



Brussel, 4.12.2018
COM(2018) 785 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Verslag inzake de evaluatie van het EU-kader voor de nationale strategieën voor
integratie van de Roma tot 2020**

{SWD(2018) 480 final}

1. INLEIDING

Het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020¹ is het eerste op Roma gerichte EU-initiatief waaraan een follow-upmechanisme is verbonden. Het heeft voornamelijk ten doel de socio-economische uitsluiting en discriminatie van de Roma aan te pakken door het bevorderen van een gelijke toegang tot onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting. Met het kader werden de lidstaten uitgenodigd nationale strategieën voor integratie van de Roma (*national Roma integration strategies* – NRIS)² op te zetten en nationale Roma-contactpunten (NRCP's) aan te wijzen voor de coördinatie van de planning, uitvoering en monitoring van deze strategieën, teneinde de EU-doelstellingen inzake integratie van de Roma te verwezenlijken. Voor elk van die doelstellingen voorziet het EU-kader in een reeks maatregelen die door de lidstaten kunnen worden genomen. Ten aanzien van de uitbreidingslanden³ is een vijfde doelstelling toegevoegd, namelijk toegang tot identiteitsdocumenten, en streeft de EU ernaar de verlening van pretoetredingssteun te verbeteren, de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld te versterken en de monitoring op te voeren.

Kader 1: EU-doelstellingen voor integratie van de Roma

1. Alle Romakinderen moeten ten minste de basisschool afmaken.
2. De werkgelegenheidskloof tussen de Roma en de rest van de bevolking moet worden gedicht.
3. De gezondheidskloof moet worden overbrugd.
4. De kloof in de toegang tot huisvesting en openbare nutsvoorzieningen moet worden overbrugd.

Naar aanleiding van de conclusies van de Raad over het versnellen van het proces van integratie van de Roma⁴ is een evaluatie verricht over de periode 2011-2017. In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de conclusies van de openbare raadpleging, van de resultaten van de evaluatie en van de belangrijkste lessen die uit de evaluatie zijn getrokken. De volledige evaluatie staat in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie dat aan dit verslag is gehecht.

2. OPENBARE RAADPLEGING

In de raadpleging werd geïnformeerd naar de oorzaken van uitsluiting en naar hoe en door welke actoren die kunnen worden aangepakt, alsook naar de actieprioriteiten. Er werden meningen verzameld over verwezenlijkingen, uitdagingen en vorderingen op het gebied van beleidsontwikkeling en de situatie van de Roma wat betreft onderwijs, werkgelegenheid, gezondheid, huisvesting en discriminatie/zigeunerhaat⁵. De bevindingen hebben betrekking op de perceptie van belanghebbenden, zoals de nationale Roma-contactpunten, maatschappelijke organisaties en individuele personen uit de lidstaten en de uitbreidingslanden.

De overgrote meerderheid van de 240 respondenten denkt dat de **situatie van de Roma** op de vijf gebieden slechter is dan die van niet-Roma, vooral wat betreft discriminatie, werkgelegenheid en huisvesting. De meeste respondenten denken ook dat op al deze

¹ COM(2011) 173 definitief.

² NRIS staat ook voor geïntegreerde pakketten beleidsmaatregelen.

³ Tot de uitbreidingslanden behoren Albanië, Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Kosovo*, Montenegro, Servië en Turkije.

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met resolutie 1244/1999 van de VN-Veilighedsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

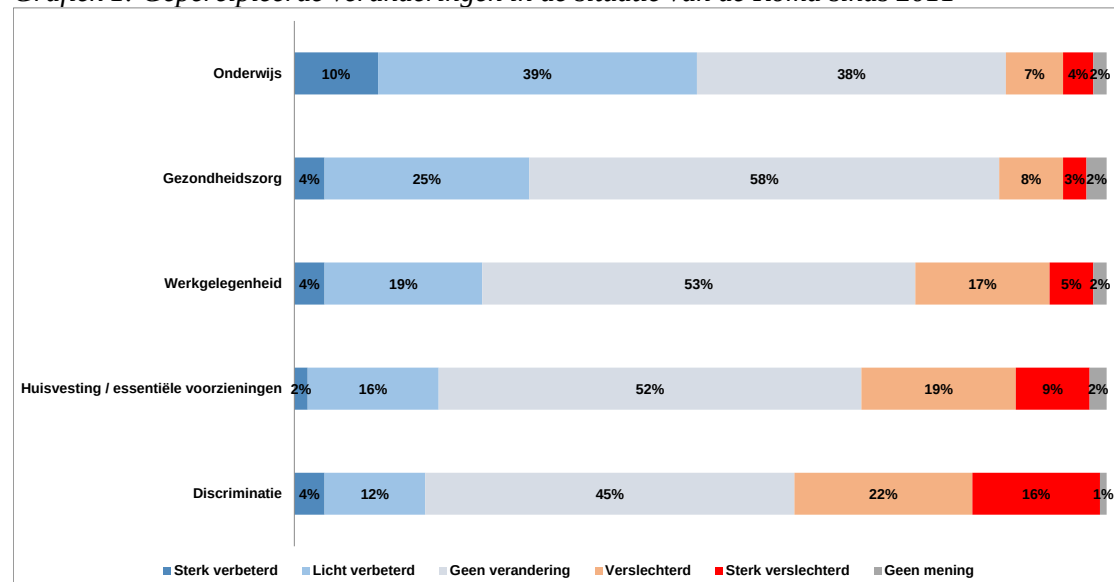
⁴ Epsco, 8.12.2016.

⁵ https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-eu-framework-national-roma-integration-strategies-2020_en.

gebieden overheidsmaatregelen van zowel de EU-instellingen als de nationale autoriteiten nodig zijn om de situatie te verbeteren.

Gevraagd naar wijzigingen sinds 2011 vinden de meeste respondenten dat de situatie in het onderwijs erop vooruit is gegaan. Voor gezondheid zien veel respondenten verbetering, terwijl voor werkgelegenheid de meningen verdeeld zijn. Wat huisvesting en discriminatie betreft, zien de respondenten vooral achteruitgang, eerder dan verbetering.

Grafiek 1: Gepercipieerde veranderingen in de situatie van de Roma sinds 2011



Openbare raadpleging

Wat **beleidsontwikkeling** op EU-niveau betreft, wordt de meeste vooruitgang gezien op het gebied van onderwijs en de bestrijding van discriminatie. Ook op het gebied van gezondheid en werkgelegenheid zien de respondenten vooral verbetering, eerder dan achteruitgang. Voor huisvesting geldt het omgekeerde. Wat beleidsontwikkeling op nationaal niveau betreft, slaat de balans door naar de positieve kant voor onderwijs en gezondheidszorg, en naar de negatieve kant voor werkgelegenheid, discriminatie en vooral huisvesting.

