

Advies van het Comité van de Regio's — Strategieën voor integratie van de Roma

(2014/C 114/12)

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Algemene opmerkingen: integratie bevorderen en discriminatie bestrijden

1. is ingenomen met de mededeling van de Europese Commissie, die duidelijk aantoonde dat de EU er alles aan gelegen is om de integratie van de Roma-gemeenschappen ⁽¹⁾ te bevorderen en de discriminatie waarmee zij vaak te maken krijgen te bestrijden met nationale integratiestrategieën.
2. Naar schatting leven er 10 à 12 miljoen Roma in Europa (van wie 6 miljoen in de EU). Daarmee vormen zij de grootste etnische minderheid op het oude continent. De meeste Roma zijn EU-burgers.
3. De omvang en de sociale en economische situatie van de Roma-bevolking zijn verschillend in elke regio en lidstaat. Daarom dienen nationale benaderingen voor de integratie van Roma op maat te worden gemaakt al naar gelang de lokale omstandigheden en behoeften, met inbegrip van het goedkeuren of voortzetten van beleid in een bredere context ten bate van gemarginaliseerde en achtergestelde groepen, zoals Roma.
4. Het Comité van de Regio's (CvdR) vindt dat de EU-instellingen en de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het verbeteren van de (sociale) integratie van de Roma. De aanpak van de vooroordelen jegens en discriminatie en sociale uitsluiting van Roma is een Verdragsverplichting en een vereiste uit de wetgeving ⁽²⁾, aangezien discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd, geslacht of seksuele geaardheid dient te worden bestreden. Het CvdR spreekt zich dan ook fel uit tegen elke vorm van discriminatie van Roma-gemeenschappen.
5. Nationaal beleid, dat er terecht op is gericht om naleving van de rechtsorde bij de Roma te bevorderen, mag in geen geval hun recht op Europees burgerschap ter discussie stellen of hun dat zelfs ontzeggen, voor zover zij burgers van een EU-lidstaat zijn (geen staatlozen). Het CvdR betreurt het gebruik van vage uitzettingsprocedures, waarmee bij voorbaat alle opvang wordt geweigerd en elke poging tot integratie wordt afgewezen. Het roept de EU op zich hierover duidelijk uit te spreken.
6. Het CvdR veroordeelt het spreken over mensen in stereotypen en het beperken van de toegang tot publieke diensten vanwege culturele verschillen. Het spreekt nogmaals zijn steun uit voor de inspanningen van de Commissie om de problemen waar Roma mee kampen, zoals armoede en moeilijke toegang tot arbeidsmarkt, huisvesting en gezondheidszorg, te bestrijden door de randvoorwaarden te creëren voor een succesvolle implementatie van integratiestrategieën. Die inspanningen zouden moeten worden opgevoerd omdat de genoemde problemen nog altijd niet adequaat genoeg worden aangepakt. In dat verband zouden ook de lokale en regionale overheden een grotere verantwoordelijkheid moeten krijgen.
7. Integratie is een tweerichtingsproces. Daarom zouden Roma-organisaties de Roma-gemeenschappen moeten voorlichten over de voordelen die er te behalen vallen als ze zich goed in hun land van verblijf integreren, en over de verplichtingen die hun aanwezigheid daar met zich meebrengt.
8. De Commissie hecht terecht prioriteit aan een aantal structurele vereisten die belangrijk zijn om integratiestrategieën met succes ten uitvoer te kunnen leggen, met name nauwere samenwerking met de lokale en regionale overheden en toewijzing van voldoende financiële middelen.

Tenuitvoerlegging van de EU-strategie

9. De Commissie zou voor elke lidstaat met een Roma-gemeenschap duidelijke en meetbare streefcijfers en indicatoren moeten formuleren en voor alle vier de pijlers de geboekte vooruitgang moeten monitoren, ook wat samenwerking met de lokale en regionale overheden betreft.

⁽¹⁾ Net als in de mededeling verwijst de term „Roma” hier naar een aantal verschillende groepen (zoals Roma, Sinti, Kalé, zigeuners, Romanichels, Boyash, Ashkali, Egyptians, Yenish, Dom, Lom) en ook Travellers.

⁽²⁾ 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.

