

Positiepaper

ten behoeve van 'Rondetafelgesprek Roma, Sinti en woonwagenbewoners' ¹

Huub van Baar •

Samenvatting in vijf hoofdpunten ²

N.B. De hoofdpunten worden in de hoofdtekst van de paper verder gemotiveerd

1. De Nederlandse overheid dient zowel op Rijksniveau als op gedecentraliseerd lokaal niveau haar bestuursstijl zodanig te heroverwegen dat de *actieve participatie* van Sinti, Roma en woonwagenbewoners in beleids- én besluitvorming adequater wordt ingebed in politieke en bestuurlijke infrastructuur.

Hoewel officieel niet langer sprake is van 'doelgroepenbeleid' en nu wordt gesproken van een 'participatiesamenleving' geeft de recente beleidsgeschiedenis met betrekking tot Roma, Sinti en woonwagenbewoners blijk van een minimale, tekortschietende facilitering van hun participatie aan beleids- en besluitvorming die hen direct aangaat. De overheid zou zich nadrukkelijker moeten committeren aan de participatiecontext die het EU Roma-kader centraal stelt en die substantieel afwijkt van de huidige beleidslijnen in Nederland.

2. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Roma, Sinti en woonwagenbewoners is - als we de officiële 'Nederlandse inbreng ten behoeve van de sociale inclusie van Roma' (Tweede Kamer 2011) volgen - *eenzijdig op Roma gericht en daarbinnen weer met name op die groepen bij wie overheden maatschappelijke problemen signaleren*. Door de problemen van en met een *beperkte* groep (vooral m.b.t. een deel van de Roma) te extrapoleren naar beleid en beleidsvorming voor de *gehele* groep - dus voor alle Roma, Sinti en woonwagenbewoners - is het *beleid eenzijdig geformuleerd in termen van handhaving* rondom met name leerplicht en norm-overschrijdend gedrag. Deze eenzijdige concentratie is niet conform de wijze waarop het EU Roma-kader het begrip 'Roma' als een paraplu-begrip hanteert voor alle drie de genoemde groepen en ook niet conform de letter en geest van dat kader om een toekomstvisie met de doelgroepen samen en gericht op emancipatie te ontwikkelen.

3. Door *eenzijdige concentratie* op bepaalde beleidsthema's en groepen binnen de betreffende minderheidsgroepen dreigt het Nederlandse beleid ten aanzien van Roma, Sinti en woonwagenbewoners te *culturaliseren* en *territorialiseren*. Dat wil zeggen dat de aard van de problematiek impliciet of soms ook expliciet in termen van 'cultuur' (soms ook leefwijze of zelfs etniciteit) wordt beschouwd en dat bij de beoogde oplossing daarvan eenzijdig wordt gekeken naar de locaties waar maatschappelijke problemen worden gesignaleerd.

¹ 'Rondetafelgesprek Roma, Sinti en woonwagenbewoners', Thorbeckezaal, Tweede Kamer der Staten Generaal, Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 29 september 2014.

• Dr. Huub van Baar - Universitair Docent Politieke Theorie aan het Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig Universität Gießen, Duitsland - Research Fellow aan het *Amsterdam Centre for Globalisation Studies* (ACGS), Faculteit der Geesteswetenschappen, Universiteit van Amsterdam - E-mail: huub.van.baar@uva.nl. webpagina: www.huubvanbaar.nl

² Deze positiepaper zal in het najaar van 2014 in bewerkte vorm verschijnen in een themanummer over Roma en Sinti van het tijdschrift *Justitiële Verkenningen*, een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) en Boom Lemma uitgeverij.

Daardoor dreigt de bredere maatschappelijke context waarin deze problematiek staat uit beeld te raken en de ontzenuwing ervan geen onderdeel te vormen van het beleid.

4. De beleidsconcentratie op m.n. handhaving en 'probleemgroepen' neigt ertoe de positie van Roma, Sinti en woonwagenbewoners eenzijdig in termen van veiligheid en veiligheidsproblematiek te formuleren en ook vooral met het oog op veiligheid expertise (bij politie en beleidsmakers) te ontwikkelen. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de drie minderheidsgroepen is er sterk bij gebaat die veiligheidscontext te 'neutraliseren' door die nauwer te laten aansluiten op andere maatschappelijke thema's die van belang zijn voor een positieverbetering van de gehele groep. Daartoe behoren ook thema's die niet in eerste instantie de minderheidsgroepen zelf aangaan, maar juist meerderheidsgroepen. De bestrijding van negatieve beeldvorming en van wat wel 'antiziganisme' wordt genoemd, zowel in beleidsvorming als in bredere maatschappelijke zin (onderwijs, media, publieke debat, etc.), zou integraal deel van het beleid dienen te zijn. Daarbij hoort ook rechtsbescherming in de breedste zin van het woord. Voor de verbetering van beleid dient een breder begrip van 'expertise' te worden gehanteerd, opdat minderhedenorganisaties en -woordvoerders, Ngo's, belangenorganisaties, mensenrechtenorganisaties, *civi/ society* en wetenschap integraal een rol kunnen spelen in de betere maatschappelijke verankering van politiek en beleid.

5. Ontwikkel in de lijn van de bovengenoemde punten een toekomstvisie die zich niet alleen richt op de drie minderheidsgroepen met de Nederlandse nationaliteit, maar ook op leden van deze groepen die *staatloos* zijn en op *migranten mel een Romaachtergrond (en, veelal, EU burgerschap)*.