Uit de antwoorden kan worden opgemaakt dat strategieën voor integratie van de Roma maar succesvol kunnen zijn als zij zowel op Europees als op nationaal niveau omvattend zijn, en dat zij ten minste betrekking moeten hebben op de **belangrijkste gebieden van het EU-kader** en op de **bestrijding van zigeunerhaat**. Uit een lijst van twintig mogelijke prioritaire gebieden⁶ werd vooral onderwijs aangewezen als duidelijke prioriteit (67 % op Europees en 76 % op nationaal niveau), gevolgd door werkgelegenheid (49 % op Europees en 57 % op nationaal niveau). De strijd tegen discriminatie en zigeunerhaat en de toegang tot huisvesting en gezondheidszorg werden door meer dan een derde van de respondenten als prioritair beschouwd, zowel op Europees als op nationaal niveau.

De noodzaak van een brede aanpak blijkt ook uit de bevinding dat uitsluiting meervoudige oorzaken heeft, die door de integratiestrategieën gelijktijdig moeten worden aangepakt. Het gaat dan vooral om discriminatie en zigeunerhaat, een beperkte politieke

⁶ Toegang tot onderwijs, werk, gezondheidszorg, huisvesting en essentiële voorzieningen, officiële documenten; bevordering van de Romacultuur en -kunst, het onderwijs van de taal van de Roma (Romani) en het onderwijs over de geschiedenis van de Roma; bestrijding van discriminatie, het aanpakken van zigeunerhaat, versterking van de positie van de Roma, specifieke maatregelen voor Romakinderen, -vrouwen en -jongeren; armoedebestrijding; capaciteitsopbouw voor nationale, regionale en plaatselijke overheden en ten behoeve van maatschappelijke organisaties; coördinatie en samenwerking tussen de belanghebbenden; financiering; monitoring en evaluatie.

inzet, de gebrekkige participatie van Roma, de beperkte capaciteit van de instanties en onvoldoende beschikbare middelen.

60 % van de respondenten is van mening dat de nationale, regionale en lokale autoriteiten EU-steun nodig hebben om de situatie van de Roma te verbeteren. Volgens de belanghebbenden moet vooral de EU, eerder dan de nationale autoriteiten, zorgen voor de monitoring en handhaving van Europese wetgeving inzake non-discriminatie en antiracisme, en de toegang tot financiering afhankelijk maken van de ontwikkeling en implementatie van een ambitieus beleid inzake inclusie van de Roma. Van de nationale autoriteiten wordt dan weer verwacht dat zij een grotere rol spelen in het nemen van maatregelen ter bestrijding van zigeunerhaat (zoals gemeenschapsopbouw tussen Roma en niet-Roma, het opleiden van ambtenaren op het gebied van non-discriminatie en inclusie van de Roma, of het opnemen van de geschiedenis en cultuur van de Roma in het schoolcurriculum) en in het vergroten van de participatie van Roma (politieke participatie, nationale samenwerkingsfora, capaciteitsopbouw, betrokkenheid bij beleidsontwikkeling en monitoring).

Realisaties (inclusie van de Roma hoog op de beleidsagenda zetten, EU-financiering, erkenning van zigeunerhaat als een specifieke vorm van onverdraagzaamheid) worden verbonden met het EU-niveau, eerder dan met het nationale niveau. De belangrijkste uitdaging voor het kader en de NRIS is volgens de meeste belanghebbenden die aan de openbare raadpleging hebben deelgenomen, het gebrek aan een effectieve mainstreaming (d.w.z. gevoeligheid van het algemene overheidsbeleid voor de behoeften van de Roma).

3. RESULTATEN PER EVALUATIECRITERIUM

De evaluatie had betrekking op vijf basiscriteria (relevantie, coherentie, doeltreffendheid, efficiëntie en EU-meerwaarde) en drie aanvullende criteria (billijkheid, coördinatie en duurzaamheid). Hieronder worden de aanvullende criteria besproken samen met de basiscriteria waar ze het nauwst mee verbonden zijn (billijkheid bij relevantie, coördinatie bij doeltreffendheid, en duurzaamheid bij EU-meerwaarde).

3.1. Relevantie

Bij de analyse van de relevantie wordt beoordeeld of de gestelde doelen overeenstemden met de toenmalige behoeften en of zij ook vandaag nog relevant zijn. **De relevantie wordt beoordeeld als over het algemeen positief, met beperkingen.** In de evaluatie is bevestigd dat de prioritaire gebieden cruciaal zijn voor de inclusie van de Roma en dat ze ook vandaag nog relevant zijn.

De evaluatie heeft ook **tekortkomingen** in het oorspronkelijke ontwerp van het kader aan het licht gebracht:

- De doelstelling op het gebied van onderwijs (alle Romakinderen moeten ten minste de basisschool afmaken) is weliswaar relevant, maar niet ambitieus.
- De bestrijding van discriminatie was een algemene doelstelling, een horizontaal thema zonder specifieke doelstelling van non-discriminatie. De maatregelen ter bestrijding van zigeunerhaat werden onvoldoende bevonden, ook al werden in het kader maatregelen omschreven om discriminatie aan te pakken op alle beleidsterreinen en werd zigeunerhaat in latere EU-beleidsdocumenten erkend als een specifieke vorm van onverdraagzaamheid⁷, en werden er op EU-niveau en op nationaal niveau stappen

⁷ De Raad van Europa (ECRI) definieert zigeunerhaat als "een specifieke vorm van racisme, een ideologie die stoelt op rassuperioriteit, een vorm van ontmenselijking en op historische discriminatie gebaseerd institutioneel racisme, die

gezet om discriminatie, racisme en vreemdelingenhaat in overeenstemming met de EU-wetgeving⁸ te bestrijden.

- Hoewel het kader oog heeft voor de diversiteit binnen de groep die wordt benoemd met de overkoepelende term "Roma"⁹, bleek het slechts in beperkte mate afgestemd op de diversiteit binnen de Romabevolking. Het was onvoldoende gericht op specifieke groepen binnen de Roma, op de genderdimensie en op het aanpakken van meervoudige discriminatie (**billijkheid**).

Om de bevoegdheden van de lidstaten te eerbiedigen, biedt het EU-kader flexibiliteit om de doelstellingen en de selectie van doelgroepen aan te passen aan de specifieke nationale context. Dat betekent dat de relevantie van het kader sterk afhangt van de geschiktheid en de ambitie van de doelstellingen en maatregelen in de NRIS. Een dergelijke aanpak kan weliswaar de relevantie van de maatregelen ten goede komen, maar bleek volgens de evaluatie in het algemeen te leiden tot een gefragmenteerde uitvoering en een verminderde doeltreffendheid.