10. Het CvdR herhaalt hoe belangrijk het voor de lidstaten is om een alomvattende, multisectorale en gecoördineerde strategie voor integratie te volgen. De meeste beleidsthema's uit de kaderstrategie van de EU zijn immers onderling met elkaar verbonden. De EU en de lidstaten zijn niet in staat om elk probleem van de Roma-gemeenschappen van bovenaf, via top-downstrategieën, op te lossen, en dienen dus naar samenwerking met alle actoren op alle niveaus te zoeken.
11. De Commissie zou robuustere monitoringmechanismen moeten creëren om doeltreffender te beoordelen welke vooruitgang de lidstaten met een Roma-gemeenschap boeken met het halen van hun streefcijfers, en zou voor die lidstaten praktische maatregelen moeten aanbevelen.
12. Het is jammer dat in het Commissiedocument amper wordt gesproken over integratie van de Roma in de nieuwste EU-lidstaten, kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten, in enkele waarvan er aanzienlijke aantallen Roma wonen die dringend steun nodig hebben, een situatie die door marginalisering en discriminatie veroorzaakt of nog verder verslechterd wordt.
13. De kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten zouden antidiscriminatiewetgeving moeten blijven aannemen en samen met de lokale en regionale overheden hun eigen strategieën voor integratie van de Roma moeten ontwikkelen/aanpassen. Daarin zouden ze meetbare streefcijfers moeten opnemen evenals bepalingen voor het verplicht regelmatig publiceren van de geboekte vooruitgang.
14. Positief is het voorstel voor de oprichting van een netwerk van nationale contactpunten voor de Roma, omdat zo'n netwerk de multilaterale uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden, *peer learning* en samenwerking bevordert. Vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden en het maatschappelijk middenveld zouden bij dat netwerk moeten worden betrokken. Hetzelfde geldt voor vertegenwoordigers uit de kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten.
15. Het CvdR spreekt zijn waardering uit voor de werkzaamheden van het Congres van lokale en regionale overheden (Raad van Europa), waaronder de resolutie over de situatie van de Roma in Europa en de uitdagingen die dat voor de decentrale overheden met zich meebrengt⁽³⁾. De EU-instellingen zouden nauwer met de Raad van Europa moeten samenwerken om de situatie van de Roma te verbeteren en zouden ook de onlangs opgerichte alliantie van steden en regio's voor integratie van de Roma en de erg succesvolle campagne „Dosta!” moeten ondersteunen.
16. De lidstaten zouden moeten waarborgen dat de Roma bescherming genieten krachtens het internationaal recht, met name het raamverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden⁽⁴⁾.
17. In beleid, strategieën en financieringsregelingen zou niet alleen expliciet aandacht moeten worden geschonken aan de gevestigde Roma-gemeenschappen, maar ook aan Roma die tussen de lidstaten reizen en vanuit derde landen immigreren.
18. De Commissie zou de lidstaten en lokale en regionale overheden moeten oproepen om mentorregelingen te creëren teneinde betrekkingen tussen Roma en overheden tot stand te brengen en hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.
19. Het maatschappelijk middenveld zou niet louter advies moeten geven, maar actief aan de implementatie en monitoring van de nationale strategieën moeten deelnemen.
20. Het CvdR onderstreept wederom dat het van groot belang is alle soorten bestuurlijke vertegenwoordigers van de Roma-gemeenschappen te betrekken bij de uitwerking van beleid en strategieën voor integratie van de Roma.
21. Roma-vrouwen hebben te maken met meervoudige discriminatie. De lokale en regionale overheden zouden met nationale overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties moeten samenwerken om deze discriminatie aan te pakken, bijv. d.m.v. strategieën die deze vrouwen actief betrekken bij en verantwoordelijkheden geven in preventie- en integratieprogramma's.

Financiering

22. Tot grote tevredenheid van het CvdR beveelt de Commissie aan om integratie van de Roma expliciet op te nemen in de partnerschapsovereenkomsten voor 2014-2020.

⁽³⁾ Resolutie 333 van dit Congres, oktober 2011 (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1855297>).

⁽⁴⁾ Raad van Europa, 1995 (www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/).

23. Bij de toewijzing van financiering zou een dynamischere aanpak moeten worden gevolgd, teneinde beter in te spelen op de uiteenlopende behoeften in de verschillende delen van Europa. Aldus kunnen gebieden waar meer Roma dan gemiddeld wonen en/of die te maken hebben met een grote toestroom van Roma, adequaat worden geholpen. Daarnaast dringt het CvdR aan op concrete, duurzame en dynamische steun voor lokale en regionale overheden die al specifieke maatregelen voor de ontwikkeling en integratie van de Roma ten uitvoer leggen of voornemens zijn dat te doen.

24. De lokale en regionale overheden zouden voldoende geld ter beschikking gesteld moeten krijgen, aangezien zij via hun beleidstaken op het vlak van kindbescherming, zorg voor jonge kinderen en onderwijs een strategische rol spelen bij de integratie van Roma-kinderen in de voorschoolse opvang en in het onderwijs.

