



Brussel, 26.6.2013
COM(2013) 454 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**VERDERE STAPPEN BIJ DE UITVOERING VAN DE NATIONALE STRATEGIEËN
VOOR INTEGRATIE VAN DE ROMA**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**VERDERE STAPPEN BIJ DE UITVOERING VAN DE NATIONALE STRATEGIEËN
VOOR INTEGRATIE VAN DE ROMA**

1. INLEIDING

In haar mededeling “*Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020*”¹ moedigde de Commissie de lidstaten aan om tot een alomvattende aanpak van de integratie van de Roma te komen of deze verder uit te werken en zich achter een aantal gemeenschappelijke doelstellingen te scharen. De doelstellingen, die de vier pijlers onderwijs, werkgelegenheid, zorg en huisvesting omvatten, moeten de integratie van de Roma versnellen. De staatshoofden en regeringsleiders van alle EU-lidstaten hebben met deze aanpak ingestemd².

Naar aanleiding van deze oproep presenteerden de lidstaten nationale strategieën voor integratie van de Roma. De nationale strategieën varieerden naargelang van de omvang van de Roma-bevolking en de problemen waarmee een lidstaat werd geconfronteerd³. De Europese Commissie beoordeelde deze strategieën⁴ in 2012. Zij stelde vast dat om met betrekking tot alle vier pijlers vooruitgang te boeken, in de eerste plaats moest worden voorzien in een aantal structurele randvoorwaarden die absoluut noodzakelijk zijn voor een succesvolle uitvoering van de strategieën. Het gaat onder meer om mobilisatie van regionale en plaatselijke autoriteiten en het maatschappelijk middenveld, toewijzing van passende financiële middelen, monitoring van veranderingen en aanpassing van het beleid, overtuigende bestrijding van discriminatie, en het opzetten van nationale contactpunten voor de nationale strategie voor integratie van de Roma.

In deze mededeling wordt met name ingegaan op de structurele randvoorwaarden. Hoewel de lidstaten op beleidsniveau stappen hebben ondernomen, met name om de activiteiten van alle partijen die zich bezighouden met de integratie van de Roma beter te coördineren, zijn er namelijk onvoldoende veranderingen doorgevoerd. Om de lidstaten tot verdere inspanningen aan te zetten, verbindt de Commissie zich er door middel van deze mededeling toe om de lidstaten extra ondersteuning te bieden, vooral bij het gebruik van de EU-middelen voor de integratie van de Roma.

¹ COM(2011) 173 definitief van 5.4.2011.

² Conclusies van de Europese Raad (EUCO 23/11 van 23 en 24 juni 2011) en conclusies van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO) *over het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020* (106665/11 van 19 mei 2011).

³ In deze mededeling wordt met “strategie” zowel een geïntegreerd geheel van beleidsmaatregelen als een strategie in strikte zin bedoeld.

⁴ “*Nationale strategieën voor integratie van de Roma: eerste stap van de uitvoering van het EU-kader*” (COM(2012)226) final en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2012)133 final.

2. DOELTREFFENDE UITVOERING VAN DE STRATEGIEËN – CRUCIAAL VOOR DE GELOOFWAARDIGHEID VAN POLITIEKE BELOFTES EN VERANDERING AAN DE BASIS

Het is van cruciaal belang de nationale strategieën voor integratie van de Roma doeltreffend uit te voeren. In de huidige economische context is het essentieel om passende maatregelen te treffen en doelmatiger gebruik te maken van de hulpmiddelen die beschikbaar zijn voor de sociaaleconomische integratie van de Roma. Daarom volgt de Commissie de vooruitgang die de lidstaten boeken op de voet, zowel in het kader van het Europa 2020-proces als in het specifieke kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma.

In het kader van Europa 2020 zal tot 2020 van jaar tot jaar nauw worden toegezien op de maatregelen voor integratie van de Roma en op de samenhang daarvan met het algemene beleid. Met het oog op de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen voor werkgelegenheid, sociale integratie en onderwijs moeten lidstaten met een grote Roma-gemeenschap werk maken van de problemen op het gebied van de Roma-integratie die in het Europees semester zijn gesignaleerd. De integratie van Roma in deze lidstaten is niet alleen uit sociaal oogpunt wenselijk, maar levert ook economische voordelen op⁵. In het Europees semester 2013 stelt de Commissie voor om de aanbevelingen voor de Roma-integratie voor de landen waar het meest moet gebeuren, aan te scherpen en nader te verfijnen⁶.

In de context van het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma intensiverde de Commissie de dialoog met een aantal lidstaten. In 2012 en 2013 vonden bilaterale bijeenkomsten plaats waarop de betrokken nationale autoriteiten⁷ en deskundigen van de Commissie discussieerden over de uitvoerige beoordeling van de nationale strategieën voor integratie van de Roma en overleg voerden over een doeltreffende uitvoering van deze strategieën.

Voorts werd een netwerk van de nationale contactpunten van alle EU-lidstaten opgezet om de uitwisseling van ervaringen, intercollegiaal leren en samenwerking tussen de lidstaten mogelijk te vereenvoudigen⁸.

⁵ In vier landen zou de volledige integratie van de Roma in de arbeidsmarkt jaarlijks een economisch voordeel van ca. 0,5 miljard EUR opleveren en 175 miljoen EUR extra belastinginkomsten genereren. *An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia*, Wereldbank, september 2010.

⁶ Op grond van het op 29 mei 2013 aangenomen voorstel van de Commissie zijn er voor vijf lidstaten (Bulgarije, Tsjechië, Hongarije, Slowakije en Roemenië) landenspecifieke aanbevelingen inzake de Roma-integratie geformuleerd. Deze aanbevelingen betreffen enerzijds de nationale strategieën voor integratie van de Roma (zorgen voor betere uitvoering, bv. door de coördinatie tussen de belanghebbenden te verbeteren, middelen toe te wijzen, gedegen toezicht te houden en de Roma-integratie te mainstreamen) en anderzijds specifieke beleidsontwikkelingen op het gebied van onderwijs (zo moet met name de toegang tot gewoon integrerend kwaliteitsonderwijs worden gewaarborgd, te beginnen bij het kleuteronderwijs) en werkgelegenheid (door activeringsmaatregelen te bevorderen en de stap naar de arbeidsmarkt te ondersteunen).

⁷ BG, FR, HU, IT, RO, SK.

⁸ Binnen dit netwerk is een werkgroep opgericht waarvan de leden beschikken over kennis van en ervaring met de diverse Roma-gemeenschappen in de EU. Deze werkgroep diende de problemen nader te bespreken en met realistische oplossingen te komen. Deze exercitie leidde tot een voorstel voor een rechtsinstrument dat de lidstaten meer ondersteuning en aanwijzingen verschaft voor het bevorderen van de Roma-integratie; dit instrument wordt tegelijk met deze mededeling gepresenteerd: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_nationalcontactpoints_en.pdf

Ten slotte zette het Europees Bureau voor de grondrechten (FRA) een ad-hocwerkgroep op die de lidstaten moet helpen de voortgang bij de Roma-integratie te meten⁹. Belangrijkste doelstelling van deze werkgroep is de deelnemende lidstaten te helpen bij het instellen van doeltreffende monitoringmechanismen voor het verkrijgen van betrouwbare en vergelijkbare resultaten¹⁰.

De Commissie heeft de vooruitgang die in 2012 is geboekt bij de uitvoering van de nationale strategieën gemeten op grond van gegevens van de lidstaten, bijdragen van deskundigen en het maatschappelijk middenveld¹¹, en van bevindingen van het FRA.

2.1. Structurele randvoorwaarden voor doeltreffende uitvoering

- (a) Regionale en lokale autoriteiten betrekken bij de uitvoering van de strategie en nauw samenwerken met het maatschappelijk middenveld

In het EU-kader werd benadrukt dat er tussen de nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten en maatschappelijke Roma-organisaties een permanente dialoog moet worden gevoerd over de opzet, uitvoering en monitoring van de nationale strategieën. De meeste lidstaten hebben hiertoe maatregelen genomen. De belanghebbenden beschouwden de maatregelen echter vaak als weinig doeltreffend, in de zin dat deze hen onvoldoende in staat stelden om actief deel te nemen aan de uitvoering van en het toezicht op de nationale strategieën.

- (1) Lokale en regionale autoriteiten betrekken bij de uitvoering van de strategie

Zoals vermeld in het voortgangsverslag 2012 van de Commissie, is de actieve betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten bij alle fasen van het proces van Roma-integratie een absolute voorwaarde voor succes.

Lokale en regionale autoriteiten betrekken bij de uitvoering van de strategie	Lidstaten die dergelijke maatregelen hebben getroffen
Gestructureerde dialoog tot stand brengen	AT, BE, BG, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, NL, RO, SE, SI, SK, UK
Uitwisseling van ervaring en samenwerking tussen lokale autoriteiten	BE, BG, CZ, DK, FI, FR, HU, IT, SE,

⁹ Tien lidstaten (BG, CZ, ES, FI, FR, IT, HU, RO, SK, UK) nemen deel aan deze werkgroep, waarin ook deskundigen van Eurofound en het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties zitting hebben.

¹⁰ Kroatië is zich inmiddels aan het voorbereiden op deelname aan het proces van het EU-kader en is actief betrokken bij het netwerk van nationale contactpunten en de FRA-monitoringwerkgroep.

¹¹ Waaronder de conclusies die op 15 mei 2013 uiteengezet zijn tijdens een dialoog tussen commissarissen en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, verslagen van coalities van maatschappelijke organisaties die in zes lidstaten (Bulgarije, Tsjechië, Hongarije, Roemenië, Slowakije en Spanje) en twee kandidaat-lidstaten (Albanië en Fyrom) zijn georganiseerd door de *Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation*, verslagen van het netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van sociale inclusie (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>), het verslag van het European Roma Information Office (ERIO) *Discrimination against Roma in the EU in 2012*, de schriftelijke feedback van Eurocities en Eurodiaconia en onderzoeksverslagen van het Academic network on Romani studies (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/).

bevorderen	ES, SI, UK
Middelen voor Roma-integratie aan lokale en regionale autoriteiten toewijzen	AT, BE, CZ, DE, DK, EL, FI, FR, IE, IT, PL, RO (gepland), SE, SI, SK

Een jaar nadien moet worden vastgesteld dat de meeste lidstaten hun inspanningen moeten opvoeren en de lokale autoriteiten nauwer en stelselmatiger moeten betrekken bij het ontwikkelen, uitvoeren, monitoren, evalueren en toetsen van het beleid¹². Maatregelen en actieplannen voor de integratie van Roma moeten een integrerend deel uitmaken van de regionale en lokale beleidsagenda's: om de vier pijlers van de nationale strategie voor integratie van de Roma in actie op lokaal niveau om te zetten, dient de uitgangssituatie duidelijk te worden beschreven en moeten streefcijfers en specifieke maatregelen worden geformuleerd. De lokale en regionale autoriteiten moeten de nodige financiële en personele middelen ontvangen voor de uitvoering van deze plannen. De capaciteit om de Roma-integratie te beheren, monitoren en evalueren moet worden verbeterd.

(2) Nauwe samenwerking met het maatschappelijk middenveld

In haar voortgangsverslag 2012 wees de Commissie erop dat de rol van het maatschappelijk middenveld er niet toe moet worden beperkt dat zij wordt geraadpleegd bij de ontwikkeling van strategieën. Het maatschappelijk middenveld moet een actieve rol spelen bij de uitvoering en monitoring van nationale strategieën. Voor het succes en de duurzaamheid van geïntegreerde lokale actieplannen is het van doorslaggevend belang dat de capaciteit van de maatschappelijke basisorganisaties op lokaal niveau en met name onder Roma wordt versterkt.

Nauwe samenwerking met het maatschappelijke middenveld	Lidstaten die dergelijke maatregelen hebben getroffen
Gestructureerde dialoog met maatschappelijk middenveld op nationaal niveau aangaan	BE, BG, EE, ES, DK, FI, FR, HU, LV, LT, SE, SI, UK
Actieve betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en Roma-vertegenwoordigers op lokaal niveau bevorderen	BE (regionaal niveau), BG, CZ, ES, FI, HU, LV, PT, SE, SI
Capaciteitsopbouw van het maatschappelijk middenveld financieel ondersteunen	EE, ES, FR, LV, SE, SI

¹² Bepaalde lidstaten leverden extra inspanningen om hun lokale autoriteiten ertoe aan te zetten internationaal te netwerken, bv. door zich aan te sluiten bij de Europese Bond van steden en regio's voor integratie van de Roma (*European Alliance of Cities and Regions for Roma Inclusion*). Andere lidstaten hebben regionale of lokale coördinatoren aangewezen die de problemen in de Romagemeenschappen moeten helpen inventariseren of de uitvoering van de strategieën op lokaal niveau moeten coördineren.

In het tweede jaar dat de nationale strategieën worden uitgevoerd, laten de legitieme vertegenwoordiging van de Roma en de betrokkenheid van alle relevante maatschappelijke organisaties nog steeds te wensen over. **Om een nuttige bijdrage te kunnen leveren, moeten maatschappelijke organisaties, en met name lokale Roma-organisaties, voldoende capaciteit in huis hebben om ruimere toegang tot openbare middelen te verkrijgen en die middelen op soepele en doeltreffende wijze ter beschikking te stellen van de rechtstreeks betrokkenen; ook moeten zij daadwerkelijk deelnemen aan de ontwikkeling, uitvoering en monitoring van het Roma-integratiebeleid. Slechts enkele lidstaten ondersteunen maatschappelijke organisaties voldoende om een dergelijke rol te kunnen spelen. Er zijn wel mechanismen die ervoor moeten zorgen dat de standpunten van de Roma-gemeenschap in aanmerking worden genomen, maar deze leiden niet tot een wezenlijke impact op de beleidsvorming. Alle lidstaten moeten ervoor zorgen dat de mechanismen voor regelmatig overleg doeltreffend en transparant werken en dat zij de uitvoering, de monitoring en de evaluatie van het effect van de strategieën bestrijken. Overleg tussen diverse maatschappelijke organisaties en onderzoekers die zich richten op gebieden die van belang zijn voor de integratie van Roma, moet worden gestimuleerd. Ook bij de ontwikkeling van lokale actieplannen moet samenwerking met het maatschappelijk middenveld worden bevorderd.**

(b) Passende financiële middelen toewijzen

Op grond van het EU-kader werd de lidstaten verzocht om op de nationale begroting voldoende middelen aan te wijzen voor Roma-integratiemaatregelen. Deze middelen zouden zo nodig kunnen worden aangevuld met EU-middelen en internationale financiering. Cofinanciering door de EU is hoofdzakelijk beschikbaar uit het Europees Sociaal Fonds, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling.

Volgens het voortgangsverslag 2012 van de Commissie werd de uitvoering nog steeds in belangrijke mate belemmerd doordat er minder financiële middelen werden toegewezen dan nodig was om de beleidsverplichtingen na te komen die in de strategieën waren aangegaan. Specifieke, transparante toewijzing van begrotingsmiddelen voor de actieplannen is een absolute randvoorwaarde. Verder moet een territoriale aanpak worden gevolgd, waarbij in de specifieke behoeften wordt voorzien van de sterkst door armoede getroffen gebieden of van de groepen die het grootste risico lopen op discriminatie of uitsluiting.

Passende financiële middelen toewijzen	Lidstaten die dergelijke maatregelen hebben getroffen
Financiële middelen toewijzen volgens geïntegreerde benadering	EL, ES, FI, HU, IT, LV, SI, SK,
Financiële middelen toewijzen volgens territoriale benadering	CZ, EL, ES, HU, IT, PL, SE, SK
Lokale en regionale autoriteiten en maatschappelijk middenveld betrekken bij het plannen van het gebruik van EU-	BE, BG, CZ, ES, FI, IT, RO, SI, SK (eerste stappen)

Hoewel er sinds het vorige verslag enige vooruitgang is geboekt, is de financiering van de nationale strategieën nog ontoereikend. **In bepaalde lidstaten wordt de uitvoering van de nationale strategie vertraagd omdat er onvoldoende middelen uit de nationale begroting worden toegewezen.**

Gelet op de problemen die zijn vastgesteld in het kader van het Europees semester, dienen alle lidstaten te waarborgen dat er passende maatregelen worden getroffen om Roma-integratie op te nemen in de partnerschapsovereenkomsten betreffende het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen¹³ voor de periode 2014-2020, zulks naargelang van de omvang en situatie van hun Roma-gemeenschap. De belangrijkste beleidsprioriteiten voor Roma-integratie zijn benadrukt in de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester en in de standpuntnota's van de Commissie voor de onderhandelingen over de partnerschapsovereenkomsten met verscheidene lidstaten. Nationale begrotingsvastleggingen blijven essentieel voor de houdbaarheid van Roma-integratiemaatregelen.

Het Europees Sociaal Fonds is het belangrijkste EU-financieringsinstrument voor investeringen in Roma-integratie op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs en sociale integratie. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling heeft in het kader van een geïntegreerde aanpak in een aantal lidstaten geïnvesteerd in huisvesting, maar er zou ruimer gebruik kunnen worden gemaakt van deze mogelijkheid om Roma-integratie te financieren. Hiertoe zouden de lidstaten een beroep kunnen doen op de capaciteiten en middelen die zijn ontwikkeld door coalities van internationale organisaties die projecten voor Roma-integratie op lokaal niveau ondersteunen.

De Commissievoorstellen voor het EU-cohesiebeleid 2014-2020 vormen de basis voor een geïntegreerde aanpak die de financieringsmogelijkheden van het EFRO en het ESF combineert ter verwezenlijking van de EU-doelstellingen inzake Roma-integratie. De lidstaten moeten ook overwegen om gebruik te maken van de ondersteuningsmogelijkheden van het beleid voor plattelandontwikkeling. Verder spoorde de Commissie de lidstaten in haar mededeling "Naar sociale investering voor groei en cohesie"¹⁴ aan om EU-middelen in de volgende programmeringsperiode (2014-2020) te gebruiken voor sociale investering. De Commissie stelde tevens voor door middel van het ESF voldoende EU-middelen voor cohesie uit te trekken voor investeringen in mensen, werkgelegenheid en hervormingen van het sociaal beleid¹⁵. In dezelfde mededeling werd voorgesteld om in elke lidstaat ten minste 20% van dit bedrag toe te wijzen aan sociale integratie, waaronder de integratie van de Roma.

¹³ Het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV).

¹⁴ Mededeling "Naar sociale investering voor groei en cohesie – inclusief de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds 2014-2020", COM(2013) 83 final en aanbeveling van de Commissie "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken", COM(2013) 778 final van 20.2.2013.

¹⁵ Overeenkomstig de toezegging op Europees niveau om het aantal mensen dat in armoede leeft tegen 2020 met 20 miljoen terug te dringen.

Hierdoor zouden in totaal meer middelen voor sociale integratie worden uitgetrokken, wat recht doet aan de opgaven op dit gebied. Met de nieuwe specifieke investeringsprioriteit voor de integratie van gemarginaliseerde gemeenschappen als de Roma (die de Commissie voor het ESF heeft voorgesteld voor de programmeringsperiode 2014-2020), kan beter worden beoordeeld hoeveel er door de lidstaten en regio's wordt besteed aan maatregelen voor Roma-integratie.

(c) Veranderingen monitoren en beleidsaanpassingen en mogelijk maken

Het EU-kader bevatte het verzoek aan de lidstaten om gedegen monitoring- en evaluatiemethoden te ontwikkelen ter beoordeling van de resultaten en gevolgen van de maatregelen voor Roma-integratie; zo zou het beleid waar nodig kunnen worden aangepast. De conclusie van het verslag over 2012 was dat de lidstaten wat dit betreft grotere inspanningen moeten leveren.

Veranderingen monitoren en beleid aanpassen	Lidstaten die dergelijke maatregelen hebben getroffen
De positie van de Roma inventariseren (uitgangssituatie)	CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, NL, PT, RO, SI, SK
Monitoringsysteem opzetten om resultaten en gevolgen van de nationale strategie te meten	Eerste stappen: BG In ontwikkeling: BE, ES, FI, HU, IT, SE
Gebieden met extreem arme Roma-gemeenschappen in kaart brengen	CZ, EE, EL, FR, HU, PL, RO, SK
Alle belangrijke betrokken partijen betrekken bij monitoring en evaluatie	AT, CZ (gepland), FI, HU, IT (gepland), LT (gepland), SE (gepland), SI, SK (gepland)
Samenwerking met nationale bureaus voor de statistiek tot stand brengen	BG, CZ, EL, ES, FI, HU, IT, LV, RO, SK, UK
Regelmatige verslaglegging en evaluatie plannen	BE, BG, CZ, EL, FI, HU, LT, PL, RO, SE, SI, SK

Sinds het laatste verslag¹⁶ zijn er duidelijk inspanningen geleverd om een solide monitoring- en evaluatiekader op te zetten waarmee (niet noodzakelijkerwijs op grond van etnische criteria) op stelselmatige en consistente wijze gegevens kunnen worden gegenereerd over de impact van de Roma-integratiemaatregelen. In de meeste lidstaten is het echter nog lang niet zo ver. Zoals de door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten opgerichte werkgroep monitoring heeft opgemerkt, moet een monitoringsysteem aan overheden nauwkeurige feedback kunnen verschaffen over verschillende aspecten. Daarbij gaat het enerzijds over de voortgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de nationale strategie en

¹⁶ Bepaalde lidstaten melden dat zij hiertoe onder meer enquêtes hebben gehouden, steekproeftellingen hebben verricht en de territoriale concentratie van armoede in kaart hebben gebracht.

de **lokale actieplannen**, en anderzijds over verbeteringen in de sociaaleconomische situatie en de grondrechten van Roma (monitoren van de kloof).

Deze gegevens moeten regelmatig worden vergeleken om te beoordelen of de maatregelen voor concrete verbeteringen zorgen ten opzichte van uitgangssituatie. Zo ontbreken over de hele linie effectindicatoren. Bovendien is in de meeste gevallen onduidelijk in hoeverre andere belanghebbenden overeenkomstig de tien gemeenschappelijke basisbeginselen inzake integratie van de Roma¹⁷ betrokken zijn bij monitoring, evaluatie en beleidstoetsing. Er moet worden gekeken naar mogelijke synergieën met bestaande EU-beleidsindicatoren.

(d) Discriminatie overtuigend bestrijden

Het EU-kader riep de lidstaten op te waarborgen dat Roma niet worden gediscrimineerd en dat hun mensenrechten zoals verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens worden geëerbiedigd. Volgens het voortgangsverslag 2012 van de Commissie moeten de lidstaten erop toezien dat hun wetgeving ter bestrijding van discriminatie¹⁸ op hun grondgebied doeltreffend wordt uitgevoerd teneinde discriminatie overtuigend te bestrijden. Het verslag maakte ook duidelijk dat de Roma in de lidstaten dikwijls legaal verblijvende onderdanen van derde landen zijn, die voor dezelfde problemen staan als migranten van buiten de EU. Zij dienen dezelfde rechten te genieten als andere migranten van buiten de EU.

Maatregelen ter bestrijding van discriminatie	Lidstaten die dergelijke maatregelen hebben getroffen
Antidiscriminatiewetgeving op lokaal niveau handhaven	AT, DK, SE
Voorlichting (ook binnen overheidsdiensten)	AT, BG, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, PT, RO, SI
Roma op hun rechten wijzen	AT, FI, LV, SE, SI
Diverse vormen van discriminatie van Roma-vrouwen aanpakken	RO (eerste stappen)
Mensenhandel en kinderarbeid bestrijden	CZ, DK, HU, NL

¹⁷ De tien gemeenschappelijke basisbeginselen inzake integratie van de Roma zijn gepresenteerd op de eerste vergadering van het Platform op 24 april 2009. De beginselen zijn gehecht aan de conclusies van de Raad van 8 juni 2009 en omvatten: 1) constructief, pragmatisch en niet-discriminerend beleid; 2) uitdrukkelijke maar niet-exclusieve gerichtheid; 3) interculturele benadering; 4) het reguliere als doel; 5) bewustmaking van het genderspect; 6) overdracht van op feiten gebaseerd beleid; 7) gebruik van EU-instrumenten; 8) participatie van het lokale en het regionale bestuursniveau; 9) participatie van het maatschappelijk middenveld; 10) actieve participatie van de Roma.

¹⁸ Overeenkomstig hun verplichtingen krachtens de Verdragen moeten de lidstaten de bepalingen van Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming in hun nationale rechtsorde omzetten en deze omzettingsmaatregelen dienovereenkomstig uitvoeren.

Ondanks de toezeggingen van de lidstaten en de antidiscriminatie wetgeving die in alle lidstaten van kracht is, krijgen Roma nog steeds te maken met racisme en discriminatie. In verscheidene lidstaten is de segregatie van kinderen in het onderwijs nog wijdverspreid¹⁹. Ook uit verslagen van maatschappelijke organisaties en onderzoekers²⁰ blijkt er sprake te zijn van verschillende vormen van discriminatie, waaronder slechtere toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, politiebescherming en huisvesting dan de rest van de bevolking. De aanhoudende problemen ten aanzien van de maatschappelijke integratie van de Roma die EU-burger zijn, hebben bovendien rechtstreeks gevolgen voor de verdere betrekkingen van de EU met derde landen. Zo passen sommige landen vanwege de problemen in verband met de Roma-integratie visumvereisten toe ten aanzien van de burgers van bepaalde lidstaten²¹. Roma die onderdaan van een derde land zijn, kunnen bij migratie naar de EU met dezelfde problemen te maken krijgen²².

Zonder stelselmatige maatregelen ter bestrijding van discriminatie en racisme jegens de Roma kan de uitvoering van de nationale strategieën voor de integratie van Roma onmogelijk tot de beoogde resultaten leiden. De meeste lidstaten organiseren voorlichtingsactiviteiten ter bevordering van de Roma-integratie²³. **De overheidsdiensten zouden echter veel meer moeten doen om duidelijk te maken welke sociale en economische voordelen de integratie van Roma meebrengt voor de bevolking als geheel²⁴. Om de strijd tegen discriminatie op te voeren moeten de Roma zelf ook worden gewezen op hun rechten, plichten en mogelijkheden. Verder moeten er instrumenten zijn voor de bescherming en handhaving van hun rechten, zoals gelijkheidsorganen. De lidstaten moeten meer in het werk stellen om stereotypen te bestrijden en een einde te maken aan racistische of andere stigmatiserende uitingen en gedragingen die kunnen aanzetten tot discriminatie van Roma.**

¹⁹ Met name in Tsjechië, Hongarije en Slowakije.

²⁰ Het betreft onder meer verslagen van de nationale deskundigen op het gebied van sociale integratie; *Discrimination against Roma in the EU in 2012*, European Roma Information Office (ERIO), 2013; *Interim Civil Society Reports on the Implementation of National Roma Integration Strategies and Decade Action Plans*, Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation in samenwerking met het Making the most of EU Funds for Roma Programmes and Roma Initiatives Office van de Open Society Foundation, 2013; *Roma: Demanding Equality and Human Rights* (verslag), Amnesty International, april 2013; onderzoekspapers van het Academic network on Romani studies (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/), en schriftelijke bijdragen van leden van Eurodiaconia.

²¹ Zo heeft Canada zijn ernstige zorg uitgesproken over het stijgende aantal asielaanvragen van onderdanen van bepaalde lidstaten.

²² De volgende opmerking uit de mededeling van de Commissie getiteld “Nationale strategieën voor integratie van de Roma: eerste stap van de uitvoering van het EU-kader” (COM(2012) 226 final van 26.5.2012) is nog steeds van toepassing: “De armoedige situatie waarin de Roma momenteel leven in de uitbreidingslanden, leidt er echter ook toe dat een groter aantal Roma tijdelijk naar EU-lidstaten migreert dankzij de visumvrijstelling, en daar zelfs asiel aanvraagt. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de visumliberalisering, die een van de belangrijkste stappen voorwaarts is voor de integratie van de Westelijke Balkan in de EU.”

²³ Sommige lidstaten (AT, BG, ES, FR, LV) organiseren trainingssessies voor hun ambtenaren (onderwijs, politie en rechterlijke macht) om discriminerende behandeling van Roma te voorkomen en vooroordelen tegen te gaan.

²⁴ *An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia*, Wereldbank, september 2010.

De lidstaten moeten kinderarbeid doeltreffend bestrijden, bedelen met kinderen verbieden, de wetgeving inzake kinderhuwelijken volledig toepassen, gedwongen huwelijken tegengaan en mensenhandel doeltreffender aanpakken, onder meer door internationale samenwerking.

Het is absoluut noodzakelijk de gebrekkige registratie van de Roma in de nationale bevolkingsregisters en het eventuele ontbreken van identiteitsdocumenten gestaag over de hele linie aan te pakken. Alleen zo kan de Roma gelijkwaardige toegang worden geboden tot onderwijs, openbare voorzieningen, socialebeschermingsstelsels, een bestaansminimum en gezondheidszorg.

(e) Nationale contactpunten voor de integratie van de Roma

In het EU-kader is de lidstaten gevraagd nationale contactpunten voor de integratie van de Roma op te zetten²⁵, met de bevoegdheid om de ontwikkeling en uitvoering van de strategie te coördineren. In het voortgangsverslag 2012 benadrukte de Commissie dat deze nationale contactpunten in staat moeten worden gesteld om de Roma-integratie sectoroverstijgend te coördineren.

Maatregelen die de nationale contactpunten in staat stellen doeltreffend te werken	Lidstaten die dergelijke maatregelen hebben getroffen
Intersectorale coördinatie op nationaal niveau	AT, BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LV, RO, SE, SK
Coördinatie tussen verschillende overheidsniveaus (van nationaal tot lokaal)	AT, BE, BG, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, NL, RO, SE, SI, SK
Nationale contactpunten bij de planning van de besteding van EU-middelen betrekken	BE, BG, CZ, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, SK

Alle nationale contactpunten zijn bij het in oktober 2012 opgezette netwerk aangesloten en bekommeren zich werkelijk om de integratie van de Roma. Hoewel hun betrokkenheid en coördinerende rol duidelijk zijn geëvolueerd, is er wat betreft hun status, capaciteiten, middelen, mandaat en politieke steun ruimte voor verbetering. **De nationale contactpunten moeten voldoende personele en financiële middelen ontvangen; zij moeten formeel bevoegd zijn om processen waarbij meerdere ministeries en overheidsniveaus zijn betrokken, te coördineren en zij moeten waarborgen dat de Roma-integratie wordt gemainstreamd; zij moeten helpen bij het vaststellen en uitvoeren van relevante beleidsmaatregelen en een rol spelen bij de strategische planning van het gebruik van EU-middelen. Ook moeten de contactpunten dialoog en uitwisseling**

²⁵

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_nationalcontactpoints_en.pdf

tussen de belanghebbenden bevorderen en mogelijke synergieën met andere initiatieven onderzoeken²⁶.

3. UITBREIDINGSLANDEN

In de EU-uitbreidingsstrategie 2012-2013 en de uitvoeriger landenspecifieke voortgangsverslagen benadrukt de Commissie dat Roma in de Westelijke Balkan nog altijd bijzonder achtergesteld zijn. In veel landen is er nog steeds sprake van discriminatie wat betreft de toegang tot onderwijs, werk, sociale en gezondheidszorg, huisvesting en persoonsdocumenten.

Hoewel er de laatste jaren enige vooruitgang is geboekt, waardoor op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg sprake is van prille verbeteringen, zijn verdere inspanningen geboden. **Zo moeten er voldoende middelen worden uitgetrokken voor de uitvoering van beleid inzake integratie van de Roma.** De tenuitvoerlegging en handhaving van het juridische en institutionele kader laat nog te wensen over. In verscheidene landen zijn onlangs meerjarige strategieën ter verbetering van de situatie van de Roma alsook daarmee samenhangende actieplannen vastgesteld (Montenegro en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië) of getoetst en verbeterd (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo en Servië²⁷). Turkije moet nog steeds een stelselmatige aanpak en brede strategie ontwikkelen ter bevordering van de Roma-integratie.

De uitbreidingslanden moeten gevolg blijven geven aan de operationele conclusies die zij op de nationale conferenties in 2011 in overleg met de Commissie hebben vastgesteld. Deze conclusies worden jaarlijks geëvalueerd in het kader van de structurele beleidsdialoog. Zij betreffen vijf punten: registratie, onderwijs, werk, gezondheidszorg en huisvesting. De Commissie heeft haar inspanningen in 2012 opgevoerd door in verscheidene landen gerichte financiële steun te verlenen voor de uitvoering van de operationele conclusies. Er is beter gebruik gemaakt van het instrument voor pretoetredingssteun door meer steunmaatregelen te nemen die de maatschappelijke integratie van de Roma moeten bevorderen en hun status en levensomstandigheden moeten verbeteren en door landen te helpen bij het ontwikkelen, toetsen en uitvoeren van hun nationale strategieën in het kader van zowel nationale als regionale programma's. De Commissie zal in het kader van het EU-toetredingsproces van deze landen steun blijven geven aan beleidsinitiatieven en concrete maatregelen ter verbetering van de situatie van de Roma²⁸, zoals het Decennium van de Roma-integratie.

²⁶ Daarbij gaat het onder meer om de nationale contactpunten voor de integratie van de Roma en de EU-strategie voor het Donaugebied.

²⁷ Deze verwijzing laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244/99 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

²⁸ Het "Decade for Roma inclusion" – dat alle uitbreidingslanden bestrijkt, uitgezonderd IJsland, Kosovo en Turkije – fungeert tot dusver als platform en brug voor beleidscoördinatie, uitwisseling van ervaring en informatie tussen EU-lidstaten en uitbreidingslanden. Daarnaast bevordert het Decade de participatie van het maatschappelijk middenveld op nationaal en lokaal niveau en de complementariteit met andere internationale initiatieven.

4. CONCLUSIES – TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

Er kunnen twee belangrijke conclusies worden getrokken uit de beoordeling van de vooruitgang die de lidstaten het afgelopen jaar hebben geboekt: bepaalde landen hebben hun strategieën bijgesteld of geconcretiseerd, met name door horizontale en verticale dialogen aan te gaan en de uitvoering van hun strategieën te coördineren; er is echter nog steeds niet voorzien in een deel van de absolute randvoorwaarden voor succesvolle uitvoering, waardoor de vooruitgang in de praktijk bijzonder traag tot stand komt.

Teneinde de Roma-integratie op het gebied van onderwijs, werk, gezondheidszorg en huisvesting te versnellen, biedt de Commissie de lidstaten aanvullende ondersteuning door:

- (a) de lidstaten aan te sporen hun beleidsdoelstellingen te verwezenlijken en hun toezeggingen waar te maken;
- tegelijk met deze mededeling een voorstel voor een aanbeveling van de Raad te presenteren die de maatregelen voor integratie van de Roma doeltreffender moet maken. Op grond van de bevindingen van het voortgangsverslag 2012 van de Commissie, het topeverleg met het maatschappelijk middenveld en vertegenwoordigers van de Roma, en dit verslag²⁹ stelt de Commissie de lidstaten voor vaart te zetten achter de Roma-integratie door middel van een door de Raad vast te stellen wetgevingsinstrument;
- bilateraal en multilateraal overleg te voeren met de nationale contactpunten voor de integratie van Roma en met andere nationale autoriteiten die bij de uitvoering van de beleidsmaatregelen voor de integratie van Roma betrokken zijn;
- de voortgang bij de Roma-integratie te blijven beoordelen in het kader van de Europa 2020-strategie, omdat de Roma-integratie deel moet uitmaken van de algemene inspanningen van de lidstaten om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden, werkgelegenheid te bevorderen, de schooluitval terug te dringen en het opleidingsniveau te verhogen;
- dialoog en samenwerking tussen alle belanghebbenden te verbeteren door de volgende bijeenkomst van het Europees platform voor integratie van de Roma;
- de administratieve praktijktoepassing van de richtlijn rassengelijkheid te monitoren;
- (b) steun te verlenen door middel van EU-financiering;

²⁹

“Nationale strategieën voor integratie van de Roma: eerste stap van de uitvoering van het EU-kader” (COM(2012) 226) final van 21.5.2012 en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2012)133 final.

- nationale middelen aan te vullen door een kader te ontwikkelen op grond waarvan EU-financiering³⁰ (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling) zouden kunnen worden ingezet om in de periode 2014-2020 de integratie van gemarginaliseerde gemeenschappen als de Roma in de lidstaten te bevorderen. Verder dient het gebruik van middelen uit de particuliere en de derde sector te worden bevorderd om de hefboomwerking van investeringen in de Roma-integratie te versterken;
- voor te stellen dat bepaalde lidstaten gebruikmaken van de investeringsprioriteit "integratie van gemarginaliseerde gemeenschappen als de Roma" of voor de volgende programmeringsperiode specifieke doelstellingen formuleren voor de integratie op de arbeidsmarkt, toegang tot onderwijs of sociale integratie van Roma, overeenkomstig de bevindingen van het Europees semester;
- een nieuw beleidskader voor sociale investeringen voor te stellen³¹, op basis van drie elementen³², dat zou kunnen bijdragen tot de integratie van de Roma.

De Commissie nodigt het Europees Parlement uit om actief deel te nemen aan een discussie over het voorstel voor een aanbeveling van de Raad die de maatregelen voor integratie van de Roma doeltreffender moet maken.

De Commissie zal het Europees Parlement en de Raad telkens in het voorjaar – het eerstvolgende verslag verschijnt in 2014 – berichten over de voortgang die is geboekt met betrekking tot de vier pijlers onderwijs, werk, volksgezondheid en huisvesting, op grond van de door de lidstaten verstrekte informatie, gegevens verzameld door het EU-Bureau voor de grondrechten en bijdragen van maatschappelijke organisaties. In deze jaarlijkse verslagen zal worden nagegaan welke inspanningen de lidstaten hebben geleverd om de integratie van de Roma te bevorderen en welke resultaten zij daarmee hebben geboekt.

³⁰ *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 - the European Regional Development Fund the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund*, werkdocument van de diensten van de Commissie van 14.3.2012 (SWD (2012) 61 final, part II).

³¹ Mededeling "Naar sociale investering voor groei en cohesie – inclusief de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds 2014-2020", COM(2013) 83 final; en Aanbeveling van de Commissie "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken", COM(2013) 778 final van 20.2.2013.

³² Sociale systemen verbeteren en houdbaarder maken, activerend en capaciteitsversterkend beleid voeren, en sociale investeringen gedurende het hele leven bevorderen.

BIJLAGE

Voorbeelden van acties in verband met de structurele randvoorwaarden voor uitvoering

Voorbeeld van de actieve betrokkenheid van lokale en regionale autoriteiten

In **Duitsland** heeft de regering van de deelstaat **Berlijn** op 7 augustus 2012 een strategie voor de integratie van Roma goedgekeurd. Hierin wordt de ontwikkeling van een regionaal actieplan voor Roma-integratie bepleit. Er is een stuurgroep opgericht waarin verschillende diensten van de Berlijnse Senaat en lokale autoriteiten met verantwoordelijkheid voor Romamigranten zijn verenigd. Het maatschappelijk middenveld heeft geholpen bij de ontwikkeling van dit regionale actieplan³³.

Voorbeelden van nauwe samenwerking met het maatschappelijke middenveld

In **Frankrijk** heeft het contactpunt Roma-integratie een nationale monitoringgroep opgericht die verenigingen, vertegenwoordigers van de betrokken ministeries en lokale actoren omvat. Deze groep moet – samen met de vier thematische subgroepen die er deel van uitmaken – fungeren als platform voor het uitwisselen van deskundigheid en het bereiken van consensus over de maatregelen die moeten worden genomen. De groep zal deze maatregelen voorleggen aan de interministeriële stuurgroep die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de uitvoering van de Franse strategie.

In **Letland** is in oktober 2012 een oproep gedaan tot het indienen van voorstellen voor nauwe samenwerking met de Roma-gemeenschap. Dit initiatief wordt gefinancierd door de overheid en staat open voor organisaties die Roma vertegenwoordigen. Het heeft ten doel hun maatschappelijke participatie te bevorderen en te zorgen voor samenwerking met de overheidsinstanties (lokale overheid en andere belanghebbenden). Er zullen onder meer projecten worden geselecteerd voor het organiseren van workshops om lokale samenwerkingsprojecten te bedenken waarbij alle belanghebbenden een rol spelen en een samenwerkingsverband tussen werkgevers en Roma wordt ontwikkeld.

Voorbeelden van initiatieven om voldoende middelen beschikbaar te stellen voor de strategieën

Bulgarije heeft een interministeriële werkgroep opgericht die EU-middelen voor de integratie van Roma moet mobiliseren. De werkgroep wordt voorgezeten door het ministerie van Beheer van EU-fondsen en bestaat uit onderministers, deskundigen verbonden aan de beheersautoriteiten en de operationele programma's, en vertegenwoordigers van ngo's van Roma. Het is de bedoeling dat deze werkgroep

³³

De Berlijnse strategie voor integratie van de Roma is beschikbaar op: <http://www.parlament-berlin.de:8080/starweb/adis/citat/VT/17/DruckSachen/d17-0440.pdf>.

instrumenten en regelingen voorstelt en de maatregelen controleert die in het kader van de operationele programma's worden gepland. De werkgroep zal in een bijlage bij de nationale strategie een activiteitenoverzicht bieden en daarbij vermelden hoe de uitvoering ervan op houdbare wijze kan worden gefinancierd. Deze bijlage is nog niet goedgekeurd.

In **Hongarije** zijn in de nationale wetgeving indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan de meest achtergestelde microregio's zijn geïnventariseerd. Deze microregio's kampen met ernstige economische, infrastructurele en werkgelegenheidsproblemen. Om de betrokken gebieden tot ontwikkeling te brengen, worden gerichte maatregelen getroffen, waaronder sociale steunmaatregelen, gemeenschaps- en plattelandsontwikkeling en arbeidsdiensten.

Voorbeelden van gedegen monitoringsystemen

Het **Hongaarse** monitoringsysteem is gericht op het meten van de sociale impact van de nationale strategie en het volgen van de uitvoering daarvan. De vier basisonderdelen van het systeem zijn:

1. een reeks indicatoren voor maatschappelijke veranderingen, die aansluiten bij de in de nationale strategie vastgestelde streefcijfers;
2. een in samenwerking met een internationale externe consultant opgezet systeem voor regelmatige verslaglegging over de uitvoering van de maatregelen in het actieplan;
3. onderzoek;
4. een informatiesysteem over sociale integratie waarmee op diverse beleidsterreinen gegevens kunnen worden verzameld. Plaatselijke autoriteiten zullen er ook gebruik van maken bij de ontwikkeling van programma's voor gelijke kansen.

Estland onderkent dat de situatie van de Roma duidelijker in kaart moet worden gebracht om passende maatregelen vast te stellen voor de integratie van deze gemeenschap. De situatie van de Roma wordt derhalve onderzocht van 2012 tot 2013. De bevindingen zullen worden gebruikt om de volgende stappen van de strategie uit te stippelen.

Voorbeelden van antidiscriminatiemaatregelen

Spanje heeft diverse activiteiten verricht voor het opleiden van politieambtenaren. In 2012 ontvingen 158 lokale, regionale en nationale politiediensten opleiding inzake gelijke behandeling en etnische discriminatie.

In **Duitsland** besloot de deelstaat Sleeswijk-Holstein in 2012 zijn grondwet te wijzigen om Roma en Sinti die daar als Duits onderdaan zijn gevestigd als etnische minderheid te erkennen.

In **Roemenië** worden bij openbare instellingen voor middelbaar, beroeps- en universitair onderwijs elk jaar plaatsen gereserveerd voor Roma-leerlingen en – studenten. Tot dusver hebben ca. 15 000 Roma van deze vorm van positieve actie geprofiteerd.