3.2. Doeltreffendheid

Bij de analyse van de doeltreffendheid wordt nagegaan in welke mate tot dusver met het kader vooruitgang is geboekt ten aanzien van de doelstellingen ervan, zowel op het stuk van de doelstellingen voor integratie van de Roma als met betrekking tot het opzetten van instrumenten en structuren voor integratie van de Roma op EU-niveau en op nationaal niveau (**coördinatie**).

De doeltreffendheid bij de vooruitgang naar de doelstellingen voor integratie van de Roma wordt beoordeeld als over het algemeen beperkt, met belangrijke verschillen tussen landen en gebieden¹⁰. De meeste vooruitgang blijkt te zijn geboekt met betrekking tot onderwijs (verbeteringen op het gebied van vroegtijdige schoolverlating, voor- en vroegschoolse educatie en de leerplicht, maar achteruitgang op het gebied van segregatie). De zelf ervaren gezondheidstoestand van de Roma is verbeterd, maar de medische dekking blijft beperkt. Er is geen verbetering geconstateerd op het gebied van de toegang tot werkgelegenheid en het aandeel van jonge Roma die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen (NEET) is zelfs toegenomen. De situatie op het gebied van huisvesting blijft problematisch. Ten aanzien van de algemene doelstelling van armoedebestrijding is enige vooruitgang waargenomen. Zigeunerhaat en haatmisdrijven blijven in hoge mate zorgen baren, ook al zijn er aanwijzingen dat de Roma iets minder worden geconfronteerd met discriminatie bij de toegang tot bepaalde diensten.

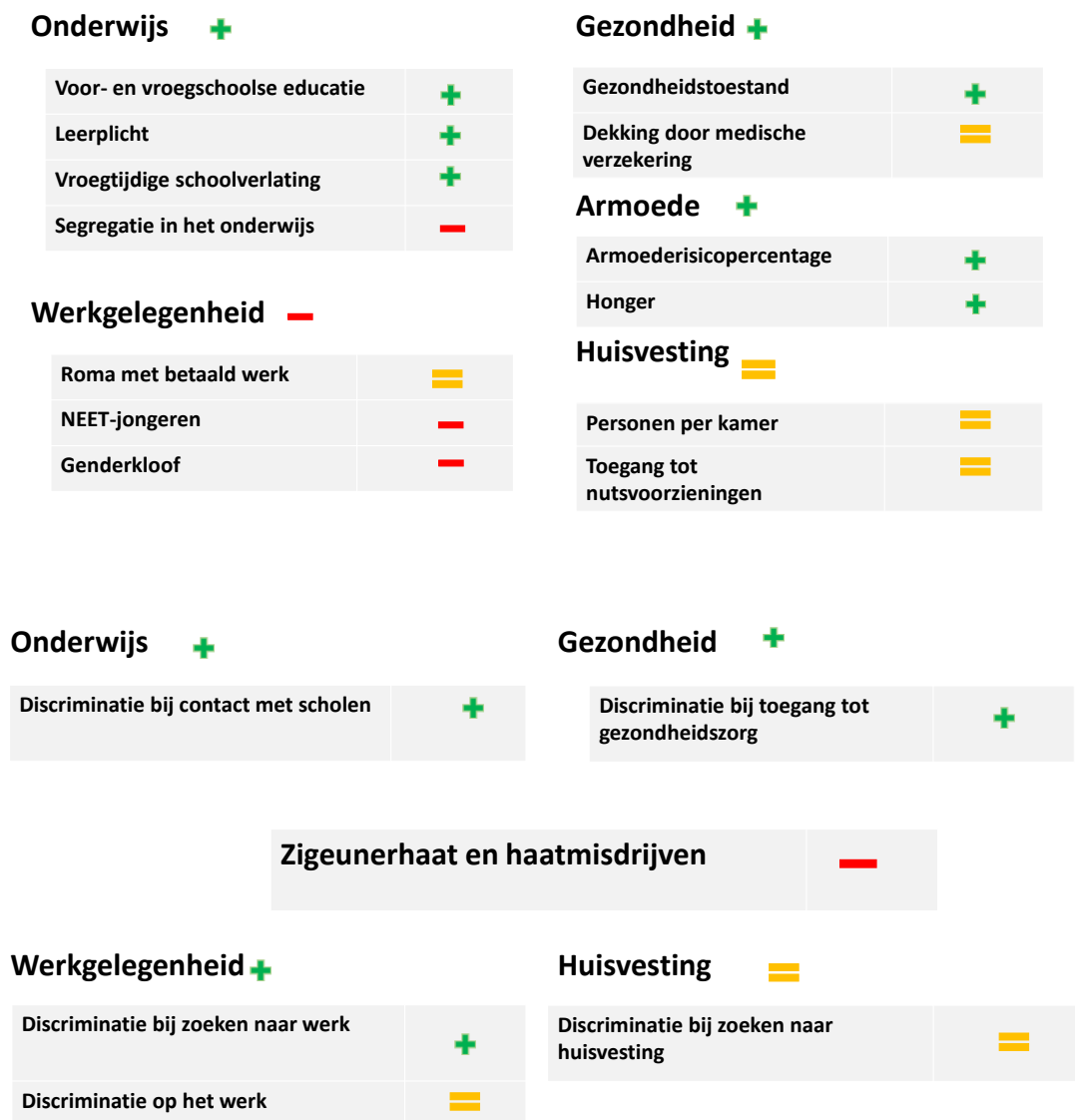
onder meer tot uiting komt in geweld, haatuitingen, uitbuiting, stigmatisering en schaamteloze discriminatie" (COM(2017) 458 final, 2008/913/JBZ).

⁸ 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 en Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht.

⁹ Overeenkomstig de terminologie van Europese instellingen en internationale organisaties verwijst de term "Roma" naar een aantal verschillende groepen (zoals Roma, Sinti, Kale, Zigeuners, Romanichels, Boyash, Ashkali, "Egyptenaren", Jenische, Dom, Lom, Rom en Abdal), maar ook naar travellers (woonwagenbewoners), zonder dat hiermee de speciale kenmerken van deze groepen worden ontkend.

¹⁰ Scorebord van indicatoren voor integratie van de Roma, SWD(2017) 286 final/2, begeleidend document bij COM(2017) 458 final.