25. Maatschappelijke organisaties die Roma vertegenwoordigen of hun belangen behartigen moeten beter gebruik kunnen maken van subsidieregelingen (m.i.v. EU-financiering) voor de ontwikkeling en implementatie van integratiebeleid.

26. De via diverse financieringsregelingen beschikbare middelen ter bevordering van de integratie van de Roma zouden adequater op elkaar moeten worden afgestemd. Een dergelijke thematische benadering zou gemeenten en regio's met een grote Roma-gemeenschap enorm helpen om nieuwe problemen doeltreffend aan te pakken, uitsluiting tijdig te voorkomen en contacten met de lokale bevolking te bevorderen.

27. Het CvdR benadrukt dat uniform beleid contraproductief kan zijn. Een beleid waarbij Roma individueel worden benaderd en de nadruk ligt op het aanmoedigen, stimuleren en belonen van individuele initiatieven, met name wat het creëren van werkgelegenheid (in loondienst of als zelfstandige) betreft, zal meer vruchten afwerpen. Zo zouden er systematisch profielen kunnen worden opgemaakt van Roma (als individu of als gezin), zouden opleidingen kunnen worden aangeboden, zou steun kunnen worden gegeven aan startende ondernemers en voor onderwijs, en zou er specifiek aandacht kunnen worden geschonken aan talentvolle Roma-studenten.

Onderwijs en kinderen: sleutelfactoren voor integratie

28. De Roma-bevolking is jong: 35,7 % van de Roma is onder de 15 jaar t.o.v. 15,7 % in de EU als geheel; de gemiddelde leeftijd van Roma is 24 jaar terwijl het EU-gemiddelde 40 jaar bedraagt. De overgrote meerderheid van de Roma in de arbeidsgeschikte leeftijd heeft niet de opleiding gehad die voor duurzaam werk nodig is. Het is daarom van groot belang om in onderwijs aan Roma-kinderen te investeren, zodat zij later succesvol kunnen zijn op de arbeidsmarkt en in het algemeen beter integreren.

29. Een integratieprogramma kan pas een succes worden als op doelgerichte educatie van de meerderheid evenveel nadruk wordt gelegd als op educatie van minderheden.

30. Er is een alomvattendere benadering van integratie nodig. Elementaire taal- en rekenvaardigheden van ouders zouden als essentieel moeten worden beschouwd om deze vaardigheden op school aan kinderen, dus ook aan Roma-kinderen, te kunnen overdragen.

31. Het CvdR wil dat Roma-leerlingen niet meer worden gescheiden en op scholen voor moeilijk lerende kinderen worden geplaatst en ook dat er een einde komt aan de segregatie op reguliere scholen.

32. Positieve discriminatie zou alleen met de grootst mogelijke voorzichtigheid en op beperkte schaal moeten worden geïntroduceerd, teneinde de beginselen van gelijke rechten en kansen niet met voeten te treden.

33. Er zouden maatregelen moeten worden genomen om docenten en studenten tot meer tolerantie jegens Roma aan te zetten.

34. Segregatie op scholen moet worden vermeden en integraal onderwijs op scholen moet de norm zijn om uitsluiting en segregatie van de meerderheid te voorkomen. De Roma-gemeenschap zou ook zelf een actieve rol moeten spelen om vijandige beeldvorming te bestrijden, onder meer door ouders bij (voorschools) onderwijs te betrekken.

35. Om Roma-kinderen voor marginalisering en uitsluiting te behoeden, dient al vanaf zeer jonge leeftijd actie te worden ondernomen, zodat kinderen in de voorschoolse leeftijd gegarandeerd onderwijs en zorg krijgen.

36. Door meer leraren en onderwijsassistenten uit de Roma-gemeenschap in dienst te nemen kunnen etnische spanningen op scholen worden teruggedrongen.
37. Het CvdR deelt de zorg dat Roma-kinderen een groter risico dan elke andere minderheid in Europa lopen om het slachtoffer te worden van ernstige en extreme armoede.
38. De lidstaten zouden doeltreffende strategieën moeten uitwerken om kinderarbeid, gearrangeerde huwelijken en huwelijken met minderjarigen tegen te gaan en te voorkomen dat kinderen gedwongen worden te bedelen. Ook zouden ze mensenhandel adequater moeten bestrijden.
39. Het CvdR heeft in zijn eerdere adviezen over Roma ⁽⁵⁾ al benadrukt dat de lokale en regionale overheden en Romagemeenschappen volledig moeten worden betrokken bij het nationale beleid voor integratie en ter bestrijding van sociale uitsluiting.

