



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.4.2014
COM(2014) 209 final

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

**Verslag over de tenuitvoerlegging van het EU-kader voor de nationale strategieën voor
integratie van de Roma**

{SWD(2014) 121 final}

1. INLEIDING

Het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020¹, dat in april 2011 werd goedgekeurd, betekende een verandering van aanpak met betrekking tot de integratie van de Roma. Voor het eerst kwam er een alomvattend, empirisch onderbouwd en nauw op de Europa 2020-strategie afgestemd kader voor alle lidstaten, dat door laatstgenoemde verder dient te worden toegesneden op de nationale situatie.

De Europese staats- en regeringsleiders hebben hun steun uitgesproken voor dit EU-kader², waarna de lidstaten zich hebben toegelegd op een eerste coördinatie van hun inspanningen om de kloof tussen Roma en niet-Roma op het gebied van toegang tot onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting te dichten. Om de daarbij gemaakte vorderingen tot 2020 te evalueren heeft de Commissie een mechanisme ingesteld voor jaarlijkse verslaggeving aan het Europees Parlement en de Raad. Daarnaast heeft zij ondersteunende structuren voor de lidstaten opgezet, zoals het netwerk van nationale contactpunten voor de Roma, in het kader waarvan de nationale contactpunten voor de Roma uit alle 28 lidstaten regelmatig bijeenkomen, en de interne taskforce Roma onder voorzitterschap van DG Justitie (met DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie als vicevoorzitter), die voor de nodige samenhang en afstemming moet zorgen en die is samengesteld uit hoge vertegenwoordigers van het secretariaat-generaal van de Commissie en dito vertegenwoordigers van de directoraten-generaal voor onder meer Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, Onderwijs en Cultuur, Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Gezondheid en Consumenten, Binnenlandse Zaken, Statistiek, Begroting en Communicatie, en van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA).

In dit verslag wordt een eerste balans opgemaakt van de vorderingen op de vier hoofdterreinen, nl. onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting, en met betrekking tot de bestrijding van discriminatie en het fondsengebruik. Ook wordt bekeken welke vorderingen er op EU-niveau zijn gemaakt.

2. VORDERINGEN OP EU-NIVEAU

2.1. Integratie van de Roma als regulier onderdeel van beleid en financiële steunverlening

De omvang en situatie van de Romabevolking variëren per lidstaat. Met de recente komst van nieuwe Romagroepen staan sommige lidstaten bovendien voor bijkomende uitdagingen die een oplossing behoeven. De lidstaten³ hebben elk binnen

¹ COM(2011) 173 definitief.

² Conclusies van de Europese Raad (EUCO 23/11) van 23 en 24 juni 2011, volgend op de *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 Alleen Malta heeft geen nationale strategie voor integratie van de Roma uitgewerkt, omdat het land geen grote Romagemeenschap kent. In voorkomend geval zal het wel de nodige stappen ondernemen om de Roma te integreren.

het EU-kader hun eigen strategie voor integratie van de Roma⁴ ontwikkeld, toegesneden op de behoeften van de Romabevolking op hun grondgebied. Omdat veel Roma te kampen hebben met armoede en sociale uitsluiting heeft de Commissie de integratie van deze groep mensen gekoppeld aan haar agenda voor groei in bredere zin, de Europa 2020-strategie. De Europese Raad heeft op zijn beurt in het kader van het Europees semester specifiek voor landen met een aanzienlijke Romabevolking aanbevelingen⁵ gedaan voor de integratie van de Roma. De Commissie heeft bovendien een voorstel ingediend, dat door de Raad is goedgekeurd, voor een allereerst wetgevingsinstrument voor Roma, nl. een Aanbeveling van de Raad over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten⁶. Hierin wordt een reeks specifieke maatregelen vastgesteld, waaronder positieve actie ter bevordering van de situatie van de Roma.

De taskforce Roma van de Commissie ziet erop toe dat er, via de verschillende EU-fondsen, aan alle aspecten van de integratie van de Roma gewerkt wordt. Het nieuwe meerjarig financieel kader voor 2014-2020⁷ bevordert het gebruik van EU-fondsen voor de integratie van de Roma. De Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor alle Europese structuur- en investeringsfondsen (de ESI-fondsen)⁸ biedt de mogelijkheid om verschillende EU-fondsen te combineren voor maatregelen op het gebied van de vier hoofdterreinen van het EU-kader. De belangrijkste fondsen voor integratie van de Roma zijn het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). In de financiële verordeningen⁹ is vastgelegd dat ten minste 23,1% van het budget voor het cohesiebeleid, via het Europees Sociaal Fonds, dient te worden besteed aan investeringen in menselijk kapitaal. Van dit bedrag moet in elke lidstaat ten minste 20% naar de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting gaan. De nieuwe verordeningen voor het beheer van de EU-fondsen bevatten verder verbeterde monitoring- en evaluatiemechanismen om accurate informatie te verkrijgen met betrekking tot de vraag of de structuurfondsen de vastgelegde doelstellingen voor de integratie van de Roma halen.

⁴ In deze mededeling worden onder “strategieën” geïntegreerde pakketten beleidsmaatregelen en strategieën verstaan.

⁵ In 2013 heeft de Europese Raad specifieke aanbevelingen m.b.t. de integratie van de Roma uitgebracht voor Bulgarije, Hongarije, Roemenië, Slowakije en Tsjechië, waarin nader wordt ingegaan op de tenuitvoerlegging van de nationale strategieën voor integratie van de Roma in het kader van horizontaal beleid en op specifieke beleidsontwikkelingen inzake onderwijs en werk voor Roma.

⁶ Aanbeveling van de Raad van 9 december 2013 betreffende doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten (PB C 378 van 14.12.2013, blz. 1).

⁷ Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad van 2 december 2013 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014–2020 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 884).

⁸ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

⁹ Met inbegrip van Verordening (EU) nr. 1304/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1081/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 470).

De Commissie heeft tevens een voor alle ESI-fondsen geldende Europese gedragscode voor partnerschap¹⁰ uitgebracht, met gedetailleerde criteria voor het opzetten van partnerschappen en voor de planning, tenuitvoerlegging en follow up van de programma's. De ESF-verordening¹¹ bepaalt bovendien dat een adequaat deel van de ESF-fondsen besteed wordt ten behoeve van minder ontwikkelde en overgangsregio's om de capaciteit van de sociale partners en ngo's te versterken met het oog op de tenuitvoerlegging van de programma's.

De Raad heeft tot slot, op basis van een Commissievoorstel, een aanbeveling tot invoering van een jongerengarantie¹² goedgekeurd en de lidstaten expliciet opgeroepen de Roma in dit verband, afhankelijk van de omvang en de situatie van de Romabevolking op hun grondgebied, als een belangrijke doelgroep te beschouwen.

2.2. Intensieve samenwerking met de stakeholders

De Commissie heeft via het netwerk van de 28 nationale contactpunten voor de Roma een permanente dialoog met de lidstaten opgezet. Dit netwerk is een belangrijke stap voorwaarts ter ondersteuning van de coördinatie en tenuitvoerlegging van de strategieën en acties in het veld. Het biedt lidstaten tevens een forum om hun ervaringen en expertise met de Commissie te delen en bevordert de transnationale samenwerking en uitwisseling van succesvolle praktijken.

Voorts zijn de vergaderingen van het Europees platform voor integratie van de Roma uitgegroeid tot een forum voor discussie en uitwisseling van ervaringen tussen de Commissie, de lidstaten, internationale organisaties en het maatschappelijk middenveld. De Commissie wil samen met alle belanghebbende partijen bekijken hoe dit platform nog efficiënter zou kunnen werken en nog beter zou kunnen bijdragen aan de uitwerking van Europees beleid voor de integratie van de Roma.

Om een doeltreffende tenuitvoerlegging van de nationale strategieën voor integratie van de Roma op lokaal en regionaal niveau te ondersteunen is de Commissie lid van een Coalitie van internationale organisaties¹³. Samen met de Raad van Europa probeert de Commissie de capaciteit van de lokale overheden te versterken om lokale strategieën voor integratie van de Roma te ontwikkelen, te financieren en ten uitvoer te leggen door in de eerste plaats het lokale bestuur¹⁴ en de participatie van de gemeenschap via bemiddeling te versterken¹⁵.