Grafiek 2: Veranderingen in de situatie van de Roma op de verschillende beleidsterreinen in de periode 2011-2016, armoede; discriminatie per gebied en zigeunerhaat



FRA 2011, 2016, 2017

De doeltreffendheid wat betreft coördinatie wordt als positief beoordeeld op EU-niveau en als beperkt op nationaal niveau. Uit de evaluatie blijkt dat het kader succesvol is geweest in het opzetten of versterken van instrumenten en governancestructuren en in het zorgen voor samenwerking tussen en capaciteitsopbouw van actoren die zich inzetten voor inclusie van de Roma. Het kader heeft de samenwerking tussen belanghebbenden op EU-niveau en op nationaal niveau nog verder verbeterd, maar de bestaande inspraak heeft nog niet voldoende impact op de beleidsvorming en het ontwerp van de dienstverlening. Op nationaal niveau zijn dankzij het kader instrumenten ontwikkeld – nationale Romastrategieën, contactpunten (NRCP's) en platforms – maar de NRIS sluiten nog niet volledig aan op de doelstellingen voor integratie van de Roma. Uit de evaluatie blijkt dat de oprichting van NRCP's heeft gezorgd voor een betere samenwerking tussen overheidsdiensten en tussen de

overheidsdiensten en andere belanghebbenden, maar dat het verschillende NRCP's nog ontbreekt aan institutioneel gewicht, middelen en capaciteit.

3.3. Coherentie

Bij de analyse van de coherentie wordt nagegaan hoe goed het EU-kader aansluit op andere nationale en EU-instrumenten. **De coherentie wordt als positief beoordeeld op EU-niveau en als beperkt op nationaal niveau.**

Uit de evaluatie blijkt dat op EU-niveau vooruitgang is geboekt bij het mobiliseren van beleids-, financierings- en rechtsinstrumenten voor inclusie van de Roma. Dat geldt met name voor de Europa 2020-strategie (aan de hand van synergieën tussen de Europa 2020-doelstellingen en de doelstellingen voor integratie van de Roma en landspecifieke aanbevelingen met betrekking tot de Roma) en de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF 2014-2020: Romaspecifieke investeringsprioriteit¹¹ en ex-antevoorwaarden). Bovendien zijn Europa 2020 en de ESIF aan elkaar gelinkt: een lidstaat die landspecifieke aanbevelingen met betrekking tot de Roma had ontvangen, moest de Romaspecifieke investeringsprioriteit opnemen en de middelen uit de ESIF gebruiken voor hervorming van het beleid inzake inclusie. Dat heeft op zijn beurt geleid tot de toepasbaarheid van de thematische ex-antevoorwaarde met betrekking tot de Roma en de overeenkomstige nalevingscriteria, die nauw verband houden met de doelstellingen van het kader.

Volgens de evaluatie zijn de doelstellingen voor inclusie van de Roma dankzij het kader ook geïntegreerd in andere gebieden, zoals uitbreiding¹², de stedelijke agenda¹³, het EU-beleid ter bestrijding van de mensenhandel¹⁴ en voorstellen zoals de herschikking van de drinkwaterrichtlijn¹⁵. Uit de evaluatie bleek echter ook dat in de jongerengarantie of de Europese pijler van sociale rechten niet expliciet naar de Roma wordt verwezen. Het EU-kader en de EU-rechtsinstrumenten zijn in hoge mate complementair qua doelstellingen en werkingssfeer. De handhaving van de EU-wetgeving door de Commissie komt de beleidsdoelstellingen van het kader ten goede, terwijl de monitoring van de uitvoering van de NRIS de Commissie informatie geeft over de stand van de EU-wetgeving.

Uit de evaluatie is gebleken dat het kader in mindere mate heeft bijgedragen tot het opnemen van Roma-integratie in de rechts-, beleids- en financieringsinstrumenten op nationaal niveau. De NRIS sluiten vaak slecht aan op het overheidsbeleid. De beperkte invloed van de NRCP's op het ontwerp, de uitvoering en het besluitvormingsproces van het algemeen beleid is een belangrijke remmende factor.

3.4. Efficiëntie

¹¹ Voor de periode 2014-2020 is 1,5 miljard EUR uitgetrokken voor twaalf lidstaten in het kader van ESF-investeringsprioriteit 9(ii) "Integratie van gemarginaliseerde gemeenschappen zoals de Roma").

¹² Inclusie van de Roma is ten volle geïntegreerd in de uitbreidingsonderhandelingen. Aan deze kwestie wordt aandacht besteed in het kader van de kernprioriteiten voor uitbreiding, het stappenplan voor visumliberalisering, de onderhandelingen over hoofdstuk 23 (rechterlijke macht en fundamentele rechten) en IPA-steun. De vooruitgang is beoordeeld in de jaarlijkse verslagen van de Commissie.

¹³ Eurocities 2017: Roma in Europese steden. Brussel. http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Mapping_of_the_situation_of_Roma_in_cities_FINAL_REPORT.pdf.

¹⁴ Zie de te bereiken resultaten in het kader van de EU-strategie 2012-2016 voor de uitroeiing van mensenhandel, waarin wordt verwezen naar de specifieke kwetsbaarheid van de Roma en het risico dat zij het slachtoffer worden van mensenhandel. Dit is in overeenstemming met het omvattende EU-rechtskader ter bestrijding van mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU) en het daarmee samenhangende EU-beleidskader, met inbegrip van de mededeling van de Commissie waarin verslag wordt uitgebracht over de follow-up van de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel en het vaststellen van verdere concrete maatregelen (COM(2017) 728 final).

¹⁵ COM(2017) 753 final.

Bij de analyse van de efficiëntie wordt gekeken naar het verband tussen de bij een ingreep gebruikte middelen en de tot stand gebrachte wijzigingen. De evaluatie was met name gericht op de efficiëntie van de monitoring en de verslaglegging en strekte ertoe de kosten en baten te beoordelen van het EU-kader en de NRIS.

Wat de systemen voor monitoring en verslaglegging betreft, wordt de efficiëntie beoordeeld als beperkt. De instrumenten voor monitoring zijn geleidelijk tot stand gebracht. Met de aanbeveling van de Raad uit 2013 is een uitgebreide verslaglegging door de lidstaten ingevoerd, zij het pas vanaf 2016¹⁶. In lijn met de toezeggingen van de lidstaten is die verslaglegging in de eerste plaats gericht op integratiemaatregelen, in plaats van op resultaten en resultaatindicatoren waarmee de algemene doeltreffendheid van de ingrepen zou kunnen worden gemeten. Volgens de evaluatie is het online instrument van de Commissie voor rapportage van het nationale naar het Europese niveau een positieve stap in de richting van beleidsleren en transparantie, maar zijn er nog tekortkomingen (zie punt 4.5). Een onafhankelijke monitoring wordt verzekerd via door het FRA en het IPA gefinancierde onderzoeken, aan de hand waarvan de geboekte vooruitgang kan worden gemonitord. De Commissie heeft in 2017 een proefproject opgezet voor de monitoring van de uitvoering van de NRIS door gecoördineerde maatschappelijke samenwerkingsverbanden¹⁷.