Rol en betrokkenheid van lokale en regionale overheden

40. Het lokale en regionale bestuursniveau heeft de meeste verantwoordelijkheden als het gaat over integratie van de Roma.
41. Doeltreffende strategieën voor integratie van de Roma kunnen alleen via goed opgezette operationele partnerschappen tussen alle stakeholders, m.i.v. maatschappelijke organisaties en lokale en regionale overheden, worden ontwikkeld. De huidige top-downaanpak leidt niet tot bevredigende resultaten.
42. Door de migratie van Roma verandert de samenstelling van Romagemeenschappen en de wijze waarop zij op lokaal niveau met sociale uitsluiting te maken krijgen. Dit vereist verschillende beleidsmodellen om hun integratie te bevorderen — één kant-en-klare strategie zal waarschijnlijk geen succes worden. Een meer decentrale benadering zou dan ook effectiever zijn om de problemen van de Roma aan te pakken.
43. De strategieën voor integratie van de Roma zouden moeten aansluiten op de EU-strategieën ter bestrijding van armoede en sociale en economische uitsluiting. Op regionaal en lokaal niveau zouden in dit verband specifieke programma's en initiatieven met concrete en meetbare streefcijfers moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd.
44. Het CvdR betreurt dat slechts 20 lidstaten de lokale en regionale overheden betrekken bij een gestructureerde dialoog over de implementatie van de nationale strategieën voor integratie van de Roma, dat slechts 12 lidstaten uitwisseling van ervaringen en samenwerking tussen lokale overheden stimuleren en dat slechts 15 lidstaten aan lokale en regionale overheden middelen hebben toegewezen voor integratie van de Roma. De regeringen van de lidstaten zouden de lokale en regionale overheden kortom actiever bij de ontwikkeling van nationale strategieën voor integratie van de Roma moeten betrekken.
45. Discriminatie en racisme jegens Roma moeten intensiever worden bestreden, zowel door het maatschappelijk middenveld in de lidstaten te wijzen op de sociaaleconomische voordelen van Roma-integratie, als door de Roma zelf te wijzen op hun rechten en plichten.
46. In alle regelingen of initiatieven waarbij overheidsgeld is betrokken, zouden sancties moeten worden opgenomen, zoals het intrekken van financiële steun. Deze sancties zouden alleen moeten worden opgelegd als afspraken niet worden nageleefd of als de wet wordt overtreden. Ook zouden inspanningen om de langetermijnafhankelijkheid van de overheid te verminderen middels verbetering van de werkgelegenheidssituatie voor Roma moeten worden aangemoedigd. Verder zou ervoor moeten worden geijverd dat Roma meer inkomen ontvangen via betaald werk dan via overheidssteun.
47. De Commissie zou specifiekere gegevens moeten vrijgeven over de mate waarin lokale en regionale overheden worden betrokken bij de implementatie van de nationale strategieën voor integratie van de Roma.
48. In elke lidstaat zou een contactpunt voor de lokale en regionale overheden moeten worden opgericht om de dialoog met deze overheden te bevorderen en te garanderen dat ze bij het beleid worden betrokken.
49. Het CvdR roept overheidsdiensten ertoe op om volwassenenonderwijs en trainingsprogramma's te steunen en te faciliteren, zodat de Roma-bevolking vaardigheden kan opdoen waar ook echt nood aan is. De particuliere sector zou moeten worden betrokken bij de voorbereiding en het begeleiden van dergelijke programma's. Seizoensarbeidscontracten kunnen bijvoorbeeld een doeltreffende en legale manier zijn om leden van de Roma-minderheid aan banen te helpen op de vrije markt.

⁽⁵⁾ „Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020” (CdR 247/2011 fin), „De sociale en economische integratie van de Roma in Europa” (CdR 178/2010 fin).

50. De lokale en regionale overheden dienen voldoende financiële en personele middelen te krijgen om effectief aan alle fasen van de implementatie van de strategieën voor integratie van de Roma te kunnen bijdragen.

Subsidiariteit en evenredigheid

51. Het CvdR heeft in zijn vorige advies ⁽⁶⁾ de naleving van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, zoals bedoeld in artikel 5 van het EU-Verdrag, als volgt beoordeeld:

- het voorstel van de Commissie beantwoordt aan het subsidiariteitsbeginsel. Gezien het transnationale karakter van de Europese Roma-gemeenschap en de soortgelijke problemen van sociale uitsluiting waar deze gemeenschap in verschillende delen van Europa tegenaan loopt, kunnen de voorgestelde maatregelen namelijk beter op EU-niveau worden genomen;
- de getroffen maatregelen brengen geen nieuwe rechtsinstrumenten met zich mee, daar ze enerzijds passen binnen de open coördinatiemethode en anderzijds voor een groot deel gebaseerd zijn op reeds bestaande rechtskaders, hetgeen strookt met het evenredigheidsbeginsel.