De Nederlandse overheid is internationaal gehouden aan regels die *staatloosheid* dienen te *voorkomen*. Een eerste significante stap in die richting zou zich erop kunnen richten de kinderen van staatlozen te nationaliseren, opdat zij niet langer op hun ISe levensjaar de staatloosheid van hun ouder(s) erven.

Vooralsnog richt het Nederlandse beleid op migranten uit andere EU lidstaten, en met name op *migranten met een Roma-achtergrond*, zich hoofdzakelijk en eenzijdig op de veiligheidsbedreiging die van hen uit zou gaan. Conform het EU Roma-kader dienen Nederlandse autoriteiten en overheden zich in de internationale samenwerking en in de bejegening van deze migranten te richten op een aanmerkelijk breder palet van beleidsmaatregelen (rondom huisvesting, onderwijs, werkgelegenheid, gezondheid, etc.).

Inleiding: Het Nederlandse beleid in de Europese context

Sinds de val van het communisme 25 jaar geleden is er in Europa toenemend aandacht voor de positie van Roma minderheden in Europa. Ook in de wetenschappelijke literatuur en in interdisciplinair onderzoek is sindsdien meer aandacht voor hun positie, met name in Centraal- en Oost-Europa en in West-Europese landen met grote Roma minderheden en significante migrantenpopulaties, zoals Spanje, Italië, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Er is echter nauwelijks wetenschappelijke reflectie geweest op de situatie in Nederland en op de relevante beleidsontwikkelingen die hier hebben plaatsgevonden. Zo is er rechtsherstel tot stand gekomen naar aanleiding van de vervolging van Sinti en Roma in de Tweede

Wereldoorlog; is het Landelijk Platform Roma Gemeenten van de VNG opgericht; is officieel het doelgroepenbeleid afgeschaft en is er een overheidsreactie gekomen op het zogenaamde EU-kader voor Roma dat de Europese Commissie in 2011 lanceerde.

In deze bijdrage zal ik, zonder volledigheid na te streven aangaande alle relevante beleidsontwikkelingen, de Nederlandse situatie belichten vanuit het perspectief van wat ik de 'Europeanisering van de Roma representatie' noem. Ik zal daarbij eerst ingaan op wat ik daaronder versta en welke kansen en risico's ermee samengaan om daarna te reflecteren op het Nederlandse Roma-beleid, in het bijzonder door de rol van participatie, veiligheid en beeldvorming daarin aan de orde te stellen.

Europeanisering van de representatie van de Roma

Sinds de val van het communisme heeft in toenemende mate een Europeanisering van de representatie en zelf-representatie van de Roma plaatsgevonden. Die Europeanisering heeft verschillende, maar sterk met elkaar interacterende dimensies. In de eerste plaats heeft een verschuiving plaatsgevonden in de sociaalpolitieke en culturele representatie van hun minderhedenstatus. De Roma zijn in de moderne Europese geschiedenis en met name sinds de Verlichting doorgaans voorgesteld als een 'niet-Europese' minderheid die, vanwege hun vermeende of verbeelde culturele, linguïstische en diasporische oorsprong in India, veelvuldig als bedreigend, vreemd en inferieur aan de Europese 'beschaving' en 'cultuur' is voorgesteld (van Baar 2011a). Sinds de val van het communisme zijn de Roma echter in toenemende mate gepresenteerd als een 'Europese minderheid', niet alleen door overheden, internationale en Europese organisaties en instituties, maar ook door niet-gouvernementele organisaties, Roma en aan hen gelieerde activistische netwerken, belangenorganisaties, wetenschappers en de media. Karakteristiek voor deze trend is de wijze waarop de Raad van Europa de Roma begin jaren negentig presenteert:

A special place among the minorities [of Europe] is reserved for the Gypsies. Living scattered all over Europe, not having a country to call their own, they are a *true European minority*, but one that *does not fit into* the definitions of national or linguistic minorities. As a *non-territorial minority*, the Gypsies greatly contribute to the cultural diversity of Europe ... With central and east European countries now member states, the number of Gypsies living in the area of the Council of Europe has increased drastically. (Raad van Europa 1993, §2-4, mijn cursivering)

Deze positie van de Raad van Europa verbindt de vermeende singulariteit van de positie van de Roma in Europa ('a special place') met de specificiteit van die positie ('does not fit into'), alsook met haar uniciteit (a non-territorial minority') en, tot op zekere hoogte, met haar homogeniteit. Dat met het lidmaatschap van Centraal- en Oost-Europese staten van de Raad van Europa ook het aantal Roma drastisch is toegenomen, zoals het citaat stelt, verduidelijkt dat hier heterogene groepen onder dezelfde noemer worden gebracht.