Volgens de evaluatie konden de kosten en baten niet afdoende worden gekwantificeerd, geëvalueerd en met zekerheid aan het kader worden toegeschreven. De kosten zijn op korte termijn duidelijk, maar de meeste potentiële voordelen doen zich voor op de lange termijn en kunnen niet vóór 2020 worden verwezenlijkt. Op de lange termijn zal vooruitgang op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en gezondheid niet alleen zorgen voor minder armoede onder de Roma, maar ook budgettaire voordelen opleveren, zoals hogere bijdragen aan de begroting of een impact op het gebruik van openbare goederen en diensten (minder sociale uitkeringen). Integratie van de Roma kan ook een gunstig effect hebben op de arbeidsmarkt (meer efficiëntie door minder tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden) en de economie, met inbegrip van het bbp.

3.5. EU-meerwaarde

Bij de analyse van de EU-meerwaarde wordt gekeken of het kader heeft gezorgd voor meer verandering dan redelijkerwijs kon worden verwacht van de belanghebbenden alleen of indien geen enkele actie was ondernomen. **De EU-meerwaarde wordt beoordeeld als positief.** In de evaluatie wordt opgemerkt dat de EU-maatregelen via de politieke, bestuurlijke en financiële aspecten ervan een meerwaarde hebben gecreëerd voor het nationale beleid ten aanzien van de Roma en de uitvoering daarvan.

Vak 2: EU-meerwaarde

Politieke aspecten

- Inclusie van Roma hoog op de Europese en nationale agenda's
- Aandacht voor Roma-kwesties, ook in landen met een kleinere Roma-bevolking

Bestuurlijke aspecten

- Ontwikkeling van structuren voor inclusie van de Roma
- Stabiliteit dankzij het meerjarige karakter van het EU-optreden
- Beleidsrichtsnoeren, monitorings- en verslagleggingskader voor verantwoordingsplicht en transparantie
- Mogelijkheden voor wederzijdse uitwisseling en samenwerking

¹⁶ 2017 in de uitbreidingsregio.

¹⁷ <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor> Er wordt ook een soortgelijke procedure gefinancierd uit het IPA.

- Brede aanpak

Financiële aspecten

- Steun uit ESIF en IPA voor de uitvoering van de NRIS

Uit de evaluatie blijkt dat zonder het EU-kader Roma-kwesties minder aandacht zouden krijgen in het EU-beleid. In sommige landen zouden de NRIS mogelijk worden beëindigd of afgezwakt, waardoor de politieke inzet voor inclusie van de Roma verder zou afnemen. Als er geen kader meer bestaat, zouden de monitoring en rapportage minder vaak en minder strikt geschieden. Een aantal van de huidige nationale beleidsmaatregelen en gerichte structuren zouden niet worden voortgezet of zouden meer symbolisch dan operationeel van aard worden. Volgens de evaluatie **is er meer tijd nodig om de werkstructuren te consolideren en te zorgen voor een duurzaam beleid met een impact op de lange termijn.** Het is van essentieel belang dat de NRIS, geleid door een gemeenschappelijk kader, worden voortgezet en verbeterd. Uit de evaluatie blijkt dat in de eerste fase weliswaar een aantal tastbare, zij het ontoereikende resultaten zijn behaald, maar dat het algemene proces nu moet worden versterkt en beter worden gefocust. Daarbij moet de nadruk worden gelegd op een grotere politieke wil, de invoering van specifieke meetbare streefdoelen en een strikte monitoring, en een doeltreffendere uitvoering, ondersteund door voldoende financiering en systemen voor participatieve governance.

4. EVALUATIE: CONCLUSIES EN GELEERDE LESSEN

Uit de evaluatie blijkt dat het kader cruciaal is geweest voor de ontwikkeling van Europese en nationale instrumenten en structuren ter bevordering van inclusie van de Roma. De ambitie om "een eind [te] maken aan de uitsluiting van de Roma" is echter niet verwezenlijkt. Zowel in de conclusies van de evaluatie als in eerdere jaarlijkse beoordelingen door de Commissie over de uitvoering van de NRIS worden de belangrijkste prioriteiten genoemd die nog moeten worden aangepakt. Daartoe behoren een betere mainstreaming, een duidelijke nadruk op de strijd tegen zigeunerhaat, een beter partnerschap en meer participatie van Roma, afstemming op de diversiteit onder de Roma (met bijzondere aandacht voor Romavrouwen, -jongeren en -kinderen) en een betere omschrijving van doelen, verzameling van gegevens en verslaglegging om beleidsleren te bevorderen.¹⁸

¹⁸ Zie de bijlage voor een tabel met een overzicht van de beoordeling per evaluatiecriterium.

4.1. Combineren van doeltreffende mainstreaming met gerichtheid op de Roma ter wille van duurzaamheid

Volgens de bevindingen van de evaluatie moeten het EU-kader en de NRIS doeltreffender worden ingezet om ervoor te zorgen dat de behoeften van de Roma worden weerspiegeld in het algemene beleid. Inclusie van de Roma is maar mogelijk als het algemeen beleid tegemoetkomt aan hun specifieke behoeften. Het huidige op inclusie van de Roma gerichte beleid mist veelal een systemisch perspectief. Volgens de evaluatie **moeten de nationale autoriteiten een tweeledige strategie volgen door algemene diensten inclusief te maken en te voorzien in programma's die gericht zijn op de meest kwetsbare personen.** In de NRIS moet gedetailleerd worden omschreven hoe moet worden gezorgd voor verdere integratie van de Roma in het beleid inzake onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting, en welke expliciete maatregelen moeten worden ontwikkeld om specifieke nadelen te ondervangen en te zorgen voor een doeltreffende en gelijke toegang op de verschillende gebieden. Daartoe moeten de lidstaten ten volle gebruikmaken van de investeringsprioriteit inzake de integratie van gemarginaliseerde gemeenschappen zoals de Roma, en van andere relevante investeringsprioriteiten.

In verband hiermee heeft de Commissie voor de ESIF-verordeningen voor de periode na 2020 voorgesteld om de link tussen de NRIS en EU-financiering te versterken, de specifieke doelstelling inzake de socio-economische integratie van gemarginaliseerde gemeenschappen als de Roma te handhaven, en het mogelijk te maken om de beschikbaarstelling van financiering afhankelijk te maken van de toepassing van versterkte thematische randvoorwaarden, die eisen voor de NRIS omvatten¹⁹:

- maatregelen nemen om integratie van de Roma te bespoedigen en segregatie te voorkomen en uit te bannen;
- rekening houden met de genderdimensie en de situatie van jonge Roma;
- uitgangswaarden, meetbare mijlpalen en streefdoelen vaststellen;
- regelingen opzetten voor monitoring, evaluatie en herziening;
- regelingen opzetten voor mainstreaming van inclusie van de Roma op lokaal en regionaal niveau;
- regelingen opzetten om te waarborgen dat het ontwerp, de uitvoering, de monitoring en de herziening van de NRIS gebeuren in nauwe samenwerking met de maatschappelijke Roma-organisaties en alle andere relevante belanghebbenden, ook op regionaal en lokaal niveau.

Inclusie van de Roma behoort ook tot de thematische prioriteiten voor toekomstige bijstand aan de uitbreidingsregio in het kader van IPA III.

Volgens de evaluatie moet ook op EU-niveau worden gezorgd voor meer consistentie tussen het kader en ander beleid. EU-financiering moet in grotere mate worden gekoppeld aan beleidsprioriteiten (ter bevordering van zowel inclusieve structurele hervormingen in het kader van het Semester en het uitbreidingsbeleid als van gerichte beleidsmaatregelen in het kader van de NRIS). De Commissie zou bijvoorbeeld verdere mogelijkheden in kaart kunnen brengen om financiering afhankelijk te maken van de strijd tegen discriminatie en zigeunerhaat en ten volle gebruik te maken van **synergieën tussen doelstellingen voor integratie van de Roma en tussen belangrijke beleidsinspanningen op EU- en internationaal niveau**, zoals de Europese pijler van

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/investing-people_nl voor het Commissievoorstel inzake ESF+ van 30 mei 2018; https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en voor het Commissievoorstel voor een GB-verordening van 29 mei 2018.

sociale rechten, terwijl ook zou kunnen worden overwogen de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de VN ten volle te benutten.

4.2. Meer aandacht voor de bestrijding van discriminatie en zigeunerhaat

Tot de voornaamste tekortkomingen behoren, volgens de evaluatie, het ontbreken van een specifieke non-discriminatiedoelstelling en van gerichte strategieën en maatregelen ter bestrijding van zigeunerhaat. Hoewel discriminatie en sociale uitsluiting elkaar versterken, kunnen alle Roma geconfronteerd worden met discriminatie, maar zijn zij niet allemaal het slachtoffer van sociale uitsluiting.

Er zijn al een aantal inspanningen geleverd om die tekortkomingen te verhelpen: zigeunerhaat wordt gemonitord in het kader van de richtlijn rassengelijkheid²⁰ en het kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat²¹; de strijd tegen zigeunerhaat komt aan bod bij de monitoring van haatzaaiende uitlatingen op het internet, waarbij ook ngo's van de Roma zijn betrokken²²; aan de bestrijding van discriminatie en zigeunerhaat is prioritaire aandacht gegeven in oproepen in het kader van het programma "Rechten, gelijkheid en burgerschap", in het project Roma Civil Monitor, in het overleg met belanghebbenden, bijvoorbeeld in het kader van het Europees platform voor inclusie van de Roma of de Groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat²³, en in het onderzoekswerk van de FRA²⁴.

Uit de evaluatie blijkt dat **de lidstaten moeten worden aangemoedigd om meer maatregelen ter bestrijding van discriminatie en zigeunerhaat te nemen**. Zo moeten, volgens de evaluatie, de NRIS gerichte maatregelen omvatten ter voorkoming en bestrijding van door vooroordelen ingegeven haatmisdrijven, haatuitingen en stigmatisering, die worden veroorzaakt door zigeunerhaat (zoals het bijwerken van onderwijsprogramma's, interetnische gemeenschapsopbouw, opleidingen gericht op het bewustmaken van werkgevers, onderwijs-, gezondheids- en huisvestingsinstanties en de politie, het openbaar ministerie en rechters). Er zijn systematische inspanningen nodig om te voorkomen dat EU-middelen worden gebruikt om discriminerende praktijken te ondersteunen. Monitoring en de bestrijding van zigeunerhaat moeten deel uitmaken van wederzijds leren en samenwerking tussen overheden, het maatschappelijk middenveld, de media en instanties voor gelijke kansen. De NCRP's moeten instanties voor gelijke kansen betrekken bij de opstelling van actieplannen ter bestrijding van zigeunerhaat, racisme en discriminatie in het kader van de NRIS.

De evaluatie geeft aan dat de strijd tegen discriminatie en zigeunerhaat een afzonderlijk prioritair gebied van het kader moet zijn, met een specifieke non-discriminatiedoelstelling, naast de vier doelstellingen voor integratie van de Roma. Tegelijkertijd moet het ook een horizontale prioriteit blijven, met specifieke doelstellingen in elk van de vier beleidsterreinen. **Een duidelijker nadruk op de strijd tegen zigeunerhaat en discriminatie moet de inclusiebenadering aanvullen en niet vervangen**. Zo kan tegelijkertijd worden gezorgd voor een sterkere handhaving van de

²⁰ 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 (PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22).

²¹ Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht (PB L 328 van 6.12.2008, blz. 55).

²² http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300

²³ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025

²⁴ FRA 2018, A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion (Een aanhoudende zorg: zigeunerhaat als een belemmering voor inclusie van de Roma).

wetgeving inzake antidiscriminatie en haatmisdrijven en voor een doeltreffender beleid inzake sociale inclusie.

4.3. Partnerschap

Uit de evaluatie is gebleken dat op EU-niveau en op nationaal niveau governancemechanismen bestaan, maar dat de functie ervan beperkt is. In het algemeen sluiten de NRIS niet doeltreffend aan op het algemene beleid, aangezien de belangrijkste sectoren en belanghebbenden niet op consistente wijze bij het beleid worden betrokken. Er is werk gemaakt van een betere participatie van het maatschappelijk middenveld in alle stadia van de Europese multi-level governance. Desondanks hebben de Roma nog steeds maar beperkte mogelijkheden om op doeltreffende wijze deel te nemen aan het politieke leven en aan alle stadia van het beleidsproces. Om het kader te versterken is er behoefte aan empowerment en capaciteitsopbouw bij de Roma, het maatschappelijk middenveld, de nationale autoriteiten, met name de NRCP's, en de lokale overheden.

Voor een sterkere positie en participatie van de Roma moeten specifieke maatregelen worden bevorderd die de stem van de Roma in het besluitvormingsproces luider doen klinken. Het gaat onder meer om:

- politieke participatie via actie binnen de gemeenschap;
- bevordering van participatie van de Roma in beroepen waarin ze ondervertegenwoordigd zijn;
- bevordering van goede praktijken voor samenwerking tussen Roma en niet-Roma;
- ondersteuning van betrokkenheid van de Roma bij de lokale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld.

Bij het bevorderen van een meer doeltreffende betrokkenheid van de Roma op alle niveaus, moet aandacht worden besteed aan gendergelijkheid.

Uit de evaluatie blijkt dat **empowerment en capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties van de Roma en maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de Roma**, van cruciaal belang zijn met het oog op de sociale dienstverlening aan de Roma en beleidsontwikkeling, en opdat zij zouden kunnen optreden als onafhankelijke "waakhonden". Er moet worden gezorgd voor een aanhoudende en gecoördineerde betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij de monitoring van de uitvoering. Hun betrokkenheid bij de opzet, uitvoering en monitoring van het algemene beleid moet ook op nationaal niveau worden ondersteund, om er voor te zorgen dat het beleid de Roma bereikt. Daartoe moeten synergieën en samenwerking tussen de Roma en algemene ngo's worden ondersteund.

Het mandaat, de institutionele capaciteit en de personele en financiële middelen van de **NRCP's moeten worden versterkt**. Zij moeten efficiënte pleitbezorgers worden van de mainstreaming van inclusie van de Roma in alle relevante beleidsterreinen en zij moeten essentiële diensten op nationaal niveau daarbij betrekken. Daartoe moeten zij:

- zorgen voor een permanente dialoog met alle diensten die relevant zijn voor inclusie van de Roma;
- nauw samenwerken met de beheersautoriteiten;
- samenwerken met regionale en lokale actoren;
- alle relevante actoren betrekken bij het toezicht op de NRIS en het relevante beleid voor inclusie van de Roma en anti-discriminatie;
- zorgen voor een sterker systeem van overleg en dialoog met het maatschappelijk middenveld van de Roma en voor een sterkere betrokkenheid daarvan bij de monitoring en evaluatie van en de verslaglegging over de uitvoering.

Lokale overheden beschikken vaak niet over voldoende middelen en expertise om discriminatie te bestrijden en sociale inclusie te bevorderen. Er moet meer worden gebruikgemaakt van EU-financiering om lokale capaciteit op te bouwen en de ontwikkeling, uitvoering en monitoring van lokale strategieën te bevorderen. Het betrekken van de Roma-gemeenschappen bij initiatieven die op hen betrekking hebben, en het opbouwen van hun capaciteit om de leiding te nemen bij dergelijke projecten, verbetert de doeltreffendheid en de efficiëntie van de EU-middelen voor inclusie van de Roma en zorgt voor meer empowerment van de personen naar wie gewoonlijk wordt verwezen als de "doelgroep".²⁵

4.4. De aanpak van diversiteit onder de Roma

Uit de evaluatie is gebleken dat het EU-kader slechts beperkt is afgestemd op de diversiteit onder de Roma. De aandacht voor de **genderdimensie** werd zwak bevonden: slechts enkele NRIS nemen de specifieke kwetsbaarheid van vrouwen in aanmerking. Voor een **kindvriendelijke benadering** ontbrak het aan alomvattende strategieën voor de gelijktijdige aanpak van de behoeften van kinderen in het onderwijs-, gezondheids- en huisvestingsbeleid en in de kindbescherming. De bestrijding van mensenhandel, met oog voor kinderen en de genderdimensie, blijft een noodzaak. Meervoudige en intersectionele discriminatie worden zelden aangepakt.

Hoewel mobiliteit binnen de EU na de uitbreiding een belangrijke stimulans was voor het opzetten van het EU-kader, is in het kader en de meeste NRIS te weinig aandacht uitgegaan naar de behoeften van Roma die mobiel zijn binnen de EU en van Roma die een niet-EU-nationaliteit hebben of die staatloos zijn. De aanpak van die behoeften vereist expliciete maatregelen en op mensenrechten gebaseerde praktijken.

Volgens de evaluatie moeten de NRIS beter rekening houden met de behoeften van specifieke groepen en met de uiteenlopende omstandigheden binnen de Roma-bevolking. Ook moeten in de NRIS expliciete streefdoelen en indicatoren worden opgenomen met het oog op de aanpak van de specifieke behoeften van kwetsbare groepen in elk van de voornaamste gebieden. In de NRIS moet worden gespecificeerd op welke doelgroep binnen de Roma de belangrijkste maatregelen voor inclusie betrekking hebben, rekening houdend met de burgerrechtenrichtlijn²⁶.

4.5. Vaststelling van doelen, gegevensverzameling, monitoring en verslaglegging om beleidsleren mogelijk te maken

Volgens de evaluatie zouden de doeltreffendheid en relevantie van het kader erop vooruitgaan indien de vier prioritaire gebieden zouden worden aangevuld met een focus op de bestrijding van discriminatie en zigeunerhaat als horizontale vereiste én als afzonderlijk gebied, en indien een **reeks individueel aanpasbare doelstellingen voor integratie van de Roma met bijbehorende streefdoelen en indicatoren** zou worden gespecificeerd. Landenspecifieke streefdoelen zouden kunnen worden gekozen uit een gedetailleerde lijst van facultatieve streefdoelen en indicatoren per gebied (gedifferentieerde streefdoelen in een gemeenschappelijk kader). De overheden moeten hun doelstellingen bijwerken en op basis van gegevens prioriteiten toekennen in overeenstemming met hun nationale omstandigheden. Met een flexibele maar

²⁵ Het ROMACT-programma en het project voor lokale betrokkenheid bij inclusie van de Roma (LERI) van het FRA zijn voorbeelden van hoe op participatie gerichte actiemethoden lokale partnerschappen kunnen vergemakkelijken en de cohesie op lokaal niveau kunnen versterken. <http://coe-romact.org/>; <http://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-leri-multi-annual-roma-programme>

²⁶ 2004/38/EG.

gestandaardiseerde reeks doelstellingen en streefdoelen kan beter rekening worden gehouden met de diversiteit binnen de Roma-bevolking. Een flexibel kader voor indicatoren zou ervoor zorgen dat in de NRIS de gedeelde reeks streefdoelen kan worden afgestemd op de nationale prioriteiten en dat de kwaliteit van de NRIS op verschillende manieren verbetert:

- De doelstellingen van de NRIS moeten worden gespecificeerd en uitgesplitst, ook de op nationaal niveau aangepaste streefdoelen voor subsectoren.
- De doelstellingen moeten voor elk gebied specifieke, gekwantificeerde en tijdgebonden streefdoelen omvatten, die nader worden omschreven naargelang van de specifieke situatie in het betrokken land.
- Streefdoelen moeten worden vastgesteld in absolute termen, om de verbetering in de situatie van de Roma te weerspiegelen, maar ook in relatieve termen ten opzichte van de algemene bevolking, om kloven te dichten.
- In de streefdoelen moet aandacht uitgaan naar genderongelijkheid en naar specifieke behoeften van bepaalde groepen.
- In de NRIS moeten criteria voor verslaglegging over de respectieve streefdoelen worden opgenomen en moet aandacht uitgaan naar interconnecties tussen streefdoelen op verschillende gebieden.

