verhogen. Ten tweede pleit Frankrijk voor gezond voedsel voor elke Franse burger. Door gelijke toegang te genereren tot gezond eten voor elke inwoner in Frankrijk wil de overheid ervoor zorgen dat de gezondheid van haar inwoners verbetert (2011: 8-9). Tot besluit wil de Franse overheid het vertrouwen tussen de arts en de patiënt verbeteren. Immers blijkt dat een gebrek aan vertrouwen mensen ervan weerhoudt om contact op te nemen met een arts. Frankrijk stelt ten slotte dat ze voor het eind van 2013 maatregelen zal treffen om daklozen en mensen met slechte huizen te helpen aan een beter onderkomen. Door samenwerking mogelijk te maken tussen regionale en nationale huisvestingorganisaties wordt het mogelijk om huizen te bouwen die bestemd zijn voor mensen met slechte huisvesting (2011: 9-10).

De Franse overheid wijdt ten slotte een hoofdstuk aan de discriminatie van bepaalde bevolkingsgroepen in het land. Door middel van de zogenaamde *Human Rights Defender*, een organisatie die zich onder andere bezighoudt met de bestrijding van discriminatie in Frankrijk, wil de overheid de rechten, vrijheid en gelijkheid voor alle Franse burgers garanderen. Uit het document

wordt niet duidelijk hoe deze organisatie een specifieke bijdrage kan leveren aan het einde van discriminatie van Roma.

## **Bulgarije**

Bulgarije is in 2007 toegetreden tot de EU en is de lidstaat met de grootste Roma populatie. De EC schat dat 10.33% van de bevolking Roma is. In de strategie erkent de Bulgaarse overheid, net als Frankrijk, dat Roma een term is die wordt gebruikt om verschillende groepen te omschrijven. Bovendien stelt de Bulgaarse overheid dat de term in de Bulgaarse strategie wordt gebruikt om tevens mensen die zich in een vergelijkbare sociaaleconomische positie bevinden te omschrijven. Bulgarije gebruikt dezelfde aanpak als Nederland en Frankrijk in haar strategie: 'The Strategy applies an integrated targeted approach to the citizens of Roma background in vulnerable condition, which falls within the framework of a more general strategy for combating poverty and exclusion, and it does not exclude rendering support to disadvantaged persons from other ethnic groups (Government of Bulgaria 2012: 1).

### *De vier hoofdgebieden*

De nationale strategie van Bulgarije begint met een situatiebeschrijving per probleemgebied. Vervolgens wordt het beleid besproken dat betrekking heeft op de vier gebieden. Op het gebied van onderwijs kan er volgens de Bulgaarse overheid nog veel verbeterd worden voor Roma. De Bulgaarse overheid benadrukt met name het verschil tussen schoolgaande meisjes en jongens. In de strategie wordt gesteld dat: 'The patriarchal norms of excessive control of the behaviour of the girls and women in some Roma subgroups make them early school leavers' (2012: 8). Op het gebied van onderwijs wil de overheid alle Bulgaarse inwoners gelijke kansen geven om naar school te gaan. Opvallend is dat in de strategie wordt betoogd dat de culturele identiteit van Roma kinderen behouden en ontwikkeld moet worden in scholen waar kinderen met verschillende etniciteiten les krijgen (2012: 12).



Figuur 3: Roma jongens en meisjes op school (2009: Svaljava, Oekraïne)

Op het gebied van huisvesting maakt de Bulgaarse overheid zich zorgen over de segregatie van Roma gemeenschappen. De gebieden waar Roma wonen zijn vaak erg afgelegen waardoor de

leefomstandigheden slecht zijn en problemen omtrent hygiëne en infrastructuur dikwijls voorkomen (2012: 5). Door sociale huisvesting aan te bieden en nieuwe gebieden aan te wijzen waar Roma zich kunnen vestigen wil de Bulgaarse overheid overbevolking in de Roma gemeenschappen voorkomen. Bovendien wil de Bulgaarse overheid voorzieningen als water en elektriciteit in de gemeenschappen verbeteren (2012: 14).

Een derde probleem is de grote werkloosheid onder Roma in Bulgarije. Volgens de strategie kunnen Roma minder goed concurreren met andere werkzoekenden omdat Roma vaak weinig onderwijs hebben genoten en niet over het sociaal kapitaal bezitten dat bijdraagt in het vinden van een baan (2012: 6). De Bulgaarse overheid wil deze werkloosheid terugdringen door onder andere te bevorderen dat Roma een eigen bedrijf starten en door werkloze Roma te helpen in het vinden van een baan. Opvallend is dat er tevens gewerkt wordt met positieve discriminatie. Eén van de beleidsinitiatieven van de Bulgaarse overheid luidt als volgt: 'Introducing legal and economic mechanisms as incentives for employers to hire persons of Roma origin, including through the mechanisms of corporate social responsibility, subsidized employment etc.' (2012: 15).

Tot besluit wordt de slechte gezondheid van veel Roma behandeld. De Bulgaarse overheid legt in de strategie een verband tussen de slechte leefomstandigheden en de verhoogde kans op ziekten onder de Roma bevolking. Daarnaast veroorzaakt het feit dat veel Roma geen zorgverzekering hebben problemen (2012: 9). In de gezondheidssector wil de Bulgaarse overheid minderheidsgroepen betrekken in de gezondheidszorg door de bewustwording te verhogen en door in de gemeenschappen meer informatie te verschaffen over zaken als hygiëne en gezondheidszorg. Bovendien wil de overheid wetten aannemen om goede zorg voor kwetsbare groepen te garanderen (2012: 13).

Naast het beleid dat zich richt op de vier hoofdgebieden die door de EC zijn voorgesteld, behandelt de Bulgaarse strategie beleid op het gebied van discriminatie en cultuur. De Bulgaarse overheid wil discriminatie van Roma voorkomen en wil dat alle Roma, met nadruk op vrouwen en kinderen, dezelfde rechten hebben als andere inwoners van Bulgarije. Dit moet onder andere bereikt worden door de vorming van interetnische relaties te promoten met behulp van bijvoorbeeld sportactiviteiten. Daarnaast wil men discriminatie en aanzetting tot haat voorkomen en strafbaar maken. Op het gebied van cultuur wil de Bulgaarse overheid de identiteit van Roma behouden. Roma kunstenaars moeten bijvoorbeeld begeleid worden in hun ontwikkeling. Tot besluit moeten Roma in de media gerepresenteerd worden met hun tradities en cultuur, maar ook met de problemen waar zij mee te maken krijgen (2012: 17-18).

## **Roemenië**

Roemenië is tevens in 2007 toegetreden tot de EU en kent net als Bulgarije een relatief grote minderheid Roma. Maar liefst 8.32% van de Roemeense bevolking is Roma, aldus de EC. De Roemeense overheid definieert als enige van de vier landen het begrip sociale integratie: 'Social inclusion is defined as a process that ensures that people at risk of poverty and exclusion gain the opportunities and resources necessary to fully participate in the economic, social and cultural life and

that they enjoy a standard of living and welfare considered to be normal in the society in which they live' (Government of Romania 2011: 4).

#### *De vier hoofdgebieden*

In het vervolg van de Roemeense strategie wordt wederom eerst ingegaan op het beleid dat toegepast kan worden in de vier hoofdterreinen. Allereerst wordt beleid besproken dat in voorgaande jaren is toegepast en vervolgens wordt uiteengezet hoe het al bestaande beleid wordt aangevuld met nieuwe maatregelen. Op het terrein van onderwijs wordt ten eerste gesteld dat het belangrijk is dat Roma gelijke kansen in het onderwijs krijgen: 'to support economic growth and the development of the knowledge-based society' (2011: 16). Onderwijs voor Roma wordt derhalve gezien als belangrijk voor het ontwikkelingsproces van het gehele land. Om de participatie van Roma in het onderwijs te vergroten heeft de Roemeense overheid enkele maatregelen opgesteld in haar strategie. Een opvallend initiatief is bijvoorbeeld dat de Roma taal (Romani) op alle scholen onderwezen moet worden als keuzevak. Daarnaast wil de Roemeense overheid informatiebijeenkomsten organiseren op scholen met als onderwerp discriminatie en het belang van diversiteit in de maatschappij (2011: 17). De bewustwording van niet-Roma kinderen van dit probleem wordt aldus ook besproken in deze strategie.

