

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over maatregelen om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke integratie van Roma in Europa te bevorderen (verkennend advies)

(2011/C 248/03)

Rapporteur: **de heer TOPOLÁNSZKY**

Namens het Hongaarse voorzitterschap heeft ambassadeur Péter Györkös het Europees Economisch en Sociaal Comité op 15 november 2010 schriftelijk verzocht om overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een verkennend advies op te stellen over:

Maatregelen om de zelfredzaamheid en de maatschappelijke integratie van Roma in Europa te bevorderen.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 mei 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 16 juni) onderstaand advies uitgebracht, dat met 138 stemmen vóór en 3 tegen werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is zeer ingenomen met alle tot nu toe door de EU geleverde inspanningen om de segregatie van Roma ⁽¹⁾ tegen te gaan en hun maatschappelijke integratie te bevorderen, nl. de resoluties en wetgevingshandelingen van haar instellingen, het opzetten van samenwerkingsstructuren en de terbeschikkingstelling van structuurfondsmiddelen en andere financiële instrumenten.

1.2 Al die inspanningen tezamen hebben echter nauwelijks geholpen om de discriminatie waarmee veel Roma worden geconfronteerd, te verminderen en om hun levenskwaliteit en levenskansen te verbeteren. De situatie van de Roma is in sommige opzichten zelfs verder verslechterd.

1.3 In deze negatieve stand van zaken kan alleen maar verandering worden gebracht met een geïntegreerde, gecoördineerde en samenhangende Europese strategie en met een doortastend actieprogramma dat systematisch is opgezet, alle beleidsterreinen omvat en op nationaal niveau ten uitvoer wordt gelegd. Op die manier moeten de betrokken individuen en gemeenschappen de mogelijkheden en bevoegdheden krijgen om over hun eigen toekomst te beslissen (empowerment) en moeten beleidsdoelstellingen daadwerkelijk op lokaal niveau worden geconcretiseerd (subsidiariteit).

1.4 Het EESC staat dan ook positief tegenover de ideeën uit de mededeling ⁽²⁾ van de Europese Commissie over „Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020”. Het vindt het van groot belang dat deze strategieën

zowel op Europees als nationaal niveau consequent ten uitvoer worden gelegd, en wenst daarbij als toegewijd partner te worden betrokken.

1.5 Tegelijkertijd echter beantwoordt dit langverwachte initiatief volgens het EESC onvoldoende aan de gewekte verwachtingen. Het had ambitieuzer, concreter en samenhangender kunnen zijn.

1.6 De lidstaten zouden een realistisch, haalbaar en op gecoördineerde wijze uit te voeren integratiebeleid voor Roma dat specifiek maar niet uitsluitend is afgestemd op de aard van de problemen van deze bevolkingsgroep en is geënt op strategische richtsnoeren voor de oplossing daarvan, op de volgende drie pijlers kunnen baseren:

- a) ras- en etniciteitsneutraal integratiebeleid - aanpak van de concentratie van sociale misstanden en terugdringing van extreme armoede en ontbering;
- b) beleid ter bevordering van de zelfredzaamheid van personen die zichzelf als lid van een Romagemeenschap beschouwen, en waardering voor de sociale integratie die zij al hebben bereikt;
- c) algemeen antiracismebeleid en voorlichting.

1.7 Vertegenwoordigers van lokale maatschappelijke organisaties alsmede wetenschappelijke specialisten en de sociale partners moeten over beleidsplannen worden geraadpleegd en bij de uitwerking en tenuitvoerlegging van beleid worden betrokken. Ook is het absoluut noodzakelijk vertegenwoordigers en leden van de Romabevolking en -gemeenschappen actief te betrekken bij de planning en tenuitvoerlegging van beleid op alle niveaus (EU, nationaal, regionaal en lokaal), in lijn met de doelstelling van de goedgekeurde Commissiemededeling.

⁽¹⁾ In dit advies is uitgegaan van de definitie die is geformuleerd in het advies van het Comité van de Regio's over *De sociale en economische integratie van de Roma in Europa* (PB C 42 van 10 februari 2011, blz. 23): „de in dit document gebruikte term „Roma” [is] een overkoepelend begrip [...] waarmee ook andere bevolkingsgroepen worden bedoeld die worden gekenmerkt door een vergelijkbare cultuur als de Roma en eenzelfde geschiedenis van marginaliteit en sociale uitsluiting (Sinti, zigeuners, Travellers, Kale, Camminanti, Ashkali enz.)”.

⁽²⁾ COM(2011) 173 definitief

1.8 Het algemeen belang dient absoluut voorop te staan. Daarom moeten beleidsmaatregelen op elkaar worden afgestemd, systematisch worden gepland en uitgevoerd en op lokaal niveau worden uitgewerkt, moet een gedifferentieerde aanpak worden gevolgd op basis van de werkelijke behoeften, moet op feiten gebaseerde informatie worden gegeven, en moet het beleid voortdurend op systematische en coherente wijze worden geëvalueerd.