¹⁰ Gedelegeerde verordening (EU) nr. 240/2014 van de Commissie van 7 januari 2014 betreffende de Europese gedragscode inzake partnerschap in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen (PB L 74 van 14.3.2014, blz. 1).

¹¹ Verordening (EU) nr. 1304/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1081/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 470).

¹² Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie (PB C 120 van 26.4.2013, blz. 1).

¹³ Bijvoorbeeld de Raad van Europa, de Raad van de Europese Ontwikkelingsbank, de Wereldbank, de Verenigde naties, UNICEF, het EU-bureau voor de grondrechten (FRA) en Open Society Foundations.

¹⁴ Het ROMACT-project, dat in oktober 2013 van start ging in meer dan 40 gemeenten in vijf lidstaten, heeft als doel politieke bereidheid en een duurzaam beleidsengagement op lokaal niveau op te bouwen en de participatie van lokale Romagemeenschappen aan het democratisch proces en versterking van hun maatschappelijke positie te ondersteunen, ter bevordering van hun bijdrage aan de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van door EU- en nationale fondsen gefinancierde projecten.

¹⁵ In het kader van het ROMED-programma, dat in 2011 van start is gegaan en gefinancierd wordt met middelen uit het programma voor levenslang leren, zijn inmiddels al zo'n 1 300 bemiddelaars op het

3. VORDERINGEN IN DE LIDSTATEN: EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

Drie jaar na de goedkeuring van het EU-kader vertonen de meeste lidstaten vooruitgang, al gaat het nog steeds langzaam. In dit verslag wordt met name bekeken welke maatregelen er zijn uitgevoerd, of de richtsnoeren uit de vorige voortgangsverslagen van de Commissie in acht zijn genomen en of de maatregelen ook daadwerkelijk effect hebben gesorteerd. Het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een gedetailleerd overzicht per lidstaat en de eerste beoordeling van de nationale strategie voor integratie van de Roma die door Kroatië is voorgelegd na de toetreding van het land tot de EU op 1 juli 2013.

De evaluatie berust met name op gegevens van de lidstaten, verkregen via de nationale contactpunten voor de Roma, van het maatschappelijk middenveld en van het Europees netwerk van onafhankelijke deskundigen voor sociale integratie. De vorderingen worden afgemeten aan de situatie van de Roma zoals vastgesteld in de desbetreffende enquête van het Bureau voor de grondrechten (FRA) uit 2011.

3.1. Onderwijs

In het EU-kader roept de Commissie de lidstaten op ervoor te zorgen dat alle Romakinderen ten minste de basisschool afmaken en worden gevrijwaard van discriminatie of segregatie en dat de toegang tot hoogwaardig onderwijs en hoogwaardige opvang voor jonge kinderen wordt verruimd en het aantal voortijdige schoolverlaters onder Romajongeren wordt verminderd. Tevens werden de lidstaten opgeroepen Romajongeren aan te moedigen voortgezet en hoger onderwijs te volgen.

Uit de evaluatie van de Commissie blijkt dat de lidstaten gerichte maatregelen hebben genomen die tastbare resultaten hebben opgeleverd. Met betrekking tot de toegang tot onderwijs en opvang voor jonge kinderen is bijvoorbeeld duidelijk een positieve algemene trend waarneembaar.

Toch zal er nog veel meer moeten gebeuren om de zaken grootschalig te veranderen. De grootste uitdagingen, zoals vastgesteld in het EU-kader, zijn nog steeds aan de orde en vergen een blijvende inzet. Om echt vooruitgang te boeken moet het reguliere onderwijs inclusiever worden en meer worden toegesneden op de behoeften van Romaleerlingen.

Segregatie van Romakinderen, die vaak worden ondergebracht in aparte klassen of scholen¹⁶, blijft een groot probleem waarvoor geen eenvoudige pasklare oplossingen bestaan. Desegregatie vraagt politiek engagement, tijd, zorgvuldige voorbereiding en implementatieplannen die afgestemd zijn op de lokale omstandigheden. Maatregelen die indirect tot segregatie leiden, moeten systematisch worden afgeschaft. De lidstaten waar de situatie het meest problematisch is (o.a. Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Roemenië, Slowakije en Tsjechië) dienen krachtigere maatregelen te

gebied van onderwijs, cultuur en gezondheidszorg opgeleid. Voor 2013-2014 ligt de nadruk in de bemiddeling op het opbouwen van contacten met de lokale autoriteiten (gemeenten, scholen, enz.).

¹⁶ Segregatie van Romakinderen in het reguliere onderwijs: SK 58%, HU 45%, EL 35%, CZ 33%, BG 29%, RO 26%, FR 24%, ES 10%, IT 8%, PT 7% en PL 3%. Segregatie van Romakinderen in het bijzonder onderwijs: aandeel Romakinderen op bijzondere scholen met overwegend Romaleerlingen: CZ 23%, SK 20%, FR 18%, BG 18%, enz. Bron: FRA, *Education: The situation of Roma in 11 EU Member States. Roma Survey – Data in Focus* (verschijnt in 2014).

nemen om een einde te maken aan de segregatie en de situatie te keren met een hoogwaardig, toegankelijk, inclusief regulier onderwijssysteem.

Het belang van toegang tot hoogwaardig onderwijs en hoogwaardige opvang voor jonge kinderen wordt tegenwoordig alom erkend. Ook hebben verschillende lidstaten wetgevende maatregelen (bijvoorbeeld verplicht voorschools onderwijs, financiële prikkels) genomen. In sommige lidstaten vallen ronduit positieve resultaten waar te nemen. Zo is in Finland het aandeel schoolgaande Romakinderen in het voorschools onderwijs in tien jaar gestegen van 2 tot 60%. Hetzelfde geldt voor Hongarije, waar de inschrijvingsgraad voor Romakinderen in het voorschools onderwijs eveneens hoog ligt (79%) en waarschijnlijk nog zal stijgen met de nieuwe wet voor openbaar onderwijs die de beginleeftijd voor het verplicht kleuteronderwijs verlaagt tot drie jaar. Andere lidstaten hebben dan weer ontoereikende (bijvoorbeeld Slowakije) of helemaal geen maatregelen (bijvoorbeeld Griekenland) genomen.

Er moet ook meer worden gedaan om het aantal Romakinderen dat voortijdig de school verlaat terug te dringen, onder meer d.m.v. buitenschoolse activiteiten en nauwe samenwerking met de familie. Voor kinderen die illegaal in een land verblijven, ziet het er, zo mogelijk, nog slechter uit. Wanneer de verplichte officiële documenten niet kunnen worden voorgelegd, zoals een geldige verblijfsvergunning of een medisch dossier, kan hun de toegang tot het basisonderwijs worden onthouden. De Franse ombudsman maakt in zijn verslag¹⁷ melding van een aantal gevallen waarin Romakinderen om deze reden de toegang tot het basisonderwijs werd ontzegd door de lokale autoriteiten. Ook het feit dat Roma en rondtrekkende families vaak verhuizen leidt tot schoolonderbrekingen, leerkloven en hoge schooluitvalcijfers.

De Commissie stelt in haar evaluatie vast dat een duurzame inzet een grote impact kan hebben op de onderwijssituatie van Roma. Een Bulgaars onderwijsproject is er bijvoorbeeld in geslaagd in drie jaar tijd (2010-2013) het aantal kinderen dat voortijdig de school verlaat te verminderen met bijna 80%. Er zijn andere voorbeelden van succesvolle praktijken, zoals het aanbieden van heledagenonderwijs in Bulgarije en Slowakije of naschoolse activiteiten voor kinderen uit kansarme gezinnen in Hongarije, het inzetten van bemiddelaars in Finland, het opnemen van een onderdeel Romacultuur in de Slowaakse en Bulgaarse onderwijscurricula, taalondersteuning in Bulgarije en Frankrijk, het aanbieden van tweetalig onderwijs (Romani-Roemeens) en het aanbieden van een opleiding voor leraren Romani in Roemenië en van onderwijzersopleidingen in Bulgarije, Hongarije en Slowakije. Ook de uitbreiding van onderwijsprojecten tot kinderen van gezinnen die van de ene lidstaat naar de andere trekken is een positieve ontwikkeling.