De Roemeense overheid wil ten tweede Roma betrekken op de arbeidsmarkt door trainingen te geven aan mensen die werkeloos zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het opstellen van een CV of hulp bij de voorbereiding van een sollicitatiegesprek. Bovendien worden ambachtslieden gestimuleerd om lid te worden van vakbonden om zodoende een afzetmarkt voor hun producten te vinden (2011: 19). Roma worden dus niet per definitie gestimuleerd om als werknemer bij een bedrijf aan de slag te gaan. De Roemeense overheid moedigt Roma juist aan hun eigen bedrijf op te starten en probeert hen daarbij te ondersteunen.

In de gezondheidszorg geeft de Roemeense twee prioriteiten aan. In de strategie staat beschreven dat er vaccinatieprogramma's nodig zijn voor alle kinderen, dus ook voor Roma. Verder wordt besproken dat er meer voorlichting gegeven moet worden op het gebied van gezondheid, met name over de preventie van tuberculose. Daarnaast worden jonge hoger opgeleide Roma aangemoedigd om een baan in de gezondheidszorg te kiezen waardoor ze in Roma gemeenschappen zorg kunnen bieden (2011: 20). Verder worden er bemiddelaars aangenomen die de dialoog tussen Roma en medisch personeel moeten vergemakkelijken (2011: 21).

Ten slotte wordt in de strategie aandacht besteed aan het huisvestingsprobleem van Roma in Roemenië. Ten eerste worden sociale woningen gebouwd welke bewoond kunnen worden door Roma die zich in een moeilijke situatie bevinden. Het plan is om Roma in deze huizen voor een bepaalde tijd te laten wonen zodat ze, nadat ze werk hebben gevonden, een eigen huis kunnen huren of kopen (2011: 21-22). Naast het bouwen van sociale woningen wordt door de Roemeense overheid geld vrijgemaakt om de minimale eisen die de overheid aan woningen stelt te realiseren. De verbetering van de toegang tot elektriciteit, drinkwater, gas en riolering in Roma gemeenschappen is een prioriteit.

Naast beleid in de vier hoofdterreinen wordt net als in de Bulgaarse strategie aandacht besteed aan de Roma cultuur. De doelstelling van de Roemeense overheid is eveneens om de



culturele identiteit van Roma te behouden en te ontwikkelen. Er worden verschillende projecten in de strategie benoemd, zoals het stichten van een Roma museum en de organisatie van een Roma festival (2011: 22). Daarnaast wordt er in de strategie een paragraaf besteed aan de sociale kanten van de integratie van Roma. De Roemeense overheid stelt bijvoorbeeld voor om campagnes te organiseren die de discriminatie van Roma moet voorkomen en bestrijden. Daarnaast wordt tevens gestreefd naar meer Roma werknemers bij de Roemeense politie (2011: 23).

Ten slotte wordt door Roemenië als eerste van de vier besproken landen aandacht besteed aan stateloosheid. In het document wordt voorgesteld om: 'Continuing the process of identifying persons lacking civil status certificates and identification documents in order to record in the civil status registers the documents and information corresponding to them, and to procure civil status certificates and identification documents' (2011: 24).

### **Vergelijkbaar of niet?**

Eén van de doelstellingen van de nationale strategieën is om beleidsdocumenten op te stellen die vergelijkbaar zijn zodat er uitwisseling van goede ideeën kan plaatsvinden. Echter blijkt uit de voorgaande beschrijvingen van de nationale strategieën van Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië dat er zowel overeenkomsten als verschillen bestaan tussen het beleid dat in de verschillende documenten besproken wordt.<sup>8</sup>

In alle strategieën is beleid behandeld dat van toepassing is in de vier probleemgebieden die door de EC zijn voorgesteld. Bovendien heeft het beleid betrekking op alle kwetsbare groepen in de samenleving. Zoals de Franse overheid in haar strategie aangeeft, is dit met name om te voorkomen dat bepaald groepen worden bevoordeeld (Government of France 2011: 1). Nederland geeft alleen algemeen beleid op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg dat alle inwoners van Nederland, die moeilijkheden hebben in deze gebieden, kan ondersteunen (Nederlandse Overheid 2011: 2). De Franse overheid volgt dezelfde werkwijze, maar houdt wel degelijk rekening met een aantal aspecten die de levenswijze van Roma typeren. In de Franse strategie worden bijvoorbeeld maatregelen besproken die toepasbaar zijn op de situatie van Reizigers. Vaak hebben Reizigers een Roma achtergrond en de Franse overheid wil door het besproken beleid de toegang tot onder andere gezondheidszorg en onderwijs verbeteren. Wel benadrukt de Franse overheid dat deze maatregelen ook voor andere reizende bevolkingsgroepen gelden (2011: 14). Hoewel Bulgarije en Roemenië tevens algemeen beleid hanteren in hun strategie, vermelden zij nadrukkelijker hoe het kan bijdragen aan de verbetering van de positie van Roma. Bovendien hanteren ze beiden beleid dat enkel voordelen geeft aan Roma. Voorbeelden hiervan zijn het aanbieden van Romani als keuzevak op scholen (Bulgaarse overheid 2012: 17) en het opzetten van betere voorzieningen, zoals toegang tot elektriciteit en drinkwater, in Roma gemeenschappen (Roemeense overheid 2011: 14).

Ook op het gebied van discriminatie bestaan er grote verschillen tussen de vier landen. Nederland en Frankrijk geven kort aan dat discriminatie niet wordt toegestaan en dat er maatregelen

---

<sup>8</sup> Zie bijlage 2 voor een schematische vergelijking van de belangrijkste punten in de nationale strategieën van Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië.

worden genomen wanneer discriminatie voorkomt. In deze strategieën wordt echter niet verder ingegaan op de discriminatie van Roma en hoe dit voorkomen kan worden. In de Bulgaarse en Roemeense strategie wordt anders omgegaan met dit probleem. In de Roemeense strategie wordt de niet-Roma bevolking betrokken in het integratiebeleid. Dit blijkt onder andere uit het voornemen om op scholen voorlichting te geven om discriminatie te voorkomen (Roemeense overheid 2012: 17). Daarnaast worden er speciale maatregelen genomen om discriminatie van Roma te bestrijden en te voorkomen (2012: 23). In de Bulgaarse strategie wordt een vergelijkbare benadering aangewend. Zo wil de Bulgaarse overheid met het voorgestelde beleid de relatie tussen Roma en niet-Roma verbeteren door onder andere de organisatie van sportevenementen. Verder blijkt uit de strategie dat Bulgarije met name de aandacht richt op jongeren wanneer het gaat over de bewustwording van Roma discriminatie (Bulgaarse overheid 2012: 17).

Ten derde wordt in de vier strategieën op verschillende manieren omgegaan met de cultuur en levenswijze van Roma. In de Nederlandse strategie wordt niets vermeld over de Roma cultuur en wordt zelfs gesteld dat de toekomst van een persoon belangrijker is dan zijn of haar verleden (Nederlandse overheid 2011: 2). De Nederlandse strategie lijkt dus meer te streven naar assimilatie en houdt geen rekening met de gewoonten en behoeften van Roma. In de Franse overheid wordt erkend dat de term Roma refereert naar verschillende groepen die tevens verschillende levenswijzen hebben (Franse overheid 2011: 1). Daarnaast krijgen Franse docenten training over de tradities en cultuur van Roma om vervolgens het gedrag van Roma kinderen beter te kunnen begrijpen (Franse overheid 2011: 5). Roemenië en Bulgarije geven, naast een beschrijving van het beleid dat in de vier hoofdterreinen wordt toegepast, informatie over op welke manier de Roma cultuur behouden kan worden.

Uit de voorgaande analyse is gebleken dat er, hoewel dat niet de bedoeling was, grote verschillen bestaan tussen de strategieën van Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië. De landen hebben overeenkomstig dat zij allen beleid bespreken dat van toepassing is op de problemen in de vier hoofdgebieden die de EC heeft voorgedragen. De belangrijkste verschillen die in de analyse naar voren zijn gekomen zijn ten eerste de doelen van het beleid. Bulgarije en Roemenië geven duidelijk aan hoe het beleid de positie van Roma kan verbeteren en bespreken bovendien beleid dat enkel van toepassing is op Roma. Nederland en Frankrijk doen dit niet of nauwelijks. Het tweede verschil heeft te maken met de behandeling van discriminatie. Nederland en Frankrijk besteden daar slechts geringe aandacht aan terwijl Roemenië en Bulgarije beleid bespreken dat de discriminatie van Roma in de toekomst moet verminderen. Het laatste verschil gaat over de behandeling van de cultuur en kenmerken van Roma in de documenten. Nederland houdt hier geen rekening mee, maar de andere drie landen hebben hier wel aandacht voor, zij het in variërende mate.

## **Reacties op de nationale strategieën**

In het eerste deel van dit hoofdstuk is het nieuwste beleid met betrekking tot de integratie van Roma besproken aan de hand van de strategieën van vier lidstaten van de Europese Unie. Inmiddels hebben veel organisaties en betrokkenen hun mening geuit over dit nieuwe beleid. In de volgende paragrafen wordt allereerst aandacht besteed aan de beoordeling van de EC. De EC heeft dit document in 2012 gepubliceerd en beschrijft hierin of de lidstaten geslaagd zijn in het behalen van de voorgestelde doelen. Vervolgens worden enkele reacties op de strategieën besproken van Roma en andere betrokkenen. Ten slotte is er aandacht voor reacties op de Nederlandse strategie.

### *Beoordeling Europese Commissie*

In maart 2012 hebben alle lidstaten van de EU, waaronder de vier landen die in dit hoofdstuk aan bod kwamen, een nationale strategie opgesteld voor de integratie van Roma. De EC heeft deze strategieën beoordeeld door te kijken naar het beleid dat de lidstaten willen hanteren om de situatie in de vier gebieden onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg te verbeteren. De doelen die de EC heeft opgesteld, zijn in het begin van hoofdstuk vier reeds behandeld. De resultaten van deze beoordeling zijn in mei 2012 gepubliceerd en hebben als doel de lidstaten aan te moedigen de strategieën te verbeteren waar noodzakelijk.

Op het gebied van onderwijs stelt de EC dat, door het bestaan van nationale wetgeving die kinderen langer leerplichtig maakt, de meeste lidstaten verder gaan dan het doel om alle Roma kinderen de lagere school te laten afronden. Toch blijkt dat maar liefst 10% van de Roma kinderen tussen de 7 en 15 jaar in onder andere Frankrijk, Bulgarije en Roemenië niet naar school gaat. Om dit tegen te gaan moedigt de EC de lidstaten aan om deze cijfers te reduceren door bijvoorbeeld docenten en tussenpersonen trainingen te geven en Roma kinderen in gemengde scholen te laten instromen (Europese Commissie 2012: 4-6).

Op het gebied van werkgelegenheid voldoen alle lidstaten aan de algemene eisen die de EC heeft gesteld. Alle lidstaten trachten in hun strategie immers om het verschil tussen het aantal werkloze Roma en het aantal werkloze niet-Roma terug te dringen. Het beleid van Bulgarije wordt in het document nadrukkelijk toegelicht en toegejuicht. De trainingen die Bulgarije aan 28.000 Roma wil geven, moeten ervoor zorgen dat het verschil in 2015 aanzienlijk kleiner is. Tot slot benadrukt de EC dat een verhoogde arbeidsparticipatie van Roma goed is voor de Europese economieën en derhalve, met name in tijden van economische tegenspoed, nagestreefd moet worden (2012: 6-7).

De EC benadrukt dat er door de lidstaten nog weinig is gedaan om de gezondheid van Roma te verbeteren. Hoewel er initiatieven zijn voor bijvoorbeeld tussenpersonen die Roma kunnen helpen in het contact met gezondheidszorgmedewerkers, is dit volgens de EC niet genoeg om de situatie te verbeteren. De EC stelt dat er tevens aandacht moet zijn voor de relatie tussen de gezondheid van Roma en hun genoten onderwijs, huisvesting, werk en de discriminatie van Roma (2012: 8-9).

De EC concludeert dat alle lidstaten beleid bespreken dat de huisvesting van Roma moet aanpakken. Echter zijn in de strategieën nog weinig concrete stappen genomen die de situatie kunnen verbeteren. De EC noemt het beleid van Frankrijk om illegale Roma in tijdelijke huizen onder te brengen als voorbeeld van hoe de lidstaten de huisvesting kunnen verbeteren (2012: 10).

Het is duidelijk dat de huidige strategieën slechts een eerste stap zijn om de positie van Roma in de EU te verbeteren. Ook de EC bevestigt dat er nog veel moet gebeuren:

'Socioeconomic inclusion of Roma remains first and foremost the responsibility of the Member States and they will need stronger efforts to live up to their responsibilities, by adopting more concrete measures, explicit targets for measurable deliverables, clearly earmarked funding at national level and a sound national monitoring and evaluation system' (2012: 16).

Er kan met name aan het laatste nog veel verbeterd worden. Uit de beoordeling van de EC blijkt dat slechts vier lidstaten (Ierland, Litouwen, Polen en Slowakije) een evaluatiesysteem hebben opgezet (2012: 12). Een evaluatiesysteem is echter essentieel om te beoordelen of het voorgestelde beleid effectief is of nog aanpassingen nodig heeft.

Naast het belang van een evaluatiesysteem geeft de EC tot besluit nog enkele aanbevelingen om de beoogde doelen te bereiken. Ten eerste stelt ze dat de lidstaten de dialoog met de EC en andere relevante organisaties moeten onderhouden. Dit is belangrijk om te voorkomen dat de strategieën in strijd zijn met de wetgeving en het beleid van de EU. Ook is dialoog belangrijk om te zorgen dat de nationale en Europese fondsen op een doeltreffende manier gebruikt worden. Ten tweede geeft de EC aan dat het essentieel is dat de lidstaten de regionale en lokale autoriteiten betrekken in het integratieproces. Dit is van belang om ervoor te zorgen dat de strategie in overeenstemming is met het regionale en lokale beleid. De EC acht het ten derde cruciaal dat de overheden van de lidstaten Roma betrekken in beleidsvorming. Ten slotte benadrukt de EC dat de wetgeving tegen discriminatie ten uitvoering gebracht moet worden door de lidstaten.

### *Belang van implementatie*

In reacties die volgden na de publicatie van de nationale strategieën werd met name de nadruk gelegd op het belang van de implementatie van het voorgestelde beleid. Ook de EC benadrukt dat de implementatie van het beleid essentieel is voor de verbetering van de positie van Roma. Op 8 april 2013, de Internationale Roma Dag, maakten een aantal commissieleden (Reding, Andor, Hahn en Vassiliou) het volgende statement openbaar:

'The EU has laid down a strong framework for action and Member States have drawn up national strategies for Roma inclusion. (...) What we need is a genuine political commitment from the Member States to implement national strategies. The drafting of national strategies was certainly a good start but we still need more to make changes happen' (Europese Commissie 2013).