II. AANBEVELINGEN VOOR WIJZIGINGEN M.B.T. DE ONTWERPAANBEVELING (COM(2013) 460 final)

Wijzigingsvoorstel 1

Paragraaf 4.2

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
De lidstaten moeten de regio's, de lokale autoriteiten en het lokale maatschappelijke middenveld betrekken bij de beoordeling, het beheer, de tenuitvoerlegging en de controle van hun nationale strategieën. De lidstaten moeten de belanghebbenden betrekken bij de partnerschapsovereenkomsten en de door de Europese structuur- en investeringsfondsen medegefinancierde operationele programma's. De centrale en lokale autoriteiten moeten bij de tenuitvoerlegging van de strategieën voortdurend samenwerken. De lidstaten moeten voldoende financiering toekennen aan lokale autoriteiten om de lokale tenuitvoerlegging van gerichte pakketten beleidsmaatregelen te vergemakkelijken.	De lidstaten moeten de regio's, de lokale autoriteiten en het lokale maatschappelijke middenveld betrekken bij de beoordeling, het beheer, de tenuitvoerlegging en de controle van hun nationale strategieën. De lidstaten moeten de belanghebbenden betrekken bij <u>de uitwerking en implementatie van</u> de partnerschapsovereenkomsten en de door de Europese structuur- en investeringsfondsen medegefinancierde operationele programma's. De <u>centrale nationale, regionale</u> en lokale autoriteiten moeten bij de tenuitvoerlegging van de strategieën voortdurend samenwerken. De lidstaten moeten voldoende financiering toekennen aan <u>regionale en/of</u> lokale autoriteiten om de <u>regionale en/of</u> lokale tenuitvoerlegging van gerichte pakketten beleidsmaatregelen te vergemakkelijken.

Motivering

Wijzigingsvoorstel 2

Paragraaf 4.7

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
De lidstaten moeten de nationale contactpunten voor de integratie van de Roma een passend mandaat geven en voldoende financiële en personele middelen toekennen om de sectoroverschrijdende tenuitvoerlegging en controle van het Roma-integratiebeleid op nationaal en lokaal niveau daadwerkelijk te kunnen coördineren. Zij moeten ervoor zorgen dat de nationale contactpunten voor de integratie van de Roma tijdens het besluitvormingsproces worden geraadpleegd over de vaststelling, financiering en tenuitvoerlegging van het relevante beleid. De nationale contactpunten moeten ervoor zorgen dat de maatschappelijke Roma-organisaties sneller en beter worden betrokken bij de uitvoering van nationale strategieën en lokale actieplannen voor de integratie van de Roma.	De lidstaten moeten de nationale contactpunten voor de integratie van de Roma een passend mandaat geven en voldoende financiële en personele middelen toekennen om de sectoroverschrijdende tenuitvoerlegging en controle van het Roma-integratiebeleid op nationaal, <u>regionaal</u> en lokaal niveau daadwerkelijk te kunnen coördineren. Zij moeten ervoor zorgen dat de nationale contactpunten voor de integratie van de Roma tijdens het besluitvormingsproces worden geraadpleegd over de vaststelling, financiering en tenuitvoerlegging van het relevante beleid. De nationale contactpunten moeten ervoor zorgen dat de maatschappelijke Roma-organisaties sneller en beter worden betrokken bij de uitvoering van nationale strategieën en <u>regionale of</u> lokale actieplannen voor de integratie van de Roma. <u>De nationale contactpunten voor de integratie van de Roma moeten duidelijk zichtbaar zijn, ook op internet.</u>

Motivering

⁽⁶⁾ CdR 247/2011 fin.

Wijzigingsvoorstel 3

Paragraaf 5.4

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
Aldus zal de Commissie de situatie van nabij volgen; drie jaar na de vaststelling van deze aanbeveling zal zij onderzoeken of een herziening en actualisering gewenst is.	Aldus zal de Commissie de situatie van nabij volgen; <u>30 maanden</u> drie jaar na de vaststelling van deze aanbeveling zal zij onderzoeken of een herziening en actualisering gewenst is.

Motivering

Als de Commissie één jaar krijgt, d.w.z. tot juni 2016, om de implementatie van deze aanbeveling te evalueren, bestaat het risico dat de uitkomsten daarvan niet in de tussentijdse herziening van de structuurfondsenverordeningen kunnen worden meegenomen.

Brussel, 28 november 2013.

*De voorzitter
van het Comité van de Regio's*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO