

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2977

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling en Raadsaanbeveling EU Roma Strategisch Raamwerk
Fiche: Richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 2978).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling en Raadsaanbeveling EU Roma Strategisch Raamwerk

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Dit fiche gaat over twee voorstellen:

- 1) Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad: Een Unie van gelijkheid: Strategisch EU-kader voor gelijkheid, inclusie en participatie van de Roma 2020–2030
- 2) Raadsaanbeveling over gelijkheid, inclusie en participatie van Roma

b) Datum ontvangst Commissiedocument

7 oktober 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM(2020) 620

COM(2020) 621

d) EUR-Lex

Mededeling: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A620%3AFIN&qid=1602113648111>

Raadsaanbeveling: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A621%3AFIN&qid=1602113648111>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

SWD(2020) 530

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Werkgelegenheidsbeleid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenbescherming

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

Met het strategisch raamwerk, aangevuld met een Raadsaanbeveling, beoogt de Commissie lidstaten te ondersteunen bij de bevordering van gelijkheid, inclusie en participatie van Roma.¹ Het Raamwerk bevat het bredere verhaal en de acties die alle actoren aangaan, de Raadsaanbeveling specificeert acties die lidstaten mogelijk kunnen nemen. Dit raamwerk is een vervolg op het in 2011 aangenomen EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020.² Het nieuwe strategische raamwerk sluit voorts aan bij de werkzaamheden van de

¹ De term «Roma» wordt gebruikt als overkoepelende term voor een aantal verschillende groepen van Roma-afkomst, zoals Roma, Sinti, Kale, Zigeuners, Romanichels en Boyash/Rudari. Ook groepen als Ashkali, «Egyptenaren», Jenische, oostelijke groepen (waaronder Dom, Lom, Rom en Abdal), alsook rondtrekkende groepen (woonwagenbewoners), waaronder etnische Travellers of de onder de administratieve term «Gens du voyage» aangeduide bevolkingsgroepen, en mensen die zich identificeren als Zigeuners, Tsiganes of Tziganes, zonder de specifieke kenmerken van deze groepen te ontkennen.

² COM (2011) 173 final

Commissie op andere gebieden, waaronder het EU-actieplan tegen racisme 2020–2025³, de strategie voor de rechten van slachtoffers⁴ en de strategie voor gendergelijkheid in de EU.⁵

Om de vooruitgang op het gebied van de gelijkheid, integratie en participatie van de Roma te versnellen, geeft de Commissie in dit strategisch raamwerk niet-bindende adviezen voor maatregelen op lidstaat-niveau op het gebied van een zevental thema's. De Commissie benadrukt dat de lidstaten zelf in de frontlinie staan om de integratie en participatie van de Roma te bevorderen en dat de Commissie hierin kan ondersteunen (bijvoorbeeld door het verstrekken van beleidsrichtsnoeren en het bevorderen van uitwisseling van goede praktijken).

De Commissie stelt voor om in te zetten op de bestrijding en voorkoming van antiziganisme⁶ en discriminatie, het aandeel Roma dat discriminatie ondervindt met ten minste de helft te verminderen en het aandeel Roma die zich melden wanneer zij discriminatie ervaren te verdubbelen. Voorgesteld wordt voorts om de armoedekloof ten minste te halveren, Ngo's te betrekken in *Roma Civil Society Monitoring*, ervoor te zorgen dat Ngo's als volwaardige leden deel uitmaken van de nationale monitoring comités, en de deelname van de Roma aan de lokale, regionale, nationale en Europese politiek aan te moedigen.

Verder adviseert de Commissie lidstaten om maatregelen te nemen op het terrein van onderwijs om de kloof in deelname aan het voorschoolse onderwijs en opvang met ten minste de helft te verminderen en de kloof in de deelname aan het voorgezet onderwijs met ten minste een derde te verminderen. Daarnaast stelt de Commissie voor om maatregelen te nemen op het terrein van werkgelegenheid om de arbeidsparticipatiekloof ten opzichte van de rest van de bevolking en de arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen ten minste te halveren, maatregelen te nemen op het terrein van gezondheid om het verschil in levensverwachting met ten minste de helft te verminderen en om maatregelen te nemen op het gebied van huisvesting en essentiële voorzieningen, waarbij gestreefd wordt naar het verkleinen van de kloof op het vlak van woningnood met ten minste een derde, overvolle huishoudens ten minste te halveren en te garanderen dat ten minste 95% van de Roma toegang heeft tot leidingwater.

De Commissie stelt, anders dan in het vorige kader tot 2020, nu op alle zeven thema's kwantitatieve streefcijfers voor 2030 voor. Om doelbereik te monitoren, heeft de Commissie bovendien een uitgebreide lijst van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren opgesteld ten aanzien van de maatregelen die de lidstaten zouden kunnen treffen om sneller voortuitgang te boeken.

De Commissie doet een appèl op lidstaten om nationale Roma strategieën te ontwikkelen waarbij gezamenlijke doelen zijn opgenomen, zoals meer aandacht voor gelijkheid om de inclusie-aanpak te versterken, de participatie van Roma te bevorderen door *empowerment*, samenwerking en vertrouwen, oog te houden voor de diversiteit onder Roma, een combinatie te maken van generiek en specifiek beleid, waarbij in het

³ COM (2020) 565 final

⁴ COM (2020) 258 final

⁵ COM (2020) 152 final

⁶ Antiziganisme is de Nederlandse vertaling van de term *antigypsyism* zoals gebruikt wordt in de Mededeling en Raadsaanbeveling. De term dient ter aanduiding van racisme en discriminatie jegens verschillende groepen met een Roma-afkomst.

reguliere beleid ook expliciet aandacht is voor Roma en het verbeteren van *target-setting*, dataverzameling, monitoring en rapportage.

Raadsaanbeveling over gelijkheid, inclusie en participatie van Roma

Deze raadsaanbeveling vervangt de aanbeveling uit 2013⁷ en heeft als doel het verstrekken van krachtigere richtsnoeren aan de lidstaten voor het aanpakken van de hardnekkige problemen en uitdagingen waarmee de Romagemeenschap wordt geconfronteerd. De raadsaanbeveling vormt tezamen met het Raamwerk het strategisch kader van de EU voor de Roma strategie tot 2030. De aanbeveling stelt een aantal gedeelde vrijwillige minimumverbintenissen in gemeenschappelijk EU-kader vast.

De raadsaanbeveling vormt de operationalisering van het Raamwerk en de lidstaten worden voorzien van mogelijke beleidsopties op de terreinen van de voorkoming en bestrijding van discriminatie door de bevordering van gelijkheid, inclusie en participatie, de bevordering van integratie van Roma in het onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en huisvesting. Daarnaast worden beleidsopties aangereikt voor het aangaan van samenwerkingsverbanden – in nauwe betrokkenheid van het *National Roma Contact Point* – met organen van gelijke behandeling, lokale en regionale overheden en het maatschappelijke middenveld bij het formuleren van beleid, in het beleidsproces en bij publieksactiviteiten. Voorts wordt er in de raadsaanbeveling gewezen op de mogelijkheid van de inzet van EU-fondsen ter bestrijding van discriminatie en ter bevordering van de sociaaleconomische integratie van Roma. Tenslotte, voorziet de raadsaanbeveling in maatregelen ten aanzien van de monitoring van het nationaal Roma beleid, waaronder de formulering van de gemeenschappelijke doelen, gegevensverzameling, het toezicht en de rapportage.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland wordt niet centraal geregistreerd op basis van etniciteit, daarom is het precieze aantal Roma en Sinti in Nederland niet bekend (in Nederland gaat het vooral om mensen uit de Roma en Sinti gemeenschap) en zijn er beperkingen waar het gaat om de monitoring van omstandigheden van Roma en Sinti. Wat betreft aantallen: in sommige studies wordt uitgegaan van een bandbreedte van 32.000 tot 48.000 personen.⁸ Andere schattingen lopen uiteen van 2.000 tot 20.000 personen.⁹ Nederlandse Roma en Sinti wonen zowel op woonwagencatities (met een grote concentratie in Noord-Brabant en Limburg), als in permanente woningen, verspreid over heel Nederland. De maatschappelijke participatie van Roma en Sinti blijft in algemene zin achter.¹⁰

Nederland heeft geen nationale strategie voor Roma en Sinti, maar wel generiek beleid zoals onder meer (wordt) opgenomen in de kabinetsbrede aanpak tegen discriminatie, de aanpak arbeidsmarktdiscriminatie en de participatiewet. Op sommige terreinen bestaat er ook specifiek beleid

⁷ Aanbeveling van de Raad van 9 december 2013 over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten (PB C 378 van 24.12.2013).

⁸ Cahn, C. and Guild, E. (2010) *Recent migration of Roma in Europe*. Second edition, Strasbourg/The Hague, Council of Europe Commissioner for Human Rights/OSCE High Commissioner on National Minorities.

⁹ Dagevos, J. and Gijsberts, M. (eds.) (2010) *Jaarrapport integratie 2009*, Den Haag, SCP.

¹⁰ Seidler Y., R. van Leeuwen, L.A.J. Koster, S. Van San P. van Wensveen en P. Jorna, *Monitor Sociale Inclusie (meting 4). Derde vervolgmeting naar de woon- en leefomstandigheden van Roma en Sinti in Nederland*. RISBO, 2020

gericht op het bevorderen van participatie van Roma en Sinti. Zo kunnen basisscholen bijzondere bekostiging aanvragen voor de aanwezigheid van leerlingen met een culturele achtergrond van de Roma of Sinti. De extra middelen kunnen worden ingezet voor bijvoorbeeld extra begeleiding of onderwijsmaterialen voor de taal- en spelontwikkeling. Ook financiert de overheid de landelijke ondersteuning voor het onderwijs aan woonwageng-, Roma en Sinti-kinderen (OWRS). OWRS ondersteunt betrokkenen rondom het onderwijs aan Roma en Sinti om het onderwijs aan deze doelgroep een impuls te geven. Hiernaast kent Nederland een subsidieregeling participatie en emancipatie voor Roma en Sinti. Het doel van deze subsidie is het financieren van projecten en activiteiten die direct of indirect een bijdrage leveren aan de verbetering van de sociale positie van Roma en Sinti in Nederland.

Verder voert Nederland het Programma Samen tegen Mensenhandel uit, waaronder ook de generieke aanpak van criminele uitbuiting valt. Minderjarigen worden nog te vaak gezien als daders, terwijl ze in werkelijkheid slachtoffers zijn. Vanuit het programma wordt onder meer ingezet op het herkennen van signalen van criminele uitbuiting bij minderjarigen, waaronder ook Roma en Sinti. Zoals aangegeven wonen veel Roma en Sinti op woonwagenlocaties. Ter verbetering van het woonwageng- en standplaatsbeleid heeft Nederland in juli 2018 een nieuw Beleidskader gemeentelijk woonwageng- en standplaatsenbeleid gepubliceerd voor gemeenten om invulling te geven aan het gemeentelijke huisvestingsbeleid voor woonwagengbewoners. Ook gelden er bijvoorbeeld voor woonwagengs op onderdelen andere bouwregels gericht op de specifieke situatie van woonwagengs. Hiernaast wordt er in zeven gemeenten een pilot uitgevoerd waarbij intermediairs worden ingezet ter bevordering van onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie van Roma jongeren. Voorts wordt er tweejaarlijks een monitor sociale inclusie naar woon- en leefomstandigheden van Roma en Sinti uitgebracht. En tenslotte start er een kennisplatform Roma en Sinti en zal er twee keer per jaar een zogenoemde flexibele dialoog met vertegenwoordigers uit de Roma en Sinti gemeenschap plaatsvinden. Het doel van deze flexibele dialoog is om te weten en te delen wat er speelt binnen de Roma en Sinti-gemeenschappen en om feedback te krijgen op het beleid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

EU Roma Strategisch Raamwerk

Het kabinet staat positief tegenover de aandacht voor de Roma-minderheid op EU-niveau en de strekking van de voorgestelde maatregelen. Zoals verankerd in de Grondwet zijn racisme en discriminatie niet aanvaardbaar. Om gelijke kansen en evenredige posities van leden van de Roma gemeenschap te bereiken, is blijvende aandacht en inzet nodig. Het is goed dat met dit Raamwerk lidstaten ondersteund worden in het maken van beleid en daarvoor handvatten aangereikt krijgen, zolang die aansluiten bij de grootte van de minderheid, andere specifieke omstandigheden in een lidstaat en de effectiviteit van maatregelen. Het kabinet deelt daarmee de visie van de Commissie dat het van belang is dat de lidstaten zelf aan zet zijn.

Raadsaanbeveling over gelijkheid, inclusie en participatie van Roma

Het kabinet staat positief tegenover het doel en strekking van de Raadsaanbeveling, maar zal nog aandacht vragen voor passages die nu te specifiek, niet van toepassing of naar verwachting niet effectief zullen zijn en daarmee niet in lijn met het Nederlands beleid. Waar het gaat om monitoring wordt rapportage door Nederland beperkt door het geven

dat in Nederland geen registratie op basis van etniciteit plaatsvindt. Er zijn daarom geen statistieken beschikbaar waarmee op de voorgestelde indicatoren gerapporteerd kan worden. De monitor Sociale Inclusie naar de woon- en leefomstandigheden van Roma en Sinti die door Nederland wordt uitgevoerd is kwalitatief van aard. Een deel van de voorgestelde maatregelen in de aanbeveling zijn in de Nederlandse omstandigheden van weinig toegevoegde waarde (bijvoorbeeld de aanbeveling om toegang te garanderen tot essentiële voorzieningen zoals leidingwater, veilig en schoon drinkwater, en sanitaire voorzieningen). Voor een deel van de aanbevelingen zal het kabinet nog inzetten op ruimere formuleringen (bijvoorbeeld de aanbeveling om buitenschoolse activiteiten van Roma kinderen te bevorderen). Nederland hecht aan een *evidence base* voor effectief beleid en zou hierover met andere lidstaten graag *best practices* wisselen.

In lijn met het adagium «expliciet maar niet exclusief» dat de Commissie aanreikt in het strategisch raamwerk, kiest Nederland niet voor een aparte strategie. De aanpak van antiziganisme wordt een onderdeel van de kabinetsbrede aanpak tegen discriminatie.¹¹ Het kabinet is positief over de strekking van de aanbevelingen met betrekking tot de bevordering van onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie, het bevorderen van de dialoog met de Roma gemeenschappen ten aanzien van het beleid, en in de bestrijding van discriminerende praktijken in het bijzonder aandacht te besteden aan antiziganisme.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Mededeling en Aanbeveling kunnen rekenen op brede steun onder de lidstaten. De uitgangspunten en doelstellingen van het EU-pakket staan niet ter discussie. Het gegeven dat de Commissie prioriteit geeft aan nationaal maatwerk in en door de lidstaten zal er naar verwachting toe leiden dat subsidiariteit en proportionaliteit van de voorgestelde acties nauwelijks een punt van discussie zullen zijn. Ook in het Europees parlement is brede steun voor de voorstellen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van het strategisch raamwerk en de Raadsaanbeveling. De bevoegdheid blijkt uit artikel 292 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), op grond waarvan de Raad aanbevelingen vaststelt op voorstel van de Commissie, in combinatie met artikel 19, lid 1, VWEU dat voorziet in de mogelijkheid voor de Raad om passende maatregelen te nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden. De Commissie is bevoegd om op deze onderwerpen een mededeling uit te brengen en een Raadsaanbeveling voor te stellen.

¹¹ Dit is ook in lijn met de aangenomen motie van Kamerlid Öztürk. Zie Kamerstuk 35 570 VII, nr. 26

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van het strategisch raamwerk en de Raadsaanbeveling. EU-lidstaten lopen tegen vergelijkbare problemen aan rondom de Roma-populatie en derhalve heeft EU-optreden meerwaarde. De Commissie wil met beide instrumenten lidstaten ondersteunen in het maken van goed beleid rondom Roma en optreden op EU-niveau is van toegevoegde waarde. De bevordering van de integratie en participatie van de Roma houdt niet op bij de landsgrenzen, waardoor afstemming en samenwerking in EU-verband voordelen kan bieden ten opzichte van een uitsluitend nationale aanpak.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. Het betreft een mededeling en Raadsaanbeveling die lidstaten zelf de ruimte geeft om te bepalen hoe zij het Roma-beleid inrichten naar gelang de grootte van de populatie en waar mogelijk binnen bredere kaders, zoals bredere actieplannen tegen discriminatie. Voor wat betreft de geadviseerde niet-bindende maatregelen op nationaal niveau constateert het kabinet dat het hier adviezen betreft die de lidstaten geen verplichtingen opleggen, waardoor het voorgestelde optreden niet verder gaat dan noodzakelijk. Bovendien zijn de maatregelen (grotendeels) geschikt om te doelen te bereiken, zoals de maatregelen die zich richten op het bevorderen van onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie en ter bevordering van de dialoog met de Roma gemeenschappen ten aanzien van het beleid. Echter, voor een deel van de voorgestelde maatregelen geldt dat deze voor Nederland niet relevant zijn, erg gedetailleerd zijn, dan wel naar verwachting niet effectief in de Nederlandse context.

d) Financiële gevolgen

Er zijn geen financiële gevolgen. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014–2020 en het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Er zijn geen directe regeldruk-gevolgen voor burgers of bedrijven, aangezien Nederland geen registratie van de doelgroep toepast, maar mogelijk wel voor de overheid om een kwalitatieve en/of kwantitatieve monitoring van de situatie van de doelgroep te kunnen uitvoeren.