De bestaande projecten zijn evenwel nog vrij kleinschalig. De grote uitdaging blijft om deze initiatieven uit te breiden en langetermijnfinanciering te waarborgen. Er moet meer worden gedaan op het gebied van de lerarenopleiding en de invoering van inclusieve onderwijsmethodes die rekening houden met individuele leerbehoeftes. Een meer systematische inzet van Roma onderwijsassistenten en bemiddelaars en een nauwere betrokkenheid van lokale gemeenschappen en ouders zouden de toegang van Romakinderen tot hoogwaardig regulier onderwijs bevorderen. Gezorgd

¹⁷ Le Défenseur des Droits: *Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites août 2012 – mai 2013* (juni 2013).

moet worden voor samenhang tussen de reguliere beleidsonderdelen en de doelstellingen van de nationale strategieën voor integratie van de Roma (bijvoorbeeld in Hongarije).

Na het verplichte onderwijs worden de verschillen qua aandeel ingeschreven Roma en niet-Roma-leerlingen nog groter. Dit is bijzonder nefast voor de integratie van de Roma en beïnvloedt ook hun kansen op de arbeidsmarkt. Doordat ze niet over de nodige professionele vaardigheden en kwalificaties beschikken, hebben volwassen Roma geen toegang tot hoogwaardige banen. Systematische maatregelen om de participatie van Romajongeren aan het voortgezet onderwijs of de terugkeer naar school van schooluitvallers uit deze bevolkingsgroep aan te moedigen zijn er nauwelijks. Alleen Polen, Finland en Zweden hebben maatregelen genomen om de participatie aan het voortgezet en hoger onderwijs te verhogen en het beroepsonderwijs en de beroepsopleiding voor volwassen Roma te verbeteren. In de meeste lidstaten zijn maar weinig van dit soort maatregelen. Als er al zijn, gaat het vooral om beurzen voor getalenteerde studenten. Voor jongeren zijn niet-formeel en formeel leren ook belangrijke instrumenten om vaardigheden te ontwikkelen en hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te vergroten¹⁸.

Voorbeelden op het gebied van onderwijs

Bulgarije en Hongarije – Bulgarije heeft twee jaar **verplicht voorschools onderwijs** ingevoerd; in Hongarije zal vanaf het schooljaar 2014-2015 verplicht voorschools onderwijs vanaf de leeftijd van 3 jaar worden ingevoerd. Verplicht voorschools onderwijs voor alle kinderen bevordert de kansen van Romakinderen op basisonderwijs, op voorwaarde dat er voldoende capaciteit en gekwalificeerd personeel voorhanden zijn om op lange termijn resultaten te boeken.

Denemarken – Het project “**Hold On Tight Caravan**”, onder leiding van het Ministerie van Onderwijs, wil jongeren van etnische minderheden helpen de weg te vinden naar het beroepsonderwijs of een beroepsopleiding en helpen hun opleiding ook af te maken. Het initiatief wordt in de scholen zelf beheerd door coördinatoren die de jongeren die dreigen af te haken individueel begeleiden. Het project loopt in heel Denemarken. Sinds de start ervan in 2009 is de totale schooluitval gedaald van 20% tot minder dan 15% en is het verschil met studenten van Deense origine afgenomen. Het ESF heeft het project “**Hold On Tight Caravan**” in de periode 2009-2013 financieel ondersteund met een bedrag van 3 214 000 euro.

Roemenië – Het **programma voor positieve actie voor Roma in het hoger onderwijs** wordt voortgezet. Deze gemainstreamde programma’s bieden plaatsen aan openbare universiteiten specifiek voor Roma (in het academisch jaar 2010/11 zijn 555 plaatsen toegekend en in 2012/13 564).

Zweden – De **vereniging voor volwassenonderwijs in Göteborg** (Studieförbundet Vuxenskolan i Göteborg) biedt onderwijs aan Roma die hun basis- of middelbare school niet hebben afgemaakt.

¹⁸ De aanbeveling van de Raad van 20 december 2012 betreffende de validatie van niet-formeel en informeel leren (2012/C 398/01, PB C 398 van 22.12.2012, blz. 1) moedigt het gebruik van instrumenten voor de erkenning van vaardigheden en kwalificaties die door middel van deze vormen van leren zijn verkregen aan

Hoewel er met name op het vlak van onderwijs en opvang voor jonge kinderen vooruitgang is geboekt, moet er nog veel meer gebeuren om de onderwijsachterstand van Roma weg te werken. Lidstaten met een omvangrijke Romabevolking moeten prioriteit geven aan het bestrijden van de segregatie door voortijdig schoolverlaten tegen te gaan en het reguliere onderwijs inclusiever te maken. Alle algemene zowel als meer specifieke maatregelen moeten erop gericht zijn Romajongeren de mogelijkheden te bieden om ten minste op middelbaarschoolniveau vaardigheden en kwalificaties te verwerven die op de arbeidsmarkt gevraagd worden, alsook onderwijs voor volwassen Roma te waarborgen in het kader van levenslang leren. Van belang is ook dat positieve actie ter verhoging van het scholingsniveau van Roma wordt voortgezet en uitgebreid om Romajongeren de kans te geven beroepskwalificaties te verwerven.

3.2. Werkgelegenheid

Om de werkgelegenheidskloof tussen Roma en niet-Roma te dichten roept het EU-kader de lidstaten op ervoor te zorgen dat Roma op niet-discriminerende wijze toegang tot de open arbeidsmarkt, werk als zelfstandige, microkredieten en beroepsopleiding krijgen. Lidstaten werden aangespoord om Roma een effectieve gelijke toegang tot algemene openbare diensten voor arbeidsvoorziening te bieden, naast gerichte en op maat gesneden begeleiding en bemiddeling voor werkzoekende Roma, en de aanwerving van gekwalificeerde Roma als ambtenaar te ondersteunen.

Hoewel er in de lidstaten diverse veelbelovende initiatieven zijn ontplooid, is het verwachte effect vooralsnog uitgebleven. Zichtbare verbeteringen van de deelname aan onderwijs en het scholingsniveau hebben zich niet vertaald in een verbetering van de werkgelegenheidsperspectieven voor de Roma¹⁹. In sommige gevallen is de werkgelegenheidssituatie van de Roma zelfs verder verslechterd, al is dit deels te wijten aan de algemene stijging van de werkloosheid die zich de afgelopen jaren in verscheidene EU-lidstaten heeft voorgedaan. Roma, en dan vooral Romavrouwen²⁰, zijn daarbij extra hard getroffen omdat zij vaak niet beschikken over vaardigheden en kwalificaties die op de arbeidsmarkt gevraagd worden. Bovendien worden de kansen voor de Roma op de arbeidsmarkt beperkt door directe en indirecte discriminatie²¹. Om vooruitgang in deze lastige situatie te boeken moeten de lidstaten doortastend handelen en in menselijke hulpbronnen investeren, bijvoorbeeld door middel van maatregelen ten behoeve van gelijke toegang tot sociale diensten alsook op maat gesneden begeleidings- en werkgelegenheidsprogramma's. De mogelijkheden om Roma aan een baan als zelfstandige of (sociaal) ondernemer te helpen al dan niet door gebruikmaking van innovatieve financiële instrumenten zijn nauwelijks benut. Sociale innovatie zou opgevoerd kunnen worden door nieuwe beleidsbenaderingen te testen en succesvolle initiatieven op grotere schaal toe te passen, door middel van bevordering van samenwerking tussen verschillende actoren op lokaal en regionaal niveau.

¹⁹ FRA, *Poverty and employment: The situation of Roma in 11 EU Member States*. Roma Survey – Data in Focus (verschijnt in 2014).

²⁰ In de desbetreffende lidstaten verrichtte 21% van de Romavrouwen betaald werk, vergeleken met 35% van de Romamannen. FRA, *Analysis of FRA Roma Survey by Gender* (september 2013).

²¹ Percentage Roma dat de afgelopen vijf jaar bij het zoeken naar werk met discriminatie te maken kreeg: CZ 74%, EL 68%, IT 66%, FR 65%, PL 64%, PT 56%, HU 51%, SK 49%, BG 41%, RO 39% en ES 38%. FRA, *Poverty and employment: The situation of Roma in 11 EU Member States*. Roma Survey – Data in Focus (verschijnt in 2014).

