EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 14.4.2010
COM(2010) 133 definitief

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

De sociale en economische integratie van de Roma

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

De sociale en economische integratie van de Roma

1. CONTEXT

De EU en haar lidstaten hebben een speciale verantwoordelijkheid ten aanzien van de Roma, die in alle lidstaten, kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten leven. Het Handvest van grondrechten stelt de waarden vast waarop de EU is gegrondvest. Deze waarden moeten in de praktijk worden omgezet om de situatie van de Roma, die de grootste etnische minderheid in de EU vormen, te verbeteren.

De inclusie van de Roma is ook in lijn met de prioriteit "Inclusieve groei" van de EU 2020-strategie, met name het vlaggenschipinitiatief van een Europees platform tegen armoede. De volledige integratie van de Roma zal belangrijke economische voordelen hebben voor onze maatschappijen, met name voor de landen met een krimpende bevolking die het zich niet kunnen veroorloven om een groot deel van hun mogelijk arbeidspotentieel uit te sluiten.

Een aanzienlijk gedeelte van de 10-12 miljoen Roma in Europa leeft in extreme marginalisatie in zowel plattelands- als stedelijke gebieden en in zeer slechte sociaaleconomische omstandigheden. De discriminatie, sociale uitsluiting en segregatie waarmee de Roma worden geconfronteerd, versterken elkaar. Zij hebben te kampen met een beperkte toegang tot hoogwaardig onderwijs, moeilijkheden bij de integratie op de arbeidsmarkt, dienovereenkomstig lage inkomens en een slechte gezondheid die op haar beurt leidt tot een hogere mortaliteit en een lagere levensverwachting in vergelijking met niet-Roma. De uitsluiting van de Roma veroorzaakt niet alleen aanzienlijk menselijk lijden maar brengt ook aanzienlijke directe kosten voor de overheidsbegrotingen alsook indirecte kosten via productiviteitsverliezen met zich.

De complexiteit en de onderlinge afhankelijkheid van de problemen vereist duurzame acties waarbij alle aspecten van de achterstelling van de Roma via een geïntegreerde benadering worden aangepakt. Lage onderwijsniveaus, barrières op de arbeidsmarkt, segregatie in de huisvesting en op andere gebieden, en slechte gezondheidsresultaten moeten gelijktijdig worden aangepakt.

Sinds december 2007 heeft de EU zich in een reeks conclusies van de Raad aangesloten bij de beoordeling van de Commissie dat er reeds een krachtig EU-kader van wetgevende, financiële en beleidscoördinatie-instrumenten bestaat om de inclusie van de Roma te ondersteunen, maar dat meer kan worden gedaan om deze doeltreffender te laten functioneren[1]. De Raad heeft bevestigd dat de lidstaten en de Europese Unie gezamenlijk verantwoordelijk zijn om de uitdaging van de inclusie van de Roma aan te pakken, binnen het bereik van hun respectieve en aanvullende bevoegdheden, en heeft de inclusie van de Roma vast verankerd in de

[1] Overeenkomstig de mededeling "Non-discriminatie en gelijke kansen: een vernieuwd engagement", (COM(2008)420.

besluitvorming van de EU[2]. Het huidige triovoorzitterschap heeft de sociale en economische integratie van de Roma als een van zijn prioriteiten aangemerkt[3].

Maatregelen om de uitsluiting van de Roma te overwinnen moeten worden genomen in het bredere kader van het Europese gelijkheids-, inclusie- en groeibeleid en moeten het gebruik van de ook voor de mainstreammaatschappij beschikbare juridische en financiële instrumenten optimaliseren. Het algemene doel is een inclusieve maatschappij, en niet een nieuwe vorm van etnische segregatie: alle vooruitgang die op het gebied van de inclusie van de Roma kan worden geboekt, is ook een vooruitgang op het gebied van de inclusie van alle etnische minderheden in de EU en viceversa.

Het doel van deze mededeling, opgesteld voor de 2e Roma-top, is aan te geven hoe de Europese Unie haar bijdrage aan de volledige sociale en economische integratie van de Roma op grond van de geboekte vooruitgang zal ontwikkelen.