1.9 Het EESC wijst de Raad erop dat een manier moet worden gevonden om aan de Roma die om één of andere reden geen bewijs meer hebben van hun nationaliteit, opnieuw een dergelijk bewijs te verstrekken, zodat zij gelijke toegang hebben tot het Europees burgerschap. Zolang deze onrechtvaardige situatie niet is opgelost, zou ze hoog op de agenda van de Raad moeten blijven staan.

2. Inleiding

2.1 Het EESC kan zich vinden in de analyse die de Europese Commissie beschrijft in haar verslag over de Roma in Europa ⁽³⁾ alsmede in de voorstellen die zij doet in haar mededeling „De sociale en economische integratie van de Roma” ⁽⁴⁾.

2.2 Het EESC staat achter de inhoud van het advies van het Comité van de Regio's over „De sociale en economische integratie van de Roma in Europa” ⁽⁵⁾, waarin wordt gepleit voor erkenning voor de bijzonder belangrijke strategische rol die de lokale en regionale overheden in dit verband spelen, voor ondersteuning van deze overheden en voor een geïntegreerd regionaal beleid.

2.3 Het EESC verwijst naar de voorstellen die het deed in zijn verkennend advies over de „Integratie van minderheden - Roma” ⁽⁶⁾, met name om ook m.b.t. de integratie van Roma uit te gaan van de open coördinatiemethode. Verder wijst het erop dat het in zijn resolutie over de „De situatie van de Roma in de Europese Unie” ⁽⁷⁾ heeft aangegeven op de bres te staan voor de grondrechten van alle Europese burgers, en in alle landen elke vorm van discriminatie, racisme en vreemdelingenhaat te willen bestrijden.

2.4 Ook herhaalt het EESC de boodschap die het formuleerde in zijn advies over **Integratie en de sociale agenda**: „Discriminatie dient efficiënter bestreden te worden, door bestaande wetgeving verder te ontwikkelen, het overheidsbeleid te versterken en maatschappelijke integratiemechanismen kracht bij te zetten.” ⁽⁸⁾

2.5 De analyse en voorstellen uit het advies van het Europees Parlement inzake de EU-strategie voor de integratie van de Roma ⁽⁹⁾ kunnen bij het EESC op grote bijval rekenen.

2.6 Waarden als non-discriminatie en integratie van buitengesloten zoals neergelegd in de Lissabonstrategie en het Handvest van de grondrechten van de EU, worden door het EESC volledig onderschreven en gedeeld.

2.7 Het EESC stemt volmondig in met de - inmiddels door velen aanvaarde - tien gemeenschappelijke basisbeginselen die zijn geformuleerd in het kader van de samenwerking binnen het Geïntegreerde Europees platform voor integratie van de Roma. Die beginselen dienen nu door de lidstaten te worden toegepast. ⁽¹⁰⁾

2.8 Het EESC is er zeer mee ingenomen dat structuurfondsmiddelen en andere nationale, regionale en lokale financiële instrumenten ⁽¹¹⁾ ter beschikking worden gesteld voor de tenuitvoerlegging van het integratiebeleid voor Roma. Ter bevordering van hun maatschappelijke empowerment stelt het voor om de financiering van dit beleid veilig te stellen door procedures aan te passen en om adequate technische ondersteuning te bieden, rekening houdend met de vele facetten van hun problemen, zoals de toegang tot gezondheidszorg, beroepsopleidingen, de arbeidsmarkt en huisvesting.

2.9 Het EESC staat positief tegenover de ideeën uit de mededeling van de Commissie over „Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020”. Het vindt het van groot belang dat deze strategieën zowel op Europees als nationaal niveau consequent ten uitvoer worden gelegd, en wenst daarbij als toegewijd partner te worden betrokken.

2.10 Dit langverwachte initiatief beantwoordt volgens het EESC echter niet volledig aan de gewekte verwachtingen. Het EESC vindt dat de doelstellingen beter moeten worden afgebakend en dat daaruit duidelijker moet blijken wat er nog concreet moet gebeuren. Het wijst op het belang van open, Europabreed sociaal overleg ter zake, en - om er zeker van te zijn dat het initiatief een succes wordt - op het essentiële belang van evaluatiemechanismen en prestatie-indicatoren. Daarom beschouwt het de conclusies die de Raad in mei heeft goedgekeurd en die de Europese Raad in juni naar verwachting zal bekrachtigen, als van bijzonder grote maatschappelijke en praktische betekenis.

2.11 De sociale kosten van de uitsluiting en discriminatie van Roma zijn aanzienlijk en ook de overheidsuitgaven in dit verband zijn niet te verwaarlozen. Daar staat tegenover dat de integratie van Roma overduidelijk economische voordelen oplevert. ⁽¹²⁾

⁽¹⁰⁾ De volgende beginselen dienen met name te worden vermeld: „uitdrukkelijke maar niet exclusieve vastlegging van streefdoelen”, „interculturele benadering” en „streven naar de algemene beleidslijn”.

