

Europeanisering en de Roma: op zoek naar maatschappelijke inclusie in een nieuwe politieke en institutionele context

Peter Vermeersch

1. Inleiding

De lijst van maatschappelijke problemen waarmee het overgrote deel van de Romabevolking in Europa te kampen heeft is lang en deprimerend: werkloosheid, armoede, discriminatie, uitsluiting, marginalisering, zwakke gezondheid, gebrekkige huisvesting, achterstand in het onderwijs en ga zo maar verder. Verscheidene Europese instellingen zijn in de afgelopen jaren tot de slotsom gekomen dat ze niet passief kunnen blijven toekijken (Guglielmo & Waters 2005, Vermeersch 2012). De Europese Commissie, bijvoorbeeld, probeert sinds enkele jaren individuele EU-lidstaten ertoe aan te zetten om werk te maken van een doeltreffender inclusiebeleid en ijvert er voor om Romavertegenwoordigers zo veel mogelijk bij de vorming van dat beleid te betrekken. De Commissie heeft zelf ook nieuwe instellingen opgericht en probeert nu op een systematische manier zowel Romavertegenwoordigers als nationale en lokale ambtenaren, bestuurders en NGO's te raadplegen bij het uitstippelen van nieuw beleid binnen deze instellingen (zie bijvoorbeeld European Commission 2010, European Commission 2011).

De aandacht van de Europese Commissie voor de Roma komt niet zomaar uit de lucht vallen. Al in de vroege jaren negentig probeerden internationale NGO's – onder meer Amnesty International, Human Rights Watch, Minority Rights Group en het European Roma Rights Center – Europese beleidsmakers tot actie te bewegen. Het waren in de eerste plaats de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Raad van Europa die zich toen aangesproken voelden en over het onderwerp rapporten schreven en resoluties aannamen. Hoewel ze de middelen noch de macht hadden om hun individuele lidstaten te dwingen om nieuwe, effectievere vormen van minderhedenbescherming in te voeren, hoopten deze organisaties dat veel landen dat spontaan toch zouden doen. Ze hielden om die reden de kwestie relatief hoog op de internationale politieke

agenda en richtten speciale instanties op (de OVSE stichtte het Contact Point for Roma and Sinti Issues, de Raad van Europa riep de Specialist Group on Roma/Gypsies in het leven, en later ook het European Roma and Travellers Forum). Pas in de tweede helft van de jaren '90 werd ook de interesse van de EU gewekt. De EU probeerde in eerste instantie via haar uitbreidingsprocedures de kandidaat-lidstaten ertoe aan te zetten om de verslechterende situatie van de Roma aan te pakken. Na de uitbreiding kwam de focus te liggen op het stimuleren van beter sociaal beleid voor deze bevolkingsgroep in *alle* landen van de EU.

Europese actoren zijn van meet af aan van de veronderstelling uitgegaan dat de Roma de (symbolische) steun van Europa *meer* nodig hebben dan andere etnische of nationale minderheden. De Roma werden door deze actoren namelijk stevast gedefinieerd als een grensoverschrijdende minderheid. Omdat ze niet tot één nationale staat behoren, zo ging de redenering, hebben de Roma nergens een extern thuisland (een land waar ze de meerderheid vormen) dat hun belangen kan helpen verdedigen in de landen waar ze wonen, en *moeten* ze dus wel terugvallen op bovenstatelijke instellingen. De Roma werden daarom ook gezien als 'meer Europees' dan andere etnische groepen.

Vandaag de dag bouwen EU-beleidsmakers voort op dit interpretatiekader, maar ze hebben ook nieuwe prioriteiten gedefinieerd op vlak van sociale inclusie. Ze oefenen daardoor op hun beurt weer een invloed uit op de visies van andere internationale organisaties *en* op de acties van Roma-activisten zelf. De betrokkenheid van de EU vertegenwoordigt dus de meest recente fase in een eerder ingezette (en verre van afgelopen) beleidsdiscussie waarin Europese instellingen, nationale overheden en Roma-activisten elk een stem hebben. Wellicht zullen er nog nieuwe assen van competitie tussen deze verschillende actoren tot stand komen. Er is, kortom, een Europese discursieve ruimte gegroeid waarbinnen de vorming en contestatie van nieuwe beleidskaders voor de Romaproblematiek kan plaatsgrijpen. Dit is een ruimte waar nieuwe ideeën ontstaan over wie de Roma zijn, hoe hun situatie het best te interpreteren valt, en welke beleidsingrepen er het meest zijn aangewezen.

Dit artikel verkent deze Europese discursieve ruimte. Het doet dat in vier stappen. Sectie 2 schetst de achtergrond: hoe is het Europese beleid met betrekking tot de Roma in de laatste twee decennia geëvolueerd? Twee periodes komen aan bod: de fase voor en na de uitbreiding van de EU in 2004. Sectie 3 bestaat uit een korte theoretische reflectie. Ze peilt naar het belang van een analytische focus die gericht is op vertogen en beleidskaders ('policy frames'). De aandacht voor discursieve 'frames' is onder meer bekend van communicatiewetenschappen en wordt veelvuldig aangewend in de studie van sociale bewegingen, maar bewijst ook steeds meer zijn nut in onderzoek over beleidsvorming en beleidsdeliberatie (bijvoorbeeld Bleich 2003, Schön and Rein 1994, Payne 2001). Sectie 4 brengt twee belangrijke concurrerende frames in kaart aan de hand van een (beperkte)

vertooganalyse van de debatten over de Roma in het Europees Parlement. Op die manier kan een voorlopig beeld worden verkregen van de europeanisering van het Romabeleid en van de politieke spanningsvelden die zich op Europees niveau beginnen af te tekenen over dit onderwerp. Sectie 5 bespreekt kort de mogelijke gevolgen op het terrein. De conclusie is dat er vandaag steeds meer sprake is van een Europese opportuniteitsstructuur voor Roma-activisme: er is een Europese institutionele, discursieve en symbolische context gegroeid die sommige vormen van Romavertegenwoordiging en Romamobilisatie versterkt en andere minder zichtbaar maakt. Of de op deze manier ontstane Europese beleidscontext en het steeds meer Europees wordend Roma-activisme ook de kansen op een verbetering van de leefsituatie voor de Roma op het terrein doet toenemen, is lang geen zekerheid.

2. Europese beleidsinitiatieven: een overzicht

De Roma (of om precies te zijn: zij die Roma willen worden genoemd) vormen vandaag de dag een aanzienlijk deel van de Europese bevolking, maar exacte cijfers zijn er niet. De ruwe schattingen die onafhankelijke organisaties de wereld insturen (ze hebben het meestal over ongeveer 8 miljoen mensen) willen nogal eens verschillen van de steevast lage cijfers uit officiële tellingen. Wel is het duidelijk dat in sommige landen grote concentraties Roma wonen (vooral in Roemenië, Macedonië, Bulgarije en Slovakije), en dat het net die groepen zijn die daar telkens veruit de meest kwetsbare minderheden vormen.

De problematiek is om verschillende redenen moeilijk in kaart te brengen. Om te beginnen is de term Roma al in zekere mate misleidend. Hoewel velen zich in die naam kunnen vinden, zijn er ook bevolkingsgroepen die er zich radicaal van willen distantiëren (en zichzelf bijvoorbeeld Sinti, Manoesj of Kalderash noemen) ook al worden ze door de omgeving wel eenvoudigweg als 'zigeuners' gezien (voor een studie over het tot stand komen van 'zigeuners' als imaginaire homogene categorie en de rol van (pseudo-)wetenschap hierin, zie Willems 1995). In andere gevallen gaat het om gemeenschappen die zich wel Roma noemen maar niet veel affiniteit of weinig culturele of taalkundige aanknopingspunten vinden met Romagemeenschappen in andere landen. De term Roma heeft dan ook vooral een politieke lading: hij werd in de vroege jaren zeventig door Roma-activisten naar voor geschoven ter vervanging van overkoepelende groepsnamen met een negatieve bijklank (het World Romani Congres in Londen in 1971 speelde hierin een belangrijke rol, zie Guy 2001, 19). De nieuwe naam moest het mogelijk maken om op een positieve en emanciperende manier over alle groepen te spreken die voorheen 'zigeuners' werden genoemd. Maar de diversiteit onder deze groepen is uiteraard niet verdwenen.