2. GEBOEKTE VOORUITGANG

Sinds 2008 is in de lidstaten en op het niveau van de EU vooruitgang geboekt, zoals blijkt uit het bijgevoegde document[4]. De aandacht is in de EU in 2009 verschoven van een analyse van de problemen naar een onderzoek van de wijze waarop de bestaande instrumenten doeltreffender kunnen worden gemaakt en de wijze waarop de situatie van de Roma meer expliciet kan worden aangepakt via een breed scala aan beleidsmaatregelen, waaronder werkgelegenheid, sociale inclusie, gezondheid, onderwijs, huisvesting, jongerenzaken en cultuur.

De handhaving en verdere ontwikkeling van de EU-wetgeving op het gebied van non-discriminatie, vrij verkeer, gegevensbescherming en antiracisme is voortgezet. De Commissie heeft ook de omzetting van het desbetreffende acquis in de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten gemonitord. Dit werd aangevuld met de opname van een specifiek Roma-perspectief in de werkzaamheden van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, het netwerk van gespecialiseerde gelijkheidsorganen (Equinet), een opleiding voor juristen en de voorlichtingscampagne van de Europese Commissie "Voor diversiteit, tegen discriminatie".

Het Europees platform voor de inclusie van de Roma — samengesteld uit sleutelspelers op het gebied van de inclusie van de Roma uit EU-instellingen, internationale organisaties, regeringen van de lidstaten en het maatschappelijk middenveld — is in april 2009 opgezet om goede praktijken en ervaringen uit te wisselen en de samenwerking onder de deelnemers te stimuleren. Het platform heeft tot doel de samenhang en de doeltreffendheid van de parallelle beleidsprocessen op nationaal, Europees en internationaal niveau te vergroten om synergieën tot stand te brengen. De gemeenschappelijke basisbeginselen voor de inclusie van de Roma, opgesteld in het kader van het platformproces en gestoeld op de ervaringen van succesvolle

---

2 Europese Raden: documenten van de Raad 16616/1/07 en 11018/1/08 REV1; Raad Algemene zaken: document van de Raad 15976/1/08 REV 1, Raad Werkgelegenheid, sociale zaken, gezondheid en consumentenzaken: documenten van de Raad 9721/2/09 REV2 en 10394/09.

3 Document van de Raad 16771/09.

4 SEC(2010).

initiatieven in verband met de inclusie van de Roma, bieden een praktisch kader voor publieke beleidsmakers op alle niveaus voor het opzetten en uitvoeren van succesvolle initiatieven[5].

Het tweede van de tien beginselen is bijvoorbeeld gebruikt voor de motivering van het voorstel van de Commissie in 2009 tot wijziging van de verordening betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Het doel is extreem gemarginaliseerde gemeenschappen – hiermee worden expliciet maar niet uitsluitend Roma-gemeenschappen bedoeld – in de 27 lidstaten van de EU te hulp te komen door de medefinanciering van activiteiten, tezamen met het Europees Sociaal Fonds, voor de bouw van nieuwe en de renovatie van bestaande woningen in stedelijke en plattelandsgebieden, als onderdeel van een geïntegreerde benadering die acties op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, sociale voorzieningen en gezondheidszorg omvat.

De meeste lidstaten maken melding van het feit dat zij meer de nadruk leggen op interne coördinatie en de betrokkenheid van de Roma-gemeenschappen. Sommige lidstaten zijn begonnen met het benutten van de mogelijkheden van complexe programmerings- en gecombineerde cohesiebeleidsinstrumenten.

De lidstaten geven te kennen dat zij de Roma-kwesties willen mainstreamen en gebruik willen maken van wederzijds leren en intercollegiale toetsingen om na te gaan hoe zij hun initiatieven op het gebied van desegregatie en toegang tot onderwijs, werkgelegenheid en sociale basisvoorzieningen kunnen verbeteren. Een forum voor dergelijke uitwisselingen is het Europees netwerk voor sociale inclusie en Roma in het kader van de Structuurfondsen (EURoma), dat de uitwisseling van informatie en ervaringen, het onderling delen van strategieën en benaderingen en de generatie van kennis beoogt.

Het komende verslag van een studie voor de Commissie in 2009 en 2010 over "Activiteiten ter verbetering van het effect van beleidsmaatregelen, programma's en projecten gericht op de sociale inclusie en non-discriminatie van Roma in de EU" zal succesvolle factoren en goede praktijken aangeven.

Veel van die acties zijn ondersteund door de Structuurfondsen van de EU, met name het ESF[6]. In lijn met de conclusies van de Raad Algemene zaken van december 2008 en de resolutie van het Europees Parlement van maart 2009 heeft de Commissie haar inspanningen opgevoerd om het volledige potentieel van deze instrumenten te benutten. De Commissie heeft de regeringen van de lidstaten met name bilaterale steun2 toegezegd om meer gebruik te maken van de Structuurfondsen van de EU ter ondersteuning van de inclusie van de Roma. Bovendien is de doeltreffendheid van het ESF vergroot door het opvoeren van de monitoring en de evaluatie van Roma-projecten en de verspreiding in heel Europa van de maatregelen die als bijzonder doeltreffend zijn beschouwd.

De Europese Commissie voert ook een door het Europees Parlement geïnitieerd proefproject inzake de inclusie van de Roma uit (5 miljoen euro 2010-2012), dat betrekking heeft op kleuteronderwijs, oprichting van eigen bedrijven via microkredieten en bewustmaking van het publiek, met name in landen met grote Roma-populaties. Het proefproject zal ook onderzoek verrichten naar methoden voor de verzameling van gegevens en de counterfactuele evaluatie ter beoordeling van het effect van de acties op deze drie gebieden.

---

5 Document van de Raad 10394/09, bijlage.

6 Europees Sociaal Fonds (ESF) en Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

3. UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST

De eerdere analyse van de EU-instrumenten en beleidsmaatregelen[7] en het voortgangsrapport 2008-2010[8] bevestigen dat deze instrumenten en beleidsmaatregelen over het algemeen geschikt zijn om de inclusie van de Roma te ondersteunen, zelfs op een grotere schaal. De vraag is nu hoe ervoor kan worden gezorgd dat hun potentieel wordt gerealiseerd.

Verscheidene Europese en internationale spelers voeren momenteel parallelle beleidsprocessen uit, die op de inclusie van de Roma zijn gericht. Daartoe behoren de voor de inclusie van de Roma relevante beleidsmaatregelen van de EU, het actieplan van de OESO betreffende de deelname van de Roma en de Sinti aan het openbare en politieke leven (goedgekeurd in 2003 en ondertekend door 55 staten)[9], de aanbevelingen en de resoluties van het comité van ministers en de parlementaire assemblee van de Raad van Europa[10] en de nationale actieplannen die zijn goedgekeurd en uitgevoerd door de twaalf landen die deelnemen aan de Decennium voor de inclusie van de Roma 2005-2015[11]. De resultaten van deze activiteiten variëren afhankelijk van de rechtsgrondslag daarvan, de instrumenten, de middelen en de betrokkenheid van belanghebbenden. Bovendien worden zij slechts op losse wijze gecoördineerd door de informele contactgroep van internationale organisaties voor Roma, Sinti en reizigers[12].

De toekomstige uitdagingen zijn:

- verbeterde samenwerking tussen Europese, nationale en internationale spelers en vertegenwoordigers van de Roma-gemeenschappen, steunend op het engagement ten aanzien van de inclusie van de Roma, dat de laatste 5-10 jaar gestalte heeft gekregen;

- omzetting van dit engagement en deze samenwerking in positieve veranderingen op lokaal niveau. Dit moet worden aangevuld met een grotere betrokkenheid en een sterkere capaciteit van de plaatselijke overheden, maatschappelijke organisaties en de Roma zelf om projecten, programma's en beleidsmaatregelen op te zetten en uit te voeren;

- doeltreffender communicatie over de voordelen van de inclusie van de Roma voor de lokale en nationale economische en sociale ontwikkeling[13]. De sociale en

---

7 SEC(2008) 2172.

8 SEC(2010) ….

9 OESO-besluit nr. 3/30, Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area (MC.DEC/3/03).

10 Met name: Aanbevelingen van het comité van ministers 2006/10 (toegang tot gezondheidszorg); 2005/4 (huisvestingsomstandigheden); 2004/14 (verkeer en onderbrenging van reizenden in kampen); 2001/17 (economische en werkgelegenheidssituatie); 2000/4 (onderwijs van Roma/zigeunerkinderen); 1983/1 (statenloze nomaden en nomaden met onbepaalde nationaliteit); 1975/13 (sociale situatie van nomaden).

11 http://www.romadecade.org/decade_action_plans.

12 De informele contactgroep (ICG) wordt medegeorganiseerd door het voorzitterschap van de Raad en de Raad van Europa. Zij bestaat uit vertegenwoordigers van de EU-instellingen, internationale organisaties en multilaterale initiatieven (VN-organisaties, Wereldbank, OESO, Decennium voor de inclusie van de Roma 2005-2015), lidstaten (vertegenwoordigd door het vorige, huidige en toekomstige voorzitterschap) en het maatschappelijk middenveld. De ICG is een forum voor wederzijdse informatie over lopende activiteiten binnen het ressort van de deelnemende organisaties.

13 De Commissie gebruikt de sleutelboodschap "Roma in Europa: de steun voor hun inclusie komt iedereen ten goede" voor specifiek druk- en audiovisueel materiaal.

economische integratie is een tweerichtingsproces dat een mentaliteitsverandering van zowel de meerderheid van de bevolking als de leden van de Roma-gemeenschappen en hun leiders vereist;

- de bevordering van het geïntegreerde gebruik van EU-fondsen voor de aanpak van de multidimensionele uitdagingen van de uitsluiting van de Roma;

- de ontwikkeling van een expliciet desegregatiebeleid, met name op het gebied van onderwijs en huisvesting, gesteund door de Structuurfondsen:

- besteding van bijzondere aandacht aan de meest achtergestelde microregio's;

- mainstreaming van kwesties betreffende de inclusie van de Roma in de brede beleidsgebieden van onderwijs, werkgelegenheid, volksgezondheid, infrastructuur en ruimtelijke ordening, en economische en territoriale ontwikkeling, in plaats van haar te beschouwen als een afzonderlijk beleidsterrein. Goede praktijken en succesvolle modellen van projecten moeten beter worden verspreid en een integrerend onderdeel van het beleid worden.

Bijgevolg moeten de Commissie, de lidstaten en andere sleutelspelers hun inspanningen concentreren op het aanpakken van deze uitdagingen door het vergroten van de doeltreffendheid van het beleid in termen van zowel inhoud als proces.

3.1. Beleidsmaatregelen voor de doeltreffende inclusie van de Roma

3.1.1. Financiële instrumenten

De Structuurfondsen van de EU en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), alsook het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) zijn goed voor bijna de helft van de jaarlijkse begroting van de Europese Unie en zijn belangrijke hefbomen voor verandering.

Uit de informatie over de toepassing van deze instrumenten blijkt dat er over het algemeen geen gebrek bestaat aan beschikbare fondsen ter onderbouwing van de veelbelovende beleidsmaatregelen en programma's. Er bestaan echter enkele obstakels die sommige lidstaten ervan weerhouden gebruik te maken van deze fondsen voor de uitvoering van op de inclusie van de Roma gerichte acties. Het gaat hierbij onder meer om tekortkomingen in planning en programmering alsook om administratieve lasten. Zoals uit succesvolle voorbeelden blijkt, zijn geïntegreerde Roma-strategieën voor de aanpak van de complexiteit van de problemen die ten grondslag liggen aan de marginalisatie van de Roma-gemeenschappen veel doeltreffender dan geïsoleerde projecten waarbij slechts een of twee kwesties worden aangepakt. De obstakels hebben ook te maken met een terughoudendheid op lokaal niveau en met een gebrek aan politiek bewustzijn en capaciteit bij de plaatselijke overheden en bij de Roma-gemeenschappen. Deze moeilijkheden kunnen worden aangepakt door het verstrekken van prikkels of passende steun en expertise, onder meer via de verlening van technische bijstand in het kader van de Structuurfondsen van de EU. De Commissie juicht de initiatieven van ngo's ter ondersteuning van de capaciteitsopbouw toe (bv. het OSI-initiatief "Making the Most of EU Funds for Roma"). Bovendien hebben de versterking van de positie van de Roma en met name de deelname van Roma-vrouwen, die optreden als schakel tussen het gezin en de maatschappij, aan het besluitvormingsproces bewezen dat zij een belangrijke factor zijn voor het welslagen van de maatregelen.

Om de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van beleidsmaatregelen met een zichtbaar effect in het veld is de Commissie in 2009 begonnen met een reeks bilaterale evenementen op hoog niveau in de lidstaten om de politieke beleidsmakers en de overheden en belanghebbenden op het hoogste Europese en nationale niveau samen te brengen met vertegenwoordigers van de Roma-gemeenschappen. Deze evenementen effenen het pad voor het overeenkomen van doelstellingen voor een groter gebruik van de EU-fondsen voor de inclusie van de Roma door het vaststellen van specifieke en vaste mijlpalen.

De Commissie heeft een geïntegreerde programmering op grotere schaal aangemoedigd die acties in het kader van verscheidene operationele programma's combineert ter ondersteuning van activiteiten waarbij wordt uitgegaan van een intersectorale benadering om de problemen van de Roma-gemeenschappen aan te pakken. Zij juicht de initiatieven van de lidstaten toe om het nemen van desegregatiemaatregelen als voorwaarde te stellen voor de toegang tot financiering uit de Structuurfondsen en is van mening dat dit volledig in overeenstemming is met de eis om elke vorm van discriminatie bij de implementatie van de Fondsen te vermijden[14].

De Commissie moedigt de lidstaten ook aan om de Roma-gemeenschap bij de planning van het gebruik van de Fondsen te betrekken via de praktische toepassing van het partnerschapsbeginsel, zodat de Roma bij elke fase van het proces, van het ontwerp tot de evaluatie van de programma's, worden betrokken, alsook om de capaciteitsopbouw in de maatschappelijke organisaties van de Roma en bij de lokale overheden te ondersteunen. Zij juicht ook de inspanningen toe om de aanvraagprocedures te vereenvoudigen, alsook de meer systematische verlening van voorfinanciering aan succesvolle aanvragers.

3.1.2. Een geïntegreerde benadering naast mainstreaming

Hoewel de levensomstandigheden van veel Roma-gemeenschappen worden gekenmerkt door veelvoudige, elkaar versterkende problemen, staan de maatregelen om deze problemen aan te pakken al te vaak los van het algemene beleid inzake onderwijs, werkgelegenheid, volksgezondheid of stadsvernieuwing. Er bestaat nog steeds een tendens om de aandacht te richten op oplossingen voor afzonderlijke problemen, zoals de bevordering van de werkgelegenheid voor de Roma of de renovatie van Roma-woonwijken, via kortetermijnprojecten en -programma's die niet duurzaam zijn.

Zoals in 2008 door het Europees Economisch en Sociaal Comité is onderstreept[15], is de mainstreaming van Roma-kwesties in alle relevante Europese en nationale beleidsmaatregelen de meest belovende weg voor de totstandbrenging van de inclusie van de Roma. De gezamenlijke werkzaamheden in verband met de ongelijkheden op het gebied van de gezondheidszorg in het kader van de strategie inzake sociale bescherming en sociale inclusie en de gezondheidsstrategie van de EU zijn een specifiek voorbeeld van een dergelijke benadering[16]. In 2009 heeft de Commissie speciale aandacht besteed aan de Roma in de context van de Lissabonstrategie. De nationale prestatieniveaus en de beleidsreacties in verband met de integratie van de Roma op de arbeidsmarkt zijn op basis van de nationale hervormingsprogramma's van de lidstaten geanalyseerd en in het gezamenlijk verslag over de

---

14 Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad, met name artikel 16.

15 Verkennend advies, De integratie van etnische minderheden/Roma, SOC(263), EESC 1207/2008, punt 5.3.

16 Mededeling "Solidariteit in de gezondheidszorg: verkleining van de ongelijkheid op gezondheidsgebied in de EU", COM(2009)567.

werkgelegenheid 2008-2009 opgenomen. Mainstreaming belemmert niet de bevordering van geïntegreerde en de op de behoeften toegesneden benaderingen die rekening houden met de specifieke situatie van de Roma-gemeenschappen in de lidstaten.

De toenemende uitwisselingen van ervaringen tussen de nationale overheidsinstanties over succesvolle op de Roma gerichte programma's kunnen verder worden ontwikkeld via de deelname van de lidstaten aan het Europees netwerk voor sociale inclusie en Roma in het kader van de Structuurfondsen (EURoma). Een academisch netwerk voor Roma-studies, ondersteund door de Commissie en de Raad van Europa, zal de kennisbasis voor Roma-initiatieven verbeteren en een sterkere brug slaan met de politiek.

De gestructureerde samenwerking van de lidstaten in de bestaande open coördinatiemethoden is op de centrale gebieden van onderwijs, werkgelegenheid en sociale inclusie van het grootste belang voor de mainstreaming van de Roma-kwesties in het nationale beleid. Als de facilitator van de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken kan de Commissie dit proces beïnvloeden.

Beleidsmaatregelen doeltreffender maken

De Commissie zal:

- bilaterale evenementen op hoog niveau in de lidstaten blijven organiseren en zorgen voor de follow-up van de verdere ontwikkelingen. Vóór eind 2013 zal zij een inventaris van de resultaten van deze bezoeken opmaken;

- er bij de lidstaten op aandringen om actie te ondernemen om ervoor te zorgen dat de door de Structuurfondsen gefinancierde activiteiten gelijke kansen bevorderen en segregatie aanpakken;

- de lidstaten aanmoedigen om gebruik te maken van het EURoma-netwerk voor de uitwisseling van goede praktijken;

- een netwerk over Roma-studies ondersteunen om te zorgen voor een betere band tussen onderzoek en beleid;

- de lidstaten aanmoedigen om passende instrumenten en methoden voor de evaluatie te ontwikkelen met het oog op het ontwerp van een op feitenmateriaal gebaseerd beleid voor de inclusie van de Roma op grond van de getrokken lessen, onder meer via de evaluatie van het proefproject inzake de inclusie van de Roma;

- de coördinatie tussen het EFRO, het ESF en het ELFPO[17] versterken, met name op regionaal en lokaal niveau, bij het gebruik van de Fondsen voor de bevordering en de vergemakkelijking van een geïntegreerde benadering op het gebied van de huisvesting (in lijn met de bepalingen van het gewijzigde artikel 7, lid 2, van de EFRO-verordening) of op andere gebieden;

[17] Artikel 9 van de algemene verordening betreffende de Structuurfondsen van de EU.

- de lidstaten informatie en technische ondersteuning verstrekken voor het doeltreffende gebruik van de Structuurfondsen en het Fonds voor Plattelandsontwikkeling bij de bestrijding van de sociaaleconomische uitsluiting van de Roma;

- rekening houden met de resultaten van de evaluatie van de steunverlening uit de Structuurfondsen voor de Roma, het proefproject inzake de inclusie van de Roma en de studie betreffende succesvolle projecten, programma's en beleidsmaatregelen voor de inclusie van de Roma bij de ontwikkeling van de volgende generatie van Structuurfondsen en programma's van de Europese Unie;

- aandacht besteden aan de inclusie van de Roma bij de ontwikkeling en de uitvoering van het vlaggenschipinitiatief "Europees platform tegen armoede", voorgesteld door de Commissie als onderdeel van de EU 2020-strategie;

- de lidstaten verzoeken aandacht te besteden aan Roma-kwesties bij de rapportage over de uitvoering van de nationale beleidsmaatregelen op alle gebieden die relevant zijn voor de inclusie van de Roma (zoals onderwijs, werkgelegenheid, sociale bescherming en sociale inclusie, en gezondheid) in het kader van de open coördinatiemethode en de EU 2020-strategie. De Commissie zal in het programma voor wederzijds leren 2010-2011 speciale aandacht besteden aan de werkgelegenheid voor de Roma;

- haar beleid en programma's betreffende de Roma in de context van de uitbreiding opnieuw bekijken met het oog op de verdere ontwikkeling en verbetering van de relevante financiële bijstand in het kader van de IPA.

3.2. Samenhang van het beleid

Een daadwerkelijke verandering kan alleen op een doeltreffende uitvoering van het beleid zijn gebaseerd. Doeltreffende beleidsmaatregelen maken een coherente planning noodzakelijk. Coherente planning vereist de betrokkenheid van alle belanghebbenden, politieke steun en de toewijzing van de nodige middelen vanuit de respectieve besluitvormingsniveaus. Deze overwegingen en een analyse van de toekomstige uitdagingen tonen aan dat een sterkere en doeltreffendere coördinatie en een bundeling van alle krachten nodig zijn.

Het Europees platform voor de inclusie van de Roma biedt een forum voor samenwerking op dit gebied en de gemeenschappelijke beginselen voor de inclusie van de Roma, die in het kader van het platform zijn uitgewerkt, vormen een gemeenschappelijk kader. De beginselen benadrukken dat op de Roma gerichte programma's en beleidsmaatregelen leden van andere groepen die met soortgelijke sociaaleconomische omstandigheden te maken hebben, niet mogen uitsluiten[18]. De beginselen onderstrepen ook dat de programma's en de beleidsmaatregelen voor de mainstream moeten zijn bedoeld om een scheiding tussen de op de Roma gerichte acties en breder opgezette beleidsinitiatieven te vermijden[19]. Ten slotte leggen de beginselen sterk de nadruk op het creëren van een gevoel van wederzijdse betrokkenheid tussen de lokale autoriteiten, ngo's en Roma-gemeenschappen.

De mainstreaming van Roma-kwesties in alle relevante nationale en Europese beleidsmaatregelen en de inzet van mainstreaminstrumenten voor de inclusie van de Roma

[18] Document van de Raad 10394/09, bijlage: met name gemeenschappelijk basisbeginsel nr. 2.
[19] Document van de Raad 10394/09, bijlage: met name gemeenschappelijk basisbeginsel nr. 4.

vereisen krachtige inspanningen en de nodige middelen voor de monitoring van de uitvoering en de uitwerking van toekomstige beleidsmaatregelen en instrumenten. Maatschappelijke organisaties, met name Roma-organisaties, moeten in alle stadia en op alle niveaus bij dit proces betrokken worden.

Processen doeltreffender maken

De Commissie zal:

- steun verlenen aan de successieve voorzitterschappen van de Raad om het platform doeltreffender te maken. De Commissie zal elk voorzitterschap helpen bij de organisatie van een vergadering van het platform;
- steun verlenen aan de voorzitterschappen bij de organisatie van de toekomstige Roma-topconferenties;
- de gemeenschappelijke basisbeginselen voor de inclusie van de Roma toepassen bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleidsmaatregelen die relevant zijn voor de inclusie van de Roma;
- nagaan hoe in haar interne procedures er op de meest doeltreffende wijze voor kan worden gezorgd dat de mainstreaming van Roma-kwesties in alle relevante beleidsmaatregelen wordt gewaarborgd;
- de Roma zelf in staat stellen om de beleidsprocessen te beïnvloeden, onder meer via de medefinanciering van de werkzaamheden van een netwerk dat op Europees niveau de Roma vertegenwoordigt.

4. ONTWIKKELING VAN MODELBENADERINGEN

De EU kan bogen op een ruime ervaring wat betreft de vraag welke beleidsmaatregelen werken en welke niet werken. Die kennis is echter nog niet makkelijk toegankelijk of verwerkbaar voor publieke beleidsmakers. Bovendien is zij niet beschikbaar in een vorm die gemakkelijk aan verschillende situaties kan worden aangepast. De Roma-gemeenschappen in de EU 27 en in de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten vormen geen homogene groepen. Deze heterogeniteit betekent dat niet van een enkele strategie kan worden uitgegaan: er bestaat eerder behoefte aan gedifferentieerde benaderingen die rekening houden met de geografische, economische, sociale, culturele en juridische context.

Aangezien elke context uniek is, kan een onderscheid worden gemaakt tussen vier belangrijke types:

- Roma-gemeenschappen die leven in achtergestelde, zeer geconcentreerde (voor)stedelijke gebieden, eventueel dicht bij andere etnische minderheden en kansarme leden van de meerderheid van de bevolking;
- Roma-gemeenschappen die leven in achtergestelde delen van kleine steden/dorpen in plattelandsregio's en in gesegregeerde woonwijken op het platteland, geïsoleerd van de meerderheidssteden/dorpen;

- mobiele Roma-gemeenschappen met het burgerschap van het land of een ander EU-land;
- mobiele en sedentaire Roma-gemeenschappen die bestaan uit onderdanen van derde landen, vluchtelingen, statenlozen of asielzoekers.

In veel lidstaten zijn verscheidene of zelfs al deze types aanwezig (hoewel het aantal mobiele gemeenschappen over het algemeen relatief klein is in vergelijking met de sedentaire gemeenschappen). In de verschillende Roma-gemeenschappen zijn vrouwen en kinderen blootgesteld aan bijzonder hoge risico's.

Cruciale sociaaleconomische kwesties, zoals de toegang tot de arbeidsmarkt en zelfstandige arbeid en tot niet-gesegregeerde hoogwaardige onderwijs-, huisvestings- en gezondheidsvoorzieningen, zijn van vitaal belang voor de inclusie van alle Roma (en alle andere mensen). Andere kwesties, zoals het gebrek aan bewijsstukken betreffende grondeigendom of het gebrek aan identiteitsdocumenten, zijn voor sommige gemeenschapstypes echter relevanter dan voor andere.