De EC wil de lidstaten ondersteunen door middel van de jaarlijkse evaluaties: 'We will adopt our 2013 report on progress in implementing the national strategies before the summer and will evaluate to what extent our recommendations have been followed up by Member States' (Europese Commissie 2013).

Ook door externe organisaties wordt het belang van implementatie benadrukt. De European Roma Policy Coalition (ERPC), een samenwerkingsverband van verschillende NGOs die zich bezighouden met onder andere de rechten van Roma in de EU, benadrukt echter dat niet enkel de

lidstaten hier verantwoordelijk voor zijn, maar dat ook een rol is weggelegd voor de EU. Sánchez-Rubio, de voorzitter, stelt:

'Roma in Europe have continued to face widespread discrimination, marginalisation and exclusion in all areas of life over the last two decades, despite investment by the European Union (...). The growing gap between Roma and other citizens in Europe can only be filled if well-intended policies which provide genuine opportunities for Roma to access their rights to education, employment, housing and healthcare and specify tangible measures to combat discrimination, are adopted and fully implemented' (ERPC 2013).

De ERPC ziet de EC als een belangrijke actor in deze ontwikkelingen: 'It is time for the Commission to use all the tools at its disposal to address discrimination and other human rights violations that Roma people face in Europe' (ERPC 2013).

### *Belang van participatie*

Naast het belang van implementatie wordt de participatie van Roma ook gezien als een belangrijke factor om successen te bereiken. De ERPC stelt dat Roma betrokken moeten worden in zowel de beleidsvorming als de implementatie en de resultaten van het beleid: 'Promote the active engagement and participation of Roma civil society in all decisions affecting them by providing them adequate consultative, implementation and monitor opportunities' (ERPC 2013). Ook Iulius Rostas, een Roma activist die vele publicaties met betrekking tot Roma problematiek op zijn naam heeft staan<sup>9</sup>, bevestigt dat Roma betrokken moeten worden in het integratieproces:

'The participation of Roma is a crucial ingredient if any progress on the implementation of policies towards Roma is to be made. Unfortunately, the adoption of the EU framework strategy missed the opportunity to ensure a meaningful participation of Roma at all levels: local, regional, national and European. Without the involvement of the Roma communities at local level politics no recipe would work having in mind the diversity among Roma and the different problems these communities are facing' (Rostas 2013).

Deze uitspraak komt niet overeen met het document van de EC waarin staat dat vrijwel alle lidstaten contact hebben gehad met Roma organisaties tijdens het opstellen van de strategieën (Europese Commissie 2012: 11). Vaak is er wel degelijk contact geweest met Roma, echter is gebleken dat de wensen die Roma uitspraken niet terugkomen in het beleid dat in de strategieën is opgenomen. Dit blijkt ook uit de reacties op de Nederlandse strategie.

---

<sup>9</sup> Ondanks het feit dat de publicaties van Rostas zeer interessant zijn, kan ik deze helaas niet gebruiken omdat zij voornamelijk verschenen zijn in de Roemeense taal.

### *Reacties op de Nederlandse strategie*

In Nederland is er veel kritiek geweest op de strategie van de Nederlandse overheid. Van Burik was de woordvoerder van de inmiddels opgeheven Roma stichting Triana. Zij geeft aan dat ze aanvankelijk positief was over de plannen van de EU om nationale strategieën op te stellen:

‘Eindelijk gebeurde er iets op Europees niveau waardoor we ook in Nederland een beter Roma beleid konden krijgen.’ Vanuit de Roma gemeenschap kwamen er veel initiatieven om mee te denken over het beleidsplan. Zo werd er een conferentie georganiseerd waarin Sinti en Roma hun ideeën konden uitdragen: De aanwezigen gaven aan dat de overheid het beleid vooral in samenspraak met hen moest maken, niet zonder hen’ (Rijken 2012).

Van Burik stelt echter dat er geen rekening is gehouden met de wensen van Roma en ziet de publicatie van de Nederlandse strategie derhalve als een dieptepunt voor Roma in het jaar 2011 (Rijken 2012).

De VNG Platform Roma noemt daarnaast het ontbreken van aandacht voor stateloosheid in de strategie een gemiste kans. Hoewel in de voorbereiding contact is geweest met het Nederlands Instituut Sinti en Roma en Roma ontbreekt de aandacht voor dit onderwerp in de Nederlandse strategie. Beiden ervaren dit als een knelpunt (VNG 2011).

Jovanovic, de voorzitter van het opgeheven Roma Platform, is evenmin tevreden over het opgestelde document. Ook zij benadrukt dat er niet is geluisterd naar de wensen van Roma:

‘Telkens hebben we gezegd dat de minister rekening moet houden met onze cultuur en achtergrond. Dat zien we nu niet terug in zijn beleidsstuk’ (Jovanovic in Rijken 2011).

De woordvoerder van minister Leers, die verantwoordelijk is voor het document, zegt te begrijpen dat Roma teleurgesteld zijn:

‘Toch is het aan het kabinet om het beleid te bepalen. Niet aan Roma. Dit kabinet wil voor Roma geen speciaal beleid voeren. Voor hen geldt hetzelfde beleid als voor alle anderen’ (Woordvoerder Leers in Rijken 2011).

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat er nog veel verbetering kan plaatsvinden in de nationale strategieën. Zoals de EC aangeeft is dit slechts een eerste stap om de positie van Roma te verbeteren. Echter is deze beoordeling in het voorjaar van 2012 uitgegeven en blijkt uit de reacties die een jaar later geuit werden dat er nog steeds weinig is veranderd.

In dit hoofdstuk is het nieuwste beleid van de EU besproken om de integratie van Roma te verbeteren. In het eerste deel is een analyse gemaakt van de nationale strategieën van Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië. Hoewel de strategieën vergelijkbaar moesten zijn blijkt uit de bespreking dat er veel verschil is tussen de documenten.

In het tweede deel van dit hoofdstuk zijn de beoordeling van de EC en reacties op de nationale strategieën behandeld. Hieruit is gebleken dat er een gebrek is aan implementatie van het voorgestelde beleid en dat Roma meer betrokken moeten worden in de beleidsvorming. In hoofdstuk twee van deze scriptie is reeds het belang van beide maatregelen besproken. Correll en Chai (2009: 40) bevestigen dat de problemen niet kunnen worden opgelost door implementatie en Philips (2011: 211) stelde dat integratie een proces is waarbij zowel de meerderheid als de minderheid betrokken moet worden. Beide zijn aldus van groot belang voor het slagen van het integratieproces.

## 5. Discussie en conclusie

In deze scriptie stond de positie van Roma in de Europese Unie (EU) en het nieuwste beleid van de EU voor de integratie van Roma centraal. Ondanks maatregelen die op internationaal en Europees niveau zijn genomen, blijkt dat Roma nog steeds gemarginaliseerd en gediscrimineerd worden. De EU wil hier verandering in brengen door lidstaten aan te moedigen nationale strategieën voor de integratie van Roma op te stellen. Dit hoofdstuk begint met een korte reflectie op de kernpunten van de vorige hoofdstukken. Vervolgens wordt de aandacht gericht op de analyse van de nationale strategieën met gebruikmaking van de concepten, integratie, burgerschap en intraculturele diversiteit, die in hoofdstuk twee centraal stonden.