Ook de problemen verschillen van plaats tot plaats. Tot op vandaag klagen veel rondtrekkende Roma¹ (een kleine minderheid van alle Roma) het tekort aan reglementaire doortrekplaatsen aan, terwijl anderen (de meerderheid) er *geen* ambulante levensstijl op nahouden maar wel strijden voor sociale mobiliteit. Sommige (doorgaans niet-rondtrekkende) Bulgaarse, Slovaakse, Hongaarse, Tsjechische en Roemeense Roma proberen dan weer hun economische kansen te verbeteren door binnen de EU te migreren, maar in de landen waar zij terechtkomen wachten hen vaak nieuwe moeilijkheden. De diverse aspecten van de Romaproblematiek zijn opnieuw moeilijk in cijfers te vatten (voor een discussie over data zie het rapport met de veelzeggende titel *No Data – No Progress* van het Open Society Institute, 2010), maar alle bestaande onderzoek wijst er toch op dat een grote meerderheid van de Roma in verschillende Europese landen op verscheidene maatschappelijke vlakken een spectaculaire achterstand hebben opgelopen. De specifieke uitdagingen zijn verschillend per land, maar er is duidelijk een gemeenschappelijke achtergrond van armoede, discriminatie en sociale uitsluiting.

In het najaar van 2010 tikte de Europese Commissie voor de eerste keer in haar bestaan een individuele EU-lidstaat op de vingers omwille van een door die lidstaat uitgevaardigde beleidsmaatregel tegenover die laatste categorie: Romamigranten die binnen de EU gebruik maken van het recht van vrij verkeer. Dit gebeurde bij monde van Viviane Reding, de Commissaris voor Justitie, Fundamentele Rechten en Burgerschap, die het uitwijzingsbeleid van de Franse president Sarkozy, een campagne die erop gericht was om specifieke groepen van Bulgaarse en Roemeense EU-burgers naar hun thuisland terug te sturen, discriminatoir noemde. De Franse beleidsmakers gingen ervan uit dat de aanwezigheid van de desbetreffende Roma een dreiging vormde voor de publieke orde en dat er daarom een uitzondering kon worden gemaakt op het recht op vrij verkeer waar EU-burgers normaal gezien aanspraak op kunnen maken. Reding tekende bezwaar aan en stelde dat de Franse maatregelen er alle schijn van hadden niet te vertrekken van een neutraal onderzoek van elk concreet individueel geval. Ze leken eerder een bevolkingsgroep als geheel te viseren. Op 9 september 2010 keurde het Europees Parlement een resolutie goed die het Franse beleid in de strengste bewoordingen afkeurde (EP Resolutie 2010). Kort daarna dreigde Reding ermee om de Franse zaak aanhangig te maken bij het Europees Hof van Justitie, iets wat uiteindelijk niet gebeurde (van Baar 2011). Na dit incident heeft de Europese Commissie nieuwe pogingen ondernomen om opnieuw beleidsaandacht op te wekken voor de Roma, niet alleen voor zij die migreren. Er kwam een reeks van nieuwe initiatieven. Er werd onder meer een Roma Task Force opgericht, een instelling die moet instaan voor een betere analyse van de manier waarop lidstaten, eventueel door gebruik te maken van Europese structuurfondsen, iets kunnen doen aan de situatie van de Roma binnen hun eigen nationale context.

Daarmee is de EU in 2010 duidelijk in een stroomversnelling terechtgekomen. De aandacht vanuit de Europese instellingen voor de Roma is nooit groter geweest

dan vandaag. Het lijkt ook niet onlogisch te zijn dat de EU, die zich steeds meer opstelt als een voorvechter van een welvarender en dus ook sociaaleconomisch beter geïntegreerde Unie, zich het lot aantrekt van een bevolkingsgroep die zich in verschillende van de lidstaten in een positie van extreme armoede bevindt en die binnen de nationale politieke arena's weinig kansen heeft om te wegen op het beleid. De huidige demarche van de Europese Commissie kan de meest recente fase worden genoemd in een langere periode waarin de europeanisering van de aandacht voor de Romaproblematiek stilaan vorm kreeg. We moeten in die langere periode twee belangrijke stadia onderscheiden.

2.1 Voor de uitbreiding

Voor 2004 wekte de situatie van de Roma vooral de aandacht van de EU binnen het uitbreidingsbeleid. Daar waren verschillende redenen voor.

Ten eerste was het uitbreidingsbeleid in de jaren 1990 meer dan alleen maar een zaak van economie. Anders dan vorige uitbreidingen werd de uitbreiding naar Centraal-Europa sterk gearticuleerd in termen van gemeenschappelijke normen (Schimmelfenning 2001; Gulgielmo & Waters 2005, 764). Mensenrechten en democratie stonden in de kijker. Minderhedenbescherming was dan ook een thema dat een tamelijk prominente plaats kreeg toebedeeld op de agenda van de Europese Commissie. Strikt genomen viel het buiten de beleidsbevoegdheid van de EU, maar de EU ontdekte dat het onderwerp wel degelijk aan bod kon komen in de discussie over voorwaarden tot toetreding. In Kopenhagen in juni 1993 besliste de Europese Raad dat toekomstige lidstaten niet alleen alle wetgeving van de EU moesten hebben omgezet in nationale wetgeving maar dat ze ook aan een aantal extra politieke criteria moesten voldoen. Respect voor minderheden was zo'n extra voorwaarde. Het was duidelijk waarom die conditie het haalde: de EU wilde geen potentiële etnische conflicten uit Oost-Europa 'invoeren' (Rechel 2009). Maar in de praktijk betekende het ook dat de Europese Commissie grotere waakzaamheid aan de dag kon leggen over de manier waarop de kandidaat-lidstaten omgingen met gemarginaliseerde groepen als de Roma. Dat de Kopenhagencriteria, en de daaropvolgende toezichtsrapporten van de Commissie, konden worden ingezet als een beïnvloedingsmechanisme werd nog duidelijker toen ook internationale NGO's die zich het lot van de Roma aantrokken er een beroep op deden. Met een dergelijk krachtig politieke drukkingsmiddel achter zich hoopten organisaties als Minority Rights Group of het European Roma Rights Center op een veel dwingender manier de Centraal-Europese landen te kunnen aanzetten tot meer en beter beleid voor grote groepen van hun armste burgers en tot het invoeren van een degelijke anti-discriminatie wetgeving.

De tweede reden was dat veel politici in de oude lidstaten vreesden dat zonder een fundamentele verbetering in de kandidaat-lidstaten er na de uitbreiding een

grote migratie westwaarts zou ontstaan. Economische ongelijkheid, discriminatie en sociale uitsluiting in de kandidaat-lidstaten, zo veronderstelden ze, waren push-factoren voor Romamigratie. De toenemende aandacht van de EU voor de Roma in Centraal-Europa was wellicht dus ook een poging om de toenemende angstretoriek over een mogelijke Oost-Europese migratiegolf te ondergraven (PER 1999; Vermeersch 2002, 88).

Ten derde, het conditionaliteitsbeleid van de EU had een grote potentiële slagkracht omdat er voorheen al belangrijk normerend werk rond minderhedenbescherming was verricht door andere internationale organisaties in Europa, en dat normerend werk was vaak rechtstreeks toepasbaar op de situatie van de Roma. In 1997, bijvoorbeeld, verwees de Agenda 2000, een strategisch document van de Europese Commissie, zowel naar het Kaderverdrag voor de Bescherming van Nationale Minderheden als naar Aanbeveling 1201 over minderheden en Aanbeveling 1203 over de 'Roma als een Europese minderheid' van de Raad van Europa. De Europese Commissie kon ook terugvallen op informatie die was verzameld door andere internationale organisaties (bijvoorbeeld de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM) en het Contact Point for Roma and Sinti Issues van de OVSE).