Dit is een tweede dimensie van Europeanisering en heeft betrekking op hoe het begrip 'Roma' in het politieke en beleidsmatige debat als een paraplu-begrip gebruikt wordt voor diverse groepen met uiteenlopende sociaaleconomische, regionale, culturele en historische achtergronden. In de wijze waarop de EU het label 'Roma' beleidsmatig en politiek hanteert, verwijst het onder meer naar Spaanse *Kale* of *Gitanos*, Franse *Manouch* en *Gens du Voyage*, Ierse en Britse *Gypsies* en *Travel/ers*, Nederlandse woonwagengedwongen, Sinti en Roma, Zwitserse *Jenish* en een groot aantal verschillende Roma-groepen dat vooral in Centraal- en Oost-Europa woont, al dan niet een van de vele dialecten van het Romanes (de taal van Roma) sprekend. Er is geen overkoepelend sociaal, economisch, cultureel of geografisch

aspect dat al de groepen bindt, hoewel de meeste van deze groepen wel worden gekarakteriseerd door een geschiedenis van marginalisering en discriminatie en, met name in Centraal- en Oost-Europa, door (extreme) armoede. De Europeanisering van de Roma identiteit dient daarom beschouwd te worden als een onderdeel van een complexe geschiedenis van etikettering of 'labelling' waarin de vraag naar wie de Roma zijn historisch gezien geen eenduidig antwoord heeft. Het momenteel gangbare antwoord op deze vraag is dat zij 'de grootste etnische minderheid van Europa' vormen en in Europa behoren tot de meest gediscrimineerde minderheid met bovendien een significant lagere levensverwachting dan andere Europeanen (van Baar 2011a).

Deze laatstgenoemde aspecten hangen samen met een derde Europeaniseringsdimensie. Begin jaren negentig sloegen belangengroepen en mensenrechtenorganisaties de noodklok wat betreft de sociaaleconomische en politieke situatie van de Roma in Centraal- en Oost-Europa. Met name institutionele en alledaagse discriminatie, openlijk geweld tegen Roma en een dreigende armoedeval en segregatie door snel toenemende werkloosheid bepaalden de strekking van de publicaties van die organisaties. Vanaf het midden van de jaren negentig hebben deze waarschuwingen, interacterend met de nieuwe uitbreidingspolitiek van de EU, geresulteerd in het ontwerpen en organiseren van grootschalige, Europa-brede projecten en programma's, die gericht zijn op de ontwikkeling en verbetering van de situatie van de Roma en op het creëren van kansen en fora om hen in de gelegenheid te stellen daaraan zelf structureel bij te dragen. Geen bevolkingsgroep in Europa is na 1989 het 'onderwerp' van zo veel inclusie-, integratie-, *empowerment*-, participatie- en ontwikkelingsprogramma's geworden als de Roma. Vanwege het EU uitbreidingsbeleid richtte deze ontwikkeling zich aanvankelijk op Centraal- en Oost-Europa, maar gaandeweg zou die, mede onder invloed van transnationaal activisme, op heel Europa betrekking krijgen, door ook de situatie van Roma in West-Europa en van Roma asielzoekers en migranten aldaar aan de orde te stellen.

Kansen en risico's van het Europese project

De Europeanisering van de Roma representatie heeft kansen geboden, maar ook risico's smet zich meegebracht. Zoals gezegd, kan die Europeanisering als een katalysator dienen om de zelfbeschikking en kansen van Roma te vergroten, om hun sociale inclusie, Europese integratie en maatschappelijke participatie te faciliteren, om hun toegang tot het rechtssysteem en openbare voorzieningen als onderwijs, huisvesting, werkgelegenheid en gezondheidszorg te verbeteren en om af te rekenen met de autoritaire wijze waarop zij met name in voormalig communistische landen werden bejegend. Die Europeanisering heeft ook geleid tot de verbreding, verdieping, versterking en transnationalisering van wat wel de 'Romani movement' is genoemd, een heterogene sociale en burgerrechtenbeweging die zich nu in en buiten Europa manifesteert.

Het is bovendien de interactie tussen enerzijds deze beweging en anderzijds de formatie van Roma-gerelateerd Europees beleid geweest, die heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van onder meer het huidige EU minderhedenbeleid, het EU antidiscriminatie beleid, institutionele aandacht voor de Roma Holocaust, nieuwe op Roma toegespitste overlegplatformen en -organen in de institutionele infrastructuur van Europese instanties, alsook aan het door de Europese Commissie (2011) gelanceerde 'EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van Roma'. In tegenstelling tot wat vaak wordt verondersteld, zijn deze ontwikkelingen niet slechts van bovenaf opgelegd, maar in complexe interactie met lobbygroepen en activisme van de grond gekomen, daarbij niet zelden in een stroomversnelling gebracht door ingrijpende maatschappelijke gebeurtenissen, zoals de uitzetting van Roma migranten uit Italië en Frankrijk.

Een van de voornaamste risico's van de Europeanisering van de Roma representatie is de etnisering en isolatie van het beleid dat zich richt op hun positieverbetering. Met name in Centraal- en Oost-Europa, en mede als gevolg van de druk die de EU op haar kandidaatlidstaten uitvoerde om aandacht aan de situatie van Roma te besteden, hebben zich binnen, tussen of naast ministeries en andere overheidsinstanties organen ontwikkeld die zich in relatieve afzondering van het generieke beleid met Roma-gerelateerde zaken bezighouden. Specifieke beleidsaandacht voor Roma is op zichzelf niet problematisch, maar wel als er onvoldoende communicatie en sociaalpolitieke infrastructuur bestaat tussen zulke organen en de relevante ministeries van bijvoorbeeld onderwijs, sociale zaken en volksgezondheid. Het voornaamste risico is dat, door eenzijdig op Roma als 'probleemgroep' de aandacht te vestigen, de bredere sociaaleconomische, politieke en ook historische redenen voor hun huidige positie onderbelicht bij ven in beleids(trans)formaties en -implementaties. Ook dreigen de maatschappelijke problemen waarmee Roma worden geconfronteerd door die eenzijdige aandacht te worden 'geculturaliseerd' en 'geterritorialiseerd'. Daarmee bedoel ik dat die problemen worden gezien als veroorzaakt door 'hun cultuur' en dat beleid zich eenzijdig richt op wijken en dorpen waar veel Roma wonen. In beide gevallen dreigen de bredere maatschappelijke oorzaken voor de achterstelling van veel Roma buiten de beleidsradar te vallen en aan het politieke en publieke debat te worden onttrokken.