### Samenvatting

Deze scriptie bestaat uit een viertal hoofdstukken. Na de inleiding is in hoofdstuk twee een overzicht gegeven van literatuur die betrekking heeft op de begrippen integratie, burgerschap en intraculturele diversiteit. In dit hoofdstuk is vastgesteld dat in deze scriptie integratie gedefinieerd wordt als het proces waarbij zowel de minderheid als de meerderheid worden betrokken in het voorkomen en bestrijden van sociale ongelijkheden en uitsluiting met als doel iedereen te betrekken in de maatschappij. Ten tweede is bepaald dat er niet alleen aandacht moet bestaan voor burgerschap als de juridische band tussen een burger en de staat, maar ook voor het sociale aspect van burgerschap. Op het gebied van intraculturele diversiteit is ten slotte geconcludeerd dat het van belang is om de diversiteit binnen een groep te erkennen.

Vervolgens zijn in hoofdstuk drie de huidige internationale en Europese overeenkomsten beschreven. Hierbij is met name aandacht besteed aan het belang van burgerschap voor de integratie van minderheden. Uit de beschrijving van de maatregelen is voortgekomen dat een gebrekkige implementatie dikwijls de oorzaak is van de voortdurende problemen van Roma en andere minderheden (Parra 2011: 1676).

In hoofdstuk vier is aansluitend een analyse gemaakt van het nieuwste beleid van de EU. De strategieën van Nederland, Frankrijk, Roemenië en Bulgarije zijn beschreven en vergeleken. Ten slotte zijn in dit hoofdstuk de beoordeling van de EC en de reacties op de nationale strategieën weergegeven. Uit de reacties bleek dat met name het ontbreken van betrekking van Roma in de totstandkoming van het beleid en de gebrekkige implementatie van het beleid heeft geleid tot twijfels over de effectiviteit van de nationale strategieën.

In de volgende paragrafen worden de strategieën geanalyseerd met behulp van de concepten die in hoofdstuk twee zijn besproken.



## **Integratie**

Uit de analyse van de beleidsdocumenten is gebleken dat het begrip integratie het centrale concept is in de nationale strategieën. Ondanks dat de EC verwachtte dat de strategieën vergelijkbaar zouden worden, blijkt dat het begrip op diverse manieren wordt geïnterpreteerd door de verschillende lidstaten. Zoals eerder is genoemd beschrijf ik integratie als het proces waarbij zowel de minderheid als de meerderheid worden betrokken in het voorkomen en bestrijden van sociale ongelijkheden en uitsluiting met als doel iedereen te betrekken in de maatschappij. De definities die in de nationale strategieën worden gegeven, wijken echter af van deze omschrijving. In de Nederlandse strategie wordt bijvoorbeeld de nadruk gelegd op de assimilatie van Roma. Zo wordt nadrukkelijk gesteld dat de toekomst van een persoon minder belangrijk is dan zijn of haar verleden. Philips (2011: 211) stelt dat integratie door beleidsmakers vaak op deze manier wordt gedefinieerd. Hoewel integratie inderdaad gaat over de toekomst van een individu, is het behoud van een eigen identiteit van belang voor het welbevinden van een persoon.

### *Behoud van taal*

Het behoud van een eigen identiteit hangt nauw samen met het behoud van de eigen taal. Respect voor diversiteit tussen groepen en betere studieresultaten zijn kenmerken van bi-linguaal onderwijs. Studenten behalen betere studieresultaten wanneer hun culturele identiteit gerespecteerd en versterkt wordt door het onderwijssysteem (Zuyderhoudt, Dockery en Ke in: Minter et al. 2012: 11). Ruimte voor het leren in de eigen taal lijkt dus een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de integratie van Roma. Van de besproken landen hebben enkel Roemenië en Bulgarije beleid opgenomen dat het mogelijk maakt voor Roma kinderen om onderwijs te krijgen in hun eigen taal.

### *Behoud van culturele kenmerken*

Naast de taal zijn ook andere kenmerken van cultuur belangrijk voor het behoud van een eigen identiteit. Isar (2006: 373) stelt dat het hebben van een cultuur steeds vaker beschouwd wordt als een recht. Het behoud van culturele kenmerken is aldus van belang voor de status en het welbevinden van individuen. Nederland en Frankrijk schenken, in tegenstelling tot Roemenië en Bulgarije, geen aandacht aan dit onderwerp. Roemenië en Bulgarije geven aan dat het wel degelijk belangrijk is dat de Roma cultuur wordt behouden. Zij trachten dit onder andere te bereiken door het organiseren van een Roma festival en de oprichting van een museum over de Roma cultuur.

### *Betrekking van de meerderheid*

Tot slot is het bij de integratie van Roma belangrijk dat ook de meerderheid wordt betrokken in het proces. De discriminatie van Roma door de niet-Roma bevolking is immers een groot probleem en ontnemt Roma de kans om te integreren omdat het zowel op institutioneel als op persoonlijk niveau voorkomt (Hancock 2002: 53). Alle besproken landen zeggen in hun strategie de discriminatie van bepaalde groepen zoals Roma te willen stoppen, echter is niet overal duidelijk hoe men dit wil bereiken. In de Nederlandse strategie wordt bijvoorbeeld enkel benadrukt dat er een meldpunt is voor mensen die te maken hebben met discriminatie. Roemenië en Bulgarije geven ook op dit punt meer

informatie over hoe zij de discriminatie van Roma willen terugdringen. Onder andere voorlichting op scholen aan jongeren moet hier aan bijdragen.

### **Burgerschap**

Hoewel in deze scriptie is gebleken dat het bezit van een burgerschapsstatus een grote invloed heeft op de positie van een individu (Belton 2011: 60), wordt in de strategieën minimale aandacht besteed aan het feit dat veel Roma niet beschikken over de juiste documenten. In de Nederlandse strategie wordt wel ingegaan op het feit dat de Roma bevolking aangeeft dat er gekeken moet worden naar de stateloosheid van veel Roma. Echter wordt in het vervolg van het beleidsdocument niet gesproken over mogelijke oplossingen. Door betrokken organisaties wordt dit tevens gezien als een groot gebrek. VNG Platform Roma noemt het bovendien een 'gemiste kans' (VNG 2011). De EC stelt in haar beoordeling dat de lidstaten het ontbreken van identiteitspapieren moeten aanpakken. Het bezit van burgerschap is immers zeer belangrijk voor de integratie van Roma. Omdat burgerschap vaak gezien wordt als het recht op het hebben van rechten is het noodzakelijk om dit probleem in de nationale strategieën te bespreken. Zonder beleid om de stateloosheid van Roma aan te pakken, zal de integratie van Roma immers niet slagen.

#### *De jure en de facto burgerschap*

Zoals eerder in deze scriptie is beschreven is niet enkel de juridische status van een persoon van belang om als volwaardig burger te kunnen functioneren in de maatschappij. Glenn beargumenteert dat de burgerschapsstatus tevens wordt gevormd door de omgeving van een individu (Glenn 2011: 3). De scheiding tussen burgerschap en cultureel burgerschap welke door Mills (2012: 78-88) besproken wordt, heeft soortgelijke gevolgen. Dit onderstreept wederom het belang van het betrekken van de niet-Roma bevolking in het integratieproces. De Nederlandse overheid besteedt geen aandacht aan deze vorm van burgerschap. Frankrijk, Bulgarije en Roemenië hebben echter wel beleid geformuleerd dat de niet-Roma bevolking bewust moet maken van de problematiek door middel van trainingen en informatiebijeenkomsten.