Wat waren de effecten van deze groeiende aandacht van de EU – en van andere Europese samenwerkingsverbanden – voor de Roma binnen het kader van het EU-uitbreidingsbeleid? Ze waren alvast minder eenduidig dan de Europese beleidsmakers zelf hadden verwacht of gehoopt. Het conditionaliteitsbeleid zette vooral aan tot vormelijke verandering (Vermeersch & Ram 2008). Regeringen kwamen met nieuwe beleidsplannen, nieuwe wetgeving en nieuwe instellingen, maar dat betekent lang niet dat er ook voldoende gebeurde op het terrein. Ook stuitte het conditionaliteitsbeleid hier en daar op verzet: de EU werd ervan beschuldigd dubbele standaarden te hanteren omdat ze toetredende landen voorwaarden oplegde waaraan sommige oude lidstaten niet voldeden (Amato & Batt 1998; Liebich 1998). Vooral minderhedenbescherming was een probleem. Waarom moest Slovakije zich verplicht voelen om het Kaderverdrag voor de Bescherming van Nationale Minderheden te ondertekenen en ratificeren wanneer EU-landen als Frankrijk of België dat niet hadden gedaan? Waarom bleef de Europese kritiek blind voor de situatie van arme en uitgesloten Romagemeenschappen in Griekenland terwijl de jaarlijkse vooruitgangrapporten van de Europese Commissie Roemenië of Bulgarije steeds weer op de vingers tikten? Bovendien waren ook niet alle Roma-activisten in Centraal-Europa zelf zo tevreden met het conditionaliteitsbeleid. In sommige gevallen vreesden ze een terugslag. Ze waren bang dat veel nationale politici en grote delen van de bevolking de Roma zelf zouden aanwijzen als een struikelblok op weg naar de toetreding. Situaties waaraan de Roma in essentie niets konden doen waren in het verleden al vaak voorgesteld als *veroorzaakt* door de Roma. Het hele debat over de manier waarop het Europese conditionaliteitsbeleid de positie van de Roma moest verbe-

teren, kon volgens sommigen de blame-the-victim-retoriek verder aanwakkeren (Vermeersch 2002).

2.2 Na de uitbreiding

Na 2004 veranderde de beleids situatie aanzienlijk. De Romaproblematiek werd een interne zaak die nu zowel oude als nieuwe lidstaten aanging. Europese beleidsmakers konden de kwestie van de Oost-Europese Roma niet meer los zien van de toestand in landen als Spanje, Italië of Griekenland. En zelfs landen met gemeenschappen die zich niet wilden identificeren met de naam Roma – denk aan Travellers, Tinkers, woonwagenbewoners of Gens du Voyage – moesten nu volgens dezelfde standaarden worden opgevolgd en beoordeeld.

Verschillende nieuwe Europese initiatieven zagen het licht. Een van de eerste stappen van de Europese Commissie was het organiseren van een Europees congres over de materie. In april 2004 verzamelde een groot aantal Roma-activisten uit de uitgebreide EU zich in Brussel. De Commissie liet nadien een rapport schrijven dat enkele breed gedragen aanbevelingen voorstelde (European Commission 2004). Niet alle ideeën leidden tot concrete resultaten. Zo werd er in 2004 nog geopperd dat er op termijn zoiets moest komen als een Europese richtlijn die de integratie van de Roma zou regelen. Dat bleek geen haalbare kaart. Op andere vlakken leidde het rapport wel tot resultaten. Zo volgden er verschillende resoluties van het Europees Parlement. In 2005, 2006 en 2008 zette het Parlement de Commissie ertoe aan om de zaak van de Roma prioriteit te geven. Belangrijker nog: de Roma werden specifiek vermeld in een aantal cruciale documenten van de Europese Raad. De conclusies van de Europese Raad van 14 december 2007, bijvoorbeeld, riepen op om de Romaproblematiek gecoördineerd aan te pakken. De conclusies van de Europese Raad van 8 december 2008 bouwden daarop voort en spoorden lidstaten aan tot het creëren van een speciaal Europees inclusiebeleid voor de Roma.

Het bleef niet enkel bij conclusies op papier, er werden ook nieuwe instellingen in het leven geroepen. De Europese Raad van december 2007 gaf de Commissie de taak om een reeks van 'European Roma Summits' te organiseren. Elke Summit zou onafhankelijke experts, nationale en regionale bestuurders, Europese beleidsmakers en Romavertegenwoordigers uit verschillende lidstaten bij elkaar brengen. De eerste top kwam er in Brussel in september 2008, de tweede volgde in Córdoba in April 2010. Daarnaast kwam er een reeks van vergaderingen onder de naam 'Platform voor de inclusie van de Roma'. Ze waren bedoeld om een betere uitwisseling van praktijkervaring ('best practices') mogelijk te maken en een aantal prioriteiten duidelijker te kunnen uittekenen in overleg met experts en Romavertegenwoordigers. De rol van het roterende EU-voorzitterschap bleek hierin tamelijk groot. Van de vier platform-vergaderingen die ondertussen

zijn gehouden was vooral de eerste – in 2009, onder het Tsjechische voorzitterschap – belangrijk omdat men er consensus bereikte over een lijst van 10 principes die sindsdien fungeren als richtsnoeren bij het ontwerpen van beleid rond de sociale inclusie van de Roma ('10 Common Basis Principles of Roma Inclusion'). De meeste recente – onder het Belgisch voorzitterschap in december 2010 – koos voor een thematische focus: het legde zich toe op de waarde van het onderwijs en de ontwikkeling van jonge kinderen, en onderzocht hoe de verschillende Europese beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet in deze context (POD MI 2010).

Wat opvalt is dat sinds 2004 de aandacht van de EU voor de Roma op twee fundamentele manieren is veranderd. De eerste verandering gaat over het toepassingsgebied: er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen oude en nieuwe lidstaten. Maar belangrijker nog is dat het referentiekader is verbreed. De EU bekommert zich niet alleen meer over het bevorderen van respect voor minderheden en anti-discriminatie, het beleid richt zich expliciet op *sociale inclusie* en het behandelt verschillende beleidsvelden (huisvesting, onderwijs, arbeid, gezondheidszorg) als afhankelijk van elkaar. Een 'geïntegreerde aanpak' dringt zich dan ook steeds meer op. Dat werd duidelijk in de verf gezet in de meest recente mededeling van de Commissie van 5 april 2011 (European Commission 2011). Die tekst pleitte voor specifieke doelen op al deze terreinen, zodat ze binnen het kader van Europa 2020 kunnen worden gerealiseerd. Ze ijverde ook voor strikter toezicht. De EU probeerde in haar meest recente documenten ook steeds de verantwoordelijkheden te preciseren. Er werd meermaals gesteld dat de verantwoordelijkheid *gedeeld* moet worden tussen de instellingen van de EU en de bestuurders van de lidstaten (op statelijk zowel als op substatelijk en lokaal niveau). In die visie moeten lidstaten een belangrijk deel van de taak voor eigen rekening blijven nemen. De Commissie ziet voor zichzelf vooral een rol van instigator en coördinator weggelegd: haar taak is het om de verschillende nationale beleidslijnen voldoende op elkaar te laten aansluiten.

Deze bredere benadering gaat er dus vanuit dat lidstaten gestimuleerd moeten worden om bestaande EU-instrumenten zo aan te wenden dat ze een positieve invloed hebben op de situatie van de Roma. Over welke instrumenten gaat het dan? Om ongelijkheid binnen de EU te bestrijden (tussen regio's of tussen lidstaten) en om er voor te zorgen dat economische vooruitgang geen schadelijke sociale gevolgen creëert, heeft de EU traditioneel steeds erg gerekend op zowel regionale als sociale beleidsinstrumenten (Boldrin & Canova 2001; Tondl 2001; Daly 2010). De belangrijkste beschikbare financiële instrumenten binnen deze beleidsdomeinen zijn de structuur- en cohesiefondsen. Voor de Roma, zo heeft de Commissie benadrukt, zijn vooral het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) veelbelovende hefboomen. Ze kunnen lokale sociale verandering helpen realiseren.

