

Context, drijfveren en opportuniteiten van Midden- en Oost-Europese immigratie

Een exploratief onderzoek met
focus op Roma



Heleen Touquet & Johan Wets

KU LEUVEN

HIVA

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

CONTEXT, DRIJVEREN EN OPPORTUNITEITEN VAN MIDDEN- EN OOST-EUROPESE IMMIGRATIE

Een exploratief onderzoek met focus op Roma

Heleen Touquet & Johan Wets (m.m.v. Fernando Pauwels)

Projectleiding: Johan Wets & copromotor: Peter Vermeersch

Onderzoek in opdracht van de Vlaamse Regering, agentschap
voor Binnenlands Bestuur

Gepubliceerd door
KU Leuven
HIVA - ONDERZOEKINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België
hiva@kuleuven.be
www.hiva.be

D/2013/4718/3 – ISBN 9789088360398

© 2013 HIVA-KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden veelelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Inhoud

Lijst afkortingen	5
Lijst tabellen	7
Lijst figuren	9
Inleiding	11
- DEEL 1 onderzoeksvragen, methodologie -	13
1 Onderzoeksvragen en methodologie	15
2 Theoretisch raamwerk: push- en pullfactoren	17
2.1 Migratietheorie	17
2.2 De push-pull hypothese	18
2.3 Modernisering en mobiliteit	19
2.4 Push-pull? Theoretische uitleiding naar de volgende hoofdstukken	21
3 EU-burgers in Vlaanderen: verblijf, werk en sociale bijstand	23
3.1 EU-burgers: verblijf	23
3.2 Toegang tot de arbeidsmarkt	25
3.2.1 Als werknemer	25
3.2.2 Als zelfstandige	25
3.2.3 Werken als gedetacheerde werknemer via de dienstenrichtlijn	25
3.3 Sociale bijstand	27
3.4 Conclusies: verblijfsrecht, werk, sociale bijstand & pullfactoren voor Vlaanderen	28
- DEEL 2 MOE-migratie -	29
4 Migratie vanuit het Oosten: Polen, Roemenen en Bulgaren in België	31
4.1 Migranten uit het Oosten in België	31
4.2 De ruimtelijke spreiding van Polen, Roemenen en Bulgaren in België	32
4.3 De instroom van migranten in Vlaanderen	33
4.4 De toegang tot de arbeidsmarkt van Polen, Roemenen en Bulgaren	34
4.5 Besluit	37
- DEEL 3 Roma-migratie -	39
5 Wie zijn de Roma?	41
5.1 Definitie en diversiteit	41
5.2 Cijfers en statistiek	43
6 De Roma in het beleid	47
6.1 Europese Unie	47
6.1.1 De nationale strategieën	47
6.1.2 Financiële tools	48
6.2 België	50

6.3	Vlaanderen	51
6.4	Lokaal	52
6.5	Andere initiatieven	53
7	 Roma en de herkomstlanden: pushfactoren	55
7.1	Inleiding	55
7.2	Roemenië	56
7.3	Bulgarije	59
7.4	Slovakije	61
7.5	Kosovo en ex-Joegoslavië	63
7.6	Specificiteit van de doelgroep als gevolg van de pushfactoren	64
8	 Roma in Vlaanderen: pullfactoren	67
8.1	Inleiding	67
8.2	Gent	69
8.3	Brussel	72
8.4	Antwerpen	74
8.5	Limburg	74
8.6	Waasland	75
	- DEEL 4 Aanbevelingen voor het beleid -	77
9	 Discussie en beleidsaanbevelingen	79
9.1	Explicit but not exclusive-visie mainstreamen	79
9.2	Structureel verankeren van beleid	81
9.3	Krachten bundelen: intervisie en regie	81
9.4	Druk op herkomstlanden	83
9.5	Communicatie en media	84
9.6	Empowerment en participatie	84
9.7	Verder aanpakken van sociale fraude en mensenhandel	85
9.8	Aandacht voor de genderdimensie	85
9.9	Expertise van het veld gebruiken	86
9.10	Enkele pistes voor verder onderzoek	86
	Bibliografie	89

Lijst afkortingen

ESF	European Structural Funds
ERGO	European Roma Grassroots Organisations
ERIO	European Roma Information Network
ERRC	European Roma Rights Centre
FRA	Fundamental Rights Agency
IEM	Intra-Europese Migratie
KBO	Kruispuntbank voor Ondernemingen
KMI	Kruispunt Migratie-Integratie
MOE	Midden- en Oost-Europa
NRIS	Nationale Roma Integratie Strategie
ODICE	Oost-Vlaams diversiteitscentrum
OSI	Open Society Institute
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
POD MI	Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie
RAE	Roma, Ashkali en Egyptenaren
UNDP	United Nations Development Programme

Lijst tabellen

Tabel 5.1	Overzicht van Roma per land	46
Tabel 6.1	Overzicht actieve bemiddelaars/brugfiguren ten aanzien van Roma (jan. 2013)	53
Tabel 8.1	Meest voorkomende nationaliteiten en sectoren van uitbuiting	68
Tabel 8.2	Roma in Sint-Niklaas 2010-2011 volgens aantal gezinnen, personen en statuut	76
Tabel 9.1	Hoofdvarianten van regie	82

Lijst figuren

Figuur 2.1	Everett S. Lee's push-pullmodel: factoren in de landen van oorsprong en bestemming en tussenliggende hindernissen	18
Figuur 2.2	Zelinsky's ' <i>Mobility Transition theory</i> '	19
Figuur 2.3	De migratiebult	20
Figuur 2.4	Evolutie van het bni per capita in Hongarije, Polen, Roemenië, Bulgarije vergeleken met Turkije en Marokko	21
Figuur 4.1	Evolutie van de aantallen MOE-landers (2008-2011)	31
Figuur 4.2	Procentuele verdeling van de MOE-migranten uit Bulgarije, Roemenië, Polen, Slovaakije, Macedonië en Kosovo in België naar gewest (2011)	32
Figuur 4.3	Stijgingsindex van de verschillende migrantengroepen in Vlaanderen (2003-2010)	33
Figuur 4.4	Recente immigranten naar nationaliteit bij inschrijving in België (aantal en %), Vlaams Gewest, 2010	34
Figuur 4.5	Schematische weergave van de toegang tot de arbeidsmarkt van Roemenen en Bulgaren	35
Figuur 4.6	Arbeidskaarten A en B naar nationaliteit (Polen, Roemenen, Bulgaren en Slovaaken) 2000-2008	36
Figuur 4.7	Evolutie van het aantal niet-Belgische zelfstandigen per nationaliteitsgroep	37
Figuur 5.1	Kaart met schattingen van het aantal Roma in Europa	44
Figuur 6.1	Gebruik van ESF-fondsen in de Europese Unie	50
Figuur 7.1	The socio-economic poverty trap	56
Figuur 7.2	Bericht waarin Roma-slaven te koop worden aangeboden: 'Te koop, een goed lot zigeunerslaven. Bij opbod te koop bij het Sint-Eliasklooster, 8 mei 1852. Bestaande uit 18 mannen, 7 vrouwen en 3 meisjes. In goede conditie'	57
Figuur 7.3	Manifestanten van de Ataka-partij met t-shirts waarop te lezen staat: 'Ik wil niet leven in een zigeunerstaat'	60
Figuur 7.4	Een muur tussen Roma en niet-Roma in Ostrovany, Slovaakije	62
Figuur 7.5	Campagnebeeld van de SNP in 2012: 'We tolereren geen parasieten!'	63
Figuur 8.1	Evolutie van geregistreerde burgers uit de nieuwe EU-landen in Gent	70

Inleiding

In Antwerpen wordt in de loop van 2013 het Red Star Line museum geopend. Het museum zal het verhaal brengen van de circa drie miljoen Europeanen die de overtocht tussen Antwerpen en New York (of soms Philadelphia) op 1 van de 23 Red Star Line schepen maakten. Deze wereld werd op doek of papier vastgelegd door kunstenaars zoals de Antwerpse schilder Eugène van Mieghem die zijn jeugd doorbracht in het havenkwartier van waaruit naar Amerika vertrokken werd. Een groot deel van die landverhuizers die de jonge van Mieghem zag kwam uit Midden- en Oost-Europa. Ook dichters als Karel van den Oever beschreven ze. Hij observeerde Dinska Bronska, die met de Red Star Line naar Canada vertrok waar ‘de appels groter zijn en het koren hoger en geler is’ dan in Dinska Bronska’s eigen Plocka. Antwerpen was net als Le Havre, Bremen, Hamburg en Liverpool op het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw een van de ontschepinghavens voor een trans-Atlantische oversteek. Nu is Antwerpen, net zoals de rest van Vlaanderen en België geen doorgangsland meer, maar een land van bestemming voor nieuwe generaties migranten uit dezelfde regio’s, net als Dinska Bronska op zoek naar opportuniteiten, op zoek naar een inkomen en werk.

De Belgische en meer uitgebreid de Europese arbeidsmarkt is al ettelijke decennia niet meer vrij toegankelijk. België kent, net zoals de meeste andere Europese landen, sinds 1974 een migratiestop. Slechts een beperkt aantal mensen kan toegang tot het land krijgen. De vlag dekt hier de lading wel niet helemaal. De migratiestop is een migratiebeperking en niet het radicaal tegenhouden van alle nieuwe migratie. De Europese regelgeving behandelt alle EU-burgers op gelijke voet. De bestaande beperkingen gelden dus voor de niet-EU-burgers. De burgers uit meest recent toegetreden EU-landen vallen nog tot het einde van 2013 onder overgangsmaatregelen en zullen dan eveneens toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Een korte blik op de statistieken van recente instromers leert dat een groot aandeel ervan uit de andere EU-lidstaten komt, ook van die landen die geen of een onvolledige toegang hebben tot de arbeidsmarkt. De migranten uit Midden- en Oost-Europa vormen een substantiële groep onder de nieuwkomers in Vlaanderen.

Een specifieke groep onder de migranten uit Midden- en Oost-Europa wordt gevormd door de ‘Roma’. De afgelopen jaren is de beleidsaandacht voor deze groep, mede onder impuls van de Europese Unie, exponentieel toegenomen. De Roma figureren ook prominent in internationale en nationale media. Het discours van waaruit dat gebeurt, is vaak erg negatief. Vooral de problematische situaties waarbij fenomenen van ‘overlast’ centraal staan halen de media zoals de groep voornamelijk Slovaakse Roma die in 2012 maanden lang in het Brusselse Noordstation gekampeerd hebben. Het beeld van de ‘Roma’ in de publieke beeldvorming is weinig rooskleurig, de armoedesituatie - zowel in de landen van herkomst als in de landen van bestemming - vaak stuitend en de door de Roma ervaren discriminatie reëel.

De diversiteit van de migranten uit Midden- en Oost-Europeaan is bijzonder groot en de heterogeniteit binnen de groep ‘Roma’ is eveneens bijzonder groot. Voor de overheid betekent dit een uitdaging. Er is nood aan een categoriaal beleid, binnen de doelstelling om geïntegreerd te werken: *explicit but not exclusive targeting*. De evenwichtsoefening die dit vergt, komt al aan bod in de titel van het Vlaams actieplan MOE(Roma)-migrant 2012. MOE-migratie is geen Roma-migratie en

Roma-migratie is geen MOE-migratie, maar Roma-migratie is wel een essentieel onderdeel van de MOE-migratie. Het actieplan 2012 wordt gelegitimeerd door het gegeven dat migranten uit MOE-landen veelal met soortgelijke problemen worden geconfronteerd en de overheid voor soortgelijke uitdagingen stellen, ongeacht het land van waaruit ze afkomstig zijn. Om die reden wordt het actieplan niet beperkt tot migratie vanuit de tien Midden- en Oost-Europese lidstaten van de EU, maar is het ook gericht op migranten uit de andere MOE-landen. De formulering is duidelijk, maar doet de werkelijkheid wel wat geweld aan. De problemen waarmee Poolse gekwalificeerde arbeiders, Roemeense verpleegsters, laaggeletterde, ongekwalificeerde Roma uit Bulgarije of deze uit Kosovo geconfronteerd worden, lopen sterk uiteen. Het is inderdaad niet evident om een beleid te ontwikkelen dat (1) een bepaalde migratiestroom tot doel heeft (de migratie uit Midden- en Oost-Europa), maar (2) in feite gericht is op personen die een aantal exclusiekenmerken vertonen zoals de Roma, in (3) de wetenschap dat niet iedereen van deze zogenaamde Roma een probleemprofiel heeft en (4) dat sommigen van de niet-Roma eveneens een aantal karakteristieken vertonen waarmee ze niet onmiddellijk een veelbelovend parcours in hun gastlanden kunnen verwachten. En daar komt bovendien het gegeven bij dat (5) niet alle EU-burgers in het onderzoek dezelfde rechten genieten en dat (6) er ook Roma- en MOE-migranten in het land vertoeven die geen EU-burgers zijn (maar dat binnen afzienbare termijn wel kunnen worden).

Deze complexiteit en dualiteit (MOE-migratie versus Roma-migratie) wordt ook weerspiegeld in het rapport, dat ook over MOE-migratie gaat, maar toch focust op de Roma in Vlaanderen. In een eerste hoofdstuk wordt de theoretische basis van het onderzoek gelegd. Een push-pull benadering is zeer goed vanuit pedagogisch oogpunt, maar is onvoldoende om een dynamiek in kaart te brengen. Daarom wordt in deel 1 even dieper op de theorie ingegaan, wordt de push-pull hypothese in een ruimere (theoretische) context geplaatst en wordt de institutionele context waarin de migratie plaatsvindt geschetst. In deel 2 wordt ingegaan op de MOE-migratie naar België en Vlaanderen. Dit vormt de migratiecontext waarin de Roma-migratie zich situeert. De MOE-migratie naar België en Vlaanderen kan geschetst worden aan de hand van administratieve data, de Roma-migratie niet, omdat Roma niet als Roma geregistreerd worden, maar als staatsburgers van het land waar ze vandaan komen. In het derde deel wordt (1) het profiel van de Roma uitgetekend, wordt (2) de situatie in de landen van herkomst toegelicht en (3) worden de Roma in Vlaanderen beschreven. In deel vier worden ten slotte enkele suggesties voor het beleid gegeven.

**- DEEL 1 ONDERZOEKSVRAGEN,
METHODOLOGIE -**

1 | Onderzoeksvragen en methodologie

Het onderwerp van dit onderzoek zijn de recente migraties uit de Oost-Europese landen die lid zijn geworden van de Europese Unie, met speciale focus op de Roma-bevolking. Tot deze landen behoren Tsjechië, Slowakije, Polen en Hongarije (lid geworden in 2004) en Roemenië en Bulgarije (lid geworden in 2007). Het doel is te bepalen wat de push- en pullfactoren zijn van de MOE-migratie naar Vlaanderen, met speciale aandacht voor de Roma. Onder push- en pullfactoren worden de factoren die deze migranten ‘wegduwen’ uit het herkomstland verstaan, en de factoren die hen aantrekken in het doelland.

- Wat trekt MOE/Roma-migranten aan in het doelland? Waarom kiezen ze voor bepaalde regio's of steden?
- Welke factoren bepalen dat MOE/Roma wegtrekken uit hun eigen land? Zijn er verschillen per land?
- Wat zijn de ambities/aspiraties van MOE/Roma? Willen ze hier tijdelijk verblijven of zich blijvend vestigen?
- Welke beleidsmaatregelen kunnen worden genomen om lokaal beleid te ondersteunen en/of aanzuig-effecten te verhinderen?

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek. Het doel van kwalitatief onderzoek is vooral om diepere inzichten te verwerven in een materie. Het nadeel van deze methode is dat je niet vanuit de data kan generaliseren om tot algemeen geldende principes te komen.

De gegevens werden verzameld via semigestructureerde interviews, twee focusgroepen en deskresearch. De interviews werden gedaan met lokale experts in de Roma- en MOE-migratieproblematiek: mensen uit de OCMW's, de integratiediensten, welzijnswerkers, straathoekwerkers, internationale organisaties, academische experts en de Roma zelf. In het kader van het onderzoek werden verder mensen in steden met een grote concentratie aan inwoners met een Roma-achtergrond geïnterviewd: Gent, Antwerpen, Heusden-Zolder, Brussel en Sint-Niklaas. De keuze voor een nadruk op expertinterviews is van het begin bewust gemaakt, vanwege de nood aan een vogelperspectief over de situatie, gezien de aard van de onderzoeksvragen en gezien de beperkte tijd waarover de onderzoekers beschikten.

Voor de eerste focusgroepen werden experts uit het middenveld aangesproken, die discussieerden over zeven beleidsgelateerde thema's (participatie, doelgroepenbeleid, armoedeperspectief, ...). Vijf sleutelfiguren uit de Roma-gemeenschap namen deel aan de tweede focusgroep over push- en pullfactoren en Roma-perspectieven op het beleid. Voor de deskresearch werden rapporten van Roma-ngo's, Europese Unie, Fundamental Rights Agency, Raad van Europa, Amnesty International, academische artikels etc. geraadpleegd. Dit vooral om tot een coherent beeld te komen van de situatie van de Roma in de herkomstlanden. Daarnaast namen de onderzoekers ook deel aan allerlei activiteiten gerelateerd aan het thema van Roma- en MOE-migratie, zoals die van Urbiscoop, Opre Roma, ERGO-network, Vleva, etc.

De identiteit van de geïnterviewden en de deelnemers aan de focusgroep zijn bekend bij de auteur van dit rapport. Om hun privacy te beschermen, worden hun namen in het rapport echter niet genoemd.

2 | Theoretisch raamwerk: push- en pullfactoren

2.1 Migratietheorie

Migratie is een dynamisch proces dat zelden lange periodes in dezelfde vorm blijft aanhouden. Een aantal theoretici hebben zich met de beschrijving van de dynamiek beziggehouden. Arbeidsmigratie, volgmigratie, familiemigratie en andere vormen van migratie zijn geen fenomenen die aan een welbepaalde regio of een welbepaalde tijd gebonden zijn. In verschillende disciplines hebben experts het verschijnsel migratie bestudeerd en er theorieën over ontwikkeld. Migratie wordt bepaald door sociale en economische krachten die zelf enigszins stabiel zijn en is daarom vatbaar zijn voor een theoretische analyse. Indien de sociale en economische krachten achter de migratie veranderen, verandert ook de daarmee gepaard gaande migratie.

De Engelse geograaf en statisticus Edward G. Ravenstein wordt algemeen beschouwd als de grondlegger van de hedendaagse migratietheorieën. Ravenstein op het einde van de 19^{de} eeuw en later in de jaren zestig van de 20^{ste} eeuw Everett Lee, hebben een model uitgewerkt (de push pull-hypothese) dat aan de basis ligt van heel wat impliciete gedachten die rond het thema geformuleerd worden: mensen trekken weg uit een regio omwille van een gemis aan opportuniteiten en worden aangetrokken door de mogelijkheden elders. Iets voor Everett Lee zijn push-pullhypothese publiceerde heeft William Petersen een classificatie van migranten opgesteld met de ‘sfeer’ waarin de motivaties -ontwikkeld worden als basisopdeling. Zowel de push-pullhypothese, als de classificatie van Petersen en andere classificaties geven inzichten, maar blijven statisch. Andere theorieën zoals het *mobility-transition model* van de sociaal geograaf Wilbur Zelinsky voegen tijd en ruimte toe aan de analyse. Maar deze analyse blijven de migratieprocessen vanuit een vogelperspectief bekijken, vanuit een macro perspectief. Om een volledig zicht op de migratiebewegingen en de migratiemotieven te krijgen is het nodig om naast het macroperspectief ook andere zienswijzen aan te wenden. ‘Netwerken’ zijn belangrijk en komen aan bod bij theoretici zoals Douglas Massey (1993). Een combinatie van de verschillende theoretische inzichten en benaderingswijzen is de beste garantie om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen. Er bestaat immers geen algemene migratietheorie, geen *grand theory* van internationale migratie. Stephen Castles gaat ervan uit dat een dergelijke theorie niet mogelijk, maar ook niet wenselijk is. We kunnen volgens Castles een meer significante vooruitgang maken door ‘*re-embedding migration research in a more general understanding of contemporary society and linking it to broader theories of social change across a range of social scientific disciplines*’ (Castles, 2008). De complexe multidimensionele aard van migratieprocessen vereist een gesofistikeerde aanpak die een veelheid van perspectieven, analyseniveaus en assumpties omvat. Het contextuele kader, nodig immigratiestromen te analyseren moet volgens Castles (2008) sociale veranderingen als centrale categorie nemen ‘*in order to facilitate understanding of the complexity interconnectedness, variability, contextuality and multi level mediations of migratory processes in the context of rapid global change*’.

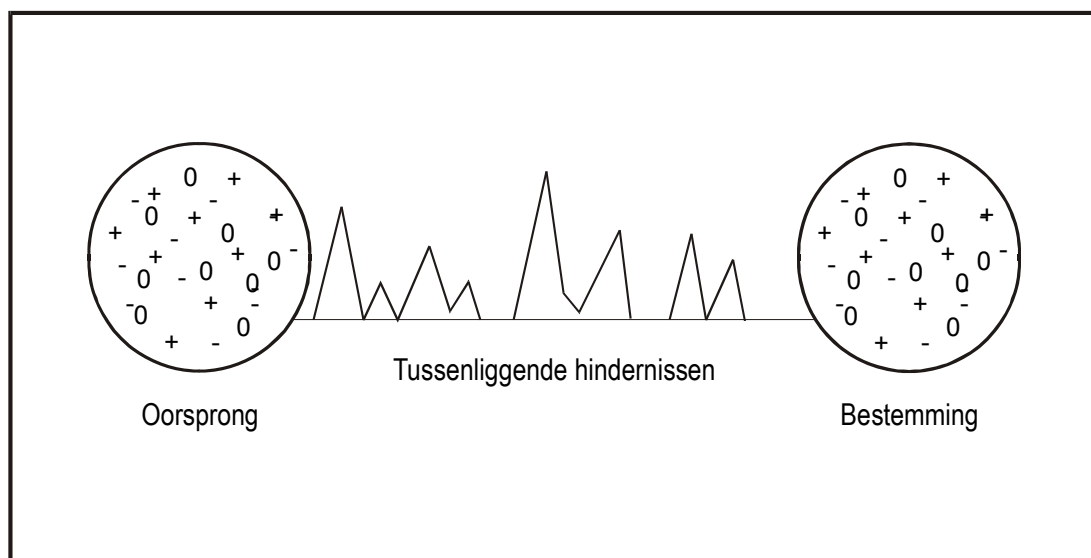
Vertaald naar een studie van de MOE-migranten in het algemeen en de Roma-migratie in het bijzonder impliceert dit dat er oog moet zijn in de sociale transformaties, naar de veranderingen in de Oost-Europese landen van waaruit vertrokken wordt en voor de veranderingsprocessen bij de diaspora zelf. Dat er vanuit een macroperspectief naar de veranderende samenleving dient gekeken

te worden en vanuit een micro- (en mesoperspectief) naar hoe de bestudeerde migrantenpopulatie veranderingen ondergaat in deze zich wijzigende context.

2.2 De push-pull hypothese

Er worden al geruime tijd migratietheorieën ontwikkeld die trachten inzicht te verschaffen in het migratieproces en de elementen die er deel van uitmaken. Voortgaande op het werk van Ravenstein heeft Lee in een artikel uit 1966 zijn push-pull model ontwikkeld, een model dat verre van perfect is, maar dat wel sterke pedagogische eigenschappen heeft. Het model wordt bij een reflectie over migratie door velen op een impliciete wijze als basisgedachte gehanteerd. De omstandigheden in de landen van herkomst kunnen mogelijk als pushfactoren werken, de mogelijkheden elders kunnen de migranten aantrekken en daartussen liggen een aantal interveniërende obstakels die een migratieplan al dan niet kunnen laten welslagen of mislukken.

Figuur 2.1 Everett S. Lee's push-pullmodel: factoren in de landen van oorsprong en bestemming en tussenliggende hindernissen



Bron Lee, 1969

Lee's push-pull model kan een inzicht verschaffen over hoe migratie werkt en het is bij uitstek geschikt om de achterliggende redenen van de internationale migratiestromen en de samenhang daarvan met de situatie in de ontvangende landen te illustreren, maar mist dimensies zoals de tijdsdimensie. Het volstaat niet om een inzicht te krijgen op de richting en de selectiviteit van de migratiestromen. Daarvoor zijn andere theorieën noodzakelijk die zich meer richten op aspecten zoals netwerken.

Migratie is door de band het gevolg van een individueel doorlopen rijpingsproces. Bij het afwegen van de argumenten voor en tegen zijn niet alleen de redenen zelf van belang. Er zijn ook een aantal meer praktische aspecten. Enkele daarvan, zoals de transportfaciliteiten en de in- en uitreisregeling, hebben te maken met de mogelijkheden het geplande ook daadwerkelijk uit te voeren.

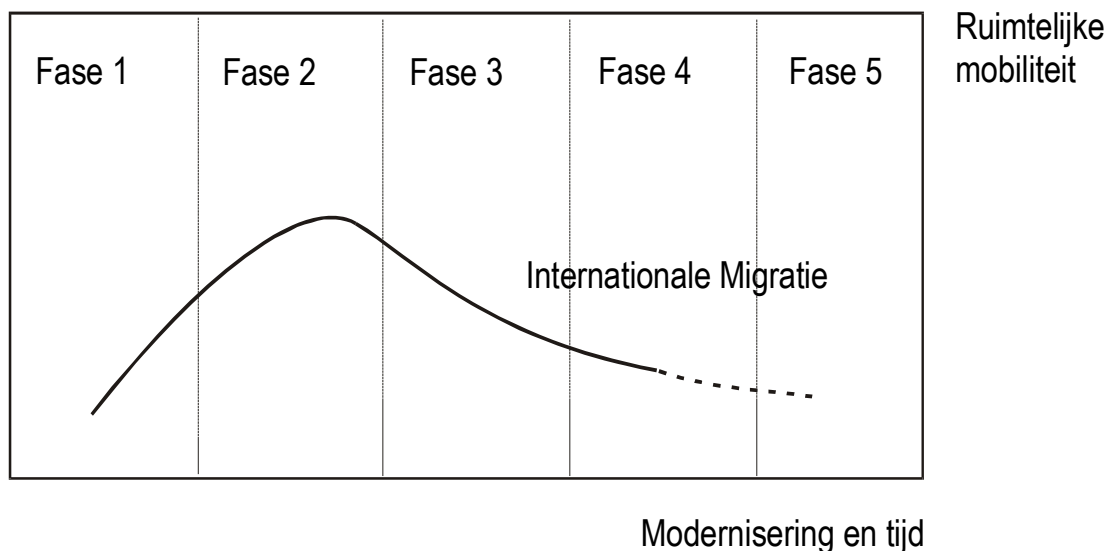
2.3 Modernisering en mobiliteit

Er zijn wel pogingen ondernomen om een meer algemene migratietheorie uit te werken, onder andere door de sociaal geograaf Wilbur Zelinsky in 1971. Hij gaat niet zover een *grand theory of migration* te ontwikkelen, maar tracht toch een synthese te maken. Zelinsky ontwikkelt de gedachte dat het moderniseringsproces waaraan maatschappijen onderworpen zijn, op zich al tot meer migratie leidt of althans de geneigdheid te migreren doet groeien (Zelinsky, 1971). Hij stelde vast dat bij de studie van migratie meestal een eerder statisch beeld van mobiliteit gebruikt werd. *Mobiliteit* is echter een dynamisch proces bepaald door de dimensies ruimte en tijd. De geschiedenis heeft geleerd dat de mobiliteit in verschillende delen van de wereld zo geëvolueerd is dat de sociaal-geografen er zekere wetmatigheden in kunnen terugvinden en een aantal 'stadia' onderscheiden. Zelinsky heeft hiertaan een belangrijke bijdrage geleverd door een aantal fasen te definiëren die hij de *mobility transition* noemt. Hij gaat ervan uit dat een staat of een welbepaalde regio in de tijd een aantal opeenvolgende, duidelijk te onderscheiden stadia doormaakt. Deze verschillen van elkaar door een gewijzigd type ruimtelijke mobiliteit, door de aantallen en door het type migrant. De algemene transitie gaat van een erg beperkte ruimtelijke en sociale mobiliteit tot meer omvangrijke en meer gecompliceerde vormen van verplaatsing. De *mobiliteits-transitie* zoals door Zelinsky gedefinieerd bestaat uit vijf fasen:

- (1) de pre-moderne industriële samenleving;
- (2) de vroege transitie maatschappij;
- (3) de late transitie maatschappij;
- (4) de geavanceerde maatschappij;
- (5) een toekomstige super-geavanceerde maatschappij.

Zelinsky bekijkt de transitie van verschillende soorten verplaatsingen waaronder internationale migratie, migratie van het platteland naar de stad, intra- en interstedelijke migratie in de loop van de vooruitgang.

Figuur 2.2 Zelinsky's 'Mobility Transition theory'



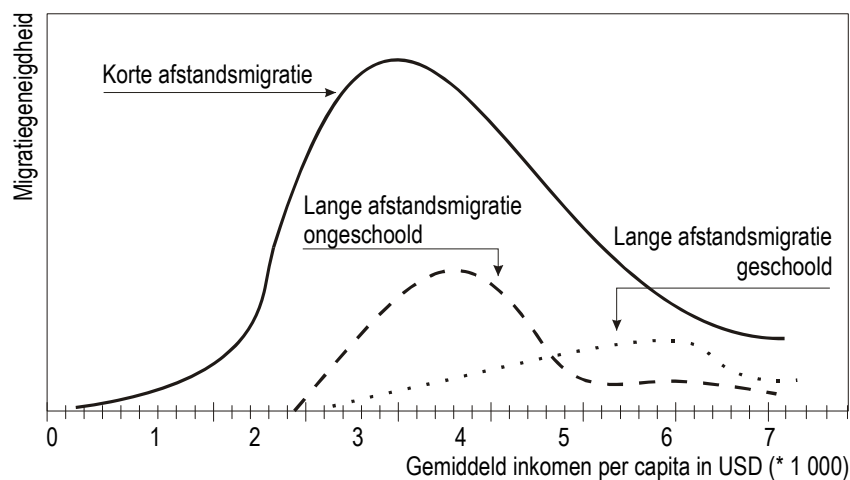
Bron Zelinsky, 1971

In de zogenaamde pre-moderne industriële samenlevingen is er maar weinig mobiliteit, en weinig migratie. Dit is niet echt de situatie van de meeste MOE-landen, die duidelijk in één van de transitiefasen zitten. Niet alle MOE-landen zitten in eenzelfde fase: Hongarije, Tsjechië en Polen kunnen

op basis van bijvoorbeeld het inkomen per hoofd van de bevolking in een latere fase geplaatst worden dan andere MOE-landen zoals Roemenië of Bulgarije.

De ‘migratiebult’ in Zelinsky’s model wordt ook teruggevonden indien de migratiegeneigdheid uitgezet wordt tegenover het inkomen per hoofd van de bevolking in de migratiezeggende staten. De versturende effecten van ontwikkeling - mensen worden losgeweekt uit hun gemeenschappen, hebben nieuwe mogelijkheden en krijgen de mogelijkheid te reizen - impliceert dat als landen een bepaalde minimumstandaard van economische ontwikkeling bereiken, migratie de neiging heeft eerder toe te nemen dan af te nemen. De migratie neemt toe naarmate het BNP per capita groeit, maar daalt terug na verloop van tijd. Deze op en neergaande beweging wordt ook de *migratiebult* genoemd. Op basis van de emigratiepatronen in de Zuid-Europese landen tussen 1960 en 1980 werd het ‘keerpunt’ geschat op een gemiddelde van een BNP/c van 3,615 USD, gaande van 3,400 USD voor Turkije tot 4,100 USD voor Griekenland (1985) is (Faini & Venturini, 1994).

Figuur 2.3 De migratiebult



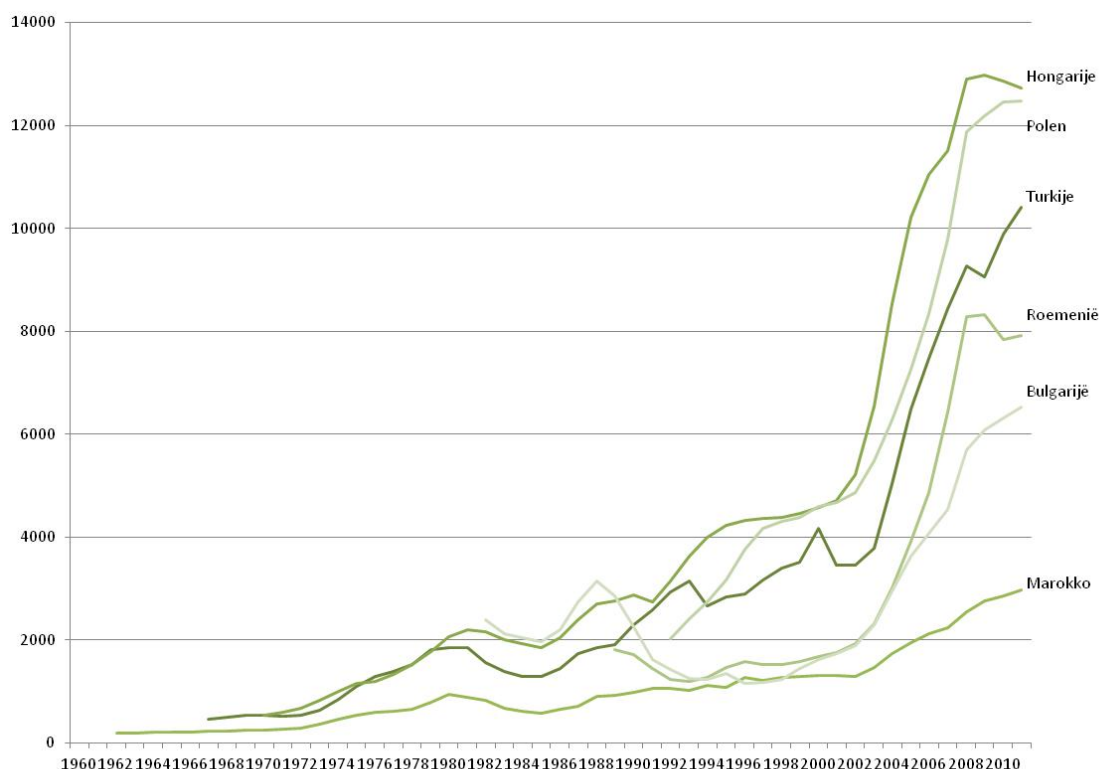
Bron Fisher P. & Straubhaar Th., 1996

Het keerpunt, de ‘bult’ hangt af van factoren zoals het opleidingsniveau van de potentiële immigranten en de afstand en de kost van de migratie. Dit wordt grafisch voorgesteld in figuur 2.3.

Het keerpunt van de ‘migratiebult’ werd berekend in een welbepaalde socio-economische omgeving en in een welbepaalde politieke context. Of en wanneer het keerpunt van de ‘migratiebult’ bereikt zal worden door de huidige migrantenzeggende landen, is afhankelijk van veel factoren. Het inkomen is daar slechts één van, zij het een belangrijke. Zelfs als nog steeds het inkomensniveau waarop de migratiestroom vanuit de Zuid-Europese landen verminderde zou gelden, blijkt dat dit voor heel wat landen, vooral Afrikaanse en Aziatische landen, op korte termijn niet haalbaar.

Een blik op de evolutie van het BNP/c een aantal MOE-landen, toont verschillende inkomensniveaus en -evoluties. De MOE-landen scoren beter dan bijvoorbeeld Noord-Afrikaanse landen, maar een andere voor België ‘traditionele’ migratieland, Turkije, zet betere economische prestaties neer dan een aantal Oost-Europese landen, zelfs beter dan een aantal EU-lidstaten. Ter vergelijking wordt de evolutie van het Bruto Nationaal Inkomen per hoofd van de bevolking van Hongarije, Polen, Roemenië, Bulgarije gespiegeld aan dat van Turkije en Marokko, de twee ‘traditionele’ niet EU-immigratielanden.

Figuur 2.4 Evolutie van het bni per capita in Hongarije, Polen, Roemenië, Bulgarije vergeleken met Turkije en Marokko



Bron World Development Indicators, 2012

2.4 Push-pull? Theoretische uitleiding naar de volgende hoofdstukken

Samengevat is een push-pull benadering passend om de migratiegerelateerde factoren op te delen in factoren die bijdragen aan het vertrek (de zgn. push factoren) en de factoren die bijdragen aan de keuze van de bestemming (de pull factoren). In het model van Lee zijn er ook tussenliggende hindernissen die in een hedendaagse benadering zouden kunnen vertaald worden als de bestaande mogelijkheden die door de ruimere context, de omgeving en de institutionele setting in zowel de landen van herkomst als de landen van bestemming vormgegeven werd, de zogenaamde 'opportuniteitsstructuur'. Toegepast op de MOE-migratie kan dit het duidelijk beeld opleveren dat verder ook in de cijfers terug te vinden is. De politieke transformatie uit de jaren '90 in eerste instantie, de toetreding tot de EU in tweede instantie en de vrije toegang tot de arbeidsmarkt in derde instantie zijn voorbeelden hoe de veranderende institutionele omgeving andere mogelijkheden creëert; de opportuniteitsstructuur verandert.

Toch blijft deze benadering te statisch door het ontbreken van de ruimte en de tijdsdimensie die teruggevonden wordt in het mobility transitionmodel van Zelinsky. Het model is geen kristallen bol, maar de benadering laat toe om de migratiestromen vanuit de MOE-landen in een tijdspectief te plaatsen. Vanuit een theoretisch standpunt kunnen we een andere dynamiek, een ander patroon verwachten van de Poolse en Hongaarse migratie, dan van bijvoorbeeld de Roemeense en Bulgaarse migratie.

Maar ook met de toevoeging van ruimte en tijd is er te weinig materiaal voorhanden om een volledig beeld te schetsen. Dat wordt wel meer benaderd door de ‘netwerken’ in het migratiegebeuren een plaats te geven. Dit blijkt van belang voor alle migratie, ook de MOE-migratie, en zeker voor de Roma-migratie.

Om vanuit theoretisch perspectief een zo volledig mogelijk beeld te krijgen, moet het fenomeen vanuit verschillende analyseniveaus bekeken worden (macro, meso en micro), dienen de context, de opportuniteiten en obstakels, de netwerken en de individuele preferenties allemaal in een analyse meegenomen te worden. Deze elementen komen in de volgende hoofdstukken aan bod. In hoofdstuk 4 worden de institutionele klijtlijnen uitgezet waarbinnen de migratie vanuit Oost Europa vorm krijgt. Zowel een Europese regelgeving als het Belgische kader is daarin bepalend. In het vijfde hoofdstuk wordt de dynamiek van de Oost-Europese migratie naar België beschreven. Dit is een op administratieve gegevens gebaseerde beschrijving van de totale stroom, waarbinnen zich de stroom van de Roma-migranten, die een speciale aandacht krijgt in deze studie, vorm krijgt. De volgende hoofdstukken zoomen in op deze Roma-migratie en geven de context waaruit weggetrokken wordt.

3 | EU-burgers in Vlaanderen: verblijf, werk en sociale bijstand

In dit eerste deel wordt een algemeen overzicht gegeven van de verschillende statuten van EU-burgers in het land wat betreft verblijf, arbeid en het recht op bijstand. Een aantal statuten kan gezien worden als element van aantrekkingskracht, als ‘pullfactor’.

3.1 EU-burgers: verblijf

De toegang tot België is een federale materie en wordt geregeld door de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 die de toegang en verblijf van vreemdelingen regelt. Deze wet is herhaaldelijk aangepast in functie van nieuwe evoluties en Europese Richtlijnen, onder andere in 2007 om de asielprocedure sneller en eenvoudiger te maken, gezinshereniging met niet-EU-onderdanen te verstrengen, een beroepsprocedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in het leven te roepen, buitengewone omstandigheden voor regularisatie vast te leggen, een procedure voor vreemdelingen uit te werken die door ernstige ziekte niet kunnen terugkeren (Departement werk, 2009). Ook is de vreemdelingenwet aangepast aan de Europese Richtlijn 2004/38/EG om het vrij verkeer van personen en gezinshereniging met EU-onderdanen en Belgen te harmoniseren met de Europese wetgeving.

Op het moment van toetreding van de MOE-landen tot de EU in 2004 en 2007 zijn de inwoners van deze landen EU-burgers geworden, waardoor zij nu ook onder de regelgeving van vrij verkeer van personen vallen (Richtlijn 2004/38/EG). Elke EU-burger heeft het recht zich in een andere lidstaat te vestigen en er te werken, zonder op basis van zijn nationaliteit te worden gediscrimineerd.¹

Voor Roemenië en Bulgarije zijn er wel overgangsmaatregelen wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt tot uiterlijk 31 december 2013.² Roemenen en Bulgaren moeten - zoals een derde-lander - een arbeidskaart B kunnen voorleggen. Het verkrijgen van een arbeidskaart B is in principe gekoppeld aan een voorafgaandelijk arbeidsmarktonderzoek. In de praktijk volgt bijna steeds en automatisch een goedkeuring. Er zijn wel een aantal uitzonderingen: zij die vrijgesteld zijn arbeidskaart (omwille van het verblijfsstatuut, bv. Unieburgers en hun familieleden of omwille van het soort beroep, bv. topsporters, onderzoekers, ...) en zij die vrijgesteld zijn arbeidsmarktonderzoek. (o.a. Roemenen en Bulgaren en langdurig ingezetenen die een knelpuntenberoep uitoefenen, hooggeschoolden, leidinggevend, ...). Roemenen of Bulgaren hebben dus naast knelpuntberoepen ook soepel toegang een verblijf als topsporter, onderzoeker, hooggeschoolde, enz. Deze groep maakt een minderheid uit van de Roemeense en Bulgaarse migranten.

MOE-migranten die onderdaan zijn van een land dat behoort tot een van de EU-kandidaat lidstaten, zoals Albanië, Bosnië en Herzegovina, Servië en Kroatië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Turkije vallen onder de regeling van derdelanders. Behalve Turkije moeten

¹ Uitzondering op het gelijkheidsbeginsel artikel 24, lid 2 van de Richtlijn.

² Deze maatregelen zijn niet verlengbaar na deze datum.

de inwoners van deze landen wel niet langer een Schengenvisum aanvragen om naar de Europese Unie te reizen.

Hoeveel migranten uit de tien MOE-landen, die lid zijn van de EU, in België verblijven, is niet exact bekend. Wie hier minder dan drie maanden verblijft of van plan is om hier minder dan drie maanden te verblijven, moet zich niet aanmelden bij de gemeente om zich in te schrijven in het rijksregister.³

Voor EU-burgers die langer dan drie maanden in België willen verblijven zijn er drie mogelijkheden:

1. werknemer of zelfstandige zijn in België of naar België komen om werk te zoeken en dit kunnen aantonen;
2. over voldoende bestaansmiddelen beschikken (en niet ten laste komen van ons sociale bijstandsstelsel en een ziekteverzekering hebben die alle risico's dekt);
3. ingeschreven zijn als student (en over voldoende bestaansmiddelen beschikken en een ziekteverzekering hebben die alle risico's dekt).

Het is de dienst Vreemdelingenzaken die toeziet op deze verblijfsvoorwaarden. Zo kan ook zij het verblijfsrecht van EU-burgers,⁴ die behoren tot de categorie van studenten en economisch niet-actieven die hier meer dan drie maanden verblijven, intrekken omdat ze een onredelijke last vormen voor het sociale bijstandsstelsel.

Een Unieburger die langer dan drie maanden in België wil verblijven, moet zich bij de gemeente inschrijven. In eerste instantie krijgt hij/zij dan een bijlage 19 (aanvraag verklaring van inschrijving). Als het verblijfsrecht wordt erkend, krijgt hij/zij een bewijs van inschrijving, een bijlage 8 of de elektronische E-kaart (dus de verklaring van inschrijving). Het verblijfsrecht kan worden ingetrokken door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ). Dat gebeurt als uit onderzoek van DVZ blijkt dat de Unieburger (uit de groep van studenten of economisch niet-actieven) een te zware last vormt voor het sociale bijstandsstelsel. Er zijn hierop natuurlijk uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld als de Unieburger ondertussen met een Belg is getrouwd, of als hij een reële kans op tewerkstelling heeft. Indien de E-kaart wordt ingetrokken, kan de Unieburger die opnieuw aanvragen, als hij voldoet aan een van de voorwaarden voor verblijfsrecht op basis van de richtlijn.

Na een verblijf van drie jaar⁵ (vanaf de bijlage 19) waarbij de Unieburger minstens een jaar ononderbroken aan het werk is geweest en het verblijfsrecht niet is ingetrokken, krijgt hij een duurzaam verblijfsrecht. Als bewijs daarvan kan hij een E-pluskaart aanvragen.

Er zijn een aantal uitzonderingen. Bepaalde groepen kunnen na een korter verblijf de E-pluskaart krijgen (Vreemdelingenwet Art. 42 sexies). Het gaat om een EU-werknemer of -zelfstandige die vóór drie jaar verblijft in België:

1. stopt met werken ten gevolge van een blijvende arbeidsongeschiktheid, op voorwaarde dat:
 - de EU-werknemer of -zelfstandige twee jaar ononderbroken in België heeft verbleven of;
 - de arbeidsongeschiktheid het gevolg is van een arbeidsongeval of een beroepsziekte die recht geeft op een uitkering ten laste van een Belgisch ziekenfonds of;
 - de EU-werknemer of -zelfstandige een Belgische echtgenoot of gelijkgestelde partner heeft.
2. op het tijdstip waarop hij stopt met werken, heeft de EU-werknemer of -zelfstandige de wettelijke leeftijd heeft bereikt waarop hij aanspraak kan maken op een ouderdomspensioen;

3 Voor de Unieburger die niet in een hotel, pension of ziekenhuis verblijft, geldt volgens de Belgische wetgeving wel een administratieve registratieverplichting bij de gemeente (binnen de 10 werkdagen na binnenkomst). Het niet naleven van deze verplichting heeft wel geen invloed op het verblijfsrecht. De Unieburger riskeert enkel een administratieve geldboete van 200 euro (dit wordt in de praktijk niet uitgevoerd).

4 Unieburgers krijgen geen verblijfstitels of -vergunningen, zij putten hun verblijfsrecht rechtstreeks uit het Europees recht. Daarom wordt gesproken van het erkennen van een verblijfsrecht en niet van het toekennen. Het document dat zij krijgen is geen verblijfstitel maar een verblijfskaart, die enkel een al bestaand verblijfsrecht materieel vaststelt.

5 Dit is vrij kort. In de meeste EU-landen geldt een termijn van vijf jaar ononderbroken legaal verblijf.

3. de EU-werknemer stopt vroegtijdig met werken, maar heeft een Belgische echtgenoot of gelijk-gestelde partner.

3.2 Toegang tot de arbeidsmarkt

3.2.1 Als werknemer

Enkele wetten reglementeren de toegang tot de arbeidsmarkt van buitenlandse werknemers (de wet van 30 april 1999 en KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999). EU-burgers hebben geen arbeidskaart nodig om te werken in België. Dat geldt niet voor Roemenen en Bulgaren, die nog in een overgangsstatuut zitten. Zij kunnen als werknemer enkel knelpuntberoepen uitoefenen, tot 31 december 2013. Ze moeten wel een arbeidskaart B aanvragen maar die wordt vlot toegekend (bron: website KMI). Normaal gezien moet voor de uitreiking van arbeidskaart B een arbeidsmarktonderzoek worden gedaan maar dat gebeurt hier niet. Roemenen en Bulgaren hebben ook toegang tot een soepel verblijf als topsporter, onderzoeker, hogeschoolde, etc.

Een Bulgaarse of Roemeense werknemer die al 12 maanden in België heeft gewerkt, is ook vrijgesteld van arbeidsmarktonderzoek en kan gemakkelijk een arbeidskaart B krijgen voor om het even welk beroep. Bulgaren en Roemenen die een E-pluskaart hebben, worden in de praktijk vrijgesteld van de arbeidskaart.

De uitvoering van deze federale wetgeving is toevertrouwd aan de gewesten. De gewestministers en hun administratie leveren arbeidskaarten en vergunning af. Het is de taak van de werkgever om arbeidskaarten aan te vragen voor buitenlandse werknemers. De arbeidskaart B is twaalf maanden geldig voor één functie bij één werkgever, maar kan verlengd worden.

De verplichte aanvraag van een arbeidsvergunning geldt ook voor buitenlandse bedrijven die een Bulgaar of Roemeen permanent in België willen laten werken. Bulgaarse en Roemeense bedrijven die personeel tijdelijk in België tewerkstellen, zijn ook vrijgesteld van arbeidsvergunning en arbeidskaart: tijdelijk gedetacheerde werknemers genieten van een deze gunstregeling op basis van het principe van vrij verkeer van diensten.

3.2.2 Als zelfstandige

Zelfstandigen uit de EU hebben geen kaart nodig om hier te kunnen werken, ook als ze uit Roemenië of Bulgarije komen. De beperkingen gelden namelijk enkel voor werknemers. De zelfstandige moet enkel een inschrijving in het KBO en een bewijs van aansluiting bij een sociale kas voor zelfstandigen kunnen voorleggen om een verblijfsrecht als EU-onderdaan te krijgen. Om fraude te voorkomen kan niet langer het gewoon attest gebruikt worden, maar is er een specifiek aansluitingsattest gekoppeld aan een vragenlijst om te kunnen achterhalen of het al dan niet om een effectieve zelfstandige activiteit gaat.

Net zoals werknemers is hij onderworpen aan de Belgische sociale zekerheid, wat betekent dat hij hier zijn sociale bijdragen moet betalen.

3.2.3 Werken als gedetacheerde werknemer via de dienstenrichtlijn

Sinds de invoering van de dienstenrichtlijn (ook wel bekend onder de naam Bolkestijnrichtlijn) in 2006 is er ook vrij verkeer van diensten binnen de Europese Unie. Enerzijds gaat het om zelfstandigen die ‘zich detacheren’ om tijdelijk in een andere lidstaat te gaan werken. Anderzijds gaat het

om Europese bedrijven die diensten gaan leveren in een ander land dan waar hun maatschappelijke zetel gevestigd is en die daarom hun werknemers detacheren. De gedetacheerde werknemer kan een EU-onderdaan zijn, maar dat hoeft niet zo te zijn. Gedetacheerde werknemers hebben geen arbeidskaart nodig. Zij vallen onder het Belgische arbeidsrecht maar betalen hun sociale zekerheidsbijdragen in het land van herkomst. Hetzelfde geldt voor gedetacheerde zelfstandigen. Ook zij hebben geen beroepskaart nodig en vallen onder het sociale zekerheidsstelsel van hun herkomstland.

3.2.3.1 Detachering voor werknemers

Detachering houdt in dat een werkgever zijn werknemer naar het buitenland kan sturen om daar voor een bepaalde tijd een dienstprestatie te verrichten. De arbeidsverhouding tussen de werkgever en de gedetacheerde werknemer blijft tijdens de volledige duur van de detachering behouden. Bij detachering binnen de EU moeten de werkgevers de arbeidsvoorwaarden (arbeidsduur, verlof, welzijn, ...) en loonsvoorwaarden naleven die gelden in het land van onthaal. Echter als de arbeidsvoorwaarden in het land van oorsprong gunstiger zijn, mogen deze worden toegepast. Zo worden de rechten van gedetacheerde werknemers gevrijwaard en wordt eerlijke concurrentie gewaarborgd. Bij detachering blijft de werknemer onderworpen aan het sociale zekerheidsstelsel van het land waar hij gewoonlijk is tewerkgesteld (en dus niet het land naar waar hij gedetacheerd is). In principe overstijgt detachering in een ander land de duur van 12 maanden niet.

Binnen de EU geldt het vrij verkeer van diensten als een fundamentele vrijheid. Werknemers kunnen tijdelijk gedetacheerd worden naar een andere lidstaat om er diensten te presteren. Het vrij verkeer van werknemers zorgt voor detachering in het kader van dienstenprestaties voor problemen, omdat het risico op sociale dumping en oneerlijke concurrentie toeneemt door detachering van werknemers tussen landen met grote loonsverschillen.

3.2.3.2 Detachering voor zelfstandigen

Ook zelfstandigen uit een andere EU-lidstaat mogen naar een andere staat gaan om er werk te verrichten voor een cocontractant en dus zichzelf ‘detacheren’. Als de detachering niet langer duurt van 12 maanden (één keer hernieuwbaar) (24 maanden met de nieuwe verordening), blijven ze onderworpen aan de sociale zekerheid van hun herkomstland. Ook voor zelfstandigen zijn uitzonderingen voorzien die een langere detachering mogelijk maken. Om voor detachering in aanmerking te komen, moet de zelfstandige gelijkaardige arbeidsprestaties verrichten in het gastland. Het komt vaak voor in de praktijk dat zelfstandigen zichzelf detacheren om in België te komen werken, onder gezag van een werkgever, waardoor ze in een situatie van schijnzelfstandigheid terecht komen.

3.2.3.3 Maatregelen om misbruiken tegen te gaan

Om de vele misbruiken van detachering en sociale dumping en schijnzelfstandigheid⁶ tegen te gaan, zijn er een aantal initiatieven die hier moeten vermeld worden.

Om schijnzelfstandigheid tegen te gaan is in augustus 2012 de **wet op arbeidsrelaties van 2006 aangepast**.⁷⁸ De wet viseert vier sectoren (bouw bewakingsdiensten, transport en schoonmaak) waarvoor negen criteria zijn toegevoegd om na te gaan of het al dan niet gaat om schijnzelfstandig-

6 Voor een overzicht van de misbruiken van het sociaal statuut van zelfstandigen en het verband met mensenhandel en mensen-smokkel, zie CGKR, 2012, p. 42 e.v. In het rapport van het CGKR worden ook enkele cases besproken. Een overzicht van constructies van fraude is ook te vinden in *Activiteitsverslag 2009 van Toezicht op de Sociale Wetten*, p. 118 e.v. (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2010).

7 <http://www.lexalert.net/uploads/documentenbank/c07ae2485a5d6e6d1de042437f057e0b.pdf>.

8 <http://www.werk.belgie.be/defaulttab.aspx?id=6696>.

heid. Als meer dan de helft van de criteria niet zijn ingevuld, geldt er een weerlegbaar vermoeden dat het om een overeenkomst van zelfstandige samenwerking gaat.

Om sociale dumping te bestrijden wordt er ook gewerkt aan de **omzetting van de Richtlijn 2009/52/EG**, ook bekend onder de naam *sanctierichtlijn*. Die moet de tewerkstelling van werknemers die illegaal in België verblijven strenger aanpakken. Op het moment van het schrijven van dit rapport is een voorontwerp van wet ingediend.⁹

Bij de Europese Unie ligt momenteel ook de **handhavingsrichtlijn** op tafel.¹⁰ Die zou misbruiken van de detacheringsrichtlijn 96/71/EG moeten tegengaan en zorgen voor een meer uniforme toepassing ervan.

3.3 Sociale bijstand

Op het moment dat Unieburgers (behalve werkzoekenden) een bijlage 19 bezitten (dus de verklaring van aanvraag tot inschrijving, zie boven), hebben ze *na drie maand* recht op maatschappelijke dienstverlening door het OCMW, mits ze voldoen aan alle andere voorwaarden voor OCMW-steun zoals werkbereidheid.

De wachttijd van drie maand voor maatschappelijke dienstverlening aan Unieburgers is in het voorjaar van 2012 ingevoerd.¹¹ Voordien vormde de snelle toegang tot maatschappelijke dienstverlening (zeker in vergelijking met de buurlanden) wel een pull-factor voor Unieburgers. Daar is met deze nieuwe regel een einde aan gesteld. Sinds 2011 laat de privacycommissie een ruimere informatiedoorstroming tussen POD MI en DVZ toe, waardoor persoonsgegevens van Unieburgers met een E-kaart of bijlage 19 die beroep doen op maatschappelijke dienstverlening kunnen worden doorgespeeld.¹²

De persoonsgegevens van mensen worden overgemaakt aan DVZ. Het feit dat ze hierop een beroep doen, wordt door DVZ geïnterpreteerd als een signaal dat ze mogelijk niet of onvoldoende werken (en dus misschien niet langer voldoen aan de voorwaarden van hun statuut). Verder onderzoek van DVZ moet dan uitwijzen of dat inderdaad zo is en of ze niet onder een van de uitzonderingen vallen (bv. na 1 jaar werken onvrijwillig werkloos geworden).¹³ Bovendien moet DVZ ook rekening houden met alle mogelijke elementen in het dossier zoals de integratie in België, de duur van het verblijf in België, leeftijd, gezondheidstoestand, gezinssituatie, economische situatie, en de banden met het herkomstland.

Indien DVZ na dat onderzoek oordeelt dat deze mensen een onrechtmatige belasting vormen voor het sociale bijstandstelsel, kan de E-kaart worden ingetrokken.

Ondanks deze strengere controles blijven er nog mogelijkheden tot misbruik. Wat betreft sociale bijstand is het ook zo dat er in België slechts in beperkte mate wordt gecontroleerd of de persoon in kwestie geen uitkeringen geniet in het thuisland, of er bijvoorbeeld onroerend goed of andere bestaansmiddelen bezit. In Nederland gebeurt dit wel via het Internationaal Bureau Fraude Informatie (IBF).¹⁴

Daarnaast werd ons er in interviews ook op gewezen dat er misbruiken mogelijk zijn in verband met het systeem van kinderbijslag. Het intrekken van een E-kaart heeft niet meteen tot gevolg dat ook de kinderbijslag stopt, omwille van de manier waarop het recht op kinderbijslag wordt gecontroleerd.

⁹ Voor meer informatie zie: http://www.cafbrab.be/site/index.php?option=com_content&task=view&id=1831&Itemid=2392&lang=nl.

¹⁰ Voor de tekst van dit voorstel, zie:

http://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2012_131_richtlijnvoorstel/document/f=/viy5c1gbpo6e.pdf.

¹¹ Dit betreft enkel de RMI-wet (leefloon) en niet de Organieke OCMW-wet (equivalent leefloon).

¹² Voor meer zie details wat betreft de statuten die door DVZ worden gecontroleerd zie:

http://www.foyer.be/spip.php?page=article&id_article=9615&lang=nl&id_rubrique=118.

¹³ Zie art. 42bis §2 van de Vreemdelingenwet.

¹⁴ Voor een uitgebreide brochure van het IBF, zie:

https://abonneren.rijksoverheid.nl/media/00/66/040531/975/860_a5_brochure_handreiking_ibf-kcv-4146_9_1.pdf.

3.4 Conclusies: verblijfsrecht, werk, sociale bijstand & pullfactoren voor Vlaanderen

Op wettelijk gebied is al heel wat veranderd en zijn een aantal factoren die we mogelijk als pullfactoren voor MOE-migratie (en dus niet specifiek voor Roma-migratie) kunnen beschouwen al aangepakt. Het gaat dan vooral om de wachttijd van drie maand voor sociale bijstand en het terugdringen van schijnzelfstandigheid en sociale dumping (hoewel deze wetten nog in de pijplijn zitten).

Toch merken we dat er nog een aantal factoren zijn, die ook verschillen van onze buurlanden, en eventueel als pullfactor kunnen werken:

1. in België krijg je als EU-burger al een duurzaam verblijfsrecht na 3 jaar ononderbroken legaal verblijf. In de meeste andere landen is dat 5 jaar (en zo staat het ook in EU-recht). Deze wetgeving zou beter geharmoniseerd worden met die van de buurlanden;
2. Nederland heeft uitgebreide internationale samenwerkingen op gebied van het onderzoek naar grensoverschrijdende bijstandsfraude. Dit kan als voorbeeld dienen voor een vergelijkbare aanpak in België;
3. de mogelijkheid om (voor een beperkte periode) nog van kinderbijslag te genieten na het intrekken van een E-kaart.

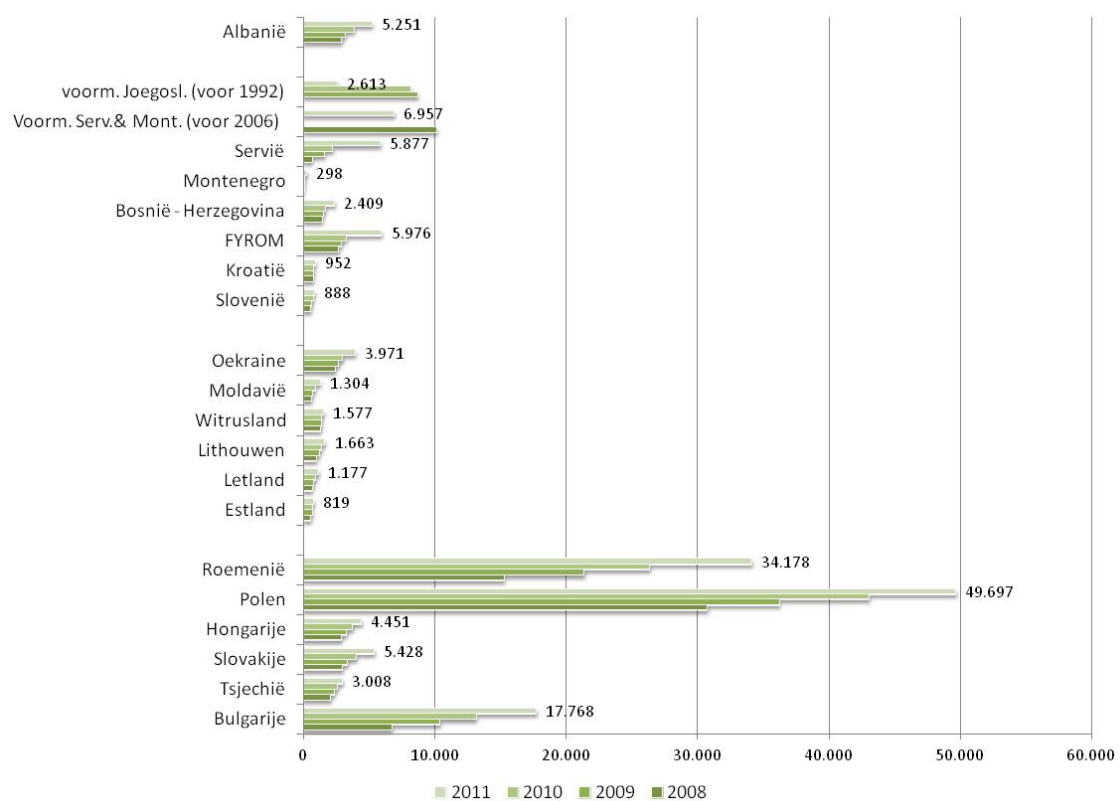
- DEEL 2 MOE-MIGRATIE -

4 | Migratie vanuit het Oosten: Polen, Roemenen en Bulgaren in België

4.1 Migranten uit het Oosten in België

De migratie uit de Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) is de laatste jaren sterk gestegen. Concreet gaat het dan over migratie vanuit EU-landen zoals Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Bulgarije en Roemenië; EU-uitbreidingslanden zoals Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië (FYROM), Montenegro en Servië en de ex-Sovjetstaten Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland. In het Vlaams actieplan MOE(Roma)-migranten 2012 worden ook nog Turkije, Rusland en Kosovo in de lijst opgenomen. Een blik op de cijfers van de in België aanwezige migranten uit Midden- en Oost-Europa leert (1) dat van de 156 262 MOE-landers die in 2011 geteld konden worden (zie figuur 4.1) de drie meest talrijk aanwezige nationaliteiten samen bijna twee derde (65%) van de MOE-migranten uitmaken.

Figuur 4.1 Evolutie van de aantallen MOE-landers (2008-2011)



Bron EUROSTAT

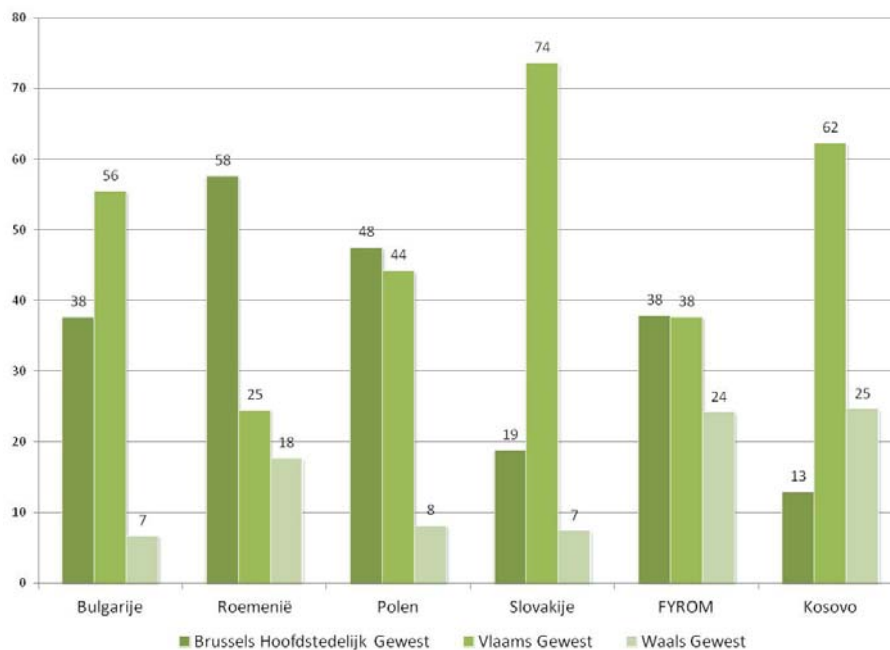
Acht MOE-landen zijn in 2004 lid geworden van de Europese Unie en onze 1 mei 2009 is de arbeidsmarkt voor werknemers uit deze staten opengesteld. Roemenië en Bulgarije zijn in 2007 toegetreten en werknemers van deze landen krijgen maar vanaf 1 januari 2014 toegang tot de arbeidsmarkt. Het aantal Roemenen en Bulgaren samen is van dezelfde grootteorde als het aantal Polen.

Opmerkelijk is ook het relatief groot aantal ingezetenen uit Macedonië, een land met iets meer dan 2 miljoen inwoners. Er zijn bijna even veel Macedoniërs in België als Slovakken (3x meer inwoners) of Serviërs (3,5x meer inwoners).

4.2 De ruimtelijke spreiding van Polen, Roemenen en Bulgaren in België

De aandelen van het aantal totale aantal nieuwkomers op jaarbasis verschillen per regio's. Wallonië ontvangt steeds het kleinste aantal nieuwkomers. Vlaanderen en Brussel doen af en toe over. Er is één constante: het Brussels Hoofdstedelijk gewest, ook al ontvangt dit sinds 2002 minder nieuwkomers dan Vlaanderen, ontvang proportioneel over de hele periode het meeste aantal nieuwkomers. Ook de Polen, Roemenen en Bulgaren (en kleinere groepen als Kosovaren en Macedoniërs (FYROM)) hebben verschillende verspreidingspatronen. Het Brussels hoofdstedelijke gewest herbergt duidelijk het grootste aantal Roemenen en Polen. De Bulgaren zijn minder vertegenwoordigd in Brussel, en vooral terug te vinden in Vlaanderen. Wallonië ontvangt zowel proportioneel als in absolute cijfers veel minder MOE-migranten dan Brussel en Vlaanderen.

Figuur 4.2 Procentuele verdeling van de MOE-migranten uit Bulgarije, Roemenië, Polen, Slovakije, Macedonië en Kosovo in België naar gewest (2011)



Bron NIS 2007

De Polen leven geconcentreerd in Antwerpen en het Brusselse. Antwerpen, met 14% van alle officieel aanwezige Polen (1 januari 2011) en negen Brusselse gemeenten (in volgorde van concentratie: Schaarbeek, Brussel, Anderlecht, Etterbeek, Elsene, Sint-Gillis, Vorst, Ukkel en Sint-Jans-Molenbeek) huisvesten samen meer dan de helft van alle Polen.

De situatie van de Bulgaren is in die zin specifiek dat slechts 3 steden/gemeenten samen bijna de helft van alle Bulgaarse ingezetenen huisvesten. De sterkste concentratie verblijft in Gent, dat 30% van alle Bulgaren huisvest. Schaarbeek (15%) en Antwerpen (10%) hebben grote aantallen Bulgaren binnen de gemeentegrenzen. Met Brussel erbij (5,5%) zijn dit de woonkernen die elk meer dan 5% van de wettig verblijvende Bulgaarse populatie huisvesten.

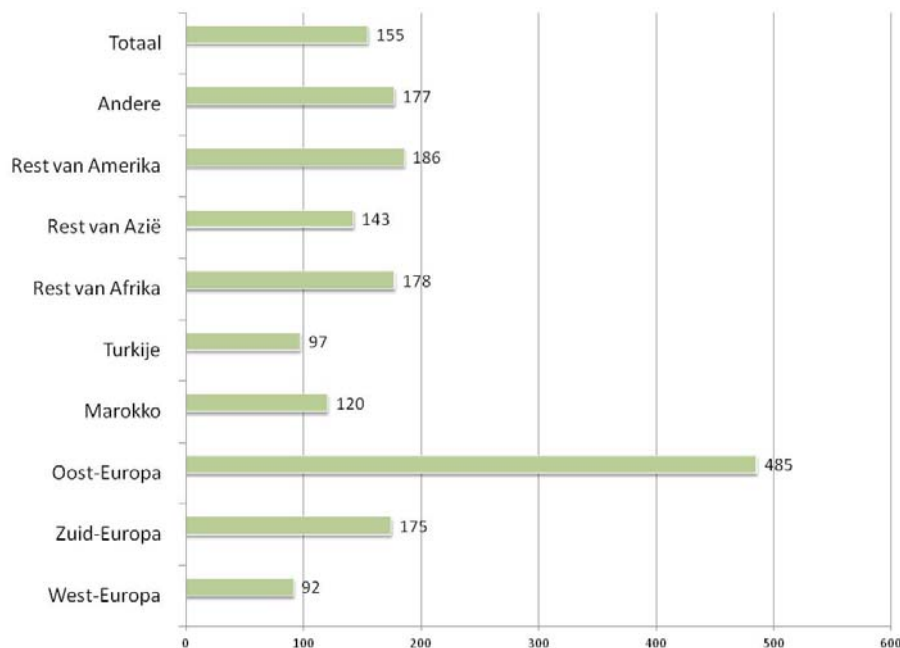
Ruim meer dan de helft van alle Roemenen woont in één van de Brusselse gemeenten (57%). Andere concentraties zijn te vinden in Antwerpen (3,8%), Charleroi (2,9%) en Luik (2,5%).

Vier op de tien van de Slovaken woont in Gent. Vier gemeenten, Gent, Leuven, Antwerpen en Brussel huisvesten de helft van alle Slovaken. Van de kleine aantallen Kosovaren die in 2011 geteld worden, woont 13% in Antwerpen en de rest verspreid over zowel Brusselse, Vlaamse als Waalse gemeenten. De eveneens kleine aantallen Macedoniërs wonen in Antwerpen (13%), Schaarbeek (11%), Brussel (6,3%), Namen (6,1%), Evere (5,4%). Met Luik, La Louvière en Elsene wordt de lijst vervolledigd van de gemeenten waar de helft van alle Macedoniërs wonen.

4.3 De instroom van migranten in Vlaanderen

De toename van het aantal MOE-landers in België en in Vlaanderen is een gegeven. Het is een gegeven dat zich voornamelijk het laatste decennium manifesteert. De afgelopen decennia is zowel het politieke regime in de landen van herkomst als het migratieregime waarin deze landen terechtgekomen zijn na hun toetreding tot de Europese unie grondig gewijzigd. Op basis van de verschillende jaarcijfers kan een stijgingsindex berekend worden. In figuur 4.3 werd deze berekend door 2003 als basis te nemen. Wat opvalt, is dat tussen 2003 en 2010 de immigratie in Vlaanderen algemeen is toegenomen (een stijgingsindex van 155). Voor de migranten uit de West-Europese landen en uit Turkije zien de in dezelfde periode een daling. De nationaliteitsgroep die er het meest uitspringt, zijn de Oost-Europeanen met een stijging van 485% indien 2010 vergeleken wordt met 2003.

Figuur 4.3 Stijgingsindex van de verschillende migrantengroepen in Vlaanderen (2003-2010)

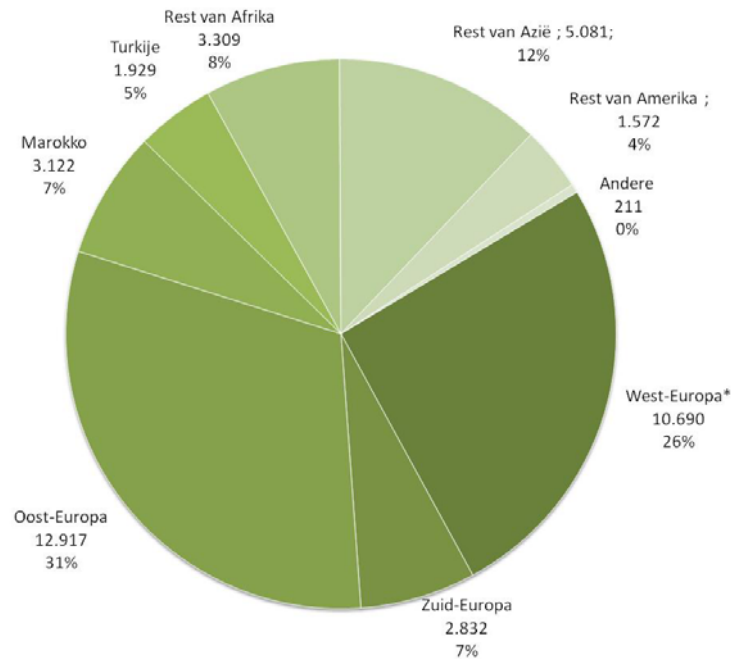


Bron Rijksregister, SVR, 2013 - Berekeningen HIVA

Het aantal personen van vreemde herkomst fluctueert: er immigreren mensen, er vertrekken er en er worden mensen van vreemde herkomst geboren en er sterven er. In de vorige paragraaf wordt ingegaan op het aantal Oost-Europeanen dat al in België vertoeft. Dit cijfer neemt toe, ondermeer door de aanhoudende instroom. Op 1 januari 2011 konden er in het Vlaamse Gewest bijna

42 000 personen geteld worden die het jaar voordien voor de eerste keer in België aankwamen. De meest omvangrijke groep (31%) werd gevormd door de migranten uit Oost-Europa gevolgd door de nieuwkomers uit West-Europa (26%). Iets meer dan 3 000 nieuwkomers (8%) was afkomstig uit Marokko en bijna 2 000 personen (5%) kwamen uit Turkije (Lodewijckx, 2013).

Figuur 4.4 Recente immigranten naar nationaliteit bij inschrijving in België (aantal en %), Vlaams Gewest, 2010



Bron Rijksregister, SVR, 2013 - Bewerking HIVA

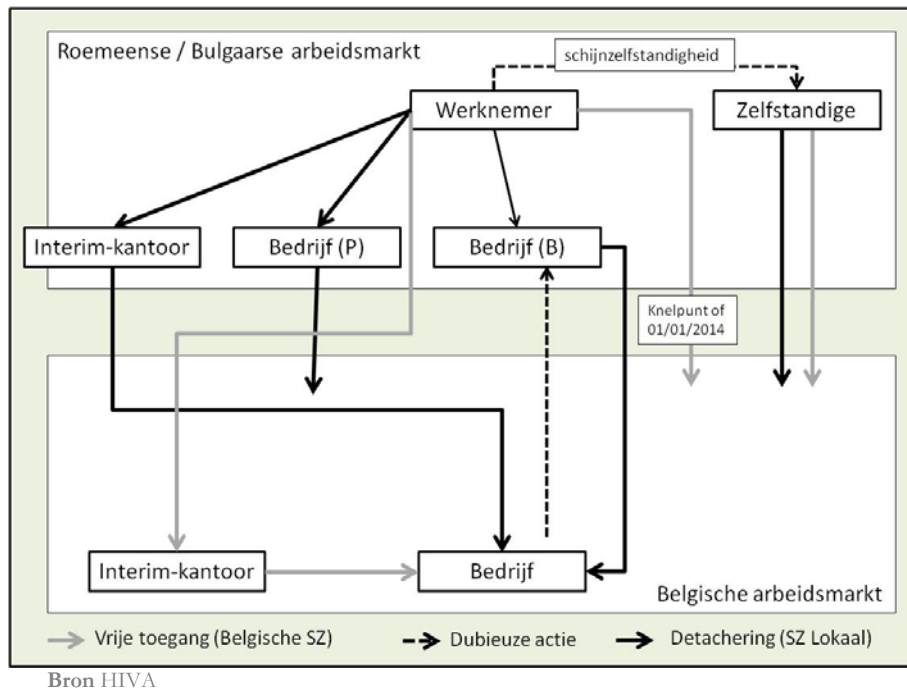
4.4 De toegang tot de arbeidsmarkt van Polen, Roemenen en Bulgaren

Misschien wel de belangrijkste reden waarom de Oost-Europese EU-burgers naar België en naar Vlaanderen komen, zijn de mogelijkheden om hier de arbeidsmarkt te betreden (zie ook hoofdstuk 4). Binnen de Europese Unie geldt het principe van het vrije verkeer van werknemers. EU-onderdanen genieten op basis van hun nationaliteit van wat men noemt 'het vrij verkeer van werknemers'. Dit impliceert dat zij vrijgesteld zijn van de verplichting om in het bezit te zijn van een arbeidsvergunning om hier als loontrekkende te werken. EU-onderdanen zijn op basis van hun nationaliteit immers vrijgesteld van deze verplichting. Voor onderdanen van recent aangesloten lidstaten kan echter een overgangperiode worden voorzien waarin strengere regels op het vlak van tewerkstelling worden opgelegd. In praktijk betekende deze toetreding dus niet dat de onderdanen van de net toegetreden landen onmiddellijk vrijgesteld waren/zijn en geen arbeidskaart meer moesten hebben om hier als loontrekkende te werken. Tussen 2004 en 2009 zijn er overgangbepalingen van kracht geweest voor de toen toegetreden lidstaten (Polen, Tsjechië en de andere Oost-Europese landen die op 1 mei 2004 tot de EU toetraden). Begin 2009 heeft de Belgische regering beslist om de grenzen open te zetten voor de onderdanen van de landen die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toetraden. Het gaat concreet om Esten, Letten, Litouwers, Polen, Hongaren, Tsjechen, Slovak en Slovenen. Dit betekent concreet dat sinds 1 mei 2009 deze werknemers geen arbeidskaarten meer nodig hebben om in België te kunnen werken en dat de werkgevers van hun kant voor deze personen ook geen arbeidsvergunningen meer moeten aanvragen. Een direct gevolg

daarvan is dat sinds 1 mei 2009 deze personen niet meer op dezelfde wijze geregistreerd worden als voordien en ‘statistisch’ verdwijnen uit een aantal ambtelijke databanken.

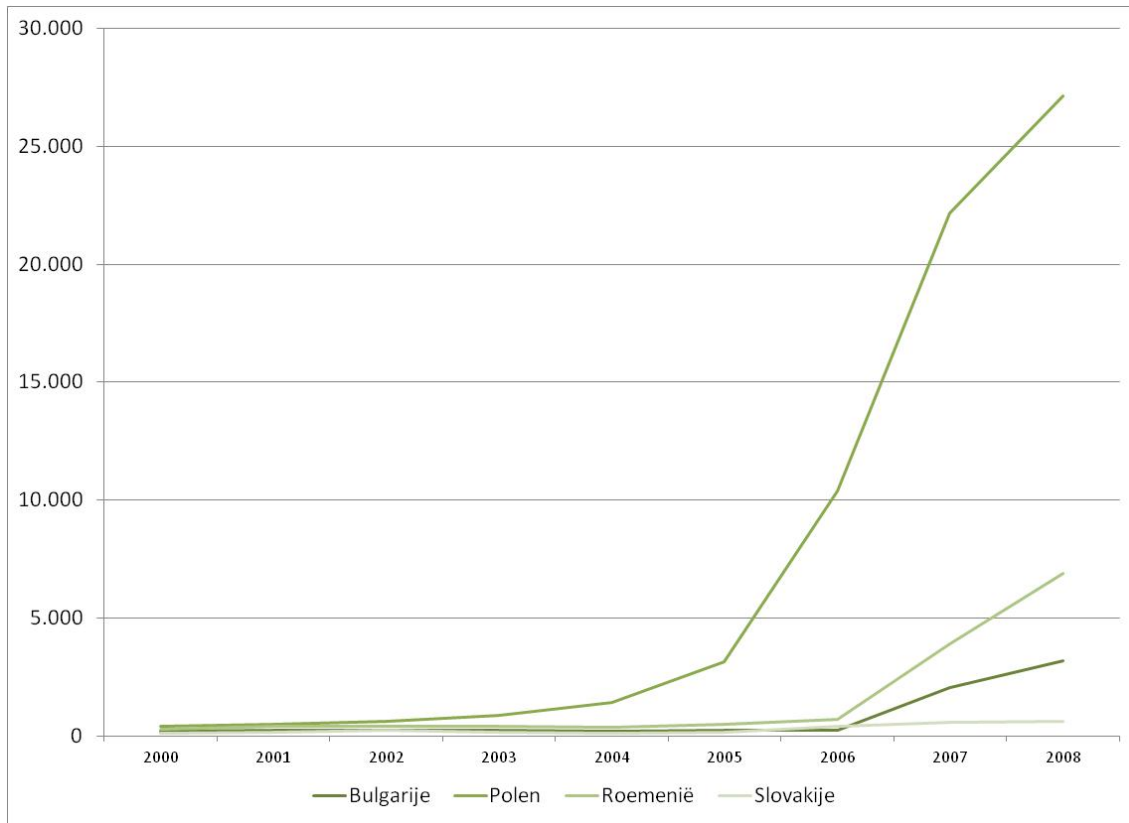
België heeft voor de Roemeense en Bulgaarse onderdanen, net zoals voor in 2004 toetreden landen, een overgangsperiode ingelast, waardoor de werkgevers die Bulgaren en Roemenen tewerkstellen nog in het bezit moeten zijn van een arbeidsvergunning en arbeidskaart. De overgangsperiode is opgenomen in het Toetredingsverdrag dat in het Belgisch Staatsblad van 27 december 2006 is verschenen. De overgangsmaatregelen zijn verlengd, maar lopen eind 2013 af.

Figuur 4.5 Schematische weergave van de toegang tot de arbeidsmarkt van Roemenen en Bulgaren



Ondanks de overgangsmaatregelen zijn er mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Er zijn knelpunten in verschillende sectoren en werkgevers konden en kunnen van procedures gebruik maken om EU-burgers aan te werven die nog vallen onder de overgangsmaatregelen. Na 2009 voor wat de Polen betreft, en na de volledige toegang tot de arbeidsmarkt voor wat de Roemenen en Bulgaren betreft zijn arbeidskaarten niet meer nodig. Zij verdwijnen uit deze administratieve gegevensbank. Bovenstaande figuur toont op welke manier de Roemenen en Bulgaren hun weg op de Belgische arbeidsmarkt wisten te vinden voor de beperkingen wegvallen eind 2013.

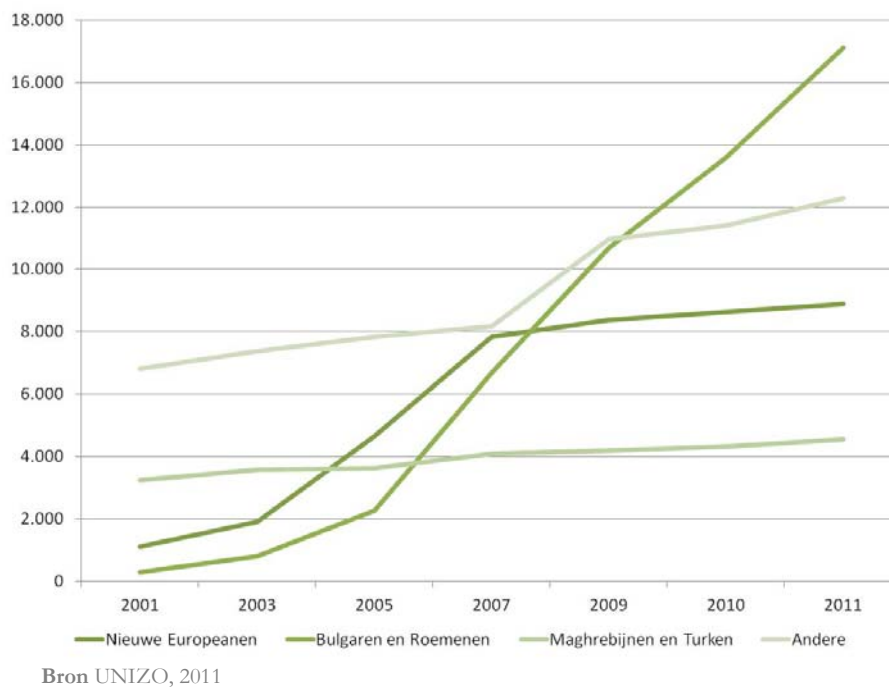
Figuur 4.6 Arbeidskaarten A en B naar nationaliteit (Polen, Roemenen, Bulgaren en Slovaken) 2000-2008



Bron HIVA

De overgangsmaatregelen golden enkel voor werknemers, niet voor de zelfstandigen. Deze laatste mogen in België werken zonder beroepskaart. Dit gebeurt dan ook in vrij grote getale. In figuur 4.7 is de evolutie van een aantal 'nationaliteitsgroepen' weergegeven, zoals ze door UNIZO geclusterd worden. Het betreft steeds ondernemers met een niet-Belgische herkomst. Marokkanen en Turken die ondertussen een Belgische nationaliteit verworven hebben verdwijnen uit de cijfers. De nieuwe Europeanen, inclusief Bulgaren en Roemenen, maken nu 28% uit van de niet-Belgische ondernemers, daar waar dat in 2006 nog maar 14% was (UNIZO, 2011). Het aantal Roemeense en Bulgaarse zelfstandigen heeft de laatste jaren een spectaculaire groei gekend. Het aantal Roemeense zelfstandigen overtreft nu het aantal Polen, die tot 2007 de belangrijkste groep niet Belgische ondernemers vormden.

Figuur 4.7 Evolutie van het aantal niet-Belgische zelfstandigen per nationaliteitsgroep



4.5 Besluit

De migratie uit de Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) is de laatste jaren sterk gestegen. Voor Vlaanderen zijn het vooral de Polen, Roemen en Bulgaren die in groten getale aanwezig zijn en blijven komen. Hoewel de Polen al langer en met meer personen aanwezig zijn in het land, zijn het vooral de Roemenen die de laatste jaren veel meer activiteiten ontplooiën op die delen van de arbeidsmarkt waartoe voorlopig hun aanwezigheid beperkt is. Deze dynamiek laat toe de hypothese te formuleren dat de aanwezigheid van Roemenen en Bulgaren na de opening van de Belgische (en Vlaamse) arbeidsmarkt nog verder zal blijven toenemen.

De MOE-landers in Vlaanderen zijn vooral geconcentreerd in Gent en Antwerpen. De ambtelijke bronnen laten niet toe te bepalen wie van deze MOE-landers Roma-migranten zouden zijn. De toegangsregels, opportuniteiten op de arbeidsmarkt en al dan niet toegang tot elementen van sociale bescherming verschillen evident niet voor de Roma vergeleken met andere landgenoten. De manier waarop zij lansen ontberen en anders in beeld (kunnen) komen verschilt wel. Daar gaan de volgende hoofdstukken op in.

- DEEL 3 ROMA-MIGRATIE -

5 | Wie zijn de Roma?

De Roma vormen een aparte groep binnen de MOE-migratie, waarop in dit rapport een specifieke focus ligt.

5.1 Definitie en diversiteit

De Roma vormen een heel complexe en uiterst diverse groep van gemeenschappen. In het huidige discours, bijvoorbeeld in de media worden termen zoals zigeuners, zwervers, voyageurs, woonwagbewoners, Roma, Roms, etc. door elkaar gebruikt. Alsof het zou gaan over een uniforme groep, waar alle benamingen op van toepassing zijn. Achter deze benamingen schuilen ook verschillende levenswijzen en omstandigheden, die de grote diversiteit van deze groep blootleggen.

Voor de jaren '80 werd het woord 'Rom'¹⁵ nauwelijks gebruikt en werd er in de Europese literatuur bijna altijd over 'Zigeuners' gesproken, ook door de organisaties die door Roma opgestart waren. Na de geopolitieke omwenteling in 1989 met de val van de Berlijnse muur, gevolgd door de ineenstorting van het communistische blok, werd de term 'Rom' meer en meer gebruikt. De Europese Raad volgde deze trend door vanaf 1995 meer te gaan spreken over 'Roma' en 'Voyageurs' in plaats van over 'zigeuners' en 'nomaden' (Liégois, 2007).

De tem Roma ontstond in 1971 toen activisten op het *World Romani Congress* in Londen de naam 'Roma' introduceerden ter vervanging van namen met een negatieve connotatie, zoals Tsigani, Zigeuner, Gitano, Gypsy. Achter het label 'Roma' gaan dan ook complexe processen van zelfidentificatie en politieke positionering achter schuil (Vermeersch, 2011). Een van de definities die deze complexiteit probeert te vatten is die van de Raad van Europa.

'The term "Roma and/or Travellers" refers to Roma, Sinti, Kale, Travellers, and related groups in Europe, and aims to cover the wide diversity of groups concerned, including groups which identify themselves as Gypsies.' (The appendix to Committee of Ministers Recommendation Rec (2008) five on policies for Roma and/or Travellers in Europe)

In Vlaanderen en België leven verschillende groepen met een Roma-achtergrond en/of een nomadische levensstijl. De vier volgende groepen worden onderscheiden:

Manouchen of Sinti stammen vermoedelijk af van de eerste Roma die aan het begin van de 15^{de} eeuw in België aankwamen. Ze leven voornamelijk in woonwagens, en spreken Sinti-Romanes en de taal van de regio waar ze leven. Ze zijn op dit moment naar schatting met zo'n 188.¹⁶

Roms stammen af van Roma van de tweede migratiegolf, die op gang kwam na de opheffing van de slavernij in Moldavië en Walachije in 1856. De Roms zijn met zo'n 695 en spreken Vlach

¹⁵ Rom betekent mens in het Romanes. Het meervoud is Roma.

¹⁶ Deze cijfers zijn afkomstig uit het Strategisch Plan voor Woonwagbewoners van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. De Nationale Roma Strategie geeft de volgende schattingen: Voyageurs: 7 000, Manouchen: 1 500, Roms: 750.

Romanes en Frans. Ze zijn seminomadisch: in de zomer trekken ze rond, in de winter verblijven ze op woonwagenterreinen.

Voyageurs zijn autochtone Belgen die afstammen van de vroegere rondtrekkende ambachtslieden. Ze zijn etnisch niet verwant met de Roma, maar delen wel bepaalde culturele kenmerken die verbonden zijn met het nomadenleven. Ze spreken Nederlands of Frans met leenwoorden uit hun eigen taal, het Bargoens. Hun aantal wordt geschat op 1 693.

In dit rapport hebben we het in principe niet over de bovengenoemde groepen, maar wel over de **Roma uit Oost-Europa en de Balkan**. Kort na de val van het IJzeren Gordijn, in de jaren '90 en 2000 migreerden veel Roma naar West-Europa om er asiel aan te vragen. In België kwamen ze vooral in Gent en Tienen terecht. Veel asielaanvragen werden geweigerd en de Roma werden naar hun herkomstland gedeporteerd (Cahn & Vermeersch, 2000). Een aantal werden geregulariseerd in de campagne van 2000. Met de EU toetredingen in 2004 en 2007, hebben zij ook het EU-burgerschap verworven en mogen ze zich vrij verplaatsen binnen de Unie. Deze mensen leven niet nomadisch. De Roma uit deze groep die rondtrekken, doen dat vaak omdat ze daar door de omstandigheden toe gedwongen worden (Cahn & Guild, 2008: 41).