Er kunnen lessen getrokken worden uit succesvolle projecten, zoals het informatieplatform *Thara* in Oostenrijk, het proefproject ter stimulering van sociale en professionele activeringstrajecten in België, de gemeenschapscentra voor ontwikkeling die toetredingsbelemmeringen op de arbeidsmarkt in Bulgarije bestrijden of de geïntegreerde actieplannen van Noordrijn-Westfalen en Berlijn, om slechts enkele te noemen. Aangezien deze projecten meestal worden opgezet door lokale en regionale overheden en worden uitgevoerd door ngo's, blijven de resultaten ervan beperkt tot een bepaald gebied en is het onzeker of de projecten van blijvende aard zijn.

Uit de evaluatie blijkt dat er op nationaal niveau nog te weinig systematische maatregelen zijn ingevoerd, al zijn er wel enkele goede voorbeelden van te vinden: de arbeidsbemiddelaars die het Ministerie van Arbeid in Finland voor de Roma heeft aangesteld, de herallocatie van middelen voor het Spaanse programma *Acceder*, en de proefprojecten in sommige Tsjechische gemeenten waarbij sociale overwegingen in overheidsopdrachten zijn opgenomen.

Voorbeelden op het gebied van werkgelegenheid

Bulgarije – De **gemeenschapscentra voor ontwikkeling** proberen jongeren en vrouwen in Romagemeenschappen aan de rand van de samenleving zelf het heft in handen te laten nemen en hun arbeidsparticipatie te vergroten. Het initiatief wordt sinds 2011 met steun van de Europese Commissie uitgevoerd door AMALIPE, het Centrum voor Interetnische Dialoog en Tolerantie. In elf gemeenten zijn gemeenschapscentra voor ontwikkeling opgericht.

Frankrijk (Lyon) – Het **Andatu**-project, waarbij lokale, maatschappelijke en nationale partners betrokken zijn en dat mede door de EU wordt gefinancierd, combineert opleiding, toegang tot werk en huisvesting. Aangezien het programma op mobiele EU-burgers is gericht, worden taalcursussen Frans aangeboden. Daarnaast financiert het programma korte beroepsopleidingen en biedt het ondersteuning op maat. Het Europees Sociaal Fonds steunde de lancering van het programma met 350 000 euro. Momenteel vallen er 73 mensen onder het programma, maar de bedoeling is dat dit er 400 worden, hetgeen een budget van in totaal 1,2 miljoen euro zal vergen.

Hongarije – Het algemene programma van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening dat beoogt de **inzetbaarheid van kansarme mensen te verbeteren**, is op verschillende subgroepen binnen de geregistreerde werklozen gericht, waarbij de Roma als een van de prioritaire doelgroepen zijn aangemerkt. Het programma biedt een op maat gemaakte combinatie van subsidies en diensten, zoals arbeidsmarktsadviezen, mentorregelingen, beroepsopleiding en loonsubsidies ten behoeve van de re-integratie op de open arbeidsmarkt. Uit een evaluatie door een externe deskundige is gebleken dat mensen die dit programma hebben gevolgd, 40 % meer kans op werk hebben.

Hoewel sommige maatregelen vruchten hebben afgeworpen, is er in de praktijk nog geen wijdverspreid effect bereikt. Om de werkgelegenheidskloof tussen Roma en niet-Roma te dichten zullen lidstaten zich tegelijkertijd op de aanbod- en de vraagzijde van de arbeidsmarkt moeten toelegen. Aan de aanbodzijde moet het lage scholingsniveau van werkzoekende Roma worden aangepakt door

middel van beroepsopleiding en adviesverlening, met een combinatie van gerichte maatregelen en effectieve toegang tot de algemene arbeidsbemiddelingsdiensten. Aan de vraagzijde moeten maatregelen worden getroffen om werkgevers stimulansen te bieden, zoals aanwervingssubsidies, werken op proef en leerlingplaatsen. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om de Roma onder de jongerengarantieregelingen te laten vallen, sociale overwegingen in overheidsopdrachten op te nemen, discriminatie op het werk te bestrijden en Roma als rijks- en gemeenteambtenaren aan te werven, op dusdanige wijze dat er geen parallel arbeidsstelsel ontstaat. Door het potentieel van de sociale economie en sociale innovatie te benutten zou (her)intreding op de arbeidsmarkt bevorderd kunnen worden.

3.3. Gezondheid

Om de gezondheidskloof tussen de Roma en de rest van de bevolking te overbruggen roept het EU-kader de lidstaten op om de Roma toegang te verlenen tot hoogwaardige gezondheidszorg, met name voor kinderen en vrouwen, en tot preventieve zorg en sociale dienstverlening op hetzelfde niveau en onder dezelfde voorwaarden als de overige bevolking.

De slechte gezondheid van de Roma houdt nauw verband met sociale, economische en milieufactoren. Mensen in kwetsbare omstandigheden hebben vaak moeite om hun weg in het gezondheidsstelsel te vinden en hun behoeften duidelijk te maken. Factoren die de toegang van de Roma tot gezondheidszorg belemmeren zijn o.a. dat zij zich op grote afstand van gezondheidsdiensten bevinden (ze wonen in afgelegen nederzettingen of hebben geen vaste verblijfplaats), ze met financiële problemen kampen (betaalbaarheid van medicijnen), ze niet ingeschreven staan bij de lokale overheden, ze niet op de hoogte zijn van vooral preventieve diensten, en er sprake is van culturele verschillen en discriminatie.

Weinig lidstaten hebben informatie verschaft op basis waarvan de gezondheid van de Roma met die van de algemene bevolking vergeleken kan worden. Hoewel hiervoor verschillende redenen zijn is het van essentieel belang dat alle relevante lidstaten de gezondheid van de Romabevolking kunnen monitoren. Een goed voorbeeld hiervan is het gezondheids- en welzijnsonderzoek dat Finland binnenkort gaat opzetten.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat er zowel qua uitgangssituatie²² als qua vorderingen sprake is van zeer significante verschillen tussen de lidstaten. In sommige lidstaten, met name Bulgarije, Roemenië en ook Griekenland, is waarborging van een basiszorgverzekering nog altijd een uitdaging. Nu de werkloosheid in deze landen stijgt, is het aantal gezinnen zonder zorgverzekering toegenomen. De impact van bezuinigingen, herstructureringen of het schrappen van diensten op het gebied van het algemene gezondheidsbeleid in sommige lidstaten heeft verdere consequenties voor kwetsbare groepen, waaronder de Roma. In Frankrijk heeft de regering toegezegd de financiële belemmeringen voor de toegang tot gezondheidszorg voor kwetsbaarste groepen te verminderen.

²² Zo zei 59% van de Romavrouwen in Bulgarije, 47% in Roemenië en 38% in Griekenland dat zij geen zorgverzekering hadden, vergeleken met 22% van de niet-Romavrouwen in Bulgarije en Roemenië en 7% van de niet-Romavrouwen in Griekenland. FRA, *Analysis of FRA Roma Survey by Gender* (september 2013).

Uit verslagen van diverse lidstaten blijkt dat aanzienlijke inspanningen worden gedaan om infectieziekten onder Roma te bestrijden. Vooruitgang op dit gebied is weliswaar uitermate welkom, maar er dient ook meer aandacht uit te gaan naar preventie en behandeling van niet-overdraagbare ziekten en naar algemene gezondheids campagnes. Bovendien moeten succesvolle maatregelen nog altijd gesystematiseerd worden.

Verscheidene lidstaten (zoals Roemenië en Spanje) hebben met succes in Romabemiddelaars geïnvesteerd. In de meeste gevallen is het echter noodzakelijk om een verschuiving van tijdelijke naar reguliere financiering teweeg te brengen en voor een adequate professionele erkenning te zorgen. In 2013 kwam de Commissie met een initiatief om cursuspakketten te ontwikkelen voor mensen die in de gezondheidszorg met migranten en etnische minderheden, waaronder de Roma, werken.

Voorbeelden op het gebied van gezondheid

Tsjechië – Communicatiecursussen die op de specifieke sociaal-culturele omgeving van patiënten zijn gericht, zijn een verplicht **onderdeel van de studies geneeskunde, tandheelkunde en farmacie**. Andere zorgverleners krijgen scholing via de programma's voor interpersoonlijke vaardigheden van beroepsbeoefenaars (*Interpersonální dovednosti specialisty*) en Onderwijs (*Edukace*).

Hongarije: – Scholing van mensen die in de basisgezondheidszorg werkzaam zijn (in ontwikkeling): in 2013 werd de cursus door 250 medisch deskundigen gevolgd en naar verwachting zullen zo'n 4 830 specialisten in de eerste helft van 2014 door hen opgeleid worden.

Frankrijk – In januari 2013 zegde de regering toe om de groeiende ongelijkheid op gezondheidsgebied als gevolg van de crisis aan te pakken en de **financiële belemmeringen voor de toegang tot gezondheidszorg te beperken**.

Roemenië – In het kader van het programma voor gezondheidsmediation worden campagnes voor bewustwording en gedragsverandering gevoerd om de gezondheidssituatie van de Roma te verbeteren.

Spanje – Het is gebleken dat de inzet van gezondheidsmediators bijdraagt tot verbetering van de gezondheidstoestand van de Spaanse Romabevolking. De werkwijze in Navarra, waar dergelijke bemiddelaars al vele jaren worden ingezet, is door de Wereldgezondheidsorganisatie als goede praktijk aangewezen²³.

Investeren in adequate gezondheidszorg en preventieve maatregelen voor alle Roma, met name kinderen, is essentieel omdat daardoor verdere gezondheidsproblemen op langere termijn voorkomen kunnen worden. Veelbelovende initiatieven verdienen navolging zodat er concrete resultaten kunnen worden geboekt.

²³

In de WHO-publicatie *Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health systems respond* (http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/115485/E94018.pdf).

3.4. Huisvesting

Om de kloof tussen Roma en niet-Roma te dichten wordt er in het EU-kader bij de lidstaten op aangedrongen om werk te maken van niet-discriminatoire toegang tot huisvesting, inclusief sociale huisvesting en openbare nutsvoorzieningen (zoals water, elektriciteit en gas)²⁴. Voorts wordt in het EU-kader onderstreept dat de huisvestingskwestie ook moet worden aangepakt als onderdeel van een geïntegreerde benadering van sociale inclusie en desegregatie.

Huisvestingsprojecten vormen in de nationale strategieën vaak de zwakste schakels. Het gebrek aan vooruitgang komt vooral doordat er – zoals blijkt uit arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²⁵ – grijze zones bestaan wat de legalisering van bestaande woonlocaties en halteplaatsen betreft, dat er geen echte dialoog is opgestart met de lokale bevolking en de lokale Romagemeenschappen (bijvoorbeeld in Bulgarije), dat de nationale overheidsmiddelen schaars zijn en er – ondanks de richtsnoeren van de Commissie²⁶ – weinig gebruik wordt gemaakt van de beschikbare EU-fondsen, en dat de sector sociale huisvesting in diverse lidstaten onvoldoende is ontwikkeld. Een belangrijke hinderpaal voor het gebruik van EFRO-financiering is de manier waarop projecten voor geïntegreerde huisvesting zijn opgezet.

Niettegenstaande de diverse uitdagingen bestaan er ook veelbelovende praktijkvoorbeelden. Mede dankzij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) zijn er in Frankrijk met inbreng van de Roma-gemeenschap tijdelijke woningen van goede kwaliteit gebouwd. In Duitsland zijn er in het kader van huisvestingsprojecten ook maatregelen genomen om de buurtintegratie van Romagezinnen te bevorderen. In België spannen mediators zich in om het vertrouwen van Roma en niet-Roma te wekken voor projecten inzake acceptabele huisvesting. In Hongarije dienen steden als onderdeel van stadsontwikkelingsstrategieën een desegregatieplan op te stellen.

²⁴ In een enquête zei 42 % van de ondervraagde Roma niet te beschikken over leidingwater, riolering of elektriciteit in hun woning. FRA, *The situation of Roma in 15 Member States and Croatia* (2013).

²⁵ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in zijn arrest nr. 25446/06 van 24 april 2012 in de zaak *Yordanova and others v. Bulgaria* geconcludeerd dat de betrokken Roma weliswaar in een illegale nederzetting woonden, maar dat hun uitzetting toch een inbreuk vormde op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (inzake respect voor het privéleven en particulier eigendom): hun woningen moesten, ook al waren ze er illegaal gebouwd, als hun eigendom worden beschouwd en het was buitenproportioneel om hen er uit te zetten. “*In gevallen zoals het onderhavige is het in het licht van artikel 8 zaak dat de nationale overheden onder meer het specifieke karakter van de eisers als een sociale groep en hun behoeften in aanmerking nemen wanneer zij zich kwijten van hun taak om te beoordelen in hoeverre maatregelen proportioneel zijn.*” Dit door het Hof in de zaak *Yordanova* ingenomen standpunt is bekrachtigd en verder ontwikkeld in een recenter arrest, nl. in de zaak *Winterstein e.a. tegen Frankrijk* (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, nr. 27013/07, van 17 oktober 2013). Een soortgelijke schending van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is door de Slowaakse Ombudsvrouw waargenomen in haar onderzoek naar de gedwongen ontruiming en afbraak van een Romanederzetting in 2012 in Košice, Slowakije (verslag van 23 juli 2013).

²⁶ *Guidance note on the Implementation of integrated housing interventions in favour of marginalised communities under ERDF* (28 januari 2011).
http://ec.europa.eu/regional_policy/information/search/detail.cfm?LAN=EN&id=354&lang=en

Voorbeelden op het gebied van huisvesting

België – In januari 2013 hebben 38 mediators/tussenpersonen (d.w.z. interculturele bemiddelaars), wijkstewards, projectleiders en consultants in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaamse Gewest (werkzaam bij de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, het Ministerie van Onderwijs, de Dienst voor Arbeidsbemiddeling, de politie, inburgeringsdiensten of plaatselijke ngo's) ervoor geijverd om **bij Roma en niet-Roma steun te verwerven** voor huisvestingsprojecten.

Duitsland – In **Kiel** helpt het huisvestingsproject *Maro Temm e.G.* Sinti en Roma van alle generaties om samen te leven en hun cultuur en taal (het Romani) zonder segregatie te behouden. Er worden ook nog andere activiteiten aangeboden, zoals huiswerkbegeleiding, vrijetijdsactiviteiten en kleine culturele vieringen. In **Berlijn** probeert de *Taskforce Okerstraße* ervoor te zorgen dat Roma als burens worden aanvaard en in de gemeenschap worden opgenomen. Romagezinnen krijgen advies, worden geholpen in hun omgang met de overheid en worden bijgestaan in geschillen met woningeigenaren. Voorts wordt er zorg verstrekt aan kinderen en worden jongeren aangemoedigd om mee te doen aan vrijetijdsactiviteiten.

Hongarije – Steden dienen als onderdeel van geïntegreerde strategieën voor stadsontwikkeling een plaatselijk gelijkheidsplan (desegregatieplan) op te stellen. Een desegregatieplan bevat systematische maatregelen (die voor de hele stad relevant zijn) om segregatie te stoppen of te verminderen. Plaatselijke gelijkheidsplannen zijn voor lokale overheden wettelijk verplicht geworden op grond van de Gelijkheidswet. Met middelen uit het EFRO worden geïntegreerde huisvestingsprojecten voor Roma en andere gemarginaliseerde gemeenschappen ondersteund.

Net als op andere terreinen zijn kleinschalige projecten nuttig om politiek lering uit te trekken, maar ze moeten worden uitgebreid om de verhoopde resultaten te kunnen bereiken. Willen de lidstaten op huisvestingsgebied concrete en duurzame vooruitgang boeken, dan dienen ze bovengenoemde knelpunten doeltreffender aan te pakken. In sommige lidstaten is wetgeving nodig om de juridische status van bestaande woningen op te helderen. De nationale overheid zou steun moeten verlenen aan reguliere stadsplanningsprojecten om gettovorming in steden een halt toe te roepen en te voorkomen. Verder moet er sterker worden opgetreden tegen het naar verhouding grote risico van sociale uitsluiting in landelijke gebieden. Alle projecten kunnen pas slagen als zowel Roma als niet-Roma erbij worden betrokken. De overheidsmiddelen zijn schaars, temeer daar huisvesting in de meeste lidstaten een gemeentelijke bevoegdheid is. Daarom zou beter moeten worden gebruikgemaakt van de beschikbare EFRO-middelen.

3.5. Overtuigende bestrijding van discriminatie

Het non-discriminatiebeginsel behoort tot de kernbeginselen van onze Europese Unie. In 2000 heeft de EU baanbrekende antidiscriminatie-richtlijnen goedgekeurd, maar dat neemt niet weg dat Roma nog altijd op grote schaal gediscrimineerd

worden²⁷. Dit zou in de Europese Unie niet mogen kunnen. In vergelijking met Romamannen zijn Romavrouwen²⁸ meestal slechter af, omdat ze vaker met meervoudige discriminatie te maken hebben. De situatie van Roma-kinderen baart dikwijls extra zorgen²⁹.