### **Intraculturele diversiteit**

Het derde concept dat belangrijk is in de analyse van de strategieën is intraculturele diversiteit. Hoewel het bekend is dat Roma geen homogene groep vormen, maar verschillen in zaken als taal, religie en levenswijzen (Uzunova 2010: 290-291), wordt in de strategieën geen aandacht besteed aan de gevolgen die deze diversiteit met zich mee brengt. In dit kader is het voor overheden belangrijk om stil te staan bij de definitie van de term Roma. Frankrijk en Bulgarije erkennen beiden dat de term Roma gebruikt wordt om verschillende groepen aan te duiden. Het gebruik van dezelfde term kan, aldus Liégeois, problematisch zijn omdat hierdoor geen aandacht is voor de intraculturele verschillen tussen Roma. Het feit dat er zowel nomadische als sedentaire Roma bestaan, vraagt om verschillende vormen van beleid. Wanneer zij in de beleidsdocumenten als één groep worden beschreven, kan er niet gekeken worden naar hun verschillende levenswijzen. Bovendien willen sommige groepen, zoals Sinti, Ashkali en Kali, niet met de term Roma aangesproken worden. Toch geven Frankrijk en

Bulgarije expliciet aan de term Roma te gebruiken. Ook Nederland en Roemenië maken, hoewel ze niet verantwoordend waarom, deze keuze. Wanneer met dergelijke generaliserende termen gesproken wordt, kan het voorkomen dat sommige gemeenschappen zich niet aangesproken voelen. Aandacht voor intraculturele diversiteit is derhalve van belang voor het succes van integratiebeleid.

## **Participatie**

Naast het belang van de concepten integratie, burgerschap en intraculturele diversiteit is in deze scriptie gebleken dat het begrip participatie tevens een grote rol speelt in de nationale strategieën. Uit de reacties die in het vorige hoofdstuk zijn besproken, blijkt dat Roma nauwelijks tot niet betrokken werden bij de totstandkoming van de strategieën. Jovanovic, de voorzitter van het Landelijk Romaplatform vertelt:

‘In de afgelopen twee jaar zijn wij drie keer op het ministerie geweest om te praten. Telkens hebben we gezegd dat de minister rekening moet houden met onze cultuur en achtergrond. Dat zien we nu niet terug in zijn beleidsstuk. We hebben hier hard voor gevochten, maar onze mening en inbreng zijn door Leers gewoon van tafel geveegd’

Correll en Chai (2009:39) definiëren integratie als het proces waarbij iedereen betrokken wordt in de maatschappij. Bijgevolg kan geconcludeerd worden dat de definitie die door Correll en Chai in het tweede hoofdstuk is geformuleerd niet geheel compleet is. Immers blijkt dat het van belang is dat minderheden participeren in de formulering van beleid. Pretty (1995:1252) beschrijft verschillende vormen van participatie in ontwikkelingsprogramma's. Het concept wat hij 'schijnparticipatie' noemt, lijkt op de situatie van Roma van toepassing. Bij deze vorm van participatie worden mensen wel degelijk gerepresenteerd, maar hebben ze geen macht om het beleid te beïnvloeden. In andere literatuur wordt bevestigd dat het vaak onduidelijk is hoe participatie van de gemeenschap plaats moet vinden waardoor de gewenste resultaten niet behaald worden (Smith and McDonough in: Clarke: 892).

### *Belang van participatie*

Participatie is belangrijk omdat het, onder andere, de wensen van minderheden duidelijk maakt. In alle strategieën wordt bijvoorbeeld gesproken over de slechte huisvesting van Roma. Frankrijk, Bulgarije en Roemenië willen allen beleid implementeren waardoor het mogelijk wordt dat Roma in tijdelijke woningen kunnen verblijven wanneer hun eigen huisvesting slecht is. Het is echter de vraag wat er wordt verstaan onder slechte huisvesting. Veel Roma leven immers in een woonwagen, maar uit gebeurtenissen in het verleden blijkt dat de meerderheid van de Europese overheden zich inzetten om het wonen in een woonwagen onmogelijk te maken. In Nederland bestond er bijvoorbeeld een woonwagenwet welke woonwagenbewoners verplichtte te verhuizen naar aangewezen terreinen. Daarnaast werden de woonwagenbewoners met deze wet verplicht om op een vaste plek te wonen (Nieuwsuur 2012). Hoewel deze wet niet meer geldig is, rust er nog steeds een stigma op woonwagenbewoners. Hoewel er in veel Roma gemeenschappen wel degelijk behoefte is aan bijvoorbeeld goede sanitaire omstandigheden is het waarschijnlijk dat veel Roma in hun huidige

woningen willen blijven. Aandacht voor interculturele diversiteit blijkt derhalve van belang te zijn in de vorming van integratiebeleid. Cultuur wordt immers gezien als een verzameling van onder andere aangeleerde ideeën, waarden en kennis die gedeeld worden door een groep (Cohen en Kennedy 2007:47). Omdat deze collectieve kenmerken onderscheid mogelijk maakt tussen verschillende groepen (Hofstede in Au 1997: 744) is het belangrijk dat er aandacht is voor deze verschillen. Het is derhalve van belang dat Roma betrokken worden in de beleidsvorming zodat er geen beleid wordt geïmplementeerd dat niet gewenst is.

Uit voorgaande beschrijving kan geconcludeerd worden dat er nog veel uitdagingen zijn om de integratie van Roma te laten slagen. De nationale strategieën zijn hiervoor een goede eerste stap, echter zijn er nog vele punten die aangepast en verbeterd kunnen worden. Aan de hand van de antropologische concepten integratie, burgerschap en intraculturele diversiteit kunnen enkele punten worden benoemd die belangrijk zijn voor het succes van de nationale strategieën. Bovendien bleek uit de analyse dat het begrip participatie ook zeer belangrijk is voor het slagen van dit nieuwe Europese integratiebeleid. Uit de analyse blijkt dat de vier gebieden waarin de EC verbetering wil zien, namelijk onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting niet voldoende zijn om de integratie van Roma te bevorderen. De EC geeft immers een technocratische oplossing voor een grotendeels sociaal probleem. Ferguson (1990: 407) beschrijft dat technocratische ontwikkelingsprojecten die niet-technische problemen op moeten lossen vaak andere uitkomsten hebben dan gehoopt. Lucassen (2010) stelt bovendien dat de integratie van Roma beleid vraagt dat zich ten eerste richt op de bestrijding van discriminatie en racistische aanvallen. Daarnaast moet beleid zich richten op de verbetering van de levensomstandigheden van Roma, waar de lidstaten van de EU zich reeds mee bezighouden. Meer aandacht voor de sociale kant van het probleem, door bijvoorbeeld wetgeving tegen discriminatie, lijkt aldus een betere benadering.

Het is samenvattend positief dat de EU zich bezighoudt met de integratie van Roma. Het plan om door elke lidstaat een nationale strategie op te stellen, lijkt enerzijds een veelbelovende beleidsstrategie. Anderzijds is in deze scriptie gebleken dat er nog veel veranderd kan worden aan de huidige strategieën. Het feit dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn om het beleid te implementeren, blijkt een aspect dat de integratie van Roma bemoeilijkt. De EU kan hier verbetering in aanbrengen door de mogelijke uitwisseling van goede ideeën en de jaarlijkse beoordeling van de EC. Daarnaast moet er meer aandacht komen voor de sociale kanten van het probleem.

Het feit dat de EU zich met deze kwestie bezighoudt, geeft mij echter hoop dat het, als ik in de toekomst in Roemenië of ieder ander land op bezoek ben, vanzelfsprekend is dat ik aan iedereen wordt voorgesteld.



Figuur 4: Roma meisjes (2009: Svaljava, Oekraïne)

# Literatuurlijst

## Wetenschappelijke literatuur

Au, K. (1997) 'Another Consequence of Culture, Intra-Cultural Variation' *The International Journal of Human Resource Management* 8-5: 743-755.

Beck, S. (1989) 'The Origins of Gypsy Slavery in Romania' *Dialectical Anthropology* 14-1: 53-61.

Belton, K.A. (2011) 'The Neglected Non-Citizen: Statelessness and Liberal Political Theory' *Journal of Global Ethics* 7-1: 59-71.

Cahn, C. (2012) 'Minorities, Citizenship and Statelessness in Europe' *European Journal of Migration and Law* 14-1: 297-316.