Een hiermee verbonden risico is wat ik 'schaalpolitiek' noem: wanneer politieke of bestuurlijke verantwoordelijkheden geheel of gedeeltelijk van het ene naar het andere institutionele niveau worden overgeheveld. In het geval van een overheveling naar 'beneden' - zoals bij decentralisatie of de neoliberalisering en (semi-)privatisering van overheidstaken - kan dit leiden tot een vermindering van democratische controle, het 'afschuiven' van taken onder het motto de politiek 'dichter bij de burger' te brengen, en ook tot onrealistische verwachtingspatronen met betrekking tot de prestaties van de verantwoordelijke actor. Net zo kan een overheveling naar 'boven', naar het Europese niveau, ertoe leiden dat, door een al te grote nadruk te leggen op het Europese karakter van de vermeende 'Roma problematiek', nationale en lokale overheden verantwoordelijkheden op Europese instanties of andere EU lidstaten afschuiven. In de relatie tussen het op Europees niveau uitgestippelde Roma beleidskader enerzijds, en de politiek en beleidstradities van de lidstaten anderzijds bevindt zich tot slot ook de speelruimte voor die staten om vertaalslagen te maken die zij wenselijk achten maar die significant kunnen afwijken van de (strekking van de) Europese richtlijnen rondom Romabeleid. Ik kom hierop straks terug.

De ambigue verschuiving van doelgroepenbeleid naar 'participatiesamenleving'

De beleidsontwikkelingen in Nederland die de situatie van Sinti en Roma significant hebben beïnvloed, kunnen deels tegen de achtergrond van bredere Europese worden begrepen, zoals ik in het vervolg zal verduidelijken en daarna ook met de Europeaniseringsdimensies zal verbinden. De totstandkoming van rechtsherstel voor Nederlandse Sinti en Roma van na 1999 past bijvoorbeeld in de Europese trend (Duitsland uitgezonderd) waarin pas sinds de jaren negentig substantieel meer aandacht voor de Roma Holocaust is gekomen en ook herstelbetalingen hebben plaatsgevonden (van Baar 2011a, Polak 2013). Ook de afschaffing van het Nederlandse doelgroepenbeleid strookt met de neoliberalisering van sociaal beleid die in Europa heeft plaatsgevonden en die is samengegaan met decentralisatie, privatisering en een grotere (na)druk op individuele participatie en verantwoordelijkheid van burgers.

De afschaffing van dat doelgroepenbeleid is overigens niet in strijd met de voortzetting van een op minderheden gerichte beleidspolitiek, al stelt die nu striktere eisen aan de ondersteuning van hun 'participatie' - iets waarvan bijvoorbeeld het project 'Wisselgeld' voor Roma in Nieuwegein getuigt. Dat de officiële afschaffing van een op

etnische, nationale of religieuze minderheden gericht Nederlands overheidsbeleid prima samengaat met een sterke nadruk op *met name* de 'participatie' van zulke groepen - en dus met een versoberde voortzetting van 'doelgroepenbeleid' in de praktijk - is door verschillende auteurs overtuigend beargumenteerd (zie bijv. Schinkel & Van Houdt 2010).

De spanningsverhouding tussen de officiële afschaffing van het doelgroepenbeleid en de introductie van een 'participatiesamenleving' speelt in veel van de beleidsdebatten rondom Roma en Sinti een hoofdrol, zij het meestal impliciet. Toen de Roma na lange stilte in 2008 weer onderwerp van een Tweede Kamerdebat werden waarin de VNG 'Roma gemeenten' het Rijk om bijstand vroegen voor hun Romabeleid, besloot toenmalig minister Van der Laan (Wonen Werken Integratie) daaraan wèl en géén gehoor te geven. Géén, omdat er geen sprake kon zijn van een voortgezet doelgroepenbeleid en omdat gemeenten via decentralisatie middelen toebedeeld hadden gekregen beleid voor hun ingezetenen in goede banen te leiden. Wèl, omdat de rijksoverheid 660.000 Euro beschikbaar stelde om via generiek beleid die gemeenten te steunen om de participatie van 'hun Roma' te stimuleren. Het was in dit kader ook niet zo opmerkelijk dat de politieacademie een budget kreeg om expertise op het gebied van Roma te ontwikkelen - steun die zou uitmonden in een zogeheten 'kennisfundament voor professionals' die met Roma omgaan (Solie e.a. 2013). Ik kom er nog op terug waarom die beleidsstap in de huidige trend past. Overigens betekende ze nauwelijks een trendbreuk met het 'multiculturele' doelgroepenbeleid voor Roma van weleer. Politie en justitie hebben ook in het verleden een significante en vaak ambivalente rol in dat beleid gespeeld (zie Mazirel 1987, Willems & Lucassen 1990, van Ooijen 1993).