Uit de evaluatie blijkt dat **de verzameling van gegevens en de systemen voor monitoring en verslaglegging moeten worden versterkt**. Een gebrek aan betrouwbare gegevens, uitgesplitst naar etnische afkomst, en een gebrek aan transparantie en verantwoordingsmechanismen, zijn belangrijke problemen die de monitoring moeilijk en onbetrouwbaar maken. Daardoor wordt het moeilijk om de vooruitgang te meten. Het monitoring- en rapportagesysteem van de NRIS moet informatie beschikbaar maken op beleids- en programmaniveau, alsmede informatie over expliciete gerichte maatregelen en maatregelen ter bevordering van een inclusiever algemeen beleid. Er moet worden gezorgd voor een betere beschikbaarheid en uitsplitsing van gegevens om te waarborgen dat passende gegevens beschikbaar zijn voor de monitoring van de uitvoering, de resultaten en de efficiëntie. Om empirisch onderbouwd beleidsleren mogelijk te maken moet werk worden gemaakt van de ontwikkeling van gegevensverzameling, rapportage en analyse om de vooruitgang te meten. Daarbij is ondersteuning door het FRA en technische bijstand aan de nationale autoriteiten²⁷ nodig. Kwalitatieve gegevens moeten worden gebruikt om kwantitatieve indicatoren in de juiste context te plaatsen en een beter inzicht te krijgen in de specifieke factoren die bijdragen tot het welslagen of het falen van individuele ingrepen.

Een betere, door de NRCP's gecoördineerde nationale verslaglegging en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de monitoring kunnen bijdragen tot de systematisering van kennis en de documentatie van bestaande ervaringen, wat ten goede komt aan wederzijds leren en beleidsoverdracht.

4.6. Meer ambitie voor vooruitgang tijdens de pretoetredingsfase

Uit de resultaten van de evaluatie, die ook betrekking had op kandidaat-lidstaten, blijkt dat ambitieuze doelstellingen inzake integratie van de Roma van groot belang zijn in de pretoetredingsfase. Daarom is de bevordering van gelijke toegang tot onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting opgenomen in het uitbreidingsproces. Alle uitbreidingslanden hebben NRIS vastgesteld, NRCP's aangewezen en een jaarlijks

²⁷

Dit geldt ook voor kandidaat-lidstaten die de status van waarnemer hebben.

verslagleggingssysteem geïmplementeerd dat vergelijkbaar is met dat van de lidstaten. Ook al is er vooruitgang geboekt, er moet nog veel worden gedaan om de bovenvermelde uitdagingen aan te pakken.

5. Conclusies

Uitsluiting en discriminatie van Roma komt al eeuwenlang voor. Om daar een einde aan te maken zijn verbintenissen op de lange termijn en een brede aanpak nodig. Structurele veranderingen hebben tijd nodig en het zal mogelijk minstens een generatie duren vóór tastbare resultaten worden bereikt.

Uit de evaluatie van het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020 blijkt dat het EU-kader het begin betekent van een proces dat, ondanks de vele beperkingen en de enorme taak die moet worden vervuld, heeft geleid tot positieve resultaten en een beginnende trendwijziging. In de evaluatie wordt echter ook geopperd dat verdere stappen kunnen worden gezet om dichterbij de verwezenlijking van de doelstellingen te komen.

Bijlage 1

Tabel 1: overzicht van de beoordeling per evaluatiecriterium

Evaluatiecriterium	Algemene beoordeling	Gedetailleerde beoordeling
RELEVANTIE	Positief met beperkingen	4 prioritaire gebieden waren en blijven belangrijk
		Enkele tekortkomingen in het oorspronkelijke ontwerp
		Positief voor billijkheid tussen Roma en niet-Roma
		Negatief wegens ontbreken van gerichtheid op specifieke subgroepen binnen de Roma
DOELTREFFENDHEID	Beperkt wat betreft vooruitgang naar de doelstellingen voor integratie van de Roma	Enige vooruitgang naar de doelstelling inzake onderwijs
		Geen vooruitgang naar de doelstelling inzake werkgelegenheid
		Beperkte vooruitgang naar de doelstelling inzake gezondheid
		Geen vooruitgang naar de doelstelling inzake huisvesting
	Positief wat betreft coördinatie	Positief wat betreft governance op EU-niveau
		Positief wat betreft het bevorderen van samenwerking op EU- en nationaal niveau
COHERENTIE	Positief op EU-niveau	Beperkte afstemming van NRIS en capaciteit van NRCP's ondanks enige verbetering
		Coherentie tussen EU-kader en verschillende beleids-, financierings- en rechtsinstrumenten van de EU (Europa 2020, ESIF, antidiscriminatiewetgeving, uitbreiding)
	Beperkt op nationaal niveau	Variabele mainstreaming in andere beleidsinstrumenten (onvoldoende in bijv. Europese pijler van sociale rechten, jongerengarantie)
		Onvoldoende mainstreaming in nationaal overheidsbeleid
		NRIS droegen in sommige LS bij tot bestrijding van discriminatie, haatuitingen en haatmisdrijven, maar in andere LS was die bijdrage miniem
		Nationale middelen zijn uitgetrokken in de mate waarin cofinanciering van de ESIF dit vereist. Beperkingen in uitvoering en afstemming van ESIF op doelstellingen inzake integratie van de Roma
EFFICIËNTIE	Beperkt wat betreft systemen voor rapportage en monitoring	Rapportage is geleidelijk tot stand gebracht, met focus op maatregelen, eerder dan op resultaten. Tekortkomingen moeten worden aangepakt
		Vergelijkbare gegevens voor verschillende, zij het niet alle, lidstaten
		Proefproject sinds 2017 voor civiel toezicht door gecoördineerde samenwerkingsverbanden van ngo's
	Kosten en baten kunnen niet afdoende worden geëvalueerd, gekwantificeerd en met zekerheid aan het kader worden toegeschreven. Kosten doen zich voor op korte of middellange termijn, maar de meeste mogelijke voordelen pas op lange termijn	
EU-MEERWAARDE	Positief	Politieke aspecten
		Bestuurlijke aspecten
		Financiële aspecten
		Beperkte duurzaamheid vereist voortgezette betrokkenheid van de EU

Beoordelingscategorieën: zeer positief/positief/beperkt/negatief/zeer negatief

ⁱ COM(2017) 458 final, COM(2016) 424 final, COM(2015) 299 final, COM(2014) 209 final en COM(2013) 454 final.