Er zijn binnen de EU-context dan ook allerlei netwerkmogelijkheden ontstaan die het gebruik van die fondsen voor Romagerelateerde kwesties promoten. Het zevenjarige PROGRESS-programma (2007-2013), bijvoorbeeld, dient om lidstaten meer inspanningen te laten leveren op het gebied van de armoedebestrijding en de sociale inclusie. Nog directer is het EURoma-netwerk, een ad hoc samenwerkingsverband tussen vertegenwoordigers van 12 lidstaten dat de bedoeling heeft om nationaal Romabeleid in de lidstaten te stimuleren door te wijzen op de mogelijkheden die geboden worden door de Europese structuurfondsen.²

De Europese fondsen zelf werden overigens ook beter afgestemd op de Roma-problematiek. Dit is bijvoorbeeld duidelijk te merken aan de manier waarop in 2010 de implementatieregels voor het EFRO werden veranderd. Onder de oude regels kon het fonds in de nieuwe lidstaten wel worden aangewend voor de bouw van sociale woningen, maar *niet* voor het verbeteren van bestaande huisvesting buiten stedelijk woongebied. Met de situatie van de Roma in het achterhoofd werden de regels versoepeld (Nadace Open Society Fund Prague 2011). Tegelijk werden er ook extra voorwaarden aan het gebruik van het fonds gekoppeld. De huidige regeling moet verhinderen dat het fonds enkel wordt gebruikt om huizen op te knappen; elk project dat op het fonds een beroep doet moet nu kunnen aantonen dat er ook aan sociale thema's zal worden gewerkt. Bovendien kan er volgens de nieuwe regeling geen beroep op het fonds worden gedaan wanneer een herstellingsproject een toestand van residentiële segregatie bestendigt.³

Dergelijke technische aanpassingen (de Commissie spreekt over het invoeren van een nieuwe conditionaliteit) zorgen ervoor dat de EU niet alleen in op vlak van normen als mensenrechten- en minderhedenrechtenbescherming aan de kant van de Roma staat. Er zijn nu ook meer hefboomen om lidstaten ertoe aan te zetten om van de maatschappelijke inclusie van hun Romabevolking een prioriteit te maken. Tevens wordt meer dan ooit tevoren een poging gedaan om Europees geld in de richting van de meest verwaarloosde Europese groepen te sturen.

3. Theoretische en methodologische invalshoek: aandacht voor 'policy frames'

Het huidige Europese Romabeleid is in volle ontwikkeling en het spreekt voor zich dat nieuwe beleidsuitkomsten het resultaat zijn van een lang en zeker niet altijd rechtlijnig beleidsvormingsproces. Net als in andere domeinen zijn de uiteindelijke beleidsbeslissingen het resultaat van een complex samenspel van factoren. Tegenover elkaar uitgespeelde politieke belangen spelen een rol, en men kan aannemen dat ook de institutionele logica mee helpt bepalen welke oplossin-

gen het ten slotte halen en welke er worden verworpen. Beleidswetenschappelijk modellen vertrekken soms van de veronderstelling dat een beleidsuitkomst steevast het resultaat is van een door beleidsmakers helder beargumenteerde analyse van een beleidsprobleem (bijvoorbeeld Hecló 1974). Institutionele belangen en de strijd tussen politiek-ideologische invalshoeken moeten haast noodzakelijkerwijze tot die specifieke uitkomst leiden, zo is de onderliggende redenering dan. De invloed van het debat zelf, van de ideeën die worden opgeworpen en de vertogen die tot stand komen en zo een eigen dynamiek genereren, wordt vaak niet naar waarde geschat. Nochtans kunnen net die discursieve acties een beleidsdiscussie ook een bepaalde richting mee helpen uitsturen (zie daarover bijvoorbeeld Stone 2001). In navolging van onderzoekers als Jacobs (1998) of Ellingson (1995) kan gesteld worden dat vertogen in beleidsvormende debatten een bepaalde betekenis aan de realiteit verlenen en dat dit betekenisgevend proces vervolgens tot welbepaalde beleidsuitkomsten kan leiden. Sprekers gaan met elkaar een retorische strijd aan en worden meegenomen in de inhoudelijk-semantic dynamiek van deze strijd (Jacobs 1998, 85).

Deze discursieve dynamiek speelt een rol bij het tot stand komen van het beleid dat betrekking heeft op de situatie van de Roma. Het is mijns inziens net bij de analyse van de vorming van het Europese Romabeleid belangrijk om oog te hebben dergelijke betekenisgevende debatten. Het gaat hier immers om een problematiek die op zeer veel manieren kan worden geïnterpreteerd en verteld. Ook de identiteit van de groep kan op erg uiteenlopende manieren worden voorgesteld en ingevuld.

De hier voorgestelde onderzoeksstrategie is gebaseerd op een trend in beleidsanalyse die rekening houdt met discursieve middelen zoals cognitieve kaarten, analogieën, metaforen en symbolen. Zoals bijvoorbeeld Bleich (2003, 27) stelt: “Analogies, metaphors, and symbols are (...) employed to conceptualize a political or social situation, (...) they identify problems and goals, and (...) they chart courses of action.” Een centraal concept in deze beleidsanalytische literatuur is dat van ‘policy frames’. Binnen een bepaald discursief ‘frame’ kan een logische samenhang tussen zaken worden gecreëerd, en problemen en oplossingen kunnen worden voorgesteld als onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Bleich definieert een frame als “set of cognitive and moral maps that orient an actor within a policy sphere” (Bleich 2003, 26).

Het concept ‘frame’, dat zijn wortels kent in het werk van Goffman (1974) en vaak is toegepast in communicatiewetenschappen en de studie van sociale bewegingen, kan hier zijn nut bewijzen omdat het inzicht genereert in zowel de cognitieve als strategische aspecten in een vertoog. Zoals onderzoekers van sociale bewegingen hebben benadrukt, een frame is een conceptuele structuur voor het organiseren van een interpretatie van de werkelijkheid die deels buiten de wil en het bewustzijn van degene die interpreteert tot stand komt, maar deels ook opzettelijk kan worden gevormd (Johnston 1995, 217). De leiders van so-

ciala bewegingen zullen uiteraard hun best doen om een frame te construeren dat potentiële medestanders van een zaak kan mobiliseren en de tegenstanders demobiliseert (Snow & Benford 1998, 198), maar ze zullen nooit een 'collective action frame' volledig naar hun hand kunnen zetten.

Min of meer hetzelfde kan men stellen over framing in processen van beleidsvorming. Beleidsdebatten kunnen tot op zekere hoogte worden gedreven door opzettelijk pogingen tot framing en reframing. Maar deelnemers aan een beleidsdebat verkrijgen nooit de volledige controle over een frame. Het is eigen aan een debat dat bepaalde policy frames worden gecontesteerd. Deze contestaties, hoewel ingegeven door een ideologische of politieke oppositie, kunnen tot nieuwe interpretaties van de maatschappelijke werkelijkheid leiden die niet (helemaal) meer stroken met de initiële ideologische of politieke standpunten van de uitdager.

Het is belangrijk om aandachtig te zijn voor processen van framing en reframing in elke discussie over de positie en het lot van de Roma. Onderzoek naar collective action frames binnen het Roma-activisme heeft alvast aangetoond dat ook daar sprake is van oppositie en contestatie van sommige identiteitsframes. Zo hebben activisten op verschillende manieren de Roma geconcipieerd: als een 'nationale minderheid', een 'a-territoriale natie', een 'transnationale etnische minderheid' of een 'sociaal-economische groep' (Vermeersch 2003). Er zijn dus met andere woorden verschillende identiteitsframes te ontwaren binnen de vertogen van Roma-activisten. Elk frame kan als basis fungeren voor een andere actie op het terrein. Verschillende identiteitsframes kunnen ook leiden tot verschillende eisen.

In debatten over de Roma onder beleidsmakers kunnen ook processen van framing en reframing werkzaam zijn. De term Roma kan op verschillende manieren worden ingevuld (zijn ze een Europese bevolkingsgroep of niet? Zijn ze een sociale categorie of een etnische groep?), wat tot verschillende conclusies kan leiden over het te volgen beleid. Ook de problemen en hun oorzaken kunnen op verschillende manieren worden beschreven en geïnterpreteerd (gaat het vooral over discriminatie? Is het eerder een kwestie van cultuurverschil? Liggen de oorzaken bij bepaalde beleidsbeslissingen in het verleden? Is het in wezen een economisch probleem of eerder een kwestie van minderhedenrechten?).

De volgende sectie gaat kort in op welke de dominante identiteitsframes zijn in het Europese beleidsvormingsproces over de Roma, aan de hand van een beperkte analyse van enkele recente debatten over de Roma in het Europees Parlement. Uiteraard kan dergelijke verkenning op veel manieren worden gedaan: zowel op lokaal als nationaal niveau worden beleidsdebatten over de Roma gevoerd en ze kunnen allemaal tot andere interpretaties leiden die op hun beurt weer cruciale beleidsveranderingen tot gevolg kunnen hebben. Wat hier volgt is dus verre van een definitieve analyse, eerder een eerste aanzet (en een oproep) tot een breder en systematischer onderzoek.

4. Europeanisering en de Roma: een verkenning van ‘policy frames’ aan de hand van een beperkte vertooganalyse

Om processen van framing en reframing in beleidsdiscussies over de Roma te onderzoeken kan men focussen op de debatten die tot nu over dit onderwerp zijn gevoerd in het Europees Parlement. Opvallend is dat in deze debatten (het gaat hier specifiek over de debatten die in 2008 en 2010 werden gehouden over de aanname van nieuwe parlementaire resoluties over de Roma) het ‘Europese’ karakter van de Romabevolking weinig tot niet in vraag werd gesteld (EP Resolutie 2008; EP Resolutie 2010). Uit de discussies bleek telkens dat de Roma niet werden geconcipieerd als een verzameling van verschillende nationale minderheidsgroepen, maar als één grensoverschrijdende etnische groep. Er was dus kennelijk een grote eensgezindheid onder de deelnemende politici over de *identiteit* van de Roma.

Waar minder eensgezindheid over heerste – en waar de discussie dus grotendeels over ging – was de analyse van de Romaproblematiek. Er viel duidelijk een centrale oppositie tussen twee concurrerende ‘policy frames’ te ontwaren. Het eerste frame benadrukte dat de Roma overal in Europa op een vergelijkbare manier worden gediscrimineerd en achtergesteld. Daaruit volgde dat hun bescherming op Europees niveau moest worden vormgegeven. Dit frame werd ingezet om te pleiten voor het opstarten van allerlei nieuwe Europese initiatieven ter verdediging van de Roma over de staatsgrenzen heen. Het was ook een frame dat politici makkelijk konden inpassen in een groter verhaal over de noodzaak van het tot stand brengen van een overkoepelende Europese identiteit voor alle burgers van Europa. Het tweede frame leek op het eerste gezicht hieraan verwant. Het vertrok van dezelfde Europese reflex, maar gaf er een andere betekenis aan. Volgens het tweede frame was de Romaproblematiek namelijk een Europese kwestie niet alleen omdat de Roma geen vaderland hebben maar ook omdat ze daarom dus geen deel uitmaken van de reguliere nationale bevolking van de EU-lidstaten. Bestaande nationale staten moeten daarom dus minder verantwoordelijkheid voor de Roma opnemen dan voor andere burgers, zo ging de redenering. Binnen dit policy frame kon de analyse gemakkelijk veld winnen dat de Roma zélf hun marginalisering veroorzaken, of er ten minste toch als enigen de verantwoordelijkheid voor moeten opnemen. De culturele specificiteit van de groep werd niet in vraag gesteld maar eerder bekrachtigd met de bedoeling om de Roma apart te zetten van de meerderheidsbevolking en de nationale staat te ontslaan van zijn beleidsverantwoordelijkheid.

Dergelijke policy frames kunnen gemakkelijk in elkaar overlopen. Dat heeft als resultaat dat politieke argumenten die in de eerste plaats bedoeld zijn om nationale staten ertoe aan te zetten om meer en beter beleid te gaan voeren soms kunnen worden gebruikt om de tegenovergestelde conclusie (dat staten *minder* beleid moeten voeren) te onderbouwen. Zo gebeurde dat ook tot op zekere hoogte in de debatten in het Europees parlement.

Laat me dit proces van reframing kort even documenteren, te beginnen met een citaat van MEP Daniel Cohn-Bendit uit 2008. In de plenaire zitting ijverde hij toen voor meer beleidsaandacht voor de Roma en zette zijn eisen kracht bij door de stellen dat het nodig was om de Roma officieel te erkennen als Europese minderheid:

“In this situation the European Union should do one thing, namely, give the Roma the status of a European minority. In other words, official recognition is the first step towards combating exclusion. Secondly, we should then develop a strategy with the Roma which must, however, comprise two parts. A strategy for the Roma who are settled, and a strategy for the Roma who travel around” (European Parliament 2008, 6de interventie).

Andere politici ondersteunden deze visie en deze redenering om precies dezelfde reden. Ze wilden nationale staten *en* Europese overheden aanzetten tot het voeren van een beter inclusiebeleid. Andere Europarlementariërs waren voorstander van zo'n Europese erkenning (de Roma moesten een officiële Europese minderheid worden met speciale rechten), maar koppelden hieraan een pleidooi voor een beleidsstrategie die niet in de eerste plaats de nationale staten zou viseren. De Roemeense sociaal-democraat Adrian Severin, bijvoorbeeld, formuleerde het als volgt:

“The European Union enlargement was the last act of Roma liberation. Roma are today European citizens. Perhaps they are in absolute terms the truest European citizens because they are only Europeans. Their cultural, social and economic integration is a European challenge. Therefore we must communitarise the Roma policy. A strategy which only makes recommendations to the states, leaving them the ultimate choice and the ultimate responsibilities, simply does not work” (European Parliament 2008, 12de interventie).

Dit citaat bouwde duidelijk voort op uitspraken die in andere contexten door Europese politici waren gedaan. Op de Roma Summit in 2008, bijvoorbeeld, had de Franse minister voor buitenlandse zaken Bernard Kouchner gesteld: “Roma are the biggest European minority, they are part of Europe therefore their fate is that of the whole EU” (geciteerd in Villarreal & Walek 2008, 11). Toch voegde het ook een subtiele verandering toe: omdat de Roma ‘Europeanen bij uitstek’ zijn, moet het beleid niet aan individuele nationale staten worden overgelaten. Dat was ook de visie van Jiří Maštálka, de Tsjechische MEP van de Communistische Partij van Bohemen en Moravië (Komunistická strana Čech a Moravy, KSČM). Hij zei:

“I come from the Czech Republic, a country that has been frequently and in my view quite unfairly criticised in this context... I agree with the Commission that the problem can be resolved only by linking up regional, national and European structures to the greatest extent possible” (European Parliament 2008, 11de interventie)

Deze uitspraak kon misschien worden gelezen als een bevestiging van de opvatting dat de Romaproblematiek in Europees verband moeten worden aange-

pakt. Maar deze MEP voegde wel twee opmerkingen toe die dat argument in een ander licht plaatsten: dat individuele lidstaten vaak oneerlijke kritiek krijgen en dat voor deze zaak de regionale, nationale en Europese bestuursniveaus *zoveel mogelijk* met elkaar moeten worden verbonden. Op die manier deelde hij wel de opvatting dat de erkenning van de Roma als een Europese minderheid de eerste stap is naar een betere behandeling van de Romaproblematiek, maar hij koppelde daaraan de visie dat nationale staten niet op zichzelf verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor deze problematiek. Dezelfde subtiele herkadring keerde terug in andere uitspraken tijdens het debat. De daarnet genoemde Roemeense MEP Adrian Severin vervolgde zijn interventie met een pleidooi om de rol en verantwoordelijkheden van de nationale lidstaten als ‘subsidiar’ te zien:

“We cannot turn into reality the fiction of the Roma national citizenship when Roma opt out from taking the nationality of a particular state. Roma are European citizens without a national project. Therefore the models usually applying to the national minorities at the level of the nation state do not work. Roma social and cultural integration is a transnational matter and consequently it is first and foremost the responsibility of the European Union. Of course, Member States also have their responsibility concerning Roma in terms of non-discrimination, social inclusion and affirmative local measures. But these responsibilities should be seen as having a subsidiary character” (European Parliament 2008, 12de interventie).

Deze uitspraak suggereerde meteen ook enkele oorzaken. Het waren de Roma zelf die zich onttrokken van nationaal burgerschap (‘Roma opt out’), en het waren de Roma zelf die geen nationaal project wilden nastreven. De link naar cultuur en levensstijl is dan snel gemaakt. Sommige politici baseerden zich op de visie dat de Roma zelf voor de rol van minderheid kiezen, en zich daarmee dus buiten de meerderheid plaatsen, om te ijveren voor een beleid dat zich zou afwenden van de strijd tegen discriminatie. Volgens deze politici waren niet discriminatie en achterstelling de oorzaak van alle problemen, maar de vermeende cultuur en de levensstijl van de Roma. In het debat in 2010 stelde Derk Jan Eppink van Lijst Dedecker het als volgt:

“Toen ik als correspondent in Oost-Europa werkte, zag ik de problematiek van de Roma’s [sic]. Het was een gigantisch sociaal probleem, waarvoor de toenmalige socialistische regimes geen oplossing wisten. Nu wordt Europa ermee geconfronteerd. Het is te makkelijk de toestand van Roma’s [sic] alleen maar te bekijken door het prisma van racisme of vreemdelingenhaat, zoals de linkerzijde nu doet. Mensen die in groepen met woonwagens door Europa trekken, zonder reguliere inkomsten, veroorzaken op den duur overlast” (European Parliament 2010, 18de interventie).