Ook de mandaatverruiming van de 'Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma' (SRSR, 2000-09) en haar gelijktijdige naamsverandering in het 'Nederlands Instituut Sinti en Roma' (NISR) kan in het licht van de genoemde spanningsverhouding worden gezien. Onder meer Roma en Sinti belangenorganisaties, die substantieel hadden bijgedragen aan de realisatie van rechtsherstel en die hun ondersteuning door de rijksoverheid hadden zien verdwijnen, drongen erop aan nieuwe middelen beschikbaar te stellen die voor zaken als onderwijs, werkgelegenheid en zelforganisatie konden worden ingezet. Dit paste echter niet in de trend van de afbouw van het doelgroepenbeleid, maar klaarblijkelijk wèl in het doorstartplan en de mandaatverbreding dat de SRSR met het NISR kreeg: als semi-onafhankelijk instituut, overigens zonder directe inspraak en medewerking van Sinti en Roma, zou het NISR de nog overgebleven rechtsherstelgelden ook voor andere dan rechtsherstel-gerelateerde doelen mogen inzetten.

Tot slot getuigt ook de wijze waarop de Nederlandse overheid invulling heeft gegeven aan het EU Romakader van de genoemde spanningsverhouding. Nogal krampachtig benadrukken de betrokken ambtenaren en politici dat de zogenaamde 'Nederlandse inbreng' inzake dat kader vooral geen Nederlandse 'nationale Roma-strategie' mag heten. Ook al regent het de laatste jaren Nederlandse beleidsdocumenten die expliciet betrekking op Roma hebben, officieel bestaat er nu eenmaal geen doelgroepenbeleid meer en dus zeker geen 'nationale' strategie.

Het Nederlandse beleid langs de 'participatieladder' gelegd

In de wetenschappelijke literatuur rondom participatie wordt meestal direct of indirect voortgebouwd op de beroemde 'participatieladder' van Sherry Arnstein (1969). In de interactie tussen staten en burgers onderscheidde zij verschillende 'treden' van participatie, waarin pas hoger op de ladder van daadwerkelijke participatie sprake is. We kunnen haar idee ook vertalen naar de interactie tussen overheid en minderheden. Participatie kan niet eenzijdig van minderheden komen, maar moet mede door de overheid bestuursmatig gefaciliteerd worden. Een autoritaire bestuursstijl blijft hangen op de onderste sporten. De minderheid

speelt geen rol in besluitvorming of is alleen een toeschouwer die eventueel geïnformeerd wordt over het betreffende minderhedenbeleid. Feitelijk is sprake van non-participatie door buitensluiting.

Midden op de ladder is sprake van een consultatieve bestuursstijl waarin de minderheid mag adviseren, aan het eind of - in een opener stijl - aan het begin van het besluitvormingsproces. Arnstein achtte deze stijl niettemin een vorm van 'tokenisme', omdat de besluitvorming in hoge mate buiten de groep om gestalte krijgt. Arnsteins filosofie volgend is van minderhedenparticipatie pas sprake wanneer de overheid een delegerende, samenwerkende of faciliterende bestuursstijl hanteert; pas dan wordt de minderheid in kwestie een medebeslisser, een samenwerkingspartner of zelfs een initiatiefnemer van het minderhedenbeleid.

Het EU Roma-kader stuurt sterk aan op een hoog op de ladder gepositioneerde participatievorm en bijbehorende bestuursstijl. De Commissie spreekt over een nationale strategie die 'wordt ontworpen, geïmplementeerd en gemonitord in nauwe samenwerking en voortdurende dialoog met Roma *civil society*, regionale en lokale autoriteiten' (Europese Commissie, p.9, vertaling HvB). Ook wordt gesteld dat de strategie en haar implementatie en evaluatie moeten voldoen aan de zogenaamde 'tien gemeenschappelijke basisprincipes' die het Roma Platform - het orgaan dat de Commissie adviseert over Roma-gerelateerde zaken - in 2009 heeft opgesteld. Tot die principes behoren onder meer dat *civil society* actoren erbij worden betrokken en dat de actieve participatie van Roma deel uitmaakt van processen van voor hen relevante besluit- en beleidsvorming. Nadrukkelijk wordt vermeld dat het daarbij niet enkel om consultatie en advies zou moeten gaan, maar om verdergaande betrokkenheid in het beleidsproces.

Tot op heden is de Nederlandse aanpak weinig ontvankelijk gebleken voor een dergelijke invulling van participatie. Zo hebben Sinti en Roma geen serieuze inspraak gehad in het voor hen bedoelde NISR, ook niet toen het disfunctioneren ervan en het wanbeleid van de raad van bestuur steeds zichtbaarder en schrijnender werden. Toen het NISR eind 2011 voor het eerst een congres organiseerde waarop Sinti en Roma hun visie en kritiek konden uiten, werd duidelijk dat alleen een grondige bestuurshervorming en democratisering van het instituut uitkomst zouden kunnen bieden - iets waartoe de aanwezige Sinti en Roma ook opriepen en dat de voorzitter van de raad van bestuur hen ook beloofde. Een valse belofte, zo zou snel blijken, want begin 2012 besloot die raad tot opheffing van het NISR, zonder haar personeel en Sinti en Roma in dat besluit te betrekken. Hoe het zover heeft kunnen komen, is afgezien van deugdelijke onderzoeksjournalistiek (Rijken 2012; Argos 2012) niet uitgezocht.