⁽¹¹⁾ Europees Sociaal Fonds, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Instrument voor pretoetredingssteun, Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling / Wereldbank, Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties

⁽¹²⁾ „Economic costs of Roma exclusion”, Wereldbank, 2010: De overgrote meerderheid van de Roma in werkende leeftijd is onvoldoende geschoold, wat een succesvolle carrière op de arbeidsmarkt in de weg staat. [...] Als gevolg daarvan lopen de Europese landen jaarlijks honderden miljoenen euro's mis, zowel in termen van productiviteit als belastinginkomsten. [...] Het dichten van deze werkgelegenheidskloof levert jaarlijks qua belastinginkomsten veel meer op dan wat het kost om alle Romakinderen goed openbaar onderwijs te geven. [...] Met de toenemende vergrijzing in Midden- en Oost-Europa zullen Roma een steeds groter deel van de bevolking in werkende leeftijd gaan uitmaken. Een gelijkwaardige arbeidsparticipatie van Roma is daarom essentieel om de kosten van de vergrijzing te kunnen dragen, zoals de stijgende kosten van pensioenen en gezondheidszorg.

⁽³⁾ SEC(2010) 400 definitief

⁽⁴⁾ COM(2010) 133 definitief

⁽⁵⁾ Advies van het Comité van de Regio's over „De sociale en economische integratie van de Roma in Europa” (PB C 42 van 10 februari 2011, blz. 23)

⁽⁶⁾ PB C 27 van 3 februari 2009, blz. 88-94

⁽⁷⁾ PB C 48 van 15 februari 2011, blz. 1

⁽⁸⁾ PB C 347 van 18 december 2010, blz. 19-27

⁽⁹⁾ Europees Parlement, INI/2010/2276 van 23 november 2010

2.12 Het EESC kan zich vinden en participeert in de voornaamste activiteiten die plaatsvinden in het kader of als onderdeel van het EURoma-netwerk, het Decennium van de Roma-integratie, de Europese top over integratie van Roma, de Top over gelijke kansen, het Geïntegreerde Europees platform voor integratie van de Roma, het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting, en andere samenwerkingsverbanden. Daarbij vertegenwoordigt het de belangen van het maatschappelijk middenveld in brede zin.

2.13 De EU en haar instellingen hebben al substantiële inspanningen geleverd op het vlak van regelgeving, formulering van richtsnoeren en financiering met het oog op de uitwerking, goedkeuring en tenuitvoerlegging van integratiebeleid voor Roma.

2.14 Tot bezorgdheid van het EESC hebben al die inspanningen tezamen echter nauwelijks geholpen om de discriminatie waarmee veel Roma worden geconfronteerd, te verminderen en om hun levenskwaliteit en levenskansen te verbeteren. De situatie van de Roma is in sommige opzichten zelfs verder verslechterd. Gezegd moet worden dat, hoewel verreweg de meeste Roma EU-burgers zijn en dus dezelfde rechten en plichten hebben als andere burgers van EU-lidstaten, ze slachtoffer zijn van ernstige en voortdurende discriminatie op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, op de woningmarkt, in de gezondheidszorg, bij de toegang tot openbare diensten en als het gaat om hun bewegingsvrijheid.

2.15 Het EESC is zich ervan bewust dat de levensomstandigheden van Roma nogal kunnen verschillen. Velen van hen zijn goed geïntegreerd in hun woonplaats (of dat nu in de stad of op het platteland is), maar anderen leven in armoede, kampen met extreem gebrek en worden permanent buitengesloten. Voorts leidt een kleine groep Roma een nomadenbestaan, die hun eigen is, maar waaraan hun omgeving zich stoort.

2.16 Het is essentieel dat mensen die in armoede leven en worden geconfronteerd met discriminatie, over hun eigen toekomst kunnen beslissen (empowerment). Volledige zelfbeschikking vereist keuzevrijheid. Voor het welslagen van integratiemaatregelen is het in algemene zin nodig dat zij mensen de kracht, mogelijkheden en bevoegdheden geven om hun eigen lot te bepalen. Daarom moeten het beleid in zijn geheel en de afzonderlijke actieterreinen de betrokken individuen helpen de vaardigheid te ontwikkelen om over hun eigen toekomst te beslissen, binnen de grenzen van de rechtsstaat.

2.17 De Roma hoeven helemaal geen speciale rechten te krijgen, maar het is wel zaak hun Europees burgerschap volledig te respecteren, te garanderen dat zij alle EU-grondrechten en burgerrechten kunnen uitoefenen, erop toe te zien dat die rechten worden nageleefd en elke schending daarvan te bestraffen. Dat geldt met name als degenen die de wet moeten handhaven, onrechtvaardig en discriminerend optreden.