Uiteraard klonk diezelfde boodschap nog een stuk scherper uit de mond van extreemrechtse deelnemers aan deze Europese debatten. Zij zetten stevast de (‘vreemde’) Roma als schuldigen tegenover de (‘eigen’) onschuldige ‘nationale’

bevolking: de Roma waren kennelijk malafide en criminele 'buitenstaanders'. Dergelijke retoriek mag door de band misschien makkelijk te ontmaskeren zijn als een blame-the-victim-redenering, maar het punt is dat ze een vrij hoge mate aan legitimiteit kan verwerven binnen een discursieve context die het post-nationale, Europese en dus niet-lidstaat-gebonden karakter van de Roma als een simpele gegevenheid heeft vooropgesteld.

Deze voorbeelden tonen aan dat Europese debatten over de Roma verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de manier waarop de Roma als onderwerp van beleid worden benaderd en politiek geframed. Door de Europeaniseringstendens ontstaan er nieuwe erkende discursieve mogelijkheden om de Roma te portretteren als 'Europeanen bij uitstek': burgers, niet van deze of gene afzonderlijke lidstaat maar van de EU, voor wie vooral de Europese instellingen verantwoordelijkheid moeten dragen. Deze discursieve herbepaling is niet zonder gevaar en kan makkelijk politiek gerecupereerd worden door politici die de Roma verder willen marginaliseren of ten minste het thema van de Roma willen uitbuiten voor makkelijk electoraal gewin.

Het is belangrijk om te melden dat deze herbepaling niet uit het niets komt en dat ook niet alleen de EU er verantwoordelijk voor is. De toenemende aandacht van de EU voor de Roma kwam pas op een moment dat andere internationale actoren al een aantal (symbolische) initiatieven hadden genomen met betrekking tot de Roma. Met goede bedoelingen in het achterhoofd had bijvoorbeeld de Raad van Europa in 1993 de Roma gedefinieerd als een 'transnationale Europese minderheid' (in Resolutie 1203). Daarmee leek de Raad van Europa de Roma te typeren als de enige *echte* Europese burgers, wat vooral een boodschap leek in te houden over hoe de andere Europeanen zich nog moesten ontwikkelen wilden ze ooit even Europees zijn: ze zouden zich moeten ontpoppen tot ware Europese kosmopolieten voor wie intra-Europese nationale grenzen niet zoveel te betekenen hebben. Zoals Martin Kovats (2003, 7) het kritisch verwoordde, de Raad van Europa gebruikte de Roma als een symbool: '[their] deprivations [could] be said to expose the failure of the nation-state model, thereby justifying trans-European governance'.

Het ironische is dat de typering van de Raad van Europa op zich weer was ingegeven door aanspraken die waren gemaakt door bepaalde Roma-activisten die inderdaad hadden beweerd dat de traditionele natie-staten (en zeker de traditionele nationalistische bewegingen die aan de grondslag van het ontstaan van veel van deze Europese staten lagen) de Roma systematisch hadden uitgespuwd en dat daarom de tijd was gekomen voor een *eigen* nationaal discours. Ze geloofden in de noodzaak van een nieuw nationalisme voor de Roma (Guy 2002). Dit waren activisten die ervan overtuigd waren dat zolang de verschillende kleine en grote gemeenschappen van 'zigeuners' niet werden gezien als leden van dezelfde overkoepelende etnische categorie, er weinig kans bestond dat overheden spontaan

naar oplossingen zouden zoeken voor deze groepen. De term Roma had zonder twijfel een emanciperend potentieel, maar de officiële erkenning ervan door onder meer de Raad van Europa mobiliseerde tevens een aantal foutieve beelden over deze 'groep'. Om te beginnen ontstond al snel de gedachte dat het om 'één groep' ging en niet om een zeer heterogene verzameling van gemeenschappen die zichzelf in hoge mate situeren in hun eigen nationale, regionale of lokale contexten. Bovendien groeide de opvatting dat het hier om een groep met een gezamenlijke cultuur ging, een soort van niet-territoriale natie die in de loop der jaren her en der in Europa voet aan de grond had kunnen krijgen maar nergens echt thuishoorde. Dit bracht overigens vaak nog heel wat andere associaties met zich mee. Stereotiepe opvattingen over excessieve mobiliteit stonden, ironisch genoeg, erg in contrast met de situatie van verpletterende sociale maar ook geografische immobiliteit waarin de meeste van de mensen waarover het hier gaat zich in werkelijkheid bevonden. Kortom, door een bepaalde visie op Roma-identiteit te promoten hebben internationale actoren vaak onbewust en onbedoeld de claims versterkt van zij die beweren dat de Roma altijd al buitenstaanders waren en daarom nooit tot hun eigen traditionele naties kunnen behoren.

5. Gevolgen van het europeaniseringsdiscours

De implicaties beperken zich niet alleen tot wat er over de Romaproblematiek wordt gezegd in instellingen als het Europees Parlement. Ook op het terrein laten de dominante Europese policy frames zich gevoelen. Wat zijn de gevolgen? Ook hier is een genuanceerde en voorzichtige analyse op zijn plaats. Op het eerste gezicht lijkt het alleen maar voordelig dat er meer Europese aandacht is voor de Roma-zaak en dat Europese middelen worden aangewend om situaties van uitsluiting recht te trekken, maar toch zijn er ook gevaren aan deze nieuwe tendens verbonden. Het groeiend aanbod van Europese fondsen, bijvoorbeeld, kan lokale etnische competitie in de hand werken. Als geen goed toezicht wordt gehouden op de manier waarop lokale actoren Europese ondersteuningsinitiatieven naar eigen goeddunken interpreteren, dan ontstaat het gevaar dat dergelijke steun wordt gezien (en actief geportretteerd) als enkel en alleen gericht op het helpen van een etnisch gedefinieerd segment van de bevolking ('de Roma') en niet op de *hele* lokale gemeenschap. Er zijn gevallen bekend van dorpsgemeenschappen in Centraal-Europa waar spanningen tussen Roma en niet-Roma zijn toegenomen net op het moment dat er beroep kon worden gedaan op Europese financiële ondersteuning. In Limanowa, bijvoorbeeld, een stadje in Polen, werd enkele jaren geleden het initiatief genomen om op basis van een Europese subsidie – die via de lokale overheid werd toegekend – een intercultureel gemeenschapshuis te bouwen, bedoeld om Roma en andere buurtbewoners dichter bij elkaar te brengen. Dat lokte echter verzet uit bij de niet-Roma: het gevoel was ontstaan dat hier Europees geld beschikbaar werd gemaakt enkel voor de (Europese) Roma en

dat daarom andere zaken – men sprak over de herstelling van bepaalde wegen – niet konden doorgaan. Het is uiteraard niet zo dat Europese fondsen voor de integratie van Roma in dit geval een verlies betekenden van enige andere fondsen, maar het kon kennelijk wel zo worden geïnterpreteerd of geportretteerd. Op die manier konden reeds diep ingesleten maatschappelijke scheidingslijnen tussen Roma en niet-Roma verder verdiepen (over de zaak Limanowa zie Smoleński & Kuraś 2009).