We hebben hier te maken met wat ik 'schaalpolitiek' noemde. Door de verruiming van het mandaat van het NISR werden belangrijke overheidstaken en verantwoordelijkheden rondom onderwijs- en werkgelegenheidsprojecten, zelforganisatie en culturele initiatieven deels naar een nieuw georganiseerd instituut overgeheveld, alsook de taak contact met de doelgroepen te onderhouden. Hoewel van begin af aan duidelijk was dat het NISR de expertise noch de bestuurskracht bezat om zijn omvangrijke taken behoorlijk uit te voeren, kon de rijksoverheid zich beperken tot bijsturing indien nodig. Adequate democratische controle op het functioneren van het NISR ontbrak en na opheffing bleek er ook geen volksvertegenwoordiger ter verantwoording te kunnen worden geroepen.

Terwijl het NISR schip zonk, ontwierp de rijksoverheid de nationale strategie die het begin 2012 naar Brussel zou sturen. Het NISR zond nog een bericht per flessenpost naar Den Haag en de betrokken ministeries consulteerden verschillende Roma en Sinti, alsmede enkele experts. Ook hier was sprake van een minimale stimulans tot participatie, als het al zo genoemd mag worden. Van de punten die door het NISR, Roma en Sinti en experts werden ingebracht, is weinig tot niets terug te vinden in de tekst van wat de 'Nederlandse inbreng ten behoeve van de sociale inclusie van Roma' zou gaan heten (Tweede Kamer 2011).

De nadruk op rechtshandhaving in het Nederlandse beleid

Die Nederlandse inbreng is om meer redenen markant. Zo heeft de overheid de speelruimte tussen het EU-kader en de lidstatelijke invulling gebruikt om een aantal specifieke, niet onproblematische accenten te leggen. Die inbreng versmalt de doelgroep tot Roma, hoewel niet opgevat zoals het paraplu-begrip van de EU, maar beperkt tot met name die groep van Roma bij wie overheden maatschappelijke problemen signaleren. Sinti en woonwagenbewoners worden in de beleidsagenda van de Nederlandse inbreng niet genoemd en de monitor die adviesbureau Movisie in opdracht van de overheid heeft uitgevoerd heeft betrekking op Roma en, in mindere mate, Sinti, maar niet op woonwagenbewoners, hoewel die drie groepen tot voor kort in de Nederlandse beleidstraditie werden onderscheiden.

Hiermee dreigt het Nederlandse beleid te convergeren naar een benadering waarin de Roma eenzijdig als 'probleemgroep' worden gezien. Verschillende beleidsstukken en - praktijken getuigen van culturalisering en territorialisering. Met regelmaat wordt gerefereerd aan de VNG Roma gemeenten als de locaties bij uitstek waar het beleid gearticuleerd moet worden, ook al woont daar een relatief klein deel van alle Nederlandse Sinti, Roma en woonwagenbewoners.

De culturalisering zien we vooral terug in de kabinetsreactie op de 'Monitor Inclusie Roma'. Die reactie valt met de deur in huis: 'Sociale inclusie begint met een nadrukkelijke keuze voor een bestaan in Nederland en met het accepteren van de in Nederland heersende normen en waarden' (SZW 2013: 2). Daarna lezen we:

Een aanzienlijk deel van de Roma en Sinti heeft de Nederlandse kernwaarden (nog) niet verinnerlijkt. Dit staat een snel inlopen van achterstanden in de weg. De genoemde kloof heeft een cultuur-historische achtergrond, mede door de eigenheid van de gesloten cultuur van de Roma en Sinti.

Hier wordt gesuggereerd dat Roma en Sinti weinig loyaal aan Nederland zijn, als al duidelijk is wat hier precies onder de Nederlandse 'kernwaarden' en 'normen' wordt verstaan.

Cultuurhistorische

achtergronden worden in hoge mate verantwoordelijk gehouden voor de achterstanden waarmee Roma en Sinti worden geconfronteerd, ook al wijzen zowel de Monitor Inclusie als eerdere monitorverslagen op een aanmerkelijk breder palet van oorzaken achter die achterstanden (Rodrigues & Matelski 2004; Davidovic & Rodrigues 2010).

De kabinetsreactie - die als reactie van kabinetsleden bij uitstek de *politiek* achter en *politisering* van Roma-gerelateerd beleid belichaamt - maakt meer betwistbare vertaalslagen. Movisie stelt dat in de monitor - die zij nadrukkelijk 'indicatief en *niet representatief*' noemt - '*één situatie* van gedwongen prostitutie [werd] genoemd' en 'daarnaast *enkele signalen* binnen[kwamen] van het inzetten van kinderen bij diefstal' (Movisie 2013, p.10, 22, cursivering toegevoegd). Bij monde van de minister (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) maakt het kabinet daarvan:

Onder een bepaald deel van de Roma en Sinti komt een aantal vormen van criminaliteit *relatief vaak* voor. Het gaat dan met name om winkeldiefstal, oplichting, illegale (*mensen*)handel en *gedwongen prostitutie*. (SZW 2013, p.2, cursivering toegevoegd)

Ook hier zien we een voor het beleid karakteristieke extrapolatie van een situatie die geldt voor een kleine, maar wellicht hardnekkige groep die problemen veroorzaakt, naar een beleidsformatie die op *alle* leden van de beleidsdoelgroep betrekking heeft. Met de

overmatige inzet van het beleid op rechtshandhaving - vooral met betrekking tot criminaliteit en leerplicht - wijkt het Nederlandse overheidsbeleid ten behoeve van Roma niet structureel af van EU lidstaten als Frankrijk en Italië, die zowel hun nationale Roma minderheden als migranten met een Roma-achtergrond vooral als veiligheidsprobleem benaderen (zie van Baar 2011 b, 2014b).