Specifieke Roma-problemen komen meestal niet door lacunes in wetgeving, maar door een gebrekkige implementatie daarvan. Om de strijd tegen discriminatie op te voeren moet wetgeving gecombineerd worden met politieke en financiële maatregelen. In de aanbeveling van de Raad (punten 2.1 t/m 2.5) worden verdere specifieke maatregelen voor de lidstaten voorgesteld, met inbegrip van positieve actie om discriminatie te bestrijden. Deze aanbeveling zou alle lidstaten ertoe moeten aanzetten politiek meer in het werk te stellen om discriminatie van Roma tegen te gaan en in de praktijk voor gelijke behandeling te zorgen. In de komende Commissieverslagen over de vooruitgang die met de nationale strategieën voor de integratie van Roma wordt geboekt, zullen de gebieden die in de aanbeveling belicht worden zorgvuldige aandacht krijgen.

In het recente Commissieverslag over de toepassing van de richtlijnen inzake gelijke behandeling wordt er eveneens op gewezen dat de lidstaten beter zouden moeten gebruikmaken van de mogelijkheid maatregelen vast te stellen voor het voorkomen of compenseren van nadelen (positieve actie). In de strijd tegen discriminatie van Roma kunnen zulke maatregelen van pas komen.

Ook de bestrijding van mensenhandel kan helpen om discriminatie en sociale uitsluiting van Roma aan te pakken. Vrouwen en kinderen lopen het grootste gevaar om slachtoffer te worden. Evenveel aandacht moet uitgaan naar maatregelen om mensenhandel te voorkomen en slachtoffers te beschermen, te steunen en bij te staan, en naar samenwerking met iedereen die het probleem kan helpen aanpakken: gezondheidsinspecteurs, politie, onderwijsdeskundigen en beoefenaars van juridische beroepen. De EU-strategie voor het uitbannen van mensenhandel 2012-2016 heeft de lidstaten geholpen om aan hun verplichtingen in het kader van de richtlijn tegen mensenhandel (2011/36/EU) te voldoen.

De meeste lidstaten hebben initiatieven ontplooid om de bevolking bewuster te maken van de cultuur en de geschiedenis van de Roma. Met name worden er de laatste jaren steeds meer activiteiten georganiseerd om de Roma-holocaust te herdenken. Tot slot moet er in alle lidstaten efficiënter worden opgetreden tegen anti-Romaretoriek en haatzaaiende uitlatingen.

In sommige lidstaten hebben instanties ter bevordering van gelijke behandeling een zeer actieve rol gespeeld om de bewustwording te stimuleren en gevallen van

²⁷ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Gezamenlijk verslag inzake de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (“richtlijn rassengelijkheid”) en van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (“richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep”).

²⁸ In zijn op 10 december 2013 goedgekeurde resolutie over genderspecten van het Europees kader van nationale strategieën voor de integratie van Roma heeft het Europees Parlement ook op de situatie van Romavrouwen gewezen.

²⁹ De aanbeveling van de Commissie *Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken* (C(2013) 778 van 20 februari 2013) biedt de EU en de lidstaten beleidsrichtsnoeren om zich te helpen richten op succesvolle sociale investeringen in kinderen.

discriminatie van Roma te melden of onder de aandacht te brengen (bijvoorbeeld in Bulgarije, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Letland, Litouwen, Roemenië, Spanje, Tsjechië en Zweden). Zoals voorgesteld in de Aanbeveling van de Raad over doeltreffende maatregelen voor de integratie van Roma in de lidstaten, zouden de werkzaamheden en de institutionele capaciteit van instanties voor gelijke behandeling moeten worden opgevoerd, en zou moeten worden doorgegaan met het geregelde overleg tussen deze instanties en de nationale contactpunten voor Roma dat de Commissie reeds heeft opgezet.

Voorts ontbreekt het in sommige lidstaten nog aan efficiënte instrumenten om de Roma meer kansen te geven.

Een voorbeeld van discriminatiebestrijding

Slowakije – Via een amendement op de antidiscriminatiewet zijn tijdelijke positieve-discriminatiemaatregelen ingevoerd die op grond van etnische afkomst genomen kunnen worden op alle gebieden die door de wet in kwestie worden beschermd, d.w.z. werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid en toegang tot goederen en diensten.

Vrijwel alle lidstaten hebben nog zwakke punten weg te werken waar het gaat om een doeltreffende bestrijding van discriminatie. Antidiscriminatie moet niet als een apart beleidsterrein worden beschouwd, maar moet in het beleid op alle terreinen worden geïntegreerd. Extra aandacht moet uitgaan naar overheidsvoorlichtingsmaatregelen om de voordelen van diversiteit te belichten en het maatschappelijk draagvlak ervoor te vergroten. Daarnaast moeten lidstaten duidelijk politiek leiderschap tonen en ervoor zorgen dat uitingen van racisme op hun grondgebied niet worden getolereerd.

3.6. Waarborging van financiële steun voor duurzaam beleid

De integratie van de Roma is een kwestie van lange adem. Beleid en maatregelen voor de integratie van de Roma moeten op de lange termijn duurzaam zijn. Het EU-kader roept de lidstaten op voldoende middelen uit de nationale begrotingen vrij te maken en optimaal gebruik te maken van EU- en internationale middelen.

De afgelopen jaren zijn de lidstaten voor de integratie van Roma aanzienlijk meer gaan besteden. Terwijl er meer toezeggingen worden gedaan en de planning verbetert, blijft de uitvoering een probleem. Voor landen met grote groepen Roma is het gebruik van EU-fondsen nog steeds heel lastig. De ernst van de problemen op aparte beleidsgebieden en de onderlinge verwevenheid vergen een geïntegreerde aanpak, die investeringen in werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting via diverse fondsen combineert.

In de periode 2007-2013 zijn de beschikbare EU-fondsen voor de integratie van de Roma niet volledig gebruikt. Er zijn diverse redenen: het was moeilijk nationale medefinanciers te vinden, en fondsen te combineren; al te ingewikkelde administratieve structuren, gebrek aan administratieve slagkracht en expertise, te weinig gebruik van technische assistentie voor de besteding van EU-fondsen en gebrekkige samenwerking tussen overheden en Roma. Hoewel de goedkeuring van de nationale strategieën voor de integratie van de Roma een flinke stap vooruit

betekent voor een beleidskader voor inclusie, leert de ervaring dat de afstemming van algemeen en Roma-specifiek beleid nog verbeterd moet worden, op grond van betere monitoring van de resultaten en de impact van maatregelen met EU-middelen. Indien relevant kan zo'n aanpak worden uitgebreid door een territoriale benadering te hanteren, waarbij de aandacht uitgaat naar de meest benadeelde microregio's.

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 is getracht iets aan deze tekortkomingen te doen door te garanderen dat een passend deel van het cohesiebeleid wordt bestemd voor investeringen in menselijk kapitaal, werkgelegenheid en sociale inclusie. Voor de periode 2014-2020 is 343 miljard euro uit de structuurfondsen en het Cohesiefonds aan de lidstaten toegekend.

Ten minste 80 miljard euro hiervan wordt via het Europees Sociaal Fonds (ESF) besteed aan investeringen in menselijk kapitaal, werkgelegenheid en sociale inclusie. Er is besloten dat elk land ten minste 20% (tegenover circa 17% momenteel) van het ESF uittrekt voor de bestrijding van sociale exclusie en armoede, d.w.z. ongeveer 16 miljard euro. Er is ook een speciale investeringsprioriteit gekomen voor de integratie van marginale gemeenschappen, zoals de Roma. Benadeelde groepen, zoals de Roma, kunnen profiteren van maatregelen die uit andere investeringsprioriteiten van het ESF gefinancierd worden en bestemd zijn voor hoogwaardig onderwijs voor jonge kinderen om vroegtijdig schoolverlaten terug te dringen en te voorkomen, de toegang tot werkgelegenheid te bevorderen of de werkgelegenheid voor jongeren te stimuleren via de jeugdgarantie. Om te waarborgen dat het ESF de doelgroep bereikt moet er een adequaat regelgevings- en institutioneel kader zijn. De lidstaten kunnen de kwaliteit van bestede EU-middelen verbeteren door goede praktijken uit te wisselen en een permanente dialoog met stakeholders, via evaluaties en waarnemingen van academische studies.