Het gevaar van het europeaniseringsdiscours is dat de Roma symbolisch gemakkelijker dan vroeger in het kamp de pro-Europese politieke, culturele en ondernemende elite kunnen worden geplaatst. Hoe arm, uitgesloten en geïsoleerd plaatselijke Romagemeenschappen ook mogen zijn, Eurosceptische politici kunnen ze makkelijk typeren als ‘winnaars’ van de Europese integratie. Ze plaatsen ze daarmee tegenover andere arme en uitgesloten bevolkingsgroepen die zich weinig of nauwelijks deel voelen van het Europese integratieproject. We weten uit onder meer surveyonderzoek dat het Europese integratieproject vooral ondersteund wordt door mensen met een goed inkomen. Zoals Fligstein (2008, 147) schrijft: Europese integratie “has predominantly been about the opportunities that upper- and upper-middle-class people have had to interact with their counterparts in other societies. This has made them more ‘European’”. Arme bevolkingsgroepen zijn vaak minder enthousiast over de EU. Een dergelijke stand van zaken maakt Europeanisering een bijzonder heikele kwestie voor de Roma. Hoewel ze zich maatschappelijk gezien in een positie bevinden waarin het waarschijnlijk is dat ze zich niet zo sterk met de EU identificeren – ze kunnen niet genieten van de voordelen die de EU biedt aan succesvolle ondernemers, Europese ambtenaren of kapitaalkrachtige toeristen – toch worden ze door anderen net wel met die Europese elites in verband gebracht. Het reeds bestaande politieke ressentiment tegen de Roma kan op die manier een tweede adem vinden onder de vorm van anti-Europese haatgevoelens. Of, anders gezegd, de Europeanisering van het Romabeleid gaat de anti-Roma-politiek niet tegen; integendeel, ze kan de slagkracht ervan vergroten omdat ze die politiek in het verlengde legt van een steeds populairder wordende politiek van euroscepticisme.

De europeanisering heeft dan wel weer grotendeels positieve gevolgen gehad voor de manier waarop Romavertegenwoordigers en -activisten aan het beleidsproces kunnen participeren. Er zijn heel wat nieuwe platformen voor dialoog ontstaan die een grotere voeling tot stand moeten brengen met wat op het terrein leeft. De institutionele fora waaraan Roma-activisten kunnen participeren, bevinden zich niet alleen op het transnationale niveau. Nationale overheden voelen zich gestimuleerd door het zich verder ontwikkelende Europese kader om zelf allerlei overlegplatformen en adviesraden op te zetten. Ook de Belgische federale overheid – in het bijzonder het kabinet van minister voor Werk en Gelijke Kansen, belast met Migratie- en Asielbeleid, Joëlle Milquet, begon in 2010 mogelijkheden te verkennen voor de oprichting van iets wat op termijn een niet-verkozen

Belgische Romaraad moet worden. Frappant daarbij is dat in dergelijke nationale Romaraad wellicht niet alleen vertegenwoordigers van Roma met Belgische nationaliteit zullen zetelen, maar ook van groepen uit andere EU-lidstaten, en zelfs van buiten de EU. Daarenboven gebeurt de oprichting van dit overlegorgaan in nauwe samenwerking met bestaande internationale Roma-NGO's (bijvoorbeeld het European Roma Information Office).

De recente toename van Europese overlegplatformen heeft er duidelijk voor gezorgd dat er een nieuwe Europese politieke opportuniteitsstructuur is ontstaan voor Roma-activisme. Romaorganisaties die kunnen bogen op een transnationaal netwerk van medewerkers en meertalige activiteiten ontwikkelen, maken een betere kans om gehoord te worden en aldus een zekere symbolische dominantie te verwerven binnen de wereld van het Roma-activisme. Dat heeft ongetwijfeld nu al tot een verdere professionalisering van dat activisme geleid. Het heeft ook als gevolg dat bepaalde lokale vormen van Roma-activisme, vooral dan bewegingen die zich niet op de eerste plaats associeerden met de overkoepelende term Roma of voor beperktere lokale belangen willen opkomen, minder gemakkelijk de aandacht van de overheid weten te op te eisen. Hoewel de EU zich nooit al te zeer heeft willen mengen met de keuzes die afzonderlijke lidstaten maken over het al dan niet erkennen van minderhedengroepen en minderhedenvertegenwoordigers is het duidelijk dat door de creatie van al deze nieuwe instellingen voor dialoog met en over de Roma de erkenning van de Roma als transnationale Europese minderheid in de feiten sterk wordt gestimuleerd. Daarom is het des te belangrijker dat de Roma-activisten blijven duidelijk maken dat ze nooit voor de 'gehele groep' kunnen praten, maar steeds woordvoerders zijn van beperkte gemeenschappen die zich in een specifieke lokale context bevinden en worden geconfronteerd met problemen die niet overal dezelfde zijn. De nieuwe fora voor dialoog geven dan misschien wel de indruk dat de Roma een grensoverschrijdende groep zijn en dat ze te maken hebben met een tamelijk eenvormige problematiek in heel Europa, maar de inhoud van de debatten binnen die nieuwe fora zou net het omgekeerde aan het licht moeten brengen. De overlegmethode zal moeten verzekeren dat voorgestelde interventies en oplossingen voldoende verschillen van plaats tot plaats.

6. Conclusie

Nooit eerder konden de Roma in Europa op zoveel beleidsaandacht rekenen. Die belangstelling komt er op een moment dat de situatie waarin velen van hen zich bevinden allesbehalve rooskleurig te noemen is. De EU heeft in de afgelopen jaren een enorme inspanning geleverd om zich op het veld van het Romabeleid te positioneren. De EU doet dit niet zozeer door rechtstreeks te focussen op anti-discriminatie, al worden lidstaten wel verondersteld om aan anti-discriminatie-

campagnes te werken en dienen ze alle Europese wetgeving op dit vlak te implementeren. Ze doet dit wel door individuele staten ertoe aan te zetten een beter sociaal inclusiebeleid te voeren en de stem van woordvoerders van de Roma in het debat rond die sociale inclusie luider te laten klinken. Dit heeft een zekere Europeanisering van het Romabeleid met zich meegebracht, of toch ten minste een groeiende Europeanisering van de huidige beleidsaandacht voor de Roma. Zoals beschreven zijn de gevolgen van dat proces complex en niet eenduidig.

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er geen verbetering voor de Roma mogelijk is binnen het Europese kader dat nu is ontstaan. De EU kan wel degelijk een katalysator worden voor lokale maatschappelijke inclusie van de Roma, maar dan zullen de door de EU ondersteunde projecten wel aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Ten eerste, EU-projecten voor maatschappelijke inclusie zullen wellicht een grotere kans op slagen hebben wanneer ze tot stand komen met de steun van Roma *en* andere bevolkingsgroepen. Dergelijke ondersteuning moet vermijden dat Europese financiële en symbolische hulp een factor wordt die lokale etnische competitie nog verder aanzwengelt. Ten tweede moeten de pogingen die de EU van bovenuit onderneemt ook van onderuit worden gedragen door Romaorganisaties en sympathiserende NGO's. Er bestaat nu al een vrij goed ontwikkeld internationaal netwerk van NGO's die de rechten van Romage-meenschappen ter harte nemen en schendingen aan de kaak stellen. Er zullen ook organisaties nodig zijn die voldoende vertrouwen kunnen winnen bij de Romage-meenschappen in kwestie zelf en voldoende inzicht verkrijgen in de lokale politieke dynamiek, zodat ze mogelijkheden voor creatieve interventie kunnen ontdekken. Zij zullen misschien ook kunnen fungeren als doorgeefluik van informatie tussen de Roma en de overheid. Ze zullen aanhoudende problemen kunnen signaleren en toezicht houden op de manier waarop programma's worden geïmplementeerd. Kennelijk zijn nationale overheden en Europese instellingen nu al bereid in dergelijke nauwe samenwerkingsverbanden met Roma-organisaties te stappen. Dat is wat bijvoorbeeld ten dele gebeurt binnen het kader van het *Decade of Roma Inclusion*, een samenwerkingsverband dat van 2005 tot 2015 loopt en waarin zowel landen als NGO's betrokken zijn. Dergelijke bereidheid zal nog moeten toenemen. Daarnaast is er nog een derde factor van groot belang: de implementatie. De brede reeks van acties die er nu komen op initiatief van de EU zullen wellicht weinig effectief zijn als ze niet op een slimme manier worden vertaald naar de praktijk.

Tot slot zullen EU-instellingen telkens weer op zoek moeten gaan naar de beste methode om lokale actoren bij zowel het ontwerp als de implementatie van beleidsplannen te betrekken. Een van de voorlopige conclusies van de recent opgerichte Europese Roma Task Force was dat er geen krachtiger inclusiebeleid komt omwille van knelpunten op het nationale, regionale en vooral lokale niveau. De lagere bestuursechelons in het bijzonder zullen dus overtuigd moeten geraken van het nut van de verdere maatschappelijke inclusie van de Roma. Op papier

zijn hefboommechanismen als het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling misschien nu wel in die mate aangepast dat ze de Roma *kunnen* helpen. Maar die aanpassing betekent niet veel als plaatselijke bestuurders de politieke wil niet aan de dag leggen om ze ook daadwerkelijk aan te wenden. Er zal in het kader van de nu beschikbare Europese overlegplatformen nog uitgebreid moeten worden nagedacht over de manier waarop lokale besturen voldoende kunnen worden gemotiveerd om van de inclusie van de Roma ook echt een prioriteit te maken in de nieuwe politieke en institutionele context.

NOTEN

1. Omwille van praktische overwegingen verschijnt hier en in de rest van het artikel de term Roma zonder aanhalingstekens of zonder verdere kanttekeningen. Maar de lezer moet zich steeds bewust blijven van het feit dat dit geen onproblematisch label is. Onder deze naam gaat een complex proces van zelf-identificatie en politieke positionering schuil.
2. Voor meer informatie hierover zie <http://www.euromanet.eu>.
3. Het gaat om een aanpassing van artikel 7(2) van Regulering (EC) Nummer 1080/2006 van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. De nieuwe implementatieregeling leest letterlijk als volgt: “uitgaven voor de huisvesting van gemarginaliseerde bevolkingsgroepen [zijn] alleen subsidiabel als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: a) een dergelijke huisvestingsinvestering maakt deel uit van een geïntegreerde aanpak en de verlening van steun aan huisvestingsprojecten voor gemarginaliseerde bevolkingsgroepen vindt plaats tezamen met andere soorten projecten, waaronder projecten op het gebied van onderwijs, gezondheid, sociale integratie en werkgelegenheid; b) de fysieke locatie van dergelijke huisvesting zorgt voor de ruimtelijke integratie van deze bevolkingsgroepen in de reguliere samenleving en draagt niet bij tot segregatie, isolatie en uitsluiting.” (Verordening (EU) nr. 832/2010 van de Commissie van 17 september 2010 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1828/2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling).

BIBLIOGRAFIE

- Amato, G. & J. Batt (1998), *Minority Rights and EU Enlargement to the East*. Florence: European University Institute.
- Bleich, E. (2003), *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking since the 1960s*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Boldrin, M. & F. Canova (2001), Europe's Regions. Income Disparities and Regional Policies, *Economic Policy*, 32, 206-248.
- Daly, M. (2010), Assessing the EU Approach to Poverty and Social Exclusion in the Last Decade (pp. 139-157) in E. Marlier, D. Natali, & R. Van Dam (Eds.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?* Brussels: Peter Lang.
- Ellingson, S. (1995), Understanding the Dialectic of Discourse and Collective Action: Public Debate and Rioting in Antebellum Cincinnati, *American Journal of Sociology*, 101 (1), 100-144.
- EP Resolutie (2008), *Resolutie van het Europees Parlement van 31 januari 2008 over een Europese Roma-strategie*, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//NL>).
- EP Resolutie (2010), *Resolutie van het Europees Parlement van 9 september 2010 over de situatie van de Roma en het vrije verkeer in de Europese Unie*, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0312+0+DOC+XML+V0//NL>).
- European Commission (2004), *The Situation of Roma in an Enlarged European Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2010), *Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion*, progress report 2008-2010, SEC(2010) 400 final.
- European Commission (2011), *An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2011) 173 final, (http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf).
- European Parliament (2008), *EU strategy on Roma* (debate), 3 December 2008, (<http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/cre.do?language=EN>).
- European Parliament (2010), *Situation of the Roma people in Europe* (debate), 7 September 2010, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100907&secondRef=ITEM-011&language=EN&ring=P7-RC-2010-0493>).
- Fligstein, N. (2008), *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Goffman, E. (1974), *Frame analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Harvard University Press.
- Guglielmo, R. & T.W. Waters (2005), Migrating Towards Minority Status: Shifting European Policy Towards Roma, *Journal of Common Market Studies*, 43 (4), 763-785.
- Guy, W. (2001), Romani Identity and Post-Communist Policy (pp. 3-32) in W. Guy (Ed.), *Between Past and Future: the Roma of Central and Eastern Europe*. Hertfordshire: University of Hertfordshire Press.
- Guy, W. (2002), Late Arrivals at the Nationalist Games: Romani Mobilisation in the Czech lands and Slovakia (pp. 48-83) in C.S. Fenton & S. May (Eds.), *Ethnonational Identities*, Basingstoke: Palgrave.
- Hecl, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.

- Jacobs, D. (1998), *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België 1970-1997*. Gent: Academia Press.
- Johnston, H. (1995), A Methodology for Frame Analysis: From Discourse to Cognitive Schemata in H. Johnston & B. Klandermans (Eds.), *Social Movements and Cultures*. London: UCL Press.
- Kovats, M. (2003), The Politics of Roma Identity: Between Nationalism and Destitution, *Open Democracy*, 29 July 2003, 1-8.
- Liebich, A. (1998), *Ethnic Minorities and Long-term Implications of EU Enlargement*. Florence: European University Institute.
- Nadace Open Society Fund Prague (2011), *Improving Access to Housing for Roma: Good Local Practices, Funding, and Legislation: Conference Report*, Prague, (<http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Agenda-Roma-housing-conference-Feb11.pdf>).
- Open Society Institute (2010), *No Data – No Progress. Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005-2015*. New York: Open Society Institute.
- Payne, R. (2001), Persuasion, Frames and Norm Construction, *European Journal of International Relations*, 7 (1), 37-61.
- PER (Project on Ethnic Relations) (1999), *State Policies Toward the Romani Communities in the Candidate Countries to the EU: Government and Romani Participation in Policy-Making: Brussels Report*. Princeton: PER.
- POD MI (2010), 'Preventing Social Exclusion through the Europe 2020 Strategy: Early Childhood Development and the Inclusion of Roma Families', Discussion Paper Prepared on Behalf of the Belgian Presidency of the Council of the European Union, December 2010.
- Rechel, B. (2009), Introduction (pp. 3-16) in: B. Rechel (Ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. London and New York: Routledge.
- Schimmelfennig, F. (2001), The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, *International Organization*, 55 (1), 47-80.
- Schön, D.A. & M. Rein (1994), *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Smoleński, P. & B. Kuraś (2009), Cyganów nie lubię, co raczej się podoba, *Gazeta Wyborcza*, 26 Oktober 2009.
- Snow, D.A. & R.D. Benford (1998), Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization, *International Sociological Movement Research*, (1), 197-218.
- Stone, D. (2001), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
- Tondl, G. (2001), EU Regional Policy (pp. 180-211) in M. Artis & N. Lee (Eds.) *The Economics of the European Union*. Oxford University Press.
- van Baar, H. (2011), Europe's Romaphobia: Problematization, Securitization, Nomadization, *Environment and Planning D: Society and Space*, 29 (2), 203-212.
- Vermeersch, P. (2002), Ethnic Mobilisation and the Political Conditionality of European Union Accession: The Case of the Roma in Slovakia, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28 (1): 83-101.
- Vermeersch, P. (2003), Ethnic Minority Identity and Movement Politics: The Case of the Roma in the Czech Republic and Slovakia', *Ethnic and Racial Studies*, 26 (5), 879-901.

- Vermeersch, P. (2006), *The Romani Movement: Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*. Oxford, New York: Berghahn.
- Vermeersch, P. & M. Ram (2008), The Roma (pp. 61-73) in B. Rechel (Ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, London and New York: Routledge, BASEES/Routledge Series on Russian and East European Studies.
- Vermeersch, P. (2010), 'Minority Associations: Issues of Representation, Internal Democracy and Legitimacy' (pp. 682-701) in M. Weller & K. Nobbs (Eds), *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Vermeersch, P. (2012), 'Reframing the Roma: EU Initiatives and the Politics of Reinterpretation', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38 (8), (in druk).
- Villarreal, F. & C. Walek (2008), *European Roma Summit 2008: Conference Report*. Brussels: European Commission.
- Willems, W. (1995), *Op zoek naar de ware zigeuner. Zigeuners als studieobject tijdens de Verlichting, de Romantiek en het Nazisme*. Utrecht: Jan van Erkel.