Coffé, H. & C. Bolzendahl (2011) 'Partisan Cleavages in the Importance of Citizenship Rights and Responsibilities' *Social Science Quarterly* 92-3: 656-674.

Cohen, R. & P. Kennedy (2007) *Global Sociology* Palgrave Macmillan, New York.

Correll, D. & M. Chai (2009) 'Social Integration' *Global Social Policy* 9-1: 39-42.

Clarke, B. (2008) 'Seeking the grail. Evaluating whether Australia's coast-care program achieved "meaningful" community participation' *Society and Natural Resources* 21-10: 891-907.

Crețan, R. & Turnock, D. (2008) 'Romania's Roma Population: From Marginality to Social Integration' *Scottish Geographical Journal* 124-4: 274-299.

Dedić, J. (2007) *European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Roma and Statelessness* Peace Institute, Ljubljana.

Ferguson J. (1990) 'The Anti-politics Machine' in: J. Vincent (red.) *The Anthropology of Politics: A Reader in Ethnography, Theory and Critique* Malden, Blackwell Publishing: 399-407.

Glenn (2011) 'Constructing Citizenship: Exclusion, Subordination, and Resistance' *American Sociological Review* 76-1: 1-24.

Hancock, I. (2002) *We are the Romani People* University of Hertfordshire Press, Hatfield.

- Hutnyk, J. (2006) 'Culture' Theory, *Culture and Society* 23-1: 351-358.
- Isar, Y.R. (2006) 'Cultural Diversity' Theory, *Culture and Society* 23-1: 372- 375.
- Kostadinova, G. (2011) 'Minority Rights as a Normative Framework for Addressing the Situation of Roma in Europe' *Oxford Development Studies* 39-2: 163-183.
- Liégeois, J.P. (2007) *Roma in Europe* Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Mills, M.B. (2012): 'Thai Mobilities and Cultural Citizenship' *Critical Asian Studies* 44-1: 85-112.
- Minter, T. & W.L. Ke & G. Persoon (2012) *Intercultural Education, A compilation of Experiences to Support SENA-TBI*.
- Parra, J. (2011) 'Stateless Roma in the European Union: Reconciling the Doctrine of Sovereignty Concerning Nationality Laws with International Agreements to Reduce and Avoid Statelessness' *Fordham International Law Journal* 34: 1 1666- 1694.
- Pelto P.J. & G.H. Pelto (1975) 'Intra-Culture Diversity, Some Theoretical Issues' *American Ethnologist* 2-1: 1-18.
- Philips, D. (2011) 'Minority Ethnic Segregation, Integration and Citizenship: A European Perspective' *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36-2: 209-255.
- Pretty, J. (1995) 'Participatory learning for sustainable agriculture' *World Development* 23-8: 1247-1263.
- Rövid, M. (2011) 'One-Size-Fits-all Roma? On the Normative Dilemmas of the Emerging European Roma Policy' *Romani Studies* 21-1: 1-22.
- Shore, C. & S. Wright (1997) *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power* Routledge, New York.
- Uzunova, I. (2010) 'Roma Integration in Europe: Why Minority Rights are Failing' *Arizona Journal of International and Comparative Law* 27-1: 283-323.
- Vermeersch, P. (2012) 'Reframing the Roma: EU Initiatives and the Politics of Reinterpretation' *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38-8: 1195-1212.

Waas, L., van (2009) 'Fighting Statelessness and Discriminatory Nationality Laws in Europe' *European Journal of Migration and Law* 14-1: 243-260.

Weissbrodt, D. & Collins, C. (2006) 'The Human Rights of Stateless Persons' *Human Rights Quarterly* 28: 245-276.

### **Beleidsdocumenten**

Europese Commissie (2011) *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020* Brussels COM (2011) 173 final.

Europese Commissie (2012) *National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework* COM (2012) 226 final.

Government of Bulgaria (2012) *National Roma Integration Strategy of the Republic of Bulgaria (2012 – 2020)*.

Europese Raad (2009) *Vademecum The 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion* Bureau voor Publicaties van de Europese Unie, Luxemburg.

Government of France (2011) *An Equal Place in French Society: French Government Strategy for Roma Integration within the Framework of the Commission from the Commission of 5 April 2011 and the Council Conclusions of 19 May 2011*.

Government of Romania (2011) *Strategy of the Government of Romania for the Inclusion of the Romanian Citizens Belonging to Roma Minority for Period 2012 – 2020*.

Nederlandse Overheid (2011) *Policy Measures in the Netherlands for the Social Inclusion of Roma*.

### **Internetpublicaties**

Amnesty International (2012) *Frankrijk: Bescherm Roma tegen gedwongen huisuitzettingen* Geraadpleegd op 30 mei 2013, <http://www.amnesty.nl/nieuwsporaal/pers/frankrijk-bescherm-roma-tegen-gedwongen-huisuitzettingen>.

BBC News Europe (2010) *Q&A: France Roma expulsions* Geraadpleegd op 6 juni 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11027288>.



EPRC (European Roma Policy Coalition) (2013) *Time for the EU and Member States to Finally Assume Their Responsibility to Achieve Equal Rights for Roma* Geraadpleegd op 12 mei 2013, <http://romapolicy.eu/tag/eu-framework-for-national-roma-integration-strategies/>.

Europese Commissie (2013) *International Roma Day: Commission calls for decisive action to further Roma integration* Geraadpleegd op 16 april 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-306\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-306_en.htm).

Nieuwsuur (2012) *Woonwagenbewoners, Kampers en Reizigers* Geraadpleegd op 6 juni 2013, <http://nieuwsuur.nl/onderwerp/432389-woonwagenbewoners-kampers-en-reizigers.html>.

Pietersen, R. (2012) *Roma-instituut is alweer verleden tijd* Geraadpleegd op 16 april 2013, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3248943/2012/05/01/Roma-instituut-is-alweer-verleden-tijd.dhtml>.

Rijken, K. (2011) *Roma Boos op Minister Leers* Geraadpleegd op 11 mei 2013, <http://www.nu.nl/politiek/2700265/roma-boos-minister-leers.html>.

Rijken, K. (2012) *Nieuwe Beleid Leers valt Roma Zwaar* Geraadpleegd op 11 mei 2013, <http://www.republiekallochtonie.nl/nieuw-beleid-leers-valt-roma-zwaar>.

Rostas, I. (2013) *The Future of Roma Rights in Europe* Geraadpleegd op 12 mei 2013, <http://irostas.wordpress.com/>.

VNG (2011) *Ontbreken aandacht voor staatloosheid Roma gemiste kans* Geraadpleegd op 11 mei 2013, <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/integratie-en-asiel/nieuws/ontbreken-aandacht-voor-staatloosheid-roma-gemiste-kans>.

## **Krantenartikelen**

Lucassen, L. (2010) 'Vijf Misverstanden over de Roma' *NRC Handelsblad* 25 september 2010.

# Bijlage 1

## The 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion

De tien principes en mogelijke wijzen om aan de hand van deze principes beleid te formuleren.

### 1. Constructive, pragmatic and non-discriminatory policies:

- Do not base policies on pre-conceptions but on the actual situation.
- For this purpose, make use of studies, surveys, visits, and the involvement of Roma people or experts, etc.
- Promote such an approach to all actors.
- Make sure that EU values (human rights, dignity, non-discrimination, etc.) are respected.
- Take into account the socio-economic inequalities experienced by the Roma and support equal opportunities/equal access of Roma people.

### 2. Explicit but not exclusive targeting:

- Target policies on 'open' groups (e.g. vulnerable groups, people living in deprived areas, disadvantaged groups, etc.) with an explicit mention that this includes the Roma.
- Develop policies for socially disadvantaged neighbourhoods and not for distinct (ethnic) groups.
- Pay attention to the possible negative impact of broader policies to tackle the specific problems of the Roma, in particular their social inclusion.