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) biedt via de investeringsprioriteit binnen de thematische doelstelling 'Bevorderen van sociale inclusie, bestrijding van armoede en discriminatie', steun voor fysieke, economische en sociale wederopbouw van minder bevoorrechte gemeenschappen in steden en op het platteland. Deze steun kan gebruikt worden om het type integrale regelingen voort te zetten voor huisvesting voor marginale gemeenschappen, inclusief de Roma, die in de periode 2007-2013 met EFRO-subsidie gestart zijn. Andere investeringsprioriteiten zoals gezondheid, sociale en onderwijsinfrastructuur bieden de mogelijkheid te investeren in hardware om de betreffende Roma-doelstellingen uit te voeren, inclusief het betrekken van Roma bij de belangrijkste acties. In aanmerking komen ook EFRO-acties voor steden die demografische en sociale problemen aanpakken als onderdeel van geïntegreerde strategieën voor duurzame stadsontwikkeling.

Als onderdeel van de randvoorwaarden vooraf voor het cohesiebeleid 2014-2020 dient er een kader voor Roma te komen voor de programmering van de integratie van de Roma. Dat zorgt voor een direct verband tussen het EU-beleidskader en -financiering en de doelstellingen voor optimale doeltreffendheid van de steun.

In de onderhandelingen met de lidstaten over de partnerschapsovereenkomsten zorgt de Commissie ervoor dat kwesties i.v.m. de Roma-integratie die in het Europees semester worden vermeld, een adequate weerslag vinden in de financieringsprioriteiten van toekomstige programma's. Om de administratieve slagkracht en expertise te verbeteren kunnen de lidstaten voorts globale subsidies

gebruiken om het beheer en de uitvoering van sommige onderdelen van hun programma's toe te vertrouwen aan intermediaire organen die praktische ervaring en kennis kunnen aantonen³⁰.

In diverse lidstaten woont een groot deel van de marginale Romagemeenschappen op het platteland. Daarom heeft de Commissie de lidstaten geïnformeerd over de mogelijkheden om de integratie van achtergestelde groepen, inclusief de Roma, te steunen via het beleid voor plattelandsontwikkeling, in het kader van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). In het kader van de informele dialoog over de partnerschapsovereenkomst en de programma's voor de programmeringsperiode 2014-2020 hebben de Commissiediensten de meest betrokken lidstaten verzocht de nationale Roma-contactpunten bij het overleg te betrekken³¹.

Voorts dienen de mogelijkheden voor financiering via het Erasmus+-programma geheel te worden benut³².

Het Zevende Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling³³ biedt ook opties om coherent en kosteneffectief beleid op dit gebied te versterken.

Bulgarije – De gemeente **Kavarna** is een voorbeeld van **investeren in integratie via de Strategieën voor Lokale Ontwikkeling**. Kavarna heeft geïnvesteerd in de aanleg van infrastructuur, verbeterde toegang voor Romakinderen tot hoogwaardige kinderopvang en onderwijs, gezondheidseducatie en samenwerking met andere steden en particuliere werkgevers om de werkgelegenheid onder Roma te stimuleren. Diversificatie van hulpbronnen, systematische maatregelen en doortastend politiek leiderschap van de gemeente hebben bijgedragen tot resultaat op alle beleidsgebieden (variërend van verbeterde kwaliteit van openbare diensten, verbeterd schoolbezoek, tot gedaalde mortaliteit en meer banen voor Roma, zowel in de particuliere als overheidssector). De Europese structuur- en investeringsfondsen hebben ook aan de duurzame resultaten bijgedragen door het verstrekken van 3,1 miljoen euro voor investeringen in fysieke infrastructuur en menselijk kapitaal.

Spanje – Binnen het operationele ESF-programma voor bestrijding van discriminatie vervulde de non-profit organisatie **Fundación Secretariado Gitano** als **intermediair orgaan** van het programma een centrale rol in de sociale en arbeidsintegratie van Roma. Uitvoering via een ngo als intermediair orgaan is cruciaal gebleken voor een efficiënt en effectief beheer van EU-subsidies, volwaardige, operationele en langetermijnpartnerschappen met particuliere bedrijven, de flexibiliteit en aanpassing van het programma aan nieuwe sociale behoeften en de uitvoering van sociale-innovatieprojecten. Voor het gehele programma zijn er met diverse soorten organisaties 1400 actieve overeenkomsten

³⁰ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013, o.c.

³¹ De lidstaten werden verzocht deze contactpunten uit te nodigen voor deelname aan de werkgroepen om de toekomstige programma's voor plattelandsontwikkeling te bespreken, alsook de bij de programma's horende monitoringcomités.

³² Het budget van het Erasmus+-programma is voor de periode 2014-2020 met 40% gestegen (d.w.z. met 14,7 miljard euro). Met name transnationale projecten voor samenwerking in het kader van *strategische partnerschappen (Key Action II)* en *prospectieve initiatieven (Key Action III)* kunnen bijdragen aan nieuwe, innovatieve benaderingen voor de aanpak van onderwijsproblemen van Romagemeenschappen.

³³ <http://romani.humanities.manchester.ac.uk/migrom/>

gesloten, ook met bedrijven die werknemers zoeken (71%), overheidsdiensten (20%) en entiteiten uit de tertiaire sector (9%).

Blijvend succes is uitsluitend mogelijk als investeringen in onderwijs gepaard gaan met investeringen in werkgelegenheid en huisvesting en de aandacht nadrukkelijk, maar niet alleen op Roma wordt gericht. De integratie van de Roma staat of valt met een benadering van diverse sectoren, stakeholders en fondsen (die vereenvoudigd wordt door de nieuwe generatie EU-Fondsen). Ten behoeve van lokale behoeften en capaciteitsopbouw van kleine ngo's moeten niet-concurrerende financieringsopties voor kleine lokale projecten gegarandeerd worden. Globale subsidies moeten bevorderd worden, vooral in lidstaten met beperkte administratieve slagkracht. In de contacten met de lidstaten moedigt de Commissie lokale overheden en vertegenwoordigers van Roma aan om van begin af aan samen te werken aan lokale integratiestrategieën.

4. UITBREIDINGSLANDEN

Er leven circa 10-12 miljoen Roma in Europa, van wie ongeveer 4 miljoen in Turkije en 1 miljoen op de Westelijke Balkan. Roma zijn daar erg vaak slachtoffer van racisme, discriminatie en sociale uitsluiting, leven in diepe armoede en hebben slechts gebrekkig toegang tot gezondheidszorg, onderwijs, opleiding, huisvesting en de arbeidsmarkt. De uitbreidingslanden moeten derhalve hun inspanningen opvoeren om hun Romabevolking verder te integreren, onder wie vluchtelingen en binnenlandse ontheemden, van wie er velen Roma zijn. De uitsluiting van Roma blijft ertoe leiden dat meer en meer Roma in het kader van visumvrije regelingen tijdelijk naar EU-lidstaten migreren. Dat kan negatieve gevolgen hebben voor de visumliberalisering, die een grote stap voorwaarts vormt in de toenadering van de Westelijke Balkan³⁴ tot de EU. De Commissie werkt nauw met elk uitbreidingsland samen bij de beoordeling van de geboekte vooruitgang t.a.v. de uitvoering van de toezeggingen over Roma-integratie.

In de periode 2007-2013 is meer dan 100 miljoen euro aan pretoetredingssteun verstrekt via het Instrument voor Pretoetredingssteun (IPA) ter bevordering van de sociale inclusie en integratie van Roma in de uitbreidingslanden, ook op het gebied van huisvesting. Om de coördinatie, efficiëntie en zichtbaarheid van de financiële hulp voor Roma-integratie in het kader van het nieuwe IPA II te verbeteren, zullen gerichte acties ondersteund blijven worden via de desbetreffende nationale programma's m.b.v. een sectorale aanpak en als onderdeel van een algemeen IPA-budget ("Roma-integratiefaciliteit"). Dit alles zal gepaard gaan met strenge monitoring, waarbij regeringen en alle stakeholders, m.i.v. maatschappelijke organisaties, worden betrokken.

³⁴ Zoals aanbevolen door de Commissie in haar vierde verslag betreffende de monitoring na de visumliberalisering voor de landen van de Westelijke Balkan (Albanië, Bosnië-Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië), COM(2013) 836 final, overeenkomstig de verklaring van de Commissie van 8 november 2010.

Ter ondersteuning van de inspanningen van de uitbreidingslanden zal de Commissie:

- nationale follow-upbijeenkomsten n.a.v. de in 2011 gehouden “Roma-integratieseminars” blijven financieren en met elk land medeorganiseren, waarbij de implementatie van de gezamenlijk overeengekomen operationele conclusies streng zal worden gemonitord;
- de IPA II-acties intensiveren en doelgerichter maken m.b.v. een “Roma-integratiefaciliteit” om maatregelen uit de landenstrategiedocumenten of overeengekomen tijdens de nationale seminars te financieren en de samenwerking met externe stakeholders te verbeteren; de financiering zal verschuiven van de ondersteuning van beleidsontwikkeling en institutionele opbouw naar acties die direct invloed hebben op de levens van individuele Roma, met specifieke nadruk op onderwijs, huisvesting en sociale inclusie;
- prijzen toekennen aan ngo’s voor innovatieve en succesvolle projecten op het gebied van Roma-integratie.

De Commissie zal in haar jaarlijkse voortgangsverslagen de ontwikkelingen in de uitbreidingslanden nauwgezet blijven volgen en die landen helpen om hun politieke toezeggingen over Roma-integratie te vertalen in concrete en duurzame afspraken in het veld.

De aanbeveling van de Raad over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten is voor de uitbreidingslanden relevant omdat ze integraal deel uitmaakt van het EU-*acquis*. Die landen moeten ook doelgerichte acties opzetten om de kloof tussen de Roma en de rest van de bevolking te dichten t.a.v. de toegang tot onderwijs, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg en huisvesting. Deze acties moeten gepaard gaan met horizontale beleidsmaatregelen die voor de uitbreidingslanden van groot belang zijn, zoals de verschaffing van persoonlijke documenten en de intensivering van de contacten met de lokale en regionale overheden en de dialoog met maatschappelijke organisaties.

Het “decennium van de Roma-integratie”³⁵ vormt een krachtige inspiratiebron voor het EU-kader. Dit initiatief werkt zeer goed om het maatschappelijk middenveld te mobiliseren en draagt in belangrijke mate bij aan een vlotte overgang van de uitbreidingslanden naar het EU-kader. Van grote meerwaarde zijn ook de activiteiten van zgn. “civil coalitions”, die worden gecoördineerd en ondersteund door het secretariaat van het “decennium van de Roma-integratie”.

5. CONCLUSIES: DE WEG VOORUIT

Het EU-kader 2011 is gericht op een proces op lange termijn. Het vergt blijvende politieke inzet van alle betrokkenen om tegen 2020 het verschil te maken en het leven van de Roma te veranderen.

³⁵ Naast zeven EU-lidstaten nemen de volgende uitbreidingslanden deel aan het “decennium van de Roma-integratie”: Albanië, Bosnië-Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië.

Met de nationale strategieën voor de integratie van de Roma die door elk van de lidstaten ontwikkeld werden, is de eerste stap op deze lange weg gezet. De tenuitvoerlegging van deze strategieën is nu van start gegaan.

De lidstaten zijn begonnen, conform de richtsnoeren van de Commissie, de eerste structurele voorwaarden te scheppen die noodzakelijk zijn om de strategieën succesvol ten uitvoer te leggen³⁶. Voor het eerst zijn in alle EU-lidstaten integratiestrategieën voor de Roma gelanceerd en uit tal van overal in de EU opgezette projecten blijkt dat inclusie van de Roma wel degelijk mogelijk is.

Een tweede stap die een tastbare verandering in de situatie van de Roma zal teweegbrengen, zal alleen kunnen worden gezet als de lidstaten:

- de politieke wil en vastberadenheid opbrengen om de weg te blijven volgen die tegen 2020 voor de Roma tot de verwachte resultaten op lokaal niveau moet leiden, en als zij de verbintenissen die zij op het hoogste politieke niveau zijn aangegaan, ook blijven nakomen;
- wetgeving met beleids- en financiële maatregelen combineren, en als zij de structuren verbeteren en versterken die een doeltreffende tenuitvoerlegging van de nationale strategieën voor de integratie van de Roma moeten verzekeren, met name wat betreft governance, samenwerking met stakeholders en monitoring. Deze structuren moeten de komende jaren vast worden verankerd in nationale besturen;
- samen met de Commissie zorgen voor de monitoring en evaluatie van het doeltreffende gebruik van beschikbare Europese structuur- en investeringsfondsen in overeenstemming met het relevante gemeenschappelijke beheers- en regelgevend kader;
- actief deelnemen aan het netwerk van nationale Roma-contactpunten en de nationale contactpunten het nodige mandaat en de nodige middelen geven;
- toezien op de vorderingen en de Commissie daarvan op de hoogte houden, ook met het oog op de jaarverslagen van de Commissie.

Het EU-kader en de Aanbeveling van de Raad over doeltreffende integratiemaatregelen voor de Roma in de lidstaten hebben de weg geopend naar integratie van de Roma. De EU zal politiek leiderschap blijven garanderen en de inspanningen van de lidstaten in de praktijk ondersteunen, ook via EU-fondsen. Dit is echter alleen nog maar het begin. De rol van de Commissie zal er daarbij in bestaan erop toe te zien dat de gekozen weg ook verder consequent wordt gevolgd. Zo zal zij:

- jaarlijkse beleidsrichtsnoeren voor de Europa 2020-strategie verstrekken, door, waar nodig, specifiek voor de Roma en specifiek voor elk land aanbevelingen te formuleren, alsook door voortgangsverslagen op te stellen over de in de Aanbeveling bijzonder aangemerkte gebieden, waarvan zal worden nagegaan of tegen 1 januari 2019 een herziening of update nodig is;

³⁶ 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* (COM(2013) 454 van 26 juni 2013).

- methodologische steun bieden en uitwisseling van ervaringen en goede praktijken via het netwerk van nationale Roma-contactpunten bevorderen;
- een regelmatige dialoog met het maatschappelijk middenveld onderhouden, ngo's in het veld via het proefproject van het Europees Parlement ondersteunen en maatschappelijke organisaties bij de monitoring van het proces betrekken;
- het gebruik van beschikbare EU-fondsen³⁷ bevorderen en de capaciteit van overheden op alle niveaus versterken zodat zij doeltreffend gebruik maken van de EU-middelen;
- specifieke ondersteuning aan het lokale niveau bieden door: (online) informatie over beschikbare EU-fondsen voor sociale inclusie gemakkelijk toegankelijk te maken, een analyse te maken van de behoeften van lokale overheden in acht lidstaten wat betreft bewustmaking en grensoverschrijdende samenwerking, en hun administratieve capaciteit versterken;
- in samenwerking met lidstaten en, waar passend, met andere organisaties, met inbegrip van de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, initiatieven ontwikkelen voor meer gerichte financiering van geïntegreerde en algemene maatregelen voor integratie van de Roma tijdens de programmeringsperiode 2014-2020; op basis van een evaluatie van de in die periode opgedane ervaringen nagaan hoe de EU-steun voor integratie van de Roma na 2020 nog doeltreffender kan zijn en beter kan worden geïntegreerd, ook via een specifieke financieringsfaciliteit.

De integratie van de Roma zal ten slotte ook afhangen van de blijvende inspanningen van het maatschappelijk middenveld van de Roma om te interageren met de reguliere bevolking, en van acties die gezamenlijk zijn opgezet met alle stakeholders, met inbegrip van lokale en regionale overheden, internationale organisaties, universiteiten, kerken en de particuliere sector.

De eerste jaren van tenuitvoerlegging van het EU-kader laten zien dat er in alle lidstaten acties worden ondernomen voor de integratie van de Roma. Dit moet de hoeksteen zijn van verdere gezamenlijke inspanningen die tegen 2020 aanzienlijke vooruitgang moeten bewerkstelligen.

³⁷

Mede via het EURoma-netwerk, dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van twaalf lidstaten en tot doel heeft het gebruik van de structuurfondsen te verbeteren, de doeltreffendheid van het Roma-beleid te verhogen en de sociale integratie van de Roma te bevorderen.