Ook binnen de groep van Roma uit Oost-Europa en de Balkan, zijn er grote verschillen. Onder meer op gebied van taal, religie, nationaliteit, verblijfsstatuut:

1. nationaliteit: er wonen Roma in alle landen van Oost-Europa en de Balkan;
2. taal: niet alle Roma spreken Romanes. Veel Roma uit Bulgarije bijvoorbeeld spreken Bulgaars of Turks. Sommige Roma uit Kosovo spreken Servisch, anderen Albanees;
3. religie: Roma uit Kosovo zijn moslims. Roma uit Roemenië en Bulgarije behoren vaak tot de pinksterkerk. Sommigen zijn ook orthodox;
4. verblijfsstatuut: sommige Roma zijn Unieburgers. Anderen komen uit de kandidaat-lidstaten van de EU en hebben dus het statuut van derdelanders. Deze laatste groep vraagt vaak asiel aan in België:
 - Roma uit de Europese Unie: Slovakije, Roemenië, Bulgarije, Tsjechië, Hongarije, Slovenië, Polen;
 - Roma uit toekomstige EU-toetredingslanden: Macedonië, Servië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Montenegro.

De Roma uit landen van de Europese Unie kunnen vrij reizen binnen de Unie. De Roma die behoren tot de groep van derdelanders kunnen dat niet. Sinds 2009 is er voor hen wel een visa-vrij-regime ingesteld. Deze nieuwe maatregel zorgde voor een grotere instroom van (vooral Roma) asielzoekers uit Servië en Macedonië in België, Duitsland en Zweden. Ze kozen voor deze landen vooral omwille van de lange asielprocedures en het geld dat men gedurende deze periode krijgt (rapport ESI, 2011). Daarom is sinds kort de verkorte asielprocedure ingevoerd en de lijst van veilige landen aangepast in België. Dit heeft het aantal asielzoekers uit deze landen sterk doen dalen.

We moeten hier toevoegen dat sommige landen het verstrekken van paspoorten als politieke strategie gebruiken. Dat kan soms onduidelijkheid scheppen:

- Bulgarije reikt paspoorten uit aan Macedoniërs en Serviërs (als ze een link met het land kunnen bewijzen) (Smilov & Jileva, 2012: 231-232; Neofotistos, 2009);
- Bosnische Kroaten kunnen een Kroatisch paspoort aanvragen (Sarajlić, 2011);
- Roemenië geeft paspoorten aan Moldaviërs (EU Observer 14 september 2012);
- veel Serviërs hebben Hongaarse paspoorten (Balkan Insight 11 januari 2011).

Paspoorten van EU-landen zijn uiteraard gegeerd bij burgers van landen die nog geen lid zijn.

Een ander complex gegeven zijn de paspoorten van mensen uit Kosovo. Kosovo was eerst deel van Joegoslavië, dan deel van Servië-Montenegro, dan van Servië en ten slotte werd het onafhankelijk. Vier mensen uit dezelfde stad in Kosovo kunnen dus in theorie ook vier verschillende paspoorten hebben.

5.2 Cijfers en statistiek

Er zijn weinig tot geen betrouwbare statistieken rond de Roma. In principe worden in de meeste Europese landen geen data verzameld op basis van etniciteit. Ook in België is dat het geval. Het mogelijke misbruik van etnische data (bijvoorbeeld in de Tweede Wereldoorlog) heeft tot gevolg dat de meeste landen en administraties er erg omzichtig mee omspringen. Veel landen hebben een verbod op het verzamelen van etnische data in hun grondwet verankerd. In landen waar dat niet het geval is, gelden strikte wetten ter bescherming van persoonlijke gegevens.

Wie statistieken rond de Roma wil verzamelen, wordt daarenboven met een aantal specifieke problemen geconfronteerd. Ten eerste is het zo dat wie door externe waarnemers ‘de Roma’ worden genoemd, tot heel diverse groepen behoren. Sommigen worden door externe waarnemers als Roma gecategoriseerd, terwijl ze zichzelf niet als Roma beschouwen. Enkele van de Roma die we voor dit rapport interviewden, haalden dat ook aan. Roma die hoog opgeleid zijn en goed zijn geïntegreerd, komen er soms niet graag voor uit dat ze een Roma-afkomst hebben. Omgekeerd gebeurt het ook dat andere Roma hen als *gadje* beschouwen (burgers, niet-Roma).

In de meeste Oost-Europese landen wordt bij volkstellingen wel naar etniciteit gevraagd. Uit de resultaten uit die landen, kunnen we een tweede belangrijk aspect van de problematiek rond het verzamelen van data over Roma afleiden. In het bijzonder blijken de effectieve cijfers uit deze volkstellingen erg laag te zijn en komen ze niet overeen met schattingen. Tsjechië is daarvan wellicht het duidelijkste voorbeeld. Volgens schattingen zouden in dat land zo’n 250 000 Roma wonen. Bij de volkstelling van 2001 werden slechts 11 716 Roma geregistreerd. In Bulgarije zijn er volgens schattingen ongeveer dubbel zoveel Roma als er in de volkstelling worden geregistreerd. Deze cijfers tonen duidelijk aan dat er een spanning is tussen de externe categorisering en zelfidentificatie van Roma. Vaak kiezen mensen ervoor zichzelf naar buiten toe niet te identificeren als Roma, omwille van het stigma rond de naam en racisme en de discriminatie naar deze groep toe. Binnen de groep zelf identificeren ze zich wel als Roma. Roma spreken bij het eerste contact elkaar in het Romanes aan. *Rom san?* (Ben je Rom?)

Deze spanningen kwamen ook vaak ter sprake in de interviews, zowel met experts als met Roma zelf. Vooral zij die succesvol zijn, zullen niet zo gauw zeggen dat ze Roma zijn. In een ander interview maakte een respondent melding van Roma die op hun werk niet zeggen dat ze Roma zijn uit angst voor negatieve reacties. Ook de mediaberichtgeving die vooral negatief is en sterk de perceptie van Roma bepaalt, heeft daarop een invloed.

Recent werd in het kader van de *Roma Decade* een nieuwe poging ondernomen om de Roma-populaties van Oost-Europa op een accurate wijze in kaart te brengen. Maar ook die leidde door methodologische en praktische moeilijkheden tot onbetrouwbare resultaten (Cahn & Guild, 2008: 34).

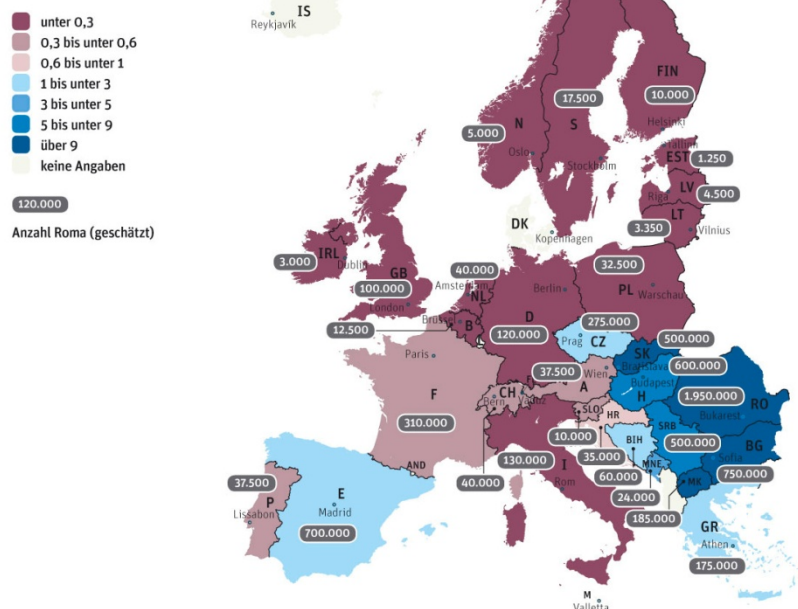
Interessante tegenvoorbeelden in dit opzicht zijn die van Servië en Montenegro (Jovanović & Haliti, 2012). Daar zetten Open Society voor de volkstelling van 2012 een uitgebreide *grassroots* campagne op om de Roma ervan te overtuigen zich te laten tellen, met het argument dat dit ook hun zelforganisatie en dus hun situatie in het algemeen kan verbeteren. Voor dit initiatief werden

In elk geval is het voor elk beleid ook van belang om een goede baseline te hebben om te kunnen zien of de situatie ook daadwerkelijk verbeterd is, argumenteert Bartlett. Hij (Bartlett, Gordon & Benini, 2011: 217) pleit er daarom voor om meer betrouwbare statistieken rond de Roma te gaan verzamelen. Ook het rapport ‘No data, no progress’ (Open Society, 2010)¹⁷ stelt dat betrouwbare data nodig zijn om een goed beleid te voeren. Het geeft als voorbeeld de *good practice* van het Verenigd Koninkrijk, dat volgens het rapport als enige Europees land erin slaagt om op een zeer goede manier gevoelige etnische data te verzamelen en te managen. Ook de Belgische Nationale Strategie stelt tot doel om meer betrouwbare statistieken rond de Roma te verzamelen. Het is echter niet helemaal duidelijk of daar rond al actie ondernomen is.

In een aantal Oost-Europese en Balkanlanden bedraagt het totale aantal Roma meer dan 5% van de bevolking: Roemenie, Bulgarije, Hongarije, Macedonië, Slovakije, Servië. In Bulgarije, Roemenië en Slovakije gaat het waarschijnlijk om 10% of meer (Cahn & Guild, 2008: 35).

**Geschätzte Anteile der Roma
an der Bevölkerung in Prozent**

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung



17 <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/no-data-no-progress-country-findings>.

De Wereldbank identificeert tien Midden- en Oost-Europese landen met een belangrijke Roma-populatie. Enkele opvallende cijfers:

- de landen met de grootste officiële Roma-populatie zijn Bulgarije (4,7%), Macedonië (2,7%) en Roemenië (2,5%). Ook in de geschatte cijfers zijn deze drie landen de belangrijkste landen, samen met Servië en Slowakije;
- de hoogste armoedecijfers op basis van inkomen vinden we terug in Kosovo, Albanië, Roemenië, Servië, Macedonië en Bulgarije. De laagste in Hongarije en Kroatië. Daar hebben respectievelijk 8% en 11% een laag inkomen van minder dan 4,3 USD per dag (PPP);
- de werkloosheidsgraad is het grootste in Macedonië, gevolgd door Kroatië, Bulgarije, Montenegro en Bosnië-Herzegovina;
- de inschrijving van kinderen in het basisonderwijs is het slechtste in Montenegro, gevolgd door Albanië en Bosnië-Herzegovina;
- de alfabetiseringsgraad is het laagste in Montenegro en Kosovo. In de Tsjechische republiek en in Hongarije ligt die het hoogste;
- over Slowakije staan in het overzicht van de Wereldbank slechts beperkte cijfers (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Overzicht van Roma per land

Land	Totale bevolking (officieel in miljoenen) ¹	Roma-populatie		Armoede 2				Werkloosheids- graad (%)	Basisonderwijs 2	
		Officiële aantallen % ¹	Geschatte aantallen %	% Roma die in huishouden leven met minder dan 4,3 USD per dag (PPP)		% Roma die in huishouden leven met minder dan 2,15 USD per dag (PPP)			Inschrijvings- percentage (%)	Alfabetiserings- graad (%)
				Inkomen gebaseerd	Uitgaven gebaseerd	Inkomen gebaseerd	Uitgaven gebaseerd			
Albanië	3,07	1 261 0,04%	90 000-100 000 2,9%-3,2% ³	72	78	29	39	45 ³	48	68
Bosnië & Herzegovina	3,83	8 864 0,23%	40 000-50 000 1%-1,3% ³	26	27	7	6	52 ³	50	72
Bulgarije	7,93	370 000 4,68%	700 000-800 000 9%-10,4% ³	49	46	13	12	60 ³	77	81
Kroatië	4,44	9 463 0,21%	30 000-40 000 0,7%-0,9% ³	11	10	2	2	62 ³	89	86
Tsjechische republiek	10,23	11 746 0,11%	160 000-300 000 1,6%-3% ⁴	11 USD/day 25	11 USD/day 45	Not available	Not available	11,7 ⁸	97	95
Hongarije	10,10	189 984 1,9%	550 000-600 000 5,3%-5,8% ⁵	8	9	Not available	Not available	45,5 ⁹	95	91
Kosovo	2,00	34 000 1,7%	36 000-40 000 1,8%-2% ³	79	59	47	17	Not available	63	65
Macedonië	2,02	53 879 2,69%	220 000-260 000 10,7%-12,7% ³	52	33	22	9	71 ³	76	84
Montenegro	0,67	2 601 0,43%	20 000 3,2% ³	33	27	7	4	53 ³	38	59
Roemenië	21,70	535 140 2,5%	1 800 000-2 000 000 8,3%-11,5% ³	67	66	22	20	44 ³	76	69
Servië	7,50	108 400 1,44%	450 000-500 000 6%-6,7% ³	58	57	30	26	51 ³	74	86
Slovakije	5,40	89 920 1,67%	350 000-380 000 6%-7% ⁶	Not available	Not available	Not available	Not available	46 ⁷	Not available	Not available

1 OSI, 2006, Monitoring education for Roma.

2 UNDP, Vulnerable groups in Central and Southeast Europe (statistical profiles), <http://vulnerability.undp.sk/>.

3 UNDP, 2006, At Risk: Roma and the displaced in Southeast Europe.

4 REF, 2007, Advancing Education of Roma in Czech Republic: Country assessment.

5 REF, 2007, Advancing Education in Hungary: Country assessment.

6 UNDP, 2007, Report on the Living Conditions of Roma Households in Slovakia.

7 OSI, 2009, The cost of non-inclusion.

8 World Bank, 2008, Czech Republic: Improving employment chances of the Roma.

9 Kertesi, Gabor and Gabor Kezdi, 2007, Roma employment in Hungary after the Post-communist transition.

Bron http://siteresources.worldbank.org/INTROMA/Resources/Roma_at_a_Glance.pdf, bekeken op 19 juli 2012

6 | De Roma in het beleid

6.1 Europese Unie

De Europese Unie probeert sinds enkele jaren de situatie van de Roma in de lidstaten te verbeteren, hoewel haar impact op de interne politiek in de lidstaten beperkt is. Dat deze aandacht er is gekomen, is voor een groot deel de verdienste van het lobbywerk van ngo's die strijden voor de Roma-zaak. Zij hebben de hachelijke situatie van de Roma-bevolking in verschillende landen onder de aandacht gebracht. Hun continue rapporten legden de vinger op de zere wonde: de verregaande uitsluiting, abjecte armoede en discriminatie waar vele Roma nog steeds het slachtoffer van zijn.

Op Europees niveau werden een aantal initiatieven genomen, voornamelijk onder impuls van het Europees Parlement en de Europese Commissie (voor een overzicht zie Vermeersch, 2013). In een resolutie van januari 2008 zette het Europees Parlement de Commissie ertoe aan om rekening te houden met de conclusies van de Europese Raad van december 2007 en een Europese Framework Strategie over Roma Inclusie te ontwikkelen met de bedoeling het Europese beleid coherenter te maken.

6.1.1 De nationale strategieën

Daarnaast werd het initiatief genomen voor het organiseren van *Roma Summits* voor vertegenwoordigers van de EU-instellingen, nationale regeringen, regio's en ngo's. De eerste summit in 2008, leidde tot de oprichting van het *European Platform for Roma Inclusion*. Dit is een platform voor regelmatige ontmoetingen tussen Roma-activisten, beleidsmensen, vertegenwoordigers van staten en experts, geleid door de voorzitter van de Europese Raad. De bedoeling is om op die manier *best practices* te identificeren, en samenwerking en uitwisseling van succesvolle beleidsmaatregelen te stimuleren. In 2009 werden tien gemeenschappelijke basisbeginselen op het gebied van integratie van de Roma voorgesteld op de eerste bijeenkomst van het Europese Roma-platform. Deze beginselen worden naar voren geschoven als leidraad voor de lidstaten bij het opstellen van nationale plannen, maar zijn niet bindend. Centraal staat het vinden van een delicate balans tussen het nemen van specifiek op Roma gerichte maatregelen en een *mainstreaming* benadering geformuleerd als *explicit but not exclusive targeting*.

Deze basisprincipes zijn:

- het voeren van een constructief, pragmatisch en niet-discriminerend beleid;
- met een expliciete, maar niet exclusieve gerichtheid op Roma;
- vertrekkend vanuit een interculturele benadering;
- met het reguliere als doel;
- met aandacht voor bewustmaking van het genderspect;
- overdracht van op feiten gebaseerd beleid;
- gebruik van communautaire instrumenten;
- participatie van het lokale en het regionale bestuursniveau;
- participatie van het maatschappelijke middenveld;
- actieve participatie van de Roma.

In april 2011 werd 'Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020' uitgebracht, dat elke lidstaat verplichtte een aantal doelstellingen voor de integratie van Roma

vast te leggen tegen eind december 2011. Dit document legt de nadruk op sociale en economische vooruitgang voor Roma via gerichte maatregelen in de domeinen (Lager) Onderwijs, Werk, Gezondheid en Wonen en dienstverlening. Een Europees monitoringorgaan zal de nationale strategieën evalueren, en de Commissie zal jaarlijks een vooruitgangsrapport presenteren aan het Parlement en de Raad. Een eerste evaluatie van de ingediende nationale strategieën werd uitgebracht op 21 mei 2012.

Deze acties op Europees niveau zorgden ervoor dat in de lidstaten plannen werden uitgewerkt die de situatie van de Roma-gemeenschappen in theorie zou moeten kunnen helpen verbeteren. De vraag is echter of er ook de politieke en maatschappelijke wil is om dit beleid om te zetten in concrete acties en - waar nodig - ook af te dwingen. Eurocommissaris Viviane Reding was alvast erg expliciet over de gebreken van de nationale strategieën:

‘Als we willen dat de strategieën niet enkel op papier bestaan, maar ook echt verandering brengen in de situatie van de 10 tot 12 miljoen Roma in Europa dan hebben we nu concrete maatregelen nodig, expliciete doelen, gerichte fondsen en goede monitoring en evaluatie. Het venijn zit hem in de kleine details. En het is precies dat detail dat in de meeste strategieën ontbreekt.’ (Open Democracy, 8.1.13)

Recente evaluaties¹⁸ van de Roma-strategieën van de EU-landen waar de meeste Roma die naar België komen vandaan komen, wijzen op fundamentele hiaten. De Slovaakse overheid heeft geen nieuwe Roma Nationale strategie geschreven. Het plan is grotendeels overgenomen van het plan voor de *Roma Decade*. De Slovaakse NRIS noemt enkele opties in om de problemen aan te pakken, maar formuleert geen echt concrete plannen. Ook het financiële gedeelte laat te wensen over. Andere minpunten van de Slovaakse NRIS zijn volgens ERGO-network het gebrek aan genderperspectief en het onderbelicht laten van de problematiek van migratie van de Roma. Voor het schrijven van de nationale Roma-strategie van Bulgarije werden uitgebreide consultaties gehouden met relevante stakeholders. De NRIS laat echter te wensen over op verschillende gebieden. Er staat bijvoorbeeld geen adequate beschrijving in van de huidige situatie van de Roma in Bulgarije. De Roemeense Nationale Strategie voor de Integratie van de Roma maakte weinig indruk op waarnemers. Volgens een analyse van ERGO-network werden de belangrijkste stakeholders, de Romazelforganisaties niet bij het schrijven van het plan betrokken. Het plan bevat geen baseline study, waardoor de vooruitgang moeilijk te monitoren is. Bovendien zijn de passages in verband met de allocatie van budgetten erg vaag.

Hoewel de situatie van de Roma nu dus duidelijk op de EU-agenda staat, blijken de broodnodige veranderingen slechts traag op gang te komen. De problemen liggen daarbij aan de ene kant bij de Europese Unie zelf, en aan de andere kant bij de lidstaten, die niet genoeg gebruik maken van de (financiële mogelijkheden) die de Unie biedt. Ngo's en de civiele maatschappij wijzen er bovendien op dat de Nationale Roma Integratie Strategieën niet kunnen werken als er ook niet werk gemaakt wordt van de strijd tegen het antisiganisme, het diep ingebakken racisme tegenover de Roma.

6.1.2 Financiële tools

De Europese Unie speelt ook een rol in het steunen van de lidstaten wat betreft beleidsimplementatie, coördinatie en financiële steun via de Structuurfondsen (Structural Funds). Deze financiële tools zijn er voornamelijk op gericht om de grote regionale economische verschillen binnen de

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de evaluaties van ERGOnetwork, Open Society Foundations (<http://www.opensocietyfoundations.org/reports/review-eu-framework-national-roma-integration-strategies>) en Roma Decade (<http://www.romadecade.org/files/downloads/General%20Resources/roma-integration-strategies-20120221.pdf>).

Unie weg te werken. Het grootste deel daarvan gaat naar de nieuwe lidstaten, maar alle lidstaten kunnen er in principe gebruik van maken.

Er is geen specifiek fonds voor Roma-beleid, zoals er ook geen apart Roma-beleid is, maar het wordt *gemainstreamed* binnen alle beleidsdomeinen. Dat wil zeggen dat er speciale aandacht wordt gegeven aan de Roma in een specifiek beleidsdomein. Dat geldt ook voor de verschillende Fondsen die onder de Structuurfondsen vallen. Van het Europees Sociaal Fonds (European Social Fund), het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling kan worden gebruik gemaakt om de situatie van de Roma te verbeteren.

Om het aanwenden van deze gelden voor Roma te verbeteren heeft de Commissie ook het EU Roma-netwerk¹⁹ opgericht. Dat netwerk heeft als doel het gebruik van de Structuurfondsen voor de Roma te verbeteren en *good practices* uit te wisselen.

De Oost-Europese lidstaten maken niet voldoende gebruik van de beschikbare fondsen. Het grote probleem is dat de lidstaten zelf een deel van het geld moeten bijpassen. Voor sommige van de oude lidstaten vormt dat een obstakel, in de nieuwe lidstaten ligt dat nog veel moeilijker (The Economist, 19 september 2012).

Uit recente cijfers²⁰ (eind 2012, zie figuur 6.1) blijkt dat de lidstaten met veel Roma-inwoners het minst gebruik maken van de Structuurfondsen. Bovendien worden er ook misbruiken vastgesteld. Vaak komt het geld niet ten goede van de Roma-bevolking zelf²¹ (UNDP, 2012). Een evaluatie van het gebruik van de Structuurfondsen voor projecten in het onderwijs door het *Roma Education Fund*, toont bijvoorbeeld aan dat het geld vaak gebruikt wordt voor het moderniseren van de school, maar te weinig voor het doorstromen van Roma-leerlingen naar het gewone onderwijs. Bovendien worden in extra-curriculaire activiteiten die met het geld worden georganiseerd, vaak etnische en genderstereotypes gereproduceerd.²² Ook enkele respondenten die we voor dit rapport interviewden, wezen herhaaldelijk op het misbruiken van de Structuurfondsen. Enkelen gaven het voorbeeld van geld dat werd voorzien voor het bouwen van appartementen voor Roma in Tsjechië, maar waar nadien geen Roma bleken te wonen. Volgens experts van ERGO ligt het probleem daarbij vooral bij de monitoring en evaluatie van de projecten die met de Structuurfondsen worden opgezet. De controle gebeurt vooral via het bewijzen van onkosten, en houdt niet genoeg rekening met de uiteindelijke inhoudelijke uitwerking van het project.²³

19 <http://www.euromanet.eu/>.

20 Zie: <https://www.box.com/s/4qekj1sazph5mivqpoe3>.

21 Zie ook de conclusies van het 'Uncertain impact. Have the Roma in Slavakia benefitted from the European Social Fund', dat het gebruik van ESF-fondsen voor Roma-projecten in Slovakije uitgebreid evalueert.

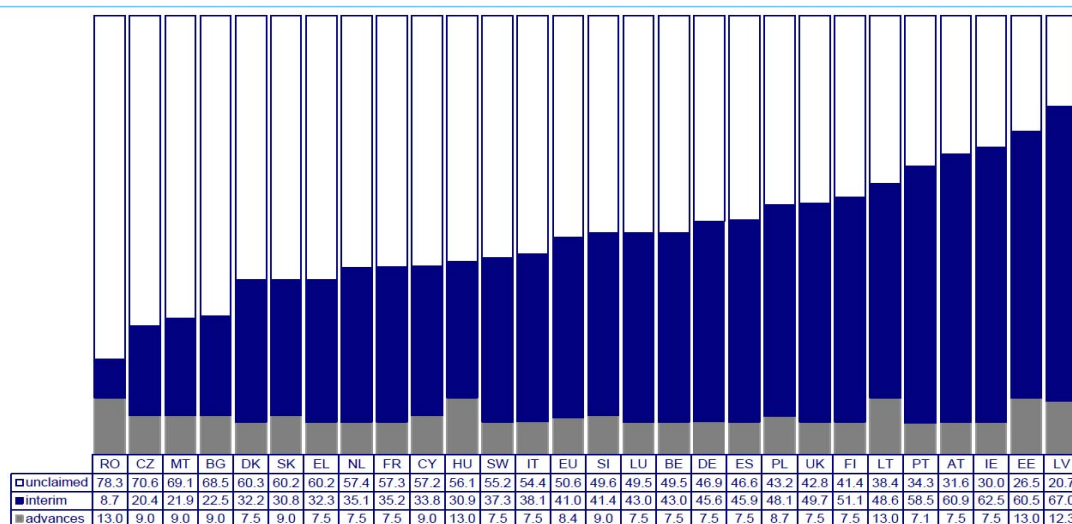
22 <http://www.romaeducationfund.hu/news/ref/news-and-events/use-structural-funds-education-roma>.

23 De Roemeense Roma-activist Valeriu Nicolae schreef een uitgebreide kritiek op het gebruik van ESF-fondsen: <http://valeriu Nicolae.wordpress.com/2012/10/30/projectitis-the-dutch-disease-of-eu-funding-targeting-roma/>.

Figuur 6.1 Gebruik van ESF-fondsen in de Europese Unie

ESF 2007-2013 advances + interim payments

ESF amounts already transferred to Member States
as % of ESF envelope in each country - at end 2012



6.2 België

De Interministeriële Conferentie Integratie in de Maatschappij richtte in 2011 de werkgroep Roma op, die de Nationale strategie voor de integratie van de Roma moest opstellen. De strategie, die grotendeels gebaseerd is op de Vlaamse strategie werd in maart 2012 ingediend. De nationale strategie bestaat uit tien doelstellingen die de integratie en participatie van Roma in/aan de samenleving moeten mogelijk maken. België wil deze doelstellingen verwezenlijken via gecoördineerde en geïntegreerde acties doorheen verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus heen en gestoeld op degelijke data (onderzoek).

Deze doelstellingen zijn:

- de participatie en empowerment van Roma in de samenleving verhogen;
- toegang tot onderwijs garanderen voor elke jongere uit de Roma-gemeenschappen;
- toegang tot werk garanderen en het verschil betreffende werkgelegenheid tussen Roma en de rest van de bevolking wegwerken;
- toegang tot gezondheidszorg garanderen en faciliteren;
- toegang tot huisvesting en essentiële diensten optimaliseren;
- de instroom van Roma-migranten uit MOE-landen beheersen;
- toegang tot maatschappelijke integratie en het optimaliseren van de OCMW-hulpverlening aan de Roma-bevolkingsgroepen;
- beleidscoördinatie tussen de verschillende bevoegde overheden en beleidsniveaus verzekeren om tot een optimaal beleid te komen;
- discriminatie tegengaan;
- dataverzameling stimuleren in functie van een effectief beleid ten aanzien van Roma.

Op vraag van de overheid, en onder begeleiding van ERIO (European Roma Information Office) werd ook een Nationale Raad voor Roma en Woonwagenbewoners opgericht. Deze raad moet de participatie van Roma en woonwagenbewoners aan het Belgisch beleid garanderen, en moet beleidsadvies leveren om de participatie en integratie van Roma en woonwagenbewoners te verzekeren.

De verwachtingen van de Nationale Raad voor Roma en Woonwagenbewoners (vanaf nu: De Raad) zijn gemengd. Eerst en vooral geven belanghebbenden aan dat ze deze kans niet willen missen, en de kans om de situatie voor Roma en andere groepen in de samenleving te verbeteren met beide handen willen grijpen. Maar er blijven wel enkele praktische (maar belangrijke) problemen en structurele vragen. Praktisch: er is nog steeds onzekerheid over het profiel dat de organisatie zal aannemen, en er is geen budget vrijgemaakt door de bevoegde Federale Minister Milquet om een vlotte opstart en goede werking van de Raad te garanderen. De vraag is of concept van de Raad als vertegenwoordigings- en participatieorgaan in een vooral verticaal georganiseerde samenleving wel voldoende aansluit aan bij de realiteit van Romagroepen die traditioneel veel meer horizontaal georganiseerd zijn en bovendien onderling verschillend zijn. Bovendien hebben vele belanghebbenden hun bedenkingen bij de kunstmatige samenstelling van de Raad. Er wordt van erg verschillende groepen (Roma, Sinti en Woonwagenbewoners) gevraagd om met één stem te spreken. Sommige groepen hebben protest aangetekend tegen de raad en willen er niet aan deelnemen?²⁴ Enkele van de oprichtende leden zijn ondertussen zelfs uit de Nationale Raad gestapt.

6.3 Vlaanderen

In december 2010 keurde de Vlaamse regering het Roma-beleidsplan goed. In november 2011 werd ook het Vlaamse actieplan MOE(Roma)-migranten 2012 gepresenteerd. In dat actieplan wordt voor een doelgroepenbenadering binnen het algemene Vlaamse inburgerings- en integratiebeleid gekozen. De positie van de Roma in het plan is dubbel: terwijl er doelstellingen specifiek gericht zijn op Roma, worden zij niet los gemaakt van de grotere groep migranten uit MOE-landen. De term 'MOE(Roma)-migranten' is illustratief voor deze dubbele houding tegenover Roma in het actieplan. Het plan gaat verder uit van een inclusieve benadering voor MOE(Roma)-migranten, en wijst hierbij op het belang van het lokale beleidsniveau voor de inburgering en integratie van MOE(Roma)-migranten in Vlaanderen.

Het Vlaams beleid wil aandacht hebben voor de onderlinge afstemming van het lokale, Vlaams, federaal en Europees beleid. In het plan worden drie strategische doelstellingen geformuleerd: het realiseren van evenredige participatie, het versterken van de sociale samenhang en het uitbouwen van een onderbouwd, gecoördineerd en inclusief integratiebeleid. Deze doelstellingen worden omgezet in negen prioritaire actiedomeinen:

- begeleiding in functie van inburgering;
- werk;
- psychosociale begeleiding;
- huisvesting;
- onderwijs;
- correcte beeldvorming en antidiscriminatie;
- participatie;

²⁴ Zie: <http://www.knack.be/belga-politiek/woonwagenbewoners-niet-te-vinden-voor-milquets-nationale-raad-voor-roma/article-4000032421683.htm>.

- ondersteunen van het samenleven;
- vorming, expertise en onderzoek.

Een Vlaamse ‘Werkgroep MOE’ moet een goede uitwerking van het MOE(Roma)-beleid coördineren. Daarnaast werd een centraal aanspreekpunt voor alle MOE(Roma)-gerelateerde vragen geïnstalleerd binnen het Kruispunt Migratie-integratie. Het Minderhedenforum werd gevraagd specifieke aandacht voor de participatie van deze doelgroep te hebben, en een Roma-netwerk van organisaties, experts en sleutelfiguren uit te bouwen. Het vernieuwende element uit het Vlaamse actieplan is de beslissing om buurtstewards aan te werven in Gent, Sint-Niklaas, Antwerpen en Brussel. Deze stewards treden op als bemiddelaar tussen stad (stadsdiensten, inwoners, ...) en Roma-families.

6.4 Lokaal

Het merendeel van de uitdagingen voor de integratie en participatie van Roma wordt echter pas zeer zichtbaar op lokaal niveau en vraagt daar om concrete oplossingen. De lokale besturen krijgen af te rekenen met verschillende moeilijkheden. Ze moeten soms op aan korte termijn interveniëren in schrijnende humanitaire situaties, maar mogen niet in de val van een continue hulpverlening trappen om aanzuigeeffecten te vermijden. Lokale overheden hebben soms slechts beperkte invloed op de pullfactoren van Roma-immigratie, en ook de pushfactoren moeten op hogere niveaus, via de Europese Unie en in de herkomstlanden zelf worden aangepakt. Een groot probleem voor de steden is dat hun signalen over de problematiek niet altijd gehoor vinden in de hogere echelons.

Binnen de steden en gemeenten met een Roma-populatie zijn er verschillende actoren die zich met de problematiek bezighouden. Dit kan van stad tot stad verschillen. Uiteraard hebben de OCMW's van deze steden in de eerste plaats te maken met de Roma, en ontwikkelen ze in sommige gevallen ook een specifiek beleid voor deze bevolkingsgroep.²⁵ In Antwerpen is er bij het OCMW een intercultureel bemiddelaar die vooral met Roma werkt. De functie van deze intercultureel bemiddelaar is ‘nuldelijnsdienstverlening’, het warm maken van Roma-gezinnen voor eerste lijnsdienstverlening. Daarnaast zijn er ook de integratiediensten van sommige steden die een aparte werking voor Roma hebben. De werking van het Antwerpse integratiecentrum De 8 rond Roma, bijvoorbeeld is vooral geconcentreerd op onderwijs. Ook Sint-Niklaas en Temse hebben aparte (vaak projectmatige) initiatieven voor Roma. Ook enkele regionale integratiecentra hebben Roma-medewerkers of bemiddelaars. In totaal zijn er in Vlaanderen 25 Roma-bemiddelaars actief in verschillende steden (o.m. Sint-Niklaas, Diest, Brussel, Leuven, Gent). De bemiddelaars in Mortsel en Leuven werken vooral met Rom en woonwagenbewoners, en hebben dus een andere functie dan de Roma-bemiddelaars in de andere steden. Voor de volledigheid zijn ze wel in dit overzicht opgenomen.

²⁵ Dit is het ESF-project van de OCMW's dat loopt in 6 verschillende steden/gemeenten in Vlaanderen en Brussel.

Tabel 6.1 Overzicht actieve bemiddelaars/brugfiguren ten aanzien van Roma (jan. 2013)

Antwerpen	Minderhedencentrum De Acht	4 buurtstewards
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	OCMW (ESF-project Roma)	1 intercultureel bemiddelaar
	Regionaal Integratiecentrum Foyer	4 Roma-stewards 3 Roma-bemiddelaars 1 intercultureel bemiddelaar gezondheid
	OCMW Sint-Joost-ten-Node	1 projectleider
	LOP	1 brugfiguur onderwijs
Diest	Integratiedienst	6 buurtstewards 2 IEM-consulenten (met stewardfunctie)
Gent	Departement Onderwijs en Opvoeding	4 IEM-brugfiguren
Heusden-Zolder	OCMW (ESF-project Roma)	1 intercultureel bemiddelaar
	VDAB	1 IEM-ankerfiguur
	OCMW (ESF-project Roma)	1 intercultureel bemiddelaar
	Integratiedienst	1 opbouwwerker woonwagenbewoners 1 projectdeskundige onderwijs woonwagenterreinen
Mortsel	OCMW (ESF-project Roma)	1 brugfiguur woonwagenbewoners
Sint-Niklaas	Politie/Welzijn	2 buurtstewards
Temse	Integratiedienst	1 intercultureel trajectbegeleider/ onderwijscoach 1 intercultureel bemiddelaar onderwijs
	OCMW (ESF-project Roma)	1 intercultureel bemiddelaar

Bron De Foyer

6.5 Andere initiatieven

Naast de acties op deze vier beleidsniveaus zijn er ook nog andere actoren met programma's die zich specifiek op de Roma richten. De Raad van Europa²⁶ (met bv. het ROMED programma), de OVSE,²⁷ de Benelux (met het Urbiscoop-initiatief),²⁸ EUROCITIES²⁹ (met de door de stad Gent geleide Roma Inclusion Task Force), de Wereldbank³⁰ en Open Society Foundations.³¹

Daarnaast zijn er ook een heel aantal internationaal gerichte Roma-ngo's, zoals ERGO-network (European Roma Grassroots Organisations Network),³² ERIO (European Roma Information Office)³³ of ERRC³⁴ (European Roma Rights Centre).

26 http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp.

27 <http://www.osce.org/odihr/roma>.

28 <http://www.benelux.int>.

29 http://www.eurocities.eu/eurocities/activities/working_groups/Roma-inclusion-task-force.

30 World Bank and the Roma:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTROMA/0,,contentMDK:20333806~menuPK:615999~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:615987,00.html>.

31 <http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/roma-initiatives-office>.

32 <http://www.ergonet.org/>.

33 <http://www.erionet.eu>.

34 <http://www.errc.org>.

7 | Roma en de herkomstlanden: pushfactoren

7.1 Inleiding

Een aantal academische en beleidsondersteunende studies belichtten al eerder push- en pullfactoren voor de migratie van de Roma (zie bijvoorbeeld Grill, 2012; Pantea, 2012; Vašečka & Vašečka, 2003). Het uitgebreid onderzoek van Het Europese Fundamental Rights Agency identificeerde push en pullfactoren in een onderzoek naar Roma-migratie binnen de EU in de studie *The situation of Roma in 11 Member States* (2012). De resultaten van dit onderzoek zijn ook relevant voor dit rapport. Binnen de pushfactoren onderscheiden ze **armoede** en **racisme** als de twee sleutelementen. De meeste (maar zeker niet alle) Roma in Oost-Europa leven in grote armoede. Ze zijn het grootste slachtoffer van de transitie van een planeconomie naar een markteconomie (Sigona & Tehran, 2012; Barany, 2002; Guy, 2001; Klimova-Alexander, 2005). Bovendien leven ze gescheiden van de rest van de maatschappij, en worden ze gediscrimineerd door de meerderheidsbevolking (FRA, 2009: 19). Er is sprake van een diep gewortelde negatieve houding tegenover de Roma-bevolking, ook **Romafobie of antitsiganisme** genoemd. De bekende Roemeense Roma-activist Valeriu Nicolae definieert antitsiganisme als volgt:

*Antitsiganisme is een specifieke vorm van racisme, een ideologie van raciale superioriteit, en vorm van dehumanisatie en geïnstitutionaliseerd racisme. Het wordt gevoed door historische discriminatie en door het gevecht om machtsrelaties die in het voordeel zijn van de meerderheidsbevolking te behouden. Het is gebaseerd, aan de ene kant op imaginaire angsten, negatieve stereotypen en mythes, en aan de andere kant op het ontkennen door het publieke bewustzijn van de lange geschiedenis van discriminatie tegen de Roma.*³⁵

Deze vorm van racisme is de laatste jaren nog versterkt door de economische malaise in de landen van Oost-Europa. De Roma worden daarbij vaak als zondebokken aanzien voor allerlei sociaal-economische wantoestanden. In verschillende landen zijn er neofascistische groeperingen actief die het specifiek op de Roma hebben gemunt.

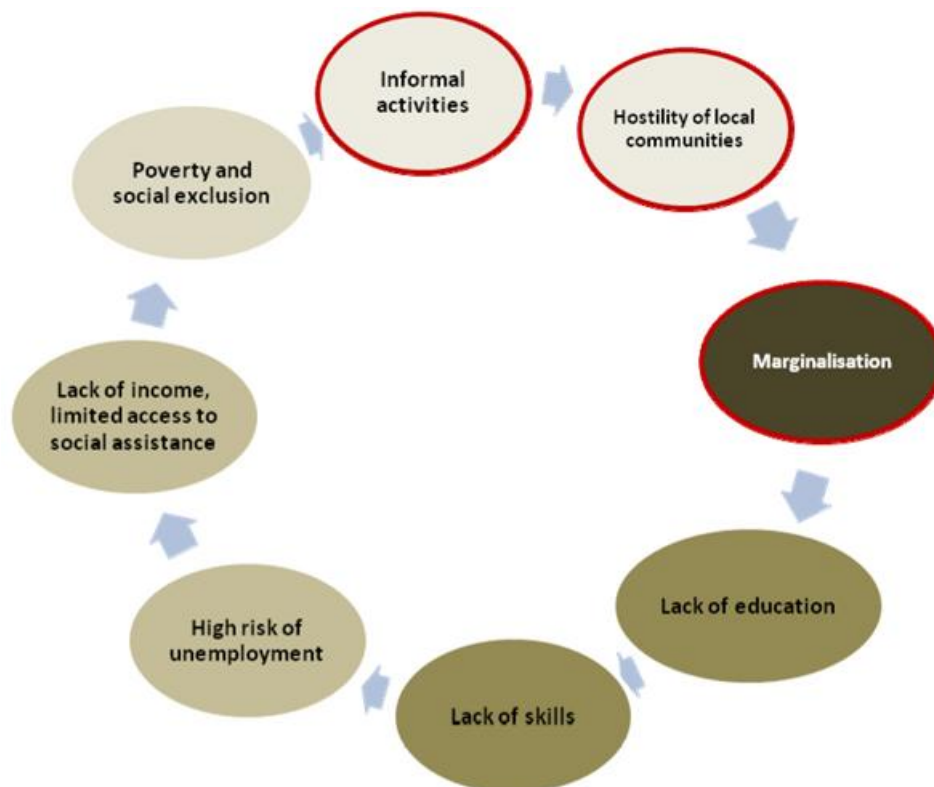
Naast de pushfactoren in de landen van herkomst zijn er ook **pushfactoren binnen de oude EU-lidstaten**. Het **uitzettingsbeleid** van Frankrijk, bijvoorbeeld, heeft ertoe geleid, dat de Roma hun toevlucht hebben gezocht tot andere EU-landen. Toen Duitsland enkele jaren geleden 10 000 Roma naar Kosovo terugstuurde, kwamen een tiental gezinnen naar Sint-Niklaas. Roma zijn daarnaast ook disproportioneel veel slachtoffer van **mensenhandelpraktijken** (voor seksuele uitbuiting, adoptie, kleine criminaliteit, bedelen, ...) (ERRC, 2011) en van woekeraars of *loan-sharks* (CSD, 2011). *Loan-sharks* of woekeraars lenen geld aan arme Roma aan enorme (onbetaalbare) interesten. Het resultaat is vaak dat Roma die van deze woekeraars lenen, als slaven worden behandeld (ERRC, 2011). Onderzoek heeft bovendien uitgewezen dat de woekeraars grote delen van de gemarginaliseerde Roma-bevolking van Bulgarije onder controle houden en hen ook manipuleren om voor bepaalde partijen te stemmen (CSD, 2011).

35 <http://dosta-coe.org/node/118>.

De graad van **politieke participatie** onder de Roma is bovendien in al deze landen erg laag. Oost-Europese partijen zijn vaak etnisch georganiseerd. Daardoor zijn maar weinig Roma-lid van een gevestigde partij. Er zijn in sommige landen ook aparte Roma-partijen, maar die slagen er niet in om echt door te breken. In de meeste landen zijn het aantal Roma-vertegenwoordigers in de nationale parlementen op een hand te tellen. Door deze beperkte politieke vertegenwoordiging is er natuurlijk ook weinig aandacht voor het oplossen van de problemen van de Roma.

Bartlett vat de situatie van de Roma in Oost-Europa en de Balkan samen in de volgende grafiek: ‘The socio-economic poverty trap’ (figuur 7.1): een **vicieuze cirkel van problemen** leidt tot een armoedeval. Onopgeloste problemen in vroege levensstadia hebben een negatieve impact op allerlei andere gebieden, en die leiden tot deze vicieuze cirkel. Door de cumulatieve negatieve effecten ontstaat sociale deviantie, waardoor Roma nog meer gemarginaliseerd worden in hun herkomstland (Bartlett, Gordon & Benini, 2011: 41-42).

Figuur 7.1 The socio-economic poverty trap



Bron Bartlett, Gordon, Benini

Dit deel van het rapport gaat meer specifiek in op de situatie in de landen van herkomst. Het gaat om Roemenië, Bulgarije, Slowakije en ex-Joegoslavië. Dit zijn de landen waar de meeste Roma uit België en Vlaanderen vandaan komen. Dat is ook de reden waarom twee andere nieuwe EU-lidstaten met een grote Roma-bevolking, Tsjechië en Hongarije, niet in de analyse zijn opgenomen.

7.2 Roemenië

Roemenië en Bulgarije worden vaak samen besproken omdat ze allebei in 2007 tot de Europese Unie toegetreden zijn, maar de landen zijn eigenlijk erg verschillend. Roemenië is een veel groter

land, met 22 miljoen inwoners. Bulgarije heeft slechts 7,3 miljoen inwoners. Bovendien zijn de economische problemen in Roemenië groter: het land had erg te lijden onder de economische crisis en kreeg in 2009 steun van het IMF (WSJ, 4 december 2009). Ook de situatie van de Roemeense Roma is anders.

Volgens officiële volkstellingen leven er ongeveer 500 000 Roma in Roemenië. Het werkelijke aantal ligt vermoedelijk hoger. Volgens schattingen is ongeveer 10% van de Roemenen Roma, ongeveer 2 miljoen mensen (Liégois, 2007). Tot 1856 leefden de Roma in Roemenië in slavernij (voor meer hierover zie Achim, 2004; Hancock, 1987; Woodcock, 2007). Roemenië is het eerste land dat overging tot een gedwongen sedentarialisatie van zijn Roma-bevolking. De Roma in Roemenië zijn erkend als etnische minderheid. Ze wonen vooral in Zuid-Roemenië, rond Boekarest, aan de grens met Hongarije, en in de centrale regio Mures.

Figuur 7.2 Bericht waarin Roma-slaven te koop worden aangeboden: 'Te koop, een goed lot zigeuner-slaven. Bij opbod te koop bij het Sint-Eliasklooster, 8 mei 1852. Bestaande uit 18 mannen, 7 vrouwen en 3 meisjes. In goede conditie'



Bron Ian Hancock, 'The Pariah Syndrome', 1987

Rapporten van Amnesty International wijzen erop dat 75% van de Roma-bevolking in armoede leeft (AI, 2010). Ter vergelijking: bij de algemene bevolking gaat het om 24% armen. Bovendien werd de Roemeense economie de laatste jaren extra hard getroffen door de wereldwijde economische crisis. Daarnaast zijn vele gewone Roemenen op het platteland ook erg verarmd. Ook zij migreren naar West-Europa, dit wordt door sommigen de 'gypsificatie' van het platteland genoemd. Armoede is dan ook een van de belangrijkste pushfactoren voor migratie van Roma uit Roemenië, naast racisme, discriminatie en segregatie. Toch mag dat niet veralgemeend worden: niet alle Roemeense Roma zijn arm. Bepaalde clans zijn erg rijk en bouwen grote huizen, de zogenaamde Roma-paleizen.

Roemeense Roma migreren naar verschillende West-Europese landen. Landen waar Latijnse talen gesproken worden (verwant aan het Roemeens) zoals Spanje, Frankrijk en Italië zijn veel gekozen

bestemmingen, maar ook in bijvoorbeeld Finland, België, Nederland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk is er een Roemeense Roma diaspora.

Net als in de andere Oost-Europese landen waar veel Roma wonen zijn ook de Roma van Roemenië de grootste slachtoffers van de transitie van een planeconomie naar een kapitalistisch systeem. Volgens Amnesty zijn de gezondheid en de leefomstandigheden van de Roma erg slecht in Roemenië. De Roma leven veelal afgezonderd van de rest van de bevolking. De huizen van de Roma hebben vaak geen elektriciteit of stromend water. De graad van werkloosheid onder de Roma is erg hoog en velen onder hen zijn analfabeet: een kwart van de Roemeense Roma kan niet lezen of schrijven. Dat is erg hoog, bijvoorbeeld in vergelijking met de Bulgaarse Roma waar de graad van analfabetisme 12% is (Soros Foundation, 2009).

Roma zijn vaak het slachtoffer van gedwongen uithuiszettingen.³⁶ Op 17 december 2010 werden 76 families in Cluj Napoca uit hun huizen in het centrum gezet en ondergebracht in huizen vlakbij een chemische afvalfabriek en een huisvuilberg. Er is geen warm water of gas voorzien. Een aantal families kreeg geen onderkomen. Ook in 2012 probeerden enkele steden en gemeentes hun Romapopulatie uit hun huizen te dwingen. In Baia Mare bouwde de gemeente een muur rond een Roma-buurt. De Nationale Raad voor de Strijd tegen Discriminatie oordeelde dat er sprake was van discriminatie. De gemeente kreeg een boete van 1 300 euro.

De Roma van Roemenië worden gediscrimineerd. Er zijn veel gevallen van racistische retoriek in de media, *hate-speech* en racistisch gedrag tegenover de Roma. Ook politici laten zich vaak negatief uit over de Roma. President Traian Basescu noemde een journaliste ‘vuile Roma’ (Petru, 2010). Een klacht hierover werd geseponeerd omdat de uitspraak viel in een privégesprek. Een gelijkaardige klacht werd geseponeerd omdat de president de uitspraak had gedaan bij een bezoek aan Slovenië, buiten het staatsterritorium.

In 2010 werd er in de nationale politiek een voorstel gelanceerd om de naam ‘Roma’ te vervangen, omdat die een negatief effect zou hebben op de perceptie van Roemenië. Er werd voorgesteld de Roma voortaan ‘Tigan’ te noemen, naar het Grieks voor ‘onaanraakbare’ (The Economist, 8 december 2010). Het voorstel werd op kritiek onthaald. Hoewel de Senaatscommissie het voorstel eerst goedkeurde, werd er uiteindelijk tegengestemd.

Het racisme tegenover de Roma uit zich soms in gewelddadige incidenten. In 2009 werd de Romabevolking in het dorp Sanmartin de bossen in gejaagd nadat enkele inwoners hadden gezien dat de Roma hun paarden lieten grazen op een weide van een lokale bewoner van Hongaarse afkomst. Er volgde een explosie van geweld waarbij de bezittingen en huizen van de lokale Roma-bevolking werden vernield.³⁷

Uit een opiniepeiling uit 2009, geciteerd in een rapport van het Policy Centre for Roma and Minorities uit Boekarest (2010), blijkt dat 48% van de Roemenen het eens zijn met het statement ‘Roma zijn een schande voor Roemenië’ en 72,4% is het eens met ‘de meeste Roma schenden de wet’. 31% van de Roemenen denkt dat er ‘aparte klassen moeten voorzien worden voor Roma’. Eén op de vijf Roemenen is het eens met de zin ‘er moeten plaatsen zijn waar Roma niet mogen komen. Uit hetzelfde rapport blijkt dat Roma die terugkeren naar hun land van herkomst vaak met grote problemen te maken krijgen. Zo blijkt dat het hen onmogelijk gemaakt wordt om hun kinderen opnieuw in hun oude school in te schrijven.

36 http://www.amnesty.nl/sites/default/files/public/romania_mind_the_legal_gap.pdf.

37 <http://www.policycenter.eu/wp-content/uploads/2010/10/Racist-Violence-Romania-online.pdf>.

Veel Roma zijn niet in het bezit van officiële identiteitsdocumenten (Amnesty International, 2010). Daardoor hebben ze geen toegang tot gezondheidszorg en kunnen ze niet deelnemen aan het politieke leven. De politieke vertegenwoordiging van de Roma is erg beperkt. De Roma zijn de enige etnische groep die sterk ondervertegenwoordigd is in het Roemeense parlement (Protsyk & Matichescu, 2010). Sinds de verkiezingen van december 2012, zitten er drie Roma in het Parlement: Nicolae Paun (Pro Europa Roma Partij), Madalin Voicu en Damian Draghici. Volgens Paun en Voicu zitten er meer Roma in het Roemeense parlement, maar zijn Roma-parlementariërs bang om daarvoor uit te komen (Roma Transitions, 2012).³⁸

7.3 Bulgarije

Roma zijn de tweede grootste minderheid in Bulgarije, na de Bulgaarse Turken. Volgens de volkstelling van 2011 waren er in Bulgarije 325 343 Roma. Maar schattingen van sociale diensten wijzen erop dat de Roma 8 à 10% van de totale bevolking uitmaken (Helsinki Committee Bulgaria, 2011). De Bulgaarse grondwet bevat geen expliciete provisies over etnische minderheden. De grootste concentraties Roma wonen in de districten Sliven, Montana, Dobrich en Yambol. Bulgarije is een traditioneel emigratieland (Markova, 2010) en ook de Bulgaarse Roma migreren. Gezien hun situatie is dat niet altijd een makkelijke stap: Bulgaarse Roma zijn vaker dan anderen slachtoffer van mensenhandelpraktijken. Ze maken 10% van de totale bevolking uit, maar 50 tot 80% van de slachtoffers van mensenhandel en -smokkel zijn Roma (ERRC, 2011).

Tijdens de communistische periode werden de Roma (vaak gedwongen) ‘gemoderniseerd’: ze namen deel aan het staatsonderwijs en werden ingeschakeld in georganiseerde arbeid. Over het algemeen verbeterde hun situatie, er ontstond zelfs een kleine intelligentsia (Schüler, 2011). Eind jaren ‘80 hadden 84% van de Roma-werk. Slechts 10% was analfabeet (Tomova, 2008).

Ook in Bulgarije zijn de Roma in grote mate het slachtoffer geworden van de transitie van plan-economie naar markteconomie sinds 1989. Vooral op het platteland hebben de de-industrialisatie en de landbouwhervormingen een desastreus effect gehad (Tomova, 2012; Schüler, 2011). Vele Roma vonden geen werk meer. Uit de volkstelling van 2011 blijkt dat de werkzaamheidsgraad onder Roma 19,35% bedraagt. Dat is 2% meer dan in 2001. De Roma die werk hebben, hebben vaak laagbetaalde banen als seizoensarbeider of werken via speciale tijdelijke tewerkstellingsprogramma’s van het ministerie van Sociale Zaken. Velen werken in de bouw, tuinbouw, stratenaanleg. Ze hebben vaak jobs zonder verzekering, onregelmatige betaling en met een slecht of helemaal zonder contract (Tomova, 2012).

De Roma zijn in vergelijking met Bulgaren lager opgeleid, en er is een hoge graad van analfabetisme, die nog hoger is onder Roma-vrouwen. Meer dan gewone Bulgaren hebben de Roma chronische gezondheidsproblemen. 26% van de volwassen Roma heeft geen ziekteverzekering. De Bulgaarse Roma leven vaak in gesegregeerde wijken, met slechte rioleringen, gebrek aan stromend water en met illegale stroomvoorziening of zonder stroomvoorziening. Twee derde van de huizen van Roma heeft geen toilet. De meerderheid van de Roma-jongeren en kinderen volgen onderwijs in aparte scholen. De meeste van die scholen werden tijdens de communistische periode opgericht in Roma-wijken, met economische integratie als doel (Schüler, 2011: 84). De scholen zijn vaak slecht onderhouden en de kwaliteit van het onderwijs is ondermaats. Volgens Schüler staat de problematiek van onderwijs centraal in de vicieuze armoedecirkel waarin vele Roma zich bevinden.

38 <http://www.romatransitions.org/romanian-roma-have-three-representatives-in-the-parliament/>.

Een deel van de Bulgaarse maatschappij percipieert de Roma als een bedreiging. Ze worden gezien als de zondebok voor allerlei socio-economische misstanden (Schüler, 2011: 85). Ook extreem-rechtse en populistische partijen hanteren een anti-Roma-discours. De in 2007 opgericht Bulgaarse Nationale Garde stelt zich tot taak Bulgarije te bevrijden van de ‘Roma-terreur’. Ook de extreem-rechtse partij Ataka, die al sinds 2005 in het parlement vertegenwoordigd wordt, heeft het regelmatig op de Roma gemunt. Een van de slogans waarmee de partij in 2005 doorbrak, luidde: ‘Zigeuners naar Saturnus’, een woordspelletje met het Bulgaarse woord voor zeep, sapun (Efremova, 2012). Het discours van de partij resoneert met de percepties van delen van de Bulgaarse bevolking. Uit een rapport van FRA en UNDP (2011), blijkt dat 35% van de Roma boven de 16 jaar in de laatste 12 maanden discriminatie heeft ervaren omwille van hun Roma-zijn. Uit de EU Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS) blijkt ook dat 26% van de Roma in 2008 racisme en discriminatieervaarde. Ook politici van de gevestigde partijen bezondigen zich aan xenofobe uitlatingen. De huidige eerste minister Boyko Borisov liet zich in 2009 in een toespraak voor Bulgaarse migranten in Chicago ontvallen dat de Turken, Roma en gepensioneerden in Bulgarije ‘slecht menselijk materiaal’ zijn³⁹ (Novinite, 5 februari 2009).

Figuur 7.3 Manifestanten van de Ataka-partij met t-shirts waarop te lezen staat: ‘Ik wil niet leven in een zigeunerstaat’



Bron DAPD

Ook in Bulgarije kwam het al tot gewelddadige uitbarstingen tussen Roma en de meerderheidsbevolking. Na een incident in september 2011 waarbij een tiener werd omvergereden door een Roma, kwam het tot anti-Roma-protesten in 14 Bulgaarse steden. In het dorpje waar het incident plaatsvond werden huizen van Roma-inwoners in brand gestoken.

Nationalistische groeperingen en skinheads plegen regelmatig geweld tegen Roma. In juni 2012 werd een bom geplaatst in het kantoor van EuroRoma in Sandanski, een politieke partij die opkomt

³⁹ http://www.novinite.com/view_news.php?id=100987.

voor de Roma⁴⁰ (Euromea, 3 juli 2012). Een man kwam daarbij om. Vier jonge leden van een nationalistische groepering werden gearresteerd.

De Euroroma-partij kwam op in de verkiezingen van 2005, maar slaagde er niet in om iemand van op de lijst te laten verkiezen. Naast Euroroma zijn er ook de kleine partijen DROM en de Roma-partij. Momenteel is er een Roma verkozen in het nationale Bulgaarse parlement, maar die is lid van een gevestigde partij en werd niet als Roma-vertegenwoordiger an sich verkozen. Het verschil met de andere minderheden is groot. In het parlement zetelen 28 Turken, en er is ook een Turkse minister.

7.4 Slovakije

De recentste volkstelling in Slovakije geeft geen correcte weergave van het aantal Roma in het land. Volgens schattingen zou het gaan om ongeveer 10% van de bevolking. In Slovakije worden de Roma erkend als een etnische minderheid.

In de laatste 20 jaar is in Slovakije een belangrijke daling in de levensstandaard van de Romagemeenschappen vastgesteld. In deze periode zijn vele Roma gemigreerd van de stad naar getto's en landelijke contexten. Volgens cijfers van de Wereldbank (2012) zouden er naar schatting 320 000 sociaal uitgesloten Roma zijn, die leven in erg slechte omstandigheden. De Roma wonen vooral in de steden Prešov en Košice in het Oosten van Slovakije en in centraal Slovakije. Ongeveer 30% van de Roma is werkloos, maar in bepaalde streken loopt dat op tot 80 à 90%. Ook onder hoger opgeleide Roma is de werkloosheid hoog, zo blijkt uit een studie van UNDP en Fundamental Rights Agency (FRA, 2011).

Een groot probleem in Slovakije is de segregatie in het onderwijs. Roma-kinderen zitten op aparte scholen, vaak zijn het scholen voor licht mentaal gehandicapte kinderen (Amnesty, 31 augustus 2012). In april 2012 rapporteerde het VN Comité voor de Mensenrechten dat de segregatie van Roma in het onderwijs bleef duren. Het Comité drong erop aan dringend een einde te stellen aan de segregatie van Roma-kinderen. Ook de Europese commissie en de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa hebben er bij de Slovaakse autoriteiten op aan gedrongen om scholen te verplichten een einde te stellen aan de segregatie van Roma-leerlingen. Roma lopen bovendien ook minder lang onderwijs dan niet-Roma. Volgens onderzoek van de Wereldbank en UNDP (FRA, 2011) hebben slechts 20% van de Roma tussen 20 en 24 jaar hun middelbaar onderwijs afgemaakt. Onder de Slovaakse bevolking is dat 90%.

40 <http://www.romea.cz/en/news/world/bulgaria-bomb-explodes-in-front-of-euroroma-headquarters>.

Figuur 7.4 Een muur tussen Roma en niet-Roma in Ostrovany, Slowakije



Bron BBC

De sociale afstand tussen de Roma en de meerderheid van de bevolking wordt uitvergroot door diep gewortelde stereotypes en vooroordelen. Ook al zijn er belangrijke etnische, sociale en culturele verschillen tussen Roma in Slowakije, toch wordt de Roma-populatie door de meerderheid als een eenheid bekeken, die ervoor kiest te verschillen van de anderen en aan de rand van de samenleving leeft. De sociale afstand in de relaties tot de Roma resulteert in een lage empathie van de meerderheid met hun gecompliceerde leefomstandigheden. In een bevraging antwoordde 49% van de respondenten dat Roma dezelfde omstandigheden en mogelijkheden hebben als de rest van de Slovaken. Slechts 21% gaf aan dat Roma er slechter aan toe waren. Ongeveer 27% is ervan overtuigd dat Roma een voorkeursbehandeling krijgen in Slowakije. Een groot aandeel van mensen die Roma de schuld geven van het misbruik van sociale bijdragen zien de oplossing in het toepassen van een vage ‘specifieke aanpak’ van Roma. De helft van de respondenten in die bevraging gaven aan dat er andere principes zouden moeten gelden voor Roma dan voor de rest in de verdeling van sociale bijdragen. ‘Een nog belangrijker aandeel van het negatieve stereotype van Roma in de ogen van het niet-Roma-publiek zijn de zogenaamde criminele gedragingen die aan hen worden toegeschreven door een groot deel van de meerderheid’.

Op verschillende plaatsen vonden al gedwongen uithuiszettingen plaats (ERRC, 2012a). In het dorpje Nižné Kapustníky, nabij Košice, werden 156 Roma waaronder 36 kinderen uit hun huizen gezet. De huizen werden daarna afgebroken. In dezelfde periode werd ook een appartementsgebouw in het Lunik IX getto in Košice afgebroken. Driehonderd families kwamen daardoor op straat te staan. Er werden sindsdien nog plannen aangekondigd om appartementsblokken te ontmantelen. Ook in de dorpen Zehra en Vrutky namen de spanningen tussen de Roma en niet-Roma-bevolking sterk toe. In Vrutky bouwde de gemeente een muur tussen enkele appartementsgebouwen, een rusthuis en een Roma-wijk.

Nationalistische partijen hanteren een discriminerend discours tegenover de Roma. In de aanloop naar de parlementaire verkiezingen van 2012 (ERRC, 2012b). Vooral de Slovaakse Nationale Partij SNP viseerde de Roma met niet mist te verstane slagzinnen als ‘We tolereren geen parasieten!’ (figuur 7.5).

Figuur 7.5 Campagnebeeld van de SNP in 2012: 'We tolereren geen parasieten!'



Bron SNP

Pas in 2012 werd de eerste Roma-vertegenwoordiger in het Slovaakse parlement verkozen. Peter Pollak voor de (nieuwe) partij Gewone Mensen, Onafhankelijke Persoonlijkheden (OLaNo). Pollak deed sinds 2005 verschillende keren mee aan verkiezingen, maar slaagde er pas in 2012 in om ook verkozen te geraken.⁴¹

7.5 Kosovo en ex-Joegoslavië

De Roma wonen al enkele eeuwen in Kosovo. Ook hier worden de Roma erg gediscrimineerd (Amnesty International Deutschland, 2010). De werkloosheid bij de Roma, Ashkali en Egyptenaren⁴² (hierna RAE) ligt rond de 60% (UNDP, 2004). 36% onder hen leeft in extreme armoede (d.i. een inkomen van minder dan 1 dollar per dag). Veel mensen leven van wat familieleden uit de diaspora hen toezenden. De RAE hebben nauwelijks toegang tot onderwijs en gezondheidszorg. Het percentage analfabeten is bij de RAE-bevolking veel hoger dan bij de rest van de bevolking (UNDP, 2006).

Tijdens de oorlog eind jaren '90 waren vele Roma, Ashkali en Egyptenaren het slachtoffer van oorlogsgeweld door de UÇK, het Kosovaarse leger en het Servische leger. Veel oorlogsmisdaden zijn totnogtoe onbestraft gebleven, wat tot een gevoel van onveiligheid leidt bij zij die zijn teruggesteerd of teruggestuurd. De oorlog heeft velen van hen zwaar getraumatiseerd.

In maart 2004 kwam het tot een uitbarsting van geweld van Kosovaren tegen Serviërs en Roma. Huizen en kerken werden daarbij vernield. In mei 2004 stuurde de ombudsman van Kosovo een brief naar de Europese landen met Kosovaarse vluchtelingen waarin stond dat de vluchtelingen grote risico's liepen als ze zouden worden teruggestuurd (Crowe, 2008).

De Roma in **Bosnië-Herzegovina** vormen de grootste minderheid in het land. Sinds 1991 is er geen volkstelling meer geweest en de schattingen over het aantal Roma lopen sterk uiteen. Volgens de OVSE zouden er tussen 10 000 en 40 000 Roma zijn, maar lokale ngo's spreken van 80 000 tot 120 000 Roma. Ze hebben niet de status van minderheid, maar behoren tot de zogenaamde categorie van 'Anderen', zoals vastgelegd in het Dayton-akkoord. Dat maakt dat hun mogelijke invloed op het beleid erg beperkt is (HRW, 2012).

41 <http://www.ndi.org/first-roma-rep-slovakia>.

42 Dit zijn alle drie namen voor Roma-groepen. Voor de (recente) ontstaansgeschiedenis zie Sigona 2003, 2009.

Tijdens de oorlog waren ze het slachtoffer van alle drie de strijdende partijen. Vele Roma werden uit hun huizen verjaagd en Roma-gemeenschappen werden vernietigd. Nog steeds leven Roma in vluchtelingenkampen.

Een groot probleem voor de Roma in Bosnië is het gebrek aan officiële documenten als identiteitsbewijzen, geboortecertificaten, waardoor ze geen toegang hebben tot onderwijs en gezondheidszorg, woningen en werk. Een UNDP-rapport gebaseerd op data uit 2004 vergeleek de situatie van de Roma in Bosnië en andere landen in Zuidoost-Europa met die van mensen in Subsahara Afrika (UNDP, 2006). Ondanks de inspanningen van de Bosnische federale regering om een beleid te ontwikkelen voor de Roma, lijkt er voor de Roma weinig veranderd.

In **Servië** leven naar schatting 800 000 Roma, vooral rond Belgrado en Niš. De Roma zijn erkend als 'etnische groep'. Er is ook een Nationale Roma Raad, die door de staat wordt gezien als de vertegenwoordiger van de Roma-minderheid. In de oude Joegoslavische grondwet waren ze erkend als nationaliteit, waardoor ze meer rechten hadden dan nu (Latham, 1999). Servië ving tijdens de Kosovo-oorlog veel gevluchte Roma op. Sommige van deze vluchtelingen wonen nog steeds in sloppenwijken rond de grotere steden.⁴³

Ongeveer 70% van de Roma in Servië zijn werkloos). De levensverwachting voor Roma is 55 voor de mannen en 48 jaar voor de vrouwen (de gemiddelde levensverwachting in Servië is 75 jaar). Ongeveer 75% is analfabeet. 60% van de kinderen werken de lagere school niet af (Njegovan, 2011). Ook in Servië zijn er gedwongen uithuiszettingen. In april 2012 werden enkele families nabij Belgrado uit hun huizen gezet (Reuters, 6 april 2012).⁴⁴ Er was geen andere huisvesting voorzien. Enkele families leven sindsdien in een verlaten supermarktgebouw in Niš. Pas na enkele maanden kregen ze stromend water (Amnesty International, 2012).

Ook in **Macedonië** hebben vele Roma geen officiële papieren, die hen toegang kunnen geven tot onderwijs, gezondheidszorg, tewerkstelling en sociale bescherming. De meesten wonen in informele nederzettingen zonder elektriciteit of stromend water. Volgens een rapport van ERRC maken de Roma 46% uit van de kinderen in het buitengewoon onderwijs (ERRC, 2012c).

7.6 Specificiteit van de doelgroep als gevolg van de pushfactoren

Vormen de Roma die vanuit Oost-Europa naar België migreren nu een aparte doelgroep voor het beleid of niet? Dit is een vraag die regelmatig terugkomt. Zijn er specifieke kenmerken die tot gevolg hebben dat de Roma een aparte behandeling nodig hebben? Uit de gesprekken met het middenveld en het literatuuronderzoek, blijkt dat dit inderdaad het geval is. Het gaat daarbij voornamelijk om kenmerken, gedragingen en patronen van handelen, die ingegeven zijn voor de jarenlange segregatie, discriminatie en armoede. Het is bijvoorbeeld niet uitzonderlijk dat een jonge Slovaakse Roma-man nooit heeft gewerkt, en dat noch zijn vader noch zijn grootvader ooit hebben gewerkt. Vaak is niemand van de familie naar school geweest. Velen zijn analfabeet.

Het is belangrijk in het achterhoofd te houden dat het gaat om een enorm diverse groep. Voor bepaalde individuen zal wat hier geschreven staat niet opgaan. In elk geval mogen deze kenmerken **niet** gezien worden als de **kenmerken van een Roma-cultuur**, maar wel als de gevolgen van de ervaring van jarenlange uitsluiting en armoede. De problemen van deze Roma mogen ook niet gereduceerd worden tot een puur armoedeperspectief, en dat is ook een reden waarom ze specifieke

43 Kinderrechtencommissaris Bernard Devos maakte een documentaire over een Roma-familie uit Belgrado die terugkeerde uit Schaarbeek: <http://www.brusselnieuws.be/artikel/kinderrechtencommissaris-zoekt-roma-op-servie>.

44 <http://in.reuters.com/article/2012/04/26/serbia-roma-idINDEE83P0DQ20120426>.

aandacht nodig hebben. Ook Roma die wel genoeg geld hebben, komen namelijk met een discriminatiebagage en hanteren een overlevingslogica.

Vele Roma hebben het erg moeilijk om een vertrouwensband op te bouwen met welzijnswerkers. Ze **wantrouwen** alles dat van 'de staat' komt. Ze zijn niet gewend dat die hen helpt. Dit kan sterk verschillen per groep. Maatschappelijk werkers in Gent, bijvoorbeeld, zien dat de Slovaakse groep in hun stad veel minder vertrouwen heeft dan de Bulgaren. Dit brengt vooral problemen met zich mee in verband met onderwijs. De Slovakken zijn gewend dat hun kinderen naar aparte scholen worden gestuurd. Ze zijn niet erg vertrouwd met een onderwijssysteem dat erop gericht is hen te helpen de juiste weg te zoeken. De ervaringen in het herkomstland (of de ervaringen in de verschillende landen waar Roma asiel aanvragen bijvoorbeeld) versterken bovendien ook de wij-zij tegenstellingen. In de groepscultuur van Roma staat de uitgebreide familie centraal. Roma zich op zichzelf en de uitgebreide familie terug geplooid uit zelfbescherming. De belangrijkste identificatie werd het onderscheid tussen wij - de Roma - en zij - de burgermaatschappij, de niet-Roma. Deze negatieve identificatie heeft geleid tot een wantrouwen in de samenleving. Bovendien zijn vele Roma **analfabeet**, en hechten ze meer belang aan het gesproken woord. Vaak is het voor hen erg moeilijk om alle papieren, procedures en documenten te begrijpen die wij gebruiken. Mensen die met Roma werken wijzen erop dat flyers en geschreven uitnodigingen niet werken bij Roma.

Door de voortdurende confrontatie met precaire situaties, hanteren sommige Roma een sterke **overlevingslogica**. Zaken als lang vooruit plannen, investeren in de toekomst voor de kinderen door onderwijs te stimuleren, etc. staan vaak onderaan in de prioriteitenlijst. Het hebben van een dak boven het hoofd, de mogelijkheid om te communiceren met anderen en mobiliteit zijn de belangrijkste doelen. Ook bij het verdienen van geld staat de korte termijn centraal. Een uitgesteld loon ontvangen op het einde van de maand zien de sommige Roma niet zitten (De Foyer, 2006). Een ander element heeft te maken met hun flexibiliteit om met veranderende situaties om te gaan en in deze situaties hun plan te kunnen trekken. Veel van hen werken als eigen baas waarbij ze de heerschappij over hun eigen tijdsbesteding bewaren en flexibel hun tijd kunnen verdelen over familie en werk. Ze hebben geleerd om pragmatisch om te springen met de mogelijkheden. Ook mobiliteit kan gezien worden als een mogelijkheid om een flexibele levenswijze te hebben.

Vele Roma hebben **zeer lage opleidingsniveaus**⁴⁵ waardoor ze erg moeilijk werk vinden. Velen, vooral ouderen, zijn ook analfabeet. Bovendien zijn er een heel aantal Roma die nooit hebben gewerkt. Ze zijn niet gewend van op de reguliere jobmarkt terecht te kunnen. Ze hebben een laag zelfbeeld, ze denken: 'Wij kunnen dat niet, wij zijn Roma'. Daarnaast is er ook het gebrek aan goede voorbeelden: 'Waarom zou je studeren, wij Roma geraken toch nergens'.

Het eerste dat lastig is voor zigeuners in Bulgarije is precies het feit dat ze zigeuner zijn. Dat maakt ons bang, we geloven niet in onszelf en zijn passief. Hier in België vergeten vele Roma hun angst, omdat ze kunnen verbergen dat ze Roma zijn. Hier kan iedereen succesvol zijn. Maar de angst dat men erachter komt dat we Roma zijn, blijft. (Alzek, Roma uit Bulgarije in Gent, geïnterviewd door ERGO-netwerk)

Er is ook een **genderproblematiek**, die ook kan gezien worden in het licht van een overlevingslogica. Bij sommige Roma-groepen zijn er sterke patriarchale structuren. Meisjes (en jongens) trouwen vaak erg vroeg voor onze normen. Sommigen zelfs op 15 of 16 jaar. Meisjes zijn dan ook al heel vroeg zwanger, en dat zorgt voor specifieke gezondheidsproblemen zowel bij moeder als bij het kind. Van vrouwen wordt vaak verwacht dat ze dat ze thuisblijven om voor de kinderen te zor-

45 Uiteraard kunnen we dit niet veralgemenen.

gen. Dat is vooral het geval bij Kosovaarse Roma. Bulgaarse en Macedonische Roma-vrouwen hebben dan weer meer vrijheid. Zoals steeds zijn er ook hier uitzonderingen.

8 | Roma in Vlaanderen: pullfactoren

8.1 Inleiding

Vaak wordt er in het publieke debat geponereerd dat migranten vooral worden aangetrokken door de sociale bijstand in de bestemmingslanden. In de wetenschappelijke literatuur wordt dit de *welfare magnet hypothesis* genoemd. Tot nog toe zijn er voor die hypothese weinig overtuigende bewijzen gevonden (Nowotny, 2011; Corrado, Giulietti, Kahanec & Zimmerman, 2011; Giulietti & Wahba, 2012). Onderzoekers wijzen erop dat de invloed van sociale netwerken, kennis van de taal (of een verwante taal) de mogelijkheid om te werken en toegang tot de arbeidsmarkt een grote rol spelen. Uit het kwalitatief onderzoek voor dit rapport blijkt dat de meeste experten uit het veld ervan uitgaan dat de aanwezigheid van sociale netwerken van doorslaggevend belang zijn. Binnen deze sociale netwerken wordt wel informatie doorgegeven in verband met het recht op sociale bijstand, uitkeringen, de kwaliteit van het onderwijs en gezondheidszorg in het ontvangende land. Deze informatie kan anderen uit het herkomstland dan overtuigen de stap te zetten om te migreren. Een andere factor die daarin een rol speelt is het feit dat veel migranten op vakantie in hun herkomstland graag grote sier maken en mooie verhalen vertellen over hun leven in West-Europa. Ze zeggen niets over de zwarte sneeuw die ze hebben gezien of over de moeilijke beginjaren. Deze verhalen overtuigen mensen om de stap tot migratie te zetten zonder goed te beseffen waar ze aan beginnen. Twee respondenten, een Bulgaar en een Roma, vertelden dat ze dit ook zelf hebben gedaan.

Het is zo dat migranten liefst naar de **grotere steden** en de centrumsteden trekken. Daar is er namelijk meer kans om werk te vinden. Er is ook meer informele economie die mogelijkheden biedt. Dat verklaart waarom we grote concentraties MOE-migranten (en Roma) terugvinden in Gent, Antwerpen en Brussel.

Wat betreft MOE-migratie in het algemeen, waren er een aantal specifieke pullfactoren voor Vlaanderen, die ondertussen aangepakt zijn. Het gaat dan om het uitstellen van het recht op bijstand tot drie maand na het verkrijgen van de bijlage 19, en het uitwisselen van gegevens tussen POD MI en DVZ. In Vlaanderen werden bepaalde waterbedeffecten waargenomen. Antwerpen was strenger bij het afleveren van de bijlage 19 waardoor minder Intra EU-migranten sociale bijstand konden aanvragen bij het OCMW. In Gent was dat niet zo. Dat is nu niet meer het geval, omdat alle EU-burgers pas na drie maanden steun kunnen aanvragen (uiteraard onder voorwaarden zie hoofdstuk 4). De meeste geïnterviewde experten waren het erover eens dat deze aanpassingen de instroom van Unieburgers al sterk heeft doen dalen. Toch moeten we erg voorzichtig zijn met conclusies: vele mensen die hun verblijfsrecht ingetrokken zien, verdwijnen namelijk in de illegaliteit. De recent ingevoerde strengere regels in verband met detachering en schijnzelfstandigheid zullen zeker hun effect hebben op de illegale mechanismen om aan verblijfsdocumenten te geraken. Dit geldt voor alle Midden- en Oost-Europese migranten.

Ook de eerder geciteerde studie van het Fundamental Rights Agency benadrukt het belang van **sociale netwerken**: vooral mensen uit welbepaalde regio's migreren. Pantea (2010) heeft het daarbij ook over *migration rich* en *migration poor communities*. Sommige gemeenschappen migreren, anderen veel minder, ook al hebben ze dezelfde mogelijkheden. Dat verklaart ook waarom men vaak men-

sen uit dezelfde streken terugvindt in bepaalde plaatsen. In Gent gaat het bijvoorbeeld om Slovaken uit Košice en Roma uit Turkssprekende milieus. In Brussel spelen de pinksterkerken een belangrijke rol in het sociaal netwerk van Roemeense Roma. Mensen volgen anderen uit hun streek, die hen zijn voorgegaan. Het grote belang van sociale netwerken blijkt ook uit het verhaal van een Roma-familie uit Pleven, Bulgarije die strandde in het Noordstation in Brussel. Een Roma-bemiddelaar sprak hen aan en verwees hen door naar de Bulgaarse winkels en opvanginitiatieven. Toch kozen ze ervoor terug te gaan naar Pleven, omdat de Bulgaren uit Brussel uit een hele andere streek kwamen en ze er niemand konden vinden die ze kenden.

De factor van sociale netwerken werkt niet enkel positief. Er zijn ook Oost-Europese **malafide netwerken** van mensenhandel, mensensmokkel, prostitutie en georganiseerde bedelarij (zie CGKR, 2012). In sommige extreme gevallen van loan-sharking worden Roma naar hier gelokt en als slaaf beschouwd. Hun paspoort wordt afgenomen (Vašečka & Vašečka, 2003; Tomova, 2012). Daarnaast zijn er ook malafide netwerken die mensen aantrekken om te werken in allerlei illegale constructies, via detachering, als schijnzelfstandige, etc. Pag-Asa, een Brusselse organisatie die humanitaire bijstand geeft aan slachtoffers van mensenhandel en meewerkt aan de strijd tegen de exploitatienetwerken, hielp in 2011 zeven Roemenen en vier Bulgaren:

'Bij de Bulgaren gaat het uitsluitend over seksuele uitbuiting [...]. Bij de Roemenen gaat het zowel over seksuele of economische uitbuiting als over het gedwongen plegen van diefstal.' (Jaarverslag Pag Asa, p. 24)

Uiteraard zijn deze cijfers slechts het topje van de ijsberg. De meeste slachtoffers van mensenhandel komen niet in de hulpverlening terecht. Ook uit cijfers van DVZ (2011) blijkt overigens dat Bulgarije en Roemenië tot de meest voorkomende nationaliteiten behoren wat betreft mensenhandel en andere vormen van uitbuiting (tabel 8.1).

Tabel 8.1 Meest voorkomende nationaliteiten en sectoren van uitbuiting

	Diversen	Bedelarij	Economisch	Smokkel	Prostitutie	Organen-smokkel	Totaal
Roemenië	2	1	19	0	4	0	26
Marokko	2	0	16	1	1	0	20
Bulgarije	0	0	8	0	6	0	14
China	1	0	7	1	0	0	9
India	0	0	5	3	0	0	8

Bron DVZ

Uit de interviews met Roma zelf, en uit de focusgroep met Roma-sleutelfiguren kwamen ook enkele belangrijke pullfactoren naar voor. De meest genoemde reden om naar België te komen is de garantie op een **beter toekomst voor de kinderen** (zie ook Wauters, 2013).⁴⁶ Om dat doel te bereiken willen hoogopgeleide Roma werken in jobs die beneden hun niveau zijn.

'Velen zullen hun weg vinden. Ze zullen hard moeten werken in niet-prestigieuze jobs. Als de ouders dat werk nu doen, dan zullen hun kinderen die nu studeren, later meer mogelijkheden hebben. Zo ging het hier met de Turken, en zo zal het ook gaan met ons.' (Assen, Bulgaarse Roma uit Schaarbeek, geïnterviewd door Lily Makaveeva, ERGO-network)⁴⁷

⁴⁶ Ook de kwaliteit van het onderwijs wordt vaak genoemd als pullfactor, maar dit is in sommige gevallen duidelijk een sociaal-wenselijk antwoord.

⁴⁷ Lily Makaveeva deed voor ERGO-network een aantal kwalitatieve interviews met Roma in Brussel en Gent. Ze zijn terug te vinden op de website van ERGO-network: <http://www.ergonetwork.org/ergo-network/case-studies/albania2/>.

Ook het feit dat er in België **veel minder discriminatie** is tegenover Roma (en zeker geen geïnstitutionaliseerde discriminatie zoals in de herkomstlanden), is een belangrijke factor om te komen, en om te blijven.

Tijdens de Franse les leerden we het woord 'dief'. De leraar vroeg ons om het in het Frans uit te leggen met andere woorden. Als we in Bulgarije waren geweest, zouden de leerlingen zeker de associatie met Roma gemaakt hebben. Maar hier niet. Daardoor realiseerde ik me dat ik in dit land moet blijven en dat ik mijn kinderen naar hier moet halen.

Je kunt je niet inbeelden hoe anders het hier is dan in Bulgarije. Ze luisterden naar ons, ondanks het feit dat we geen Belgisch documenten hebben. Ze behandelen je als een mens. (Akif, Bulgaarse Roma uit Brussel)

Eigenlijk was ik van plan na enkele jaren hier naar Bulgarije terug te gaan. Maar toen ik in de vakantie daar was en met mijn vrienden (die iets donkerder van huid zijn) een koffie ging drinken in een chique bar, werden we buitengekeken. Dat gebeurt hier niet. Hier kan ik gaan waar ik wil. (Biser, Bulgaarse Roma uit Brussel)

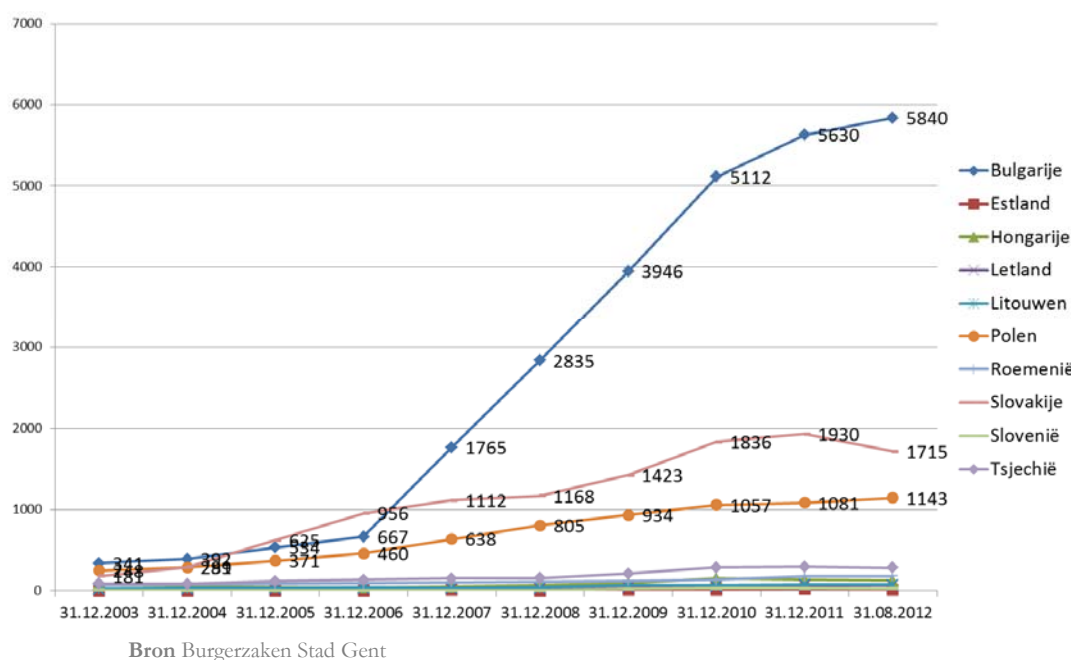
In de grote steden Antwerpen, Gent en Brussel wordt verwacht dat er **in 2014 opnieuw een toename** zal zijn van het aantal Bulgaren en Roemenen (en dus ook Roma), omdat ze zich vanaf dan vrij op de arbeidsmarkt kunnen begeven. Dit zal opnieuw druk zetten op allerlei sociale voorzieningen.

De volgende delen beschrijven de situatie in de Vlaamse steden met de grootste Roma-bevolking. Het gaat om Gent, Antwerpen, en Brussel. Daarnaast vinden we ook Roma terug in kleinere steden het Waasland en in Limburg. De nadruk in de beschrijvingen ligt op de sociale netwerken die de migratie naar deze steden bepalen. Ook andere overwegingen die mensen maken om naar deze steden worden vermeld. Over Brussel en vooral over Gent was zeer veel informatie te vinden. De Roma-bevolking krijgt er ook veel aandacht van het stadsbeleid. In Brussel heeft De Foyer dan weer een uitgebreide werking rond Roma. Het was moeilijker om informatie te verzamelen rond de Roma in Antwerpen.

8.2 Gent

Gent kende in de jaren '90 al een migratie van Roma uit Slovakije en Tsjechië, en zag ook een enorme toename in het aantal Roma-migranten de laatste drie jaar, al lijken de cijfers nu wat te stagneren. De officiële cijfers zijn echter geen correcte weerspiegeling van de werkelijkheid zijn. Velen verdwijnen namelijk in de illegaliteit, sinds de E-kaart sneller wordt ingetrokken. Met name is er ook een stijging waargenomen in het gebruik van de medische kaart voor illegalen.

Figuur 8.1 Evolutie van geregistreerde burgers uit de nieuwe EU-landen in Gent



De meeste Roma die in Gent wonen zijn Bulgaren, vaak Turkssprekenden en Slovakken. Daarnaast is er ook een kleine groep Roemenen.

Sociale netwerken vormen de doorslaggevende pull-factor. Voor de Bulgaren is de aanwezigheid van een grote Turkssprekende gemeenschap een sterke aantrekkingsfactor. De Slovakken komen vaak via netwerken van mensen die in de jaren '90 naar Gent zijn verhuisd.

De Bulgaarse Roma in Gent zijn Turkssprekende moslims uit het Noordoosten van Bulgarije.⁴⁸ Ze zoeken bewust naar grijze jobs in de Turkse gemeenschap in Gent. De meesten hebben tot doel om terug te keren naar Bulgarije, maar vaak besluiten ze toch te blijven na een aantal keer naar Bulgarije te zijn teruggekeerd. Vaak hebben ze een lokale 'patron' uit de Turkse gemeenschap bij wie ze ook een huis of kamer huren. Of ze wonen bij de 'patron' in. Binnen dit systeem worden natuurlijk ook vaak misbruiken vastgesteld.

Heel recent heeft de Bulgaarse professor Ilona Tomova (Tomova 2012) een onderzoek gedaan naar de Bulgaarse Roma in Gent en Brussel, op basis van kwalitatieve interviews. Haar inzichten vormen ook de basis voor dit stuk over de Bulgaarse Roma in Gent. De mensen die door Prof. Tomova werden geïnterviewd, geven vier grote redenen voor hun emigratie aan:

- langdurige werkloosheid, de mogelijkheid om in België wel aan het werk te kunnen;
- gebrek aan perspectief voor verandering in Bulgarije;
- economische redenen: geld verdienen om een huis te kunnen kopen in Bulgarije;
- humanitaire redenen: mensen met een chronische ziekte (bv. diabetes), die in Bulgarije niet de hulp krijgen die ze nodig hebben.

Een klein aantal, vaak mensen die slechts beperkte opleiding hebben genoten, zijn afhankelijk van sociale steun en raken verzeild in het illegale circuit. Als ze geen sociale steun meer krijgen, prostitueren ze zich of halen ze oud ijzer op. De kleinste groep Roma-migranten uit Bulgarije zijn mensen met een hogere opleiding. Zij beginnen vaak bedrijfjes waar ook mensen uit de eigen gemeen-

⁴⁸ Dit gedeelte is voor een stuk gebaseerd op een rapport van de Bulgaarse professor en Roma-specialiste Ilona Tomova.

schap tewerkgesteld worden. Hun winkels, cafés en bedrijfjes doen ook dienst als plaats waar Roma-migranten elkaar ontmoeten en informatie uitwisselen.

In Gent is er ook de Evangelische kerk, die ook dienst doet als ontmoetingscentrum. Deze hoog-opgeleide Roma hebben de ambitie ook deel te nemen aan het politieke leven. Over het algemeen echter, blijven Roma eerder in het Turkse circuit en hebben ze weinig contact met de plaatselijke bevolking. Vaak maken ze ook geen gebruik van sociale voorzieningen. Door gebrek aan tijd volgen ze geen opleiding Nederlands. Dat maakt deze groep erg verschillend van de Slovakken in Gent.

Het grootste deel van de Gentse Slovakken komt uit de streek van Košice en Prešov, en meer bepaald uit het beruchte Roma getto Lunik X in Košice. Volgens cijfers van OCMW Gent gaat het vooral om laaggeschoolde mensen. Dat maakt het voor hen moeilijk om werk te vinden, hoewel dat naar eigen zeggen wel hun ambitie is. De meeste Slovakken hebben geen plannen om terug te keren.

Een aantrekkingsfactor voor de Slovakken en Roemenen in Gent zijn de kraakpanden in de stad. Naar verhouding kraken de Bulgaren minder. Bij het stadsbestuur zijn zelfs verhalen bekend van Slovakken die kraakpanden doorverhuren. Ze bieden dan in Slowakije aan kandidaat-migranten tegen betaling de sleutel van een kraakpand aan. Deze kandidaat-migranten tekenen een huurovereenkomst, maar zijn zich er niet van bewust dat ze een illegaal kraakpand gaan huren.

De derde groep in Gent zijn de Roemenen. Het grootste deel onder hen is vooral geïnteresseerd in bedelplaatsen. Ze stellen zich apart op van de samenleving. Het is niet hun ambitie om hier een leven uit te bouwen. Het gaat hier wel om een kleine groep. In het volgende kader geven we een gefocuste analyse van deze groep Roemenen in Gent. Er zijn gelijkaardige bedelende groepen in de andere steden.

IN FOCUS: HET VERHAAL VAN DE ROEMENEN UIT RĂCĂȘDIA

In maart 2009 dook er voor het eerst een groep van een 40-tal Roma in Gent op, allemaal afkomstig uit een specifiek dorp, Răcășdia in Roemenië. Zij vestigden zich in de Wondelgemse Meeren, een verloederde plaats waar vroeger volkstuintjes waren, die echter de laatste jaren verwaarloosd waren. Ze maakten er geïmproviseerde barakken en koterijen met afgedankte golfplaten, afvalhout, etc. Met behulp van gedumpte olievaten, maakten ze kachels om de strenge winter door te komen. Al snel kwamen er vrijwilligers op af die deze mensen hielpen met praktische hulpgoederen, voedsel, etc. Gedurende 8 maanden leefden ze quasi ongestoord in deze bidonville. Tot ze in november in het middelpunt van de belangstelling komen te staan door een bericht in de krant *Het Nieuwsblad* die voor het eerst rapporteert over de 'Roma in de sloppenwijk in Gent'. Een schokgolf van verontwaardiging gaat door het land. Hoe kan het dat zulke toestanden mogelijk zijn in een modern land als België? De media pikken het verhaal op, vrijwilligers en professionele hulpverleners trachten iets te doen aan de schrijnende leefomstandigheden.

De verontwaardiging ruimt plaats voor ongeloof en boosheid als een aantal van deze Roemeense Roma verdacht worden en opgepakt worden voor diefstal. De stroom van vrijwilligers droogt op, niemand wil zich verbranden aan deze groep. Meer en meer plooit deze groep van Roma op zichzelf terug en sluiten ze zich af voor inmenging van buitenaf. De stad Gent zit verveeld met deze situatie, is hen liever kwijt dan rijk en wil hen weg van dit terrein. Gedurende verschillende maanden zwerven ze rond doorheen de stad, van het universiteitsgebouw naar een gekraakt pand, naar een geïmproviseerde camping, etc. De boodschap die de stad hen geeft is duidelijk. In december 2010 roept de burgemeester in een kranteninterview op om geen hulp meer te bieden aan deze groep, want 'hoe meer men geeft aan deze groep, hoe meer er zullen komen'. De mediastorm rond deze groep gaat liggen en het probleem lijkt, door de verwijdering van de barakkenkampen, opgelost. Sinds dat moment is er een constante aanwezigheid van een dertig tot vijftigtal Roma uit Răcășdia in Gent.

Waarom Gent?

Mobiliteit is voor deze groep een manier om te overleven. Ferdy Hawer van de stad Gent parafraseert het als volgt: 'Als een Vlaming te weinig geld heeft, dan zoekt hij een extra job zoals kranten bedelen, om wat extra te verdienen. Bij Turken zie je dat zij vaak als zelfstandigen gaan werken. Wat je bij deze groep van

Roma vaststelt, is dat wanneer hun geld op is, het hout opgestookt, etc. zij wegtrekken'. Het zijn de omstandigheden die hen ertoe nopen mobiel te zijn.

Volgens Ferdy Hawer zoeken deze Roma uit Răcășdia vijf voorwaarden die vervuld moeten zijn als ze ergens naartoe willen trekken:

- 1) elementaire huisvesting. Een dak boven het hoofd en een matras om op te slapen is al wat ze nodig hebben. In de zomer is een tent voldoende en hoeft het geen vast woonst te zijn;
- 2) koken op een gasvuur. Indien een gasvuur niet voorhanden is, kan een houtkachel tevens volstaan;
- 3) drinkbaar water in de buurt zijn in een straal van ongeveer 500 meter of verder indien ze een wagen ter beschikking hebben;
- 4) moeten ze verwarming in huis hebben voor tijdens de wintermaanden. Daarvoor gebruiken ze olietonnen die ze in twee zagen en waar ze twee gaten in maken: een gat om het vuur te voeden en een gat om een pijp door te steken voor de afvoer van de rook;
- 5) een plaats om te bedelen.

Ambities

De hoofdactiviteit van deze groep Roemeense Roma in Gent is bedelen. Door de preciaire levensomstandigheden waarin ze zich bevinden, gaan ze erg pragmatisch met situaties om. Als er gewerkt kan worden, wordt er gewerkt, desnoods 's avonds laat. Vaste ritmes en patronen zijn daarin niet te onderscheiden. Het 'georganiseerde bedelen', waarbij groepjes vrouwen en kinderen in een bepaalde wijk moeten bedelen en vervolgens het geld moeten afgeven aan een koppelbaas, vinden ze volgens Ferdy Hawer bij deze groep niet terug. Uiteraard is er een vorm van organisatie, waarbij afspraken gemaakt om te vermijden dat ze allemaal op dezelfde plaats gaan bedelen. Maar deze vorm van organisatie is eerder informeel van aard. Ze verdienen door te bedelen tussen de 10 en 12 euro per dag. Naast het bedelen, zijn er andere bronnen van inkomsten, zoals het verkopen van hondjes voor 100 tot 150 euro per stuk, oud ijzer inzamelen, etc. Ook is er een aantal dat aan koperdiefstal doet, naast andere vormen van zwartwerk en semilegale praktijken.

In tegenstelling tot andere Roma-groepen die vaak in de rand van de maatschappij gaan leven, stellen deze Roemeense Roma zich bewust buiten de samenleving. Ze doen geen beroep op het OCMW of andere diensten van de stad. Ze vragen niet om materiële of financiële hulp. Het enige wat ze wel aanvragen, is een kaart voor dringende medische zorg omdat ze daarmee bij de dokter kunnen langsgaan.

Deze Roma hebben dus niet de ambitie om hier te blijven. Zij aspireren geen permanent verblijf in België. De familie en sociale structuren zijn voor hen heel belangrijk en worden actief onderhouden over grenzen heen. Het bestaan van sterk verbreide netwerken en de sterke identificatie ermee, maakt dat deze groepen kunnen overleven. De *kumpania* waar ze deel van uitmaken, vinden we zowel in Roemenië, Frankrijk, Italië als België. Elke plaats waar de vijf opgesomde randvoorwaarden vervuld kunnen worden, is een plaats waar ze kunnen leven voor een bepaalde periode. Het opzet echter is niet hier definitief te blijven maar met het opgespaarde geld terugkeren naar Răcășdia. Vaak komen de mannen eerst naar hier, mogelijk later gevolgd door hun echtgenotes. Kinderen worden vaak achtergelaten bij de familie in Roemenië.

8.3 Brussel

De grootste groep Roma in Brussel zijn de Roemenen. De laatste jaren is er ook een grotere instroom van Bulgaren. Zijn vormen nu de tweede grootste groep, al zijn ze nog met een pak minder dan de Roemenen. Er zijn ook kleinere groepen Roma uit de Balkan, en een beperkt aantal Roma uit Slovaakse. Door de oorlog in ex-Joegoslavië maakten Roma uit de Balkan aanspraak op een tijdelijk ontheemdenstatuut. Na de opheffing van dit statuut vroegen ook velen asiel aan. De situatie van de Roma in Brussel is uitgebreid beschreven in het boek 'De Roma van Brussel', een uitgave van het regionaal integratiecentrum De Foyer (Foyer, 2006).

Brussel is erg aantrekkelijk omwille van zijn status als hoofdstad van Europa, het hart van de Europese Unie.

Uit Roemenië zijn er twee verschillende groepen te onderscheiden. De eerste komt uit het Westen van Roemenië, de grensstreek met Hongarije. De grensstreek met Hongarije is historisch meer welvarend geweest. De Roma uit de buurt van Arad en Timișoara zijn al lang gesedentariseerd en hebben bepaalde culturele patronen moeten opgeven. Omdat het een grensstreek is, zijn ze

gewend om te reizen en internationale contacten op te bouwen. Bepaalde gemeentes zoals Santana kenden een ware leegloop. Andere steden en gemeenten zijn Cluj, Curtici, Iara, Tirgumures, Dolj, ...

De tweede groep Roemeense Roma komt uit het Zuiden, voornamelijk de dorpen en buurten in de buurt van Boekarest. De streek van het Zuiden van Roemenie is armer, waardoor de Roma minder middelen ter beschikking hebben. Ze komen vooral uit Boekarest en de dorpen en steden in de buurt (Giurgiu, Teleormanu, Buzau, Tirgovist , Mehendita, etc.). Onder hen vinden we bedelaars en bloemenverkopers terug.

Traditionele groepen uit Roemenie werden snel geassimileerd en gesedentariseerd. Koperslagers (Kaldaras), messenmakers (Banou) of Gabonrenni (grote hoeden) vinden we niet vaak in Brussel terug.

Veel Roemeense Roma in Brussel hebben niet veel mogelijkheden op arbeidsmarkt. Ze hebben toegang tot knelpuntberoepen, maar daarvoor heb je een diploma nodig, en dat hebben de meeste Roma niet. Een aantal is transit en schrijven zich niet in in de gemeente.

Belangrijke ontmoetingsplaatsen zijn de zondagse Zuidmarkt in Anderlecht en de zeven pinksterkerken in Anderlecht, Brussel IJzer, Schaarbeek en Molenbeek. De voorganger die de dienst leidt, trekt mensen uit zijn regio aan. De pastors hebben een belangrijke sociale functie. Ze proberen ook invloed uit te oefenen op sociale normen en waarden. Deze leidersfiguren tonende anderen de weg. Niet alle Brusselse Roemeense Roma behoren tot de pinksterkerk. Naast enkele getuigen van Jehova en protestanten zijn de rest Roemeens orthodox.

De grootste concentratie Roma bevinden zich in Schaarbeek, Molenbeek, Brussel-stad, Sint-Joost-ten-Node en Anderlecht op de plaatsen waar er goedkope woningen te vinden zijn. De meesten zoeken specifieke straten op. Een belangrijke factor in de ruimtelijke spreiding van Roemeense Roma is de kost van het huren van een huis. Goedkopere woningen zijn vooral te vinden in achtergestelde buurten. De hoogste graad van armoede vinden we terug in de arme halve maan van Brussel die zich uitstrekt langs de Noordkant, Westkant en Zuidkant van de Brusselse vijfhoek. De aanwezigheid van Roma uit dezelfde streek speelt een belangrijke rol.

In Schaarbeek vinden we hen terug in allochtone wijken, op plaatsen met huisjesmelkers, links en rechts van de spoorweg in de westelijke driehoek van Schaarbeek.

In Molenbeek vooral aan de oostkant van Oud-Molenbeek waar ook een pinksterkerk is, vooral in concentratiebuurten van allochtonen omdat daar een grotere tolerantie is ten opzichte van mensen met een onzeker verblijfsstatuut. Ze wonen vaak in praktisch onbewoonbare huizen waar huisjesmelkers profijt uitslaan, door families te laten samenwonen. Ze komen vooral uit Timi oara; Giurgiu, Arad, Boekarest.

In Brussel-stad wonen de Roemeense Roma in de Noordwijk. Ook hier is er een Pinksterkerk. Ze zijn vooral afkomstig uit Timi oara, Sintana, Arad en Craiova. In Anderlecht wonen ze bij het Zuidstation, de Zuidmarkt en slachterijen. Ook daar is een Pinkstergemeente.

Rond 2000 kwamen ook de eerste Bulgaren naar Brussel. Ze komen meestal uit dezelfde streek als de Bulgaarse Roma in Gent: Razgrad, Silistra, Dobrich, Targovishte, ... De meesten hebben ook familie in Gent. Er wordt dan ook vaak over en weer gereisd voor bijvoorbeeld huwelijksfeesten en andere gelegenheden. De meesten zijn moslims. Maar er is ook een kleine minderheid die tot de pinkstergemeente behoort.

Ook in Brussel hebben de Bulgaarse Roma hun eigen cafés, koffiebars en winkels die een belangrijk sociaal netwerk vormen. Daar wordt ook informatie uitgewisseld, bijvoorbeeld over mogelijkheden om te werken. Er worden ook geholpen bij problemen. Enkele belangrijke plaatsen waar Bulgaarse Roma samenkomen, zijn het Koninginneplein in Schaarbeek en het Raadsplein in Anderlecht.

8.4 Antwerpen

Over de Antwerpse Roma zijn veel minder gegevens beschikbaar dan over de Roma van Brussel en Gent. Hun (officiële) aantal is ook lager dan in die twee andere steden, zeker in verhouding met de totale bevolking. De migranten in Antwerpen zijn vooral derdelanders.

Toch stijgt de totale bevolking in Antwerpen de laatste jaren sterk. Migratie is daarbij een belangrijke factor. Sinds 2007 ziet de stad vooral een sterke toename van het aantal Bulgaren en Roemenen, door de toetreding van die landen tot de EU. Het gaat om toenames van 410% en 322% respectievelijk. Er waren in 2012 2 338 Bulgaren (legaal) in Antwerpen en 2 040 Roemenen. Onder deze Bulgaren en Roemenen bevinden zich ook een kleine groep Roma. Daarnaast zijn in er in Antwerpen ook Roma uit de Balkan (Servië, Macedonië en Kosovo).

Over het algemeen geven de MOE-migranten, waartoe ook de Roma behoren, een viertal redenen voor hun migratie naar Antwerpen (OCMW Antwerpen, 2012):

- hogere lonen;
- gezinshereniging is eenvoudiger;
- betere perspectieven voor de kinderen;
- de sociale uitkeringen zijn minder beperkt in de tijd dan in de herkomstlanden.

De eerste groep Roma in Antwerpen waren Kosovaren die vluchtten voor de oorlog. Lange tijd bleef de groep Roma in Antwerpen grotendeels Kosovaars. Ondertussen is de diversiteit toegenomen, en zijn er Roma uit de andere Balkanlanden bijgekomen. De laatste jaren is de groep Bulgaarse (Turkssprekende) Roma ook toegenomen, terwijl het aantal Roemeense Roma eerder stabiel blijft.

Het Antwerpse OCMW telde in 2012 143 Roma-dossiers. Het gaat om ongeveer 570 personen. Het totale aantal Roma in Antwerpen wordt echter op 5 000 geschat (met en zonder wettig verblijf) (MOE(Roma)-werkgroep Antwerpen, 2013). Desondanks heerst de perceptie dat er veel meer Roma in de stad zijn. Geruchten over cijfers die tot vier keer zo hoog zouden liggen, zijn geen uitzondering. De meeste Roma wonen in het noorden van Antwerpen, in Deurne-Noord, Merksem, Kiel, Hoboken en Valaar (Wilrijk). Uit deze buurten komen ook de meeste signalen over samenlevingsproblemen. Het zijn ook deze wijken waar de buurtstewards worden ingezet.

Ook in Antwerpen zijn de sociale netwerken, vooral rond religie, van belang. Enkele voorbeelden:⁴⁹ er is een kleine Roemeense gemeenschap rond de pinksterkerk, en er is een Bosnisch Cultureel Centrum en moskee in de Ter Eekhovenlei. Ook de Macedonische en Kosovaarse Roma hebben hun eigen moskeeën. Daarnaast is er in Antwerpen ook een Roemeens-Orthodoxe kerk. De kerken en moskeeën zijn vooral van belang wat betreft de sociale netwerken, en niet zozeer louter om de religieuze aspecten ervan.

Naast de religieuze organisaties en netwerken zijn er ook de cafés waar Roma elkaar ontmoeten en bijvoorbeeld de zelforganisatie Unie van Roma in België.

8.5 Limburg

In Heusden-Zolder wonen 140 Roma. Tussen 2010 en 2012 verdubbelde hun aantal. Van de 30 gezinnen krijgen er 21 één of andere vorm van materiële of financiële steun via LOI of OCMW.

⁴⁹ Dit is m.a.w. geen exhaustieve lijst.

Ze kunnen onderscheiden worden in twee groepen: een eerste groep zijn de oudkomers, die naar België kwamen in de jaren '90. De andere groep bestaat uit meer recente migranten. De meesten onder hen zijn Kosovaren, maar sommigen komen uit Servië en Macedonië.

Als reden waarom ze precies naar Heusden-Zolder kwamen, geven ze drie redenen aan:

- de aanwezigheid van **betalbare woningen** met flexibele contractvoorwaarden (vaak verhuurd door mensen uit de Italiaanse of Turkse gemeenschap) Deze huizen zijn vaak wel sterk verouderd en slecht onderhouden. Huisjesmelkerij komt vaak voor. De voorwaarden zijn vaak erg flexibel, maar bijvoorbeeld huurwaarborgen moeten cash worden gegeven en de Roma zien die niet terug;
- de **grootte van de gemeente**. Veel mensen woonden in Kosovo ook op het platteland of in een kleinere gemeente. Ze houden niet van het individualisme en de anonimiteit van de grote stad;
- het **multiculturele karakter**, met onder meer de aanwezigheid van een moslingemeenschap.

Het OCMW van Heusden-Zolder kreeg van het Federaal Impulsfonds voor Migrantenbeleid steun voor een project rond de Roma, met als doel de leefwereld van de Roma in kaart te brengen en een beeld te krijgen van hun verwachtingen van hulp en welzijn. Over dit project werd ook een rapport geschreven (OCMW Heusden Zolder, 2012), dat veel informatie bevat over de situatie van de Roma in Heusden-Zolder.

8.6 Waasland

In het Waasland verblijven voornamelijk Roma afkomstig uit ex-Joegoslavië. Ze komen voornamelijk uit de volgende drie landen (in volgorde van grootte):

1. Servië en Kosovo;
2. Macedonië;
3. Montenegro.

De grootste groep zijn de Kosovaarse Roma, die voor 95% moslims zijn. De eerste Kosovaarse Roma-families kwamen eind jaren '90, bij het uitbreken van de Kosovo-oorlog, aan in het Waasland (Sint-Niklaas en Temse). Zij werden door het spreidingsplan van de Dienst Vreemdelingenzaken aan Sint-Niklaas toegewezen.

Nu wonen er naar schatting 1 500 personen uit ex-Joegoslavië (voornamelijk Kosovo, maar ook Macedonië en Servië) in het Waasland. Daarnaast zijn er enkele tientallen uit andere Midden- en Oost-Europese landen (voornamelijk Slovakije en Bulgarije). Deze groei kwam er door nieuwe migratie, gezinsvorming en geboortes. In Sint-Niklaas telt men vandaag 121 adressen waarin 128 gezinnen verblijven (zie tabel 8.2). Per adres wonen er 7 à 8 personen. Dat maakt een totaal van ongeveer 900 Roma in Sint-Niklaas. In Temse telt men ongeveer 61 adressen waar ongeveer 375 personen wonen. Per adres wonen er gemiddeld 6 personen. In Beveren telt men ongeveer 35 adressen waar Roma verblijven. Hun aantal schat men op 150 personen.

Schattingen van Odice wijzen erop dat 90% van de Roma in het Waasland ondertussen een wettig verblijfsstatuut gekregen hebben (Odice, 2009). 44% van deze mensen is de voorbije jaren Belg geworden. Zij zien hun toekomst in het Waasland. Vaal families verkopen hun eigendom in het thuisland, waardoor een terugkeer steeds minder realistisch lijkt. De Roma in Sint-Niklaas hebben een eigen Roma Cultureel Centrum met een ontmoetingsruimte en moskee.

Tabel 8.2 Roma in Sint-Niklaas 2010-2011 volgens aantal gezinnen, personen en statuut

	1/01/2010		1/01/2011		Evolutie	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Gezinnen						
Adressen	101	-	104	-	3	3
Gezinnen	144	-	170	-	26	18
Gemiddeld aantal gezinnen per adres	1,4	-	1,6	-	0,2	15
Personen						
Totaal	721	-	785	-	64	9
Ouder dan 18	344	48	320	41	-24	-7
Jonger dan 18	377	52	465	59	88	7
Gemiddeld aantal personen per adres	7,1	-	7,5	-	0,4	6
Gemiddeld aantal jonger dan 18 per adres	3,7	-	4,5	-	0,7	20
Statuut						
Belg	269	37	349	44	80	7
Erkende vluchteling	126	17	103	13	-23	-4
Geregulariseerd	216	30	225	29	9	-1
Asielprocedure	23	3	40	5	17	2
Mensen zonder papieren	87	12	68	9	-19	-3

Bron Stad Sint-Niklaas

**- DEEL 4 AANBEVELINGEN VOOR HET
BELEID -**

9 | Discussie en beleidsaanbevelingen⁵⁰

De diversiteit van de migranten uit Midden- en Oost-Europeaan is bijzonder groot. Ook binnen de groep 'Roma' is er zoals blijkt uit de voorgaande hoofdstukken een grote heterogeniteit. Met die complexiteit omgaan, is een uitdaging voor de overheid. Er is nood aan een categoriaal beleid, binnen de doelstelling om geïntegreerd te werken of *explicit but not exclusive targeting* zoals het door de Commissie verwoord wordt. Dat is een moeilijke evenwichtsoefening want MOE-migratie is geen Roma-migratie en Roma-migratie is geen MOE-migratie, maar Roma-migratie is wel een essentieel onderdeel van de MOE-migratie. Het is, zoals in de inleiding gesteld, niet evident om een beleid te ontwikkelen dat (1) een bepaalde migratiestroom tot doel heeft (de migratie uit Midden- en Oost-Europa), maar (2) in feite gericht is op personen die een aantal exclusiekenmerken vertonen zoals de Roma, in (3) de wetenschap dat niet iedereen van deze zogenaamde Roma een probleemprofiel heeft en (4) dat sommigen van de niet-Roma eveneens een aantal karakteristieken vertonen waarmee ze niet onmiddellijk een veelbelovend parcours in hun gastlanden kunnen verwachten. Daar komt bij dat (5) niet alle EU-burgers in het onderzoek dezelfde rechten genieten en dat (6) er ook Roma- en MOE-migranten in het land vertoeven die geen EU-burgers zijn (maar dat binnen afzienbare termijn wel kunnen worden). De hiermee samenhangende complexiteit wordt ook weer-spiegeld in de discussie en in de beleidsaanbevelingen: sommige hebben de MOE-migratie in het algemeen tot voorwerp, andere gaan heel specifiek over de aanpak van de Roma-bevolking in Vlaanderen.

9.1 Explicit but not exclusive-visie mainstreamen

Er is heel wat discussie over het nut van een beleid dat specifiek gericht is naar de doelgroep Roma. Er wordt soms gepleit voor een louter inclusief beleid. Twee argumenten zijn daarbij van belang. Ten eerste zou een te zeer op de doelgroep gericht beleid stigmatiserend werken. Ten tweede zouden de problemen die de Roma ervaren vooral te maken hebben met armoede en dus thuishoren in het algemene armoedebeleid. Deze visie wordt niet gedeeld door het middenveld.

De huidige keuze binnen het MOE(Roma)-actieplan voor een inclusief beleid met specifieke accenten gericht op de Roma-doelgroep (*explicit but not exclusive* zoals de Commissie het verwoord) wordt door het middenveld positief onthaald.⁵¹

Een doelgroepenperspectief is in sommige gevallen nodig, om inclusie te kunnen garanderen. Inclusie is dus het einddoel. De jarenlange segregatie en discriminatie waaraan de Roma zijn blootgesteld en de vaak schrijnende armoede waarin ze hebben geleefd, hebben bepaalde gevolgen, die de Roma anders maakt dan andere migranten. Sommige Roma zijn daardoor minder in staat de kansen die hen in de ontvangende samenleving geboden worden, te grijpen. Daardoor lopen ze een blijvende achterstand op. Doelgroepgericht werken is noodzakelijk om te komen tot inclusie. Deze

⁵⁰ We formuleren hier enkele beleidsaanbevelingen in het kader van het push- en pullonderzoek. In 2010 werd door het Kruispunt Migratie-Integratie al beleidsaanbevelingen gedaan in verband met andere Roma-gerelateerde thema's. Die kunnen geraadpleegd worden op de website van De Foyer: http://www.foyer.be/IMG/pdf/Nota_Roma-actieplan_100211.pdf.

⁵¹ Voor een andere opinie, zie Hemelsoet, Elias. De sociale inclusie van Roma: vragen bij een Europees project, Oikos, 4(59), p. 46-56.

categoriale aanpak is erop gericht om zichzelf zo snel mogelijk overbodig te maken. Meer nog: het middenveld merkt dat deze doelgroepspecifieke aandacht de meest efficiënte weg is naar inclusie, natuurlijk op voorwaarde dat steeds rechtstreeks en proactief wordt samengewerkt met reguliere diensten en instanties.

De ervaringen van het middenveld leren overigens dat deze categoriale aanpak werkt. Zo werkt De Foyer in Brussel met bemiddelaars die de Roma toeleiden naar onderwijs.

Je hebt serieuze concentratiescholen in de grote steden, met echt heel veel Roma. Leerkrachten weten niet hoe ze moeten omgaan met die jongeren, de directie weet niet hoe ze moet omgaan met die families. Onze bemiddelaar werkt dan een aantal jaren met hen. We zorgen dat de jongeren minder afwezig zijn, dat ze sneller teruggeleid worden, dat de ouders gemobiliseerd worden, etc. Na enkele jaren zien we dan dat de ouders zelf de stap zetten naar de school zonder dat bemiddeling nodig is. Je ziet dat die specifieke insteek nodig is geweest. (Uit focusgroep beleid)

Er werd door het middenveld en door Roma-sleutelfiguren opgemerkt dat er vaak angst is bij mensen die met Roma werken om zich specifiek op de doelgroep te richten. Kan dat? Worden de Roma zo niet gestigmatiseerd?

Een bemiddelaar uit Brussel gaf het volgende voorbeeld:

Een directrice vroeg zich af waarom de Roma-kinderen nooit meegingen op bosklassen. De bemiddelaar stelde voor om een aparte ouderavond rond Bosklassen te organiseren voor de Roma-ouders. De directrice schrok hier in eerste instantie voor terug. Zou dit de Roma-ouders niet te zeer stigmatiseren? De ouderavond werd met groot succes toch georganiseerd. De ouders voelden zich vereerd dat ze speciaal werden uitgenodigd (in hun herkomstland werden ze namelijk gewoon genegeerd). De Roma-kinderen gaan nu allemaal mee op bosklassen. Het probleem bleek vooral te zijn dat de Roma-ouders (waaronder velen niet kunnen lezen of schrijven) de informatieblaadjes over de bosklassen niet begrepen.

Zoals hierboven vermeldt, kiest het Vlaamse MOE(Roma)-actieplan duidelijk voor deze *explicit but not exclusive* aanpak. In andere woorden: 'inclusief waar mogelijk, categoriaal waar noodzakelijk'. Toch blijkt op het terrein dat er op sommige plaatsen geaarzeld wordt om op die manier te werken. We merken hier een aantal verschillen tussen de steden. Zo is er in Gent een IEM-bemiddelaar bij de VDAB (met een expliciete, maar niet exclusieve gerichtheid op Roma). Bij de Antwerpse VDAB echter, vraagt men zich af of een Roma-beleid kan, of het wel opportuun is, of het realiseerbaar is, hoe ze de Roma dan gaan identificeren, etc.

Dit voorbeeld geeft aan dat de visie die in het MOE(Roma)-actieplan naar voor geschoven wordt, niet overal bekend is of gedeeld wordt. Bovendien wordt er veel tijd (en geld) verloren door deze discussies overal opnieuw te gaan voeren. Het beleid en de *explicit but not exclusive* aanpak moeten onderdeel vormen van een duidelijke visie en dus gemainstreamed worden over alle niveaus en sectoren, zodat de VDAB of een andere organisatie in gelijk welke stad een dergelijk beleid naar Roma kan uitwerken als daar behoefte aan is. Uiteraard betekent dit dat er dan ook moet voorzien worden in specifieke ondersteuning voor deze diensten.

De explicit but not exclusive aanpak zoals gedefinieerd in het Roma-plan moet, als deel van een duidelijke visie, zoveel mogelijk te gemainstreamd worden over alle niveaus en sectoren, zodat het voor alle organisaties en overheden die met Roma in contact komen, duidelijk is:

- dat ze zich op deze specifieke doelgroep kunnen richten;
- hoe ze dat best doen (m.a.w. vanuit een explicit but not exclusive-gerichtheid);
- dat ze hiervoor specifieke ondersteuning kunnen krijgen.

9.2 Structureel verankeren van beleid

Het beleid tot nu toe is vooral ingegeven voor de recente crisis en de plotse toename van het aantal MOE-migranten en Roma. Hoewel er heel wat maatregelen genomen zijn die het moeilijker zullen maken om naar België te komen, kan men toch verwachten dat er Roma en andere MOE-migranten zullen blijven komen. Mensen uit het middenveld constateren dat er mensen blijven komen, die bovendien steeds armer en lager geschoold zijn. Er is in de MOE-landen bovendien nog een groot migratiepotentieel. Zo lang de economische verschillen binnen de Unie blijven, zullen mensen naar het Westen komen. Bovendien zullen naar alle verwachting een heel aantal Roemenen en Bulgaren (niet enkel Roma) die nu in de illegaliteit verkeren, na 1 januari 2014 tevoorschijn komen.

Er is dus **nood aan een structureel beleid**. Deze keuze kan best nu gemaakt worden, om te vermijden dat zich ook in Vlaanderen een Frans of Oost-Europees scenario voltrekt. De keuze voor een structureel beleid betekent ook dat de noodzakelijke maatregelen dienen getroffen te worden wat betreft het alloceren van budgetten. Het middenveld heeft op dit moment een grote expertise opgebouwd, maar er wordt vooral projectmatig gewerkt. Dat heeft grote nadelen, hoorden we ook op de focusgroep en in interviews.

Het grote nadeel in België is dat ze vooral projectmatig werken, die organisaties. Na drie jaar Dan is het project gedaan en laten ze alles vallen als een baksteen. (Straathoekwerker Antwerpen)

Projectmatig werken kan uiteraard een goede functie hebben wat betreft het uitwerken van nieuwe initiatieven. Maar, initiatieven die succesvol worden geëvalueerd dienen ook structureel te worden verankerd, in steden waar er een grote permanente Roma-bevolking is. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Roma-bemiddelaars, waarvan sommigen nu tijdelijk op ESF-gefinancierde projecten werken. Daarnaast is er ook bij Kruispunt Migratie Integratie en Minderhedenforum een tekort aan mankracht en middelen om de opdracht die nu in het actieplan geformuleerd staat echt kwaliteitsvol uit te voeren.

Gezien de MOE/Roma-migratie naar alle verwachting in de komende jaren niet zal afnemen, dient het beleid hierrond structureel verankerd te worden. Dat betekent ook dat de nodige budgetten moeten voorzien worden, onder andere om het MOE(Roma)-actieplan goed uit te voeren. Succesvolle projecten moeten verdergezet kunnen worden:

- lessen trekken uit succesvolle projecten en deze permanent maken;
- genoeg middelen voor de taken van het MOE(Roma)-actieplan.

9.3 Krachten bundelen: intervisie en regie

Er is een grote nood aan **intervisie** tussen de verschillende steden (en andere actoren) met een Roma-bevolking. Dat bleek ook uit de focusgroep beleid. In eerste instantie om bijvoorbeeld het project van de buurtstewards goed op te volgen, informatie uit te wisselen, te monitoren en te evalueren. De buurtstewards hebben nu geen echte plaats waar dat kan. Er zijn wel al enkele informele

initiatieven die lopen, waarbij de stewards elkaars steden bezoeken. Maar ook bij de steden waar geen buurtstewards actief zijn, bestaat de nood om informatie, ervaringen en *good practices* over het werken met Roma uit te wisselen: De kleinere steden (bv. Diest, Niel, Heusden-Zolder) dreigen uit de boot te vallen bij informele initiatieven.

Daarnaast is er ook een nood aan samenwerking tussen steden i.v.m. het aantrekken van Europese Fondsen. De procedures om deze subsidies aan te trekken zijn namelijk erg specifiek en zeer tijdrovend. Gemeentes en diensten die hiermee ervaring hebben, zouden hun kennis moeten kunnen doorgeven aan andere geïnteresseerden. Dit kan bijvoorbeeld via de VVSG. Het Nederlandse Platform van Roma Gemeenten, actief binnen de VNG, kan daarbij als voorbeeld dienen. Dit wordt ook gesuggereerd in het Vlaams (MOE)Roma-actieplan. Een alternatieve mogelijkheid is dat het Kruispunt Migratie-Integratie een dergelijk initiatief opzet.

Ook de kennisdeling tussen een aantal leidende actoren gebeurt op dit ogenblik op een organische manier. Er kan gewerkt worden aan een meer gestructureerde kennisdeling door een kennisplatform op te richten, maar het is niet duidelijk wie het best op welk niveau welke taken op zich neemt. Er zijn verschillende actoren actief, met verschillende doelstellingen en taken, verschillende financieringsbronnen en verschillende juridische statuten. De intenties van de verschillende actoren convergeren rond de doelstelling om bij te dragen aan het wegwerken van de exclusiekenmerken van de Roma uit voornamelijk de recente migratie uit Midden- en Oost-Europa. Om initiatieven beter op elkaar af te stemmen, om ervoor te zorgen dat er geleerd kan worden van de successen en van de fouten, om ervoor te zorgen dat de kennisdeling gemaximaliseerd wordt, is er nood aan een **regiefunctie**.

Bij het uittekenen daarvan dient rekening gehouden te worden met de specifieke lokale context. De grote steden (Antwerpen/Gent) hebben zeer waarschijnlijk nood aan een andere, meer actieve invulling dan kleinere gemeenten, die minder met de problematiek geconfronteerd worden. De regiefunctie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. In de literatuur (Pröpper et al., 2004) worden vier types onderscheiden aan de hand van de volgende twee vragen:

- beschikt de regisseur over 'doorzettingsmacht'? Met andere woorden: in hoeverre kan de regisseur de andere relevante betrokken partijen zijn wil opleggen?
- volgt de regisseur zijn eigen 'script'? Met andere woorden: in hoeverre stippelt de regisseur zijn eigen koers uit en kan hij zijn eigen beleidskader vormgeven?

Indien beide dimensies tegenover elkaar gezet worden, komt met tot verschillende types regisseur. Deze kunnen in de context van het afstemmen van de Roma-activiteiten samen voorkomen op verschillende niveaus. Zo zou de Vlaamse regering bijvoorbeeld de rol van 'faciliterend regisseur' kunnen (laten) opnemen, terwijl een stad als Gent expliciet zou kunnen kiezen voor een beheersingsgerichte regie.

Tabel 9.1 Hoofdvarianten van regie

Doorzettingsmacht		Een script of beleidskader	
		Ja	Neen
	Ja	Beheersingsgerichte regisseur	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Neen	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Bron Pröpper et al., 2004

Ongeacht van welk type regisseur sprake is, kunnen een aantal algemene componenten waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten, onderscheiden worden (Pröpper et al., 2004, p. 7).

1. overzicht over de gehele situatie;
2. verantwoording voor het geheel afleggen;
3. het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel;
4. het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel.

Indien geopteerd wordt om tot een meer structurele samenwerking te komen van alle actoren die in het beleid of op het veld met de Roma-thematiek bezig zijn, lijkt het aangewezen een minimale regierol te voorzien en de vorm die deze kan aannemen uit te tekenen in samenspraak met alle betrokken actoren.

- Een structureel beleid voorziet ook in structureel overleg tussen de steden met een Roma-bevolking, zodat ze ook lokaal beleid op elkaar kunnen afstemmen. Dit kan via VVSG of KMI of een ander platform.
- Voor een optimale afstemming van zowel het beleid als de uitgevoerde projecten is er nood aan een regierol.
- Verschillende beleidsniveaus kunnen op hun niveau een regierol opnemen: de steden kunnen ook een regiefunctie opnemen met betrekking tot initiatieven rond Roma.

9.4 Druk op herkomstlanden

Zolang er grote welvaartsverschillen blijven bestaan tussen West-Europa en Oost-Europa, zal het erg aantrekkelijk blijven voor mensen om naar het Westen te migreren. Voor de Roma geldt dan nog eens dat de migratiepatronen zullen blijven bestaan zolang ze in de herkomstlanden blijven worden gediscrimineerd en beschouwd als tweederangsburgers. Het is dan ook van groot belang om ook op Europees vlak druk uit te oefenen, of via bilaterale betrekkingen te werken. Het is niet helemaal duidelijk of druk zetten via ambassades en via de Europese Unie echt direct effect heeft. Contacten tussen lokale besturen hier en in Oost-Europa zijn daarom een goed alternatief. Op dit moment is Gent al bezig met het opzetten van een samenwerking met Bulgaarse steden via het project *Mayors Making Most of EU Funding* van Open Society Foundations. Ook het Vlaamse beleid kan dit soort initiatieven stimuleren.

Ook de *Roma task force* van Eurocities kan zeker wat Antwerpen en Gent betreft een goede optie zijn om verdere contacten met steden uit de herkomstlanden te houden en via die weg druk uit te oefenen. Ook Brussel zou er baat bij hebben om lid te zijn van Eurocities.

Het steunen van de uitbouw van internationaal netwerken door de steden. (De kennis die daar opgedaan wordt kan dan ook via het platform Roma-gemeentes verder verspreid worden.)

Daarnaast moet ook de problematiek van het gebruik en misbruik van Europese Structuurfondsen aangekaart worden bij de Europese Unie. De problemen zijn:

- de evaluatie en monitoring van de projecten rond Roma;
- het feit dat lidstaten een te groot deel van de gelden zelf moeten bijpassen;
- corruptie in sommige lidstaten;
- meer transparantie over het besteden van het geld.

Hoewel invloed uitoefenen op de herkomstlanden niet evident is, moeten vooral lokale initiatieven in die richting gestimuleerd worden. Daarnaast moeten ook de problemen met ESF via de Europese Unie aangekaart worden.

9.5 Communicatie en media

De persaandacht voor de Roma is meestal negatief. Ook politici aarzelen niet om negatieve uitspraken te doen over de Roma, waarbij ze een hele groep over een kam scheren. Er is dus een grote behoefte aan een correcte en evenwichtige beeldvorming rond Roma. Er is namelijk ook een feedbackeffect waar te nemen tussen de negatieve verhalen in de pers hier en de pers in de herkomstlanden. Daar worden berichten uit Westerse kranten overgenomen, Roma worden er daarbij van beschuldigd het voor hun landgenoten te verpesten. Het versterkt de stigmatisering en discriminatie.

Door het Minderhedenforum is gewerkt aan een brochure 'Hoe praten met de Roma', bedoeld voor welzijnswerkers, en iedereen die met Roma werkt. Het zou een goed idee zijn, om dit initiatief uit te breiden en een gelijkaardige brochure te maken, ook voor pers en politici 'Hoe spreken over Roma'.

Een goed beleid verliest de diversiteit binnen de Roma-bevolking niet uit het oog en communiceert hierover op genuanceerde wijze. Een brochure 'Hoe spreek ik over de Roma' met tips van Roma zelf kan negatieve persaandacht en ongenueerde uitspraken voorkomen.

9.6 Empowerment en participatie

Het middenveld is er ook over eens dat er een empowermentskader moet gehanteerd worden. Liefdadigheid is geen goede zaak: het helpt de begunstigden op korte termijn, maar creëert afhankelijkheid. Bovendien kan hulp zonder voorwaarden een aanzuigeffect vormen. Empowerment kan gedefinieerd worden als:

'Een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie.' (Van Regenmortel, 2002)

De beschrijving van maatschappelijke kwetsbaarheid die Van Regenmortel maakt, sluit aan bij de beleidsdefinitie van Roma als personen die maatschappelijk kwetsbaar zijn. Zij worden geconfronteerd met ongelijkheid van kansen, discriminatoire behandeling en achterstelling in de landen van herkomst. Zij zijn slachtoffer van een cumulatief proces van achterstellingen die zich steeds verder opstapelen en zodanig veralgemeend raken, dat berusting in afhankelijkheid er vaak het gevolg van is. De situatie van achterstelling voedt ook de perceptie van de rest van de samenleving die in een vicieuze cirkel, weer bijdraagt tot de achterstelling. De empowermentmethodiek kan bijdragen om dit proces te doorbreken. Het gaat om een 'positieve' benadering die vertrekt van de mogelijkheden en krachten van personen, organisaties en gemeenschappen en die vanuit dit perspectief knelpunten aanpakt.

Het empowermentskader leunt sterk aan tegen de theorie van maatschappelijke kwetsbaarheid. Deze theorie biedt een verklaringsmodel die factoren op micro-, meso- en macroniveau integreert in een consistent kader. Het is een integratieve theorie, oorspronkelijk ontwikkeld om aanhoudend delinquent gedrag van jongeren te verklaren. Maar de uitgangspunten en de algemene mechanismen kennen echter een ruimer toepassingsgebied. De kern van de theorie is dat een cumulatie van negatieve ervaringen met maatschappelijke instellingen leidt tot een geringe maatschappelijke binding en tot een ongunstig maatschappelijk perspectief.

Een van de belangrijke aspecten van empowerment is participatie. Of zoals het adagium luidt: *Nothing for the Roma without the Roma*. Het versterken van de zelforganisaties is dus van groot belang.

Bovendien worden onder impuls van het Minderhedenforum regelmatig Roma uitgenodigd voor relevante activiteiten van de MOE-werkgroep. Dat heeft zeker positieve effecten. Dit kan enerzijds het beleid ten goede komen door het betrekken van ervaringsdeskundigen, en anderzijds kunnen hierdoor binnen de gemeenschappen figuren naar voor treden die door het opnemen van die rol een positieve invloed kunnen hebben op het zelfvertrouwen en het gevoel van respect van de verschillende gemeenschappen. Er zijn een heel aantal goed opgeleide Roma die een visie hebben op welke noden er leven. Toch moet er ook over gewaakt worden dat de betrokken personen voldoende legitimiteit en draagvlak hebben binnen de gemeenschappen. Dit is niet evident omdat sleutelfiguren veelal gebonden zijn aan hun eigen gemeenschap. Een Kosovaarse Roma uit Sint-Niklaas bijvoorbeeld vertegenwoordigt de stem van de Roemeense Roma in Brussel niet, en vice versa².

- Om aanzuigeffecten te vermijden moet het beleid vertrekken vanuit de kernbegrippen empowerment en participatie.
- Het *nothing for the Roma without the Roma*-adagium dient gerespecteerd te worden. Roma-participatie versterkt de gemeenschap en komt het beleid ten goede. Toch dient men ook hier oog te hebben voor de diversiteit van de gemeenschap en de mogelijk negatieve rol van sleutelfiguren. Het Minderhedenforum kan hierin een rol spelen.

9.7 Verder aanpakken van sociale fraude en mensenhandel

Zoals in deel 1 besproken, kunnen er ook op gebied van de bestrijding van sociale fraude en bijstandsfraude nog een aantal maatregelen genomen worden. Ook de mensenhandel en mensensmokkel moeten verder worden aangepakt (hiervoor verwijzen we naar de aanbevelingen van CGKR, 2012).

Bij bijvoorbeeld de juridische diensten van OCMW's is een grote kennis aanwezig van mogelijke misbruiken. Signalen daarover moeten ook gehoord worden. Het gebrek aan opvolging van dit soort signalen was onder andere een thema op de Urbiscoop-bijeenkomst in november 2012.

- In België krijg je als EU-burger al een duurzaam verblijfsrecht na 3 jaar ononderbroken legaal verblijf. In de meeste andere landen is dat vijf jaar (en zo staat het ook in EU-recht). Deze wetgeving zou beter geharmoniseerd worden met die van de buurlanden.
- Nederland heeft een uitgebreide internationale samenwerkingen op gebied van het onderzoek naar grensoverschrijdende bijstandsfraude. Dit kan als voorbeeld dienen voor een vergelijkbare aanpak in België.
- Onderzoeken van mogelijk misbruik kinderbijslag omwille van beperkte controles.
- Wees bewust van signalen over misbruiken vanuit de bevoegde diensten.
- Aanpakken van mensenhandel en mensensmokkel (zie CGKR jaarverslag).

9.8 Aandacht voor de genderdimensie

De genderdimensie wordt in het Vlaams MOE(Roma)-Actieplan onderbelicht gelaten. Nochtans zijn Roma-vrouwen en meisjes een dubbel kwetsbare groep. Ze hebben binnen de al achtergestelde Roma (niet bij alle groepen even sterk) een gemarginaliseerde positie, die een grote drempel vormt naar werk en onderwijs, en die ook effect heeft op de positie en keuzes die voor de kinderen worden gemaakt. Het aspect gender is dus ook van enorm belang voor het welslagen van een beleid rond Roma. Dat blijkt ook uit het volgende citaat uit een interview met een Antwerpse Romabemiddelaar:

Er ligt een grote druk op vrouwen om thuis te blijven, voor de kinderen te zorgen, huisvrouw te zijn. Ze mogen niet werken vanuit de gemeenschap, de mannen, de familie. Er zijn hier wel verschillen tussen Roma. Bijvoorbeeld Macedonische en Bulgaarse Roma-vrouwen hebben vaak meer vrijheid, en zijn dus vaker aan het werk dan bijvoorbeeld Kosovaarse Roma-vrouwen, die kort worden gehouden. Deze vrouwen mogen vaak niet eens alleen op de straat om op familiebezoek te gaan, laat staan dat ze mogen werken.

Vrouwen hebben ook de praktische drempels: veel kinderen om voor te zorgen, weinig kennis over opvangmogelijkheden, geen idee hoe kinderen moeten ingeschreven worden in opvanginitiatieven ...

Roma-vrouwen moeten thuis hard werken, hebben veel kinderen, veel familie, moeten voor hun man zorgen, ... Ze hebben geen sociaal contact, geen ontspanning. Enkel de feesten zijn ontspannend. Daarom gaan ze overal naar feesten en dat brengt met zich mee dat kinderen dan enkele dagen weer niet naar school gaan omdat ze meegaan naar feesten overal in het binnen- en buitenland.⁵²

- De genderdimensie moet meer aandacht krijgen, het belang ervan mag niet onderschat worden.
- Creëer mogelijkheden gericht op Roma-meisjes en -vrouwen om onderwijs en opleidingen te volgen.
- Zorg dat Roma-meisjes en -vrouwen bekend zijn met opvangmogelijkheden voor hun kinderen (via bemiddelaars of andere initiatieven).

9.9 Expertise van het veld gebruiken

Tot slot, moet de enorme expertise die op het gebied van Roma-lokaal en in het middenveld aanwezig is, beter gebruikt worden. Een voorbeeld: in 2010 al schreef het middenveld een knelpuntennota in verband met Roma. Die knelpunten zijn nauwelijks overgenomen of beantwoord in het (MOE)Roma-actieplan.

Er is heel wat knowhow op het veld aanwezig, en de huidige actoren geven blijkt van een grote bereidheid tot samenwerken. Het lijkt dan ook aangewezen de bestaande dynamiek maximaal te valoriseren. Dat kan door de actoren, (zowel wat betreft hun opdracht en gealloceerde budgetten) te stimuleren om verder samen te werken en kennis te delen onder elkaar en naar andere (beleids)niveaus.

Maak meer gebruik van en stimuleer de grote expertise rond Roma, de dynamiek en bereidheid tot samenwerken in het middenveld.

9.10 Enkele pistes voor verder onderzoek

Dit onderzoek naar de 'push- en pullfactoren' van Roma en MOE-migratie roept nieuwe vragen op die kunnen beantwoord worden in verder onderzoek dat op korte termijn kan bijdragen aan het beleid. Hieronder staan vier suggesties, telkens op ander analyseniveaus:

- allereerst zou het erg nuttig kunnen zijn voor de steden die een Roma/MOE-bevolking te maken hebben om ook over de grenzen te gaan kijken en te onderzoeken hoe het lokale beleid in andere landen de problemen aanpakt. Als goede voorbeelden van een Roma/MOE-beleid werden onder andere de voorbeelden van Berlijn, Glasgow en Leeds geciteerd. Een comparatief onderzoek van de Roma/MOE-bevolking in deze steden en de aanpak daarvan zou voor alle steden die daarbij betrokken zijn nuttige informatie kunnen opleveren;
- een onderzoek naar de mogelijke impact van internationaal netwerken op lokaal niveau op de pushfactoren in de herkomstlanden;

⁵² Interview met Roma-bemiddelaarster Merima Mehmeti van het Antwerps Integratiecentrum door Natasja Naegels voor het project Labour Plus: Ethnic Minority Participation for Education and Employment, <http://www.labourplus.eu/>.

- hoe kan een regiefunctie op verschillende beleidsniveaus optimaal vorm gegeven worden om enerzijds de output te maximaliseren zonder dat de werklust toeneemt?
- een thema dat gesuggereerd werd door het middenveld is om in te gaan op de onderzoeksvraag hoe men een aangeleerde overlevingslogica door hulpverlening kan overstijgen.

Bibliografie

- Achim V.** (2004), *The Roma in Romanian History*, CEU University Press, Budapest.
- Amnesty International** (2010), 'Romania', Amnesty International Report 2010, Amnesty International, London, http://thereport.amnesty.org/sites/default/files/AIR2010_AZ_EN.pdf#page=214 (12 december 2012).
- Amnesty International** (2010), 'Treated Like Waste: Roma Homes Destroyed, and Health at Risk, in Romania', Amnesty International, London, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR39/001/2010/en/8b56613d-8d22-4d36-9a96-62c21a9e96f8/eur390012010en.pdf> (12 december 2012).
- Amnesty International** (2012), 'A class apart – Slovakia's segregation of Romani students' 31.08.2012, Amnesty International, London, <http://www.amnesty.org/en/news/class-apart-slovakia-s-segregation-romani-students-2012-08-31> (5 november 2012).
- Amnesty International** (2012), 'Serbia: Belvil forced eviction highlights need for new laws', Amnesty International, London, <http://www.amnesty.org/en/news/serbia-belvil-forced-eviction-highlights-need-new-laws-2012-10-16> (5 november 2012).
- Balkan Insight** (2011), 'Serbia's Ethnic Hungarians Jump at Citizenship Offer' 11.01.2011.
- Barany Z.** (2002), *The East European Gypsies. Regime Change, Marginality and Ethnopolitics*, Cambridge UP, Cambridge.
- Bartlett W.I., Benini R. & Gordon C.E.** (2011), *Measures to promote the situation of Roma EU-citizens in the European Union*, European Parliament, Brussels.
- Cahn C. & Vermeersch P.** (2000), 'The Group Expulsion of Slovak Roma by the Belgian Government: A Case Study of the Treatment of Romani Refugees in Western Countries', *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 13, nr. 2.
- Cahn C. & Guild E.** (2008), *Recent Migration of Roma in Europe*, OSCE Commission for Human Rights, Vienna.
- Castles S.** (2008), *Understanding Global Migration - A Social Transformation Approach*, IMI paper, Oxford.
- CGKR** (Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding), *Mensenhandel en Mensensmokkel. Het geld dat telt*, Jaarverslag 2011, CGKR, Brussel.
- Crowe D.M.** (2008), 'The Roma in post-communist Eastern Europe: Questions of ethnic conflict and ethnic peace', *Nationalities Papers*, 36.3 (2008), p. 521-552.
- CSD (Centre for the Study of Democracy)** (2011), *Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010-2011*, <http://www.csd.bg/artShow.php?id=15991> (10 januari 2013).
- Dienst Vreemdelingenzaken** (2012), *Activiteitenrapport 2011*, FOD Binnenlandse Zaken, Brussel.
- Economist**, 'Ire of the Tigan', 8.12.10
http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2010/12/romanias_romanies (13 januari 2013).
- Economist**, 'Where is Europe's Roma policy?', 19.09.2012
<http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/09/romanias-roma> (13 januari 2013).
- Efremova, G.** (2012), 'Integralist Narratives and Redemptive anti-gypsy Politics in Bulgaria', *The Gypsy Menace, Populism and the New Anti-Gypsy Politics*, Hurst, London.
- ERRC** (2011), 'Breaking the Silence: Trafficking in Romani Communities', <http://www.errc.org/cms/upload/file/breaking-the-silence-19-march-2011.pdf> (6 november 2012).
- ERRC** (2012a), 'Slovak Republic Targets Roma Homes as 'Waste'', 20.12.2012, <http://www.errc.org/article/slovak-republic-targets-roma-homes-as-waste/4081> (6 november 2012).
- ERRC** (2012b), 'ERRC and Slovak Civil Society Call for End to Anti-Roma Election Materials in Slovakia', 15.02.2012.
- ERRC** (2012c), 'MACEDONIA: EU Enlargement Programme 2012 ERRC report', <http://www.errc.org/cms/upload/file/ecprogress-macedonia-2012.pdf> (10 december 2012).
- European Stability Initiative** (2013), 'Saving visa free travel. Asylum, visa and the EU roadmap policy', http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_132.pdf (2 februari 2012).
- EU** (2011), 'EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results', http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_main_results_report_en.htm
- EU Observer**, 'How to buy EU citizenship', 14.09.2012, <http://euobserver.com/justice/117551> (4 januari 2013).
- Faini R. & Venturini A.** (1994), 'Migration and Growth, the Experience of Southern Europe', *Working Paper C.E.P.R* no 964.
- Fundamental Rights Agency** (2012), 'The situation of Roma in 11 EU Member States - Survey results at a glance'.

- Fundamental Rights Agency** (2009), 'The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States - Summary report'.
- Fundamental Rights Agency** (2009), 'Selected positive initiatives - The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States'.
- Giulietti C., et al.** (2013), 'Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU', *International Journal of Manpower*, 34, 1, 2.
- Giulietti C. & Wahba J.**, 'Welfare migration', Centre for Population Change, Working Paper April 2012, http://eprints.soton.ac.uk/338979/1/2012_WelfareMigration_WP18_Giulietti%26Wahba.pdf.
- Grill J.** (2012), 'Going up to England: Exploring Mobilities among Roma from Eastern Slovakia', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(8), 1269-1287.
- Guy W.** (2001), *Between Past and Future: The Roma of Central and Eastern Europe*, University of Hertfordshire Press, Hatfield.
- Hancock I.** (1987), *Pariah Syndrome: An Account of Gypsy Slavery and Persecution*, Karoma Publishers, Ann Arbor.
- Helsinki Committee Bulgaria** (2011), *Annual Report 2010*, <http://issuu.com/bghelsinki/docs/2010-en>.
- Human Rights Watch** (2012), *Second class citizens: discrimination against Roma, Jews, and other national minorities in Bosnia and Herzegovina*, HRW, New York, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bosnia0412ForUpload_0_0.pdf (10 februari 2013)
- Jovanovic Z. & Halili M.** (2012), *Roma Feel Less Fear and More Hope After Census*, Open Society Roma Initiatives Office, <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/roma-feel-less-fear-and-more-hope-after-census>.
- Klimova-Alexander I.** (2005), *The Romani Voice In World Politics: The United Nations And Non-State Actors*, Ashgate, London.
- Latham J.** (1999), 'Roma of the former Yugoslavia', *Nationalities Papers*, 27.2 (1999), p. 205-226.
- Lee E.S.** (1969), 'A Theory of Migration', in J.A. Jackson, *Migration*, Cambridge University press, p. 286.
- Liégois J.-P.** (2007), *Roma in Europe*, Council of Europe, Strasbourg.
- Lodewijckx E.** (2013), 'Recente immigranten in Vlaanderen. Wie zijn ze?', SVR, 2013/1.
- Markova E.** (2010) 'Effects of migration on sending countries: lessons from Bulgaria. Hellenic Observatory papers on Greece and Southeast Europe', *GreeSE paper no. 35*, The Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A. & Taylor J.E.** (1993), 'Theories of International Migration: A Review and Appraisal', *Population and Development Review*, vol. 19, no. 3, p. 444.
- Moe(Roma)-werkgroep Antwerpen** (2012), *Fiche als bijlage bij jaarlijks verslag MOE(Roma)-werkgroep Antwerpen*, Antwerpen.
- Neofotistos V.** (2009), 'Bulgarian Passports, Macedonian Identity: The Invention of EU Citizenship in the Republic of Macedonia', *Anthropology Today*, 25 (4): 19-22.
- Njegovan B.** (2011), 'Social Integration of Roma People: the Importance and Remit of Roma Media: a Case Study', *Trames*, 1:102.
- Nowotny K.** (2011), 'Welfare Magnets, Taxation and the Location Decisions of Migrants to the EU', *ERSA conference papers*, European Regional Science Association.
- Open Democracy**, 'Failing Roma, Again', Valeriu Nicolae, 18.08.2012, <http://www.opendemocracy.net/valeriu-nicolae/failing-roma-again> (27 december 2012).
- Open Society Foundations**, 'No Data No Progress: Country Findings', <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/no-data-no-progress-country-findings> (14 december 2012).
- Pantea M.C.** (2012), 'From 'Making a Living' to 'Getting Ahead': Roma Women's Experiences of Migration', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(8), p. 1251-1268.
- Pantea M.C.** (2012), 'Social ties at work: Roma migrants and the community dynamics', *Ethnic and Racial Studies*, DOI:10.1080/01419870.2012.664282.
- Petersen W.** (1958), 'A General Typology of Migration', *American Sociological Review*, 23: 264.
- Peterson W.** (1969), *Population*, Macmillan, London, pp. 281-301.
- Policy Centre for Roma and Minorities** (2010), *Enar Shadow Report. Racism and Discrimination in Romania*, http://www.policycenter.eu/wp-content/uploads/2010/10/shadow-report-enar_pcmr.pdf (28 december 2012).
- Protsyk O. & Matichescu M.,L.** (2010), 'Electoral Rules and Minority Representation in Romania', *Communist and Post-Communist Studies*, 43: 31-41.
- Richmond A.** (1984), *Global Apartheid: Refugees, Racism and the New World Order*, Oxford University Press, Toronto/New York/Oxford.
- Ravenstein E.G.** (1889), 'The laws of Migration', *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 52 (june) pp. 241-301.
- Sarajlić E.** (2010), 'The Bosnian Triangle: Ethnicity, Politics and Citizenship', *CITSEE Working Paper Series 2010/06*.
- Schüler S.** (2011), 'Aspekte der Marginalität von Roma in Bulgarien', *Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft* 01.

- Sigona N. & Trehan N.** (2009), *Romani Politics in Contemporary Europe*, Palgrave, Houndmills.
- Sigona N.** (2012), 'Between Competing Imaginaries of Statehood: Roma, Ashkali and Egyptian (RAE) Leadership in Newly Independent Kosovo', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Special Issue: The Roma in the New EU: Policies, Frames and Everyday Experiences, Volume 38, Issue 8.
- Smilov D. & Jileva E.** (2009), 'The politics of Bulgarian citizenship: national identity, democracy and other uses', in R. Baubock, B. Perchinig & W. Sievers (eds.), *Citizenship policies in the New Europe*, 211-247, Amsterdam University Press.
- Soros Foundation** (2009), *Roma in Romania, Bulgaria, Italy and Spain, between Social Inclusion and Migration, Comparative Study*, http://www.soros.ro/en/comunicate_detaliu.php?comunicat=201# (17 november 2012).
- Tomova I.** (2008), 'The Roma in Bulgaria: Employment and Education', *Suedosteuropa Gesellschaft*, http://www.suedosteuropa-gesellschaft.com/pdf_2008/roma/tomova_ilona.pdf (12 januari 2013).
- Tomova I.** (2012), *Bulgarian emigration to Belgium*, Draft paper.
- UNDP** (2004), *Kosovo Human Development Report. The Rise of the Citizen: Challenges and Choices*, UNDP, New York, http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/europethecis/kosovo/kosovo_2004_en.pdf (10 februari 2013).
- UNDP** (2006), *Kosovo Human Development Report 2006. A New Generation for a New Kosovo*, UNDP, New York, <http://hdr.undp.org/en/reports/national/europethecis/kosovo/name,3393,en.htm>. (17 januari 2013).
- UNDP** (2006), *At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe*, UNDP, New York, http://issuu.com/undp_in_europe_cis/docs/vuln_rep_all (18 januari 2013)
- UNDP** (2012), 'Uncertain impact. Have Roma in Slovakia benefitted from the European Social Fund?', *Roma Inclusion Working Papers*, UNDP, Bratislava, http://issuu.com/undp_in_europe_cis/docs/esf (18 januari 2013).
- Van Regenmortel T.** (2002), *Empowerment en maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, Acco, Leuven.
- Vašečka M. & Vašečka I.** (2003), 'Recent Romani Migration from Slovakia to EU Member States: Romani Reactions to Discrimination or Romani Ethno-Tourism', *Nationalities Papers*, p. 27-45.
- Vermeersch P.** (2011), 'Europeanisering en de Roma: op zoek naar maatschappelijke inclusie in een nieuwe politieke en institutionele context', [Europeanisation and the Roma: in search of social inclusion in a new political and institutional context], *Tijdschrift voor Sociologie*, 32(3-4), p. 413-436.
- Vermeersch P.** (2013), 'The European Union and the Roma: an analysis of recent institutional and policy developments', *European Yearbook of Minority Issues*, 9.
- Wauters J., Clycq N. & Timmerman C.** (2013), *Aspiraties en sociale mobiliteit bij Roma. Een studie van de visies van beleidsmakers, middenveldorganisaties, schoolactoren en Roma zelf*.
- World Bank, Mathernova K., de Laat J. & Tovo M.** (2012a), *Analytics and Policy Advice on Inclusion of Marginalised Communities in Slovakia*, <http://www.employment.gov.sk/wb-bratislava-laborgap-29feb2012.pdf> (5 februari 2013)
- World Bank, Mathernova K., de Laat J. & Karacsony S.** (2012b), *Equitable and Smart Investments: Closing the Labor Market Gap Between Roma and the General Population in Slovakia*, <http://www.employment.gov.sk/equitable-and-smart-investments-closing-the-labor-market-gap-between-roma-and-the-general-population-in-slovakia.pdf> (4 februari 2013).
- Woodcock S.** (2007), 'Romanian Romani resistance to genocide in the matrix of the țigăn other', *Identities*, 41.5.
- Zoltan P.** (2010), 'Romanian politicians and the racist speech against Roma', *Roma Transitions*, 12.11.2010 <http://www.romatransitions.org/romanian-politicians-and-the-racist-speech-against-roma/> (5 februari 2013).
- Zelinsky W.** (1971), 'The Hypothesis of the Mobility Transition', *Geographical Review*, 61, pp. 219-249.