### 3. Inter-cultural approach

- Promote inter-cultural learning (e.g. training sessions, information materials, etc.) and mutual understanding.
- Highlight inter-cultural exchanges and the role of inter-cultural mediators.
- Involve people with different ethnic backgrounds in the design, implementation and evaluation of policies and activities.
- Take into account the cultural specificities of Roma communities when drawing up policies (e.g. be aware of taboos, etc.).
- Pay attention to possible cultural biases in communication, as well as in the process and substance of policies and activities.

### 4. Aiming for the mainstream

- Support actively de-segregation by promoting integrated approaches.
- Avoid measures that risk strengthening segregation or even creating new forms of segregation and pay attention to the long-term impact of policies and projects.
- Be aware of the risk of indirect discrimination (when apparently neutral measures ultimately create additional barriers for the Roma).
- Involve Roma communities.

### 5. Awareness of the gender dimension

- Address the specific needs of Roma women in the design, implementation and evaluation of policies and activities.
- Pay attention to related issues (e.g. multiple discrimination, domestic violence, exploitation, access to health/childcare).
- Ensure that Roma women participate and play a leading role in consultative bodies or monitoring committees.

#### 6. Transfer of evidence-based policies

- Use and combine existing information and, where appropriate, collect data (in line with regulations protecting personal data) in order to monitor project and policy developments.
- Take into account the results achieved by various processes initiated (e.g. EU Roma Network, European Platform for Roma Inclusion, Roma Decade, etc.).
- Where relevant, get inspiration from and build on examples and experiences of work with other vulnerable groups.
- Use information from outside the EU.
- Promote information sharing and exchange of experience among Member States.

#### 7. Use of European Union instruments

- Use and promote EU legislation supporting Roma inclusion (e.g. Directives, Framework Decisions).
- Use and promote EU financial instruments supporting Roma inclusion (e.g. Structural Funds, etc.).
- Use and promote EU political instruments supporting Roma inclusion (e.g. coordination processes, political statements, etc.).
- Use the 10 Common Basic Principles as a scoreboard when evaluating the use of EU instruments.
- Benefit from feedback and expert information from the EURoma network on the use of the Structural Funds for the Roma.
- Take advantage of the possibility of peer reviews in order to learn from the most advanced practices.
- Cooperate with national governments in order to get their concrete commitments on the use of Structural Funds and other financial instruments for Roma inclusion.

#### 8. Involvement of regional and local authorities

- Raise awareness of EU policies and instruments among regional and local authorities.
- Pay specific attention to the implementation of inclusion policies at regional and local level.
- Involve regional and local authorities in the design, monitoring and evaluation of Roma inclusion policies.
- Promote such an approach to national governments.

#### 9. Involvement of civil society

#### 10. Active participation of the Roma

- Consult and involve NGOs, academics and Roma representatives in all stages of policy development.

- Benefit from the expertise and dissemination networks of civil society.
- Organise public debates throughout the policy process.
- Reflect on measures concerning positive action to encourage Roma participation in public life and active citizenship.
- Promote employment opportunities for the Roma by including positive actions in human resources strategies, such as organising training courses, traineeships or company visits aimed at Roma communities (Europese Raad 2009).

## Bijlage 2

Tabel 3: Vergelijking van de belangrijkste punten van de nationale strategieën van Nederland, Frankrijk, Bulgarije en Roemenië

	Nederland	Frankrijk	Bulgarije	Roemenië
<b>Beleid dat problemen in de vier hoofdgebieden moet aanpakken</b>	Algemeen beleid dat van toepassing is op groepen met een specifieke etnische en/of culturele achtergrond. Al het beleid moet van toepassing zijn op alle groepen van de samenleving (Nederlandse overheid 2011: 2).	Het beleid is in sommige gevallen specifiek. Dit beleid is echter enkel aangepast op de specifieke levenswijze van Roma. Frankrijk erkent dat het meeste effectieve integratiebeleid gebaseerd is op een gelijke behandeling van gemarginaliseerde groepen in de Franse samenleving (Government of France 2011: 2).	Het beleid in de strategie is van toepassing op Roma burgers in een kwetsbare positie. Het beleid is echter ook van toepassing op mensen die zich in een soortgelijke positie bevinden, maar een andere etnische achtergrond hebben (Government of Bulgaria 2012 1).	Het beleid van Roemenië is toepasbaar op alle kwetsbare groepen in de samenleving: Roma, gehandicapten, vrouwen, straatkinderen etc. (Government of Romania 2011: 4).
<b>Definitie van integratie</b>	Integratie is niet de verantwoordelijkheid van de overheid, maar van degene die besluit om in Nederland te gaan wonen. Het beleid van de overheid kan hierin ondersteuning bieden (Nederlandse overheid 2011: 2).	Geen definitie.	Integratie is bedoeld om de kwaliteit van leven te verhogen en om ervoor te zorgen dat iedere Bulgaarse burger dezelfde mogelijkheden krijgt (Government of Bulgaria 2012: 1).	Sociale integratie wordt gedefinieerd als het proces dat mensen die kans lopen op armoede of uitsluiting dezelfde mogelijkheden krijgen om te participeren in de samenleving (Government of Romania 2011: 4).
<b>Gebruik van de term Roma</b>	Geen toelichting.	De term Roma verwijst naar verschillende gemeenschappen, zoals Sinti, Reizigers en Kalé. Deze groepen hebben hun eigen cultuur, levenswijzen en problemen, maar zij ervaren dezelfde problemen met betrekking tot integratie (Government of France 2011: 1).	Niet iedereen die geïdentificeerd wordt als Roma zou zich als zodanig omschrijven (Government of Bulgaria 2012: 4).	Geen toelichting.

	<b>Nederland</b>	<b>Frankrijk</b>	<b>Bulgarije</b>	<b>Roemenië</b>
<b>Maatregelen tegen discriminatie</b>	Discriminatie weerhoudt mensen ervan te participeren in de gemeenschap. Burgers moeten discriminatie melden bij de gemeente of de politie (Nederlandse overheid 2011: 3).	Frankrijk probeert discriminatie tegen te gaan door middel van de Human Rights Defender. Deze autoriteit heeft de macht om de rechten en vrijheden van mensen te beschermen en gelijkheid te promoten (Government of France 2011: 12).	Bulgarije heeft meerdere beleidsplannen om de discriminatie van Roma te voorkomen. De Bulgaarse overheid wil onder andere discriminatie voorkomen door de relatie tussen Roma en niet-Roma te verbeteren (Government of Bulgaria 2012: 16).	De Roemeense overheid erkent dat Roma gediscrimineerd worden (Government of Romania 2011: 9). De overheid wil maatregelen inzetten om dit in de toekomst te voorkomen (2011: 25).
<b>Visie op cultuur</b>	De toekomst van een persoon is belangrijker dan zijn of haar afkomst (Nederlandse overheid 2011: 2).	Docenten worden voorgelicht over Roma tradities en kunst (Government of France 2011: 5). Daarnaast worden speciale maatregelen besproken voor Reizigers (2011: 14).	De Bulgaarse overheid neemt verschillende maatregelen om de Roma cultuur te behouden zoals het ondersteunen van Roma kunstenaars (Government of Bulgaria 2012: 17).	De Roemeense overheid wil de Roma cultuur behouden door onder andere de taal als keuzevak aan te bieden en door Roma festivals te organiseren (Government of Romania 2011: 9)
<b>Samenwerking met Roma(organisaties)</b>	Er is contact geweest met het Nederlandse Instituut Sinti en Roma (NISR) en Roma (Nederlandse overheid 2011: 1).	Geen toelichting.	Geen toelichting.	Geen toelichting.