Publieke beleidsacties moeten ook rekening houden met de kenmerken van de stedelijke of plattelandsomgevingen waarin de gemeenschappen leven, alsook met de rechtsstatus van hun leden. Voor verbeteringen in verband met de inschrijving van Roma-kinderen in mainstreamscholen (peuter- en kleuteronderwijs) kan het bijvoorbeeld nodig zijn dat naargelang het geval extra middelen aan afzonderlijke scholen worden toegekend, de toelatingsprocedures en de grenzen van de schooldistricten worden gewijzigd, voor openbaar vervoer wordt gezorgd, identiteitsdocumenten voor de ouders worden afgegeven of interculturele bemiddelaars worden ingeschakeld.

De Commissie is daarom van plan de beleidsmakers bij te staan door de ontwikkeling van een reeks modelbenaderingen. Gebaseerd op beste praktijken, zal elk model aandacht besteden aan de behoeften van de belangrijkste types van Roma-gemeenschappen, inclusief hun bijzonder kwetsbare subgroepen, en voorstellen doen voor de meest passende doelgerichte publieke beleidsacties. Elk model zal de sleutelspelers en de voor de uitvoering van een lokale, regionale of nationale integratieagenda benodigde juridische en financiële instrumenten identificeren en mogelijke initiatieven aangeven om de toegang van de Roma tot onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting te verbeteren. Dit zal worden aangevuld met een lijst van initiatieven om discriminatie te bestrijden, gendermainstreaming toe te passen en bescherming te bieden aan bijzonder kwetsbare subgroepen. Er zullen richtsnoeren worden verstrekt over de wijze waarop de monitoring moet worden uitgevoerd en aan de verschillende categorieën van belanghebbenden verslag over de voortgang moet worden gedaan.

De toepassing van deze modelbenaderingen zal niet verplicht zijn maar de lidstaten zullen worden aangemoedigd om met een of meer daarvan rekening te houden bij de structurering van hun beleid ten aanzien van de inclusie van de Roma. De Commissie zal met de lidstaten bespreken hoe de uitvoering en de monitoring van deze modelbenaderingen kan worden geïntegreerd in de bestaande open coördinatiemethoden en de implementatie van het Europees platform tegen armoede en door de financiële instrumenten van de EU kan worden ondersteund.

De Commissie zal deze modelbenaderingen ontwikkelen met behulp van interne en externe expertise en relevante fora, met name het Europees platform voor de inclusie van de Roma.

5. CONCLUSIE

De Europese Unie moet voortbouwen op de sterke mobilisatie in de EU-instellingen, lidstaten en internationale organisaties en in het maatschappelijk middenveld ter ondersteuning van de betere sociale en economische integratie van de Roma.

Een grotere samenwerking tussen nationale, Europese en internationale spelers kan bijdragen tot een verbetering van de doeltreffendheid van de beschikbare instrumenten met het oog op de inclusie van de Roma-gemeenschappen. Het Europees platform voor de inclusie van de Roma en de gemeenschappelijke basisbeginselen vormen een solide basis voor de versterking van deze samenwerking.

In lijn met deze beginselen moeten Roma-kwesties systematisch worden gemainstreamd in alle relevante Europese en nationale beleidsmaatregelen. Beleidsmaatregelen die de segregatie van de Roma-gemeenschappen of de verstrekking van gesegregeerde huisvestings-, onderwijs- of andere voorzieningen voor de Roma bestendigen of bevorderen, moeten worden beëindigd. Dit sluit echter het nemen van doelgerichte of positieve-actiemaatregelen, als toegestaan in de relevante EU-wetgeving, niet uit.

De specifieke taak van de Commissie op de middellange termijn (2010-2012) bestaat erin voort te bouwen op de ervaring die wordt opgedaan bij de evaluatie van het effect van de nationale en Europese instrumenten en beleidsmaatregelen. Naast de hierboven vermelde toezeggingen zal zij dit met name doen door in de eerste plaats een reeks modelbenaderingen voor de sociale en economische integratie van de Roma te ontwikkelen en door er in de tweede plaats voor te zorgen dat de opstelling van de maatregelen ter uitvoering van de EU 2020-strategie en de programma's in de nieuwe financieringsperiode specifieke oplossingen bieden voor de problemen van de verschillende types van Roma-gemeenschappen.