2.18 Binnen de Romagemeenschappen worden vrouwen, kinderen, ouderen en gehandicapten onevenredig vaak en veel buitengesloten, hetgeen door de sociaaleconomische crisis alleen nog maar wordt verergerd.

2.19 In de situatie van de Roma kan alleen maar verandering worden gebracht met een geïntegreerd, gecoördineerd en samenhangend strategisch plan en met een resolute, systematische aanpak die alle beleidsterreinen omvat. Het EESC is ermee ingenomen dat de EU-instellingen en -organen (waaronder het Comité zelf) hun krachten bundelen met de Hongaarse regering, als voorzitter van de Raad, teneinde de randvoorwaarden te scheppen die nodig zijn om de problemen van de Roma op te lossen. Het beveelt aan tijdens het Poolse EU-voorzitterschap een ministersconferentie te houden om de tegen die tijd opgedane ervaringen en geboekte resultaten te bespreken.

3. Beleidsaanbevelingen ⁽¹³⁾

3.1 Traditioneel gezien worden onder de bevolkingsgroep „Roma” diegenen geschaard die de samenleving in het algemeen beschouwt als Roma. Een dergelijke afbakening van deze groep kan nuttig zijn, bijv. voor onderzoek, alsook doeltreffend om de aard van de sociale uitsluiting te definiëren. Elke bevolkingsindeling echter die is gebaseerd op van buitenaf vastgestelde raciale kenmerken druist in tegen de fundamentele mensenrechten, m.n. het recht van iedere burger om zijn eigen identiteit te bepalen, levert niets op en is politiek onhoudbaar.

3.2 In plaats van bovenstaande traditionele afbakening te hanteren zouden de lidstaten de kernwaarden van het goedgekeurde strategische kader in acht moeten nemen en zich moeten houden aan het vereiste „uitdrukkelijk maar niet exclusief” (een van de tien basisbeginselen van het platform voor integratie van de Roma). In het licht van de vier in de Commissiededeling genoemde actieterreinen (onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting) zouden ze onderstaande drie beleidsstrategische aspecten moeten integreren. Die aspecten weerspiegelen de aard van de problemen van de Roma en geven daarmee al aan waar maatregelen kunnen worden genomen. Tezamen vormen ze de drie pijlers van een realistisch en haalbaar integratiebeleid voor Roma:

- a) ras- en etniciteitsneutraal integratiebeleid - aanpak van de concentratie van sociale misstanden en terugdringing van extreme armoede en ontbering;
- b) beleid ter bevordering van de zelfredzaamheid van personen die zichzelf als lid van een Romagemeenschap beschouwen, en waardering voor de sociale integratie die zij al hebben bereikt;
- c) algemeen antiracismebeleid en voorlichting.

3.3 Ras- en etniciteitsneutraal integratiebeleid - universele toegang, aanpak van de concentratie van sociale uitsluiting en terugdringing van extreme armoede en ontbering:

3.3.1 Beleid dient zich niet te focussen op etnische of raciale kenmerken. Met een niet-discriminerend integratiebeleid moeten de met sociale uitsluiting verband houdende problemen worden aangepakt zonder te letten op raciale kenmerken, bijv. problemen op het vlak van onderwijs, werkgelegenheid (incl. zelfstandig ondernemerschap, niet in loondienst verrichte arbeid enz.),

⁽¹³⁾ In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan m.b.t. het beleid in het algemeen of de beleidscontext, maar kan, om dit advies beknopt te houden, niet in detail worden ingegaan op kwesties die de afzonderlijke beleidsterreinen betreffen.

gezondheidszorg en huisvesting (overeenkomstig de Commissie-mededeling). In een dergelijk beleid moet rekening worden gehouden met de ruimtelijke concentratie van sociaaleconomische handicaps, ongeacht de groep mensen die wordt buitengesloten, wat hun etnische afkomst ook is of welke andere kenmerken ze ook hebben. Verder moet in een dergelijk beleid, dat moet aansluiten op de Europa 2020-strategie, de oplossing van twee specifieke problemen centraal staan.

3.3.2 Het eerste heeft betrekking op een consequente toepassing van het criterium „volledige toegang”. „Volledige toegang” impliceert niet alleen dat discriminatie juridisch moet worden bestreden, maar ook dat diensten fysiek toegankelijk, bruikbaar en betaalbaar zijn, aan de behoeften zijn aangepast en een kwaliteitsniveau hebben dat aan de normen voldoet. Naast het uit de weg ruimen van juridische belemmeringen moet er in dit verband naar worden gestreefd om openbardienstverlening dichtbij de plekken te brengen waar veel Roma wonen en om de vervoersverbindingen naar de desbetreffende instanties en de diensten waarop Roma gezien hun situatie recht hebben, te verbeteren.

3.3.3 Er zijn twee belangrijke soorten concentratie van sociale uitsluiting: ruimtelijke concentratie (m.b.t. woonsituatie) en institutionele concentratie, waarbij dienstverleners en instanties die openbare diensten verlenen, te maken hebben met mensen die sociaal zijn buitengesloten (institutionele segregatie-effect).

3.3.4 De concentratie van sociale uitsluiting kan enerzijds worden verkleind door doelgericht de institutionele omstandigheden en de armste woonwijken die het minst aan de normen voldoen, te verbeteren, en anderzijds door een eind te maken aan situaties van sociaal isolement. Dat laatste vraagt om hervormingsmaatregelen die institutionele integratie bevorderen en doelgericht bevolkingsgroepen mixen en met elkaar in contact brengen.

3.3.5 Volledige toegang is een essentieel aspect van de belangrijkste doelstellingen van de Lissabonstrategie: maatregelen m.b.t. de arbeidsmarkt en andere sociale aspecten, bevordering van de mobiliteit en bijv. verbetering van het onderwijs blijven dus prioritair. In de strategiedocumenten die de afgelopen jaren zijn gepubliceerd, wordt vanuit een nieuw perspectief en meer dan vroeger de nadruk gelegd op vraagstukken die verband houden met gezondheid (m.n. volksgezondheid), op huisvestingsbeleid en stadsontwikkeling (waarbij het tegengaan van vormen van geïsoleerd wonen, kampen en andere van de samenleving afgezonderde plekken centraal staat), alsmede op de bevordering van lokale economieën, gemeenschapsinitiatieven, micro-, kleine en middelgrote ondernemingen (waaronder zelfstandigen) en op de ontwikkeling van publieke of particuliere (door ngo's verzorgde) gemeentelijke dienstverlening. Het is van groot belang dat strategieën ter bestrijding van kinderarmoede en strategieën voor Roma op elkaar worden afgestemd (vrouwen helpen bij het vinden van een baan door gemeenten verantwoordelijker te maken voor het onderwijs aan hun kinderen; zorgen voor betere toegang tot voorschoolse opvang en voorschoolse onderwijs; oog blijven houden voor de mogelijkheden van subsidies, onderwijsstimuleringsmaatregelen en extra lessen voor kinderen van wie de ouders in armoede leven).

3.4 Beleid ter bevordering van de zelfredzaamheid van personen die zichzelf als lid van een Romagemeenschap beschouwen, en waardering voor de sociale integratie die zij al hebben bereikt.

3.4.1 Het is absoluut essentieel dat degenen die naar eigen zeggen dezelfde identiteit bezitten, aan die identiteit uit eigen beweging met gelijkgezinden die zijzelf hebben uitgekozen, verder invulling kunnen geven, en dat zij als gemeenschap de taal, cultuur, gewoontes enz. die het fundament van hun identiteit vormen, in stand kunnen houden. Om die reden moeten de nationale Roma-integratiestrategieën het mogelijk maken dat mensen die zich als Roma beschouwen, hun eigen gemeenschappen vormen, hun eigen publieke fora (media) creëren, hun eigen organisaties stichten en zorg dragen voor het functioneren daarvan, zodat deze instanties even goed functioneren als die van andere minderheden die lijden onder sociale uitsluiting. Even belangrijk is dat autonome gouvernementele en niet-gouvernementele Roma-instellingen en -organisaties dezelfde mogelijkheden als andere etnische minderheden krijgen om zich te organiseren, en dat zij zo nodig, in verhouding tot hun grootte, evenveel financiële steun ontvangen als andere etnische minderheden.

3.4.2 Een noodzakelijke voorwaarde voor dit alles is dat interculturaliteit, energieke tweerichtingscommunicatie en -interactie alsmede integratie - in termen van uitgangspunten, theorie en goede Europese communautaire en institutionele voorbeelden - echte concrete actieterrains worden en deel gaan uitmaken van het dagelijks leven.

3.4.3 Cruciaal in positief beleid is dat de burgers die deel uitmaken van een minderheid, in staat worden gesteld hun stem te laten horen en op te komen voor hun belangen. Er moet steun komen voor de instrumenten en mogelijkheden waarmee zij hun sociale belemmeringen voor het voetlicht kunnen brengen en politiek kunnen ijveren voor de wegwerking daarvan.

3.4.4 Beleid ter bevordering van de zelfredzaamheid van Roma moet gepaard gaan met positieve maatregelen om hun gemakkelijker toegang te geven tot de arbeidsmarkt, hen in staat te stellen door te stromen naar belangrijke functies in het bedrijfsleven, bij de overheid, in de politiek, de media, wetenschap en kunst, en om hen te helpen bij het beginnen van een eigen klein of middelgroot bedrijf.

3.5 Antiracismebeleid

3.5.1 Een antiracismestrategie richt zich op de maatschappij in haar geheel. Ten grondslag aan de maatregelen die in het kader van zo'n strategie worden genomen, ligt de overtuiging dat in een dynamische, zich ontwikkelende, rechtvaardige en humane wereld mensen hun plaats in de samenleving principieel moeten verwerven op basis van hun vaardigheden en talenten, en dat hun mogelijkheden om in het leven vooruit te komen niet mogen afhangen van voor- of nadelen die zij sinds hun geboorte hebben. Evenzo zouden zij niet de bijwerkingen van de uitsluiting waarvan zij het slachtoffer zijn, mogen ondervinden. Geërfde, niet te veranderen kenmerken zoals geslacht, afkomst en religie mogen geen reden zijn voor discriminatie. Antidiscriminatiwetgeving is het krachtigste instrument om ervoor te zorgen dat deze uitgangspunten in de praktijk worden toegepast. De lidstaten zouden daarom de Europese antidiscriminatieregels op alle beleidsterreinen en in alle regelgevingsstelsels ten uitvoer moeten leggen. De kracht van deze wetten en regels ligt echter niet uitsluitend besloten in de sancties en de afschrikkende werking die daarvan uitgaat, maar ook in het feit dat de gezagsgetrouwe burger (die in een democratische samenleving de meerderheid vormt) tracht volgens de letter en de geest ervan te leven.

3.5.2 Omdat het moeilijk is om met rationele argumenten mensen vooroordelen uit het hoofd te praten of het fundament onder racistische opvattingen weg te nemen, is antiracismebeleid voornamelijk gebaseerd op gedrags- en communicatiemodellen waarin de rationele voordelen van vreedzame contacten, samenwerking en de oplossing van problemen centraal staan. Daarentegen wordt in dergelijk beleid agressief en racistisch gedrag dat wordt gevoed door vooroordelen en haat, veroordeeld. Opiniemakers, en met name de media en de politieke elite, dragen in dit verband een bijzondere verantwoordelijkheid.

3.6 *Versterking van het empirisch onderbouwde karakter van de strategie*

3.6.1 De EU heeft de afgelopen twee decennia op diverse beleidsterreinen grote vooruitgang geboekt met het objectief in kaart brengen van sociale uitsluiting en de bestrijding van uitsluiting, en heeft de uitkomsten van het onderzoek op dit vlak verwerkt in het sociaal beleid. De beschikbaarheid van feiteninformatie is een absolute voorwaarde om beleidsmaatregelen adequaat te kunnen nemen en evalueren. Ondanks de tot nu toe geleverde inspanningen zijn er nog altijd lang niet voldoende gegevens voorhanden over de bevolking in het algemeen of bepaalde doelgroepen. Gelet op de doelstellingen van de strategie dienen op de volgende gebieden meer inspanningen te worden geleverd:

3.6.2 Ras- en etniciteitsneutraal integratiebeleid: de methoden voor het analyseren van de diverse vormen van armoede en gebrek moeten verder worden ontwikkeld. Op basis daarvan moet worden nagegaan in welke mate uitsluiting is geconcentreerd en wat de impact van de verschillende beleidsmaatregelen is. Het EESC beveelt Eurostat en de bureaus voor de statistiek van de lidstaten aan om hun uitsluitingsindicatoren aan te vullen met indicatoren voor het meten van extreme armoede en uitsluiting, alsmede de uitgangspunten te formuleren voor een statistische kwantificerings- en verwerkingsmethode waarmee gevallen van extreme armoede en ontbering in kaart kunnen worden gebracht.

3.6.3 Aan de hand daarvan zouden de lidstaten in het kader van hun strategieën een inventarisatie moeten maken van de territoriale eenheden (stedelijke gebieden, sloppenwijken, binnensteden, kampen, geïsoleerde zones, buurtschappen enz.) die worden gekenmerkt door een bijzonder hoge concentratie uitsluiting en extreme uitsluiting in bewoonde gebieden, ongeacht of deze in de volksmond als Romagebieden gelden. Het EESC beveelt de lidstaten aan om strategieën voor stadsplanning uit te werken om deze plekken te laten verdwijnen of leefbaar te maken. Met het oog op de monitoring van deze strategieën zouden ze daarbij werkmethoden moeten hanteren die zijn gebaseerd op feiten.

3.6.4 Beleid ter bevordering van de zelfredzaamheid van Roma: handicaps en nadelen kunnen alleen maar worden geïnventariseerd als degenen die verklaren tot een bepaalde etnische groep te behoren, verzoeken om in openbare gegevensbestanden te worden geregistreerd als lid van een bepaalde minderheid. Als zo'n verzoek echter niet wordt gedaan, dienen in nationale gegevensbestanden categorisch en resoluut geen op raciale kenmerken gebaseerde verwijzingen van wat voor aard dan ook te worden opgenomen. Omdat gegevens over etnische minderheden bijzonder gevoelig liggen, moeten persoonsgegevens op alle mogelijke manieren maximaal worden beschermd.

Tegelijkertijd echter dient zoveel mogelijk bekendheid te worden gegeven aan algemene statistische informatie over minderheden.

3.6.5 Naast terugdringing van uitsluiting en armoede en verlichting van de meest extreme vormen daarvan, stelt het EESC voor om steun te verlenen aan taal-, culturele, onderwijs- en gemeenschapsprogramma's ter ontwikkeling van de Romage-meenschap als deze programma's echt de Roma zelf bereiken.

3.6.6 Antiracismebeleid: op basis van Europees en nationaal onderzoek moet worden nagegaan hoe de vooroordelen jegens Roma zich ontwikkelen, in welke omvang dergelijke vooroordelen in verschillende maatschappelijke geledingen voorkomen en wat de invloed is van beleid op etnische vooroordelen en racisme. Er dienen algemene bewustmakingscampagnes te worden opgezet ter bestrijding van de neigingen om mensen uit te sluiten en van de racistische vooroordelen die er onder de bevolking bestaan. Deze campagnes dienen regelmatig te worden geëvalueerd.

3.6.7 Het EESC beveelt ten eerste aan om niet alleen te volgen hoe vooroordelen en racisme evolueren, maar ook om te analyseren wat de positieve gevolgen en sociale voordelen zijn van initiatieven en goede praktijken van overheden en maatschappelijke organisaties ter bestrijding van vooroordelen en vreemdelingenhaat jegens Roma en ter verbetering van interculturele inclusieve integratie.

3.7 *Aspecten van algemeen belang bij de tenuitvoerlegging op nationaal niveau*

3.7.1 Complexiteit: op uiteenlopende terreinen moeten maatregelen worden genomen om Roma een positievere rol in de samenleving te laten spelen, hun levensomstandigheden te verbeteren en hun integratie te bevorderen. Deze maatregelen zouden de vorm moeten krijgen van systematisch beleid. Daartoe dienen ten eerste relevante elementen van de verschillende beleidsterreinen met elkaar in verband te worden gebracht, dienen ten tweede goede bestuursverhoudingen tussen de diverse sectoren te worden gecreëerd en dient ten derde de politiek te beginnen met het systematisch implementeren van bedoelde maatregelen. Dit alles vereist één, gezamenlijk overeengekomen aanpak van alle betrokken partijen.

3.7.2 Alle onderdelen van de programma's moeten op samenhangende wijze aan elkaar worden gekoppeld (coherentie) en geïntegreerd (consistentie). Een derde essentieel uitvoeringsaspect zijn planning en de vaststelling van prioriteiten (een reeks opeenvolgende acties). Reële doelstellingen kunnen met andere woorden alleen worden gehaald door onderdeel voor onderdeel grondig geplande fases te doorlopen. Dit vereist een adequaat functionerende coördinatie-instantie die over voldoende bevoegdheden beschikt.

3.7.3 Integratiebeleid dient te worden gepland en ten uitvoer gelegd met de focus op reële behoeften en aan de hand van een gedifferentieerde, flexibele werkwijze die het mogelijk maakt specifieke lokale (regionale) kenmerken optimaal in aanmerking te nemen. Integratiestrategieën moeten „in twee richtingen” worden gepland en ten uitvoer gelegd, met wederzijdse inspanningen en op basis van wederzijdse invloeden. Gestreefd moet worden naar voordelen waar alle partijen baat bij hebben.

3.7.4 Het is essentieel dat bij openbare aanbestedingen en de toekenning van middelen uit EU-fondsen de voorwaarden voor deelname resp. toekenning alsmede voor rapportering worden vereenvoudigd. Een zorgvuldige toepassing van procedures impliceert dat naar behoren wordt gekeken of sprake is van capaciteitsopbouw, gepaste coördinatie en steun in de vorm van uitgesproken politieke wil. Verder is het cruciaal om vertegenwoordigers van de belanghebbenden bij de planning te betrekken.

3.7.5 Empirisch onderbouwde tenuitvoerlegging – indicatoren: er moet duidelijk geverifieerd kunnen worden of beleid doeltreffend is, d.w.z. dat moet kunnen worden nagegaan in hoeverre de oorspronkelijke doelstellingen zijn gehaald. Beleid mag niet schadelijker en riskanter zijn dan datgene waartegen het juist bescherming zou moeten bieden, en mag ook niet onnodig duur zijn. Om deze redenen zijn aanzienlijke – maar desondanks onvoldoende – inspanningen geleverd om het integratiebeleid voor Roma terdege empirisch te onderbouwen. T.a.v. de integratie van Roma is het van bijzonder groot belang dat niet alleen de desbetreffende programma's kunnen worden geëvalueerd, maar ook het beleid in zijn geheel. Daarom dient er op zowel nationaal als EU-niveau te worden geijverd voor het ontstaan van een „evaluatiecultuur”, voor strengere evaluatieregels, de invoering van gestandaardiseerde sociaaleconomische en sociale statistische prestatie-indicatoren (die altijd de juiste doelgroep moeten betreffen) en de invoering van een wetenschappelijk onderbouwd, institutioneel evaluatie-instrument. Hiervoor dienen voldoende middelen te worden uitgetrokken.

3.7.6 Het EESC staat achter de tenuitvoerlegging van het „EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020” en van de flankerende nationale beleidsmaatregelen. Het zou graag willen bijdragen aan de evaluatie van deze maatregelen, gelet op het mandaat dat het van het maatschappelijk middenveld heeft gekregen en zijn eigen contacten met maatschappelijke organisaties in de lidstaten. Het EESC beoogt immers een brug te vormen tussen de EU-instellingen en het maatschappelijk middenveld. Daarom zou het ook actief willen deelnemen aan het Europees platform voor integratie van de Roma, en aan andere overlegstructuren.

3.7.7 Deelname en vertegenwoordiging: integratiebeleid heeft zowel in theorie als in de praktijk geen zin als degenen op wie het betrekking heeft, er niet nauw bij worden betrokken. Derhalve dienen paternalistische procedures die rechten inperken, te worden vermeden. Daarentegen moet ervoor worden gezorgd dat plaatselijk actieve organisaties van Roma, vertegenwoordigers van het lokale maatschappelijk middenveld, academische deskundigen en de sociale partners zeer nauw en op zo divers mogelijke manieren worden betrokken bij de besluitvorming en bij de tenuitvoerlegging en monitoring van beleid, zoals ook duidelijk wordt gesteld in de Commissiemededeling en andere relevante documenten. Verder is het essentieel dat in de gebieden in kwestie positieve maatregelen worden genomen om

specifieke groepen kansarmen (vrouwen, alleenstaande moeders, anderstaligen, gehandicapten enz.) de kans te geven over het beleid mee te praten.

3.7.8 De legitimiteit, geloofwaardigheid en doeltreffendheid van beleid hangen in de eerste plaats af van de vraag of de primaire begunstigden van dat beleid daar nauw bij worden betrokken en of er sprake is van ownership. Daarom dienen vertegenwoordigers van de Romagemeenschap op Europees, nationaal en uiteraard lokaal niveau te worden betrokken bij de uitwerking en tenuitvoerlegging van beleid ter bevordering van hun integratie (integratie door participatie).

3.7.9 Sociale uitsluiting en de extreme vormen daarvan – per lidstaat op verschillende manieren – vaak gepaard met gedrag, een levensstijl en gewoonten die afwijken van die van de meerderheid van de bevolking (bijv. rondtrekken, specifieke bezigheden zoals het verzamelen en verkopen van tweedehandsgoederen, of het beoefenen van bijzondere ambachten). Bij de uitwerking van nationale strategieën dient in het bijzonder op deze specifieke aspecten te worden gelet. Soms echter worden aan een etnische groep ronduit afwijkende en criminele gedragingen toegeschreven. Derhalve zouden de nationale strategieën als doelstellingen die het specifieke inclusieve karakter ervan kenmerken, moeten hebben: waarborgen dat tegen gestelde culturele normen vreedzaam naast elkaar kunnen bestaan, en er constant voor ijveren dat spanningen en vijandelijkheden ten gevolge van verschillen in houding en gedrag de grenzen van de wet niet overschrijden. Deze doelstellingen zijn tegelijk ook kenmerkend voor de bijzondere uitdagingen die met de nationale strategieën moeten worden aangegaan. Dit alles maakt het belangrijk te voorzien in mogelijkheden voor open communicatie tussen de voornaamste betrokkenen en in procedures die ook voor hen toegankelijk zijn. In dat verband is een essentiële rol weggelegd voor specialisten in interculturaliteit (onder wie Roma zelf of mensen van Roma-afkomst) en maatschappelijk werkers, t.a.v. zowel openbare diensten als gemeenschapsprogramma's (bemiddeling, preventie, initiatieven om mensen dichterbij elkaar te brengen enz.), zoals ook blijkt uit de Commissiemededeling.

3.8 Toekomstperspectieven

3.8.1 Het EESC is van mening dat de EU, dankzij de gezamenlijke inspanningen van Europese instellingen, regeringen, lidstaten en lokale overheden en gemeenschappen, thans op een historisch keerpunt staat: wellicht zal er ten behoeve van de meest buitengesloten en benadeelde etnische groep in de EU nu eindelijk een beleid komen dat op een gemeenschappelijke benadering stoelt en zeer waarschijnlijk niet op een kostbare mislukking zal uitlopen, maar waarmee er voor de mensen nuttige resultaten zullen worden geboekt. De uitwerking en tenuitvoerlegging van zo'n beleid kunnen op de volledige steun van het EESC rekenen.

Brussel, 16 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON