

VERWEY JONKER Instituut

Reflectie door experts op de tekst van de participatieverklaring

Marjan de Gruijter | Marcel Coenders | Maxime van de Gevel | Maxime Yenga

Inhoud

Samenvatting en conclusies 3

1 Inleiding 5

1.1. Doel- en vraagstelling 5
1.2. Opzet van het onderzoek 6

2 Het participatieverklaringstraject in de Wet inburgering 2021 8

2.1. Het participatieverklaringstraject 8
2.2. Waardenoverdracht in het inburgeringsbeleid: doorlopende leerlijn over waarden 10
2.3. Ervaringen waardenoverdracht in de inburgering en de voorbereiding van inburgeraars op het ondertekenen van de participatieverklaring 11

3 Reflectie op de tekst van de participatieverklaring 13

3.1. Toon en insteek van de tekst 13
3.2. Democratische rechtsstaat als uitgangspunt 14
3.3. Kernwaarden 14
3.4. Participatieverklaring als instrument voor waardenoverdracht 18

4 Actuele maatschappelijke ontwikkelingen 19

4.1. Relevante maatschappelijke ontwikkelingen 19
4.2. Maatschappelijke ontwikkelingen en de actualiteit van de participatieverklaring 20
4.3. Maatschappelijke ontwikkelingen en mogelijk ontbrekende elementen in de participatieverklaring 21

5 De Duitse verklaring van verbondenheid 22

5.1. Achtergrond en inhoud van De Duitse Loyalitätserklärung 22
5.2. Aandacht voor de geschiedenis van de Holocaust en de betekenis voor de huidige tijd 23
5.3. Wat we kunnen leren van de Duitse verklaring 24

Bijlagen 26

Bijlage 1 Participatieverklaring 27
Bijlage 2 Duitse verklaring van verbondenheid 28
Bijlage 3 Geraadpleegde experts en betrokken organisaties 30

Samenvatting en conclusies

Het Verwey-Jonker Instituut voerde in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een beknopt onderzoek uit naar de participatieverklaring. Dit is een verklaring die alle inburgeringsplichtige nieuwkomers (asielstatushouders, gezinsmigranten en overige migranten) dienen te ondertekenen. Met de ondertekening van de participatieverklaring tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen.[1] Inburgeringsplichtigen geven met de ondertekening van de participatieverklaring aan dat dat zij kennis hebben genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en dat zij deze respecteren en dat zij de universele mensenrechten respecteren en niet daarmee in strijd zullen handelen. Daarnaast verklaren inburgeringsplichtigen dat zij actief een bijdrage willen leveren aan de Nederlandse samenleving.[2]

Het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om te toetsen in hoeverre in de huidige tekst van de participatieverklaring de kernwaarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en de actuele thema's met betrekking tot de universele mensenrechten voldoende (duidelijk) zijn opgenomen, mede in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren waaronder de toename van incidenten/ meldingen met betrekking tot (moslim)discriminatie, antisemitisme, afnemende acceptatie van LHBTIQ+ en de toename van geweldsincidenten in het kader van eergerelateerd geweld.

De hoofdvraag van het onderzoek was:

Zijn er aanpassingen nodig in de tekst van de participatieverklaring, en zo ja welke, om ervoor te zorgen dat de tekst een goede en actuele weerspiegeling is van de kernwaarden en spelregels van de Nederlandse samenleving?

Om deze vraag te beantwoorden, hebben we een breed palet van inhoudelijke experts geraadpleegd. Experts zijn benaderd op basis van hun inhoudelijke expertise waarbij gestreefd is naar een divers samengestelde groep met expertise vanuit diverse wetenschappelijke disciplines en domeinen: sociale wetenschappen, rechtswetenschappen, religiewetenschappen, mensenrechten en vrijheden, bestrijding van discriminatie en racisme (waaronder bestrijding antisemitisme) en de uitvoeringspraktijk. Daarnaast raadpleegden we personen van organisaties die in opdracht van gemeenten participatieverklaringstrajecten uitvoeren over hun ervaringen met de voorbereiding van inburgeraars op de ondertekening van de participatieverklaring. Tot slot voerden we een beknopte inventarisatie uit naar relevante documenten en literatuur.

Achtergrond

Het participatieverklaringstraject is gericht op een nadere kennismaking met de Nederlandse kernwaarden. Inburgeringsplichtigen (statushouders en gezinsmigranten en overige migranten) moeten hieraan in het kader van hun inburgering minimaal 12 uur besteden. Het participatieverklaringstraject bestaat uit twee wettelijk verplichte onderdelen: een inleiding in de kernwaarden, gevolgd door een ondertekening van de participatieverklaring. Aandacht voor de Nederlandse waarden, rechten en spelregels komt behalve in het participatieverklaringstraject terug in diverse elementen van het inburgeringstraject, met name in het verplichte examenonderdeel 'Kennis van de Nederlandse Maatschappij' (KNM).

Conclusies

De geraadpleegde experts geven diverse suggesties om de tekst van de participatieverklaring te herzien. In deze paragraaf geven we de belangrijkste suggesties weer die door de experts zijn aangedragen. Ter aanvulling hierop komen in hoofdstuk 3 en 4 van dit rapport meer specifieke suggesties aan bod voor aanscherping van bepaalde elementen van de tekst.

De meeste experts geven aan dat het van belang is om in de inleiding van de verklaring de democratische rechtsstaat centraler te stellen en dit concept beter uit te leggen. Door de verklaring steviger in te bedden in de geschiedenis en het belang van de democratische rechtsstaat (in Nederland en Europa) kan vervolgens een duidelijkere verbinding gelegd worden met de kernwaarden die momenteel in de verklaring centraal staan. Daarmee kan er volgens de experts ook meer aandacht geschonken worden aan de functie van de instituties binnen de democratische rechtsstaat (zoals een onafhankelijke rechtspraak) die de rechten van burgers waarborgen en de kernwaarden faciliteren.

1 Kamerstukken 2019/2020, 35483, nr. 3, p. 43 (memorie van toelichting).

2 Participatieverklaring

De meeste geraadpleegde experts zijn van mening dat er in de tekst van de verklaring niet te veel aandacht moet liggen op recente maatschappelijke ontwikkelingen en verschijnselen. Men pleit ervoor dat de tekst van de participatieverklaring algemeen van aard moet zijn en daarmee vrij robuust moet zijn, ongeacht specifieke recente ontwikkelingen. Dat geldt ook voor het benadrukken van een specifieke vorm van intolerantie of grond van discriminatie. Men is kritisch op het uitlichten hiervan omdat daarmee andere vormen of gronden minder aandacht krijgen in de verklaring en daarmee minder belangrijk lijken. Een limitatieve opsomming van vormen en gronden van discriminatie acht men ongewenst. Liever benadrukt men de algemene norm van non-discriminatie en gelijke behandeling. Een concrete suggestie is om de passage hierover in de tekst van de verklaring aan te laten sluiten bij de tekst van artikel 1 van de Nederlandse Grondwet.

In het kader van de uitvoering van de motie Flach van 30 mei 2024 is aan de geraadpleegde experts ook de vraag voorgelegd hoe er in de tekst van de participatieverklaring aandacht voor de Holocaust en de betekenis die dat heeft voor de huidige tijd kan worden opgenomen. Desgevraagd zien de meeste geraadpleegde experts weinig toegevoegde waarde van het benadrukken van de bestrijding van antisemitisme en een verwijzing naar de Holocaust, zoals dat opgenomen is in de Duitse Loyalitätserklärung. Dit element van deze Duitse verklaring is volgens de experts te begrijpen vanuit de specifieke historische context van Duitsland, maar niet zonder meer te vertalen naar de Nederlandse participatieverklaring. Daarbij wijzen ze er ook op dat andere elementen van de geschiedenis dan ook genoemd zouden moeten worden in de verklaring. Ook hier pleit men daarom eerder voor behoud van het algemene, meer abstracte en beknopte karakter van de verklaring. Aanpassingen van de verklaring zelf ziet men in dit licht daarom als niet wenselijk. Men wijst erop dat het belangrijk is dat intolerantie en discriminatie (waaronder antisemitisme) aan bod komen in de bijeenkomsten binnen het participatieverklaringstraject, maar ziet geen noodzaak voor een aanpassing van de verklaring op dit aspect. Overigens wijst men erop dat er in de eindtermen voor KNM ook aandacht wordt besteed aan de Holocaust, het tegengaan van antisemitisme en historische context van Nederland.

Veel experts geven aan dat de tekst van de participatieverklaring in het algemeen erg veel nadruk legt op de plichten en minder op de rechten van nieuwkomers. De zienswijze dat de formulering van de tekst positiever en meer uitnodigend zou kunnen, wordt breed gedeeld.

In dit onderzoek hebben we een breed palet van inhoudelijk deskundigen geïnterviewd over de tekst van de participatieverklaring. Het belang van kennismaking met waarden en gedragsregels, zoals dat in het participatieverklaringstraject en in het examenonderdeel ‘Kennis van de Nederlandse Maatschappij’ geschiedt, wordt door de experts breed onderschreven. De zienswijze van inburgeringsplichtige nieuwkomers viel buiten de scope van dit onderzoek. Bij een toekomstige herziening van de tekst van de participatieverklaring is vervolgonderzoek aan te raden naar de percepties en ervaringen van nieuwkomers in het participatieverklaringstraject en met het ondertekenen van de participatieverklaring. Daarbij kan zowel aandacht besteed worden aan de ervaringen gelet op het beoogde doel van de verklaring als aan concrete aspecten zoals toegankelijkheid, leesbaarheid en het begrip van de verklaring.

1 Inleiding

Het participatieverklaringstraject (PVT) is gericht op een nadere kennismaking met de Nederlandse kernwaarden. Inburgeringsplichtigen (asielstatushouders, gezinsmigranten en overige migranten) moeten hieraan in het kader van hun inburgering (Wi2021) minimaal 12 uur besteden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het traject. In het traject komen inburgeraars in aanraking met fundamentele kernwaarden en rechten. Voldoende kennis over de kernwaarden en over de basisprincipes van de Nederlandse samenleving is een belangrijke voorwaarde om goed mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving. Gemeenten hebben een zekere beleidsvrijheid hoe zij het PVT vormgeven. In ieder geval bestaat het uit een inleiding in vier kernwaarden (vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie) en de ondertekening van de participatieverklaring.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om onderzoek te doen naar de participatieverklaring. Aanleiding hiervoor is de toezegging aan de Kamer van voormalig minister van SZW (C.E.G. van Gennip) om de participatieverklaring in 2025 te evalueren. In de evaluatie wordt de motie Flach van 30 mei 2024 meegenomen.[3] In deze motie wordt gevraagd om bij de evaluatie van de participatieverklaring te verkennen hoe meer specifieke aandacht voor de geschiedenis van de Holocaust en de betekenis daarvan voor de huidige tijd onderdeel kan worden van de participatieverklaring. In de motie wordt verwezen naar de Duitse verklaring van verbondenheid, de zogenaamde Loyalitätserklärung.[4]

1.1. Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om te toetsen in hoeverre in de huidige tekst van de participatieverklaring de kernwaarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en de actuele thema's met betrekking tot de universele mensenrechten voldoende (duidelijk) zijn opgenomen, mede in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren waaronder de toename van incidenten/ meldingen met betrekking tot (moslim)discriminatie, antisemitisme, afnemende acceptatie van LHBTIQ+ en de toename van geweldsincidenten in het kader van eergerelateerd geweld.

De hoofdvraag van het onderzoek is:
Zijn er aanpassingen nodig in de tekst van de participatieverklaring, en zo ja welke, om ervoor te zorgen dat de tekst een goede en actuele weerspiegeling is van de kernwaarden en spelregels van de Nederlandse samenleving?

In het onderzoek worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Wat is de bedoeling van de wetgever met het participatieverklaringstraject (PVT) en specifiek met de verklaring die ondertekend moet worden (beleidstheorie)?
2. Welke maatschappelijke ontwikkelingen zijn relevant om te toetsen in hoeverre de huidige tekst nog actueel is?
3. Hoe is de participatieverklaring en de ondertekening daarvan gerelateerd aan andere onderdelen van de inburgeringsplicht waarin de kernwaarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en mensenrechten aan bod komen, zoals deelname aan het PVT, het inburgeringsexamen Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM) met eindtermen en vervolgens het afleggen van de verklaring van verbondenheid bij naturalisatie?
4. Wat kunnen we in Nederland leren voor de Nederlandse PV-tekst van de Duitse "verklaring van verbondenheid/ de zogenaamde Loyalitätserklärung"?
5. Hoe is in de Duitse verklaring aandacht voor de Holocaust/ het tegengaan van antisemitisme?
6. Hoe kan er in de PV-tekst (meer) aandacht voor de Holocaust en de betekenis die dat heeft voor de huidige tijd worden opgenomen?
7. In hoeverre ontbreken er, met het oog op de maatschappelijke ontwikkelingen uit onderzoeksvraag 2, kernwaarden, spelregels en/of (aspecten van) mensenrechten in de huidige PV-tekst?
8. In hoeverre zijn de relevante kernwaarden, spelregels of (aspecten van) mensenrechten en wettelijke kaders goed en duidelijk uitgewerkt in de tekst?
9. Welke verbetermogelijkheden (aanscherping, verduidelijking etc.) zijn er voor de tekst?

3 Integratiebeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

4 https://www.einbuergerungstest.biz/ablauf-anforderung-einbuergerung/loyalitaetserklaerung.

Scope van het onderzoek

Dit onderzoek is primair gericht op de tekst van de participatieverklaring in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren. De organisatie en invulling van het PVT-traject vallen buiten de scope van dit onderzoek. Dit wordt meegenomen in de tussenevaluatie van de Wi2021.[5]

1.2. Opzet van het onderzoek

Interviews en expertsessies

Om de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, hebben we een brede groep van experts geraadpleegd vanuit diverse disciplines en domeinen: sociale wetenschappen, rechtswetenschappen, religiewetenschappen, bestrijding van discriminatie, racisme en antisemitisme, burgerschapsonderwijs en deskundigen die betrokken zijn bij de uitvoeringspraktijk of daar anderszins expertise over hebben.

De geraadpleegde experts zijn benaderd op basis van hun expertise waarbij gestreefd is naar een divers samengestelde groep. De selectie van te raadplegen experts is aan de start van het onderzoek afgestemd met de opdrachtgever.

In totaal hebben we input verzameld van 21 experts: we spraken met acht experts in zes individuele interviews en één duo-interview, en met 12 experts gedurende twee focusgroepen. Van één expert die verhinderd was tijdens een focusgroep ontvingen we een schriftelijke reactie. In bijlage 3 is een lijst opgenomen van de geraadpleegde experts.

Bijeenkomst uitvoerders

Daarnaast raadpleegden we personen van organisaties die in opdracht van gemeenten participatieverklaringstrajecten uitvoeren over hun ervaringen met de voorbereiding van inburgeraars op de ondertekening van de participatieverklaring. Hiervoor spraken we 7 uitvoerders gedurende een groepsinterview. Ook hierbij ontvingen we nog een schriftelijke reactie van een uitvoerder die verhinderd was tijdens het groepsinterview. Bijlage 3 bevat een lijst van de deelnemende organisaties.

Documentanalyse

Tot slot voerden we een beknopte inventarisatie uit naar relevante documenten en literatuur die betrekking hebben op de ontwikkeling en uitvoering van het participatieverklaringstraject en literatuur over waardenoverdracht via inburgeringstrajecten en verklaringen. We hebben hierin ook de Duitse verklaring van verbondenheid, de zogenaamde “Loyalitätserklärung”, meegenomen die in de voornoemde motie Flach is genoemd.

In onderstaande tabel geven we per deelvraag aan op basis van welke bronnen we deze beantwoorden.

	Vraag	Methode
1	Wat is de bedoeling van de wetgever met het participatieverklaringstraject (PVT) en specifiek met de verklaring die ondertekend moet worden (beleidstheorie)?	D
2	Welke maatschappelijke ontwikkelingen zijn relevant om te toetsen in hoeverre de huidige tekst nog actueel is?	E + U
3	Hoe is de ondertekening van de participatieverklaring gerelateerd aan andere onderdelen van de inburgeringsplicht waarin de kernwaarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en mensenrechten aan bod komen, zoals deelname aan het PVT, de module examen KNM met eindtermen en vervolgens het afleggen van de verklaring van verbondenheid bij naturalisatie?	D + U
4	Wat kunnen we in Nederland leren voor de Nederlandse PV-tekst van de Duitse “verklaring van verbondenheid/ de zogenaamde Loyalitätserklärung”?	D + E
5	Hoe is in de Duitse verklaring aandacht voor de Holocaust/ het tegengaan van antisemitisme?	D
6	Hoe kan er in de PV-tekst (meer) aandacht voor de Holocaust en de betekenis die dat heeft voor de huidige tijd worden opgenomen?	E
7	In hoeverre ontbreken er, met het oog op de maatschappelijke ontwikkelingen uit onderzoeksvraag 2, kernwaarden, spelregels en/of (aspecten van) mensenrechten in de huidige PV-tekst?	E + U
8	In hoeverre zijn de relevante kernwaarden, spelregels of (aspecten van) mensenrechten en wettelijke kaders goed en duidelijk uitgewerkt in de tekst?	E + U
9	Welke verbetermogelijkheden (aanscherping, verduidelijking etc.) zijn er voor de tekst?	E + U

D = documentenanalyse
E = experts
U = uitvoerders van participatieverklaringstrajecten

5 In een tussenevaluatie van de Wi2021 die tot en met november 2025 wordt uitgevoerd wordt het participatieverklaringstraject meegenomen. Het onderhavige onderzoek en gegevens van de Statistiek Wet inburgering van het CBS leveren hiervoor input. Daarnaast wordt in de tussenevaluatie gebruik gemaakt van een kwalitatief onderzoek naar de tweede fase van de Wi2021 waarin de invulling en uitvoering van het participatieverklaringstraject door gemeenten is onderzocht (o.b.v. 7 casestudies) en van de zogenoemde ‘marktmonitor’ die een landelijk beeld geeft of en hoe het PVT door gemeenten wordt aanbesteed en welke organisaties het PVT uitvoeren.

Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt: In hoofdstuk 2 staan we eerst stil bij de bedoeling van de wetgever met het participatieverklaringstraject (PVT). Vervolgens bespreken we de wijze waarop de participatieverklaring en de ondertekening daarvan is gerelateerd aan andere onderdelen van het inburgeringstraject. Hier bespreken we ook de kennis van en ervaring hiermee van betrokkenen bij de uitvoering van participatieverklaringstrajecten.

In hoofdstuk 3 bespreken we hoe de geraadpleegde experts reflecteren op de wijze waarop de relevante kernwaarden, spelregels of (aspecten van) mensenrechten en wettelijke kaders goed en duidelijk zijn uitgewerkt in de tekst en welke verbetermogelijkheden zij eventueel zien voor de tekst.

In hoofdstuk 4 staan we stil bij door de experts genoemde relevante maatschappelijke ontwikkelingen en de vraag of met het oog hierop de huidige tekst van de participatieverklaring actualisatie behoeft en of er kernwaarden, spelregels of (aspecten van) mensenrechten in de huidige tekst van de participatieverklaring ontbreken.

Tot slot staan we in hoofdstuk 5 stil bij de Duitse Loyalitätserklärung en hoe hierin aandacht wordt besteed aan de Holocaust en het tegengaan van antisemitisme. We bespreken wat volgens de geraadpleegde experts geleerd kan worden van deze Duitse verklaring van verbondenheid en hoe er in de tekst van de Nederlandse participatieverklaring meer aandacht kan worden besteed aan de Holocaust en de betekenis die dat heeft voor de huidige tijd.

2 Het participatieverklaringstraject in de Wet inburgering 2021

In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij de bedoeling van de wetgever met het participatieverklaringstraject (PVT) en specifiek met de verklaring die ondertekend moet worden. Vervolgens bespreken we de wijze waarop de participatieverklaring en de ondertekening daarvan is gerelateerd aan andere onderdelen van het inburgeringstraject waarin de kernwaarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en mensenrechten aan bod komen. Hierbij betrekken we ook de kennis van en ervaring hiermee van geraadpleegde experts en betrokkenen bij de uitvoering van participatieverklaringstrajecten.

2.1. Het participatieverklaringstraject

Het participatieverklaringstraject (PVT) is een onderdeel van de Wet inburgering 2021 (Wi2021). Deze wet is erop gericht dat inburgeringsplichtige nieuwkomers (asielstatushouders, gezinsmigranten en overige migranten[6]) op een zo hoog mogelijk niveau de Nederlandse taal leren, kennis hebben van de Nederlandse Maatschappij en participeren naar vermogen. Het overkoepelende maatschappelijk doel van de Wet is snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse samenleving, het liefst met betaald werk. De inburgeringstermijn is drie jaar.

Gemeenten hebben de regie over de uitvoering van de inburgering. Met elke inburgeringsplichtige neemt de gemeente een brede intake af, op basis waarvan gezamenlijk een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) wordt opgesteld. Hieruit volgt de keuze voor een van de drie leerroutes gebaseerd op de mogelijkheden van de inburgeraar.

De drie leerroutes zijn:

- De B1-route: een route gericht op het zo snel effectief mogelijk beheersen van het Nederlands als Tweede taal (NT2) op taalniveau B1 en waar relevant en mogelijk in combinatie met participatie zoals (vrijwilligers) werk.
- De onderwijsroute: een route waarin inburgering wordt gecombineerd met een voorbereiding op instroom in regulier onderwijs (mbo, hbo of de universiteit) door middel van deelname aan een taalschakeltraject.
- De zelfredzaamheidsroute: een route voor inburgeraars voor wie de B1- (inclusief afschaling naar taalniveau A2) of de onderwijsroute niet haalbaar is en waarin het accent ligt op het leren van de Nederlandse taal op tenminste niveau A1. De route is gericht op het versterken van zelfredzaamheid, activering en participatie.

Naast het volgen van een leerroute – waarin het leren van de taal centraal staat - zijn er nog andere verplichte onderdelen. Een daarvan is het participatieverklaringstraject. Dit traject wordt door de gemeente aan alle asielstatushouders en gezinsmigranten en overige migranten aangeboden.[7]

Het participatieverklaringstraject richt zich op een nadere kennismaking met de Nederlandse kernwaarden, rechten en sociale regels. De kernwaarden komen ook in andere onderdelen van de inburgering terug (zie volgende paragraaf). Voldoende kennis over de kernwaarden en over de basisprincipes van de Nederlandse samenleving zijn een belangrijke voorwaarde om goed mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving.[8]

De kernwaarden zijn in de participatieverklaring als volgt gedefinieerd:

Vrijheid: In Nederland mag iedereen denken, doen en zeggen wat hij wil. Dit betekent dat:

- Iedereen zijn eigen mening mag uiten.
- Iedereen een eigen geloof mag hebben en vrij is wel of niet te geloven.
- Iedereen mag uitkomen voor zijn of haar eigen seksuele geaardheid.
- Iedereen recht heeft op eigen keuzen en zelfstandigheid (zelfbeschikkingsrecht).

Hier zijn ook grenzen aan verbonden. Wat iemand doet of zegt mag nooit in strijd zijn met de wet. Je mag bijvoorbeeld niet discrimineren, aanzetten tot haat of oproepen tot vijandigheid.

6 Overige migranten zijn migranten die in Nederland verblijven als bijvoorbeeld imam, rabbijn, kloosterling of vreemdeling met een niet-tijdelijke humanitaire status. Deze groep is relatief klein en wordt vaak samen met gezinsmigranten genoemd.

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 483, nr. 3 Memorie van Toelichting Wet inburgering 20., p.8.

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 483, nr. 3 Memorie van Toelichting Wet inburgering 20., p.43-44.

Gelijkwaardigheid: In Nederland worden alle burgers gelijkwaardig behandeld. Discriminatie naar geslacht, geloof, afkomst of seksuele geaardheid wordt niet geaccepteerd.

Solidariteit: In Nederland zijn burgers samen verantwoordelijk voor de samenleving. Burgers hebben recht op een veilige leefomgeving, fatsoenlijke huisvesting, eerlijke arbeidsvoorwaarden, minimumloon bij werk, goed onderwijs en goede medische zorg. De overheid heeft de plicht mensen te beschermen tegen uitbuiting en ongelijke behandeling. Burgers moeten in principe in hun eigen levensonderhoud voorzien. Als dat niet op eigen kracht lukt, en er is niemand die kan helpen, dan biedt de overheid hulp.

Daarnaast is het begrip participatie opgenomen. Dat in de verklaring als volgt is gedefinieerd.

Participatie: In Nederland vragen we alle burgers bij te dragen aan een prettige en veilige samenleving, bijvoorbeeld door te werken, naar school te gaan of door vrijwilligerswerk te doen. Dat kan in de wijk, op school of in een vereniging. Het spreken van de Nederlandse taal is hierbij essentieel.[9]

De volledige tekst van de participatieverklaring is opgenomen in bijlage 1.

Twee onderdelen PVT: inleiding in de kernwaarden en ondertekening participatieverklaring
Het PVT bestaat uit twee wettelijk verplichte onderdelen. Ten eerste een inleiding in de kernwaarden. Tijdens de inleiding maakt de inburgeraar kennis met de fundamentele Nederlandse kernwaarden, rechten en begrippen zoals hierboven beschreven. Inburgeraars krijgen daarnaast informatie over de democratie en de rechtsstaat met aandacht voor sociale rechten (zoals recht op medische zorg en onderwijs). Ook worden de inburgeraars gewezen op een aantal plichten en de wijze waarop men in Nederland met elkaar omgaat. Dit onderdeel moet minimaal 12 uur beslaan en minimaal één activiteit of excursie bevatten waarin een kernwaarde naar de praktijk wordt vertaald. Dit kan een bezoek zijn aan een instelling of maatschappelijke organisatie met een link naar de lokale context. Ook excursies naar instellingen met nationaal-historische betekenis komen hiervoor in aanmerking. Daarnaast kunnen gemeenten dialoogsessies organiseren. Ten tweede bestaat het PVT uit de ondertekening van de participatieverklaring. Deze verklaring is in 2016 in samenwerking met (mensenrechten) experts en instellingen door ProDemos opgesteld. Inburgeraars besteden (inclusief het ondertekeningsmoment) minimaal 12 uur aan het PVT.[10]

Met de ondertekening van de participatieverklaring tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen.[11]

> De participatieverklaring bevat een slotformulering waarin de inburgeraar verklaart dat hij/ zij *kennis heeft genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving, deze respecteert en dat hij/ zij de universele mensenrechten eerbiedigt en niet daarmee in strijd zal handelen. De inburgeraar verklaart tevens dat hij/ zij een actieve bijdrage wil leveren aan de Nederlandse samenleving en rekent erop dat hij/zij daarvoor ook de ruimte krijgt van medeburgers.* [12]

De participatieverklaring is in twaalf talen beschikbaar. Alle inburgeringsplichtige nieuwkomers moeten de Nederlandse versie van de participatieverklaring ondertekenen. Om te borgen dat de (tekst van de) verklaring door het hele land uniform wordt ingezet, wordt de participatieverklaring met voorbedrukte tekst op waardepapier door DUO aan gemeenten opgestuurd.

Gemeenten voeren het PVT en uit en hebben een zekere beleidsvrijheid hoe zij het traject willen vormgeven. In de meeste gevallen besteden gemeenten de uitvoering van het participatieverklaringstraject uit aan een organisatie, zoals VluchtelingenWerk, een welzijns- of maatschappelijke organisatie of een taalaanbieder.

9 Zie Participatieverklaring.

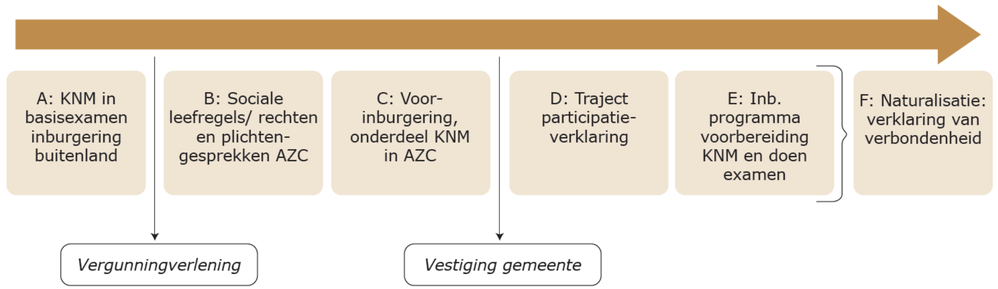
10 Besluit inburgering (2021), artikel 3.1, p. 5.

11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 483, nr. 3 Memorie van Toelichting Wet inburgering 20., p.43.

12 Participatieverklaring.

2.2. Waardenoverdracht in het inburgeringsbeleid: doorlopende leerlijn over waarden

Aandacht voor de Nederlandse waarden, rechten en spelregels is verankerd in het inburgeringsbeleid. De twee hoofdgroepen inburgeringsplichtigen (asielstatushouders en gezinsmigranten/overige migranten) komen op opeenvolgende momenten herhaald (tijdens hun migratieroute en verblijf in Nederland) in aanraking met de waarden. Er is sprake van een doorlopende leerlijn over waarden. Door het herhaald in aanraking brengen met de waarden en rechten – en verdieping via verschillende instrumenten en vormen – wordt de kennis van de waarden bij nieuwkomers vergroot en krijgen de waarden meer betekenis.[13] Hieronder bespreken we wanneer en hoe respectievelijk asielstatushouders en gezinsmigranten/overige migranten met waarden en rechten in aanraking komen en wat van hen in het kader van de inburgering wordt gevraagd.



Asielstatushouders

Voor asielstatushouders geldt dat zij voor het eerst in aanraking komen met waarden en rechten in het azc. Dit gebeurt via de voorlichting over sociale leefregels, het rechten en plichten gesprek in het azc (B) en 'Kennis Nederlandse Maatschappij' (KNM) als onderdeel van de voorbereiding op de inburgering (C).[14] Eenmaal gevestigd in de gemeente, nemen asielstatushouders verplicht deel aan het onderdeel participatieverklaringstraject (PVT). Hierin krijgen zij, zoals we al in de vorige paragraaf schetsten, een inleiding in de kernwaarden (D). Een ander verplicht onderdeel is de voorbereiding op het onderdeel Kennis Nederlandse Maatschappij in het inburgeringsprogramma en de examinering hiervan (E, zie hieronder). Als asielstatushouders naturaliseren leggen zij de verklaring van verbondenheid af (F).[15]

Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM)

Voor het examenonderdeel KNM dient de inburgeringsplichtige naast kennis over waarden over *bredere kennis van de Nederlandse maatschappij* te beschikken, zoals bijvoorbeeld de geschiedenis, het onderwijssysteem en de gezondheidszorg.[16]

De eindtermen van het examen zijn onderverdeeld in een aantal thema's. Kennis over de kernwaarden en rechten komt o.a. terug in de thema's: *Omgangsvormen, waarden en normen, geschiedenis en geografie en staatsinrichting*. De focus van wat inburgeraars moeten kennen over normen en waarden in KNM ligt op de kennis en betekenis van deze waarden en de wettelijke kaders (en het daarbij horende gedrag) Een voorbeeld over de waarde 'zelfbeschikkingsrecht van vrouwen' is: Weet dat vrouwen zelfbeschikkingsrecht hebben. Alle vormen van geweld en ongewenste intimiteit in NL zijn strafbaar.

De eindtermen van KNM zijn in 2024 herzien.[17] Met de aanpassing is beoogd om aan te sluiten bij de veranderende samenleving en een actueel maatschappijbeeld te schetsen.

13 Regioplan (2017). Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers. Eindrapport Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers.

14 Asielstatushouders in de centrale opvang kunnen gebruik maken van de mogelijkheid om het programma 'Voorbereiding op inburgering' te volgen, kortweg Voorinburgering. In het veertien weken durende programma krijgen asielstatushouders praktische informatie over zelfstandig wonen en leven in Nederland, maken zij kennis met de Nederlandse taal en doen zij kennis op de Nederlandse maatschappij. Zie COA.nl voor inhoud programma Voorinburgering: https://www.coa.nl/nl/programma-voorbereiding-op-inburgering.

15 Met de ondertekening van dit document verklaart de ondertekenaar dat hij of zij de grondwettelijke orde van het Koninkrijk der Nederlanden, haar vrijheden en rechten respecteert en dat hij of zij de plichten die het staatsburgerschap met zich meebrengt getrouw zal vervullen. Zie Rijkswet op het Nederlanderschap, wetten.nl - Regeling - Rijkswet op het Nederlanderschap - BWBR0003738.

16 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 483, nr. 3 Memorie van Toelichting Wet inburgering 20., p.103.

17 Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 mei 2024, nr. 2024-0000064028, tot wijziging van de Regeling inburgering 2021 in verband met het wijzigen van de eindtermen kennis van de Nederlandse maatschappij, zie stcrt-2024-15802.pdf.

Gezinsmigranten/overige migranten

Voor reguliere gezinsmigranten en overige migranten geldt dat zij voor het eerst in aanraking komen met waarden en rechten als zij zich in het buitenland voorbereiden op het onderdeel 'Kennis Nederlandse Maatschappij' (KNM) in het basisexamen inburgering buitenland (A). Eenmaal gevestigd in de gemeente, nemen gezinsmigranten/overige migranten verplicht deel aan het onderdeel participatieverklaringstraject (PVT). Hierin krijgen zij, zoals we al in de vorige paragraaf schetsten, een inleiding in de kernwaarden (D). Een ander verplicht onderdeel is KNM in het inburgeringsprogramma en examinering (E). Als gezinsmigranten/overige migranten naturaliseren leggen zij de verklaring van verbondenheid af (F).[18]

2.3. Ervaringen waardenoverdracht in de inburgering en de voorbereiding van inburgeraars op het ondertekenen van de participatieverklaring

In een groepsinterviews met zeven personen van organisaties die in opdracht van gemeenten participatieverklaringstrajecten aanbieden hebben we stilgestaan bij hun ervaringen met de uitvoering van participatieverklaringstrajecten en de wijze waarop deze trajecten inburgeraars voorbereiden op de ondertekening van de verklaring. Ook in een aantal interviews met experts is hierbij kort stilgestaan.

Variatie in de uitvoering

In het groepsinterview met uitvoerend betrokkenen is naar voren gekomen dat er – binnen de wettelijke bepalingen waaraan een participatieverklaringstraject moet voldoen – variatie is in de wijze waarop de trajecten worden georganiseerd en uitgevoerd. Het gaat bijvoorbeeld over het moment in de inburgering waarop de training wordt aangeboden. Als de training in het Nederlands wordt aangeboden, wordt er vaak voor gekozen om deze iets later in het inburgeringstraject aan te bieden, terwijl een training die in de eigen taal, of met behulp van een tolk wordt gegeven, ook eerder in het inburgeringstraject kan worden ingezet. Het al dan niet inzetten van een trainer 'eigen taal' of een tolk is overigens mede afhankelijk van de (samenstelling van de) groep inburgeraars. Er is een voldoende grote taalgroep nodig om de inzet in eigen taal te kunnen realiseren. Individuele inburgeraars die talen spreken die minder vaak voorkomen, kunnen vaak niet in de eigen taal worden bediend.

18 Met de ondertekening van dit document verklaart de ondertekenaar dat hij/zij de grondwettelijke orde van het Koninkrijk der Nederlanden, haar vrijheden en rechten respecteert en dat hij/zij de plichten die het staatsburgerschap met zich meebrengt getrouw zal vervullen. Zie Rijkswet op het Nederlanderschap, wetten.nl - Regeling - Rijkswet op het Nederlanderschap - BWBR0003738.

Introductie en bespreking van kernwaarden tijdens de bijeenkomsten

Zeker als de training in het Nederlands wordt aangeboden is het volgens de uitvoerders heel belangrijk om niet-talige werkvormen in te zetten. De uitvoerders vertellen dat zij hiermee inmiddels veel ervaring hebben opgedaan, maar hun materialen blijven door ontwikkelen om op een actuele manier goed aan te kunnen sluiten bij de doelgroep.

Een observatie is overigens dat het *bespreken* van de kernwaarden *per definitie* een zeer talige aangelegenheid is. Uitvoerend betrokkenen vertellen dat een veilige sfeer, waarin iedereen – ongeacht het taalniveau en achtergrond – wordt uitgenodigd om mee te doen een heel belangrijke randvoorwaarde is.

Zowel door deelnemende uitvoerders aan het groepsinterview als door enkele geïnterviewde experts wordt opgemerkt dat er tot slot veel variatie is in de wijze waarop de kernwaarden worden geïntroduceerd en besproken in de verplichte bijeenkomsten. Een voorbeeld is hieronder opgenomen.

> *"Alles wat je doet linken we iedere keer ook terug aan één van die vier waarden. [...] Vorige week heb ik ze zelf politieke partijen laten maken met standpunten hoe ze Nederland zouden verbeteren en dat moeten ze dan presenteren. Ze moeten dan een coalitie vormen en kijken welke standpunten ze kunnen geven en kijken hoe ze gemeenschappelijk tot een coalitie kunnen komen. Dus dan komen die termen natuurlijk al naar voren in een spelvorm en die wordt ondersteund met een PowerPoint met wat informatie. Je moet ze vooral aan het denken zetten over de onderwerpen. Als je dat bereikt, denk ik dat we goed bezig zijn."*

Ook hier benadrukken de uitvoerders dat zij bij de invulling zo goed mogelijk willen aansluiten bij de behoeften, vragen en (taal)niveau van de inburgeraars. Hoewel de experts willen waken voor stereotypering, merken zij dat asielstatushouders vaak andere vragen en behoeften hebben dan gezinsmigranten. Asielstatushouders zijn vaak afkomstig uit samenlevingen die in veel opzichten ver af staan van de Nederlandse. Het is dan belangrijk om bij de introductie van de kernwaarden zo concreet mogelijk te zijn en deze te 'vertalen' naar dagelijkse en herkenbare situaties. Dit zorgt er volgens uitvoerend betrokkenen overigens ook voor dat asielstatushouders in de trainingsbijeenkomst ook praktische vragen stellen over leven en werken in Nederland.

Gezinsmigranten daarentegen zijn vaker, maar zeker niet altijd, afkomstig uit samenlevingen die (enige) overeenkomsten met de Nederlandse vertonen. Volgens uitvoerders hebben gezinsmigranten daarom bij aanvang van de training vaker vragen over het nut en de toepasbaarheid van het participatieverklaringstraject.

Desgevraagd zien uitvoerders enige overlap met andere onderdelen van het inburgeringstraject, met name het examenonderdeel KNM. In dit onderdeel komen de kernwaarden ook aan bod. Genoemde voorbeelden van thema's die zowel bij KNM aan de orde komen, als bij het participatieverklaringstraject besproken kunnen worden zijn: vrouwenrechten en abortus (zelfbeschikking), discriminatie, de rol van Nederlandse instituties bij het waarborgen van de kernwaarden en sociale rechten. De overlap is volgens uitvoerders goed: doel van beide inburgeringsonderdelen is om inburgeraars in staat te stellen deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Dat thema's meermaals terugkomen kan bijdragen aan meer kennis over en inzicht hierin.

Gastsprekers

Diverse uitvoerders vertellen dat zij gastsprekers uitnodigen voor een trainingsbijeenkomst. Genoemde voorbeelden van organisaties die (regelmatig) gastsprekers afvaardigen zijn: Comité 4 en 5 mei, de Nederlandse Vereniging van Journalisten, de vrijwilligerscentrale, de politie, Bureau Discriminatiezaken en de GGD. Volgens uitvoerders biedt het uitnodigen van gastsprekers de mogelijkheid om deelnemers weer op een ándere manier te introduceren in de waarden en basisprincipes, omdat de gastsprekers afkomstig zijn uit organisaties waarin een of meerdere kernwaarden in de praktijk worden gebracht.

> *"De tweede dag komt bijvoorbeeld Comité 4 en 5 mei, of de Nederlandse Vereniging van journalisten. In het begin zijn ze [inburgeraars] een beetje sceptisch over de gastspreker, maar dan hebben ze echt bijzondere vragen, zoals: "Wat is nou vrijheid van meningsuiting?" en "Wat is het doel van journalistiek?"*

Daarbij benoemen uitvoerders dat betrokken organisaties vaak enthousiast bereid zijn om gastsprekers te 'leveren', omdat het hen een gelegenheid biedt om zichzelf te introduceren bij nieuwe inwoners.

> *"Omgekeerd is het voor een organisatie als Comité 4 en 5 mei ook fijn dat zij op deze manier een platform krijgen onder inburgeraars."*

Het lukt volgens de geïnterviewde uitvoerders goed om bij de invulling van de excursie aan te sluiten bij ten minste één van de kernwaarden. Overigens is het in landelijke gebieden waar een diverse groep inburgeraars uit verschillende gemeenten deelneemt aan een participatieverklaringstraject niet altijd haalbaar om samen op pad te gaan.

Ondertekening participatieverklaring

In het interview met de uitvoerders is besproken in hoeverre de bijeenkomsten en de excursie wat hen betreft een goede voorbereiding zijn op het ondertekenen van de participatieverklaring. Veel inburgeraars vinden volgens uitvoerders – soms na enige aarzeling vooraf – de bijeenkomsten positief en nuttig. Uitvoerders én een aantal experts zien als meerwaarde van het participatieverklaringstraject vooral dat inburgeraars een introductie krijgen in de kernwaarden en hierover aan het denken worden gezet. Ook positief is dat er in de bijeenkomsten doorgaans veel ruimte is voor dialoog en uitwisseling. Dit is belangrijk omdat inburgeraars zo uitgenodigd worden om mee te doen en onderdeel te worden van de samenleving. Het ondertekenen van de verklaring is volgens uitvoerders en experts vooral het sluitstuk van de dialoog en het denkproces dat door de training op gang is gebracht.

Tot slot vertelt een aantal uitvoerders dat als de ondertekening plaatsvindt in het gemeentehuis, al dan niet in het bijzijn van de burgemeester of een wethouder, dit een bijzondere symbolische lading kan geven aan de ondertekening. Inburgeraars voelen zich welkom en uitgenodigd om onderdeel van de stad of de gemeente te worden. Desgevraagd vertellen uitvoerders dat het om logistieke redenen meestal niet lukt om de ondertekening dergelijk 'cachet' mee te geven. De ondertekening gebeurt doorgaans aan het einde van de laatste bijeenkomst, in het leslokaal.

3 Reflectie op de tekst van de participatieverklaring

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de geraadpleegde experts reflecteren op de wijze waarop de relevante kernwaarden, spelregels of (aspecten van) mensenrechten en wettelijke kaders goed en duidelijk zijn uitgewerkt in de tekst van de participatieverklaring. We benoemen ook welke verbetermogelijkheden (aanscherping, verduidelijking etc.) de experts hebben genoemd voor de tekst van de participatieverklaring. In de interviews en focusgroepen met de experts stond de tekst van de participatieverklaring centraal. Voor een deel van de suggesties van de experts voor de tekst van de verklaring geldt dat deze worden geadresseerd in de Brochure Kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Als dit het geval is, verwijzen wij hiernaar in dit hoofdstuk.

3.1. Toon en insteek van de tekst

De meeste experts hebben voorafgaand aan hun reflecties op de uitwerking van de kernwaarden in de verklaring stilgestaan bij de toon en insteek van de tekst. Ook deze zijn volgens hen van belang bij het beantwoorden van de vraag of de kernwaarden goed en duidelijk zijn uitgewerkt in de tekst van de verklaring.

Het doel van het participatieverklaringstraject is om inburgeraars kennis te laten maken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving.[19] In de brochure “Kernwaarden van de Nederlandse samenleving” wordt toegelicht dat kennis van deze waarden *“u kan helpen om mee te doen in de samenleving.”*[20]

Veel experts merken op dat in de tekst van de participatieverklaring dit faciliterende doel niet goed uit de verf komt. De nadruk lijkt te liggen op plichten, die - omdat de verklaring expliciet aan nieuwkomers wordt voorgelegd - vooral voor hén zouden gelden.

> *“De balans tussen rechten en plichten is niet goed. Het gaat meer over: “Ik moet iets”. De toon van de tekst impliceert dat nieuwkomers deze normen en waarden niet zouden onderschrijven en dat ze niet uit zichzelf bereid zouden zijn om dit te omarmen.”*

Diverse experts wijzen erop dat in de verklaring te weinig aandacht is voor het tweezijdige proces van integratie en participatie.

> *“In plaats van “Hier is iemand die nieuw is in Nederland en die moet zich committeren aan” zou je veel meer kunnen zeggen “Hier staan wij voor als samenleving. Jij bent daar onderdeel van. Dit willen wij met z’n allen waarborgen, beschermen en uitdragen”. Dat is een hele andere insteek.”*

Een flink deel van de experts is voorstander van een positievere formulering van de tekst van de participatieverklaring, waardoor inburgeraars zich uitgenodigd voelen om onderdeel van de samenleving te worden. Een positievere formulering zou ook meer verbindend kunnen werken volgens de experts.

> *“Je zegt tegen elkaar “Dit is was ons verbindt”. Ik mis een verbindend verhaal wat ervoor zorgt dat groepen bij elkaar komen… Een verklaring die ervoor zorgt dat we weer met nieuwkomers, met nieuwe Nederlanders, een gesprek gaan hebben over hoe we met elkaar gaan samenleven.”*

Bovendien benoemen diverse experts dat de tekst van de participatieverklaring lijkt te suggereren dat er één onveranderlijke set van samenlevingsnormen in Nederland bestaat, die door alle inwoners van Nederland te allen tijde worden uitgedragen. Dit is gebaseerd op een veronderstelde homogene cultuur en doet te weinig recht aan verschillen in omgangsvormen en opvattingen die in Nederland bestaan en die ook nieuwkomers in de praktijk ervaren.[21] Als in de tekst meer ruimte wordt genomen om aan te geven dat de samenleving in continue ontwikkeling is, dan maakt dit het ook logischer om inburgeraars uit te nodigen mee te doen.

19 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 483, nr. 3 Memorie van Toelichting Wet inburgering 20., p.15.

20 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Brochure Kernwaarden van de Nederlandse samenleving. 20 februari 2014.

21 Dit punt wordt ook gemaakt in het voorwoord van de Regeling van de Minister van SZW tot wijziging van de Regeling inburgering 2021 in verband met het wijzigen van de eindtermen kennis van de Nederlandse maatschappij. Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-15802.pdf.

"Het wekt heel erg de suggestie dat Nederland af is en het enige wat je kan doen, is in de pas lopen. Maar Nederland is dat niet. Je kan het beter verwoorden als een project: Nederland is in ontwikkeling. Je kan het beter formuleren als: "We proberen gelijkwaardigheid, vrijheid en solidariteit te realiseren en we kunnen jouw hulp daar goed bij gebruiken." Dat is ook wat uitnodigender in plaats van: "Nou wij zijn tevreden met onszelf en jullie mogen meedoen"."

Ook wijzen enkele deskundigen erop dat er een discrepantie is tussen de tekst van de verklaring en de werkelijke situatie als het gaat om de mate waarin gelijkheid en vrijheden gewaarborgd zijn.

"Toen ik de tekst las, vroeg ik me ook af of we dit echt uitdragen in de samenleving. Als we dat zelf niet doen, hoe kunnen we dat dan verwachten van een ander? Er is een contrast tussen de waarden die wij zeggen dat we uitdragen, en de wijze waarop dat in de samenleving door diverse groepen wordt gevoeld."

Tot slot hebben enkele experts benoemd dat wat hen betreft de aanhef "Welkom in Nederland" aan het begin van de tekst ongelukkig is, omdat ten tijde van de ondertekening inburgeraars doorgaans al geruime tijd in Nederland zijn.[22]

3.2. Democratische rechtsstaat als uitgangspunt

De tekst van de participatieverklaring start als volgt:

Welkom in Nederland! Nederland is een democratie en een rechtsstaat. Dat betekent dat iedereen dezelfde rechten heeft, en dat iedereen zich aan dezelfde regels moet houden. In Nederland spelen de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit een centrale rol. Met deze waarden hangen rechten samen waarop u een beroep kunt doen. Deze waarden kunnen alleen stand houden als iedereen actief bijdraagt aan de samenleving. Participatie is in Nederland heel belangrijk.[23]

De meeste geraadpleegde experts vinden dat deze tekst uitgebreid en verhelderd zou moeten worden. Nu worden de termen 'democratie' en 'rechtsstaat' – die in de Brochure Kernwaarden van de Nederlandse Samenleving breder worden besproken – in de tekst van de participatieverklaring kort genoemd en op een heel smalle manier toegelicht. Aan het begin van de participatieverklaring zou duidelijk beschreven moeten worden dat de democratische rechtsstaat de basis is van de wijze waarop we in Nederland samenleven. Alle relevante onderdelen van de democratische rechtsstaat zouden (kort) genoemd en toegelicht moeten worden.[24]

Dit biedt ook gelegenheid om uitgebreider in te gaan op rechten en plichten. Die lijken in de tekst van de participatieverklaring vooral betrekking te hebben op individuen in de samenleving. De relatie tussen inwoners onderling en inwoners en de overheid wordt niet benoemd. Het is volgens een aantal experts belangrijk dit juist wel te doen, omdat de democratische rechtsstaat onder druk staat.

"Dit om het platte idee te bestrijden dat in een democratie de meerderheid het mag zeggen en dat de minderheid pech heeft. Ik zou dat veel meer willen benadrukken en dat heel erg belangrijk is dat we verschillende machten hebben en dat niemand de baas is."

Naast een uitgebreidere introductie van het begrip democratische rechtsstaat, suggereert een aantal experts om in de inleiding van de participatieverklaring ook nog te verwijzen naar de grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Men noemt het opvallend dat in de tekst geen verwijzing is opgenomen naar Europa of de Europese Unie en geeft als suggestie mee dat in de inleiding de begrippen democratie en rechtsstaat nadrukkelijker in een Europese context geplaatst kunnen worden.

3.3. Kernwaarden

De geraadpleegde experts vinden de termen vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit geschikt om kernwaarden die voortvloeien uit de democratische rechtsstaat te beschrijven. Meerdere experts noemen dat inburgeraars deze mogelijk herkennen vanwege de gelijkenis met de Franse drieslag 'Vrijheid, gelijkheid en broederschap'.

Diverse experts merken op dat de volgorde waarin de kernwaarden worden besproken, zou moeten worden aangepast. Nu wordt vrijheid als eerste besproken, terwijl in de grondwet eerst het principe van gelijkwaardigheid wordt toegelicht.

22 Uit onderzoek blijkt dat het aanbieden van het traject later in het inburgeringsproces positief uit kan pakken voor reflectie op en begrip van de kernwaarden. Aan het begin van het inburgeringstraject is er sprake van een lager taalniveau en is de verwachting dat de overdracht van de waarden minder effectief is. Zie Regioplan (2017). Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers. Eindrapport Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers.

23 Participatieverklaring.

24 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie/democratische-rechtsstaat-in-nederland.

Vrijheid

De tekst bij de kernwaarde vrijheid is als volgt:

Vrijheid: In Nederland mag iedereen denken, doen en zeggen wat hij wil. Dit betekent dat:

- *iedereen zijn eigen mening mag uiten.*
- *iedereen een eigen geloof mag hebben en vrij is wel of niet te geloven.*
- *iedereen mag uitkomen voor zijn of haar eigen seksuele geaardheid.*
- *iedereen recht heeft op eigen keuzen en zelfstandigheid (zelfbeschikkingsrecht).*

Hier zijn ook grenzen aan verbonden. Wat iemand doet of zegt mag nooit in strijd zijn met de wet. Je mag bijvoorbeeld niet discrimineren, aanzetten tot haat of oproepen tot vijandigheid.

In lijn met wat we hierboven bespraken over het zorgvuldig introduceren en definiëren van de democratische rechtsstaat, vinden ook hier veel experts de omschrijving van de kernwaarde vrijheid (veel) te beperkt. Volgens diverse experts zit er in de formulering van de tekst de suggestie dat inburgeraars (juist) deze opgesomde manifestaties van vrijheid niet kennen of accepteren.

Er wordt bovendien uitsluitend gesproken over de vrijheid van individuen (ten opzichte van elkaar). Dat burgers vrijheid van vereniging en vergadering hebben, staat er bijvoorbeeld niet in. Een suggestie is om de klassieke grondrechten – fundamentele rechten die burgers beschermen tegen overheidsingrijpen[25] – expliciet te benoemen.

Een deel van de experts suggereert om in plaats van te stellen dat er ‘grenzen’ zijn aan vrijheid, te benoemen dat vrijheid altijd moet worden gezien in relatie tot verantwoordelijkheid. Dit nodigt eenieder uit om gezamenlijk deze waarde uit te dragen.

> *“Vrijheid wordt hier individualistisch benaderd. Je zou ook verantwoordelijkheid moeten benoemen, dat je mede-eigenaar bent van de vrijheid, bewaker van de vrijheid.”*

Gelijkwaardigheid

De tekst bij de kernwaarde gelijkwaardigheid is als volgt:

Gelijkwaardigheid: In Nederland worden alle burgers gelijkwaardig behandeld. Discriminatie naar geslacht, geloof, afkomst of seksuele geaardheid wordt niet geaccepteerd.

Zoals gezegd pleit een aantal experts ervoor om gelijkwaardigheid als eerste kernwaarde te noemen. De notie dat men niet mag discrimineren, die nu is opgenomen bij de kernwaarde vrijheid, zou dan hier bij de uitwerking van de kernwaarde gelijkwaardigheid kunnen worden meegenomen.

Diverse experts pleiten ervoor om de gebruikte begrippen beter te definiëren en toe te lichten.

> *“De tekst is een mengelmoes: Er wordt gesproken van gelijkheid, gelijkwaardigheid, discriminatie en gelijke behandeling. Hierdoor belandt het op één hoop terwijl er wel verschillen zijn. Het is problematisch dat lijkt te worden benoemd dat ongelijke behandeling vanuit de overheid niet mag of kan. Terwijl je juist wilt dat de overheid soms wel ongelijk behandelt, om gelijkheid juist te bevorderen! Je wilt dat de overheid rechtvaardig ongelijk behandelt én je wilt bescherming door de overheid wanneer er sprake is van onrechtvaardige ongelijke behandeling, te weten discriminatie.”*

De tekst wordt ook uitnodigender en inclusiever als eerst wat uitgebreider wordt geïntroduceerd dat gelijkwaardigheid impliceert dat unieke eigenschappen en bijdragen van elk individu erkend en gewaardeerd worden. Dit betekent dat mensen niet alleen dezelfde kansen krijgen, maar ook de ondersteuning en waardering die ze nodig hebben om te slagen, rekening houdend met hun specifieke omstandigheden en behoeften. Ook dit nodigt (meer) uit tot meedoen in de samenleving. De bestaande tekst lijkt te suggereren dat de overheid mensen niet ongelijk mag behandelen, terwijl dit in bepaalde situaties wel degelijk mag als de overheid hiermee gelijk(waardig)heid wil bevorderen.

Veel experts pleiten ervoor om bij de uitwerking van de kernwaarde gelijkwaardigheid de letterlijke tekst van Artikel 1 van de grondwet te gebruiken.

25 Er zijn twee soorten grondrechten:
1. Klassieke grondrechten: de burgerlijke en politieke rechten. Dit zijn onder andere het kiesrecht, vrijheid van meningsuiting, recht op privacy, godsdienstvrijheid en het discriminatieverbod.
2. Sociale grondrechten: de economische, sociale en culturele rechten. Dit zijn onder andere het recht op huisvesting, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs.

Sociale grondrechten zijn meestal niet afdwingbaar bij de rechter, maar klassieke grondrechten wel. Zo kan een burger een kort geding aanspannen als een gemeente zonder goede redenen een demonstratie wil verbieden. Zie Grondwet | Grondwet en Statuut | Rijksoverheid.nl.

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.[26]

Daarbij is het volgens veel experts een toegevoegde waarde om álle in de Nederlandse wetgeving erkende discriminatiegronden op te sommen.[27] De huidige opsomming in de tekst van de participatieverklaring is niet volledig en volgens diverse experts een willekeurige opsomming, of *cherry picking* van discriminatiegronden waarvan men verwacht dat inburgeraars deze niet zullen (er)kennen.

Ook formuleringen afkomstig uit de Algemene wet gelijke behandeling en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bieden aanknopingspunten voor een meer volledige uitwerking van de kernwaarde gelijkwaardigheid.

In de tekst valt experts bovendien nog op dat wordt geponeerd dat in Nederland alle burgers gelijkwaardig behandeld worden. Veel experts memoreren dat dit niet altijd het geval is.

> *"Dat is evident niet zo, dat lezen we elke dag of kunnen we elke dag zien in de media!"*

Beter zou het zijn om te vermelden dat gelijkwaardige behandeling een streven is. Aansluitend: zeggen dat discriminatie niet is toegestaan (in plaats van "wordt niet geaccepteerd" in de huidige tekst) biedt de gelegenheid om handelingsperspectief op te nemen in de verklaring. Namelijk: wat kun je doen als je gediscrimineerd wordt?[28]

Tot slot is het enkele experts opgevallen dat hier voor het eerst in de participatieverklaring het woord 'burger' wordt gebruikt. Inburgeraars zijn (nog) geen staatsburgers. De tekst kan onbedoeld suggereren dat gelijkwaardige behandeling is voorbehouden aan staatsburgers. De suggestie is om in de participatieverklaring waar dat kan het woord 'inwoner' of 'ingezetene' te gebruiken.

Solidariteit

De tekst bij de kernwaarde solidariteit is als volgt:

Solidariteit: In Nederland zijn burgers samen verantwoordelijk voor de samenleving. Burgers hebben recht op een veilige leefomgeving, fatsoenlijke huisvesting, eerlijke arbeidsvoorwaarden, minimumloon bij werk, goed onderwijs en goede medische zorg. De overheid heeft de plicht mensen te beschermen tegen uitbuiting en ongelijke behandeling. Burgers moeten in principe in hun eigen levensonderhoud voorzien. Als dat niet op eigen kracht lukt, en er is niemand die kan helpen, dan biedt de overheid hulp.

Net als bij de kernwaarden vrijheid en gelijkwaardigheid, vinden veel experts dat de kernwaarde solidariteit op een smalle manier is uitgewerkt. Na de eerste zin, waarin wordt benoemd dat burgers samen verantwoordelijk zijn voor de samenleving, wordt solidariteit volgens een flink deel van de respondenten gereduceerd tot het noemen van de rechten en plichten van burgers en de plichten van de overheid. Diverse experts zouden graag zien dat bij de uitwerking van deze kernwaarde wordt teruggegrepen op een uitgebreidere introductie bij de start van de tekst over de democratische rechtsstaat en gemeenschapszin.

> *"Daarnaast zou ik solidariteit meer uitwerken. De tekst is erg mager. Daar staat nu dat we samen verantwoordelijk zijn en dat wij vooral rechten hebben en de overheid plichten heeft. Ik zou het meer uitnodigend maken met het opkomen voor de rechten van anderen als je ziet dat die geschonden worden, of dat je je kan organiseren om onrecht tegen te gaan. Ik zou daar een actievere invulling aan geven: wat kan jij doen als burger? Het is nu zo geformuleerd dat burgers alleen bekijken wat de overheid moet doen en dat ze wachten tot de overheid wat regelt."*

Bij een uitgebreidere introductie van de kernwaarde solidariteit wordt het gemakkelijker om hier te benoemen dat het voor solidariteit een voorwaarde is dat de gelijkwaardigheid van iedereen wordt erkend en dat burgers elkaar, en de overheid vertrouwen. Dit is volgens experts belangrijk omdat – met de toenemende polarisatie in de samenleving – sprake kan zijn van selectieve solidariteit. En dat is volgens deze experts ondermijnend voor de samenleving. Als bij de uitwerking van solidariteit ook is benoemd dat burgers in gezamenlijkheid een democratische cultuur uitdragen, dan kunnen zij – indien nodig – ook instituties en de overheid corrigeren, als dat nodig is. Een door diverse experts genoemd voorbeeld waar correctie nodig was, is de toeslagenaffaire.

26 wetten.nl - Regeling - Grondwet - BWBR0001840.

27 Wat is discriminatie? | College voor de Rechten van de Mens.

28 Dit wordt overigens wel besproken in de voornoemde brochure Kernwaarden van de Nederlandse samenleving.

Overigens vindt een kleiner deel van de experts de huidige uitwerking van de kernwaarde solidariteit goed. Wat hen betreft wordt in de tekst duidelijk uiteengezet dat burgers aanspraak kunnen maken op zaken die in basisbehoeften voorzien, maar dat daar tegenover staat dat van hen gevraagd wordt om ook actief aan de samenleving bij te dragen. Een nuttig concept om aan de tekst toe te voegen is in dat verband het concept wederkerigheid.

Participatie

De tekst bij het basisprincipe participatie is als volgt:

Participatie: In Nederland vragen we alle burgers bij te dragen aan een prettige en veilige samenleving, bijvoorbeeld door te werken, naar school te gaan of door vrijwilligerswerk te doen. Dat kan in de wijk, op school of in een vereniging. Het spreken van de Nederlandse taal is hierbij essentieel.

Aan het begin van dit hoofdstuk benoemden we al dat veel experts vinden dat dit begrip vooral een beleidsdoel is, of een logische consequentie van het leven in een democratische rechtsstaat. Veel experts hebben daarom geopperd dat de huidige tekst bij participatie kan worden geïntegreerd in de tekst van de kernwaarde solidariteit. Dat gebeurt in feite al, doordat in beide teksten verwezen wordt naar werk (of “in het eigen levensonderhoud voorzien”).[29]

> *“Participatie is een vreemd aanhangsel. Je zou het ook kunnen toevoegen aan de kernwaarde solidariteit. Solidariteit en participatie zou je in elkaar kunnen schuiven. Het voegt niet zoveel toe. Het meeste zou je onder solidariteit kunnen onderbrengen.”*

Ook hier vinden veel experts dat het begrip participatie te smal is uitgewerkt.

> *“Er zijn veel meer redenen of middelen te bedenken om bij te dragen aan een prettige en veilige samenleving.”*

Diverse experts benoemen dat de rol van instituties en de overheid bij participatie onbesproken blijft. Die rol is belangrijk in de randvoorwaardelijke sfeer. De overheid zou het actief mogelijk moeten maken dat iedereen naar vermogen kan meedoen.

De opsomming van werk, vrijwilligerswerk en school is volgens sommige experts niet verhelderend. Want: school is bijvoorbeeld gewoon verplicht, terwijl vrijwilligerswerk dat niet is.

> *“De vraag is dan wat participatie is. Wat wij beschouwen als solidariteit van de mens naar de samenleving toe. Participatie vind ik dan een vreemd woord, ik vraag me af of participatie niet gewoon is dat je je aan de grondwet houdt en anderen respecteert, want hier staat dat je moet bijdragen maar ik vroeg me af of dit juridisch verplicht is. Is het juridisch verplicht om te werken? Je krijgt dan geen uitkering als er geen reden is voor ziekte, maar je hebt geen verplichting om vrijwilligerswerk te doen. Ik vind zoals dit gesteld is heel merkwaardig.”*

Omgekeerd stelt een expert dat personen die zich hebben afgekeerd van de samenleving gewoon een baan kunnen hebben, en actief kunnen zijn als vrijwilliger. Een uitgebreidere tekst, waarin ook wordt stilgestaan bij het belang van politieke participatie, zou aan dit bezwaar tegemoet kunnen komen.

> *“Wat nog toegevoegd zou kunnen worden is iets over de democratie en wat er in een democratische samenleving van burgers wordt verwacht. Er wordt verwacht dat ze actief deelnemen aan de politiek, dat ze betrokken zijn bij het besluitvormingsproces. Dat staat er eigenlijk nog niet in. Democratisch burgerschap betekent dat je deel moet nemen aan het democratische besluitvormingsproces in de vorm van discussies, debatten, stemrecht of kiesrecht. Niet alleen over kennis, maar het gaat ook over vaardigheden, dus de vaardigheden om met elkaar een debat te voeren. En om attituden, dus de bereidheid om onderdeel te zijn van die democratische samenleving. Dit is van belang gezien de huidige ontwikkelingen in de samenleving rondom polarisatie. Politieke polarisatie is essentieel voor een democratie als het gaat om ideeën, uitwisseling en debatten. Misschien een zinsnede dat je bereid moet zijn om je te verdiepen in de standpunten van anderen in een democratische samenleving. Dat je daar een empathisch vermogen voor moet hebben, zonder dat dat dan ten koste hoeft te gaan van je eigen politieke of andere overtuigingen.”*

29 In de brochure Kernwaarden van de Nederlandse samenleving worden solidariteit en werk in samenhang besproken. Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Brochure Kernwaarden van de Nederlandse samenleving. 20 februari 2014.

3.4. Participatieverklaring als instrument voor waardenoverdracht

In deze paragraaf staan we tot slot stil bij de opmerkingen en kanttekeningen die experts in de interviews en focusgroepen – vaak bij de start van het gesprek – gemaakt hebben over de participatieverklaring als instrument voor waardenoverdracht. Een deel ziet overlap met de verplichte Module Kennis Nederlandse Maatschappij in de inburgering.[30] In de inburgeringslessen worden inburgeraars voorbereid op het doen van een examen KNM. Daarin komen de kernwaarden (uit de participatieverklaring) uitgebreid aan bod. Deze nog eens voorleggen in een te ondertekenen document, is overbodig, zo stelt een deel van de experts. Ook is er overlap met de Verklaring van Verbondenheid die wordt ondertekend bij naturalisatie. Deze experts verschillen van mening over de vraag of de overlap onnodig is, of dat het juist goed is dat kernwaarden bij herhaling in het inburgeringstraject worden besproken. De meerderheid van de experts vindt het nuttig dat nieuwkomers in PVT-bijeenkomsten concreet kennismaken met kernwaarden én praktische informatie krijgen om hun weg te kunnen vinden in de samenleving. Een klein deel van de experts benoemt daarnaast dat de symbolische waarde van de participatieverklaring zélf ook belangrijk is: Het is goed dat er een (fysiek) document is waarin Nederlandse kernwaarden staan verwoord en dat inburgeraars hiervan kennisnemen, zodat zij weten wat van hen wordt verwacht.

Tot slot, een klein deel van de experts vindt het een goed idee dat inburgeraars de verklaring ondertekenen. Door de ondertekening laten nieuwkomers zien bewust kennis te hebben genomen van wat er van haar of hem verwacht wordt en wat hier tegenover staat. De meeste experts vinden het ondertekenen een minder effectief instrument voor waardenoverdracht in de inburgering.

30 Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (nu: Adviesraad Migratie) benoemde dit destijds in een advies over het voorstel tot wijziging van de Wet inburgering in verband met de invoering van het participatieverklaringstraject en vastlegging van de maatschappelijke begeleiding voor asielvergunninghouders. Zie Advies: Wet inburgering inzake participatieverklaringstraject | Publicatie | Adviesraad Migratie

4 Actuele maatschappelijke ontwikkelingen

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de geraadpleegde experts reflecteren op de actualiteit van de tekst van de participatieverklaring. Is het volgens hen nodig om de tekst te actualiseren gelet op recente maatschappelijke ontwikkelingen? Wat zien zij daarbij als relevante maatschappelijke ontwikkelingen? En ontbreken er, met het oog op recente ontwikkelingen, bepaalde kernwaarden, spelregels of (aspecten van) mensenrechten in de huidige tekst van de participatieverklaring?

4.1. Relevante maatschappelijke ontwikkelingen

Het doel van het onderzoek was om te toetsen of de huidige tekst van de participatieverklaring aangepast zou moeten worden, mede in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren. In de aanvraag voor het onderzoek werd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het bijzonder genoemd de toename van incidenten en meldingen met betrekking tot (moslim)discriminatie, antisemitisme, afnemende acceptatie van de LHBTIQ+ gemeenschap en de toename van geweldsincidenten in het kader van eergerelateerd geweld. In de gesprekken met deskundigen werd daarom de vraag voorgelegd welke maatschappelijke ontwikkelingen relevant zijn om te toetsen in hoeverre de huidige tekst nog actueel is.

De geraadpleegde experts wijzen op een breed palet van maatschappelijke ontwikkelingen die een rol spelen in actuele discussies over mensenrechten, rechten en plichten van nieuwkomers, de wijze waarop we in Nederland met elkaar omgaan en de samenleving vormgeven, en ook de mate waarin nieuwkomers in Nederland een plek kunnen verwerven. Deze maatschappelijke ontwikkelingen vormen een relevante context voor discussies over de waarde van en de specifieke invulling van het participatieverklaringstraject. Tegelijkertijd worden er kritische kanttekeningen geplaatst bij de relevantie van specifieke maatschappelijke ontwikkelingen voor de concrete tekst van de participatieverklaring. We lichten in deze en de volgende subparagraaf beide punten toe.

In de gesprekken verwijzen de geraadpleegde deskundigen naar een groot aantal maatschappelijke ontwikkelingen. De meeste experts wijzen met name op de verhoudingen tussen bevolkingsgroepen en de verharding van het politieke en publieke klimaat. Zorgen over discriminatie en afnemende tolerantie worden breed gedeeld, zoals bijvoorbeeld zorgen over toename van antisemitisme, moslimhaat en afnemende acceptatie van gelijkheid en rechten op basis van gender en seksuele oriëntatie. Daarbij wordt door velen expliciet benoemd dat het hierbij gaat om alle vormen van discriminatie en intolerantie. Het benadrukken van een specifieke ontwikkeling of vorm van discriminatie, zoals antisemitisme, wordt door de meeste experts als onwenselijk gezien. Door de nadruk te leggen op een specifieke vorm of grond van discriminatie, ontstaat het risico volgens hen dat deze (al dan niet onbedoeld) als belangrijker wordt beschouwd dan andere vormen of gronden van discriminatie.

Naast de genoemde zorgen over discriminatie en intolerantie, verwijzen experts naar de toegenomen (super)diversiteit in de samenleving en zorgen over polarisatie, toenemend populisme en de verharding van het politieke en publieke debat. Ook een afname in het politieke en institutionele vertrouwen onder groepen burgers en de toegenomen kloof tussen burger en overheid worden hierbij genoemd. Diverse deskundigen verwijzen in dit licht ook naar de toeslagenaffaire, zorgen over etnische profilering door overheidsorganen en stigmatisering in het politieke debat. Men benoemt hierbij dus ook expliciet de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bescherming van de kernwaarden die centraal staan in de participatieverklaring. Relevante ontwikkelingen betreffen volgens de geraadpleegde experts dus zowel de relatie tussen bevolkingsgroepen als de relatie tussen overheid en burger.

Ook internationale conflicten en ontwikkelingen worden genoemd als een relevante factor voor de discussie over de Nederlandse (en Europese) kernwaarden en spelregels. Met name het conflict in Gaza, de toegenomen internationale spanningen en oorlogsdreiging en de opkomst van autocratisch leiderschap en bedreigingen voor de democratische rechtsstaat in diverse landen, worden hierbij genoemd.

Tot slot worden naast meer recente ontwikkelingen en verschijnselen, ook historische processen genoemd, zoals het koloniale verleden en het slavernijverleden die doorwerken in de hedendaagse Nederlandse samenleving (zie ook paragraaf 5.2).

4.2. Maatschappelijke ontwikkelingen en de actualiteit van de participatieverklaring

Hoewel de geraadpleegde deskundigen dus in brede zin veel verschillende maatschappelijke ontwikkelingen noemen die relevant zijn voor de context van het participatieverklaringstraject, plaatsen zij zeer kritische kanttekeningen bij de relevantie daarvan voor concrete aanpassingen in de tekst van de participatieverklaring.

Ten eerste wijzen diverse experts erop dat bij de beantwoording van de vraag welke maatschappelijke ontwikkelingen relevant zijn voor aanpassingen van de tekst, politiek-ideologische overtuigingen een rol kunnen spelen. Daardoor is er een risico van politiek-ideologisch gemotiveerde bias. De keuze om de nadruk te leggen op specifieke maatschappelijke ontwikkelingen die vragen om aanpassingen van de participatieverklaring wordt daarmee gezien als een politieke keuze:

> *"Wie bepaalt dan welke ontwikkelingen zo relevant zijn dat ze een plek moeten krijgen in de participatieverklaring?"*

Gerelateerd hieraan wijst een groot deel van de experts op de risico's van het benadrukken van één of enkele specifieke ontwikkelingen in de participatieverklaring. Als in de tekst van de verklaring specifiek aandacht wordt besteed aan een bepaalde ontwikkeling, zoals een toename in een specifieke vorm van discriminatie, geeft dat volgens hen het signaal af dat deze vorm van discriminatie als zorgwekkender en belangrijker wordt beschouwd door de overheid en samenleving dan andere vormen van discriminatie. Het gevaar bestaat dat er dan als het ware een hiërarchie ontstaat van ongewenste vormen en gronden van discriminatie. Velen geven er daarom de voorkeur aan dat er in de tekst van de verklaring geen focus wordt gelegd op één of enkele specifieke vormen van (toegenomen) discriminatie, intolerantie of andere maatschappelijke ontwikkelingen.

> *"Waarom wel aandacht voor antisemitisme maar niet voor profilering door instanties op basis van etnische afkomst? Door focus te leggen op een bepaalde ontwikkeling of verschijnsel, breng je onderscheid aan en creëer je ongelijkheid door andere ontwikkelingen of verschijnselen uit te sluiten."*

> *"Je kan niet een vorm van discriminatie uitlichten, want dan draag je bij aan de polarisatie die je eigenlijk wil voorkomen."*

Hoewel in principe een eenzijdige focus vermeden kan worden door in de tekst te verwijzen naar meerdere of vele verschillende maatschappelijke ontwikkelingen of verschijnselen, heeft dat bij velen niet de voorkeur. Men wijst erop dat een volledige opsomming van specifieke, actuele voorbeelden of ontwikkelingen niet goed mogelijk is binnen een beperkte omvang van de tekst, waardoor het risico blijft bestaan dat bepaalde discriminatiegronden, mensenrechten of groepen meer de aandacht krijgen dan andere. De geraadpleegde deskundigen geven daarom veelal de voorkeur aan een meer algemene en abstractere formulering, zonder verwijzing naar actuele voorbeelden. Bijvoorbeeld, zoals eerder al benoemd, als het gaat om specifieke vormen van discriminatie, geeft men de voorkeur aan een formulering zoals in artikel 1 van de grondwet, waarin vermeld is dat discriminatie op welke grond dan ook verboden is.

Ten derde wordt er gewezen op meer praktische bezwaren. Het is vrij lastig om brede maatschappelijke verschijnselen en ontwikkelingen te vertalen naar een korte, heldere en toegankelijke tekst. Om goed recht te kunnen doen aan (diverse) verschijnselen en ontwikkelingen, zou de tekst veel uitgebreider moeten worden waarmee ook zeggingskracht verloren kan gaan. Wanneer de focus wordt gelegd op actuele voorbeelden is het ook lastiger om het abstractieniveau van de gehele tekst eenvormig te houden.

Tot slot wijzen enkele experts er op dat we soms ten onrechte denken dat er sprake is van nieuwe of heel recente maatschappelijke ontwikkelingen, terwijl het in werkelijkheid gaat om veel langer lopende of continue processen. Zo is er de laatste jaren veel discussie over polarisatie en tweedeling in de samenleving, maar leven er al langer zorgen over groeiende kloven binnen de samenleving. Ook in dit licht is het aan te bevelen om de tekst algemeen te houden en er voor te waken dat de tekst regelmatig aangepast zou moeten worden aan de (vermeende) actualiteit.

De meeste geraadpleegde deskundigen zien dus weinig noodzaak om in de tekst te verwijzen naar recente maatschappelijke ontwikkelingen. Zoals we bij de bespreking van de toon van de tekst (paragraaf 3.1) al opmerkten, wordt er eerder geopperd om in de introductie een historisch perspectief te hanteren: Nederland heeft in de loop der tijd vele mensen ontvangen en de samenleving is continu in ontwikkeling.

Wel zien sommige experts een meerwaarde om aan de hand van recente ontwikkelingen abstracte begrippen zoals democratie en rechtsstaat uit te leggen. De vraag is echter of daarvoor ruimte is binnen de tekst van de participatieverklaring, of dat dit beter tot zijn recht komt in de invulling van het gehele participatieverklaringstraject en in het examenonderdeel Kennis Nederlandse Maatschappij.

4.3. Maatschappelijke ontwikkelingen en mogelijk ontbrekende elementen in de participatieverklaring

Zoals in de vorige paragraaf besproken, zien de geraadpleegde deskundigen weinig aanleiding om de tekst van de participatieverklaring aan te passen gelet op recente maatschappelijke ontwikkelingen. De tekst van de participatieverklaring zou eerder algemeen van aard moeten zijn en daarmee vrij robuust, ongeacht specifieke recente ontwikkelingen. Ook wijzen enkele experts erop dat er eerder sprake is van lang lopende of continue ontwikkelingen, dan van recente verschuivingen. Principiëler van aard zijn de bezwaren en zorgen omtrent mogelijke politieke of ideologisch gedreven keuzes om in de verklaring te focussen op een specifieke ontwikkeling, zoals één specifieke discriminatievorm, hetgeen gepaard kan gaan met het (al dan niet onbedoeld) afgeven van het signaal dat andere aspecten van mensenrechten minder belangrijk of ongewenst zijn.

Op de vraag of er, met het oog op recente maatschappelijke ontwikkelingen, in de huidige tekst van de participatieverklaring bepaalde kernwaarden, spelregels of aspecten van mensenrechten ontbreken, is het antwoord van de geraadpleegde deskundigen dan ook overwegend negatief. De huidige tekst wordt in dat licht als vrij volledig beschouwd. Gelet op de hierboven genoemde maatschappelijke ontwikkelingen zijn de experts van mening dat er geen specifieke kernwaarden, spelregels of aspecten van mensenrechten volledig ontbreken in de huidige tekst.

Dat betekent niet dat de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen geen relevante context vormen en aanleiding kunnen zijn om andere accenten aan te brengen in de tekst. Een aantal van de hierboven door experts genoemde suggesties zijn gerelateerd aan diverse maatschappelijke ontwikkelingen. Zo is de aanbeveling om aan het begin van de verklaring de democratische rechtsstaat uitgebreider te introduceren gerelateerd aan zorgen dat deze door diverse (internationale) ontwikkelingen onder druk is komen te staan. En de recente discussie over het herstel van het vertrouwen in de overheid is gerelateerd aan de aanbeveling om in de tekst meer aandacht te besteden aan de relatie tussen overheid en burger en wat de burger mag verwachten van de overheid. Ofwel, in andere woorden, een sterkere balans tussen rechten en plichten van de burger. En zorgen over toenemende polarisatie gaan gepaard met de wens om de toon van de participatieverklaring meer inclusief, positief en verbindend te laten zijn: “dit is wat ons verbindt”.

5 De Duitse verklaring van verbondenheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de Duitse verklaring vn verbondenheid. De aanleiding hiervoor is de motie Flach die op 30 mei 2024 door de Tweede Kamer is aangenomen.[31] In deze motie wordt gevraagd om bij de evaluatie van de participatieverklaring te verkennen hoe meer specifieke aandacht voor de geschiedenis van de Holocaust en de betekenis daarvan voor de huidige tijd onderdeel kan worden van de participatieverklaring. Daarbij wordt de Duitse 'Loyalitätserklärung' als voorbeeld genoemd. Hieronder bespreken we eerst de achtergrond van de Duitse verklaring van verbondenheid en hoe daarin aandacht wordt besteed aan de geschiedenis van de Holocaust en het tegengaan van antisemitisme. Vervolgens bespreken we hoe de geraadpleegde experts reflecteren op de vraag of en zo ja, hoe er in de Nederlandse participatieverklaring meer aandacht kan worden opgenomen voor de geschiedenis van de Holocaust en de betekenis die dat heeft voor de huidige tijd. Tot slot bespreken we wat we volgens de geraadpleegde experts kunnen leren van de Duitse verklaring van verbondenheid.

5.1. Achtergrond en inhoud van De Duitse Loyalitätserklärung

De Duitse verklaring van verbondenheid (Loyalitätserklärung) is een essentieel en verplicht onderdeel van het proces om het Duitse staatsburgerschap te verkrijgen via naturalisatie. Daarmee is de juridische status van de Loyalitätserklärung wezenlijk anders dan de Nederlandse participatieverklaring. Het Nederlandse equivalent van de Duitse Loyalitätserklärung is de Nederlandse verklaring van verbondenheid uit de Rijkswet op het Nederlanderschap.[32]

De Duitse verklaring van verbondenheid (Loyalitätserklärung) moet persoonlijk ondertekend worden bij de naturalisatieautoriteit. Met deze verklaring bevestigt de aanvrager dat hij of zij de regels en wetten van Duitsland accepteert en zich verbindt aan de vrije en democratische rechtsorde. Dit wordt als een noodzakelijke stap gezien om te waarborgen dat alle nieuwe staatsburgers de fundamentele waarden en beginselen van Duitsland respecteren en ondersteunen. Concreet houdt dit in dat men zich verbindt aan de vrije en democratische rechtsorde zoals vastgelegd in de Duitse Grondwet (het Grundgesetz). De wettelijke basis voor deze verplichting is vastgelegd in § 10, lid 1, zin 1 van de Duitse Wet op het staatsburgerschap (Staatsangehörigkeitsgesetz, StAG).[33] Sinds de invoering in 2000 bevat deze wet alle regels rond het verkrijgen, verliezen en herstellen van de Duitse nationaliteit. Waar voorheen uiteenlopende bepalingen – onder meer betreffende naturalisatie, terugkeer ("Wiedereinbürgerung") en erfrechtelijke afstamming – verspreid stonden in verschillende wetten, zijn die met de StAG gebundeld in één overkoepelend kader. De verklaring is niet alleen een administratieve formaliteit, maar ook een symbolische en juridische stap die duidelijk maakt dat de nieuwe staatsburger de grondrechten, democratische principes en rechtsstaat van Duitsland respecteert en actief ondersteunt.

Sinds 2000 zijn er diverse hervormingen geweest van de Duitse wet op het staatsburgerschap. Met betrekking tot de specifieke context van de Holocaust en het Duitse nationaalsocialistische verleden zijn er twee relevante hervormingen die we hier kort benoemen.[34] Met de hervorming van de nationaliteitswetgeving in 2021 werd het recht op naturalisatie verleend aan personen die in het verleden door toedoen van nationaalsocialistische vervolging omwille van politieke, 'raciale' of religieuze gronden, hun staatsburgerschap hadden verloren of niet hadden kunnen verkrijgen. Dat recht geldt ook voor hun nakomelingen, voor onbepaalde tijd. Daarnaast werd, voor een periode van 10 jaar, het recht op naturalisatie verleend aan personen (en hun nakomelingen) die in het verleden door discriminatie in het afstammingsrecht op grond van geslacht uitgesloten waren van het Duitse staatsburgerschap. Tenslotte kreeg de wet een toevoeging dat personen die zijn veroordeeld – ongeacht de strafmaat – voor antisemitische, racistische of xenofobe handelingen, of andere handelingen die mensenrechten schenden, niet genaturaliseerd kunnen worden.[35]

Een tweede relevante hervorming van de wet vond plaats in 2024.[36] Daarbij werden enkele vereisten van de Nationaliteitswet versoepeld. Zo is het niet langer een vereiste voor naturalisatie om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit. Daarnaast werd de minimaal benodigde verblijfsduur voor een naturalisatieaanvraag verkort. Naast versoepelingen werden ook

31 Integratiebeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

32 Met de ondertekening van dit document verklaart de ondertekenaar dat hij of zij de grondwettelijke orde van het Koninkrijk der Nederlanden, haar vrijheden en rechten respecteert en dat hij of zij de plichten die het staatsburgerschap met zich meebrengt getrouw zal vervullen. Zie Rijkswet op het Nederlanderschap, wetten.nl - Regeling - Rijkswet op het Nederlanderschap - BWBR0003738.

33 https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html.

34 https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/staatsangehoerigkeitsrecht/staatsangehoerigkeitsrecht-node.html.

35 https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/heimat/reform-staatsangehoerigkeitsrecht/koennen-strafrechtlich-verurteilte-eingebuergert-werden.html?.

36 https://www.dw.com/en/germanys-new-citizenship-reform-takes-effect/a-69465727.

aanscherpingen ingevoerd, die gepaard gingen met wijzigingen in de Loyalitätserklärung. Met de hervorming in 2024 werd wettelijk vastgelegd dat antisemitische, racistische of andere onmenselijk gemotiveerde handelingen onverenigbaar zijn met de menselijke waardigheid zoals die in de Grondwet wordt gewaarborgd en een schending zijn van de vrije democratische rechtsorde.[37] In de verklaring van verbondenheid werd een passage toegevoegd over de bijzondere historische verantwoordelijkheid van Duitsland voor het onrecht dat door het nationaalsocialisme is aangedaan en de gevolgen daarvan. Uitdrukkelijk wordt daarbij gewezen op de bijzondere historische verantwoordelijkheid van Duitsland voor de bescherming van het Joodse leven, alsook voor de vreedzame co-existentie van volkeren en het verbod op het voeren van een aanvalsoorlog. Tot slot werd de naturalisatievereiste van 'integratie in de Duitse leefomstandigheden' vervangen door specifieke uitsluitingsgronden, namelijk een bestaand polygaam huwelijk of wanneer de aanvrager door zijn of haar gedrag blijk geeft van minachting voor de in de Grondwet vastgelegde gelijkheid van mannen en vrouwen.

In bijlage 2 is de gehele Duitstalige tekst van de Loyalitätserklärung opgenomen, zoals die sinds de hervorming van 2024 luidt. Daarbij is ook een Engelstalige vertaling opgenomen van de meest relevante passages. Sectie 4.2 van de verklaring bevat de passage over de bijzondere historische verantwoordelijkheid van Duitsland voor het onrecht aangedaan door het nationaalsocialisme en de gevolgen daarvan, in het bijzonder de verantwoordelijkheid voor de bescherming van het Joodse leven.

5.2. Aandacht voor de geschiedenis van de Holocaust en de betekenis voor de huidige tijd

Aan de geraadpleegde experts legden we de vraag voor of er (net als in de Duitse Loyalitätserklärung) in de tekst van de participatieverklaring meer aandacht zou moeten worden besteed aan de Holocaust en de betekenis die dat heeft voor de huidige tijd, en op welke wijze dat zou kunnen worden opgenomen in de tekst.

Enkele experts benoemen dat de expliciete verwijzing naar de Holocaust en antisemitisme in de Duitse verklaring moet worden begrepen vanuit de historisch-maatschappelijke context van Duitsland. Vanuit die context is het volgens hen logisch dat er in Duitsland extra nadruk wordt gelegd op een breed gevoel van verantwoordelijkheid voor het herstel van het onrecht aangedaan door het nationaalsocialisme en de gevolgen daarvan, in het bijzonder voor de bescherming van het Joodse leven. De meeste experts zijn het erover eens dat het expliciet opnemen van de Holocaust en antisemitisme in de Nederlandse participatieverklaring veel minder logisch is, dan wel zelfs misplaatst zou zijn. Hiervoor hadden de experts verschillende overwegingen, die in sommige gevallen ook met elkaar samenhangen. Hieronder zullen we de overwegingen uiteenzetten.

Een veel genoemde overweging is dat de keuze voor de Holocaust en antisemitisme selectief voelt, wat aanleiding geeft tot kritische vragen waarom andere zwarte bladzijden uit de nationale geschiedenis ontbreken. Meerdere experts zijn van mening dat het apart benoemen van de Holocaust de vraag opwerpt waarom andere pijnlijke episodes uit de Nederlandse geschiedenis – zoals het slavernijverleden of het koloniale geweld – niet worden genoemd. Men verwijst hier ook naar het eerdergenoemde risico van *cherry picking* en bias: wie bepaalt welke thematiek wordt uitgelicht, en op basis waarvan?

Naast de Holocaust spraken experts zich ook uit over het al dan niet expliciet opnemen van antisemitisme in de participatieverklaring. De deskundigen zijn het erover eens dat de toename van antisemitische incidenten zeer zorgwekkend is. Maar men vraagt zich af waarom alleen dát in de verklaring genoemd zou moeten worden. Wat doe je dan met moslimhaat, homofobie, seksisme of andere vormen van discriminatie die óók veel voorkomen? Naast antisemitisme zijn namelijk andere vormen van haat minstens zo aanwezig in onze samenleving, volgens vele experts. Men vindt het onwenselijk als de verklaring zou impliceren dat er een hiërarchie is aan te brengen in discriminatiegronden of -vormen. Door één discriminatiegrond of vorm van haat eruit te lichten, wek je de indruk dat die erger is dan de rest. Dat kan leiden tot gevoelens van ongelijkheid en miskenning, en werkt polarisatie mogelijk in de hand (zie ook paragraaf 4.2). De experts geven dan ook overwegend de voorkeur aan een brede formulering in de participatieverklaring.

> *"Hoe belangrijk het ook is, als je één historisch element benoemt, moet je andere ook benoemen en gelijkwaardig behandelen. Verschillende groepen in de samenleving kunnen belang hechten aan verschillende historische gebeurtenissen. Het is juist goed om de tekst breed en algemeen te houden, zonder concrete voorbeelden."*

Daarbij wijzen diverse experts erop dat door het opnemen van een passage over de Holocaust en de bescherming van het Joodse leven, één specifieke discriminatiegrond eruit wordt gelicht hetgeen als problematisch wordt beschouwd omdat eenieder gelijk is voor de wet.

37 https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/modernisierung-staatsangehoerigkeitsrecht-2215610.

“De Duitse verklaring moet vanuit de Duitse context begrepen worden en kan niet zomaar toegepast worden in de Nederlandse context. Dat je als ondertekenaar van de Nederlandse participatieverklaring belooft het Joodse leven te beschermen, vind ik een stap te ver gaan. Want waarom bescherm je dan niet het christelijk leven of het islamitisch leven of wat dan ook. Waarom niet het leven van seculiere Nederlanders of nieuwkomers?”

Diverse experts brachten ook een andere overweging naar voren, die draait om het beeld dat wordt opgeroepen wanneer er in de participatieverklaring expliciet verwezen wordt naar de Holocaust en antisemitisme. Volgens deze experts suggereert zo’n formulering dat nieuwkomers deze geschiedenis niet kennen of dat zij eerder geneigd zouden zijn antisemitische opvattingen te hebben. Daar lijkt volgens hen de assumptie onder te liggen dat nieuwkomers in grote aantallen en in sterke mate antisemitische opvattingen hebben. Met een dergelijke formulering zou volgens deze experts ook het beeld worden opgeroepen dat alle burgers in de Nederlandse samenleving de waarden van gelijkwaardigheid en het uitbannen van antisemitisme volledig onderschrijven, en dat het vooral de ander is die dat nog moet onderschrijven.

“Ik snap het vanuit het Duitse verleden, maar om het nou voor te leggen aan mensen die hier nieuw binnen komen… Het benadrukt dat wij denken dat zij anders zouden denken. Je geeft daarmee wel het idee dat mensen dit niet zouden onderschrijven.”

Meerdere experts zien risico’s in de wijze waarop in het huidige (politieke) debat in diverse Europese landen gerefereerd wordt aan de Holocaust. Volgens hen wordt deze thematiek in het huidige debat mede ingezet om een frame neer te zetten waarin richting buitenstaanders benadrukt wordt hoe ‘verlicht’ onze samenleving is ten opzichte van veel landen van herkomst van nieuwkomers. Volgens dat frame zouden Europese landen veel geleerd hebben van de Holocaust waardoor tolerantie ten aanzien van minderheden sterk verankerd is in de Europese samenleving, terwijl in veel landen buiten Europa tolerante waarden nog niet zo doorleefd worden.

De geraadpleegde deskundigen zijn dus over het algemeen geen voorstander van een expliciete verwijzing naar de Holocaust en antisemitisme in de tekst van de participatieverklaring. Mocht er toch gekozen worden om dit op te nemen, dan schetsen enkele experts als een voorwaarde dat dit in een bredere context geplaatst wordt, zowel historisch als met verwijzing naar het belang van mensenrechten in het algemeen. Een aantal experts is van mening dat het nuttig kan zijn om in de inleiding van de participatieverklaring een korte (historische) schets van Nederland als democratische rechtsstaat te geven. Daarin zou de Holocaust, naast een aantal andere bepalende historische elementen, zoals de slavernijgeschiedenis en het koloniale verleden, genoemd kunnen worden. De betekenis van deze historische context voor de huidige tijd zou dan ingebed kunnen worden in het belang van het waarborgen van mensenrechten, gelijkheid, bescherming van minderheden en menswaardigheid. De deskundigen geven echter ook aan dat het een uitdaging is om dit in een beknopte en eenvoudig te begrijpen verklaring te gieten.

De geraadpleegde experts vinden de thematiek van de Holocaust en antisemitisme zeer belangwekkend en geven aan dat het heel goed is dat het onderwerp besproken wordt in de verplichte trainingen van het participatieverklaringstraject. Ook de verplichte excursie binnen het traject zou kunnen worden ingevuld rond dit thema. De tekst van de participatieverklaring zelf, ziet men overwegend niet als het meest geëigende middel om dit gesprek aan te gaan. Men wijst er overigens op dat deze thematiek ook aan bod komt in het examenonderdeel Kennis Nederlandse Maatschappij. In de nieuwe eindtermen van KNM is kennis van de Holocaust en het verbod op antisemitisme opgenomen, evenals kennis van het slavernij- en koloniale verleden.[38]

5.3. Wat we kunnen leren van de Duitse verklaring

De Duitse verklaring van verbondenheid geldt nadrukkelijk als een vereiste voor naturalisatie en is daarmee wezenlijk anders dan de Nederlandse participatieverklaring. Desondanks bevat de Duitse verklaring elementen die volgens de experts waardevol zijn voor de Nederlandse participatieverklaring. Op de vraag wat we kunnen leren van de Duitse verklaring, verwijzen de experts naar diverse aspecten die ook in hoofdstuk 3 al aan bod zijn gekomen.

In paragraaf 3.2 bespraken we al dat de meeste experts van mening zijn dat in de participatieverklaring de principes van de democratische rechtsstaat beter toegelicht kunnen worden, die immers het fundament vormen van de wijze waarop we met elkaar samenleven in Nederland. In dat opzicht wordt de Duitse verklaring van verbondenheid als een beter voorbeeld gezien. Daarin wordt namelijk duidelijker uiteengezet wat de democratische rechtsstaat inhoudt en ligt de focus veel sterker op het belang van de rechtsstatelijke instituties. Bij de vergelijking tussen beide verklaringen valt volgens de experts op dat de Nederlandse verklaring meer gericht is op

38 In de nieuwe eindtermen KNM (zie stcrt-2024-15802.pdf), die gelden vanaf 1 juli 2025, is opgenomen “[de inburgeraar] Kent enkele aspecten van de geschiedenis van Nederland en kan enkele overblijfselen uit dit verleden aanwijzen.” Daarbij wordt onder andere genoemd “[de inburgeraar] weet dat Nederland koloniën heeft gesticht, mensen tot slaaf heeft gemaakt, heeft verhandeld en in koloniën te werk heeft gesteld op landbouwplantages”. Ook is als eindterm opgenomen “[de inburgeraar] Kent enkele ontwikkelingen en thema’s uit de recente Nederlandse geschiedenis en weet dat dit nog herkenbaar is in de samenleving.” Daarbij wordt onder andere genoemd “[de inburgeraar] weet dat Nederland in de Tweede Wereldoorlog bezet werd door Duitsland, weet wat de holocaust inhoudt en dat daarbij ook veel Nederlandse Joden om het leven zijn gebracht en weet dat antisemitisme bij wet verboden is”.

het individu en de normatieve waarden, terwijl de Duitse verklaring meer gestoeld is op de institutionele verankering van de democratische rechtsstaat. Het belang en de rol van de overheid, het parlement en onafhankelijke rechtspraak wordt in de Duitse verklaring concreter uiteengezet. In de tekst van de Nederlandse participatieverklaring is het volgens hen minder duidelijk dat de rechten van burgers door deze instituties gewaarborgd worden en dat de instituties participatie faciliteren.[39]

> *"In de participatieverklaring staat 'In Nederland zijn burgers samen verantwoordelijk voor de samenleving', maar waar is de verantwoordelijkheid van instituties dan? Dan ga je zo'n verklaring heel erg op individueel niveau insteken, terwijl instituties zo belangrijk zijn in een democratische rechtsstaat".*

Volgens de experts zou in de inleiding van de participatieverklaring, net als in de Duitse Loyalitätserklärung, dus meer nadruk kunnen liggen op de instituties die de democratische rechtsstaat vormgeven. Daarbij zou de Nederlandse democratische rechtsstaat ook nadrukkelijker in een Europese context geplaatst kunnen worden (zie ook paragraaf 3.2).

In de tekst van de participatieverklaring is het volgens sommige experts onduidelijker wat je mag verwachten van de overheid en van je medeburgers.[40] Meerdere experts geven aan dat in de Duitse loyaliteitsverklaring relatief een betere balans is gemaakt tussen de rechten en plichten van burgers, terwijl in de Nederlands participatieverklaring meer de nadruk ligt op de plichten van individuen, zoals besproken in paragraaf 3.2.

> *"Het is onduidelijk of je mag verwachten (en recht hebt op) gelijke behandeling door de overheid, en of je ook mag verwachten dat medeburgers je gelijk behandelen. Dit raakt aan het overkoepelende punt dat de tekst weinig gaat over de rechten die je als nieuwkomer hebt, en wel veel over de plichten. Er lijkt soms de assumptie onder te zitten dat de nieuwkomer zich wel aan regels moet houden, maar de rest van de samenleving mag doen wat die wil."*

39 In de brochure Kernwaarden van de Nederlandse samenleving komt dit uitgebreider aan bod.

40 In de brochure Kernwaarden van de Nederlandse samenleving wordt hier meer aandacht aan besteed.

Bijlagen

Bijlage 1 Participatieverklaring

Welkom in Nederland!
Nederland is een democratie en een rechtsstaat. Dat betekent dat iedereen dezelfde rechten heeft, en dat iedereen zich aan dezelfde regels moet houden. In Nederland spelen de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit een centrale rol. Met deze waarden hangen rechten samen waarop u een beroep kunt doen. Deze waarden kunnen alleen stand houden als iedereen actief bijdraagt aan de samenleving. Participatie is in Nederland heel belangrijk.

Vrijheid:
In Nederland mag iedereen denken, doen en zeggen wat hij wil. Dit betekent dat:

- iedereen zijn eigen mening mag uiten;
- iedereen een eigen geloof mag hebben en vrij is wel of niet te geloven;
- iedereen mag uitkomen voor zijn of haar eigen seksuele geaardheid;
- iedereen recht heeft op eigen keuzen en zelfstandigheid (zelfbeschikkingsrecht).

Hier zijn ook grenzen aan verbonden. Wat iemand doet of zegt mag nooit in strijd zijn met de wet. Je mag bijvoorbeeld niet discrimineren, aanzetten tot haat of oproepen tot vijandigheid.

Gelijkwaardigheid:
In Nederland worden alle burgers gelijkwaardig behandeld. Discriminatie naar geslacht, geloof, afkomst of seksuele geaardheid wordt niet geaccepteerd.

Solidariteit:
In Nederland zijn burgers samen verantwoordelijk voor de samenleving. Burgers hebben recht op een veilige leefomgeving, fatsoenlijke huisvesting, eerlijke arbeidsvoorwaarden, minimumloon bij werk, goed onderwijs en goede medische zorg. De overheid heeft de plicht mensen te beschermen tegen uitbuiting en ongelijke behandeling. Burgers moeten in principe in hun eigen levensonderhoud voorzien. Als dat niet op eigen kracht lukt, en er is niemand die kan helpen, dan biedt de overheid hulp.

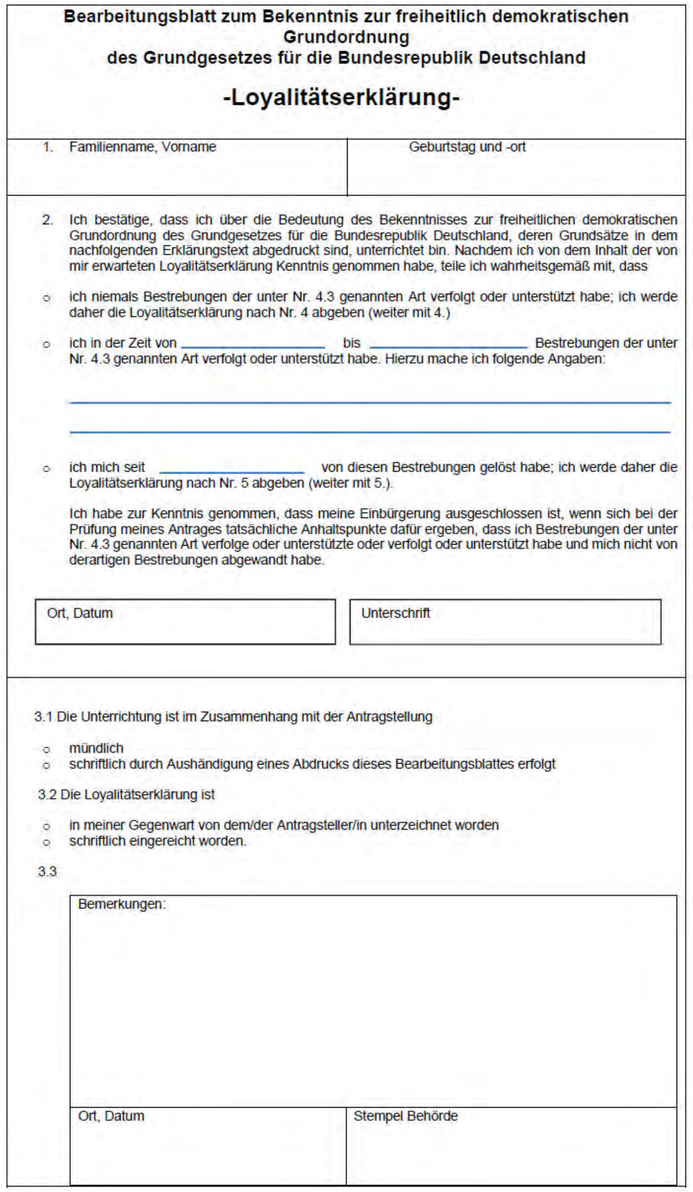
Participatie:
In Nederland vragen we alle burgers bij te dragen aan een prettige en veilige samenleving, bijvoorbeeld door te werken, naar school te gaan of door vrijwilligerswerk te doen. Dat kan in de wijk, op school of in een vereniging. Het spreken van de Nederlandse taal is hierbij essentieel.

Ik verklaar dat ik kennis heb genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en dat ik deze respecteer en dat ik de universele mensenrechten eerbiedig en niet daarmee in strijd zal handelen. Ik verklaar dat ik actief een bijdrage wil leveren aan de Nederlandse samenleving en reken erop dat ik daarvoor ook de ruimte krijg van mijn medeburgers.

Naam:
Geboortedatum:
Handtekening: _____
Datum: __ - __ - ___ , te _____

Bijlage 2 Duitse verklaring van verbondenheid

Op de volgende twee pagina's is de gehele officiële Duitstalige tekst van de verklaring van verbondenheid opgenomen. Daarna volgt een officiële Engelse vertaling van de kern van de verklaring (sectie 4 en 5 in de Duitstalige tekst).



Bearbeitungsblatt zum Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland

-Loyalitätserklärung-

1. Familienname, Vorname	Geburtstag und -ort

2. Ich bestätige, dass ich über die Bedeutung des Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, deren Grundsätze in dem nachfolgenden Erklärungstext abgedruckt sind, unterrichtet bin. Nachdem ich von dem Inhalt der von mir erwarteten Loyalitätserklärung Kenntnis genommen habe, teile ich wahrheitsgemäß mit, dass

○ ich niemals Bestrebungen der unter Nr. 4.3 genannten Art verfolgt oder unterstützt habe; ich werde daher die Loyalitätserklärung nach Nr. 4 abgeben (weiter mit 4.)

○ ich in der Zeit von _____ bis _____ Bestrebungen der unter Nr. 4.3 genannten Art verfolgt oder unterstützt habe. Hierzu mache ich folgende Angaben:

_____

_____

○ ich mich seit _____ von diesen Bestrebungen gelöst habe; ich werde daher die Loyalitätserklärung nach Nr. 5 abgeben (weiter mit 5.).

Ich habe zur Kenntnis genommen, dass meine Einbürgerung ausgeschlossen ist, wenn sich bei der Prüfung meines Antrages tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass ich Bestrebungen der unter Nr. 4.3 genannten Art verfolge oder unterstützte oder verfolgt oder unterstützt habe und mich nicht von derartigen Bestrebungen abgewandt habe.

Ort, Datum	Unterschrift

3.1 Die Unterrichtung ist im Zusammenhang mit der Antragstellung

○ mündlich
○ schriftlich durch Aushändigung eines Abdrucks dieses Bearbeitungsblattes erfolgt

3.2 Die Loyalitätserklärung ist

○ in meiner Gegenwart von dem/der Antragsteller/in unterzeichnet worden
○ schriftlich eingereicht worden.

3.3

Bemerkungen:	
Ort, Datum	Stempel Behörde

4. In Kenntnis der Bedeutung für den von mir beantragten Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit gehe ich folgende

Loyalitätserklärung

ab:

4.1 Ich bekenne mich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Insbesondere erkenne ich an:

- das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
- die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
- das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
- die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung,
- die Unabhängigkeit der Gerichte,
- den Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft und
- die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.

4.2 Ich bekenne mich außerdem

- zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands für die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft und ihre Folgen, insbesondere für den Schutz jüdischen Lebens, sowie
- zum friedlichen Zusammenleben der Völker und dem Verbot der Führung eines Angriffskrieges.

4.3 Ich erkläre, dass ich keine Bestrebungen verfolge oder unterstütze oder verfolgt und unterstützt habe, die

- gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder
- eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder
- durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtiger Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden.

Ort, Datum	Unterschrift

5. In Kenntnis der Bedeutung für den von mir beantragten Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit gebe ich folgende

Loyalitätserklärung

ab:

5.1 Ich bekenne mich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Insbesondere erkenne ich an:

- das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
- die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
- das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
- die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung,
- die Unabhängigkeit der Gerichte,
- den Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft und
- die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.

5.2 Ich bekenne mich außerdem

- zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands für die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft und ihre Folgen, insbesondere für den Schutz jüdischen Lebens, sowie
- zum friedlichen Zusammenleben der Völker und dem Verbot der Führung eines Angriffskrieges.

5.3 Ich erkläre, dass ich keine Bestrebungen mehr verfolge oder unterstütze, die

- gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder
- eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder
- durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtiger Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden.

5.4 Von der früheren Verfolgung oder Unterstützung derartiger Bestrebungen habe ich mich abgewandt.

Ort, Datum	Unterschrift

Engelse vertaling

1. Commitment to the free democratic basic order

“I am committed to the free democratic basic order of the Basic Law of the Federal Republic of Germany. In particular, I acknowledge:

a. The right of the people to exercise state power in elections and referenda and through special legislative, executive and judicial bodies and to elect the representatives of the people in general, direct, free, equal and secret elections;
b. The obligation of the legislature to the constitutional order and the obligation of the executive power and the judiciary to law and justice;
c. The right to form and exercise a parliamentary opposition;
d. The removable nature of the government and its accountability to the representatives of the people;
e. The independence of the courts;
f. The exclusion of any form of violence and arbitrary rule;
g. The human rights enshrined in the Basic Law; and
h. that anti-Semitic, racist or other inhumane acts are incompatible with the guarantee of human dignity in the Basic Law and are contrary to the commitment.”

2. Commitment to Germany’s special historical responsibility for the unjust governance of the National Socialist regime

“I acknowledge

a) Germany's special historical responsibility for the unjust governance of the National Socialist regime and its consequences, in particular for the protection of Jewish life, and
b) for the peaceful coexistence of peoples and the prohibition of waging a war of aggression."

3. Declaration of loyalty

“I declare that I do not pursue or support or have not pursued or supported any acts that

a) Are directed against the free democratic basic order, the existence or security of the Federation or a state:
b) Aim to impair the performance of the duties of the constitutional bodies of the Federation, of a state or of their members by unlawful means: or
c) Threaten the foreign interests of the Federal Republic of Germany through the use of violence or preparatory acts intended for such use.”

4. Additional clause

“I have repudiated any previous pursuit or support of such acts.”

Bijlage 3 Geraadpleegde experts en betrokken organisaties

Geraadpleegde experts

Academische experts uit de sociale wetenschappen

- Prof. dr. Han Entzinger, emeritus-hoogleraar Migratie- en Integratiestudies Erasmus Universiteit Rotterdam. Interview
- Prof. dr. Hans Boutellier, bijzonder hoogleraar Polarisatie & Veerkracht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Deelname focusgroep
- Prof. dr. Evelien Tonkens, Universiteitshoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector. Universiteit voor Humanistiek. Deelname focusgroep
- Prof dr. Jaco Dagevos, bijzonder hoogleraar Integratie en Migratie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deelname focusgroep
- Prof. dr. Halleh Ghorashi, Hoogleraar Diversiteit en Integratie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Interview

Academische experts uit de rechtswetenschappen

- Pof. Mr. Janneke Gerards, hoogleraar fundamentele rechten aan de Universiteit van Utrecht en Staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Interview
- Dr. Karin Geuijen, Universitair docent Recht, Economie, Bestuur en Organisatie Universiteit Utrecht. Deelname focusgroep
- Rieneke Brand, Promovenda Burgerschapsonderwijs en de Democratische Rechtsstaat, Radboud Universiteit. Schriftelijke reactie

Academische experts op het gebied van Holocausteducatie en antisemitisme

- Prof. dr. Marc van Berkel, bijzonder hoogleraar Holocausteducatie aan de Faculteit Letteren van de Radboud Universiteit. Interview
- Judith Frishman, Emeritus-hoogleraar Jodendom aan het Leids Centrum voor Religiewetenschap, Rijksuniversiteit Leiden. Deelname focusgroep

Experts werkzaam bij organisaties die zich inzetten voor bestrijding van discriminatie, racisme en antisemitisme

- Nilza Pinto, RADAR. Deelname focusgroep
- Dick Houtzager, Senior-beleidsadviseur bij Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR). Deelname focusgroep
- Eddo Verdoner, Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding (NCAB). Interview

Experts werkzaam bij organisaties op het gebied van burgerschapsonderwijs

- Han Noordink, curriculumontwikkeling Mens en Maatschappij bij SLO, landelijk expertise-centrum voor het curriculum. Deelname focusgroep

Experts betrokken bij de uitvoering van het participatieverklaringstraject en overige onafhankelijke deskundigen

- Shermin Amiri, senior adviseur Radar Advies. Interview.
- Roswitha Weiler (senior beleidsmedewerker) en Nina van Egmond (beleidsmedewerker), VluchtelingenWerk Nederland. Duo-interview.
- Younes Younes, Oprichter Yalla Foundation. Deelname focusgroep.
- Fatma Ozgumus, Directeur Vluchtelingen Organisaties Nederland. Deelname focusgroep.
- Gaby Hauck, projectcoördinator Inburgering, Divosa. Deelname focusgroep.
- Sander Vergeer, Coördinerend specialistisch adviseur/ plv. secretaris-directeur Adviesraad Migratie. Deelname focusgroep.

Deelnemende organisaties betrokken bij de uitvoering van participatieverklaringstrajecten

- Prodemos
- Refugeeteam Tilburg
- Refugeeteam Venlo
- VluchtelingenWerk Alkmaar
- VluchtelingenWerk Amsterdam
- VluchtelingenWerk Arnhem-Nijmegen
- VluchtelingenWerk West en Midden Nederland
- Welzijnskwartier

COLOFON

Auteurs:	Drs. M.J. de Gruijter Dr. M.T.A. Coenders M. van de Gevel, MSc M. Yenga, MSc
Omslag	Freepik
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59-C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
http://www.verwey-jonker.nl

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, oktober 2025

ISBN: 978-94-6409-392-6

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction of the text is allowed, on the condition that the source is mentioned.

Het gebruik van dit rapport staat iedereen vrij. Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.