Securitisering: Roma als veiligheidsprobleem?

In de wetenschappelijke literatuur wordt de problematisering van maatschappelijke fenomenen of groepen in termen van veiligheid 'securitisering' genoemd - een wat onbeholpen vertaling van het Engelse *securitization*. Migratie, klimaatverandering en de islam zijn voorbeelden van fenomenen die de laatste decennia toenemend aan securitisering onderhevig zijn. In het huidige Europese tij is het eerder regel dan uitzondering om Roma minderheden en migranten te securitiseren (van Baar 2013, 2014a). Hun eenzijdige en overmatige securitisering heeft echter grote maatschappelijke risico's. In interactie met op handhaving gerichte beleidsmaatregelen en eenzijdige, op veiligheid geconcentreerde kennisverwerving leidt securitisering eerder tot de versterking dan ontkrachting van negatieve beeldvorming en stigmatisering. Ze verslechtert niet alleen de vertrouwensrelatie tussen overheidsinstanties en de doelgroepen, maar leidt ook tot een beleid dat zich vooral ophoudt met symptoombestrijding in plaats van met het creëren van kansen.

Kenmerkend voor deze discutabele trend is de wijze waarop de Nederlandse overheid zich op het Europese podium manifesteert. Zoals gezegd heeft de overheid zich niet gevoegd naar de letter en geest van het EU-kader, maar daaraan op niet onproblematische wijze invulling gegeven. De overheid is een stap verder gegaan door ook, en met een zeker succes, twee punten op de EU beleidsagenda te plaatsen, namelijk 'uitbuiting Roma-kinderen' en 'bestrijding van normoverschrijdend en crimineel gedrag' (Tweede Kamer 2011, p.2). De inbreng van deze agendapunten is - hoewel betwistbaar - legitimeerbaar. Discussabel is echter de context waarin de overheid ze plaatst:

Er wordt een programma ingezet gericht op de bestrijding van normoverschrijdend en crimineel gedrag en bestrijding van uitbuiting van Roma-kinderen *door Roma*. De *nieuwe instroom van Roma* uit andere EU-landen zal daarbij worden betrokken. (ibid., cursivering toegevoegd)

Uitbuiting van Roma-kinderen vindt plaats - al weten we niet op welke schaal - en moet bestreden én onderzocht worden, maar de suggestie dat die uitbuiting alleen door Roma gebeurt en met nieuwe Roma migranten verband houdt is tendentiekus. Diezelfde teneur is aanwezig in de kabinetsreactie op de monitor inclusie. Aan het eind daarvan voegt de minister een paragraaf toe over internationale samenwerking. Dubieus genoeg gaat die paragraaf uitsluitend over criminaliteitsbestrijding. Alle grote thema's waarvan de EU wenst dat de lidstaten er individueel en gezamenlijk op inzetten - van huisvesting tot werkgelegenheid, van onderwijs tot gezondheidszorg en van veiligheid tot het recht of vrij personenverkeer - lijken aan het einde van deze kabinetsreactie te verdampen. Wat er overblijft is de volgende positionering van het nationale beleid in de internationale, Europese context:

Roma en Sinti leven gespreid over heel Europa en in relatief grote aantallen in Midden- en Oost-Europa. De *problematiek* rondom de Roma en Sinti in Nederland krijgt daarmee een *grensoverschrijdend* karakter. Specifieke aandacht hierbij verdienen *criminele netwerken* ... Op internationaal niveau draagt Nederland op vele

manieren bij aan de bestrijding van en inzicht in de *georganiseerde criminaliteit ...* (SZW 2013, p.6, cursivering toegevoegd)

Zoals ik elders heb betoogd, lijkt hiermee een belangrijke verschuiving te hebben plaatsgevonden: van de Europeanisering van de Roma als een Europese minderheid naar die van hen als, met name, een 'Europees probleem' (van Baar 2011 b, 2014a) waarbij de beleidsaandacht eenzijdig uitgaat naar zaken als handhaving en veiligheid en de bredere sociaaleconomische, maatschappelijke en politieke ondergesneeuwd raakt.

Conclusie

Bezien in de context van wat ik hierboven duidelijk heb proberen te maken, krijgt de volgende opmerking in de 'Nederlandse inbreng' een wat wrange bijklank:

Een eerste uitgangspunt is dat integratie niet een verantwoordelijkheid is van de overheid, maar van degenen die zich hier duurzaam vestigen. Een tweede uitgangspunt is dat 'niet de afkomst, maar de toekomst' telt. Integratie komt tot stand als men zich daarvoor inzet en ertoe in staat wordt gesteld. (Tweede Kamer 2011, p.2)

Verschillende tendensen in het Nederlandse Roma-gerelateerde beleid - zoals de dominante bestuursstijl, de betwiste inperking van de doelgroep, de concentratie op rechtshandhaving en de securitisering van Roma - getuigen ervan dat integratie en participatie in de eerste plaats bij Roma zelf worden gelegd, maar zonder dat een adequate politieke en beleidsmatige infrastructuur is of wordt aangelegd om die participatie te faciliteren.

In de Nederlandse context is een neutralisering van de veiligheidscontext gewenst, ofwel een 'de-securitisering', waarin de beleidsmakers samen met Roma, Sinti en woonwagengedwongen een toekomstvisie ontwikkelen die nadrukkelijk inzet op het ontzenuwen van de oorzaken van achterstelling en op een serieuze reflectie op de weeffouten in de Nederlandse beleidsgeschiedenis jegens deze minderheidsgroepen. Het zou de overheid sieren, zeker in een tijd waarin minderheden en migranten het tij vaak tegen zich hebben, als het haar bestuursstijl heroverweegt en participatie explicieter faciliteert. Daartoe is het nodig om de betreffende minderheidsgroepen op zoveel mogelijk bestuursniveaus in de beleids- én *besluitvorming* te betrekken, alsook actief in te zetten de beeldvorming in bestaande beeldvorming ter discussie te stellen. Dat betekent ook dat het beleid zich niet tot de minderheidsgroepen en het beleid dat hen aangaat kan beperken, zelfs niet als zij niet meer uitsluitend als een 'probleemgroep' worden afgeschilderd. Er zal ook substantieel meer aandacht in het beleid moeten komen voor de bestrijding van direct en indirect antiziganisme in de maatschappij, de bureaucratie en de onderwijscontext om die een beeldvormingsverandering maatschappelijk adequater en effectiever gestalte te kunnen geven.

Literatuurverwijzingen

- Argos 2012. 'Mislukking rechtsherstel Sinti en Roma', VPRO radio, 29 september.
- Arnstein, S. 1969. 'A Ladder of Participation', *Journal of the American Institute of Planners* (35) 4, p. 216-24.
- van Baar, H. 2011a. *The European Roma: Minority Representation, Memory and the Limits of Transnational Governmentality*. Dissertatie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- van Baar, H. 2011b. 'Europe's Romaphobia: Problematization, Securitization, Nomadization', *Environment and Planning D: Society and Space* (29) 2, p. 203-12.
- van Baar, H. 2013. 'Roma worden weer zigeunerboeven' *Trouw*, 26 oktober.

- van Baar, H. 2014a. 'The Emergence of a Reasonable Anti-Gypsyism in Europe', in T. Agarín (red.), *When Stereotype meets Prejudice: Antiziganism in European Societies*, Stuttgart: Ibidem Verlag, p. 27-44.
- van Baar, H. 2014b. 'The Perpetual Mobile Machine of Forced Mobility: Europe's Roma and the Institutionalization of Rootlessness', in Y. Iansén, I. de Bloois en R. Celikates (red.), *The Irregularization of Migration in Contemporary Europe: Deportation, Detention, Drowning*, London: Rowman & Littlefield, te verschijnen.
- Davidovic, M. en P.R. Rodrigues, 2010. 'Antiziganisme', in P.R. Rodrigues en I. van Donseelaar (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Negende rapportage*, Amsterdam: Pallas Publications, p. 153-79.
- Europese Commissie 2011, 'An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020', COM(2011) 173 final. 5 april 2011. Brussel: Europese Commissie.
- Mazirel, L. 1987. *Woonwagenvolk*. Amsterdam: Van Genneep.
- Movisie 2013. *Monitor Inclusie: Nulmeting*, Utrecht: Movisie.
- Tweede Kamer 2011, 'Nederlandse inbreng ten behoeve van de sociale inclusie van Roma', 21501-20, nr. 599, 2010-2011.
- van Ooijen, O.A.Th. 1993 "Je moet weg, hier komen mensen wonen." *Woonwagenbeleid in Nederland 1890-1990*, Den Haag: SOU.
- Polak, K. 2013. 'Teaching about the genocide of the Roma and Sinti during the Holocaust: chances and challenges in Europe today', *Intercultural Education* (24) 112, p. 79-92.
- Raad van Europa 1993. 'Gypsies in Europe', recommendation 1203, Straatsburg: Raad van Europa.
- Rijken, K. 2012. *Roma*, Amsterdam: Bertram en De Leeuw.
- Rodrigues, P.R. en M. Matelski, 2004. *Monitor Racism & The Extreme Right: Roma and Sinti*, Amsterdam en Leiden Anne Frank House / Leiden University.
- Schinkel, W. en F. van Houdt, 2010. 'The double helix of cultural assimilationism and neo-liberalism: citizenship in contemporary governmentality', *British Journal of Sociology* (61) 4, p. 696-715.
- Solie, H., V. Wijkhuijs, W. Hilhorst, R. van der Wal en N. Kop, 2013. *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals*, Den Haag: Boom Lemma.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) 2013. 'Kabinetsreactie Monitor Inclusie (Roma)', kamerbrief, 2 december.
- Willems, W. & L. Lucassen, 1990. *Ongewenste vreemdelingen. Buitenlandse zigeuners en de Nederlandse overheid: 1969-1989*. Den Haag: SDU.